

# Crédits agricoles : que penser de la bonification des taux d'intérêt ?

Christine WESTERCAMP

Miryam NOURI

André OERTEL



# Crédits agricoles : que penser de la bonification des taux d'intérêt ?

CONSULTANTS

**Christine WESTERCAMP**

**Miryam NOURI**

**André OERTEL**

COORDINATION

**Aurélie CHEVRILLON**

*chevrillona@afd.fr*

**et Mathilde GASPERI**

*gasperim@afd.fr*

*Département du Développement durable, AFD*

# À Savoir

*Créée en 2010 par le département de la Recherche de l'AFD, la collection À Savoir rassemble des revues de littérature ou des états des connaissances sur une question présentant un intérêt opérationnel.*

*Alimentés par les travaux de recherche et les retours d'expérience des chercheurs et opérateurs de terrain de l'AFD et de ses partenaires, les ouvrages de cette collection sont conçus comme des outils de travail. Ils sont destinés à un public de professionnels, spécialistes du thème ou de la zone concernés.*

Retrouvez toutes nos publications sur <http://librairie.afd.fr/>

Précédentes publications de la collection (voir page 170).

Cet ouvrage est téléchargeable gratuitement sur [www.afd.fr/A-Savoir](http://www.afd.fr/A-Savoir)

## [ Avertissement ]

*Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de son auteur. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.*

Directeur de la publication :

Anne PAUGAM

Directeur de la rédaction :

Alain HENRY



Conception et réalisation : Ferrari / Corporate – Tél. : 01 42 96 05 50 – J. Rouy / Coquelicot  
Imprimé en France par : AFD

# Sommaire

Résumé	5
Executive summary	9
Introduction	13
<b>1. Analyse historique</b>	<b>15</b>
<b>1.1. France</b>	<b>15</b>
1.1.1. Transition d'une économie largement rurale à une économie moderne	16
1.1.2. Forte évolution des interventions comportant une bonification des taux d'intérêt depuis leur émergence en 1910	18
1.1.3. Des impacts sur le secteur agricole et sur le secteur financier français	27
1.1.4. Rôle essentiel de la bonification d'intérêts dans la grande phase de modernisation de l'agriculture française, en conjonction avec d'autres appuis	35
<b>1.2. États-Unis</b>	<b>36</b>
1.2.1. Passage d'une économie majoritairement rurale à une économie moderne	36
1.2.2. Des interventions comportant une bonification des taux d'intérêt essentiellement sous l'égide de la FSA	38
1.2.3. Des impacts sur le secteur agricole et sur le secteur financier	55
1.2.4. En conclusion, le système de prêts bonifiés a joué un rôle de filet de sécurité, au prix d'un coût élevé	61
<b>1.3. Brésil</b>	<b>62</b>
1.3.1. L'agriculture, un secteur stratégique pour la croissance brésilienne	62
1.3.2. Les interventions visant la bonification des taux d'intérêt ont su s'adapter à la taille des exploitations	64
1.3.3. Des impacts sur le secteur agricole et sur le secteur bancaire brésilien	75
1.3.4. En conclusion, pas de perspective de relais par le secteur privé de l'offre de prêts à taux bonifiés	82
<b>1.4. Synthèse et comparaison des études de cas</b>	<b>83</b>

2. Revue de la politique d'intervention des bailleurs en matière de crédit bonifié	89
<hr/>	
2.1. Histoire, stratégie et formes d'interventions des bailleurs	89
2.2. Positions des bailleurs en matière de lignes de crédit bonifiées	100
3. Analyse des arguments pour et contre l'usage de la bonification	105
<hr/>	
3.1. Introduction	105
3.2. Présentation des arguments	106
3.3. Arguments pour ou contre la bonification comme outil d'intervention	108
3.4. Arguments pour ou contre la bonification dans le cadre spécifique du financement du secteur agricole	117
4. Recommandations	127
<hr/>	
4.1. Recommandations portant sur le contexte d'intervention	128
4.2. Recommandations concernant les modalités de mise en œuvre de l'outil de bonification	130
4.2.1. Un dispositif de bonification sain, régulièrement évalué et contrôlé	132
4.2.2. Le ciblage, élément fondamental d'efficacité et de maîtrise des coûts	138
4.2.3. Des conditions de prêt, financières et non financières, visant à mettre en place des comportements sains	140
4.3. Mesures d'accompagnement	143
4.4. Conclusion	146
Annexe – Interlocuteurs contactés	149
<hr/>	
Liste des sigles et abréviations	153
<hr/>	
Bibliographie	157
<hr/>	

# Résumé

La présente étude a été lancée à la suite du constat que le changement de paradigme de la finance rurale n'a pas permis d'apporter une solution satisfaisante aux besoins de financement de l'agriculture. En effet, les marchés financiers ruraux restent insuffisamment développés et offrent le plus souvent des taux de sortie difficilement soutenables pour le financement d'investissements structurants. L'étude s'intéresse spécifiquement à l'impact sur le développement des crédits agricoles de l'utilisation de taux inférieurs aux taux du marché comme taux de sortie pour le bénéficiaire final. Elle s'est appuyée sur l'analyse historique de l'expérience de trois grands pays agricoles qui ont utilisé la bonification des crédits agricoles comme l'un des outils de leur politique de soutien à l'agriculture : la France, les États-Unis et le Brésil.

Pour évaluer si les prêts bonifiés au secteur agricole ont pu contribuer à la modernisation de l'agriculture familiale, à l'augmentation des rendements et à un accès durable au crédit, les cas de ces trois pays ont été étudiés et une revue de la littérature et de l'évolution de la position de quatre bailleurs de fonds (la Banque mondiale, l'Établissement de crédit pour la reconstruction – KfW, le Fonds international de développement agricole – Fida, l'Agence des États-Unis pour le développement international – USAID) a été réalisée. Sur la base d'une analyse critique des arguments pour et contre la bonification des taux d'intérêt, l'étude formule des recommandations portant, pour l'essentiel, sur les conditions dans lesquelles des taux bonifiés peuvent avoir des effets positifs sur le développement de la petite agriculture et sur son accès durable à des services financiers.

Les études de cas historiques ont mis en évidence des stratégies différentes poursuivies par les pouvoirs publics.

L'étude du cas de la France est doublement intéressante car son agriculture, qui présentait un retard technique au début du XX<sup>e</sup> siècle, s'est profondément développée, la portant au rang de deuxième exportateur mondial de produits agricoles à la fin dudit siècle, malgré sa taille relativement petite comparativement aux autres puissances agricoles, ce qui a été rendu possible grâce à un fort soutien de l'État dont la bonification des taux a constitué une composante majeure. Le monopole de la distribution des prêts bonifiés est une spécificité française. En effet, jusqu'en 1990, elle était confiée exclusivement à un système coopératif qui s'est développé depuis le début du siècle dernier et recevait des appuis de l'État qui en contrôlait le sommet : le Crédit Agricole. Le système de bonification s'est toutefois avéré très coûteux et difficile à contrôler,

en termes de volume des charges d'intérêts pesant sur le budget de l'État et de contrôle de la bonne allocation des subventions, en conformité avec la politique de l'État. Il a notamment été critiqué en raison de l'utilisation partielle des fonds publics en faveur des grandes exploitations agricoles. Malgré ces limites, la bonification d'intérêts des prêts bancaires a été un instrument majeur pendant la grande phase de modernisation de l'agriculture française. Deux éléments ont été indispensables pour obtenir ce résultat : la mise en œuvre de mesures complémentaires (suivi et formation des agriculteurs, subventions ciblées, fonds de stabilisation sectoriels, recherche) et la longue durée de ces programmes de crédit.

Les États-Unis sont passés en moins d'un siècle d'une agriculture parcellaire et peu développée à une agriculture extensive, parmi les plus productives au monde, notamment grâce à des gouvernements fortement impliqués, en particulier dans l'appui au développement d'une offre de financement pour ce secteur. Des interventions fédérales en appui au financement de l'agriculture ont été mises en place à partir de 1916, et sont toujours principalement basées sur deux organisations. Le *Farm Credit System* (FCS) est un réseau de coopératives de crédit, initié et sponsorisé par le gouvernement fédéral, mais dont la vocation est d'être à terme détenu, géré et contrôlé par les agriculteurs. La *Farm Service Agency* (FSA) est une agence fédérale qui a vocation à distribuer directement des prêts au secteur agricole dont les taux sont inférieurs à ceux du marché. À l'heure actuelle, la FSA cible les populations d'agriculteurs les plus fragiles ; elle distribue des prêts bonifiés à ceux qui n'ont pas accès au crédit bancaire et fournit aux autres agriculteurs des garanties pour des prêts bancaires. L'une des principales spécificités des programmes de prêts de la FSA est la supervision rapprochée et la formation associées à l'octroi des crédits. L'objectif est d'aider les emprunteurs à gravir l'échelon manquant pour accéder au crédit commercial, y compris en termes de capacités de gestion. Certaines régions ont été fortement dépendantes de ces programmes qui prennent le relai des banques commerciales, notamment en période de crise, mais le coût de ce système suscite une vive attention. Les coûts administratifs (infrastructures et ressources humaines) représentent le poste principal des programmes de bonification des taux de la FSA.

La distribution de prêts à des taux bonifiés a été et reste l'instrument majeur de la politique de soutien du Brésil à son agriculture. Le cas du Brésil est également intéressant. Il montre comment le secteur bancaire privé a longtemps été largement tenu à l'écart du financement de l'agriculture, sans que la politique de bonification des taux puisse en être tenue pour responsable. En effet, le gouvernement du Brésil a commencé à intervenir au profit du secteur agricole dès le début des années 1930, sous la forme de compensations versées aux producteurs de café pour pallier les

fluctuations des prix. Ensuite, dans le cadre d'une politique dirigiste de l'ensemble de l'économie, un système très élaboré de financements à taux bonifiés a constitué le noyau de la politique agricole brésilienne. L'essentiel des prêts au secteur agricole est canalisé à travers le Système national de crédit rural (SNCR) qui comprend des mécanismes de financement ciblés, financés principalement par des contributions obligatoires prélevées sur le système bancaire, parfois liés à des mécanismes de soutien aux prix des produits agricoles, et majoritairement fortement bonifiés. Au sein du SNCR, le Programme national pour le renforcement de l'agriculture familiale (Pronaf) est un programme dont l'objectif initial est d'accompagner la politique d'attribution de terres aux populations rurales et de promouvoir l'agriculture familiale ; il vise également aujourd'hui un objectif de lutte contre la pauvreté. Ce programme onéreux n'a pu atteindre ses objectifs que grâce à l'existence d'un réseau dense de syndicats ruraux et d'agences de vulgarisation agricole ainsi que d'un système de garantie appuyé par l'État.

Les études de cas concrets et les revues de littérature montrent que les effets de la bonification des taux sont très liés aux capacités et objectifs des structures distribuant le crédit bonifié. Ces effets sont indissociables de ceux des autres mesures de soutien à l'agriculture et au financement agricole, conduites à la même période. Le niveau de structuration du secteur financier comme du secteur agricole est souvent peu ou pas pris en compte dans les analyses figurant dans la littérature, lesquelles comportent de plus de fréquents amalgames, par exemple entre bonification et plafonnement des taux et entre crédit bonifié et crédit dirigé forcé.

Les arguments pour et contre l'usage de la bonification recensés dans la littérature sont analysés à la lumière des études de cas. Sur cette base, l'étude conclut que la bonification des taux de sortie au profit du secteur agricole apparaît toujours comme un outil susceptible de favoriser la petite agriculture, à partir du moment où le contexte est favorable ou rendu favorable par des mesures d'accompagnement, et le dispositif, les cibles, les conditions des prêts sont correctement pensés. Le suivi et la gestion des systèmes de bonification des taux doivent être rigoureux pour éviter les distorsions par rapport aux objectifs, ce qui implique un dispositif souvent coûteux.

La partie 4 de l'étude propose des recommandations concrètes pour éviter les effets pervers de la mise en place de programmes comprenant des taux d'intérêt bonifiés. Ces recommandations concernent le contexte de l'intervention, le dispositif de bonification, la cible de l'appui, les conditions des prêts et les mesures d'accompagnement.



# Executive summary

Interest rate subsidies were dropped with the shift in the rural finance paradigm in the 1980s. However, new approaches have not led to satisfactory solutions to address financing needs for agriculture, as rural financial markets remain insufficiently developed, and their exit interest rates are often too high for farmers to finance structuring investments. The present study specifically assesses the effectiveness of providing end-beneficiaries with credit at interest rates that are below market rates, as a way to foster the development of agricultural credit supply. The analysis relies on a historical review of practices in three large agricultural countries that have used interest rate subsidies as a central element of their agricultural policies: France, the USA and Brazil.

Based on these three case studies, a literature review, and an overview of how donors' positions on the matter have evolved (World Bank, KfW, IFAD, USAID), this study seeks to determine whether subsidized loans to agriculture have contributed to modernizing small farms, increasing yields and creating sustainable access to credit. An analysis of pro and con arguments is followed by recommendations, mainly relating to the conditions under which subsidized interest rates can have positive effects on the development of small-scale agriculture and on its sustainable access to financial services.

The three case studies highlighted different strategies implemented by public authorities.

France: The French case study is particularly interesting, for two main reasons. French agriculture developed strongly over the 20<sup>th</sup> Century, closing technical gaps, and thus making France the second-largest agricultural commodities exporter at the end of the century, despite its relatively small size compared with other agricultural countries. This was achieved thanks to strong support from the State, with interest rate subsidies as a major component. One of the specificities for France lies in the fact that, until 1990, subsidized loans were exclusively extended through "Crédit Agricole", a cooperative bank that developed over the past century, and was strongly supported by the State which controlled its apex. However, interest rate subsidies appeared to be very expensive and difficult to control, in terms of costs borne by the State and controls to ensure proper allocation of subsidies in accordance with the State policy. The system was criticized in particular because it led to public funds being allocated to large agricultural enterprises. Despite these limitations, interest rate subsidies were

a major policy instrument throughout the modernization phase of French agriculture. Two aspects appeared key to achieving this result: 1) good articulation with complementary measures (training and technical support for farmers, targeted subsidies, sector stabilization funds, public research); and 2) long-lasting credit programmes.

USA: US agriculture shifted over less than a century from being fragmented and underdeveloped to an extensive activity that is one of the most productive in the world, notably thanks to successive governments' strong commitment to its support, in particular in terms of fostering the development of agricultural credit supply. The Federal Government has implemented support measures for the development of agricultural finance starting from 1916, relying on two main organizations. The Farm Credit System (FCS) is a network of credit cooperatives, initiated and sponsored by the Federal Government, but which was, from the start, intended to be owned, managed and controlled by the farmers. The Farm Service Agency (FSA) is a Federal Agency that directly extends loans to the agricultural sector, at below-market interest rates. Today, FSA specifically focuses on vulnerable farmers, extending subsidized loans to those who do not have access to bank credits, and guaranteeing bank loans for the others. One of the main specificities of FSA's credit programme is close monitoring and capacity building services provided along with the credit. The goal is to help borrowers step into the commercial credit system, including in terms of acquiring the required management skills. Some regions have been highly dependent on these programmes, which took over the role of commercial banks, notably during crises, but the cost of the system has attracted significant attention from Congress. Administrative costs (infrastructure and human resources) represent the major cost component of the FSA's interest rate subsidy programmes.

Brazil: The provision of subsidized loans has been Brazil's main instrument to support its agriculture. The Brazilian case shows how the private banking sector was for a long time left out of the financing of agriculture, although the responsibility for this cannot be laid at the door of interest rate subsidies. Indeed, Brazil started supporting the agricultural sector as early as in the thirties, by providing coffee producers with direct subsidies to compensate for price fluctuations. Under interventionist economic policies, the government then introduced a sophisticated credit mechanism with subsidized interest rates as the backbone for its agricultural development policy. Credits to the agricultural sector are mostly channeled through the National Rural Credit System (SNCR), which includes targeted financing schemes that are funded by compulsory contributions from the banking sector, sometimes linked to price support mechanisms, and largely subsidized. Within SNCR, the National Program to Strengthen Family Farming (PRONAF) was initially aimed at accompanying the government's policy to

allocate land to rural populations and supporting small-scale farms. It now also strives towards poverty reduction objectives. This expensive programme has only been able to achieve its objectives thanks to a dense network of rural syndicates and agricultural education agencies, as well as a guarantee mechanism supported by the Government.

These case studies and the literature review show that the effects of interest rate subsidies are closely related to the capacities and orientations of the structures extending the subsidized loans to end beneficiaries. These effects also cannot be isolated from those of other supporting measures implemented simultaneously. The organization of financial and agricultural sectors are often not considered in analyses found in the literature, which frequently include a confusion of terms, for example between interest rate subsidies and interest rate caps, or between subsidized and directed credit.

The present study reviews the pros and cons found in the literature in light of the case study findings. On this basis, the study concludes that interest rate subsidies for the agricultural sector always appear to be a relevant tool to support small-scale agriculture as soon as the environment is favorable, or made favorable by complementary supporting measures, and if the mechanism, targets, and loan conditions are properly designed. Interest subsidies require rigorous monitoring and management systems to avoid divergences from their objectives, which frequently involves costly systems.

Part 4 of the study presents operational recommendations for avoiding negative effects in the implementation of subsidized interest rate programmes. These recommendations relate to the context, the subsidy mechanism, target beneficiaries, loan conditions and accompanying measures.



# Introduction

Dans les pays en développement, le secteur agricole représente encore une partie importante de la valeur ajoutée, des exportations et de l'emploi. L'une des contraintes rencontrées pour le développement de ce secteur est l'accès au financement. Les bailleurs de fonds qui appuient ce secteur ont modifié leur approche en matière de financement de l'agriculture dans le sens du « changement de paradigme » de la finance rurale des années 1980 : le crédit dirigé, qui était distribué par des projets ou des banques de développement, le plus fréquemment à des conditions « douces », conduisait souvent à une mauvaise gestion du crédit et pouvait constituer un frein au développement des marchés financiers ruraux. Il a été abandonné au profit d'une approche s'appuyant sur le système financier dans son ensemble. Cependant, ce changement d'approche ne semble pas avoir permis d'apporter une solution satisfaisante aux besoins de financement de l'agriculture, les marchés financiers ruraux restant insuffisamment développés et offrant le plus souvent des taux de sortie difficilement soutenables pour le financement d'investissements structurants. La mise en œuvre du nouveau paradigme a ainsi résulté pour l'agriculture en une chute drastique de l'offre de services financiers, en particulier de crédit.

La bonification des taux, entendue comme la distribution de prêts aux bénéficiaires finaux à des taux inférieurs à ceux du marché, fait partie des instruments utilisés largement à travers le monde depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle pour développer l'agriculture. La bonification des taux est une forme de subvention qui présente des spécificités.

Son montant est proportionnel au montant emprunté. Elle est distribuée par l'intermédiaire d'institutions financières. Le choix de ses bénéficiaires est soumis à l'appréciation du dossier par l'institution financière. La mobilisation de ressources en prêt génère un effet de levier sur le montant de l'aide. Elle est décaissée progressivement tout au long de la durée du prêt.

L'un des objectifs du présent travail est d'offrir une réflexion générale sur l'outil bonification des taux appliqué au secteur agricole. Cette réflexion s'est appuyée sur les éléments suivants : d'abord une analyse de l'expérience en matière d'utilisation de la bonification des taux dans trois pays sélectionnés (la France, les États-Unis, et le Brésil), ensuite, la position en la matière de quatre bailleurs de fonds sélectionnés (la Banque mondiale, le Fida, la KfW et l'USAID) et enfin, les productions intellectuelles

sur le sujet, utilisées notamment pour identifier les raisons qui permettent de penser que, dans un contexte historique donné, la bonification des taux de sortie des prêts au secteur agricole aura vraisemblablement contribué à atteindre les objectifs visés.

Pour servir de guide aux bailleurs de fonds intervenant dans le secteur, l'analyse de l'expérience dans une perspective historique a permis d'identifier les situations et les conditions dans lesquelles la bonification des taux des crédits agricoles s'est avérée pertinente. Les arguments pour et contre l'utilisation de la bonification des taux ont ensuite été examinés, et ce à la lumière de la pratique, afin d'élaborer des recommandations concrètes sur les modalités d'utilisation de cet outil.

# 1. Analyse historique

L'analyse de l'expérience en matière d'utilisation de la bonification des taux dans une perspective historique a pour objectif de mettre en lumière :

- le but de la mise en place de la bonification ;
- le détail du dispositif utilisé (circuit de bonification, bénéficiaires/objets éligibles, institutions chargées de la distribution, contrôle de la bonne utilisation, modalités de mise en œuvre...);
- le contexte dans lequel cet instrument a été utilisé (en matière de situation de l'agriculture et de situation du secteur financier) ;
- les mesures d'accompagnement mises en place, le cas échéant (autres outils de soutien au développement) ;
- dans la mesure du possible, l'impact de cette utilisation et des éléments du ratio coût/bénéfice ;
- les conditions de l'efficacité des dispositifs et le rôle des autres actions publiques et du contexte.

Il s'agit d'analyser l'expérience passée en matière d'utilisation de la bonification des taux afin d'aider les pays en développement à choisir d'utiliser ou non cet instrument, en fonction de leur contexte et de leurs objectifs.

## 1.1. France

Le cas de la France est doublement intéressant, parce que son agriculture qui présentait un retard technique au début du XX<sup>e</sup> siècle s'est profondément développée au cours de ce siècle, la portant au rang de deuxième exportateur mondial de produits agricoles à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, malgré sa petite taille comparativement aux autres puissances agricoles, et parce que ceci a été rendu possible par un fort soutien de l'État dont la bonification des taux a constitué une composante majeure.

### 1.1.1. Transition d'une économie largement rurale à une économie moderne

Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, la France est passée d'une économie fortement rurale avec une population active agricole très nombreuse, à une économie moderne, reposant sur le développement de l'industrie puis des services, dans laquelle l'agriculture conserve toutefois une place plus importante que chez ses voisins européens.

**Tableau 1** Indicateurs macroéconomiques sélectionnés pour 1900, 1960 et 2010

	1900	1960	2010
Population (en millions)	38	47	65
Taux de ruralité	56 %	38 %	22 %
PIB (en milliards USD, constants 2000)	nd	350	1 485
Part du secteur agricole dans le PIB	nd	12 %	1,8 %
Part du secteur agricole dans l'emploi	45 %	20 %	2,9 %

Sources : World DataBank ; Éducation nationale française ; Agreste ; Gueslin (1984).

#### *Le secteur agricole évolue au travers de crises économiques, avec un fort endettement et un soutien durable de l'Union européenne*

Le territoire français est constitué majoritairement de zones cultivables, avec des caractéristiques variées qui ont permis le développement d'une variété de filières agricoles et d'élevage. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la France est restée un grand pays agricole et rural mais ses nombreuses petites exploitations accumulent un important retard technique par rapport à celles de ses voisins du Nord de l'Europe. Lors de la crise agricole des années 1880-1890 liée à la « mondialisation » des échanges, l'agriculture française est très durement touchée. Après la seconde guerre mondiale, la productivité se renforce grâce à la mécanisation, la sélection des races, l'emploi massif d'engrais et pesticides et l'utilisation de techniques nouvelles. Ceci s'est traduit par une augmentation considérable de la production simultanément à une forte baisse de la population agricole et une augmentation de la taille moyenne des exploitations.

Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, l'économie agricole est devenue une économie d'endettement, sur la base de prêts à taux réels négatifs jusqu'au milieu des années 1980, avec une forte accélération de l'endettement de 1960 à 1980. C'est aussi à partir des années 1960 qu'au niveau européen le marché commun agricole a soutenu l'agriculture des six pays membres de la Communauté économique européenne (CEE), en établissant des cours élevés, des prix uniformes et la libre circulation des produits. La politique agricole commune (PAC) a ensuite évolué vers une limitation de la production et le recalage des prix agricoles européens sur ceux du marché mondial.

En 1956, les agriculteurs français, avec le soutien des acteurs du développement agricole, créent les centres d'économie rurale (CER) avec pour objectif premier de pouvoir disposer d'outils de gestion, notamment pour pouvoir se comparer. Les CER ont joué un rôle important dans l'accompagnement de la modernisation des exploitations agricoles et la mise en place du suivi de gestion exigé pour l'octroi de prêts bonifiés.

Jusqu'en 1999, le revenu net par actif agricole a connu une croissance importante malgré une baisse sur la décennie 1973-1983 liée à une succession de crises climatiques et économiques. Enfin, à partir de 1999, la conjonction de la baisse des subventions européennes et des volumes produits conduit à une période de baisse des revenus.

### *Le crédit agricole : outil central de la politique publique de modernisation de l'agriculture française*

Face à l'absence de circuits financiers adéquats dans le contexte de crise économique de l'agriculture à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, des systèmes de crédit coopératif émergent. L'un d'entre eux évolue vers ce qui devient le modèle de crédit agricole à la française, un système coopératif à la base, recevant des encouragements de l'État qui en contrôle le sommet. Le Crédit Agricole devient l'outil central de la politique publique de modernisation de l'agriculture fondée sur des exploitations familiales dynamiques. Il reste spécialisé sur l'agriculture jusqu'en 1971 et évolue ensuite vers de nouvelles clientèles, en gardant sa forte base rurale. Parallèlement au Crédit Agricole, les « Caisses libres » de crédit mutuel se développent dans le monde agricole dans certaines régions, donnant naissance au Crédit Mutuel.

## 1.1.2. Forte évolution des interventions comportant une bonification des taux d'intérêt depuis leur émergence en 1910

*Soutenir la modernisation de l'agriculture et éviter la désertification des campagnes, tels sont les objectifs qui motivent l'intervention de l'État dans le secteur agricole*

### Synthèse

*La création du Crédit Agricole comme établissement public procède d'une analyse économique du besoin de l'agriculture en ressources longues et bon marché et d'une volonté politique de soutenir une part importante de la population. La modernisation de l'agriculture devient une priorité du gouvernement après la seconde guerre mondiale dans un contexte où l'industrialisation vide rapidement les campagnes de leur main-d'œuvre. Elle est renforcée par la mise en place de la « politique des structures » dans les années 1960. À partir du milieu des années 1980, l'État considère que de plus en plus d'agriculteurs sont devenus suffisamment compétitifs pour se passer de la bonification d'intérêts et cible donc ses interventions précisément sur l'installation des jeunes agriculteurs et la modernisation.*

Le souci politique de s'appuyer sur une paysannerie nombreuse, perçue comme un élément politique stabilisateur, est la première cause de l'intérêt porté à la question agricole par les pouvoirs publics. Le fondement de la politique agricole est alors le maintien d'une paysannerie nombreuse afin de permettre le développement agricole ; l'accession à la petite propriété apparaît comme le moyen d'enrayer l'exode rural. Ces différentes préoccupations conduisent au soutien de l'État au Crédit Agricole, avec une vocation de financement de la petite propriété agricole.

Dès sa création, le Crédit Agricole a pour objectif de financer l'agriculture à des conditions abordables. Ceci conduit l'institution, outre la distribution des prêts bonifiés par l'État, à faire pendant longtemps une « autobonification » des taux des crédits accordés sur ses ressources propres, en utilisant pour ce faire ses excédents d'exploitation.

La loi du 5 août 1920 institue l'Office National du Crédit Agricole, établissement public qui prend l'appellation de Caisse Nationale de Crédit Agricole (CNCA) en 1926, marquant un peu plus sa vocation de banque des Caisses régionales. Cette loi permet de rassembler les deux axes de la politique du Crédit Agricole pour répondre au double objectif de l'État de développer une agriculture forte démographiquement et économiquement :

- un axe social et politique reposant sur un modèle d'économie paysanne dominé par la petite production marchande ;
- un axe économique novateur, s'orientant vers une agriculture intensive compétitive.

Après la seconde guerre mondiale, la politique agricole de la France passe de la politique de la production et des prix, de 1948 à 1960, à la politique des structures, à partir de 1960, avec les lois d'orientation agricole proposées par Edgar Pisani. Pour mettre en œuvre ces politiques, l'État prend différentes mesures. Tout d'abord, l'agriculture est déconnectée du marché, protégée par des prix fixés par l'État, politique accentuée plus tard par la PAC de la CEE. Ensuite, des subventions sont accordées à certains investissements agricoles. Enfin, un système fort avantageux de prêts à taux réduits est développé et le Crédit Agricole en est l'outil privilégié.

C'est au début des années 1960 qu'une véritable politique agricole est définie, la politique des structures, spécifiée dans les lois d'orientation agricole de 1960 et 1962, qui incitent les agriculteurs à recourir aux prêts bonifiés : il s'agit d'accompagner l'émergence d'exploitations modernes mieux équipées et plus étendues.

À la fin du XX<sup>e</sup> siècle, seules l'installation des jeunes agriculteurs et la modernisation raisonnée des exploitations familiales restent des priorités nationales car elles permettent d'éviter la désertification des campagnes et de freiner une concentration des exploitations jugée excessive ; seuls les prêts visant ces objectifs demeurent bonifiés. En 2000, moins de 20 % des prêts bancaires à l'agriculture à moyen et long termes font encore l'objet d'une aide de l'État, sachant que les prêts de trésorerie n'ont, quant à eux, jamais été bonifiés (Neveu, 2001).

### *Les mécanismes de bonification des taux, monopole du Crédit Agricole jusqu'en 1990*

#### *Synthèse*

*Les mécanismes de bonification des taux d'intérêt ont évolué : basés dans un premier temps simplement sur un apport de ressources de l'État à taux réduit, ils ont évolué vers une prise en charge par l'État de la différence entre coût du marché et taux bonifié en spécifiant les types de prêt et les bénéficiaires des crédits bonifiés. Ceux-ci sont restés le monopole du Crédit Agricole jusqu'en 1990. Le risque commercial est à la charge de la banque. Les crédits bonifiés constituent un mode d'aide publique assorti d'effets de levier et d'orientation des investissements, et sont connectés avec les autres dispositifs d'intervention. Le dispositif de contrôle de la bonification est*

*lourd et complexe. Il repose sur une structure publique dédiée, qui délègue le contrôle sur pièces et sur place aux services déconcentrés de l'État. Il existe sous sa forme actuelle depuis 1961, mais aucun des contrôles prévus n'avait été mis en œuvre jusqu'en 2005.*

Au démarrage du Crédit Agricole, l'État a amorcé la pompe à l'aide des fonds de la Banque de France puis de la Caisse des Dépôts (1926), en consentant des avances en capital à taux réduit au Crédit Agricole, à charge pour celui-ci de les utiliser sous forme de prêts aux agriculteurs, aux coopératives agricoles et aux artisans ruraux. Le Crédit Agricole a utilisé ces ressources pour consentir des prêts à taux réduits, sans contraintes de l'État sur le niveau des taux ou les bénéficiaires. De 1942 à 1966, lorsque la collecte propre du Crédit Agricole se développe, elle est recyclée par le Trésor qui la bonifie, transformant des ressources courtes rémunérées au taux du marché en prêts longs à taux réduits, en prélevant 30 % de la collecte pour faire face au risque de transformation. C'est en 1966 que la CNCA acquiert son indépendance financière. Pour que le secteur agricole continue de bénéficier de prêts à taux réduits, l'État prend en charge, sous forme d'une bonification d'intérêt, une partie du taux d'intérêt normalement dû par les agriculteurs. À cet effet, l'encours et le taux moyen des crédits bonifiés sont calculés chaque année, de même que le coût de la ressource qui a servi à les financer. La différence de taux multipliée par l'encours des prêts non encore remboursés et augmentée de la marge de gestion de la banque constitue la bonification d'intérêt payée chaque année par l'État à la CNCA. L'État définit les conditions d'accès aux différentes catégories de prêts bonifiés dont il souhaite faire bénéficier l'agriculture.

Enfin, en 1990, l'État met fin au monopole de distribution des prêts bonifiés dont dispose le Crédit Agricole et en ouvre l'accès aux autres grands réseaux bancaires. Pour ce faire, l'État met en place un concours annuel entre les banques qui souhaitent distribuer des prêts bonifiés, où chaque banque offre un taux d'intérêt correspondant au coût des ressources qu'elle souhaite affecter au crédit bonifié. La bonification est calculée par différence entre ce coût, augmenté de la marge allouée pour la gestion et le taux des prêts bonifiés (Neveu, 2001). Notons que, jusqu'en 1996, le Crédit Agricole a néanmoins bénéficié d'un régime particulier transitoire sous la forme d'une part dite « réservataire » des prêts à conditions particulières, décroissante. De surcroît, le Crédit Agricole a bénéficié d'un mode de facturation particulier qui échappait à la certification de l'organisme public chargé du contrôle (Cour des comptes, 2007). Actuellement, la bonification correspond à la différence entre le taux d'intérêt payé par l'emprunteur et le taux d'intérêt constaté sur le marché.

Pendant toute la période, le risque de pertes sur prêts a été pris en charge par la banque concernée. Les excédents de la Caisse Nationale, liés notamment à l'activité de prêts bonifiés, ont en partie été affectés à ces pertes et aux aides aux agriculteurs en difficulté. Ceci a ensuite conduit le Crédit Agricole à introduire une sélectivité dans les octrois de crédit dans les années 1960. L'État participe à la prise en charge des situations difficiles. Il accorde une bonification à l'aménagement de dettes pour aider les filières en difficulté, et ce, par l'intermédiaire du Fonds d'allègement des charges financières (FAC) qui permet en outre de prendre en charge partiellement les intérêts de prêts bonifiés ou non bonifiés supportés par des exploitations agricoles en difficultés financières.

Parallèlement, un système de prêts conventionnés est mis en place, par lequel les banques sélectionnées pour la mise en place des prêts bonifiés s'engagent à accorder aux agriculteurs des prêts à taux attractifs mais non bonifiés – pour 1990, l'engagement de prêts conventionnés du Crédit Agricole était de 3 pour 1 prêt bonifié (Chambres d'agriculture, 1990).

Les prêts bonifiés présentent les mêmes conditions d'éligibilité que les autres dispositifs de soutien à l'agriculture, s'agissant des aides à l'installation (mis en œuvre conjointement à la dotation jeune agriculteur), des calamités agricoles (en complément de l'indemnisation par le fonds national de garantie des calamités agricoles) ou des mesures de crise (conjointement aux dispositifs de prise en charge d'intérêts bancaires, d'aide en trésorerie ou d'allègement des charges fiscales et sociales).

L'État intervient donc à plusieurs niveaux : il fixe les conditions réglementaires d'accès aux prêts et leurs taux ; il fixe le montant des différentes enveloppes de prêts bonifiés et répartit ces enveloppes géographiquement entre les départements ; il organise la sélection des banques distributrices ; il vérifie le respect des conditions réglementaires lors de chaque demande de prêt ; et enfin, il contrôle *a posteriori* la bonne utilisation des prêts par les emprunteurs.

Les bonifications imputées au budget du ministère de l'Agriculture sont versées à un établissement public, le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), intégré à l'Agence de services et de paiement (ASP) en 2009. Cet établissement verse aux banques le montant des bonifications d'intérêt, en principe sur justification et après contrôle de la régularité et de la réalité des prêts accordés. Dans les faits, les banques reçoivent 90 % des bonifications qu'elles sont censées consentir dans l'année et le solde leur est payé par le CNASEA, en mars de l'année suivante, sur justification de leurs charges réelles.

L'instruction des demandes, et donc la vérification des conditions nécessaires pour bénéficier des prêts bonifiés, est partagée entre les banques et les services déconcentrés de l'État, en l'occurrence les directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF). Les banques procèdent à une première vérification des droits de l'emprunteur, puis demandent une autorisation de financement aux DDAF. Celles-ci prennent la décision d'octroi de la bonification, après une instruction sur pièces. La gestion du dossier de prêt est ensuite de la responsabilité des banques pendant toute la durée du prêt, tandis que les contrôles *a posteriori* sont à la charge du CNASEA.

En pratique toutefois, la Cour des comptes relève dans son rapport public annuel de 2007 qu'aucun des contrôles prévus par les réglementations nationale et européenne n'a été mis en œuvre jusqu'en 2005. Ces contrôles sont pourtant la condition nécessaire du paiement de la part européenne des bonifications d'intérêt reçue par l'État depuis 2000. Leur absence expose l'État à des sanctions financières. La Cour des comptes conclut que les défaillances prolongées dans les contrôles et les conflits qui en résultent sont directement liés à la complexité du dispositif.

Le circuit de décision et de suivi des engagements reste complexe et n'est pas sans risques pour l'État. Tout en étant organisme payeur et gestionnaire des crédits nationaux et communautaires, le CNASEA n'a pas la responsabilité des décisions d'octroi des prêts bonifiés, qui relèvent de la compétence des services déconcentrés de l'État, mais il est chargé de fait du suivi des engagements de l'État. L'état actuel des systèmes d'information et du contrôle interne ne permet pas d'apporter toutes les garanties de fiabilité quant aux informations sur les engagements comptables de l'État. Les programmes de contrôle ont été engagés tardivement sous la menace de refus d'apurement par les autorités communautaires. Les audits de certification des factures des établissements de crédit ont pris un retard considérable (Cour des comptes, 2009).

*Initialement destinés aux petites exploitations, les programmes de bonification des taux ont ensuite appuyé les exploitations professionnelles*

### Synthèse

*La portée des programmes de bonification des taux a beaucoup évolué : destinés à la majorité des petites exploitations avant la seconde guerre mondiale et jusqu'aux années 1950, ils sont réorientés à partir de 1960 vers la création et la modernisation des exploitations « professionnelles ». Leurs principaux objets sont le foncier, le soutien en cas de calamités, l'équipement, le soutien aux coopératives.*

Dans un premier temps, le crédit bonifié était théoriquement destiné aux petits agriculteurs, avec des plafonds régissant l'accessibilité au crédit bonifié. La réorientation de la politique de l'État vers la modernisation dans les années 1960 s'est accompagnée d'une notion nouvelle : la sélectivité des crédits en vue de développer des exploitations moyennes rentables ; à ce moment, des planchers de superficie sont fixés pour l'accès à certains prêts bonifiés.

Les crédits bonifiés ont concerné différents objets ; leurs conditions d'accès ont évolué avec la politique agricole et en fonction des contraintes budgétaires.

Les prêts calamités étaient attribués largement dans un premier temps, puis la sécheresse de 1976 et les inondations de 1977 ont conduit à introduire une sélectivité (plafonds de revenus et de prêts, minimum de pertes).

Les prêts fonciers, lancés très tôt (1910), ont bénéficié de conditions de faveur jusqu'en 1959 (entre 1 et 3 %, assorti de bonifications complémentaires en fonction du nombre d'enfants, pour des durées pouvant atteindre trente ans), sous conditions de valeurs plafond du patrimoine de l'emprunteur et du prêt consenti. Les décrets de 1963-1965 renversent la situation en exigeant un effort d'autofinancement de l'accédant (de 20 à 40 %) et un plancher en superficie (surface minimale d'installation), avec une augmentation du montant plafond des prêts par revalorisation à environ 28 ha et des taux restant modiques (4,5 %). Ces changements ont provoqué une vive croissance des volumes de prêt en permettant à des agriculteurs de taille moyenne et grande d'accéder au crédit foncier bonifié. Ils ont donc contribué à une concentration des exploitations agricoles. En 1969 apparaissent des prêts bonifiés à 7 %, et en 1971 des prêts non bonifiés. Pour limiter le coût de ces prêts pour l'État, ils ont été orientés vers l'installation et limités par des mesures d'encadrement, de non réévaluation des plafonds et de relèvement des taux, introduites depuis 1978.

Les prêts d'équipement, pour leur part, ont été développés surtout après la seconde guerre mondiale, dans le cadre de la planification, et promus pendant la phase de modernisation de l'agriculture des années 1960-1980. Ils sont devenus l'intervention clef du Crédit Agricole, avec 40 à 65 % de ses octrois de prêts moyen et long termes, sur des objets précis. Un régime spécial de prêts a été créé dès 1931 pour les jeunes agriculteurs, mais le texte majeur remonte à 1946. La révision du mécanisme en 1984 (réévaluation des montants, allongement de la durée, différé d'amortissement mais limitation à l'installation) permet aux prêts Jeunes agriculteurs (JA) de conserver une place de choix malgré un contexte d'encadrement du crédit. D'autres prêts spéciaux ont été mis en place dans le cadre de la PAC (bâtiments d'élevage, prêts spéciaux d'élevage) et des « Prêts spéciaux de modernisation » ont été instaurés en 1972 pour

le financement du programme d'investissements d'une exploitation dans le cadre d'un plan de développement (directive CEE 1972).

Les prêts à moyen terme ordinaires, derniers prêts bonifiés à caractère général, ont été supprimés fin 1983.

Des procédures d'aide aux agriculteurs en difficulté ont été mises en place et partiellement financées par ponction sur les excédents de la CNCA. Elles incluent des prêts bonifiés de consolidation des dettes pour les exploitations dont la survie est menacée, assortis de subventions et de prêts à taux réduit, et imposent la définition d'un plan de redressement, à la mise en œuvre duquel le directeur de la caisse régionale du Crédit Agricole est associé. En 2010, pour faire face à la sécheresse, de tels prêts bonifiés de consolidation ont été mis en place dans le cadre du Plan de soutien exceptionnel à l'agriculture (PSEA), en complément des subventions du Dispositif d'accompagnement spécifique des agriculteurs en difficulté (Dacs-Agri).

Enfin, les prêts aux coopératives ont notamment concerné la régulation de la conjoncture agricole par le financement du stockage. La part des prêts bonifiés dans l'ensemble des prêts aux coopératives du Crédit Agricole régresse au cours de la décennie 1970, passant de 66 à 33 %.

Le coût des programmes de bonification des taux conduit l'État à les limiter progressivement, à partir de 1970, en les spécialisant. L'État met désormais l'accent presque exclusivement sur la modernisation plutôt que sur la transmission des exploitations. Ce sont des éléments qui expliquent à la fois la contraction du marché foncier depuis 1974 et, en même temps, le recul de la part du Crédit Agricole dans le financement des achats de terres par les agriculteurs : 43 % en 1972 et 27 % en 1987 (sources CNCA ; Gueslin, 1988).

La spécialisation accrue des prêts bonifiés réduit le nombre de bénéficiaires potentiels. Les prêts à l'installation des jeunes agriculteurs et à la modernisation des exploitations constituent en pratique, en 2005, de 80 à 90 % des engagements de prêts bénéficiant d'une bonification d'intérêt. Ils sont accordés pour des durées pouvant aller jusqu'à quinze ans (Cour des comptes, 2009). En 2007, le dispositif a été recentré sur les seuls prêts à l'installation, qui sont les seuls à être encore cofinancés par la Communauté européenne jusqu'en 2015 : les prêts à l'installation ont représenté 54 % des nouveaux prêts bonifiés et 70 % des encours ; le Crédit Agricole a déboursé près de 83 % des nouveaux prêts à l'installation (Cour des comptes, *ibid.*).

*En périodes de forte inflation, la bonification devient une lourde charge pour le budget de l'État, alourdie par le coût du dispositif de suivi et de gestion*

### Synthèse

*Pendant les périodes de forte inflation, la bonification a représenté une charge très lourde pour le budget de l'État, qui a réduit progressivement les prêts bonifiés par un ciblage plus précis. En outre, le mécanisme de bonification possède une forte inertie budgétaire du fait de la durée des concours et de leurs taux fixes, ce qui entraîne des évolutions de son coût pour l'État en fonction de facteurs extérieurs qui rendent difficile la maîtrise du budget alloué. Au coût direct de la bonification, il faut de plus ajouter le coût du dispositif de gestion et de contrôle et la rémunération des services bancaires. Du fait de l'ensemble de ces éléments, la Cour des comptes et le ministère des Finances interrogent depuis 2007 la pertinence du maintien de ce dispositif lourd dont l'impact se réduit.*

De 1966 à 1978, le montant de la bonification a augmenté au rythme annuel de 15,9 % (7,6 % en volume) (Gueslin, 1985). En 1976, l'État, par une mission interministérielle, cherche à établir un bilan de l'efficacité des prêts bonifiés à l'agriculture. Le gouvernement d'alors s'inquiète de l'alourdissement de la charge due pour la bonification : celle-ci a vu son montant tripler depuis 1970, passant de 1,2 à 3,7 milliards d'euros (Md€) en 1976. Il atteint 5,6 Md€ en 1979 (Blogowski et al., 1983). Cette augmentation est liée à deux facteurs : d'une part, l'incitation à emprunter de la politique des structures et, d'autre part, l'écart grandissant entre le coût de la ressource et le taux des prêts bonifiés.

Les prêts bonifiés à l'agriculture représentaient encore en 2004 un encours de 7 Md€, des engagements annuels supérieurs à 600 M€ et une charge budgétaire annuelle, correspondant au paiement des bonifications d'intérêts, voisine de 200 M€. De 1961 à 2004, le dispositif de bonification a entraîné des dépenses publiques s'élevant à environ 15 Md€ (Cour des comptes, 2007). La charge budgétaire annuelle liée à la bonification a décliné au cours de la dernière période en raison notamment de la baisse des taux d'intérêt. Elle est sensiblement plus faible que vingt ans auparavant lorsque, dans son rapport public de 1987, la Cour des comptes en soulignait déjà l'importance.

Les prêts bonifiés constituent, avec l'indemnité compensatrice de handicap naturel, la principale aide versée dans le cadre de la politique de développement rural.

Pour limiter ce coût budgétaire, l'État recourt à une série de mesures. Il augmente progressivement les taux de certains prêts bonifiés (le taux des prêts fonciers passe

de son niveau historique de 3 à 4,5 % fin 1969 puis 6 % en 1978 et 9 % en 1981, tandis que d'autres prêts restent stables, aux alentours de 5 % pour certains prêts d'installation ou de modernisation). Depuis 1970, l'État fixe de plus une enveloppe globale annuelle de bonification, complétée depuis 1972 par des sous-enveloppes en fonction des opérations et des taux. L'État revoit, dans les années 1970, le calcul de la bonification en prenant en compte des ressources meilleur marché. En 1983, les prêts bonifiés à moyen terme ordinaires sont supprimés. En 2007, une « file d'attente » des demandes de prêt est mise en place pour décaler dans le temps leur impact budgétaire. Enfin, en 2008, les durées de bonification sont réduites et un plafond de subventions équivalentes est introduit.

L'ouverture de la concurrence entre plusieurs réseaux bancaires désormais autorisés à distribuer les prêts a de plus permis de limiter le montant des commissions bancaires. En outre, les prêts bonifiés à l'agriculture sont financés en partie par l'Union européenne : depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, l'Union européenne cofinance 25 % des bonifications sur les prêts de modernisation et 50 % sur les prêts d'installation des agriculteurs.

La Cour des comptes a relevé en 2009 que l'équilibre financier pour l'État était menacé par deux changements importants. D'une part, la fin programmée du cofinancement des prêts à l'installation par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) à partir de 2015, qui oblige d'ores et déjà l'État à inscrire dans ses comptes la totalité des engagements de bonification au-delà de cette date ; d'autre part, la remontée sensible depuis 2006 des taux d'intérêt de marché, entraînant un accroissement de près de 40 % du différentiel de bonification.

Au coût direct de la bonification, il faut ajouter le coût du dispositif de gestion et de contrôle. Le coût de la gestion partielle des prêts bonifiés agricoles est passé de 1,1 M€ à 4,3 M€ par an, selon le CNASEA subventionné par l'État pour cette gestion (Cour des comptes, 2007). La complexité du dispositif d'instruction, de paiement et de contrôle engendre des lourdeurs pour les usagers et induit des coûts de gestion élevés. En 2008, pour un montant équivalent d'aides accordées, le paiement des prêts bonifiés a ainsi mobilisé quarante-six emplois en équivalent temps plein travaillé (ETPT) au CNASEA, contre sept ETPT pour le paiement du plan végétal pour l'environnement et du plan de modernisation des bâtiments d'élevage.

Outre les coûts de personnel des administrations et des opérateurs concernés, il convient de relever la part significative de l'enveloppe budgétaire consacrée à la rémunération des services bancaires. Fixé à 0,5 % par an en 2003 et réduit de 0,05 % tous les ans jusqu'à décembre 2006, le taux de rémunération des établissements de crédit semble excéder les coûts supportés par ces établissements, notamment ceux

du Crédit Agricole qui réalise des gains d'échelle significatifs, grâce à la part de marché importante qu'il occupe. Il a également pour effet de donner aux coûts de gestion une part prépondérante dans les moyens consacrés à certains prêts bonifiés.

La Cour des comptes interroge depuis 2007 la pertinence du maintien de ce dispositif lourd dont l'impact se réduit. Elle concluait à nouveau en 2009 : « *Sans doute les prêts bonifiés, qui nécessitent le maintien d'une organisation et de procédures spécifiques, lourdes, coûteuses, difficiles à contrôler, ne sont-ils pas sans avantages, tant pour l'agriculteur [...], que pour l'État, qui étale le coût de cette aide sur plusieurs exercices ; mais ils ne sont pas non plus sans inconvénients. Or, aucune véritable évaluation de l'efficacité des prêts bonifiés n'a été faite* ». Le ministère des Finances semble appuyer les propos de la Cour des comptes et estime que « *Certes, l'État peut, grâce au mécanisme des prêts bonifiés, étaler le coût de l'aide sur plusieurs exercices. Néanmoins, les prêts bonifiés, se révèlent à terme plus coûteux pour les finances publiques que les aides directes, non seulement à cause des frais de gestion prélevés par les banques, mais aussi parce que le taux de base servi aux établissements de crédit est sensiblement supérieur au coût auquel l'État s'endette.* » (Réponse du ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, in Cour des comptes, 2009).

### 1.1.3. Des impacts sur le secteur agricole et sur le secteur financier français

*Un impact certain de la bonification sur la bancarisation des campagnes et la modernisation de l'agriculture, avec des conséquences différenciées sur différents types d'exploitations*

#### Synthèse

L'attribution précise de l'évolution de l'agriculture française à des facteurs spécifiques, comme le crédit ou la bonification, n'est pas possible. On peut toutefois affirmer que la bonification, combinée à une offre de prêts de long terme, a joué un rôle décisif pour bancariser les campagnes. Les prêts bonifiés ont joué un grand rôle dans la modernisation et l'intensification de l'agriculture ainsi que dans l'installation de jeunes agriculteurs, notamment entre 1965 et 1980. Les prêts bonifiés et le système Crédit Agricole ont également eu un effet sur la structure de l'agriculture, par la promotion des plus grosses exploitations au détriment des plus petites, en grande partie du fait d'irrégularités dans la gestion du crédit bonifié ; une partie de la bonification a constitué un effet d'aubaine pour des exploitations qui n'en avaient pas besoin. L'endettement de l'agriculture, favorisé par la bonification, a par ailleurs mis en difficulté de nombreuses exploitations agricoles lors des évolutions de la conjoncture

économique des années 1970 et 1980. À ceci s'est ajouté un recul des aides de l'État. En particulier, l'impact des prêts fonciers sur les exploitations est controversé. En 2007, la Cour des comptes et le ministère des Finances remettent en cause l'efficacité et l'efficience des dispositifs de prêts bonifiés dans un contexte où leur impact est limité du fait de la baisse générale des taux commerciaux et de l'existence d'autres dispositifs d'incitation à l'installation et à l'investissement.

L'évolution de l'environnement décrite au chapitre précédent est le premier facteur d'évolution de l'agriculture. « Dans une branche où la rentabilité était faible, un crédit bon marché était [toutefois également] une exigence objective pour de nombreuses exploitations. Un autre impératif était la possibilité pour l'agriculture d'accéder à des prêts longs, compte tenu de la lenteur de reproduction du capital » (Gueslin, 2005). L'offre de prêts bonifiés a ainsi permis de rendre solvable une partie de la demande potentielle en diminuant le seuil de rentabilité de l'endettement. L'introduction de ce crédit bon marché, avec une incitation à l'endettement dans le contexte de la politique des structures, dans le cadre d'une véritable banque avec un réseau étendu en milieu rural, a alors constitué un facteur décisif de la bancarisation des campagnes.

André Neveu estime que « le mécanisme des prêts bonifiés a joué un rôle particulièrement décisif dans la modernisation de l'agriculture française au cours des années 1960-1970. Les résultats sont d'ailleurs spectaculaires : la production augmente à un rythme rapide et la France devient exportatrice nette de produits agricoles. Surtout, la productivité du travail s'accroît considérablement pour atteindre le niveau des meilleurs pays agricoles européens, voire mondiaux » (Neveu, 2001). D'activité de main-d'œuvre dans le passé, elle est devenue une véritable industrie lourde, avec un coefficient de capital <sup>[1]</sup> passant de 6 au début des années 1960 à plus de 12 au début des années 1980 (Gueslin, 2005).

---

[1] Coefficient de capital : (capital d'exploitation + capital foncier) / valeur ajoutée de la branche.

### Graphique 1 Part de l'endettement de l'agriculture dans la valeur ajoutée de la branche



Source : Gueslin, 1988.

La part des achats de terres agricoles financées par le Crédit Agricole passe de 22 à 42 % entre 1965 et 1973. André Gueslin estime qu'il est certain que les prêts fonciers ont permis une augmentation de la taille moyenne de l'exploitation agricole. Le taux d'investissement pour sa part, incluant foncier et équipement (formation brute de capital fixe/valeur ajoutée de la branche), passe d'à peine 12 % en 1960 à environ 25 % au début des années 1980 (Gueslin, 1985).

Notons que les modalités de mise en place des crédits bonifiés ont impacté la structure des exploitations agricoles. En effet, dans la première période, jusqu'en 1960, la politique de bonification visait la promotion de la petite agriculture familiale, et des plafonds très bas de montant des crédits ont été fixés, pour limiter l'intérêt des crédits bonifiés pour les gros agriculteurs. À partir des années 1960, la politique agricole de la France évolue vers un objectif de développement des exploitations moyennes rentables ; à ce moment, des planchers de superficie sont fixés pour l'accès à certains prêts bonifiés et une sélectivité dans l'accès au crédit sur la base des profils des bénéficiaires est introduite. Les seuils définis par la politique n'ont toutefois pas toujours été appliqués rigoureusement et de nombreux gros exploitants se sont appuyés sur les prêts bonifiés pour développer leur activité, pratique régulièrement dénoncée par l'Inspection générale des finances et déjà relevée par la circulaire Méline du 7 octobre 1916. Diverses enquêtes permettent ainsi d'affirmer que le crédit a bénéficié surtout à des

exploitations de dimension économique importante (Gueslin, 1985). Si la bonification a permis le développement d'exploitations qui n'auraient pu se développer sans subvention des taux d'intérêt, elle a également profité à des exploitations qui n'en avaient nul besoin. Ce non-respect des plafonds de crédit préalablement définis a conduit à remettre en cause l'outil crédit bonifié pour le motif qu'il aurait profité aux gros agriculteurs sans parvenir à cibler spécifiquement les petites exploitations.

Le Crédit Agricole a ainsi contribué à la mise en place d'une agriculture à deux vitesses. D'une part, une agriculture endettée et économiquement viable où se mêlent à la fois les très grandes exploitations capitalistes qui, si elles ont profité du Crédit Agricole au cours des Trente Glorieuses, n'en ont jamais eu vraiment besoin, et les exploitations moyennes rentables qui ont réussi le pari de la modernisation par l'endettement. D'autre part, une agriculture rencontrant des difficultés économiques, qu'elle soit surendettée, avec des revenus ne permettant pas de rembourser ses crédits, ou qu'elle refuse le crédit ; cette deuxième composante consiste principalement en de petites exploitations n'ayant pas fait le choix de la modernisation et explorant parfois d'autres modèles que le productivisme monoprofessionnel (Gueslin, 1988).

Dans un environnement inflationniste, l'accès au crédit bon marché et facile a poussé les agriculteurs à s'endetter, notamment par les prêts fonciers générant de lourdes charges d'amortissement non compensées par une amélioration de la rentabilité. Face à des difficultés de trésorerie, certains exploitants ont également été placés devant le dilemme de s'endetter pour atteindre un seuil présumé de rentabilité économique ou de disparaître. Dans un contexte de crise, la limitation des enveloppes de bonification a conduit à une pénurie de crédits, conduisant les caisses régionales à établir des files d'attente. Globalement, la part des intérêts dans les charges d'exploitation est passée d'à peine 5 % en 1959 à environ 25 % en 1982, mais l'approche globale masque de grands contrastes. Les petites exploitations ont alors augmenté leurs crédits à court terme non bonifiés pour pallier leurs difficultés globales.

On note une évolution des situations conduisant à des difficultés de remboursement. Jusque dans les années 1970, les difficultés financières se traduisant en impayés sur les crédits résultaient le plus souvent de situations familiales particulières. Le phénomène a pris de l'importance dans les années 1980 avec la conjonction de plusieurs facteurs : la forte baisse des prix agricoles après la première crise du pétrole, la mise en place des quotas laitiers en 1984 et la baisse rapide de l'inflation. La crise du crédit qui s'en est suivie à la fin des années 1970 a eu des conséquences sociales lourdes sur le secteur agricole, dans lesquelles le Crédit Agricole a été partie prenante, avec des cas de reprise d'exploitations et d'expropriations. Dès 1978, celui-ci a lancé un cri d'alarme

sur la situation potentielle de faillite de certaines exploitations (« *L'endettement de l'agriculture française* » – mai 1978 – AG de la CNCA, cité par Blogowski *et al.*, 1983). Au total, 40 000 exploitations se sont ainsi retrouvées en difficulté financière à la fin des années 1980 (Neveu, 2007). En 1980, une enquête portant sur 756 exploitations dans trente départements montre que l'origine des difficultés vient du crédit pour 18 % d'entre elles : recours exagéré (7,3 % des cas) et plans de financement mal adaptés (10,6 % des cas) (Gueslin, 1985).

Depuis le début de la décennie 1980, la paysannerie elle-même adopte un comportement plus prudent en matière d'endettement. Cela est particulièrement net en matière d'investissements fonciers.

La réduction du volume des aides de l'État a entraîné une augmentation des taux nominaux moyens payés par les agriculteurs et, comme tout cela intervient dans un contexte de désinflation, ceux-ci supportent, depuis 1984, des taux d'intérêt réels substantiels.

La Cour des comptes conclut dans son rapport de 2007 que « *Si les prêts bonifiés constituent des produits d'appel pour les banques, auxquelles ils procurent clients et commissions, ils entraînent des procédures lourdes, difficilement contrôlables et finalement coûteuses pour les finances de l'État.*

*Malgré les avantages consentis aux bénéficiaires, le remboursement des prêts grève pendant plusieurs années le compte des exploitations agricoles [...]. Or, la baisse des taux d'intérêt a fortement réduit l'avantage des prêts bonifiés (significatif pour les agriculteurs à l'époque où les taux dépassaient 15 %), alors qu'ils ne constituent plus une condition de l'installation des jeunes agriculteurs ou une incitation déterminante à l'investissement, pour lesquels il existe aujourd'hui d'autres dispositifs. »*

Dans le même sens, le ministre des Finances citait le rapport établi dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours de la programmation 2000-2006 par le Cabinet Ernst & Young (cité dans la Réponse du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et du ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État, porte-parole du gouvernement, *in* Cour des comptes, 2007), qui critiquait l'efficacité des dispositifs de prêts bonifiés, considérant que la faiblesse des taux de marché les rendait « *inopérants* ». Ce dernier soulignait que ces aides relèvent davantage de l'amélioration de l'environnement financier des exploitations que de « *l'effet déclencheur* » et présentaient en conséquence des risques d'effet d'aubaine.

L'efficacité des prêts bonifiés doit, en outre, être remise en perspective dans la mesure où, depuis leur création, de nombreuses aides en capital, dont la vocation est assez proche, ont été mises en place (plan de modernisation des bâtiments d'élevage, plan végétal...).

### *Un impact tangible de la bonification sur le secteur financier : la création d'une banque agricole forte*

#### *Synthèse*

*La première conséquence des prêts bonifiés sur le secteur financier a été leur contribution à la création d'une banque agricole forte, du fait de l'avantage commercial incontestable qu'ils ont représenté pour le Crédit Agricole à qui ils assuraient une clientèle captive qui s'est avérée moins risquée que dans la plupart des autres secteurs économiques. L'utilisation du Crédit Agricole comme vecteur de l'aide de l'État par le dispositif des crédits bonifiés, couplé avec les limites de la technologie de crédit appliquée, a conduit à un quasi-droit au crédit, qui s'est traduit, jusque dans les années 1970, par la mise en place de crédits à des exploitations qui ne pouvaient pas le supporter. Pour assainir la situation, le Crédit Agricole a procédé à une profonde modification de ses méthodes de financement au cours des années 1980 (Neveu, 2007). Avec la suppression du monopole du crédit bonifié en 1990, quelques grandes banques ont commencé à s'intéresser à l'agriculture. Le Crédit Agricole, et le Crédit Mutuel dans certaines régions, restent toutefois ses principales banques. Les financements non bonifiés ont pris le relais des prêts bonifiés pour financer l'agriculture, notamment du fait de la baisse des taux bancaires, qui a réduit l'attractivité des prêts bonifiés.*

La première conséquence des prêts bonifiés sur le secteur financier a été leur contribution à la création d'une banque agricole forte, du fait de l'avantage commercial incontestable qu'ils ont représenté pour le Crédit Agricole à qui ils assuraient une clientèle captive qui s'est avérée moins risquée que dans la plupart des autres secteurs économiques. Toutefois, si l'aide de l'État et le monopole de la distribution des prêts bonifiés ont joué un grand rôle dans le développement du Crédit Agricole, son activité avait déjà commencé à évoluer avant la fin du monopole, avec une part des prêts bonifiés tombée à moins de 25 % de ses réalisations à moyen et long termes en 1987. Le Crédit Agricole a conforté sa place de *leader* dans le financement du monde agricole par une culture adaptée et une capacité à accorder des aménagements de dettes. Le secteur bancaire classique, pour sa part, restait méfiant à l'égard de l'agriculture paysanne et refusait d'adapter ses produits de prêt. Le Crédit Agricole a su adapter sa stratégie de prêt aux caractéristiques des différentes zones agricoles, limitant son

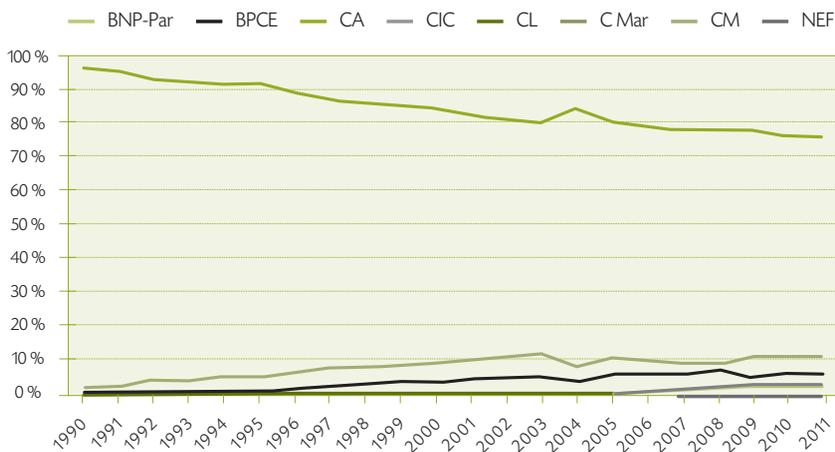
activité dans les zones d'agriculture pauvre à des prêts fonciers à long terme, accompagnés de prêts à moyen terme destinés à l'acquisition d'un capital d'installation minimum, tandis que dans les zones plus riches le crédit à court terme finançait le cycle de la récolte, les prêts à moyen terme soutenant réellement une agriculture moderne.

L'utilisation du Crédit Agricole comme vecteur de l'aide de l'État par le dispositif des crédits bonifiés, couplé avec les limites de la technologie de crédit appliquée, a conduit à un quasi-droit au crédit qui s'est traduit par la mise en place de crédits à des exploitations qui ne pouvaient pas le supporter. Pour remédier à la forte croissance des impayés suite à la crise des années 1970-1980, le Crédit Agricole a élaboré des procédures et des outils nouveaux : outils d'identification précoce des situations à risque, amélioration du suivi des prêts et en particulier des retards de remboursement, mise en place de services de précontentieux permettant la recherche de solutions avant l'engagement de poursuites. Depuis les années 1980, il a affirmé nettement, malgré quelques écarts entre le discours et la pratique dans les premières années, le refus du droit au prêt, le refus de la norme d'endettement, le refus de la procédure par tiroirs, en d'autres termes, l'abandon de la vieille pratique politico-administrative héritée du passé (Gueslin, 1988).

La fin du monopole du crédit bonifié en 1990 a permis aux autres banques à réseau (principalement les Banques Populaires, la Société Générale et la BNP) d'accroître leurs activités dans le secteur agricole. Auparavant, seul le Crédit Mutuel disposait d'une clientèle agricole relativement nombreuse dans ses zones d'implantation traditionnelle. Jusqu'en 1989, les autres grandes banques se contentaient de financer quelques grosses exploitations qui n'avaient guère accès aux prêts bonifiés, par exemple dans les secteurs viticole et arboricole. La possibilité de distribuer des prêts bonifiés leur a permis d'élargir leur champ d'intervention.

Toutefois, cette avancée fut lente, difficile et relativement modeste. En effet, l'État a progressivement réduit le volume des prêts bonifiés accordés chaque année. Beaucoup d'agriculteurs sont restés de plus attachés à leur caisse locale. Enfin, le Crédit Agricole a contre-attaqué avec une politique commerciale plus efficace que par le passé. En dehors du Crédit Mutuel, les entrants sur ce marché n'ont, dans un premier temps, reçu que les dossiers refusés par le Crédit Agricole, ce qui a conduit à des pertes importantes. La réactivité des banques privées ne s'est pas révélée meilleure que celle du Crédit Agricole et leurs compétences, inférieures, du fait qu'elles n'avaient pas de conseillers agricoles connaissant le secteur ; elles n'avaient donc pas d'avantages à faire valoir pour entrer sur le marché. Quinze ans après la banalisation des prêts bonifiés, le Crédit Agricole était toujours le principal banquier de l'agriculture, avec près de 70 % des parts de marché (au lieu de 75 à 80 %) et 80 % des prêts bonifiés.

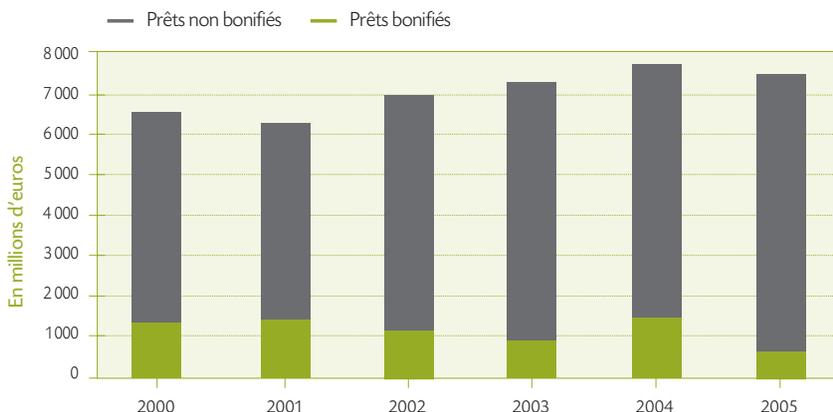
### Graphique 2 Parts de marché des banques pour les prêts bonifiés à l'agriculture entre 1990 et 2011



Source : notes de service et tableaux communiqués par le Bureau du crédit et de l'assurance du ministère de l'Agriculture.

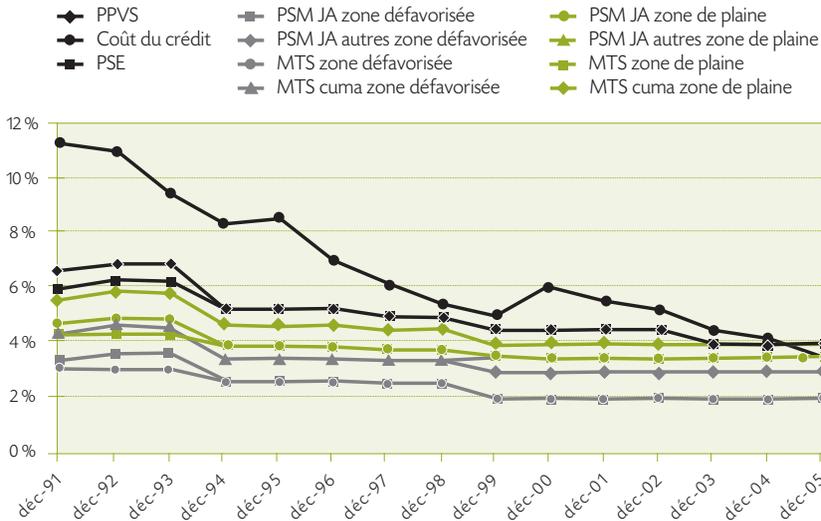
En 2005, la part des prêts bonifiés dans le financement de l'agriculture est tombée à 8 % de l'ensemble des prêts professionnels agricoles, en partie du fait de la baisse des taux qui les rendait moins attractifs.

### Graphique 3 Réalisations de prêts bonifiés et non bonifiés entre 2000 et 2005



Source : note de service du ministère de l'Agriculture, SG/DAFL/SDFA/N2006-1563 du 26 décembre 2006.

### Graphique 4 Coût du crédit et taux réglementaires des prêts bonifiés à l'agriculture (1991-2005)



Source : note de service du ministère de l'Agriculture, SG/DAFL/SDFA/N2006-1563 du 26 décembre 2006.

#### 1.1.4. Rôle essentiel de la bonification d'intérêts dans la grande phase de modernisation de l'agriculture française, en conjonction avec d'autres appuis

La bonification des prêts aux bénéficiaires finaux est une politique poursuivie par la France de 1928 à aujourd'hui. Cette continuité sur le long terme a été nécessaire pour permettre une véritable mutation en profondeur, allant de la mise en œuvre de changements dans les modes de production des exploitations existantes à l'appui à l'installation de jeunes agriculteurs, dans des conditions permettant une production moderne. L'outil de bonification, pour central qu'il ait été à certaines périodes, a toujours été mis en œuvre en conjonction avec d'autres actions, ce qui a été déterminant dans son impact sur le développement de l'agriculture : suivi et formation des agriculteurs, subventions ciblées, fonds de stabilisation sectoriels, recherche et formation. Cette période peut maintenant être considérée comme terminée et la place des prêts bonifiés dans le financement de l'agriculture a été considérablement réduite dans le dispositif d'aide à l'agriculture. Celui-ci est maintenant centré sur l'organisation et le soutien des marchés agricoles, mis en place par l'Union européenne (Neveu, 2001).

## 1.2. États-Unis

Les États-Unis sont passés en moins d'un siècle d'une agriculture parcellaire et peu développée à une agriculture extensive, parmi les plus productives au monde, notamment grâce à un gouvernement fortement impliqué dans le soutien de son agriculture, et en particulier dans l'appui au développement d'une offre de financement pour ce secteur.

### 1.2.1. Passage d'une économie majoritairement rurale à une économie moderne

Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, les États-Unis sont passés d'une économie majoritairement rurale, caractérisée par une large part de la population vivant de l'agriculture, dans les zones rurales, à une économie moderne, reposant sur le développement de l'industrie puis des services.

**Tableau 2** Indicateurs macroéconomiques sélectionnés pour 1900, 1945 et 2010

	1900	1945	2010
Population (en millions)	76	140	310
Taux de ruralité	60 %	39 %	19 %
PIB (en milliards USD, constants 2010)	~500	2 263	14 729
Part du secteur agricole dans le PIB	na	7 %	1 %
Part du secteur agricole dans l'emploi	41 %	16 %	2 %

Sources : United States Census Bureau ; Fuchs, 2009 ; Bureau of Economic Analysis ; USDA Economic Research Service (USDA/ERS) ; Bureau of Labor Statistics ; The CIA World Factbook

### D'une agriculture parcellaire à une agriculture extensive

Au début du XX<sup>e</sup> siècle, l'agriculture américaine est peu développée, consommatrice de main-d'œuvre et de traction animale, et opère dans des zones rurales où habite la majorité de la population. La situation est ainsi comparable à celle de certains pays du champ d'intervention de l'AFD. L'agriculture nord-américaine est caractérisée par un espace exploitable très vaste et une grande diversité géographique des territoires, dont ont résulté une agriculture extensive et un éventail large de filières exploitées.

Au début du siècle dernier, la grande majorité du territoire est dépendante de l'agriculture. La structure de l'agriculture a ensuite évolué pour se concentrer dans les régions les plus propices, à espace exploité quasi-constant. C'est ainsi la concentration des exploitations agricoles dans les régions porteuses qui a permis le passage d'une agriculture parcellaire à une agriculture extensive. La diversité des filières de production s'est maintenue dans un contexte de forte concentration du secteur et de spécialisation des exploitations. À partir des années 1960, l'évolution de la productivité de l'agriculture américaine s'est accélérée.

### *Le financement du secteur agricole repose en majeure partie sur l'action fédérale*

Au début du XX<sup>e</sup> siècle, l'offre commerciale de crédit au secteur agricole est limitée : les banques rurales sont pénalisées par leur petite échelle et leur isolement, et les agriculteurs américains connaissent des difficultés pour accéder au crédit formel dans des conditions satisfaisantes. A cette époque, le problème de l'accès des agriculteurs à des crédits immobiliers agricoles attire une attention croissante des autorités américaines et aboutit à la mise en place, à partir de 1916, d'interventions fédérales en appui au financement du secteur agricole. La FSA (Agence de services agricoles) et le FCS (Système de crédit agricole) sont, encore aujourd'hui, les deux principales composantes de l'action fédérale sur les marchés de crédit agricole, et s'inscrivent dans un ensemble d'interventions ayant structuré et appuyé ces marchés. La FSA est une agence fédérale qui distribue des prêts concessionnels ou bonifiés aux agriculteurs. Le FCS, pour sa part, est une organisation coopérative indépendante, sponsorisée par le Gouvernement fédéral et supervisée par une instance de régulation dédiée, la *Federal Credit Administration* (Administration fédérale du crédit). Le FCS ne collecte pas d'épargne mais propose des prêts à court, moyen et long termes aux clients de détail des marchés de crédit au secteur agricole. Les conditions de ces prêts sont semblables à celles proposées par les banques commerciales, le FCS n'ayant pas vocation à proposer des prêts dont les taux sont bonifiés. À ce titre, le FCS n'entre donc pas dans le périmètre des interventions présentées *infra*.

Aujourd'hui, le financement du secteur agricole est assuré pour moitié par les banques commerciales, complétées par le système coopératif FCS (41 %), la part des financements informels ayant considérablement reculé et la FSA se cantonnant à une part minoritaire des besoins.

## 1.2.2. Des interventions comportant une bonification des taux d'intérêt essentiellement sous l'égide de la FSA

Des deux principaux axes du programme d'intervention fédérale en matière de financement du secteur agricole, seule la FSA joue le rôle de « prêteur en dernier ressort », avec pour vocation la distribution directe de prêts concessionnels ou bonifiés aux agriculteurs exclus des systèmes de financement commerciaux et coopératifs.

*Les interventions, justifiées par des objectifs politiques, économiques et sociaux, ont évolué avec le contexte américain*

### Synthèse

*Les interventions du Gouvernement fédéral sur les marchés du crédit au secteur agricole sont justifiées par des objectifs à la fois politiques, économiques et sociaux. Les objectifs et les cibles des programmes de bonification ont évolué en fonction du contexte du fait qu'ils sont contrôlés par le pouvoir politique. Le choix de l'outil bonification, de préférence à l'outil subvention, est justifié d'une part par l'opportunité qu'il ouvre d'accompagner dans la durée l'évolution des exploitations agricoles, et d'autre part par l'effet de levier qu'il permet sur des ressources en prêt.*

Les interventions du Gouvernement fédéral sur les marchés du crédit au secteur agricole sont justifiées par des objectifs à la fois politiques, économiques et sociaux.

Sur le plan politique, l'objectif de souveraineté alimentaire est l'argument sous-jacent des politiques de soutien au secteur agricole. Le lien étroit entre l'agriculture et l'indépendance alimentaire d'un pays donne en effet un caractère stratégique particulier au secteur agricole, puisque la satisfaction des besoins alimentaires de l'ensemble de la population est une condition nécessaire au maintien de la paix sociale au sein d'un pays. Un second objectif politique est le maintien d'une certaine part d'agriculture familiale (Dodson et Koenig, 2001).

Sur le plan économique, l'intervention du Gouvernement fédéral sur les marchés du crédit au secteur agricole a été – et continue d'être – principalement justifiée par les défaillances de ces marchés, liées aux asymétries d'information, aux externalités, aux déséquilibres économiques, au manque de concurrence, au manque de liquidités et au caractère incomplet des marchés.

Le point de départ des interventions fédérales est le constat de l'existence d'un gap de financement touchant au volume, aux caractéristiques des prêts et au coût. Les volumes de crédit disponibles en zones rurales sont généralement insuffisants. Les

variations et la disponibilité de l'offre de crédit sont dé-corrélées des besoins des agriculteurs et les conditions associées au crédit disponible ne correspondent pas à la spécificité de ce besoin. Le crédit agricole fourni par des sources privées est trop coûteux pour certains agriculteurs et les agriculteurs les plus pauvres ne peuvent pas obtenir de crédit du tout ou obtiennent des montants insuffisants (Brake, 1975).

Les objectifs en matière de financement agricole sont globalement de réduire les disparités régionales en termes de taux d'intérêt (harmonisation), de réduire le coût moyen du crédit agricole (taux d'intérêt), de fournir du crédit de long et moyen termes (durée), et d'adapter la disponibilité du crédit aux variations périodiques de la demande (saisonnalité). L'influence de chacun de ces objectifs varie en fonction du contexte et de la politique du gouvernement, comme décrit dans la chronologie des pages suivantes.

Par ailleurs, en lien avec la souveraineté alimentaire, l'un des objectifs du soutien au financement de l'agriculture est la réduction de la dépense alimentaire par personne, en vue de contribuer à la croissance de l'économie. En effet, lorsque la part de la dépense alimentaire dans le budget des ménages diminue, les agents économiques sont en mesure de reporter leur dépense sur d'autres types de biens et favorisent ainsi la croissance de l'économie.

Sur le plan social, dans certains cas, l'*Office of Management and Budget* (Bureau de la gestion et du budget) indique que les interventions fédérales sur les marchés de crédit agricole peuvent être utilisées pour influencer l'allocation des ressources en faveur des segments défavorisés de la population d'agriculteurs. Il s'agissait initialement de venir en soutien aux victimes de catastrophes, puis aux plus démunis. Aujourd'hui, il s'agit principalement d'aider les minorités ethniques, les femmes et les jeunes.

Contrairement au système coopératif FCS, dont le mode de fonctionnement permet que les décisions prises tiennent directement compte de l'opinion des bénéficiaires, les programmes fédéraux successifs de bonification des crédits au secteur agricole sont décidés par le gouvernement. La prise en compte de l'avis des bénéficiaires ne fait pas l'objet de procédures spécifiques et les agriculteurs ne peuvent influencer sur les programmes que très indirectement *via* le Congrès. Cette différence de fonctionnement rend les objectifs des programmes de bonification beaucoup plus perméables au contexte que ceux du système coopératif et est à l'origine d'amendements plus fréquents au cours du temps.

La vocation initiale du premier programme de crédit bonifié lancé en 1918, appelé « *Emergency crop and seed loans* » (prêts d'urgence pour les récoltes et les semences), est de fournir des ressources peu coûteuses aux agriculteurs touchés par des catas-

trophes naturelles ou climatiques. L'objectif principal est de remédier à des situations d'urgence, en fournissant des ressources suffisantes pour prendre en charge les intrants nécessaires et les pertes matérielles subies. À partir de 1932, pendant la Grande Dépression, cet objectif évolue pour s'orienter vers des motivations relevant davantage de l'aide sociale. Il est poursuivi par des institutions se succédant sur une période très brève : *Rural Rehabilitation Corporation* (Société pour la réhabilitation rurale) en 1933, *Resettlement Administration* (Office de la réinstallation) en 1935, *Farm Security Administration* (Administration pour la sécurité des exploitations agricoles) en 1938. Le programme de bonification vise désormais à appuyer les familles dont les exploitations agricoles sont dans une situation financière difficile. L'objectif est double : il s'agit de maintenir ces familles dans leurs exploitations et de réduire leurs besoins en aides sociales directes. C'est également pendant cette période que débutent les mesures de supervision financière accompagnant les prêts. L'éducation apportée aux bénéficiaires grâce à la supervision est un argument permettant de justifier le programme, par rapport à d'autres modes de subvention, encore utilisé de nos jours. A partir de 1946, avec la création de l'Administration des agriculteurs (*Farmers' Home Administration* – FmHA, remplacée en 1994 par la FSA), les objectifs du programme de bonification évoluent à nouveau, pour s'apparenter davantage au développement économique. Le programme est recentré pour cibler les exploitants privés d'accès au crédit et dont la situation permet d'envisager la possibilité d'un accès à l'offre commerciale à terme. Pendant les années 1970, les taux d'intérêt du marché sont élevés et un nouveau revirement s'opère. Le Congrès décide d'utiliser les prêts bonifiés au secteur agricole comme instrument d'assistance massive aux agriculteurs en difficulté, afin de leur permettre de faire face à la faiblesse de leurs revenus et à des situations financières difficiles. Face à la crise du secteur agricole au début des années 1980, cet objectif d'assistance se poursuit pendant cette décennie. Ce n'est qu'au début des années 1990 que le gouvernement décide de modifier son mode d'intervention afin de réduire les coûts, devant l'ampleur de la dépense publique associée à ce programme. Les prêts directs sont alors recentrés sur les segments les plus défavorisés de la population agricole.

Aujourd'hui, les arguments permettant de justifier le maintien du programme reprennent des éléments évoqués par le passé. Tout d'abord, l'objectif d'équité sociale, visant la redistribution des ressources aux segments défavorisés (aujourd'hui les minorités ethniques, les femmes et les jeunes) ; ensuite, les bénéfices de l'éducation donnée aux bénéficiaires grâce à la supervision rapprochée des crédits, qui serait moins naturelle avec un programme de subvention directe ; enfin, l'effet de levier plus important associé à la bonification de crédits, par rapport à un programme de subvention directe, et par conséquent l'insuffisance des montants de subvention directe équivalents au coût de la bonification.

## *Les crédits bonifiés financent les investissements, l'exploitation et les urgences, sur ressources d'emprunts et budget fédéraux et sur ressources du secteur financier privé*

### *Synthèse*

*L'administration fédérale, via la FSA, distribue trois types de crédits bonifiés depuis 1946 (investissement, exploitation et urgence), qui sont soit distribués directement ou, depuis 1974, garantis (sauf les prêts d'urgence). Les ressources de la FSA sont gérées via le « Agricultural Credit Insurance Fund » (Fonds d'assurance du crédit agricole) qui est alimenté par le remboursement et les intérêts des crédits, des emprunts au trésor public et des crédits votés annuellement par le Congrès. Les ressources finançant les prêts garantis sont fournies par le secteur privé.*

La FSA a remplacé la FmHA en 1994, en reprenant l'ensemble de ses prérogatives. La FmHA, fondée en 1946, avait elle-même été précédée par plusieurs autres institutions, dont le périmètre d'intervention a sensiblement évolué au cours du temps.

À partir de 1918 et jusqu'à la Grande Dépression, le programme de prêts bonifiés inclut uniquement une composante « urgence », c'est-à-dire des prêts permettant aux agriculteurs de faire face aux catastrophes (*Emergency crop and seed loans*). À partir des années 1930, le gouvernement instaure dans un premier temps, en complément des prêts d'urgence, des prêts pour couvrir les dépenses d'exploitation puis, à partir de 1937, des prêts pour l'achat d'exploitations. À partir de 1946, dans le cadre de la création de la FmHA, l'offre de prêts bonifiés est structurée en trois composantes : la propriété agricole (*Farm Ownership – FO*), les crédits d'exploitation (*Operating Loans – OL*), les urgences liées aux catastrophes (*Emergency Disaster – EM*). Ces prêts couvrent les besoins de court, moyen et long termes. Cette structure est encore utilisée aujourd'hui.

Enfin, dans le cadre d'un effort du gouvernement pour réduire le coût de l'assistance aux agriculteurs, en 1974, un programme de garantie des prêts distribués par d'autres acteurs est lancé. Les volumes de prêts garantis n'atteindront cependant pas un niveau significatif avant 1984. Les prêts sont garantis à hauteur de 90 ou 95 %.

Aujourd'hui, la FSA propose toujours des crédits à court, moyen et long termes, selon la structure établie en 1946, incluant des prêts à l'investissement, des prêts pour les dépenses d'exploitation et des prêts pour les situations d'urgence suivant une catastrophe. Les prêts relevant des deux premières catégories peuvent être fournis soit directement par la FSA, soit par un organisme privé (banques commerciales, FCS,...) avec garantie de la FSA.

L'offre de prêt de la FSA n'est pas exclusivement à destination de l'agriculture et inclut les besoins de l'ensemble des ruraux. La FSA propose ainsi des prêts immobiliers pour le logement rural depuis 1949, ainsi que des prêts à destination des communautés rurales, introduits en 1954, et dont le périmètre s'est progressivement étendu depuis. Ces prêts ne seront pas pris en compte par la suite, car ils ne s'adressent pas directement au secteur agricole.

Les ressources finançant la FSA proviennent de différentes sources. L'*Agricultural Credit Insurance Fund* (ACIF) est un fonds de crédit *revolving* créé en 1946. Ce fonds permet à la FSA d'emprunter directement auprès du Trésor américain et ainsi de bénéficier du faible coût des ressources fédérales par rapport aux ressources du marché pour financer les prêts. Des crédits sont de plus votés chaque année, par programme, par le Congrès, dans le cadre de la détermination du budget du département de l'Agriculture des États-Unis (USDA). Ces crédits couvrent les pertes et la subvention des taux d'intérêt. Un budget est ensuite alloué par la FSA à ses bureaux régionaux, c'est-à-dire État par État. En cas d'écart important entre la demande et les fonds alloués à chaque État, des réallocations ou une centralisation des ressources sont possibles dans le courant de l'année.

Les ressources pour financer les crédits garantis sont, quant à elles, fournies par les banques commerciales et les coopératives qui distribuent ces prêts. Dans les années 1980, certains acteurs dénoncent notamment l'opacité de la prise en compte du programme de garanties de la FSA dans le budget fédéral : comme les prêts garantis ne donnent pas lieu à un flux financier immédiat, aucune inscription correspondante n'était prévue au budget (Penner, 1983). Cette situation a pris fin par une réforme votée en 1990, à la suite de laquelle les montants correspondants sont désormais pris en compte dès que la garantie des prêts est octroyée (Dodson et Koenig, 2006).

*Les concours ciblent les plus pauvres, avec des conditions différentes, et comportent un accompagnement systématique des bénéficiaires*

### Synthèse

*La FSA cible les populations d'agriculteurs appartenant aux groupes les plus fragiles. Le niveau des taux d'intérêt des crédits octroyés directement par la FSA est indexé sur le coût des ressources de l'administration, augmenté d'une faible marge. Des taux d'intérêt spéciaux, bénéficiant d'une subvention complémentaire et à destination de populations ciblées, ont de plus été introduits pendant les années 1970 et étendus aux prêts garantis dans les années 1980. La durée des prêts permet de couvrir les besoins à court, moyen et long termes. Pour éviter les dérives, la durée de participation*

au programme est limitée dans le temps depuis 1992, mais ces limites ne sont pas systématiquement appliquées. L'une des principales spécificités des programmes de prêts de la FSA est la supervision rapprochée et la formation, associées à l'octroi des crédits. L'objectif est d'aider les emprunteurs à gravir l'échelon manquant pour accéder au crédit commercial, y compris en termes de capacités de gestion.

La cible principale des programmes de prêts bonifiés sont les jeunes agriculteurs et les groupes sociaux défavorisés (minorités ethniques et femmes). Les jeunes sont une cible très privilégiée du programme de crédits bonifiés, dans la mesure où une part élevée des octrois leur est réservée pendant les onze premiers mois de l'année, chaque année (70 % des prêts à l'investissement et 35 % des prêts d'exploitation) (Dodson et Koenig, *ibid.*). Une part des octrois, variable selon les comtés, est également réservée aux groupes sociaux désavantagés et aux femmes.

L'obtention d'une garantie de la FSA est conditionnée à l'échec de toute demande de prêt auprès des acteurs commerciaux et coopératifs, tandis que l'obtention d'un prêt directement octroyé par la FSA nécessite que les mêmes conditions soient réunies, y compris avec garantie de la FSA. Pour les prêts directement octroyés, les emprunteurs doivent également s'engager à refinancer leur prêt auprès du secteur privé ou coopératif, si leur situation financière s'améliore au cours de la durée du prêt.

Les plafonds des garanties sont suffisamment bas pour assurer un ciblage cohérent avec les objectifs du programme. Le plafond associé aux prêts directement octroyés est plus bas que les plafonds des prêts garantis. L'éligibilité des bénéficiaires est évaluée localement, au cas par cas, et peut, dans certains cas, être revue annuellement.

Historiquement, les taux d'intérêt des prêts proposés par la FSA reposent sur le coût de l'emprunt pour le Gouvernement fédéral. Les taux d'intérêt « standards » de la FSA sont aujourd'hui encore déterminés ainsi. Par exemple, en 1998, les taux d'intérêt reposaient sur les taux moyens des obligations du Trésor américain plus un pourcent, pour un terme à cinq ans pour des prêts d'exploitation, et à vingt-cinq ans pour des crédits à l'investissement.

Les taux d'intérêt des prêts garantis par la FSA sont négociés commercialement par le client avec l'intermédiaire distributeur (banque commerciale ou FCS), mais font néanmoins l'objet de conditions dans le cadre de la convention avec la FSA : ils doivent être similaires aux taux des prêts octroyés sans garantie pour des objets comparables.

Dans les années 1970, les conditions macroéconomiques ont amené le gouvernement à instaurer un taux d'intérêt préférentiel, à destination de certaines populations d'agriculteurs en difficulté, bénéficiant d'une subvention complémentaire du taux

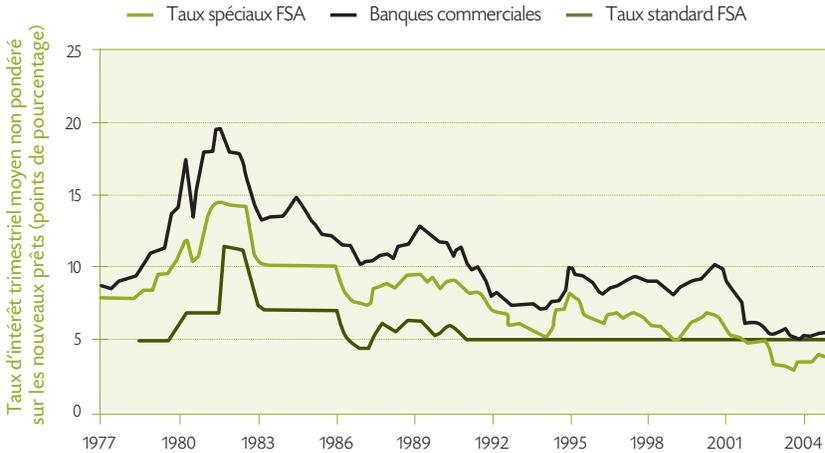
d'intérêt. Cette alternative a d'abord été introduite pour les prêts directement distribués, puis étendue aux prêts garantis pendant les années 1980. Par exemple, pendant les années 1990, le taux spécial était équivalent à la moitié du taux moyen pour les obligations du trésor américain à cinq ans, avec un seuil minimal de 5 %, en dessous duquel le taux ne pouvait pas descendre. Si le niveau de ces taux subventionnés a parfois été inférieur à l'inflation, dans des contextes où les taux d'intérêt du marché sont faibles, le seuil de 5 % crée des situations où les taux spéciaux peuvent être supérieurs aux taux standards. C'est notamment le cas pour les prêts d'exploitation depuis le début des années 2000 (cf. graphique 5).

Certains prêts garantis peuvent également bénéficier d'un taux d'intérêt spécial, dit « assisté ». Ce taux est sujet à des modalités différentes de celles entourant les taux spéciaux pour les prêts directs. Par exemple, dans les années 1990, le taux d'intérêt négocié est abaissé de quatre points, sans seuil minimal.

Les taux d'intérêt spéciaux concernent trois populations spécifiques. Tout d'abord, les emprunteurs qui ne peuvent pas ou plus rembourser leur dette au taux standard. Le niveau spécial a vocation à servir d'assistance temporaire et l'éligibilité des bénéficiaires est revue chaque année : si la situation financière de l'emprunteur s'améliore, le taux standard est à nouveau appliqué. Ensuite, les prêts d'urgence, dont les taux d'intérêt sont les plus bas. Ils sont fixés pour la durée de vie du prêt, indépendamment de la capacité de l'emprunteur à rembourser un prêt au taux standard. Par exemple, en 1998, le taux d'intérêt des prêts d'urgence était de 3,75 %, c'est-à-dire inférieur au seuil minimal en dessous duquel les taux d'intérêt spéciaux ne pouvaient pas descendre (5 %). Enfin, les jeunes agriculteurs, qui peuvent bénéficier systématiquement de taux d'intérêt spéciaux, même s'ils peuvent assumer un prêt au taux d'intérêt standard, mais doivent être en mesure d'apporter un capital équivalent à 10 % du montant de l'investissement. Ce taux s'applique alors jusqu'au terme du prêt. Par exemple, en 1998, ces taux d'intérêt étaient de 4 % pour l'achat d'une exploitation.

Le graphique 5 illustre, à titre d'exemple, entre 1977 et 1997, la différence entre taux commerciaux et taux de la FSA pour les prêts couvrant les dépenses d'exploitation. Pour les taux FSA standards, cette différence est de l'ordre de 2 à 4 % (avec quelques recoupements ponctuels), tandis qu'elle est beaucoup plus importante pour les taux spéciaux, avec un minimum de 4 % d'écart, et des pics avoisinant parfois les 10 %.

### Graphique 5 Évolution des taux d'intérêt des banques commerciales et de la FSA pour des prêts d'exploitation, entre 1977 et 2004



Source : Dodson et Koenig, 2006.

Les prêts à l'investissement ont des maturités allant jusqu'à quarante ans pour les prêts directs, et généralement trente ans ou moins pour les prêts garantis. Les prêts d'exploitation vont de un à sept ans s'ils sont directement octroyés par la FSA, pouvant parfois atteindre des maturités de quinze ans, dans des circonstances exceptionnelles. Les garanties des prêts d'exploitation vont jusqu'à cinq ans (Dodson et Koenig, 2006). Les maturités des prêts d'urgence sont comparables, en fonction du besoin couvert (exploitation ou investissement).

Les limites de la durée de participation au programme ont pour but d'encourager les bénéficiaires à se tourner vers le secteur financier pour financer leur activité. Par exemple, en 2006, l'obtention de nouveaux prêts était possible pendant dix ans après l'obtention d'un premier prêt à l'investissement et pendant six ans après l'obtention d'un premier prêt d'exploitation. Au regard des difficultés d'un nombre significatif d'agriculteurs à respecter ces limites, elles ont été suspendues à maintes reprises par le Congrès.

Dès le début des années 1930, le programme de crédits bonifiés de l'administration inclut une composante de supervision des opérations des exploitations agricoles bénéficiaires. Cette supervision est ensuite étendue, en 1935, afin de prendre en compte l'économie globale du foyer dans l'appui à la gestion financière.

En pratique, la FSA dispose d'agences dans la plupart des comtés, et le personnel local de la FSA aide les emprunteurs à développer des plans financiers à long terme. Le personnel se rend sur les exploitations plusieurs fois dans l'année, afin de conseiller sur les besoins en crédit et d'aider à la planification. A la fin de l'année, il travaille étroitement avec les agriculteurs-emprunteurs pour les aider à établir leur bilan et à amender les plans pour l'année suivante, en fonction de l'évolution de leur situation.

La supervision rapprochée fait partie intégrante du cycle de vie des crédits directement octroyés par la FSA. La supervision est donc gratuite, obligatoire en vertu de la réglementation fédérale (Government Printing Office, 2012), et assurée par les agents de la FSA. Pour les prêts garantis, des visites de supervision annuelles sont également prévues par la réglementation, mais sont assurées par les banques commerciales et les coopératives qui distribuent ces prêts.

Spécifiquement pour le programme de prêts directs, la supervision a pour objectif d'entraîner les bénéficiaires à la gestion financière et à la planification de leurs activités, afin qu'ils puissent accéder par la suite à l'offre commerciale de crédits.

Depuis 1990, la partie formation de ce dispositif a été formalisée dans la loi agricole, par l'obligation pour les bénéficiaires des prêts de recevoir deux formations, respectivement en gestion financière et en gestion de la production. Les bénéficiaires des prêts directs sont désormais dans l'obligation de recevoir et d'avoir validé les acquis de ces formations, à leurs frais, dans les deux ans suivant l'octroi d'un crédit. Le coût des formations peut être intégré au montant du prêt bonifié. Ces formations sont dispensées par des organismes préalablement agréés par la FSA. Dans un souci de faciliter l'accès au dispositif, tout en limitant le temps passé hors de l'exploitation, certains organismes proposent désormais des programmes *via* Internet<sup>[2]</sup>.

---

[2] Exemple de formation en gestion financière *via* Internet, d'un coût de 100 USD, proposée par le prestataire *Mi Casa Enterprises* : [http://www.fsa-micasa.com/Section2/lets\\_begin.html](http://www.fsa-micasa.com/Section2/lets_begin.html)

## *La portée des programmes de bonification des taux a été démultipliée pendant la période de crise des années 1980*

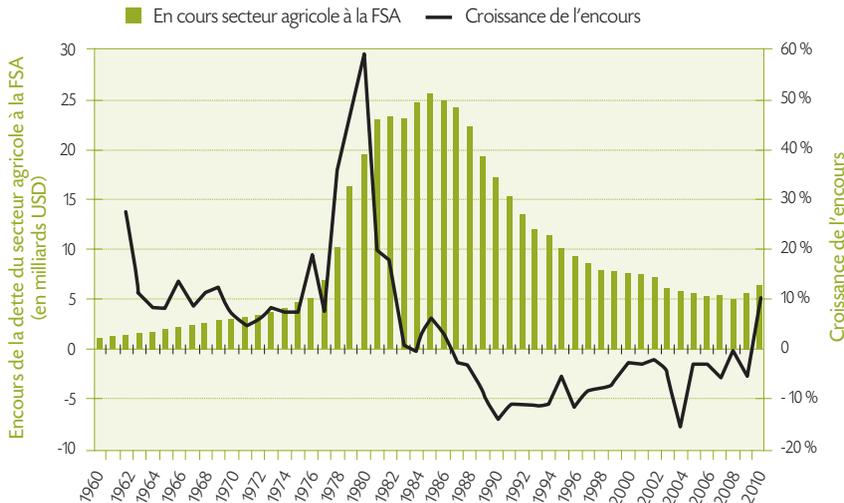
### *Synthèse*

*Le portefeuille de prêts de la FSA au secteur agricole connaît une croissance considérable à la fin des années 1970 et au début des années 1980, avec des taux de défaut importants, en raison des difficultés du secteur agricole. Cette évolution s'inscrit dans le cadre d'une croissance générale des volumes de crédits agricoles. Les programmes de crédit bonifié correspondent ainsi à une faible part de la dette du secteur agricole, sauf pendant les périodes de crise. La portée du programme d'accès à des taux d'intérêt spéciaux varie selon les années, en fonction de plusieurs facteurs, internes ou externes au programme. La part des volumes octroyés dans le cadre du programme de garanties croît à partir de la fin des années 1980 et devient rapidement prépondérante.*

Pendant les années 1970, le secteur agricole américain développe ses activités à l'exportation et ainsi sa dépendance à la demande internationale. Une baisse soudaine de cette demande au début des années 1980 entraîne ainsi des difficultés sérieuses pour ce secteur déjà très endetté.

Le Congrès utilise alors le programme de prêts bonifiés comme un instrument de la politique d'appui social, en votant des mesures qui visent à forcer la FSA à octroyer des prêts aux exploitants déjà bénéficiaires, même lorsqu'ils sont déjà en situation de défaut de remboursement. En 1984, une ordonnance de la Cour interdit notamment à la FSA d'engager des procédures pour réaliser les garanties dont elle dispose sur les prêts directs en défaut de remboursement (Dodson et Koenig, 2006). Il s'ensuit une croissance peu maîtrisée du portefeuille de la FSA, avec des volumes d'octrois annuels multipliés par un facteur huit entre le début et la fin de cette décennie.

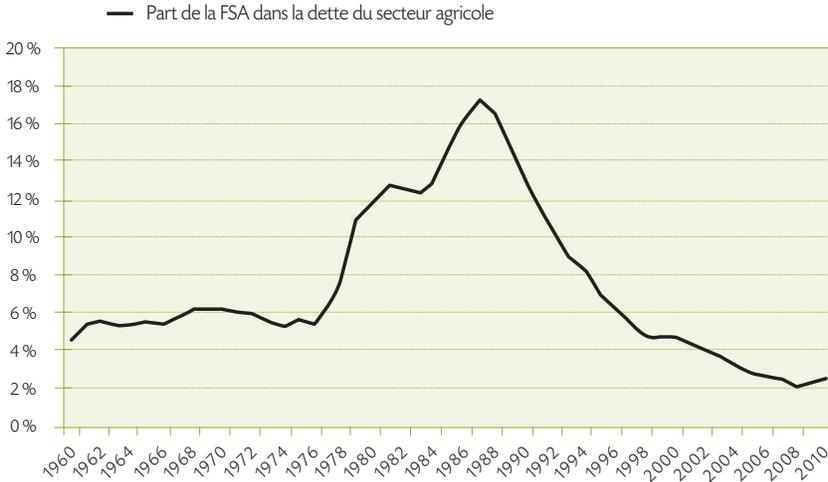
**Graphique 6** Évolution de l'encours du secteur agricole à la FSA et de son taux de croissance annuel entre 1960 et 2010



Source : USDA, Farm business balance sheet.

Le statut de prêteur de dernier recours de la FSA, sans autres activités, lui confère une part du marché du crédit agricole relativement limitée. Cette part de marché se maintient aux alentours de 5 % dans les années 1960 et 1970 et se situe, depuis le début des années 2000, à moins de 4 %. Toutefois, pendant la période de crise, traversée à partir de la fin des années 1970, elle augmente jusqu'à près de 18 %. Dans ces circonstances, la FSA a en effet pris le relais du secteur privé, afin de garantir l'accès au crédit d'agriculteurs déjà en situation difficile, et d'assurer, grâce à des taux subventionnés, que le service de la dette ne pèse pas trop sur le résultat des exploitations.

## Graphique 7 Évolution de la part des programmes de la FSA dans l'encours de la dette du secteur agricole américain entre 1960 et 2010

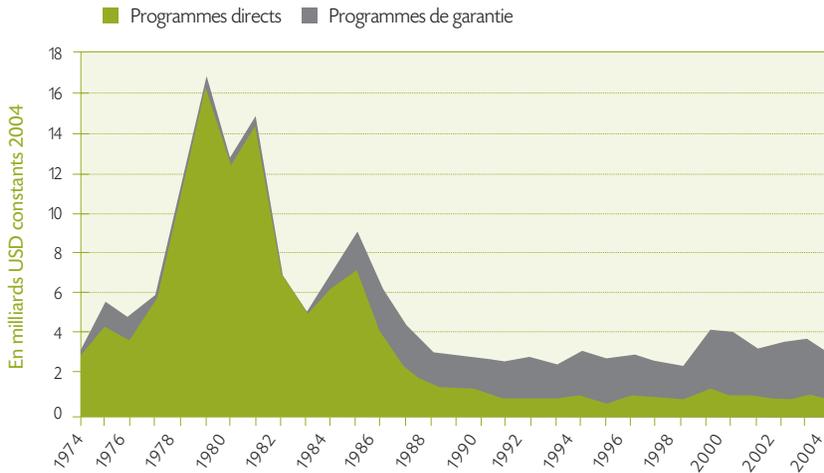


Note : la plupart des références ERS correspondent à des fichiers de données en libre accès sur le site de l'USDA : <http://www.ers.usda.gov/data-products.aspx>  
 Les données utilisées sont celles qui étaient disponibles lors de la préparation du rapport, en 2012.  
 Sources : ERS/USDA, Farm business balance sheets, 1960 à 2010.

La FSA a l'obligation d'octroyer chaque année au moins 25 % de ses prêts directs sur la base du taux spécial, mais selon les années, la part de bénéficiaires du taux spécial peut être beaucoup plus élevée (par exemple, 60 % des prêts directs et 14 % des garanties en 1997). La proportion de prêts à taux spécial varie en effet en fonction de plusieurs facteurs, tels que les ressources disponibles à la FSA, le niveau des taux d'intérêt standards, les conditions du programme, ou encore la santé financière des bénéficiaires. L'utilisation des taux spéciaux a notamment connu un pic au cœur de la crise du secteur agricole en 1981, lorsque les taux d'intérêt du marché et les budgets accordés étaient au plus haut et que le gouvernement cherchait à assister les agriculteurs en difficulté financière par le biais de ce programme.

Le programme de garanties, introduit en 1974, a peiné à décoller pendant les premières années, à cause de conditions trop contraignantes, notamment sur le taux d'intérêt maximum autorisé pour les partenaires privés (plafond à 5 %). L'assouplissement de cette règle a permis le décollage des volumes à partir de 1986, comme illustré par le graphique 8.

**Graphique 8** Évolution des volumes d'octroi annuels de prêts directs et de garanties (empilés), entre 1974 et 2004



Source : Dodson et Koenig, 2006.

L'USDA indique notamment, dans une publication du service de recherche économique de la FSA, que les garanties ont généralement été considérées comme aptes à pallier les défaillances du marché, tandis que les prêts directs sont préférables dans les situations où l'objectif est de redistribuer les ressources à des groupes désavantagés.

**Le coût de la bonification des taux résulte essentiellement des coûts administratifs et des pertes**

**Synthèse**

Les prêts à taux d'intérêt dits « standards », dont le montant repose sur le coût de la ressource fédérale augmenté d'une marge faible, et les prêts à taux d'intérêt spéciaux, qui sont explicitement bonifiés, doivent être distingués pour l'analyse du coût de la bonification. Les coûts administratifs représentent le poste de coût principal des programmes de bonification des taux de la FSA. Ils correspondent au coût de l'infrastructure et des ressources humaines nécessaires pour assurer un service et un suivi au niveau local, et sont principalement liés aux prêts directs. Les prêts octroyés dans des conditions spéciales forment la principale composante de la subvention fédérale accordée. Des pertes importantes sont attribuées aux programmes de prêts directs

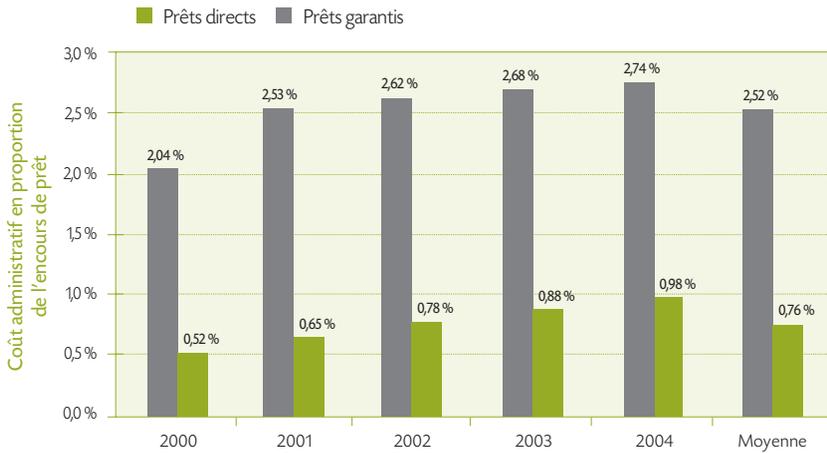
*et, dans une moindre mesure, aux programmes de garanties. De l'ensemble de ces facteurs, résulte un taux de subvention plus important pour les prêts directs que pour les prêts garantis, sauf lorsque ceux-ci bénéficient de taux d'intérêt spéciaux. La part du coût des programmes de bonification des taux dans le montant total des subventions au secteur agricole américain reste toutefois faible, notamment en comparaison des programmes de soutien des prix et des revenus des agriculteurs.*

Le coût des programmes de crédit agricole de la FSA se compose du coût de la ressource financière fédérale, des coûts administratifs, du coût de la subvention des taux d'intérêt et du coût des pertes.

Les prêts octroyés au taux d'intérêt standard, dont le montant repose sur le coût de la ressource fédérale augmenté d'une marge faible, pourraient donc être considérés comme des prêts concessionnels, si la marge ajoutée permettait de couvrir l'ensemble des autres coûts (cf. *infra*), tandis que les prêts octroyés aux taux d'intérêt spéciaux sont explicitement subventionnés.

Les coûts administratifs représentent 60 % du coût total des programmes de prêts de la FSA. Entre 1993 et 2004, un budget de 3,2 milliards USD lui a été alloué pour ses dépenses de fonctionnement, sur un budget total de 5,3 milliards USD, subventions incluses (Dodson et Koenig, 2006). Ces coûts sont majoritairement reportés sur le programme de prêts directs, étant donné que ce sont les partenaires privés qui financent, octroient, distribuent et accompagnent les prêts garantis. Les garanties sont donc moins consommatrices de ressources administratives ; le coût administratif par dollar prêté dans le cadre du programme de distribution directe a augmenté au fur et à mesure que les volumes de prêts directs régressaient au bénéfice des garanties. La marge sur les taux d'intérêt standards ne permettant pas de couvrir la totalité des coûts administratifs (et des pertes), il y a donc une subvention implicite de ce taux d'intérêt. Le graphique suivant représente une estimation du coût administratif d'un prêt de 100 USD, respectivement pour les prêts directs et les prêts garantis. Le graphique 9 illustre ainsi qu'entre 2000 et 2004, en moyenne, la FSA a dépensé 0,76 USD par 100 USD garantis, contre 2,52 USD par 100 USD directement prêtés.

**Graphique 9** Évolution des ratios des dépenses de fonctionnement pour les prêts directs et les prêts garantis entre 2000 et 2004



Source : données estimées par l'USDA, 2006.

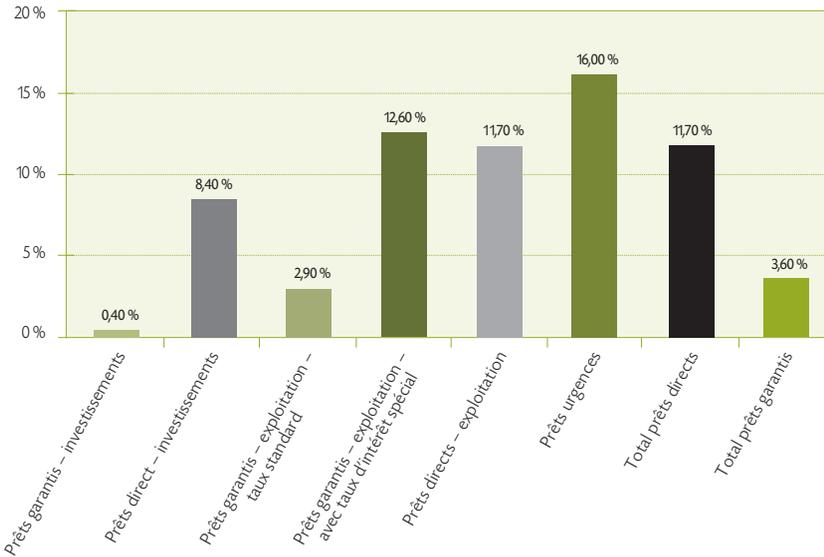
Le coût de la subvention de taux correspond à la différence entre le taux standard et le taux spécial, pour les prêts directs ou garantis.

Le coût des pertes sur prêts est une composante importante du coût total. La crise des années 1980 s'est traduite par une augmentation rapide des pertes sur les prêts directs, avec un passage de 7 à 113 millions USD par an, de 1981 à 1985 (Harman, 1989). Ces chiffres marquent le début d'une période de pertes importantes : le constat que dresse l'USDA en 2006 fait état de pertes cumulées atteignant 23 milliards USD entre 1985 et 2005, soit une moyenne de 115 millions USD par an, pour le seul programme de prêts directs (Dodson et Koenig, *ibid.*). En raison de la jeunesse du portefeuille de garanties, dont le décollage a lieu au milieu des années 1980, les pertes sont observées en décalage par rapport au portefeuille de prêts directs. Mais, comme le portefeuille de prêts directs, le portefeuille de garanties conduit à des pertes importantes : en 1990, la FSA estimait les pertes potentielles pour les années suivantes à 23 % du portefeuille, soit 1,2 milliard USD, avec des pertes effectives atteignant 300 millions USD sur les années précédentes (Harman, 1992).

De l'ensemble de ces facteurs résulte un taux de subvention plus important pour les prêts directs que pour les prêts garantis, sauf lorsque ceux-ci bénéficient de taux d'intérêt spéciaux. Le Gouvernement fédéral calcule le taux de subvention comme le rapport entre un coût et le montant d'un prêt. Par exemple, pour un taux de subvention de 1 %, il sera possible de prêter 100 USD pour chaque dollar dépensé, tandis que pour un taux de subvention de 5 %, il ne sera possible de prêter que 20 USD pour chaque dollar dépensé. Le graphique 10 présente les taux de subvention estimés par le gouvernement sur la base des données disponibles dans le budget fédéral en 2006 :

- en raison de pertes moins importantes, de subventions des taux d'intérêt moins élevées et des frais facturés aux intermédiaires financiers prêteurs pour la garantie, le taux de subvention global des prêts garantis (en vert clair sur le graphique, de 3,6 %) est nettement inférieur au taux de subvention des prêts directement distribués (en gris clair sur le graphique, de 11,7 %). L'une des différences, en termes de subvention des taux d'intérêt, est que seuls les prêts d'exploitation garantis peuvent faire l'objet de taux d'intérêt subventionnés, tandis que tous les types de prêts directs peuvent être associés à des taux spéciaux, si la situation de l'emprunteur le justifie ;
- en revanche, les prêts d'exploitation garantis bénéficiant d'un taux d'intérêt spécial sont associés à un taux de subvention plus élevé que les prêts pour des objets comparables qui sont directement distribués. Cette différence est principalement justifiée par des montants beaucoup plus importants pour les prêts garantis que pour les prêts directs et, dans une moindre mesure, par des modalités différentes de subvention des taux d'intérêt ;
- le taux de subvention des prêts d'urgence (en kaki sur le graphique, de 16 %) est le plus élevé, étant donné une subvention des taux d'intérêt plus importante, associée à des taux de défaut de remboursement plus élevés que pour les autres programmes.

**Graphique 10** Estimation des taux de subvention annuels moyens des différents programmes de la FSA entre 1992 et 2006



Source : Dodson et Koenig (2006).

La part du coût des programmes de bonification des taux dans le montant total des subventions au secteur agricole américain reste faible, notamment en comparaison des programmes de soutien des prix et des revenus des agriculteurs. Entre 1986 et 2009, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) estime que le montant des subventions accordées au secteur agricole américain a varié entre 10 et 55 milliards USD par an (OCDE, 2001), alors qu'en comparaison, entre 1992 et 2004, le coût des programmes de crédit direct et garanti de la FSA a oscillé entre 300 et 450 millions USD par an (Dodson et Koenig, 2006). Le rapport entre subventions accordées à la FSA et subvention totale varie : un minimum de 0,8 % en 1999 et un maximum de 4 % en 1995. À titre de comparaison, le programme de soutien des prix et des revenus des agriculteurs géré par la *Commodity Credit Corporation* (CCC) correspondait à plus de la moitié des subventions agricoles en 1995 et plus du tiers en 1999 (Doye et Koenig, 2001).

### 1.2.3. Des impacts sur le secteur agricole et sur le secteur financier

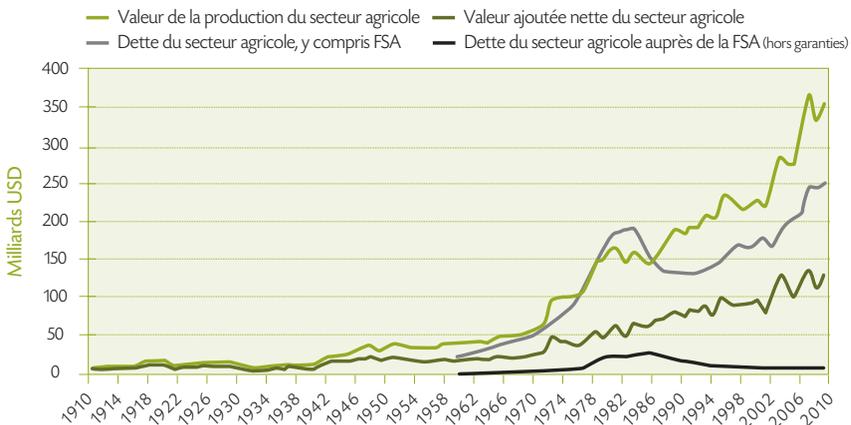
Les secteurs agricole et financier ont nettement progressé dans l'horizon temporel de l'étude, mais cette évolution résulte plutôt d'un ensemble d'appuis que d'une intervention particulière. Ainsi, au regard du grand nombre et de la diversité des facteurs en jeu, il n'apparaîtrait pas raisonnable d'estimer une répartition de l'impact entre les différents facteurs.

*Des études régionales pointent vers un impact positif des crédits bonifiés et des dispositifs de supervision et de formation sur l'agriculture*

#### Synthèse

Pendant le siècle étudié, le secteur agricole américain a connu une progression forte de sa valeur ajoutée, mais la contribution de la FSA à cette croissance est difficile à quantifier. Si l'impact des programmes de prêts bonifiés est difficilement quantifiable à l'échelle nationale, leur utilité ressort davantage à l'échelle régionale. L'impact de la supervision rapprochée et de la formation associée à l'octroi des crédits directement distribués par la FSA a été peu étudié, mais les quelques rares études qui traitent de cette question s'accordent quant à l'impact positif du dispositif de formation.

**Graphique 11** *Évolution comparée de la valeur de la production et de la valeur ajoutée du secteur agricole aux États-Unis entre 1910 et 2010, avec l'évolution de la dette du secteur agricole et de la dette de ce secteur auprès de la FSA entre 1960 et 2010*

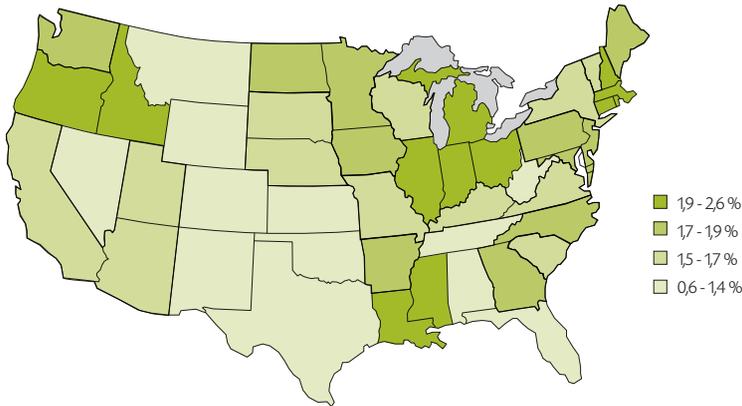


Sources : ERS/USDA (1984 à 2012 ; 2006).

Pendant le siècle étudié, le secteur agricole américain a connu une progression forte de sa valeur ajoutée, mais la contribution de la FSA à cette croissance est difficile à quantifier. La dette du secteur évolue à la hausse avec la croissance de la production et de la valeur ajoutée du secteur agricole, et la FSA a clairement contribué à assumer cette hausse pendant la période de crise financière des années 1980, mais de nombreux autres facteurs ont permis l'augmentation de cette valeur ajoutée de 5 à 130 milliards USD en cent ans. À titre d'exemples : modernisation des unités de production lors de la première partie du siècle, croissance significative des exports internationaux du secteur agricole à partir des années 1970, globalisation des marchés agricoles internationaux à partir des années 1990...

Il est difficile de tirer des conclusions à l'échelle nationale sur l'impact des programmes de prêts bonifiés de la FSA, étant donné que la portée du programme reste limitée au regard du volume total de la dette du secteur agricole, à l'exception de la période de crise financière des années 1980, où un pic à près de 20 % de l'encours de la dette du secteur agricole peut être observé. Il existe néanmoins des disparités fortes à l'échelle des régions agricoles, des États et des comtés (USDA, 2000, cité par Dodson et Koenig, 2001). Dans certaines régions ou pour certaines catégories d'emprunteurs, le Gouvernement fédéral couvre la moitié du besoin de crédit du secteur agricole (Doye et Koenig, 2001). Par exemple, les comtés les plus dépendants des programmes de la FSA sont situés dans le Nord-Est, les grandes plaines et le delta du Mississippi (Maine, Louisiane, Mississippi : près de 50 % ; Arkansas, Dakota du Nord et du Sud, Vermont, Géorgie : entre 20 et 30 % (ERS/USDA, 1983 à 2012). Une analyse au niveau régional pourrait donc confirmer l'impact des programmes de crédit bonifié sur le secteur agricole, mais peu d'études se sont intéressées à ces disparités régionales et il est ainsi difficile de se prononcer sur la base des documents disponibles. Il est néanmoins intéressant de relever dans la carte 1 ci-après que l'augmentation de la productivité du secteur agricole, telle que mesurée par l'USDA, a été supérieure à la moyenne nationale dans les États ayant bénéficié d'une part importante de financement par la FSA : entre 1960 et 2004, la croissance annuelle moyenne de la productivité a été de plus de 1,90 % en Louisiane, au Mississippi et dans le Maine, contre une moyenne nationale à 1,76 %.

Carte 1 Évolution de la productivité par État entre 1960 et 2004, en pourcentage d'évolution annuelle moyenne



Source : ERS/USDA, 1983 à 2012.

Il n'existe pas d'étude d'impact du dispositif de formation et de supervision de la FSA à l'échelle nationale. Les résultats tirés des quelques études disponibles à l'échelle des États sont néanmoins très encourageants. Selon un article portant sur une étude de l'impact de la formation en Pennsylvanie (Ballet *et al.*, 2010), les résultats obtenus démontrent qu'une partie significative des producteurs formés estiment qu'à l'issue de la formation leurs connaissances, assurance et attitude, en termes de gestion financière de leur exploitation, se sont améliorées. Ils constatent aussi que leurs pratiques de gestion de leur exploitation se sont améliorées et, enfin, que les actifs, la valeur nette et la rentabilité de leur exploitation ont augmenté. Une étude (Parsons *et al.*, 2000) concernant les États du Delaware, Maryland, New York et Pennsylvanie tirait les mêmes conclusions. Par ailleurs, l'étude Ballet *et al.* (2010) souligne que les exploitants n'ont pas toujours conscience du besoin de formation avant d'avoir suivi le programme. L'étude recommande ainsi, au regard des résultats significatifs observés, la promotion du programme de formation auprès des autres acteurs octroyant des prêts au secteur agricole, afin que les agriculteurs clients de ces intermédiaires financiers (IF) puissent également tirer les bénéfices de connaissances accrues en gestion financière de leur exploitation.

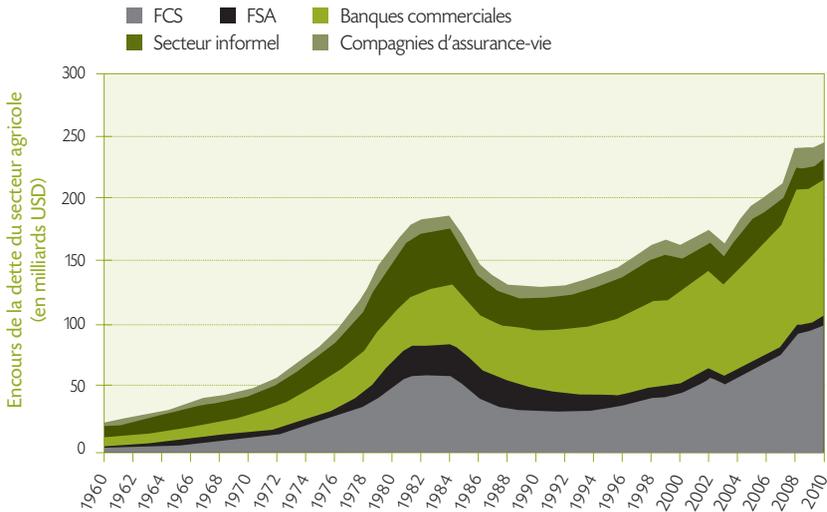
*Les programmes de la FSA ont joué un rôle important dans l'accompagnement et la complémentation du secteur financier américain pour répondre aux besoins de financement de l'agriculture.*

### *Synthèse*

*La part du secteur privé commercial (hors coopératives) dans le financement de l'agriculture s'est développée en parallèle des interventions de l'État. Les programmes de la FSA ont notamment joué un rôle important pour assurer la continuité du financement du secteur pendant la période de crise financière des années 1980. Malgré la croissance du secteur privé servant le secteur agricole, les marchés ruraux manquent toujours de concurrence et il y reste donc une place pour les interventions fédérales. Le programme de distribution directe de prêts bonifiés atteint mieux les groupes sociaux désavantagés que le programme de garantie de prêts commerciaux ; de ce fait, la qualité du portefeuille direct est nettement inférieure à celle du portefeuille garanti. Les prêts distribués par la FSA ont été accompagnés de pertes considérables, dont le lien avec la bonification est discutable. Ces pertes sont intégralement assumées par l'État fédéral mais lourdement critiquées par certaines parties, y compris au sein de l'administration fédérale.*

Entre 1960 et 2010, l'encours de la dette du secteur agricole a été multiplié par plus de dix, passant de 22 à 247 milliards USD. Pendant cette période, la part du secteur privé hors coopératives, incluant les banques commerciales et les compagnies d'assurance-vie, a crû de 40 % à près de 50 % du marché, malgré la crise majeure qui a ramené la part de ce secteur à moins de 30 % au début des années 1980. La part du secteur privé coopératif (FCS) est, quant à elle, passée de 17 % à 40 %, avec un léger resserrement de la fin des années 1980 à la fin des années 1990. C'est également pendant cette période que la part du secteur informel est passée de 40 % en 1960 à 7 % en 2010. Les interventions fédérales permettent de compléter l'offre du marché en période de crise. C'est notamment le cas de la FSA, dont la part de marché est passée de quelques pourcents à près de 20 % à la fin des années 1980 pour repasser au-dessous de 10 % dans les années 2000. La bonification ciblée des crédits au secteur agricole semble donc avoir davantage servi de complément plutôt que de substitut à l'offre commerciale (cf. graphique 12).

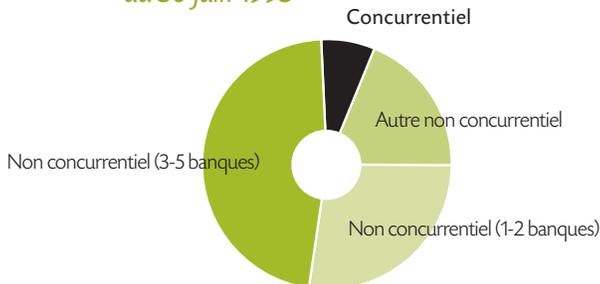
**Graphique 12** *Évolution de l'encours de la dette du secteur agricole par type de prêteur entre 1960 et 2010*



Source : USDA, Farm Business Balance Sheets, 1983 à 2012

Le secteur privé se développe correctement, mais les marchés ruraux peinent à atteindre un statut concurrentiel. Malgré l'évolution positive de la part du secteur privé dans l'encours de la dette du secteur agricole, le Département de la Justice considère, encore en 1993, que 93 % des marchés financiers ruraux sont non concurrentiels (cf. graphique 13).

**Graphique 13** *Statut concurrentiel des marchés financiers ruraux au 30 juin 1993*

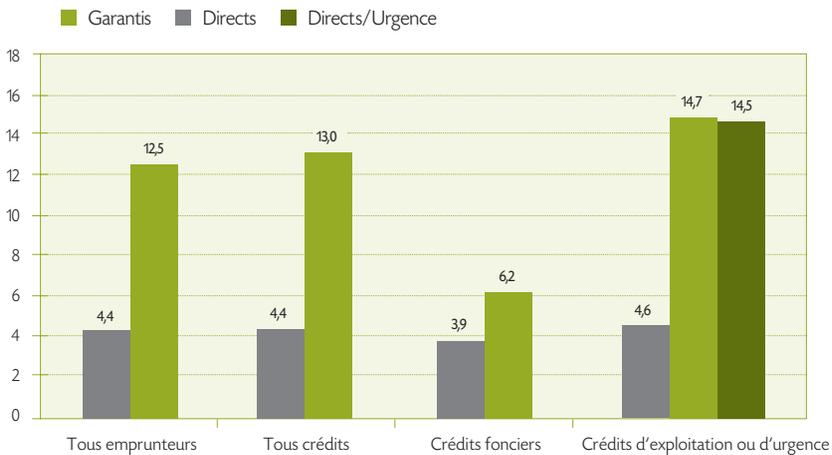


Source : ERS/USDA, 1996.

L'USDA vérifie que les crédits bonifiés directement distribués permettent de mieux financer les groupes sociaux désavantagés (femmes, agriculteurs débutants et minorités ethniques). En effet, les données recueillies indiquent que le programme de prêts directs atteint mieux cette cible, avec seulement 23 % des prêts directs à l'investissement allant aux groupes non ciblés, contre 71 % pour les prêts garantis, et respectivement 50 % contre 68 % pour les prêts d'exploitation (Dodson et Koenig, 2006).

Les prêts garantis affichent des performances meilleures que les prêts directement distribués, avec, comme l'illustre le graphique 14, un ratio de portefeuille à risque (PAR) à trente jours systématiquement et significativement supérieur pour les prêts directs. Ceci est en cohérence avec le fait que les prêts directs sont accordés aux agriculteurs les plus fragiles et à ceux qui ne trouvent pas de financement privé.

**Graphique 14** *Ratio de portefeuille à risque (PAR) moyen à 30 jours des prêts octroyés en 2000, à fin 2004, pour les prêts garantis, les prêts directs et les prêts d'urgence*



Source : USDA, Farm Loan Program Database.

Comme vu précédemment, les pertes forment en période de crise l'un des principaux postes de coût des programmes de la FSA. Le rôle de prêteur en dernier ressort, dans lequel a été forcée la FSA pendant la crise financière du secteur agricole des années 1980, a eu de lourdes conséquences en termes de pertes enregistrées à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Pendant plusieurs années consécutives,

de 1989 à 1993, le taux de perte des prêts directs par rapport à l'encours a dépassé les 10 %, atteignant jusqu'à 13,5 % en 1990. Il convient néanmoins de souligner que dans les années précédant cette crise, à la fin des années 1970, le PAR à quinze jours se situait à moins de 3 % de l'encours (aux alentours de 12 % du nombre de prêts) et les pertes à moins de 0,5 % de l'encours, témoignant une réelle capacité de la FSA à recouvrer les créances douteuses. Le problème des pertes semble ainsi davantage lié aux politiques votées par le Congrès pendant les années 1970 et 1980 (utilisation de la FSA comme instrument d'aide sociale) qu'à la bonification des taux. Le *General Accounting Office* (GAO) a néanmoins dénoncé l'importance des montants perdus par la FSA, dans un rapport rendu au Congrès, en avril 1992, et plusieurs études interrogent la pertinence du maintien du programme de prêts directs, en raison de son coût.

#### 1.2.4. *En conclusion, le système de prêts bonifiés a joué un rôle de filet de sécurité, au prix d'un coût élevé*

Les programmes de bonification forment une solution de dernier recours, qui s'adresse aux agriculteurs les moins aisés ou en situation de crise, tout en gardant l'objectif que la rentabilité des exploitations bénéficiaires soit suffisante après quelques années, pour permettre l'accès à un financement par le secteur privé. Cette solution s'accompagne donc systématiquement d'une supervision rapprochée, qui permet aux bénéficiaires de développer leurs compétences de gestion.

Après près d'un siècle d'existence, les programmes de bonification des taux représentent, en termes de volumes prêtés, une part faible de l'action fédérale en appui au financement du secteur agricole (sauf en période de crise), et la justification des coûts associés suscite une attention croissante. Si le système atteint bien le public cible, l'infrastructure nécessaire est de plus en plus coûteuse pour l'État, en raison de la diminution des volumes prêtés.

Au regard de la faiblesse de la part du marché du crédit au secteur agricole servie par la FSA, il est difficile de tirer des conclusions quant à la contribution du programme de prêts bonifiés à la croissance du secteur agricole américain, au niveau national, mais les informations disponibles à l'échelle régionale illustrent le poids de ces programmes dans les zones les moins avantagées.

L'augmentation de la part des prêts bonifiés dans la dette du secteur agricole pendant les périodes de crise montre le caractère « contracyclique » de ces interventions, qui correspond au rôle de l'État de soutenir l'activité au moment même où le secteur privé se désengage du fait de l'augmentation du risque.

## 1.3. Brésil

La distribution de prêts à des taux bonifiés a été et reste l'instrument majeur de la politique de soutien du Brésil à son agriculture. Le cas du Brésil est intéressant aussi car il montre comment le secteur bancaire privé a pendant longtemps été largement tenu à l'écart du financement de l'agriculture, sans que la politique de bonification des taux puisse en être tenue pour responsable.

### 1.3.1. L'agriculture, un secteur stratégique pour la croissance brésilienne

Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, le Brésil est passé d'une économie basée sur l'exportation de produits agricoles de rente à un statut de 6<sup>e</sup> puissance économique mondiale, après avoir connu une longue période de gouvernement dirigiste de l'économie, accompagnée de déséquilibres macroéconomiques majeurs.

L'agriculture brésilienne a ses origines dans la période coloniale, avec une agriculture de rente basée sur des grands domaines. Cette agriculture dirigée vers l'exportation s'est étendue sur le territoire en traversant plusieurs vagues d'expansion et a fourni au pays une classe d'entrepreneurs. D'un pays à vocation encore fortement rurale en 1950, le Brésil d'aujourd'hui, fortement urbanisé et industrialisé, est néanmoins l'un des plus grands exportateurs de produits agricoles du monde. Ensemble, les secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire au Brésil contribuent pour 97 % au surplus de la balance commerciale du pays.

Tableau 3 Sélection d'indicateurs 1990-2010

	1900	1950	2010
Population (en millions)	17,4	51,9	190,7
Taux de ruralité	68,9 % (1940)	63,8 %	16,52 % (2007)
PIB (en milliards USD, constants 2000)	5,0	42,6	549,6 (2000)
Part du secteur agricole dans le PIB	38,2 % (1920)	25,1 %	5,3 %
Part du secteur agricole dans l'emploi	n.d.	59,7 %	17,5 % (2007)

n.d. : données non disponibles.

Sources : Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) : *Censos Demograficos, 1956-2013* ;  
 IBGE : *Séries históricas e estatísticas* (<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br>) ; Howe, 1992.

L'agriculture brésilienne alimente un important secteur agroalimentaire national et fournit des revenus en devises élevés. Ses potentiels de croissance sont forts et dépendent en premier lieu d'une amélioration des infrastructures de transport.

Même si elle n'emploie aujourd'hui qu'une relativement faible partie de la population active, l'agriculture brésilienne a revêtu une dimension importante dans la stratégie de l'État pour la lutte contre la pauvreté.

### *La persistance d'un modèle agricole dual et inégalitaire*

Le développement de l'agriculture par vagues successives a été le principal vecteur de l'occupation de l'immense territoire brésilien. Avec l'urbanisation croissante, les surfaces utilisées par l'agriculture ont commencé à diminuer à partir de 1980, de même que le nombre de personnes employées dans le secteur agricole, au fur et à mesure que croissait sa mécanisation. C'est à partir des années 2000 que la production agricole s'est beaucoup diversifiée, même si de grandes cultures « historiques », comme la canne à sucre, le soja et le café, continuent de dominer en valeur, la production.

La structure du secteur agricole brésilien est caractérisée par la juxtaposition de très grandes et de très petites exploitations, dont le nombre a fortement augmenté depuis les années 1990, grâce à l'accélération de la réforme agraire et de la mise en œuvre d'importants programmes d'appui à l'agriculture familiale. Les exploitants agricoles brésiliens sont aujourd'hui très majoritairement propriétaires de leurs terres mais les grandes et très grandes unités restent les formes dominantes d'exploitation agricole au Brésil en termes de superficies cultivées.

Les programmes de crédit rural sont un des principaux instruments de la politique agricole du Brésil, notamment orchestrée par le ministère du Développement agraire (MDA), spécifiquement créé pour prendre en charge les politiques visant à un développement rural durable, par l'intermédiaire de réformes foncières et de l'agriculture familiale. Il répond ainsi aux aspirations des mouvements sociaux et politiques militant pour un plus juste partage de la terre. L'Institut national de la colonisation et de la réforme agraire (Incra), organe lié au MDA, est pour sa part responsable de la mise en œuvre du Programme national de réforme foncière (PNRA). Quant au Programme national pour le renforcement de l'agriculture familiale (Pronaf), il a été créé en 1995 et est un des piliers de la politique agricole brésilienne. Il a pour objet d'offrir un soutien technique et surtout financier aux exploitations familiales et offre une large palette de prêts bonifiés aux agriculteurs éligibles. Des prêts à des conditions bonifiées sont aussi accessibles aux plus grandes exploitations, octroyés par la Banque nationale pour le développement économique et social (BNDES) et les prêts accordés dans le cadre de la politique de prix minimum (prêts garantis par les produits stockés dans des entrepôts agréés)<sup>[3]</sup>.

---

[3] À partir de 2003, ces mécanismes de crédit, dans le cadre de la politique de prix minimum, ont été progressivement remplacés par d'autres instruments intégrant des mécanismes de marché, comme des primes à l'écoulement versées aux agents achetant la production excédentaire et des contrats d'options auxquels peuvent souscrire les producteurs.

### *Financement de l'agriculture : un champ d'activité quasi-exclusif des banques publiques*

Le Brésil a opté très tôt pour un système bancaire mixte en confiant aux banques de développement, dont chaque État de la Fédération a voulu se doter, le rôle de développer l'économie. Aujourd'hui encore, le secteur bancaire public, assaini, continue de jouer un rôle important. L'accès de la population à des services financiers demeure cependant encore faible ; l'accroissement du nombre de coopératives d'épargne et de crédit et d'institutions de microfinance contribue à augmenter cet accès. Jusqu'à une période récente, l'intermédiation financière exercée par le secteur bancaire du Brésil a été faible et caractérisée par des taux d'intérêt réels élevés. Le financement de l'agriculture au Brésil a été longtemps le domaine quasi-exclusif des banques publiques, qui agissaient dans le cadre d'un ensemble de mécanismes de subventionnement des taux et de soutien aux prix. L'ouverture du marché brésilien aux chaînes de valeur internationales a changé la structure du financement de l'agriculture commerciale qui a eu accès à des crédits commerciaux, mais seul le Système national de crédit rural (SNCR) finance l'agriculture familiale.

#### *1.3.2. Les interventions visant la bonification des taux d'intérêt ont su s'adapter à la taille des exploitations*

##### *Des interventions justifiées par des objectifs économiques et sociaux*

###### *Synthèse*

*Les interventions de l'État dans le crédit au secteur agricole ont été de deux ordres : elles se sont d'abord inscrites dans la politique dirigiste de l'État envers l'économie et, plus tard, dans sa politique sociale. La politique d'appui au secteur agricole au Brésil reflète la structure dualiste de ce secteur en grandes et petites exploitations (Nassar et Ures, 2009). Pour les deux catégories, le principal instrument a été, et reste, le financement par prêts bonifiés.*

Le Brésil a très tôt mis en place une politique de soutien aux secteurs de l'économie qu'il considérait comme stratégiques. Il s'est agi en premier lieu du secteur industriel dans le cadre d'une politique de substitution des importations par une production nationale. Mais l'État a considéré que le secteur agricole tourné vers l'exportation devait aussi être soutenu en tant qu'apporteur de devises destinées à financer le développement industriel.

Plus tard, confronté à la pression sociale et politique des mouvements représentant les couches les plus démunies de la population, l'État a mis en place des programmes spécifiques pour promouvoir une agriculture familiale, en accompagnement de sa politique de distribution des terres.

C'est le ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de l'Approvisionnement alimentaire (MAPA) qui est en charge de la grande agriculture commerciale alors que la politique dirigée vers les petites entités a été placée sous la tutelle du MDA. Mais dans les deux cas, le principal instrument a été, et demeure, le financement avec des taux bonifiés.

### *Les programmes de bonification brésiliens reposent sur un système de financement très élaboré*

#### *Synthèse*

*Le gouvernement du Brésil a commencé à intervenir au profit du secteur agricole dès le début des années 1930, sous la forme de compensations versées aux producteurs de café pour pallier les fluctuations des prix. Ensuite, un système très élaboré de financements à taux bonifiés a constitué le noyau de la politique agricole brésilienne. L'essentiel des prêts au secteur agricole est canalisé à travers le SNCR qui comprend des mécanismes de financement ciblés, parfois liés à des mécanismes de soutien aux prix des produits agricoles, et majoritairement fortement bonifiés. Le mécanisme de bonification des prêts au secteur rural fonctionne sur la base de taux de sortie fixés par les pouvoirs publics et un mécanisme de compensation pour les établissements de crédit qui distribuent ces prêts. Le financement des programmes de crédit pour le secteur agricole est assuré en premier lieu par un prélèvement sur le secteur bancaire et des ressources budgétaires fédérales. La distribution des prêts ruraux bonifiés est ouverte à toutes les catégories d'établissements financiers mais elle est assurée principalement par les banques publiques, ces prêts étant trop peu profitables pour intéresser un nombre important de banques privées, dont l'implication augmente cependant. Le Pronaf, principal mécanisme de crédit bonifié du SNCR destiné à l'agriculture familiale, est un programme dont l'objectif initial est d'accompagner la politique d'attribution de terres aux populations rurales et la promotion de l'agriculture familiale ; il vise aujourd'hui aussi un objectif de lutte contre la pauvreté.*

Au début des années 1930, le gouvernement a défini des mesures d'intervention au profit du secteur agricole. Il s'agissait de compensations versées aux producteurs de café, dans un contexte général de forte fluctuation des prix. Les principaux volets de la politique agricole récente du Brésil sont : (i) l'octroi de crédits à taux bonifiés,

(ii) la promotion des exportations agricoles et (iii) des interventions ponctuelles sur les marchés intérieurs. À ces instruments s'ajoutent des mesures fiscales, un financement de la recherche publique, très active, et un système de vulgarisation.

L'essentiel des prêts au secteur agricole est canalisé à travers le SNCR. Ce système, piloté par le gouvernement, comprend des mécanismes de financement ciblés et des instruments de financement liés à des mécanismes de soutien aux prix des produits agricoles.

Concernant les mécanismes de financement ciblés mis en œuvre dans le cadre du SNCR, le Pronaf octroie environ 30 % des prêts financés, avec des taux très fortement bonifiés. Le Programme gouvernemental de prêts pour les produits de base (EGF), pour sa part, facilite l'accès des exploitations et coopératives agricoles aux crédits des banques pour la commercialisation des produits agricoles livrés à des entrepôts accrédités, en refinançant ces prêts avec un fort élément de subventionnement des taux (8,75 % par an en 2000, comparé à un taux de base bancaire de 15,70 % par an). Enfin, diverses formes de financements à long terme sont offertes par la BNDES aux producteurs et aux transformateurs, le plus souvent avec des taux d'intérêt bonifiés et incluant une compensation de 3 % pour la banque.

Concernant les instruments de financement liés à des mécanismes de soutien aux prix des produits agricoles, divers programmes peuvent être cités. Le Programme gouvernemental de prêts pour les produits transformés fonctionne comme l'EGF, mais s'adresse aux transformateurs de produits agricoles qui s'engagent à verser aux producteurs un prix minimum fixé par l'État (taux de 8,75 % par an en 2000). Le système de billets à ordre pour le monde rural (NPR), pour sa part, est un dispositif de financement à court terme lié à un engagement des exploitants de livrer leur production à un prix fixé d'avance. Ce système n'est ouvert qu'à des spéculations spécifiques, par exemple le riz, le coton, le blé et le maïs. En 2000, le taux d'intérêt annuel de ces instruments de financement était de 8,75 % par an. Le programme d'acquisition des produits par l'État (AGF) offre, quant à lui, des crédits aux exploitants qui vendent directement leurs produits à l'administration fédérale à un prix minimum fixé (seuls certains produits, le plus souvent le riz, le maïs et le blé, sont éligibles). Le programme d'enchères subventionnées (PEP) vise à soutenir les prix agricoles de certains produits, avec un mécanisme permettant à l'administration d'acheter aux grossistes et aux transformateurs la différence entre le prix prévalant sur le marché, déterminé par des enchères publiques, et le prix minimum fixé pour un produit donné. Enfin, par les contrats à option, l'administration, à travers une agence spécialisée d'approvisionnement, la *Companhia Nacional de Abastecimento* (Conab),

s'engage à acheter les récoltes de certains produits à un prix fixé au début de la campagne aux détenteurs de ces options, qui les ont préalablement acquises par un système d'enchères.

Le système est complété par des instruments financiers dédiés, comme le Certificat de produit rural (CPR) qui est fondé sur une livraison future par un producteur et est un titre négociable et liquidable pouvant servir de garantie pour un prêt, le billet à ordre rural, ainsi que des produits d'assurance, comme ceux du Programme national de garantie de l'activité agricole (Proagro)<sup>[4]</sup>, et les offres privées encouragées par le Fonds de stabilité de l'assurance rurale, qui protège les assureurs en cas de sinistres exceptionnels.

Le mécanisme de bonification des prêts au secteur rural fonctionne sur la base de taux de sortie fixés par les pouvoirs publics et d'un mécanisme de compensation pour les établissements de crédit qui distribuent ces prêts. Les taux de sortie s'appliquant aux prêts bonifiés sont de 6,75 % par an et de 1 % et 5,5 % par an dans le cas des nombreux volets du Pronaf. Ces taux sont fixes et décidés par les autorités. Pour une partie des prêts accordés dans le cadre du SNCR<sup>[5]</sup>, les établissements de crédit qui sont habilités à les distribuer reçoivent mensuellement une compensation (« péréquation ») égale à la différence entre le taux de sortie imposé et leurs coûts liés à la rémunération de l'épargne domestique, plus une contribution pour couvrir leurs charges administratives. Le coût de leur risque n'est pas couvert. Les promoteurs du système estiment que ce mécanisme évite une distorsion trop importante du marché, puisqu'il n'influe pas sur le coût des ressources et compense les banques. Cependant, nous verrons plus bas que les marges des prêts bonifiés sont très faibles comparées à celles générées par les prêts réalisés sur le marché libre.

Le financement des prêts au secteur agricole est assuré en premier lieu par l'obligation faite aux banques d'y consacrer 25 % des dépôts à vue (temporairement augmentés à 30 % ; des taux plus élevés s'appliquent aux banques publiques et aux banques coopératives) ; les banques peuvent choisir de distribuer elles-mêmes les prêts ruraux ou de mettre ces ressources à la disposition des établissements de crédit habilités à distribuer ces prêts. La majorité des banques privées préfère cette dernière solution

---

[4] Auquel a été adjoint, en 2004, le Programme d'assurance de l'agriculture familiale, permettant de garantir 100 % des prêts obtenus dans le cadre du Pronaf et une partie des revenus nets estimés de l'exploitation ; en 2006/2007, 613 722 exploitations agricoles ont bénéficié de cette assurance.

[5] Ce système de péréquation ne s'applique que pour les prêts financés sur les ressources Compte d'épargne rural, Fonds de soutien des travailleurs (FAT), et pour les programmes fédéraux gérés par la BNDES ; il ne s'applique pas aux prêts financés par les ressources obligatoires prélevées auprès des banques (25 % des dépôts à vue).

et ne demande pas d'habilitation à la Banque centrale pour distribuer ces prêts bonifiés peu profitables et soumis à une réglementation excessivement complexe. En 2007, seulement 403 établissements de crédit, banques et coopératives<sup>[6]</sup>, ont contribué au système de crédit rural en accordant des crédits à des taux bonifiés aux agriculteurs. Cependant, l'implication des banques privées dans le cadre du SNCR a augmenté en 2010. L'on note également une part croissante, bien qu'encore très modeste, des coopératives de crédit dans la distribution des prêts ruraux. Les autres ressources du SNCR sont le Compte d'épargne rural et des ressources publiques en provenance de nombreux fonds.

**Tableau 4** *Origine et utilisation des ressources pour le Système national de financement rural au Brésil, de 2002 à 2010*

Origine des ressources	2002	2006	2008	2009	2010
Ressources obligatoires (prélevées sur les banques)	53 %	46 %	47 %	49 %	47 %
Compte d'épargne rural	13 %	19 %	26 %	26 %	30 %
BNDES	17 %	8 %	1 %	1 %	1 %
Autres ressources publiques	12 %	7 %	6 %	7 %	6 %
Ressources libres (volontaires)	5 %	9 %	9 %	7 %	8 %
<b>Totaux</b>	<b>100 %</b>	<b>89 %</b>	<b>89 %</b>	<b>90 %</b>	<b>93 %</b>

Utilisation des ressources	2002	2006	2008	2009	2010
Banques publiques fédérales	55 %	51 %	46 %	51 %	50 %
Banques publiques des états	2 %	2 %	3 %	4 %	2 %
Banques privées	36 %	41 %	42 %	36 %	39 %
Coopératives de crédit	7 %	6 %	9 %	9 %	9 %
<b>Totaux</b>	<b>100 %</b>				

Source : statistiques de la Banque centrale du Brésil, *Anuario estatístico de credito rural*, 2010.

[6] À titre de comparaison, en 2008, il y avait environ 2 400 établissements financiers dans le système financier brésilien : 139 banques multiservices ; 19 banques commerciales ; 4 banques de développement ; une caisse d'épargne ; 18 banques d'investissement ; 55 sociétés de crédit à la consommation ; 106 sociétés de courtage en valeurs mobilières ; 46 sociétés de courtage en devises ; 136 sociétés de distribution de valeurs mobilières ; 36 sociétés de leasing ; 17 sociétés de crédit immobilier et caisses d'épargne ; 6 sociétés de prêts hypothécaires ; 12 agences de développement ; 1 460 coopératives de crédit et 45 établissements de microfinancement.

Le financement de l'agriculture par le système privé a progressivement augmenté au cours des années 2000. Ainsi, selon un rapport de l'OMC (OMC, 2004), pour la campagne 2001-2002, le SNCR n'avait couvert que 32,6 % des besoins en financement du secteur, le reste provenant d'entreprises et d'institutions financières privées. En revanche, les petites exploitations familiales demeurent fortement tributaires de l'offre de crédit dans le cadre du SNCR.

Le Pronaf est le principal mécanisme de crédit bonifié du SNCR destiné à l'agriculture familiale. Lancé en 1995 pour accompagner la politique d'attribution de terres aux paysans démunis dans le cadre de la réforme agraire, le Pronaf consiste essentiellement en un système de crédit rural assorti d'un programme d'assistance technique. Le programme comporte aussi un volet d'infrastructures rurales (construction de routes, etc.). Il vise les petits exploitants familiaux propriétaires, locataires ou métayers ainsi que des associations et coopératives de production de petite taille. Les prêts sont destinés au financement du fonds de roulement et des investissements ; tous les prêts sont accordés avec des taux fortement bonifiés. Dans certaines conditions, des ristournes sont accordées aux bénéficiaires sur les remboursements en principal effectués en temps voulu. Il requiert un plan de financement approuvé par un technicien du réseau de vulgarisation ou des syndicats, qui est déposé auprès d'une agence d'un établissement de crédit habilité par la Banque centrale pour participer au SNCR. Les prêts sont distribués par les banques publiques, certaines banques privées et les coopératives d'épargne et de crédit. Les institutions de microfinance y participent aussi aujourd'hui.

Les conditions d'accès aux prêts sont en fonction des types d'entreprises agricoles, comme montré dans le tableau 5.

**Tableau 5** Conditions d'éligibilité aux prêts Pronaf en 2001

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Catégorie D
Caractéristique de l'exploitation <sup>[7]</sup>	Bénéficiaire de la réforme agraire	Main-d'œuvre familiale	Comme B, plus revenus non-agricoles	Comme C, et jusqu'à 2 salariés
Revenu annuel brut	Pas de limite	< BRL 1 500	BRL 1 500 – 8 000	BRL 8 000 – 27 000
Plafond de crédit	BRL 3 000 – 9 000 ; 35 % lié à des opérations agricoles	< BRL 500	BRL 500 – 2 000	< BRL 5 000
Taux d'intérêt	1,15 %	1 %	4 %	4 %
Durée	10 ans, 3 ans de différé d'amortissement	4 ans, 1 an de différé	2 ans	2 ans

Source : ministère du Développement rural, cité dans : OCDE, 2001.

En 1998, le Pronaf a été étendu aux populations rurales les plus pauvres. Cette extension a été ensuite poursuivie au bénéfice de populations rurales à revenu encore plus faible, via un impôt prélevé sur les entreprises agricoles formelles. En effet, depuis 2003, le Pronaf participe aux objectifs de réduction de la pauvreté dans le cadre du programme « zéro faim » du gouvernement. En 2008-2009, le programme a encore été étendu pour inclure d'autres activités, comme la pêche et l'aquaculture, puis les énergies renouvelables et les investissements soucieux de l'environnement.

*Les programmes de bonification ont connu un large succès au cours des années 2000, notamment dans le cadre de l'agriculture familiale*

### Synthèse

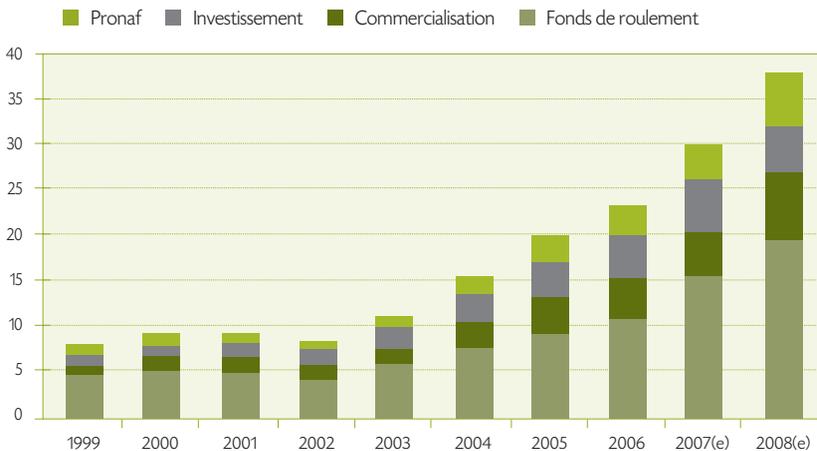
*Les prêts à des conditions bonifiées accordés par le système bancaire au secteur agricole ont augmenté fortement au cours des années 2000 ; ils constituent la plus grande partie des financements bancaires au secteur. Ils n'ont toutefois atteint des*

[7] Pour être habilité à bénéficier des crédits du Pronaf, un producteur doit obtenir une déclaration d'aptitude, délivrée par le Conseil municipal pour le développement rural.

proportions élevées par rapport à la valeur de la production que pour un certain nombre de produits. Les prêts bonifiés à l'agriculture familiale accordés dans le cadre du Pronaf se sont très rapidement développés pour atteindre 1,6 million de bénéficiaires en cinq ans. Progressivement, l'éventail des entreprises éligibles a été élargi.

Entre 1996 et 2000, le total des financements bancaires accordés aux agriculteurs et aux coopératives dans le cadre du SNCR est passé de 6,3 milliards de réals brésiliens (BRL) à environ 13,8 milliards BRL. Ce montant est à comparer avec des encours des prêts du secteur bancaire au secteur agricole de 25,5 milliards BRL, en octobre 2000 ; environ 65 % des crédits distribués dans le cadre du SNCR ont été accordés pour financer les besoins en fonds de roulement, 17 % pour financer des investissements et 18 % pour financer la commercialisation (OCDE, 2001). Le Pronaf<sup>[8]</sup>, qui rassemble les programmes de crédit destinés spécifiquement à la promotion la petite agriculture familiale, représente une partie assez modeste de l'ensemble du SNCR.

**Graphique 15** Brésil – Développement des prêts bonifiés au secteur agricole 1999-2008 (en milliards USD)

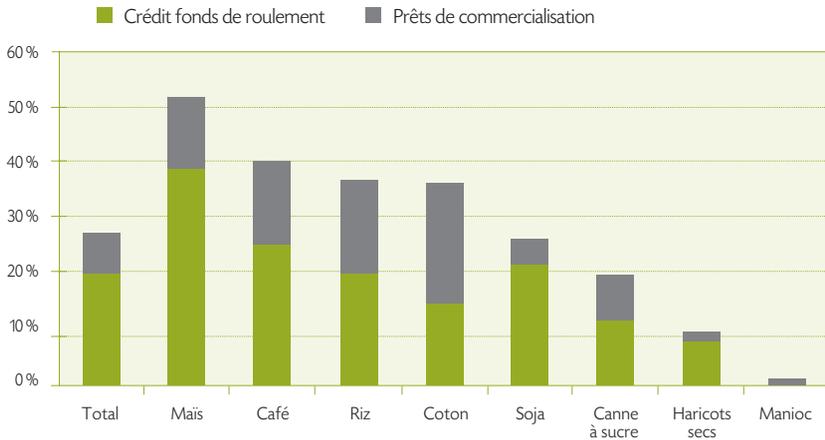


Note : estimations (e).  
Source : OCDE, 2011d.

[8] Le Pronaf comprend lui-même plusieurs types de prêts, pour le financement des investissements et celui des besoins en fonds de roulement.

Dans l'ensemble, les prêts à court terme distribués au secteur agricole n'ont pas dépassé 30 % de la valeur brute de la production agricole. Dans le cas du coton, du café, du blé et du riz, ce taux a cependant été dépassé, atteignant plus de 50 % pour le blé. Des financements commerciaux complètent ces prêts bonifiés.

**Graphique 16** Brésil – Prêts bonifiés pour le financement du fonds de roulement au secteur agricole, en relation avec la valeur de la production agricole (moyenne 2005-2007)



Source : OCDE (2011d).

L'activité de financement a très rapidement démarré pour atteindre environ 1,6 million de petites exploitations en cinq ans (1995 à 2000) et 2 millions en 2006 (Roux, 2009), avec un élargissement progressif de l'éventail des entreprises éligibles.

**Tableau 6** Brésil – Décaissements des prêts Pronaf, de 1995 à 2000

Années	Contrats de prêts	Valeur en millions de BRL
1995	32 000	93
1996	333 000	650
1997	497 000	1 637
1998	710 000	1 815
1999	823 000	1 955
2000	1 600 000	4 240

Source : ministère du Développement rural, cité dans OCDE (2001).

**Tableau 7** Brésil – Décaissements des prêts Pronaf de 1999 à 2003, par types de prêts

	Crédits de campagne		Crédits d'investissement	
	Nombre	Valeur (R\$ 1 000)	Nombre	Valeur (R\$ 1 000)
1999	672 426	1 246 159	131 610	586 223
2000	757 536	1 392 128	212 191	796 506
2001	723 754	1 444 733	186 712	708 617
2002	677 730	1 419 748	275 517	965 102
2003	860 730	2 364 895	277 382	1 442 003

Source : Pronaf, cité dans Abramovay et Piketty (2005).

## La bonification des taux, des programmes onéreux supportés par l'État

### Synthèse

Globalement, le Brésil a apporté un niveau d'appui assez modeste à son secteur agricole, comparé aux autres pays de l'OCDE. Le Pronaf, qui s'adresse à la petite agriculture familiale, est un programme onéreux, qui n'a pu atteindre ses objectifs que grâce à l'existence d'un réseau dense de syndicats ruraux et d'agences de vulgarisation agricole, ainsi que d'un système de garantie supporté par l'État.

Une étude de l'OCDE (2009) a estimé que le niveau des appuis apportés par l'État au secteur agricole, toutes catégories confondues, a été équivalent à environ 5 % de la valeur brute des ventes des exploitations agricoles depuis 2000 (moyenne de 26 % dans l'OCDE), ce qui est assez modeste comparé aux autres pays de l'OCDE. Cependant, le gouvernement a fréquemment augmenté ses appuis pendant des périodes de crise, comme celle qui a eu lieu en 2005-2006, suite à une détérioration des conditions climatiques et des prix sur les marchés.

Le Pronaf, qui s'adresse à la petite agriculture familiale, est un programme onéreux ; des données synthétiques sur les coûts du Pronaf à la charge du Trésor Public ne sont pas disponibles. Dès le départ, il a existé une controverse sur la viabilité des plus petites exploitations. Certains ont remarqué que les prêts accordés aux exploitations les plus petites sont presque équivalents à des dons (en raison des ristournes accordées en cas de paiements en temps et en heure), qu'il aurait été plus facile et moins onéreux d'administrer que des prêts. L'estimation a en outre été faite qu'en 1999 et 2000, les deux tiers des ressources destinées au Pronaf ont servi à couvrir les coûts de distribution des banques (Abramovay et Piketty, 2005).

Selon Abramovay et Piketty (*ibid.*), la distribution des prêts aux exploitations familiales ne fut possible que grâce à un réseau dense de syndicats ruraux et d'agences de vulgarisation agricole. L'importance de la création de fonds de garantie mutuels pour l'extension d'un système de distribution de prêts à taux d'intérêt bonifiés à travers le système bancaire a aussi été relevée. Cependant, le gouvernement a dû mettre en place ses propres systèmes d'assurance des prêts, dont le plus important est le « Seguro da Agricultura Familiar » (SEAF). Lancé en 2004 et appelé aussi « Programme d'assurance de l'agriculture familiale », il permet de garantir 100 % des prêts obtenus dans le cadre du Pronaf ainsi qu'une partie des revenus nets estimés de l'exploitation. Les primes encaissées par ce programme ne couvrent pas les charges, le déficit étant à la charge de l'État.

Enfin, une proportion importante des prêts a dû être réaménagée aux frais de l'État. Au milieu des années 1990, face à l'augmentation de la proportion de crédits non remboursés dans les délais, le gouvernement brésilien a adopté un programme de rééchelonnement de la dette agricole, avec des prolongements des délais de remboursements, de 20 à 24 ans selon le type d'emprunteur. Au début des années 2000, de nouvelles mesures de rééchelonnement ont prorogé les délais de remboursement des prêts pour les petits agriculteurs et les bénéficiaires de la réforme agraire à des taux d'intérêt réduits, et ont annulé partiellement la dette ou accordé des réductions aux bons payeurs. L'OCDE estimait qu'à la fin de l'année 2005, le

montant total de la dette restructurée non remboursée s'élevait à 17,3 milliards BRL (9,6 milliards USD au taux de change moyen de septembre 2008), soit presque autant que la valeur des prêts bonifiés à l'agriculture, décaissés cette même année (OMC, 2009).

Dans l'ensemble, il peut donc être considéré que l'appui à la petite agriculture familiale a mobilisé un soutien important, apporté par le budget de l'État, mis en œuvre en grande partie au travers de prêts bonifiés.

### 1.3.3. Des impacts sur le secteur agricole et sur le secteur bancaire brésilien

#### *Des effets contrastés sur le monde agricole*

##### *Synthèse*

*Les opinions sur l'impact des prêts à taux d'intérêt bonifiés sont très contrastées. En ce qui concerne la partie réservée à l'agriculture familiale, l'impact ne peut pas être mesuré seulement en termes économiques. L'aversion envers l'endettement est la raison majeure invoquée par les exploitants agricoles pour expliquer pourquoi ils ne font pas appel au crédit bancaire ; la complexité des démarches représente aussi un obstacle important. Les exploitations de taille moyenne sont celles qui sont le plus souvent exclues du crédit bancaire en raison de leur historique. Une portion assez faible des agriculteurs a accès au crédit, mais la très grande majorité de ceux qui y ont accès l'obtiennent des banques, quelle que soit la taille de leur exploitation. En ce qui concerne le Pronaf, une controverse existe sur la question de l'impact de ses prêts aux plus démunis, mais il a toutefois clairement contribué à leur bancarisation.*

Différents auteurs ont tenté d'évaluer l'impact de la bonification des prêts, dans des perspectives différentes. Castro et Texeira (2005) ont tenté de quantifier l'impact économique de l'élément de subvention des prêts sur l'économie du pays, mais leurs résultats peuvent être contestés car tous les coûts ne sont pas pris en compte. Ils ont mesuré les effets directs et indirects de ces subventions avec l'emploi de multiplicateurs de revenus basés sur un tableau entrées-sorties pour deux types d'exploitations agricoles (petite familiale et grande exploitation), en supposant une relation linéaire entre les achats des exploitations et la valeur de leur production, et arrivent à la conclusion que, pour chaque unité monétaire employée par l'État pour bonifier les taux des prêts, le produit intérieur brut (PIB) du Brésil est augmenté de 1,75 unité monétaire dans le cas des petites exploitations familiales et de 3,57 unités monétaires dans le cas des grandes exploitations. Toutefois, la méthode utilisée ne tient pas

compte des coûts d’opportunité des ressources publiques utilisées dans le système de compensation des banques participantes, ni des coûts de l’assurance des prêts et des coûts des impayés, pourtant importants.

Certains auteurs, dont Valdes (2006), estiment que c’est l’ouverture du marché brésilien aux investisseurs étrangers pendant la seconde moitié des années 1990 qui a permis le fort développement de l’agriculture, en permettant de la relier aux chaînes de valeur internationales, au sein desquelles des flux importants de crédit aux producteurs brésiliens ont pu circuler et compléter l’approvisionnement assez faible des banques. L’on observe, en effet, que la production agricole ainsi que les exportations des produits agricoles et agroalimentaires décollent véritablement au début des années 2000, ce qui permet de penser que la demande mondiale en a été une des causes, mais que la contrainte de financement a dû trouver des solutions.

**Graphique 17** Brésil – Exportations des produits agricoles et agroalimentaires, de 1997 à 2005



Source : Valdes, 2006.

En ce qui concerne la part des prêts bonifiés destinés à l'agriculture familiale, nous avons vu que cet instrument s'est inscrit dans une politique plus vaste d'accompagnement de la réforme agraire, avec une dimension politique de premier plan. Les prêts distribués dans le cadre du Pronaf, le programme d'appui visant les petites exploitations, ont couvert les besoins des ménages auxquels des terres ont pu être attribuées ainsi que ceux d'un grand nombre d'autres petites exploitations (plus d'1 million d'exploitations créées par la réforme agraire, de 1995 à 2006, et 2 millions de bénéficiaires des prêts Pronaf en 2006). Pour véritablement évaluer leur impact, il conviendrait de savoir si ces paysans ont pu effectivement être stabilisés sur ces terres, ce qui dépend de beaucoup d'autres facteurs, et qui amène notamment la question de la permanence de leur accès au crédit. Certains auteurs, sceptiques, font observer que les banques participantes ont naturellement favorisé les agriculteurs les mieux intégrés dans les marchés et souvent en relation avec de grandes entreprises agro-industrielles, privilégiant ainsi les agriculteurs localisés dans les États du sud du pays (Abramovay et Piketty, 2005). Enfin, une étude de l'OMC (2004) note qu'en dépit des conditions libérales auxquelles ils sont attribués, les fonds du Pronaf ont été régulièrement sous-utilisés (près de la moitié seulement des allocations de crédit du Pronaf a été décaissée en 2000-2001), ce qui découlerait de la complexité administrative du programme et du fait que, tous les producteurs familiaux n'étant pas à même d'élaborer des projets techniques, certains hésitent à s'endetter. Selon des chiffres fournis par les autorités brésiliennes, de 1995 à 2003, seulement 37 % du montant et 21 % du nombre des prêts distribués ont été destinés au financement d'investissements, ce qui pourrait indiquer que le Pronaf a assez peu contribué à moderniser l'agriculture familiale.

Les résultats des enquêtes dans le secteur agricole en 2006 font apparaître que la crainte de l'endettement et de la « bureaucratie » sont les deux plus importants obstacles au financement des exploitations agricoles par le crédit bancaire, quelle que soit leur taille.

**Tableau 8** Brésil – Raisons invoquées par les exploitants agricoles pour ne pas avoir demandé de crédit en 2006, par taille d'exploitation

	Garanties inadéquates	« Bureaucratie »	Défaut de paiement sur prêts antérieurs	Peur de contracter des dettes
Moins de 10 ha	10 %	19 %	7 %	63 %
De 10 ha à moins de 100 ha	7 %	28 %	12 %	52 %
De 100 ha à moins de 1000 ha	6 %	36 %	10 %	47 %
De 1000 ha et plus	6 %	46 %	9 %	39 %

Sources : IBGE, Censo Agropecuário, 2006.

Il n'est pas étonnant que les très petites exploitations de moins de dix hectares rencontrent le plus de difficultés à contracter un prêt, en raison de garanties inadéquates. Mais il est intéressant de noter que ce sont les exploitations de taille moyenne (entre 10 et moins de 1 000 ha) qui connaissent le plus de cas de rejets de leurs demande de crédit, en raison de leur historique bancaire, ce qui montre indirectement que ce sont ces exploitations qui ont bénéficié le plus facilement de prêts dans le passé. Sur le plan du statut foncier, on note que l'accès au crédit est le plus souvent refusé pour cause d'historique bancaire insatisfaisant, pour la catégorie des exploitants agricoles « installés sans titre foncier définitif », probablement en raison de leur plus grande mobilité. Sans surprise, ce sont les propriétaires de leurs terres qui ont le moins souvent de problèmes pour fournir des garanties aux financiers. Ce fait souligne l'importance du foncier dans la problématique du financement de l'agriculture.

**Tableau 9** Brésil – Raisons invoquées par les exploitants agricoles pour ne pas avoir demandé de crédit en 2006, par statut foncier

	Garanties inadéquates	« Bureaucratie »	Défaut de paiement sur prêts antérieurs	Peur de contracter des dettes
Propriétaires	7 %	24 %	9 %	59 %
Installé sans titre foncier définitif	12 %	32 %	22 %	34 %
Locataire	11 %	24 %	5 %	60 %
Métayer	12 %	20 %	5 %	63 %
Occupant	14 %	19 %	7 %	60 %

Source : IBGE : Censo Agropecuário 2006.

Selon une étude de Kessel (2001), seul un quart des exploitations agricoles avait accès au crédit. De plus, malgré la mise en place, en 2001, d'un système de financement de la petite agriculture familiale, les premiers 10 % des prêts à l'agriculture des banques privées représentaient 80 % du volume de leur crédit à ce secteur. De même, à la Banque du Brésil, 73 % du volume de crédit destiné à l'agriculture allait à 6 % des plus grands clients. Cependant, les résultats de l'enquête de 2006 sur l'agriculture montrent que les banques (y compris les banques publiques) sont les premiers financiers des exploitations agricoles qui ont accès au crédit, y compris les plus petites exploitations.

**Tableau 10** Brésil – Financements des exploitations agricoles ayant accès au crédit, par taille des exploitations et types de financiers, en 2006

	Banques	Coopératives de crédits	Autres institutions financières	Vendeurs d'intrants et d'équipements	Entreprises dans la filière	ONG	Parents et amis	Autres
Moins de 10 ha	90,1 %	4,8 %	1,0 %	0,7 %	1,9 %	0,1 %	0,8 %	0,6 %
De 10 ha à moins de 100 ha	86,6 %	8,2 %	0,6 %	1,4 %	2,1 %	0,1 %	0,5 %	0,5 %
De 100 ha à moins de 1000 ha	85,5 %	8,2 %	0,7 %	3,3 %	0,9 %	0,1 %	0,7 %	0,7 %
De 1000 ha et plus	80,4 %	5,7 %	1,2 %	8,1 %	2,8 %	0,2 %	0,8 %	0,9 %

Source : IBGE : Censo Agropecuário, 2006.

Dès le lancement du Pronaf, existait une controverse sur la viabilité des plus petites exploitations et leur capacité à s'endetter. L'État a cependant considéré que le programme permettrait à ces entités de s'intégrer dans le système financier. Les chiffres présentés *supra* montrent que cela a été le cas, s'agissant même majoritairement de banques publiques.

*Les programmes de bonification ont surtout impacté le secteur bancaire public*

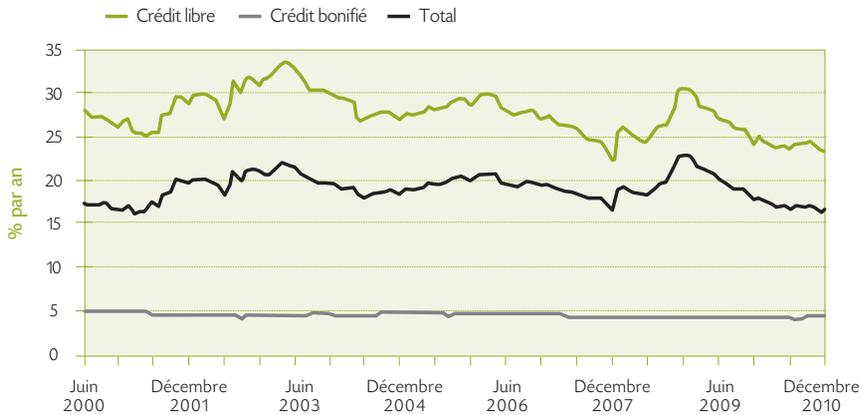
### Synthèse

*La politique de financement du secteur agricole au Brésil, axée sur l'octroi obligatoire de prêts à taux bonifiés au secteur agricole et sur les banques publiques, n'a pas encouragé les banques privées à approcher ce secteur. La ponction d'une partie importante de l'épargne intérieure pour le financement du secteur agricole à des taux bonifiés représente une perte de revenus significative pour le secteur bancaire. En ce qui concerne le financement de l'agriculture familiale, les restructurations massives des prêts accordés à ces exploitations, encore en 2006 et 2007, sont de nature à décourager les banques commerciales d'investir dans ce segment du marché.*

Il a été montré que les banques publiques sont et restent les principaux pourvoyeurs de crédit bancaire au secteur agricole, même si des intervenants privés non bancaires jouent un rôle très important depuis la libéralisation de l'économie dans les années 1990.

Une étude réalisée en 2011 sous les auspices de la Banque centrale du Brésil (Lundberg, 2011) estime que les marges réalisées sur les prêts à taux bonifiés (pour l'agriculture mais aussi pour l'habitat et d'autres programmes du gouvernement) sont très en-dessous de celles réalisées avec les prêts du marché libre, avec, pour résultante, une baisse significative des marges moyennes dans le marché du crédit bancaire.

**Graphique 18** *Brésil – Comparaison des marges bancaires estimées pour le crédit libre et le crédit bonifié*



Source : Lundberg, 2011.

Il convient cependant de rappeler que les marges bancaires au Brésil sont particulièrement élevées par rapport à celles constatées dans des économies comparables, en raison principalement de la perception qu'ont les banques du risque dans le secteur privé et du degré d'incertitude macroéconomique.

La mainmise des structures publiques sur le financement de l'agriculture familiale, avec des prêts très fortement bonifiés et des abandons partiels de créances à l'issue de crises, a créé une situation qui ne permet pas au secteur financier privé d'entrer facilement sur ce marché.

### 1.3.4. En conclusion, pas de perspective de relais par le secteur privé de l'offre de prêts à taux bonifiés

Dans son étude économique sur le Brésil, l'OCDE (2001), critique la politique de subventionnement des prêts, tout en faisant remarquer que « *la répugnance des banques [à financer l'agriculture] semble tenir en substance aux faiblesses du crédit agricole et non à un élément de subvention excessif* ». Cette remarque semble pertinente, tout au moins en ce qui concerne les très petites exploitations familiales établies sur des terres confisquées dans le cadre de la réforme agraire. Force est d'admettre que, dans un contexte politique et macroéconomique délicat et instable, l'État n'a probablement pas eu d'autre choix que de mettre en place des programmes de financement avec des taux bonifiés pour contribuer à sa politique d'attribution de terres à une frange importante de la population ; les objectifs poursuivis étaient avant tout politiques et sociaux.

Dans le cas des grandes exploitations, qui dominent encore le paysage agricole brésilien en termes de superficies, le bien-fondé de la politique de bonification des taux apparaît moins justifié ; ce secteur a en revanche beaucoup profité de la stabilisation du contexte macro-économique et de l'ouverture du marché brésilien aux investisseurs étrangers. L'offre de taux bonifiés aux grandes exploitations agricoles doit être perçue comme une forme de subvention à un secteur de l'économie qui a longtemps été un important pourvoyeur de devises, supportant ainsi la politique d'industrialisation dirigée du Brésil.

Mais le système de crédit rural représente une ponction importante de ressources de l'épargne nationale et le « prix » à payer aujourd'hui pour les bénéficiaires qu'a pu tirer le Brésil de sa politique de bonification des taux des prêts à l'agriculture est l'obligation de fait pour l'État de continuer d'assurer ces financements, que le secteur bancaire ne peut facilement assurer de lui-même dans le cas de la petite agriculture familiale, qui a accumulé les situations d'arriérés de paiement, en partie épongés par l'État.

Même si ce sont clairement les banques qui financent la majorité des exploitations agricoles au Brésil, seule une assez petite portion de ces exploitations reçoit du crédit. Héritage de la politique dirigiste de l'économie, ce sont les banques publiques qui, pendant longtemps, ont financé la majorité du crédit à l'agriculture et qui continuent de le faire aujourd'hui dans le cas de la petite agriculture familiale, avec des ressources et un cadre réglementaire permettant un octroi de prêts à des taux bonifiés. Mais l'existence d'une politique de taux bonifiés ne semble pas avoir été la cause primaire du peu d'intérêt des banques privées à s'engager dans le secteur agricole. Au contraire,

la nécessité de bonifier les taux apparaît plutôt comme le résultat d'une politique de l'État qui a été elle-même responsable du rôle réduit qu'ont joué les banques privées dans le financement de l'agriculture. Pendant très longtemps, des déséquilibres macroéconomiques, responsables d'une forte inflation récurrente et d'un effet d'éviction du secteur privé par la dette publique, de même que l'établissement de banques de développement dans le cadre des politiques économiques volontaristes (industrialisation, substitution des importations) ont poussé les établissements bancaires privés à profiter des gains réalisables sur l'inflation et à adopter d'autres stratégies à court terme.

## 1.4. Synthèse et comparaison des études de cas

L'analyse comparative des trois cas étudiés permet de dégager des enseignements par rapport aux politiques engagées. Elle permet de tirer des conclusions sur les impacts et peut donner des références aux pays en développement qui se trouveraient dans des situations économiques et politiques similaires aux situations vécues par les pays étudiés.

On retrouve des similitudes économiques entre les trois pays. La part du secteur agricole dans le PIB du pays ainsi que dans l'emploi a partout fortement diminué entre le milieu du XX<sup>e</sup> siècle et les années 2000. La part du secteur agricole de la France et des États-Unis a été divisée par sept, environ, par rapport à la période précédente. Pour le Brésil, la part a été divisée par quatre, environ.

**Tableau 11** *Évolution de la part du secteur agricole dans le PIB et dans l'emploi, en France, aux États-Unis et au Brésil, entre le milieu du XX<sup>e</sup> siècle et les années 2000*

	France	États-Unis	Brésil	
Part du secteur agricole dans le PIB	12 %	7 %	25 %	Millieu du XX <sup>e</sup> siècle
	1,8 %	1,0 %	5,3 %	Années 2000
Part du secteur agricole dans l'emploi	20 %	16 %	60 %	Millieu du XX <sup>e</sup> siècle
	2,9 %	2,0 %	18 %	Années 2000

Source : les auteurs.

En revanche, si l'on regarde la composition du secteur agricole, les situations sont relativement spécifiques : en France, le paysage est marqué par de petites exploitations familiales et aux États-Unis, par une agriculture parcellaire qui devient extensive au cours du XX<sup>e</sup> siècle. Ces deux secteurs agricoles voient la taille de leurs exploitations augmenter largement tout au long du XX<sup>e</sup> siècle. Au Brésil, le paysage agricole est une juxtaposition de très petites exploitations familiales et de très vastes exploitations commerciales.

Dans les trois cas, le secteur financier est marqué par une forte intervention de l'État. En France, l'État soutient les systèmes de crédit coopératifs qui émergent et fait du Crédit Agricole l'outil central de la politique publique de modernisation de l'agriculture. Au Brésil, le système de soutien à l'agriculture s'appuie principalement sur les banques publiques ; le système coopératif est également encouragé car il contribue, aux côtés de la microfinance, à l'amélioration de l'accès aux services financiers. Les interventions fédérales aux États-Unis, quant à elles, démontrent une forte implication de l'État dans l'appui au développement d'une offre de financement pour le secteur agricole. L'État sponsorise le FCS, le réseau de coopératives de crédit, et l'agence publique FSA distribue directement des prêts aux exploitations non bancables et fournit des garanties pour permettre aux autres d'accéder au crédit bancaire.

Les trois pays étudiés définissent l'agriculture comme une priorité de l'État sur les plans politique, économique et social, avec des objectifs qui leur sont propres. La France vise d'abord l'objectif politique de soutenir une part importante de sa population et d'enrayer l'exode rural, et se tourne ensuite vers un appui à la transformation de la structure des exploitations familiales pour encourager la modernisation. Les États-Unis et le Brésil priorisent l'appui aux segments défavorisés de la population ou aux familles les plus démunies, tout en encourageant le secteur bancaire à répondre aux besoins des exploitations bancables, par la contrainte réglementaire au Brésil et par un système de garanties aux États-Unis. Ces derniers assignent comme objectif prioritaire à l'agriculture de garantir la souveraineté alimentaire du pays et de satisfaire les besoins alimentaires de l'ensemble de leur population. La France et le Brésil ciblent d'abord un maintien de leur classement parmi les grands pays exportateurs de produits agricoles. Tous les trois sont des pays dans lesquels l'agriculture a tenu une place prépondérante et qui ont été attentifs à son impact sur l'économie du pays. Le Brésil s'est appuyé sur l'apport de devises rendu possible par les exportations agricoles pour financer le développement industriel du pays ; les États-Unis, au travers de l'objectif de réduire la dépense alimentaire par personne, visent *in fine* à libérer des revenus pour d'autres dépenses et à augmenter la croissance de leur économie.

Dans les trois économies étudiées, les mises en place de systèmes de bonification des taux par l'État ont pris diverses formes, avec parfois des prêts spécifiques (La France et les États-Unis proposent des prêts d'urgence, des prêts calamités, des prêts d'équipement), un ciblage de plus en plus précis et des ajustements des taux en fonction de la situation du marché (dans les trois cas, le niveau des taux d'intérêts des crédits octroyés est indexé sur le coût de la ressource et le calcul d'une marge).

La France et les États-Unis ont accompagné la bonification des taux d'intérêts d'un dispositif de formation et de suivi qui a été un facteur clé de succès de l'évolution des exploitations financées. Les emprunteurs ont ainsi amélioré la gestion financière et comptable de leur exploitation. Au Brésil, le système de crédit rural s'est accompagné d'interventions plus larges touchant le monde rural, notamment au niveau des infrastructures routières.

Le système de bonification s'est toutefois avéré très coûteux et difficile à contrôler, à la fois en termes de volume des charges pesant sur le budget de l'État (intérêts, coûts de gestion et coût des impayés) et de contrôle de la bonne allocation des subventions, en conformité avec la politique de l'État. En France, il a notamment été critiqué en raison de l'utilisation partielle des fonds publics en faveur des grandes exploitations agricoles. Aux États-Unis, le coût de ce système suscite une vive attention ; les coûts administratifs (infrastructures et ressources humaines) représentent le poste principal des dépenses des programmes de bonification des taux de la FSA. Au Brésil, le Pronaf s'est avéré très onéreux, malgré un système de financement basé sur le prélèvement de ressources auprès du secteur bancaire. L'articulation avec le secteur bancaire a été recherchée dans tous les cas, avec davantage de dirigisme au Brésil, avec une situation de monopole de fait en France jusqu'en 1990, et une ouverture à l'ensemble des banques par la suite, de même qu'aux États-Unis, par la mise en place du système de garantie des prêts à partir des années 1970. Aux États-Unis et en France, l'incitation donnée au secteur bancaire, pour aller vers le financement du secteur agricole en préservant la concurrence, a été un élément déterminant pour mobiliser suffisamment de ressources et améliorer la gestion des prêts à l'agriculture. Dans les trois pays, la politique de bonification a été poursuivie sur le long terme et cette stabilité est un élément déterminant de son impact. En France, la continuité sur le long terme a été nécessaire pour permettre une véritable mutation en profondeur allant de la mise en œuvre de changements dans les modes de production des exploitations existantes à l'appui à l'installation de jeunes agriculteurs, dans des conditions permettant une production moderne.

Il apparaît difficile, à partir des études de cas, d'apporter des preuves d'un impact négatif ou positif de la bonification des taux sur le développement du secteur agricole : les effets de la bonification des taux sont très liés aux capacités et objectifs des structures distribuant le crédit bonifié. Par ailleurs, ces effets sont indissociables des effets des autres mesures de soutien à l'agriculture et au financement agricole, conduites à la même période. Et enfin, le niveau de structuration du secteur financier, comme du secteur agricole, est souvent peu ou pas pris en compte dans les analyses trouvées dans la littérature.

Néanmoins, la bonification des taux d'intérêts, parmi d'autres mesures, a contribué à l'accompagnement de la modernisation et l'intensification de l'agriculture, en France, aux États-Unis et au Brésil. La bonification des taux de sortie au profit du secteur agricole a été un facteur important du développement du marché de la finance agricole, alors que ce dernier est souvent entravé par des structures de coût, pour l'offre comme pour la demande, qui rendent difficile l'offre de crédit à des prix à la fois abordables pour les petits exploitants et suffisamment rentables pour les organismes prêteurs. La bonification des taux d'intérêts a joué un rôle certain dans la bancarisation des campagnes, et ce, dans les trois économies étudiées, même si, par conséquent, elle a aussi parfois conduit à un endettement insuffisamment maîtrisé des exploitations agricoles. Les programmes mis en place ont parfois promu les grosses exploitations aux dépens de petites structures familiales, soit que cela réponde à un objectif de transformation d'une agriculture de subsistance en agriculture commerciale, soit par manque de contrôle de l'utilisation effective des subventions de taux partiellement accaparées par les plus influents.

L'impact sur le secteur bancaire est très visible, de façon différenciée. La France est marquée par la création du Crédit Agricole, outil central de la bonification, qui a « réconcilié » le secteur bancaire avec l'agriculture paysanne et qui, d'un système coopératif administré et bénéficiant d'un monopole sur les subventions, est devenu l'une des grandes banques universelles françaises. Aux États-Unis, l'intervention de l'État via la FSA a su offrir une continuité dans le financement de l'agriculture pendant les périodes de crise, répondre directement aux besoins des exploitations agricoles non rentables, et permis ainsi au secteur privé commercial de se développer en parallèle. En revanche, au Brésil, les contraintes réglementaires du programme de crédit agricole rendait le système trop peu rentable pour les banques commerciales privées, faisant de la distribution des prêts bonifiés une quasi exclusivité des banques publiques.

Si l'étude des cas de la France, des États-Unis et du Brésil ne permet pas d'attribuer précisément à la bonification la cause d'une part du fort développement agricole constaté dans les trois pays, elle doit néanmoins permettre aux pays en développement

désireux d'utiliser cet outil de savoir quels sont les éléments qui ont bien fonctionné, et comment proposer un dispositif efficace. Nous retiendrons, en partie, les éléments suivants :

- la bonification des taux ne doit pas être une mesure isolée, et doit s'inscrire dans un dispositif public cohérent apportant un soutien de long terme à l'agriculture. Sa mise en œuvre, en conjonction avec d'autres actions, est déterminante dans son impact sur le développement de l'agriculture : suivi et formation des agriculteurs, subventions ciblées, fonds de stabilisation sectoriels, recherche et formation ;
- par le suivi à long terme qu'implique le crédit, un programme de bonification est un bon support d'un système de suivi et de formation sur le terrain des agriculteurs. Ceci permet au crédit bonifié de gagner en efficacité sur l'évolution des exploitations agricoles ;
- une telle supervision permet aussi d'éviter des situations graves. La facilité d'attribution du crédit à certaines époques a pu conduire les systèmes à octroyer des crédits à des exploitations qui ne pouvaient pas assumer ce fardeau, endettant parfois durablement de petites exploitations déjà fragiles ;
- pour cette raison notamment, les évaluations régulières des dispositifs de bonifications des taux sont essentielles, afin d'adapter et d'ajuster le dispositif dès que nécessaire. Cela permet d'éviter d'engendrer des situations non souhaitées et, par ailleurs, d'assurer une meilleure efficacité au programme de bonification ;
- l'impact sur l'évolution de l'agriculture d'un système de prêts bonifiés semble subordonné à son application dans la durée ;
- les programmes de bonification ont, dans tous les cas, représenté une charge très lourde pour le budget des États, entre les coûts de la subvention d'intérêts, du dispositif de suivi et de formation des agriculteurs, des pertes sur prêts et du dispositif de contrôle de l'utilisation de la subvention ;
- pour que le dispositif de bonification ne conduise pas à l'éviction du secteur financier privé du financement des agriculteurs, il doit être conçu de manière à être complémentaire de l'offre du secteur privé et à soutenir son développement ;
- lorsqu'un pays a fait le choix de la bonification des taux, un dispositif de contrôle est nécessaire pour vérifier la bonne utilisation des crédits et aides accordées, conformément aux cibles définies. Afin d'éviter le risque de ne pas être appliqués, les processus et méthodologies de supervision et de contrôle ne doivent être ni complexes, ni coûteux.



## 2. Revue de la politique d'intervention des bailleurs en matière de crédit bonifié

Une étude des documents stratégiques et opérationnels de référence de la Banque mondiale, du Fida, de la KfW et de l'USAID et quelques entretiens ciblés ont permis d'analyser l'évolution de leur politique d'intervention en matière de crédit bonifié.

### 2.1. Histoire, stratégie et formes d'interventions des bailleurs

Les bailleurs internationaux structurent leurs actions de développement du secteur financier rural selon trois axes : au niveau macro (politiques des gouvernements, cadre légal et réglementaire, supervision), au niveau méso (infrastructures du secteur financier et des secteurs réels) et au niveau micro (appui aux institutions financières). Chaque bailleur a une histoire, des objectifs et des axes stratégiques d'intervention qui impactent la forme et le contenu de ses interventions.

*À la Banque mondiale, ont lieu des débats internes autour des lignes de crédit bonifiées et des règles d'intervention strictement libérales*

#### *Synthèse*

*La Banque mondiale soutient le développement du secteur agricole dans le cadre d'une politique plus globale de lutte contre la pauvreté et de sécurité alimentaire. Les crédits agricoles ciblés et subventionnés sont une composante historique importante de son appui au secteur agricole, au sujet de laquelle la controverse a débuté dès les années 1970. Comme de nombreux bailleurs internationaux, la Banque mondiale est passée pendant les années 1990 de l'ancien au nouveau paradigme en matière de financement du développement. Ce passage ne s'est pas fait sans débats. L'absence*

*de documents stratégiques dédiés à la finance spécifiquement agricole illustre le poids limité de cet axe dans la politique de développement de la Banque mondiale. Elle peut proposer, dans des conditions très précises, des lignes de crédit aux intermédiaires financiers, mais ces lignes ne sont en aucun cas subventionnées et elle leur préfère souvent les subventions directes. Ses taux d'intérêt sont néanmoins volontairement situés dans la fourchette basse du marché.*

La Banque mondiale soutient le développement du secteur agricole dans le cadre de sa politique plus globale de lutte contre la pauvreté et de sécurité alimentaire. Les crédits agricoles ciblés et subventionnés sont une composante historique importante de son appui au secteur agricole.

Les premières critiques de ce modèle de crédit agricole sont faites dans les années 1970. La politique de crédit au secteur agricole de la Banque mondiale, publiée en 1975, est opposée à la subvention des taux d'intérêt, sauf dans des circonstances exceptionnelles, dans lesquelles il est possible de garantir les effets bénéfiques de la subvention. Pourtant, les volumes des lignes de crédit correspondant à des crédits agricoles ciblés et subventionnés augmentent significativement pendant cette période. Mais à la fin des années 1980, ces programmes entament un déclin qui se poursuit dans les années 1990 par la clôture ou la suspension rapide de tous les projets de crédit agricole relevant de l'ancien paradigme. Au début des années 1990, des débats internes sur le crédit bonifié ont lieu au sein même de la Banque mondiale. La publication, en 1993, du rapport du département d'évaluation des opérations, *A Review of Bank Lending for Agricultural Credit and Rural Finance (1948–1992)* (Revue des prêts bancaires à destination des crédits agricole et de la finance rurale, de 1948 à 1992), suscite une vive attention dans la mesure où il reconnaît, d'une part, les limites des lignes de crédit bonifiées en matière de développement du secteur financier, mais souligne également les mérites de ce type d'appui en termes de développement du secteur agricole, les nombreux effets pervers attribués à tort à la bonification et la nécessité de ne pas brutalement stopper ce type de financements.

Dans le cadre du passage généralisé des bailleurs internationaux au « *nouveau paradigme* », la Banque mondiale a ensuite délaissé les opérations axées sur l'octroi de crédits agricoles pour une approche plus générale du financement rural visant à renforcer les capacités des institutions financières afin de faciliter leurs opérations en zones rurales.

L'absence de documents stratégiques dédiés à la finance spécifiquement agricole illustre le poids limité de cet axe dans la politique de développement de la Banque mondiale. Au cours de la dernière décennie, la Banque mondiale a lancé peu d'interventions spécifiquement en appui au financement de l'agriculture. Au début des années 2000, le financement agricole était même considéré comme ayant peu de perspectives de se développer sur un modèle économique viable, et ce n'est que plus récemment que la Banque mondiale a réintégré un axe de financement agricole à part entière dans sa politique de soutien au financement du monde rural.

La stratégie actuelle de la Banque mondiale en matière de développement du financement rural s'articule sur les trois niveaux : micro, méso et macro.

Dans le cadre des interventions de la Banque mondiale au niveau micro, l'octroi de lignes de crédit aux intermédiaires financiers est possible, mais très encadré, dans l'objectif de ne pas perturber le fonctionnement du marché financier : les taux d'intérêt proposés à ces intermédiaires financiers ne sont pas subventionnés ; les lignes de crédit doivent être accessibles à toutes les institutions de la zone d'intervention considérée ; et les institutions financées doivent répondre à certains critères, établis par des lignes directrices spécifiques. En 2009, par exemple, la Banque mondiale a constitué AgriFin, un fonds de soutien au financement de l'agriculture, financé par la Fondation Bill et Melinda Gates. Il s'attache à montrer que l'offre de services financiers aux petits agriculteurs et à d'autres entreprises implantées en milieu rural peut être rentable pour les établissements financiers et leur octroi de subventions directes pour renforcer leurs capacités techniques. Un autre exemple est la *Matching grant facility* (Fonds de subvention de contrepartie), qui propose des subventions aux petits exploitants, par le biais d'organisations agricoles, pour favoriser l'acquisition d'équipements. Ces subventions sont systématiquement accompagnées d'une offre de formation préalable au financement et le montant de la subvention ne peut dépasser la moitié du montant de l'actif acheté. L'autre moitié est financée par le marché, via un crédit octroyé par un intermédiaire financier.

Si la politique de la Banque mondiale est de ne pas subventionner les taux d'intérêt, elle dispose néanmoins d'une marge de manœuvre dans la fixation de ses taux. Cette liberté lui permet de proposer aux intermédiaires financiers et aux gouvernements des taux d'intérêt situés dans la fourchette basse des taux effectivement offerts sur les marchés sur lesquels elle intervient, notamment afin que le coût des ressources Banque mondiale reste comparable à celui des ressources proposées par les autres bailleurs internationaux à ces mêmes acteurs.

## Plus de lignes de crédit bonifiées octroyées au Fonds international de développement agricole

### Synthèse

*L'octroi de lignes de crédits bonifiées est la forme d'intervention historique du Fida en appui au développement du secteur agricole, mais a été progressivement remplacé par d'autres modes d'intervention. Les interventions du Fida en appui au développement de systèmes financiers ruraux inclusifs portent principalement sur le niveau micro et, dans une bien moindre mesure, sur le niveau méso. Les interventions au niveau macro sont plus rares et se font quasi-exclusivement en partenariat avec des acteurs possédant une grande expérience de ce type d'interventions. La politique d'intervention du Fida invite ses agents à définir les appuis au financement du secteur agricole en fonction d'un diagnostic de la demande, établi spécifiquement pour chaque intervention. Les deux types d'outils disponibles sont les lignes de crédit et les subventions directes. La politique du Fida est peu favorable aux lignes de crédit, dont l'octroi est soumis à de nombreuses conditions. Les prises de participation et les financements sous forme de subventions directes sont présentés comme des formes d'interventions plus adaptées, mais leur utilisation est soumise à certaines évolutions de la politique du Fida.*

Le Fida a pour mission le financement de projets de développement, spécifiquement en milieu rural. Le développement du secteur agricole et de la finance agricole sont donc au cœur de l'action de cette institution. Sa stratégie d'intervention en appui au financement de l'agriculture a été étudiée au regard de plusieurs documents et entretiens. Le document de politique de finance rurale (PFR) du FIDA (2000), mis à jour en 2009 (FIDA, 2009), à la suite d'une évaluation en 2007 (FIDA, 2007), décrit minutieusement la politique définie. Le document du Fida (2010), précise point par point l'approche recommandée pour mettre en œuvre la politique de financement rural. La revue de Meyer (2011) est le fruit d'une initiative des partenaires du projet « Amélioration de renforcement des capacités dans la finance rurale » (CABFIN), dont fait partie le Fida. Ce dernier relève que, malgré son statut de revue, l'objectif de ce document est de servir de guide pratique complémentaire à l'existant et commun aux membres de CABFIN. Enfin, trois notes techniques, en cours de finalisation, portent respectivement sur les lignes de crédit, les subventions de contrepartie (*matching grants*) et les fonds de garantie. Des entretiens avec Michael Hamp, conseiller technique sénior en Finance rurale et Benoît Thierry, directeur de programmes pays, Népal et Thaïlande, ont permis de préciser certains points.

La forme d'intervention historiquement utilisée par le Fida en appui au développement du secteur agricole est l'octroi de lignes de crédits bonifiées, bien qu'elle ait été progressivement remplacée par d'autres modes d'intervention. Les interventions au niveau micro représentent le cœur de l'action du Fida, avec environ 80 % des appuis au développement des systèmes financiers ruraux se situant à ce niveau. Le niveau méso se développe de plus en plus, mais une intervention à ce niveau, sans partenaire, n'est pas dans le cœur de la stratégie du Fida, notamment en raison des durées trop longues de ce type d'intervention. Enfin, les interventions au niveau macro sont plus rares et se font quasi-exclusivement en partenariat avec des acteurs possédant une grande expérience de ce type d'interventions. Le Fida souligne que les compétences et l'horizon temporel requis pour ce type d'interventions s'écartent significativement de son cœur de métier.

En raison de limitations budgétaires, le Fida recherche à réaliser des gains d'efficacité pour la période 2013-2015. Une nouvelle approche plus pragmatique pourrait consister à opérer un nombre moins important de projets, mais à plus grande échelle. Une telle stratégie permettrait de développer davantage de grands projets ciblés sur le développement de la finance rurale (plutôt que des projets où la finance rurale est considérée comme une petite composante) et portant sur les trois niveaux d'appui (micro, méso, macro).

Le Fida privilégie une approche ascendante de type *bottom-up* dans la définition de ses interventions. Le choix de la forme d'intervention est ainsi étroitement associé à un diagnostic de la demande de financement, dont découle l'identification des éléments d'appui pertinents pour développer une offre de financement adaptée à la demande identifiée. Les interventions du Fida en appui au développement d'une offre de financement au secteur agricole peuvent prendre la forme de lignes de crédit ou de subventions directes. Les subventions directes peuvent être globales et porter sur le développement d'appuis bénéficiant à plusieurs pays. Elles peuvent aussi être associées à une ligne de crédit spécifique à un pays donné, par exemple pour encourager le gouvernement à investir sur des projets de financement prometteurs, mais non prioritaires du point de vue du gouvernement. Ces subventions représentent généralement une part faible du montant total de l'appui. Enfin, ces subventions directes peuvent aussi être distribuées dans le cadre de fonds de contrepartie visant à cofinancer des investissements productifs spécifiques pour lesquels les bénéficiaires contribuent à une part significative de l'investissement, en apportant des fonds ou des actifs et, dans certains cas, en souscrivant un prêt auprès d'un intermédiaire financier.

La politique actuelle du Fida est peu favorable aux interventions sous forme de lignes de crédit, y compris pour les lignes de crédit non bonifiées. Le Fida soumet l'octroi de lignes de crédits aux intermédiaires financiers opérant sur les marchés de détail ou de gros à des conditions multiples et très précises (le manque de liquidités sur le marché par exemple, la gestion des lignes par des acteurs privés et non par des institutions dépendantes du gouvernement, la mise en place d'un rapport d'activité (*reporting*) transparent et d'une supervision adéquate, etc.).

Bien que les prises de participations ne fassent pas partie de la gamme d'outils à disposition du Fida, les lignes de crédits peuvent être utilisées par les gouvernements bénéficiaires, parfois par le biais d'intermédiaires spécialisés, pour prendre des participations dans des institutions financières servant les marchés de financement rural. Dans un objectif de développement des prises de participation, la politique de finance rurale de 2009 du Fida suggère de « *collaborer directement avec des établissements financiers ruraux et avec le secteur privé* ». La PFR 2009 oppose alors les prises de participation aux lignes de crédit, dans la mesure où elles stimulent plutôt que freinent la mobilisation de ressources financières alternatives. Par ailleurs, la PFR recommande l'accroissement des subventions directes allouées à la finance rurale.

### *À la KfW, une approche purement secteur financier et une priorité au développement agricole*

#### *Synthèse*

*La KfW est chargée de la mise en œuvre de la coopération financière allemande dans le cadre d'une politique définie par le ministère de la Coopération (BMZ). L'appui au développement rural, et en particulier au développement d'une agriculture durable, est défini comme l'une des priorités de la politique de la Coopération allemande, dans le but d'améliorer la sécurité alimentaire. L'Allemagne a été l'un des premiers pays à adopter une approche systémique pour définir sa stratégie de développement du secteur financier, dans le cadre du changement de paradigme dans l'approche du financement du développement. Le financement agricole est pour le moment traité via le développement du secteur financier, mais une approche plus spécifique a récemment été jugée nécessaire. Comme dans d'autres institutions, agronomes et financiers n'assignent pas les mêmes objectifs au financement de l'agriculture, ce qui conduit à des débats internes qui touchent notamment à la limitation des moyens d'intervention qu'impose aux actions de développement agricole le nouveau paradigme de la finance rurale. La KfW est très active dans le soutien aux institutions financières, comme actionnaire, prêteur ou financeur d'assistance technique. Le soutien au*

développement du financement de l'agriculture se fait en mettant l'accent sur ce secteur dans le cadre des approches générales de développement du secteur financier. Dans la pratique, certaines interventions associent subventions et crédits au niveau du bénéficiaire final pour le financement d'investissements, notamment en tenant compte des pratiques locales.

La KfW est chargée de la mise en œuvre de la coopération financière allemande dans le cadre d'une politique définie par le BMZ. La stratégie de la Coopération allemande en matière d'appui au développement rural est consignée dans un document général de stratégie paru en 2011. Un document stratégique spécifique est en cours de rédaction sur la promotion d'une agriculture durable pour contribuer à la sécurité alimentaire (*Entwicklungspolitisches Konzept zur Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft als Beitrag zur Ernährungssicherung*). Ces documents ne traitent pas spécifiquement de la question du financement et mentionnent simplement l'épargne et l'investissement parmi les outils importants pour la mise en œuvre de la politique de développement rural. Depuis la crise alimentaire de 2008, l'appui au développement rural, et en particulier au développement d'une agriculture durable, est défini comme l'une des priorités de la politique de la Coopération allemande, dans le but d'améliorer la sécurité alimentaire.

L'étude de la stratégie de la KfW repose sur une étude documentaire et deux entretiens. Les documents source sont la note de politique sectorielle sur le développement du système financier de la BMZ (BMZ, 2004), la note de stratégie de la BMZ sur la sécurité alimentaire (BMZ, 2011), le document de politique générale sur la finance agricole en Afrique (GIZ *et al.*, 2012), le rapport de l'unité d'évaluation de la KfW pour 2009-2010 (KfW, 2011) et les procédures de la coopération financière (KfW, 2003). Quatre évaluations *ex-post* dans le domaine de la finance agricole nous ont également été communiquées, concernant Accessbank en Azerbaïdjan (KfW Evaluation Department, 2009a), le Programme de finance rurale Dakahliya (KfW Evaluation Department, 2009b), l'UNCACEM en Mauritanie (KfW Evaluation Department, 2007) et la BNA en Tunisie (KfW Evaluation Department, 2005). Des entretiens ont été menés avec Claudia Schmerler, économiste senior en charge du financement de l'agriculture au sein de la division Développement des systèmes financiers de la KfW et Christoph Kessler, chef de la division Agriculture et ressources naturelles de la KfW.

L'Allemagne a été l'un des premiers pays à adopter une approche systémique pour définir sa stratégie de développement du secteur financier, dans le cadre du changement de paradigme dans l'approche du financement du développement, avec l'élaboration en 1993-1994 de son premier document de stratégie du secteur financier, stratégie

transversale applicable à tous les secteurs de l'économie (BMZ, 1994). Actuellement, le financement agricole est traité dans un document stratégique général concernant le développement du secteur financier (BMZ, 2004). Un nouveau document stratégique portant sur la finance agricole est en cours d'élaboration, ce qui montre qu'une approche spécifique a été jugée nécessaire. La Coopération allemande se réfère également aux documents élaborés dans le cadre de groupes de concertation internationaux, notamment à travers le projet *Making Finance Work For Africa* (le Partenariat pour le développement du secteur financier en Afrique).

Au sein de la KfW, agronomes et financiers n'assignent pas les mêmes objectifs au financement de l'agriculture, ce qui conduit à des débats internes qui touchent notamment à la limitation des moyens d'intervention qu'impose aux actions de développement agricole le nouveau paradigme de la finance rurale. Les agronomes cherchent avant tout à disposer d'instruments leur permettant de financer des actions de développement de l'agriculture. Ils mesureront l'impact et la durabilité des actions au niveau des acteurs des filières agricoles, considérant les institutions de financement comme des moyens d'atteindre leur objectif. Les financiers se préoccupent de la durabilité de l'accès au financement et donc du système financier. L'adoption d'une approche systémique a donc conduit la KfW à adopter une vision axée « système financier », aux dépens parfois de solutions pour le financement de l'agriculture. C'est donc dans le cadre des approches retenues pour l'élargissement et l'approfondissement du système financier que la Coopération allemande soutient le développement du financement de l'agriculture.

La KfW est très active dans le soutien aux institutions financières. Elle se situe en position d'actionnaire, de prêteur, à des conditions pouvant être très concessionnelles selon les cas, ou apporter le financement d'assistance technique. Il peut s'agir d'institutions financières existantes ou de créations. Les prêts aux institutions financières pour le financement de l'investissement agricole sont des prêts de long terme, de préférence en monnaie locale, lorsque ses conditions d'intervention le lui permettent. Pour l'élargissement et l'approfondissement du système financier, la Coopération allemande soutient différents types d'approche : « *Upgrading* » (le professionnalisation et l'institutionnalisation d'Organisations non gouvernementales – ONG) ; « *Downscaling* » (la mise en place d'une activité dirigée vers le segment PME dans les banques commerciales) ; « *Greenfield* » (la création de nouvelles institutions financières) ; « *Linkage* » (la mise en relation de banques et de groupes de solidarité préexistants). Le soutien au développement du financement de l'agriculture se fait en mettant l'accent sur ce secteur, dans le cadre des approches générales de développement du secteur financier. Quelle que soit sa position dans le partenariat, la KfW soutient la stratégie de ses

partenaires et essaie de l'influencer dans le sens d'un développement vers les zones rurales, lorsque cela fait sens pour l'institution. Il peut s'agir d'actions au niveau du plan d'affaires des institutions dans lesquelles elle est actionnaire ou d'assistance technique pour développer des produits financiers spécifiques de crédit agricole. Plus spécifiquement concernant « *le groupe cible des clients ruraux* », la Coopération allemande estime que « *pour atteindre une portée suffisante il sera nécessaire d'ajuster les instruments financiers ou d'en développer de nouveaux pour répondre aux conditions particulières des zones rurales et de la finance agricole. Ceux-ci comprennent avant tout des améliorations en matière de gestion des risques et l'introduction et l'utilisation de mécanismes de garantie modernes, ainsi que le déploiement de points de vente peu coûteux proches de la clientèle (guichets mobiles, par exemple) pour réduire les coûts de transaction* » (BMZ, 2004, traduction HORUS). En termes d'appui à la finance rurale, la KfW est aussi investisseur du *Rural Impulse Fund* (Fonds d'impulsion rurale), basé sur une discrimination positive en faveur des institutions de microfinance s'orientant vers le financement rural. Ce soutien se fait par des lignes de crédit commerciales octroyées à des institutions de microfinance viables.

Sur certains points, la Coopération allemande adopte une approche pragmatique qui s'éloigne de positions de principe libérales. Elle consigne notamment la possibilité de continuer à soutenir des banques publiques de développement qui fonctionnent correctement. La Coopération allemande a financé de nombreuses banques de développement, et constate des résultats très mitigés, avec de nombreuses évaluations ex-post négatives de ce type d'interventions. Elle a toutefois une position pragmatique, retranscrite dans ses documents stratégiques, qui constate que « *certaines banques publiques de développement, en grande partie en Asie, ont engagé des réformes considérables dans les dernières années. Ces institutions financières jouent un rôle particulier pour fournir des services financiers aux populations rurales et aux autorités régionales et locales, où des approches purement commerciales secteur privé continuent d'échouer fréquemment* » (BMZ, 2004, traduction HORUS). Sur cette base, elle prône l'adoption d'une approche ouverte au financement d'assistance aux secteurs bancaires public et privé, sur la base des actions et de la gouvernance des institutions.

Dans la pratique, certaines interventions associent subventions et crédits au niveau du bénéficiaire final pour le financement d'investissements, notamment en tenant compte des pratiques locales. La KfW mène, par exemple, au Kenya, un projet de petite irrigation dans une zone à fort potentiel agricole pour une production destinée aux marchés d'exportation et à la ville de Nairobi. Dans le cadre de ce projet, elle apporte une ligne de crédit à l'État, aux conditions de prêts très concessionnelles

définies par l'Association internationale de développement (IDA), qui la rétrocède, à conditions concessionnelles, à deux banques privées recrutées par appel d'offres. Ces banques privées la distribuent aux paysans sous la forme de crédits de campagne et de crédits d'investissement à conditions commerciales. Les crédits d'investissement sont accompagnés d'une subvention de 50 %, également débloquée par la banque. La part subvention, élevée dans ce contexte d'agriculture commerciale rentable, a été fixée du fait de l'existence de projets pratiquant de fortes subventions dans la même zone (Banque africaine de développement – BAD et Fida). La division Agriculture et ressources naturelles considère que, dans certaines situations, la rentabilité d'un investissement en agriculture visant à changer le mode de production ne permet pas un financement sans subvention.

### *À l'USAID, des interventions secteur agricole pour lutter de manière durable contre la faim, assorties de garanties partielles de portefeuille*

#### *Synthèse*

*L'USAID a pour mission générale d'aider les pays à se remettre de désastres, à essayer de sortir de la pauvreté et à engager des réformes démocratiques. Le développement du secteur agricole fait ainsi partie de sa mission, notamment dans sa composante accès au financement. Comme beaucoup de bailleurs internationaux, l'USAID a financé, principalement dans les années 1960 et 1970, de nombreux programmes de crédit agricole dont les performances ont été controversées. L'USAID a accru son implication à la suite du sommet du G20 de 2009, durant lequel le président Obama a demandé au Congrès de doubler son effort en matière de développement agricole, pour lutter de manière durable contre la faim, et a proposé à l'USAID d'être leader sur le sujet. Les interventions de l'USAID dans le développement agricole s'articulent autour de quatre axes majeurs visant à accroître la productivité agricole et à améliorer l'accès aux marchés des producteurs. Le développement de la finance agricole n'est pas un axe stratégique en soi, mais contribue à plusieurs de ces axes. Les trois formes d'intervention utilisées par l'USAID pour soutenir le financement agricole sont : des garanties de portefeuilles, le financement d'assistance technique spécifique aux intermédiaires financiers, et le financement d'assistance technique pour renforcer la demande de produits financiers. La garantie de portefeuille a pour objectif principal d'inciter les banques à se lancer dans le financement d'activités agricoles qu'elles jugent risquées, en partageant le risque avec elles. Elle n'est pas assortie de conditions sur les taux de sortie et n'a pas pour objectif d'avoir un impact sur ces taux.*

L'étude de la stratégie de l'USAID repose essentiellement sur une étude documentaire et un entretien avec un représentant de l'USAID. Les trois principaux documents source sont la stratégie Agriculture de l'USAID (USAID, 2004), le cadre politique 2011-2015 (USAID, 2011a) et la lettre d'impact de l'Autorité de Crédit au Développement (ACD) (USAID, 2011b). L'entretien a été mené avec M. Kofi Boakye, responsable de l'Afrique de l'Est et du Sud au sein de la *Development Credit Authority* de l'USAID.

L'USAID finance de nombreux projets de crédit agricole entre 1950 et 1985, projets visant à accélérer l'adoption de nouvelles technologies dans les petites exploitations agricoles. L'objectif est alors d'aider les petits agriculteurs à se développer en compensant leur manque de capital et en limitant leur aversion au risque grâce à des taux subventionnés. L'USAID fournit des lignes de crédit à la Banque centrale ou la Banque de développement agricole d'un État, qui sont ensuite redistribuées par des intermédiaires financiers au niveau local, à des populations ciblées et pour des objets précis (semences améliorées, engrais, pesticides, équipement...). La performance de ces projets financés s'est avérée médiocre sinon mauvaise. À partir de 1973, date à laquelle elle a lancé une évaluation extensive de ses programmes de crédit agricole, l'USAID a cherché à tirer des leçons de son expérience et à réorienter sa politique. Près de deux décennies plus tard, à l'occasion du Sommet du G20, et sous l'impulsion du Président Obama, l'USAID voit son rôle et son implication accrus dans l'appui au développement agricole mondial.

L'USAID n'est pas spécialisée dans le développement de la finance rurale mais l'aborde, dans l'objectif final d'accroître la productivité des exploitants et leur accès aux marchés, à travers plusieurs des axes de son soutien au développement agricole. Les axes d'interventions sont au nombre de quatre : d'abord, promouvoir les opportunités et capacités des producteurs à commercialiser leurs produits ; ensuite, améliorer la viabilité sociale, économique et environnementale de l'agriculture ; puis mobiliser la science et les technologies afin de renforcer les capacités d'innovation ; et enfin, renforcer l'éducation et la formation agricoles, ainsi que la recherche.

L'agence américaine intervient de deux manières auprès des institutions financières : au travers de garanties partielles de portefeuille pour les institutions financière qui sont impliquées dans le financement de l'agriculture, et *via* une assistance technique à certaines des institutions financières qui bénéficient de ses garanties. La garantie de portefeuille a pour objectif principal d'inciter les banques à se lancer dans le financement d'activités agricoles qu'elles jugent risquées, en partageant le risque avec elles. Aucune condition sur les taux de sortie n'est associée à la garantie et elle n'a pas pour objectif d'avoir un impact sur ces taux. Celle-ci inclut, de plus, une clause

contractuelle établissant que l'institution financière ne peut pas bénéficier de cette garantie si elle reçoit, pour le même portefeuille, une ligne de crédit bonifiée.

Bien que l'Autorité en charge du crédit au développement (*Development Credit Authority – DCA*) qui gère le programme de garanties partielles de portefeuille puisse, en théorie, octroyer des lignes de crédit<sup>[9]</sup>, il n'utilise quasiment pas cet outil, qui nécessite des compétences de banque de développement et une organisation adéquate de suivi de portefeuille. D'après nos entretiens, il n'est cependant pas exclu que l'USAID développe cet outil dans le futur.

Enfin, l'USAID intervient aussi indirectement pour soutenir les institutions financières, puisqu'elle agit sur la demande, proposant de l'assistance technique aux producteurs et à leurs organisations. Cette intervention orientée « accès à la finance » peut notamment comprendre des actions de formation de la demande et de création de conditions favorables au développement de la finance rurale (marchés, savoir-faire technique, qualité des semences et intrants...).

## 2.2. Positions des bailleurs en matière de lignes de crédit bonifiées

### Synthèse

*La position des bailleurs au sujet des lignes de crédit bonifiées se retrouve sur certains aspects. Néanmoins, alors que la Banque mondiale et la KfW sont fermement opposées au crédit bonifié, le Fida, sans pour autant y être favorable, le tolère dans certains contextes particuliers et sous des conditions précises et l'USAID, a priori opposée par principe à toute forme de bonification, ne lui attribuerait cependant pas les effets négatifs que les autres évoquent.*

### *La Banque mondiale, fermement opposée à la bonification à tous les niveaux*

À la suite de lourdes critiques de ses pratiques passées de subventionnement des crédits à l'agriculture, la Banque mondiale est aujourd'hui fermement opposée au crédit bonifié, qu'il s'agisse de crédits proposés au client final ou de lignes de crédit aux intermédiaires financiers. En effet, elle estime que la subvention des taux n'atteint

---

[9] Adoptée par le Congrès américain, en octobre 1998, la Loi de crédits 1998 (*1998 Appropriation Act*) permet à l'USAID d'octroyer prêts et garanties pour tous projets en cohérence avec les objectifs de développement définis dans la Loi sur l'aide à l'étranger (*Foreign Assistance Act*).

pas toujours sa cible, et que l'instrument serait parfois détourné au profit des plus influents. Par ailleurs, les fonds ne seraient pas toujours utilisés, le marché manquant à la fois d'une demande capable de se formuler et d'intermédiaires compétents pour les distribuer. Les crédits bonifiés peuvent de plus constituer un avantage indu pour les intermédiaires financiers qui les distribuent, au détriment du développement du marché de détail (représentant notamment un frein à l'entrée d'autres institutions sur le marché du financement). Enfin, la Banque mondiale voit un impact élargi des distorsions du marché, ces dernières affectant également les marchés et filières agricoles (surutilisation d'engrais, par exemple).

L'opposition ferme de la Banque mondiale à la bonification des taux d'intérêt proposés au secteur agricole est également valable pour les secteurs d'activités autres que l'agriculture, et ce, pour les mêmes raisons (détournement des fonds par les puissants, distorsions du marché dommageables à l'entrée de nouveaux acteurs...).

*Le Fida, opposé à la bonification des taux de sortie aux bénéficiaires finaux, laisse à ses équipes opérationnelles la latitude de la proposer lorsque le contexte le requiert*

Les éléments d'appréciation du contexte, inclus dans la définition de la finance agricole tirée des outils décisionnels (Fida, 2010), forment une bonne introduction de la position actuelle de l'institution en matière de bonification : « *Services financiers axés sur les activités et entreprises agricoles, ne cherchant pas à cibler en particulier les populations pauvres. De nouveaux modes de pensée ont identifié les caractéristiques clés d'une microfinance agricole prometteuse, remplaçant les approches infructueuses et non viables du passé caractérisées par des crédits lourdement bonifiés* ». Le Fida, peu favorable aux lignes de crédit, a néanmoins une position moins tranchée que celle de la Banque mondiale. Au niveau des prêts octroyés aux intermédiaires financiers actifs sur les marchés financiers de détail, le Fida indique que la bonification n'est pas souhaitable, mais peut être tolérée et reste envisageable sous certaines conditions. Le choix de subventionner ou non une ligne de crédit dépend des spécificités de chaque projet. Dans certains cas, la subvention peut être définie *via* une formule établie en fonction des taux du marché, mais cette approche n'est pas systématique.

Le Fida a, en revanche, une position beaucoup plus stricte concernant la bonification des taux de sortie offerts aux bénéficiaires finaux. La politique de finance rurale de 2009 recommande de « *s'abstenir de bonifier les taux d'intérêt au niveau des clients ou d'encourager le plafonnement des taux ou l'instauration d'autres mécanismes qui faussent les marchés* ». Le Fida s'oppose à l'utilisation de lignes de crédit et, en

particulier, à la bonification de ces lignes, en partie du fait des mauvais résultats historiques des programmes de crédits à l'agriculture, qu'il s'agisse de crédits garantis par les États et directement distribués aux agriculteurs ou de lignes de crédit octroyées aux banques de développement agricole. Le Fida note également que, dans le passé, la chute des taux de remboursement a mis en péril certains programmes, à cause de l'importance des pertes engendrées. Il reconnaît cependant que ces programmes ont eu lieu dans un contexte où la réglementation et la supervision des institutions financières étaient inadaptées, et la culture de l'argent facile, très répandue. Les difficultés des programmes auraient ainsi limité leur portée, mais les subventions auraient néanmoins distordu les marchés financiers ruraux (Fida, 2000).

Certaines justifications de cette politique défavorable aux lignes de crédit et à la bonification des taux rejoignent celles de la Banque mondiale. En termes de distorsions des marchés et de remise en cause de la pérennité de l'offre, le Fida estime que des taux de sortie bonifiés, et donc trop faibles, forment une barrière à l'entrée, risquant de décourager certains acteurs de venir s'implanter dans les zones concernées. Par ailleurs, les taux de sortie bonifiés n'incitent pas les institutions financières à collecter l'épargne ou à rechercher d'autres sources de financement, affectant ainsi la viabilité de ces institutions financières. Enfin, la bonification des taux remet en cause la pérennité de l'offre, dans la mesure où ces taux ne permettent pas aux acteurs de recouvrer l'ensemble de leurs coûts. Du côté de la demande, le Fida, comme la Banque mondiale, associe les taux bonifiés à des effets pervers, attirant des personnes influentes qui détournent les fonds de leur cible. Il ajoute aussi que la bonification affecte la culture du remboursement à cause de « l'effet cadeau ». Enfin, le Fida (2010) relève également dans ses outils décisionnels que la bonification des taux d'intérêt écarte les interventions des bailleurs ne bonifiant pas leurs taux des zones bénéficiaires, et sont donc susceptibles de réduire le montant d'aide total offert dans une zone donnée.

Cependant, selon les personnes du Fida interrogées, il pourrait parfois exister des décalages entre la politique du Fida et la mise en œuvre pratique sur le terrain : en effet, la définition des caractéristiques des projets est de la responsabilité des équipes opérationnelles. Les politiques du Fida guident ces équipes sans pour autant les contraindre. Les équipes chargées de la définition de la politique du Fida jouent un rôle consultatif dans la validation des projets. Ainsi, sous réserve de l'approbation des organes décisionnaires, certains projets pourraient comporter une composante bonification, y compris au niveau du client final, bien que ces pratiques ne soient pas toujours conformes à la politique de l'institution.

### La KfW, opposée à la bonification des taux d'intérêt, en ligne avec les principes de Kampala

C'est peut-être la KfW, parmi les bailleurs étudiés, qui partage avec le plus de fermeté l'opposition de la Banque mondiale à la bonification, notamment depuis l'adoption de l'approche système financier formalisée en 1994. La Coopération allemande estime, dans son approche générale du secteur financier, que « *des taux d'intérêt autres que ceux du marché bénéficient aux clients qui ont déjà accès au crédit. Beaucoup de projets de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement ont montré que les emprunteurs sont capables de payer des taux d'intérêt réels positifs aux conditions du marché. Dans les approches système financier promues par la Coopération [allemande], les taux d'intérêt devraient être en ligne avec le marché* » (BMZ, 1994), en dehors d'accords internationaux spécifiques, comme celui concernant les prêts environnementaux du Fonds pour l'environnement mondial (FEM). La KfW reconnaît que les taux de marché ne sont pas toujours faciles à déterminer, notamment quand il n'y a pas de marché, mais alors des taux de référence sont définis par discussion dans le but de couvrir les coûts.

Le travail fait dans le cadre du projet Finance au service de l'Afrique (*Making Finance Work for Africa – MFW4A*) de l'Agence allemande de coopération (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ*) renforce cette position opposée à la bonification des taux. La Coopération allemande a adopté les principes de Kampala, énoncés suite à la conférence de Kampala de juin 2011, qui insistent sur la nécessité de « *permettre aux acteurs en charge de la distribution des prêts d'accéder à des modalités de financement à long terme* ». Le document de politique générale sur la finance agricole en Afrique, qui est la déclinaison pratique de ces principes, recommande toutefois, dans le cadre de la mise en œuvre de « *subventions intelligentes* », d'« *éviter les subventions aux intrants, aux taux d'intérêt pour les clients et à la production* ». De façon générale, la KfW ne subventionne pas directement les utilisateurs finaux. Si des petits producteurs n'ont pas accès au crédit, des subventions peuvent toutefois être envisagées dans une logique différente, dans des programmes de subsistance ou en phase de transition (des subventions au démarrage d'activités, du conseil direct, etc.). « *À plus long terme, ceci permet que les sections les plus pauvres de la population deviennent aussi éligibles au financement bancaire, et [qu'elles soient] capables de payer les intérêts et charges d'une institution efficace* » (BMZ, 2004). La Coopération allemande identifie donc la nécessité d'une souplesse, dans certains cas, par rapport à la règle de non-subventionnement des bénéficiaires finaux, dans le but de permettre à ces populations de devenir bancables. Cette souplesse fait référence à des subventions d'accompagnement mais pas au subventionnement des taux d'intérêt.

*L'USAID : une position ouverte liée à l'inexistence de marchés du financement de petites exploitations agricoles dans la plupart des pays en développement, qui annule le risque de distorsion de marché.*

Contrairement aux autres bailleurs, aucun des documents revus ne semble préciser nettement le positionnement officiel de l'USAID relatif à la bonification des taux. L'USAID est, par principe, opposée à toute forme de bonification des taux, à quelque niveau que ce soit et il ne semble pas y avoir de débats internes actuels sur l'opportunité ou non de cet outil, notamment parce que l'USAID n'octroie pas de lignes de crédits dans le domaine du financement agricole. D'après nos entretiens, si la DCA initiait dans le futur des lignes de crédit aux institutions financières, elle le ferait à un taux probablement inférieur à ceux du marché, du fait de son accès privilégié aux ressources du Trésor, mais sans bonification au niveau du client final.

La vision de l'USAID quant aux possibles effets pervers et distorsions de marché dus aux taux d'intérêts bonifiés se démarque un peu de celles des autres bailleurs : les programmes de bonifications mis en place par d'autres bailleurs de fonds, au niveau des institutions financières, comme au niveau des emprunteurs finaux, n'auraient pas nécessairement d'effets pervers en matière de distorsion de concurrence, puisque le marché du financement de petites exploitations agricoles n'existe pas dans la plupart des pays en développement. Ces marchés comptent généralement peu d'institutions financières, et les taux que celles-ci pourraient appliquer ne seraient pas supportables par les agriculteurs.

## Conclusion

Tous les bailleurs de fonds interrogés ont vu une profonde mutation de leurs conditions d'intervention en matière de financement agricole, avec le changement de paradigme de la finance rurale. Les opérationnels impliqués dans le développement rural se heurtent à la difficulté de mettre en place le financement d'actions de développement agricole dans le cadre des contraintes imposées par le nouveau paradigme, ce qui conduit à des débats entre les « agronomes » et les « financiers ».

# 3. Analyse des arguments pour et contre l'usage de la bonification

## 3.1. Introduction

### *Synthèse*

*L'évaluation des effets de la bonification des taux se heurte à la difficulté de définir précisément le lien entre les effets observés et les causes spécifiques. Les effets de la bonification sont de fait très liés aux capacités et objectifs des structures qui distribuent le crédit bonifié. Ils sont de plus indissociables des effets des autres mesures de soutien à l'agriculture et au financement agricole, conduites à la même période. En outre, le niveau de structuration du secteur financier, comme du secteur agricole, est souvent peu pris en compte dans les analyses.*

La littérature, plutôt opposée à la bonification, cite régulièrement des situations se rapportant aux programmes de crédits bonifiés des années 1970-1980 relevant de l'ancien paradigme.

Dans ces programmes, les crédits à taux bonifié étaient souvent mis en place directement dans le cadre de programmes de développement, sans passer par des institutions financières. Ces programmes manquaient de compétences en gestion des prêts, et leurs objectifs étaient définis en termes d'impact sur l'agriculture, et non en termes de qualité du crédit. Les résultats concernant le remboursement du crédit étaient le plus souvent mauvais. Lorsque les crédits étaient émis par des institutions financières, il s'agissait principalement de banques publiques de crédit à l'agriculture, dont les capacités de gestion et d'autonomie, face aux ingérences politiques, étaient, pour nombre d'entre elles, restreintes. De plus, la bonification des taux a parfois été associée à des politiques visant à forcer l'octroi des crédits (par exemple aux États-Unis), ayant pour conséquence la dégradation rapide des remboursements et, *in fine*, des pertes importantes.

En raison du passage de l'ancien au nouveau paradigme dans les années 1990, la littérature récente est le plus souvent opposée à la bonification. Les écrits qui y sont favorables mettent en avant les impacts positifs observés en termes de développement agricole dans un certain nombre de projets. Ils écartent certains effets pervers fausement attribués à la bonification, mais ne se prononcent pas quant aux effets sur le développement des marchés financiers servant le secteur agricole et la pérennité de l'offre de financement associée à ces bonifications.

De plus, la libéralisation des marchés financiers dans les PED et la clôture de la majorité des programmes de bonification des taux relevant de l'ancien paradigme n'ont pas conduit aux effets positifs attendus. Les effets pervers, attribués par certaines études à la bonification, n'ont pas été annulés pour autant. Ainsi, comme le mentionne le document de la FAO portant sur la bonification des taux d'intérêt en zones rurales (FAO, 1994), l'impact d'autres éléments de politique économique a probablement été plus fort que celui de la bonification. Par exemple, les politiques de trésorerie mises en place par des États ayant un fort besoin de liquidités ont un impact sur les banques : celles-ci préfèrent alors placer à des taux très rémunérateurs en bons du trésor plutôt que de prêter au secteur agricole ou, *a contrario*, compensent la faible rémunération des réserves obligatoires que la réglementation fixe à un haut niveau, par des taux d'intérêt très élevés dans leurs activités de financement de l'économie, dont l'agriculture.

Les quelques études qui ont procédé à une comparaison coût-bénéfice des programmes de bonification proposent une analyse incorrecte de l'attribution des effets aux différentes mesures mises en œuvre. Les effets estimés sont ainsi attribués par défaut à la bonification, alors que d'autres mesures ont pu contribuer à générer les impacts analysés.

### 3.2. Présentation des arguments

Les arguments identifiés pour et contre la bonification des taux d'intérêt peuvent être répartis en deux catégories. Certains arguments concernent l'outil bonification des taux en général, d'autres sont spécifiques au financement du secteur agricole. Au total, sept grandes catégories d'arguments se dégagent :

1. le fonctionnement des marchés : arguments relatifs aux forces des marchés de crédit et à l'impact sur le marché agricole, à la fois d'un point de vue théorique et pratique ;
2. la pérennité : arguments en lien avec la capacité de la bonification des taux à développer ou non une offre durable de crédit au secteur agricole ;

3. la portée : arguments en lien avec la cible de clientèle atteinte et sa taille ;
4. le coût : arguments en lien avec le coût des programmes de bonification des taux ;
5. les capacités des bénéficiaires : arguments en lien avec l'impact des programmes de bonification sur le comportement des bénéficiaires et leur capacité de jugement ;
6. l'implication de l'État : arguments en lien avec les politiques publiques et l'intervention de l'État ;
7. les bailleurs : arguments portant sur les moyens d'intervention des bailleurs, la bonification des crédits au bénéficiaire final étant l'un des outils d'appui.

Dans chaque catégorie, certains arguments sont opposés à la bonification, d'autres y sont favorables. Dans la plupart des cas, ils doivent être nuancés.

### De fréquents amalgames

Dans la littérature relative à la bonification des taux d'intérêt à l'emprunteur final, la bonification des taux est souvent confondue avec le plafonnement des taux de sortie, qui consiste en la fixation par les intermédiaires financiers servant le marché de détail d'un taux inférieur à celui du marché, grâce à une forme de subvention extérieure apportée à cet intermédiaire. Le niveau de bonification peut être fixé en concertation avec le bailleur ou l'État et résulter en un taux d'intérêt maximal à appliquer aux crédits spécifiés, qui sont financés sur la base d'un refinancement à faible coût. La fixation d'un taux d'intérêt maximal dans ce contexte permet de garantir la redistribution de tout ou partie de la subvention de taux au bénéficiaire final. En revanche, le plafonnement des taux consiste en la fixation par un tiers (gouvernement, autorités réglementaires, etc.) d'un taux de sortie maximum qu'un ou plusieurs acteurs n'ont pas le droit de dépasser pour certains types de prêts, indépendamment du fait que ces acteurs soient subventionnés ou non. Le plafonnement a des effets pervers puisqu'il limite la capacité des institutions concernées à fixer leurs taux de sortie à un niveau qui leur permet de couvrir leurs coûts, et implique qu'elles ne peuvent pas servir les clientèles coûteuses de façon rentable.

De même, crédit bonifié et crédit dirigé forcé sont souvent confondus, car le crédit bonifié est nécessairement dirigé dans la mesure où, comme toute subvention, la bonification doit définir une cible précise avec des critères d'éligibilité. Si le crédit est simplement dirigé, l'intermédiaire financier conserve sa liberté de sélection des emprunteurs. Le problème se pose quand le crédit dirigé est forcé, c'est-à-dire quand les intermédiaires financiers concernés sont obligés d'octroyer des crédits à certaines cibles et ne peuvent pas sélectionner leurs emprunteurs, comme ce fut le cas pendant la crise financière du secteur agricole aux États-Unis.

Par ailleurs, de nombreux arguments rencontrés dans la littérature ne s'appliquent pas spécifiquement au crédit bonifié. Les faits soulignés sont généralement valables, mais le sont également pour toute subvention ou pour tout crédit, selon les cas. Il s'agit par exemple des tentatives de détournement par des personnes influentes, qui sont observées dans tous les programmes de subvention.

### 3.3. Arguments pour ou contre la bonification comme outil d'intervention

#### *L'offre de crédit bonifié mettrait-elle en péril les intermédiaires financiers ?*

##### *Synthèse*

*La bonification comporte l'inconvénient d'entraver la transparence du coût du crédit et de donner aux clients potentiels l'habitude de prix inférieurs au coût réel (argument contre). Pour éviter cet effet pervers, il est souvent recommandé de préférer un crédit associé à une subvention plutôt qu'un crédit bonifié, mais ce deuxième dispositif est plus coûteux, ce qui réduit l'efficacité de la subvention. Une bonne communication peut aussi améliorer la transparence. De façon générale, la qualité du mécanisme de distribution aura davantage d'importance que sa forme.*

*Les opposants à la bonification des taux estiment que celle-ci ne permet pas de mettre en place une offre de crédit efficiente et pérenne, sur les plans de l'impact sur le risque des intermédiaires financiers, du développement d'une politique de ressources adaptée et de la préservation du capital, lorsque les taux de sortie sont inférieurs à l'inflation (argument contre). Toutefois, ce risque de précarisation des intermédiaires financiers peut être tempéré par des modalités de mise en œuvre adaptées.*

*En comparaison de subventions directement distribuées par les programmes des bailleurs, la bonification des taux des crédits distribués par des intermédiaires financiers indépendants facilite la mise en place de la stratégie de sortie et renforce ainsi la pérennité de l'offre développée grâce à l'intervention (argument pour). Pour certains, l'accès à du crédit « bon marché » favoriserait toutefois une mauvaise culture du remboursement (argument contre). Cependant, les mauvais résultats en matière de remboursements ont de fait été constatés au sein d'intermédiaires financiers peu aptes à analyser et suivre leur portefeuille agricole, ou limités dans leur capacité de sélection de leurs clients, et résultent donc non pas de la bonification mais des méthodes de gestion du portefeuille concerné.*

*Les trois arguments contre la bonification des taux sont à nuancer, dans la mesure où ils surviennent uniquement lorsque la mise en œuvre d'un programme comporte des insuffisances ; ils peuvent donc être tempérés par des précautions de mise en œuvre. L'argument pour représente un avantage en comparaison d'une subvention simple.*

La bonification présente le risque d'envoyer au client une information erronée sur le coût du crédit et de le détourner des institutions financières à la fin des programmes de bonification. Cette réalité doit être prise en compte dès la mise en place des programmes de prêts bonifiés en communiquant sur leur part subvention, ce qui permet d'atténuer cet effet négatif sur la culture du crédit. L'expérience internationale montre qu'à l'issue des programmes de prêts bonifiés, la demande de crédit diminue. En effet, les exploitations dont la rentabilité n'est pas suffisante se retirent du crédit, mais la majorité des exploitations modernisées acceptent de s'endetter au taux du marché quand elles n'ont pas d'autre option.

La bonification du taux d'intérêt final est quasiment équivalente à la distribution de subventions conditionnées à l'obtention d'un crédit et venant compléter ce dernier pour minorer le coût d'un investissement pour le bénéficiaire. Les différences avec ce type de mécanisme, mis en œuvre par exemple par la KfW au Kenya, sont, d'une part, le manque de transparence sur les taux d'intérêt d'un mécanisme de bonification et, d'autre part, un dispositif de gestion moins lourd dans le cas de la bonification, dans la mesure où il peut s'appuyer sur l'infrastructure de la banque. De façon générale, qu'il s'agisse d'une subvention sous forme de bonification ou d'autres formes de subvention, la qualité du dispositif de distribution est au cœur de la prévention des effets pervers : un « mauvais » programme distribuant des subventions aura plus d'effets pervers qu'un « bon » programme octroyant des bonifications d'intérêt. Et réciproquement.

Concernant la pérennité de l'offre, la bonification peut être analysée comme un facteur de déstabilisation des intermédiaires financiers et être tenue pour responsable de l'augmentation de leur risque sur plusieurs plans. Tout d'abord, la bonification constitue une incitation à augmenter rapidement les portefeuilles de prêts au secteur agricole. Les intermédiaires financiers dont les capacités d'évaluation sont encore faibles s'exposent à des risques mal mesurés qui affectent la qualité de leur portefeuille et réduisent la pérennité de leur offre. Ensuite, la bonification pourrait conduire les intermédiaires financiers à faire crédit à des emprunteurs dont le profil de risque est dégradé. Le fait que la bonification encourage les institutions financières à financer par le crédit des activités agricoles peu rentables est interprété comme une orientation vers des clients plus risqués. Craig et Thomson (2003) estiment que

cela fait peser un risque important sur les banques communautaires américaines (et sur les épargnants de ces banques), les fermes les moins rentables ayant aussi un profil de risque plus dégradé. L'augmentation du risque des institutions financières lié à un développement mal maîtrisé de leur portefeuille de crédit agricole peut néanmoins être atténuée par des mesures d'assistance technique appropriées.

Par ailleurs, les lignes de crédit bonifiées, puisqu'elles offrent un accès à une ressource peu chère, n'incitent pas les intermédiaires financiers à chercher des sources de financement alternatives. Cela peut donc, à terme, remettre en cause leur viabilité financière, après l'arrêt de la ligne de crédit bonifiée. Du reste, les conditions de financement des programmes de prêts bonifiés ont souvent, par le passé, conduit les intermédiaires financiers distributeurs à considérer la collecte de l'épargne comme secondaire et à ne pas exploiter cette source de financement alternative. Ceci est une conséquence des distorsions des marchés financiers intermédiaires dues aux lignes de crédit bonifiées offertes à ces intermédiaires, qui n'est pas directement en lien avec la bonification offerte au bénéficiaire final. Néanmoins, ce biais pourrait être corrigé dans le cadre de la fixation d'objectifs relatifs à la collecte de l'épargne, prévus dès la conception des programmes incluant une ligne de crédit bonifiée.

Autre argument contre la bonification, lorsque les taux de sortie sont inférieurs à l'inflation, ils conduisent à des pertes en capital dommageables pour le développement d'une offre de financement agricole pérenne. Cet argument, souvent rencontré dans la littérature, est trop simpliste, dans la mesure où il ne tient pas compte de l'ensemble des coûts sous-jacents dont le taux d'intérêt résulte. En effet, les pertes éventuelles qui se répercutent sur le capital sont dues à des taux qui ne permettent pas de couvrir les coûts totaux, c'est-à-dire la somme des coûts de transaction, du coût des ressources (y compris l'inflation) et du coût du risque. L'inflation est bien l'un des paramètres de l'équation qui détermine si le taux d'intérêt couvre les coûts, mais ce n'est pas le seul. La bonification des taux de sortie n'est possible que si elle est associée à une forme de subvention tenant compte de l'ensemble des coûts.

En comparaison de subventions directement distribuées par les programmes des bailleurs, la bonification des taux des crédits alloués par des intermédiaires financiers indépendants du bailleur facilite la mise en place de la stratégie de sortie de l'appui externe et renforce ainsi la pérennité de l'offre développée. Par rapport aux subventions pour lesquelles la distribution par un intermédiaire indépendant est moins évidente, cette spécificité a l'avantage de faciliter la stratégie de sortie du bailleur, dans la mesure où l'intermédiaire financier fournissant le service ne dépend pas de lui. Le relais de l'intervention peut être pris par des prêts distribués par l'intermédiaire financier qui pourra développer ses activités de financement du secteur.

Certains opposants à la bonification des taux avancent que les mauvais comportements de remboursement constatés dans de nombreux programmes offrant des crédits bonifiés sont encouragés par l'effet « cadeau » créé par la bonification. Néanmoins, la diversité des résultats en matière de qualité de portefeuille parmi les intermédiaires financiers impliqués dans des programmes de bonification ne permet pas de conclure dans ce sens. Une étude comparative de six institutions financières asiatiques (Meyer et Nagarajan, 2000) impliquées dans des programmes de bonification cite les bons taux de remboursement comme facteur de réussite. Il s'agit notamment de la Banque de l'agriculture et des coopératives agricoles (BAAC) en Thaïlande, la *Bank Rakyat Indonesia* (BRI) et la *Grameen Bank* au Bangladesh. Le réseau de microfinance rurale Cecam de Madagascar a pour sa part développé un programme de crédit d'équipement à taux bonifié. Il est cité en exemple en matière de qualité du portefeuille. La méthodologie de crédit et de suivi du portefeuille, les procédures de recouvrement, la tarification des impayés et la culture du remboursement, notamment encouragée par la mise en place de programmes d'épargne, ainsi que l'existence de centrales des risques semblent jouer davantage sur la qualité du portefeuille que le taux du crédit.

Les mauvais remboursements seraient donc dus à la qualité de la gestion de l'intermédiaire financier plutôt qu'au niveau des taux d'intérêt. Les mauvaises performances de remboursement de nombreux programmes de prêts bonifiés confiés, dans le cadre de l'ancien paradigme, à des banques de développement publiques mal gérées ou à des projets de développement agricole ont donc été attribués à la bonification de façon erronée. Les méthodes de programmes de bonification qui contraignent les intermédiaires financiers dans la sélection des demandes de crédit et l'application de leur méthodologie d'analyse des risques sont également parfois la cause des impayés. Les mesures rares de crédit forcé sont effectivement reconnues pour l'impact néfaste qu'elles ont sur la qualité des portefeuilles, et donc sur la pérennité de l'offre de financement proposée aux bénéficiaires.

### *Une offre qui peut attirer les convoitises*

#### *Synthèse*

*Comme tout type de subvention, la bonification des crédits attire les personnes influentes, et le bénéfice de cet appui est souvent accusé d'être détourné de son objet initial (argument contre). Une sélection des bénéficiaires par des intermédiaires financiers professionnels et indépendants peut remédier en grande partie à ces effets pervers. Cet argument contre la bonification des taux peut donc être tempéré par des modalités de mise en œuvre adaptées.*

Comme pour toutes les formes de distribution de ressources à prix faible ou nul, la bonification attire les convoitises. Des détournements de l'usage prévu ont effectivement été observés pour certains projets, mais c'est le cas pour toutes les formes de subvention et un tel comportement n'est pas spécifiquement lié à la bonification des taux. Au contraire, la distribution de subventions sous forme de crédit bonifié limite cet effet pervers. D'une part, le recours au crédit bonifié comme moyen de distribution de l'aide confère un coût non nul à la subvention, et réduit donc l'attrait de ces fonds par rapport à des ressources distribuées sous la forme de subventions pures. La nécessité de rembourser contribue à s'assurer que seules des personnes ayant des intentions sérieuses reçoivent des dons. D'autre part, ce problème est lié davantage à l'indépendance et au discernement des intermédiaires financiers distributeurs qu'au taux des crédits. Bien que les banques publiques soient souvent associées à des problèmes d'interférences de la part de leurs gouvernements, la réalité des opérations de chacune d'entre elles est spécifique. Les acteurs du développement rencontrés dans le cadre de cette étude citent plusieurs expériences réussies avec ce type de partenaires. La sélection des partenaires distributeurs est donc un facteur clé de réussite des programmes de bonification des taux offerts aux clients finaux.

### *Un dispositif coûteux*

#### *Synthèse*

*Les dispositifs associés à la bonification sont lourds, notamment en ce qui concerne le contrôle, ce qui influe sur les coûts de ce type d'intervention (argument contre). Cependant, la comparaison doit tenir compte du caractère de subvention de la bonification et ne peut être faite avec la distribution de crédit non subventionné. Dans ce cadre, on observe au contraire que la bonification permet de réduire le coût de mise en œuvre de la subvention en passant par un système de distribution existant (argument pour). L'argument du coût qui est opposé à la bonification doit ainsi être nuancé.*

Les dispositifs associés à la bonification sont lourds, notamment en ce qui concerne le contrôle. Un rigoureux contrôle de l'utilisation des fonds est indispensable dans tout système de subvention. Il repose, au moment de la mise en place, sur des règles strictes d'accès à la subvention, des procédures de décision précises et une attribution claire des responsabilités. Un dispositif de contrôle indépendant est de plus nécessaire pour s'assurer de la bonne application de l'ensemble de ces règles et de la bonne distribution des subventions, pendant le processus de mise en place et *ex post*. Les contrôles doivent se faire à la fois sur pièces, de façon exhaustive, et sur place, pour un échantillon de bénéficiaires. Par rapport aux subventions directes qui ne sont

pas remboursées par les bénéficiaires, l'aspect crédit requiert davantage de suivi : la bonification des taux des crédits nécessite un dispositif de sélection des emprunteurs, de distribution des fonds, de suivi des remboursements et des impayés. Dans les expériences passées, ces dispositifs ont souvent été développés spécifiquement dans le cadre des programmes de crédits bonifiés, directement par les bailleurs ou les États. Le coût de distribution du crédit bonifié est alors effectivement significatif pour le programme et peut même devenir prépondérant si les volumes de bonification diminuent (exemple des États-Unis).

En revanche, dans un contexte où le crédit bonifié est distribué par des intermédiaires financiers établis au préalable et professionnels, le coût du dispositif de distribution n'est pas à la charge du programme et l'octroi de crédits bonifié est alors moins coûteux que l'octroi de subventions directes, pour lesquelles le bailleur doit mettre en place son propre système de sélection des bénéficiaires finaux.

### *Une opportunité de développer les capacités de bénéficiaires sélectionnés*

#### *Synthèse*

*Certaines critiques des programmes de crédit bonifié ont dénoncé l'importance des moyens mis en œuvre pour suivre des crédits traditionnellement distribués directement par des intermédiaires publics spécialisés. Ce suivi dans la durée facilite néanmoins la mise en place d'un accompagnement permettant de développer les compétences des bénéficiaires finaux, qui est un élément-clé de réussite de programmes visant à un changement des pratiques des agriculteurs (argument pour).*

*De plus, grâce à l'utilisation du crédit comme moyen de distribution de l'appui financier, les bénéficiaires de cette aide passent en position de clients d'une offre financière plutôt que de receveurs de subsides, et le développement d'une culture d'assistantat traditionnellement associée aux subventions sans contrepartie peut ainsi être limité (argument pour). En outre, l'obligation de remboursement participe à la sélection de personnes ayant des intentions sérieuses, augmentant l'efficacité des subventions (argument pour).*

*La bonification peut entraîner un effet de promotion de l'endettement auprès de la demande, les agriculteurs pouvant se sentir incités à s'endetter pour bénéficier de l'appui proposé (argument contre). Mais cet argument doit être nuancé par le fait que le risque peut être tempéré par des modalités de mise en œuvre adaptées : la distribution par des intermédiaires financiers professionnels et indépendants peut remédier à ce type de biais.*

Comme nous l'avons vu, la bonification des crédits est souvent accusée d'être trop coûteuse, alors qu'elle peut être distribuée par des intermédiaires financiers existant et ainsi réduire le coût de la subvention par rapport à la mise en place d'une administration de la subvention. Le suivi dans la durée, lié à la périodicité des échéances de remboursement du crédit, permet en outre un suivi qui facilite la mise en place d'une formation des bénéficiaires. En effet, l'échec des programmes de modernisation est souvent associé au manque de maîtrise des nouvelles technologies apportées. Or, l'analyse historique a montré que les emprunteurs-agriculteurs peuvent requérir un appui dans la gestion financière et la planification du développement de leurs exploitations, ainsi que dans l'utilisation des nouveaux moyens agricoles dont ils disposent, résultant de l'accès au crédit. Ainsi, les programmes de crédit bonifiés se prêtent mieux au suivi de la performance des bénéficiaires que les subventions directes, dont l'octroi ne nécessite pas structurellement un suivi, bien que ce suivi soit nécessaire à l'évaluation des résultats, quel que soit le type de subvention.

Par ailleurs, les bénéficiaires de la bonification sont en position de demandeurs de prêt et non pas en position de receveurs de subvention. Ils sont responsables du remboursement. De ce fait, la culture de l'assistanat que crée la subvention sans contrepartie est évitée. De plus, la bonification incite davantage le bénéficiaire à mieux investir et utiliser son investissement, dans la mesure où le retour sur cet investissement lui est nécessaire pour rembourser le crédit, alors qu'au contraire une subvention mal utilisée sera un gâchis de fonds publics, mais ne mettra pas le bénéficiaire en difficulté. Selon un document de réflexion de l'OCDE sur le financement de l'investissement agricole (OCDE, 1970), « [Si les mesures de bonification des taux sont utilisées de manière sélective], l'aide gouvernementale par le moyen des subventions d'intérêt est susceptible d'encourager, à relativement bref délai, la réalisation d'investissements économiquement raisonnables : le service de la dette est tel que la charge financière oblige l'agriculteur à respecter certains principes quant à l'orientation et à la gestion de son entreprise à long terme. » Ce point est particulièrement significatif lorsqu'il s'agit d'orienter vers des investissements à portée environnementale (équipements souvent plus coûteux).

La distribution d'une subvention sous la forme de bonification permet de mettre en œuvre l'une des recommandations de Meyer (2011) concernant les subventions à des entités économiques : « Développer un mécanisme de récupération de la subvention pour s'assurer que seules les personnes ayant des intentions sérieuses reçoivent des dons. »

Des intentions sérieuses, mais aussi l'acceptation de l'endettement. Les critiques de la bonification dénoncent l'obligation de s'endetter pour accéder à l'aide, mais s'il est vrai que la bonification peut constituer une incitation à emprunter, cette incitation n'est pas nécessairement néfaste. Comme vu précédemment, la bonification permet de développer la demande de crédit, en diminuant le risque pris par l'exploitant, ce qui est important pour des populations d'agriculteurs généralement averses au risque. La distribution des crédits par des intermédiaires financiers compétents joue alors un rôle crucial de sélection des emprunteurs solvables au sein d'une demande élargie grâce à la bonification. Les phénomènes de surendettement peuvent ainsi être limités, sous réserve que les intermédiaires financiers aient les moyens et les capacités de réaliser une sélection de qualité. L'environnement joue ici un rôle important, notamment par l'existence de centrales des risques ou de systèmes d'échanges d'informations entre intermédiaires financiers sur l'endettement des emprunteurs.

### *Une forme d'intervention permettant d'orienter la dynamique du marché en fonction de politiques publiques*

#### *Synthèse*

*Le financement bonifié est une forme d'intervention permettant d'orienter la dynamique du marché en fonction de politiques publiques. Son effet de levier permet de renforcer l'action de l'État par rapport aux subventions pures (argument pour). Comme tout instrument de politique publique, il est sensible à des problèmes de gouvernance (argument contre). Le cas particulier des programmes de bonification distribués par des banques publiques soumises à des ingérences de l'État est parfois généralisé à tort comme un argument de fragilité de la bonification par rapport aux interventions de personnes influentes. Des exemples asiatiques (celui de la Thaïlande, entre autres) montrent que des banques publiques, comme des programmes de bonification, peuvent être efficaces lorsque les conditions environnementales sont réunies.*

La définition des politiques publiques est un vaste sujet qui dépasse le champ de cette étude. La nécessité d'interventions publiques apparaît notamment dans les situations où les marchés concurrentiels sont inefficaces, comme c'est le cas pour le financement de l'agriculture. L'échec de certaines interventions publiques ne doit pas conduire à les diminuer, mais à améliorer leur conception. Les limites de ce type d'interventions résident dans la difficulté à prévoir tous les effets d'une intervention sur les marchés et à s'assurer que les interventions décidées dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques le sont en fonction d'objectifs politiques visant le bien commun, et qu'elles ne sont pas détournées pour servir des objectifs privés.

Il est vrai que la structure de la gouvernance des banques publiques et leur dépendance aux subventions, résultant de l'obligation de faibles taux de sortie, les rend vulnérables aux interférences politiques. Néanmoins, ce problème n'est pas lié à l'outil bonification, mais à sa distribution par des banques publiques soumises à des interventions déstabilisatrices de l'État (les interventions dans la sélection des emprunteurs ou les déclarations de moratoires sur les remboursements sont les plus fréquentes). La situation de ces banques est d'autant plus fragile que la part des crédits bonifiés dans leur portefeuille est plus importante, les rendant dépendantes des sources de financement concessionnel, et que les contraintes associées les empêchent de choisir librement leurs clients (subventions de taux élevées, directives précises en matière de segments prioritaires, Meyer et Nagarajan, 2000). Toutes les banques publiques, pour autant, ne sont pas confrontées à ce problème. De plus, la distribution de prêts bonifiés est de plus en plus souvent confiée à des intermédiaires financiers privés.

### *Impact d'un appui sous forme de bonification pour les bailleurs de fonds*

#### *Synthèse*

*Certains bailleurs accèdent plus facilement à des ressources sous forme de ligne de crédit bonifiée que sous forme de subvention. Le marché financier local est un élément important dans la détermination des conditions de prêt qui permettront de soutenir un programme de développement agricole. Il est affecté par l'intervention des autres bailleurs de fonds.*

La bonification des taux permet des interventions sans ressources en subvention à certains bailleurs de fonds bénéficiant d'un accès privilégié à des ressources concessionnelles. L'appui aux bénéficiaires finaux peut alors être apporté de manière plus efficace et plus rapide qu'avec des subventions, dont les mécanismes de déblocage peuvent être plus compliqués.

Cependant, certains bailleurs se refusent à intervenir dans des zones où des programmes de prêts bonifiés sont mis en place. Inversement, dans des zones où existe une offre de prêts subventionnés, qu'elle résulte d'une intervention de bailleurs ou d'interventions publiques, des programmes d'aide s'appuyant sur des crédits au taux de marché ont des difficultés à intervenir efficacement car ils ne permettent pas de toucher les agriculteurs qui leur préfèrent les crédits bonifiés. Dans les deux cas, la bonification peut, de ce fait, finalement réduire le montant total d'aide destiné à ces zones.

### 3.4. Arguments pour ou contre la bonification dans le cadre spécifique du financement du secteur agricole

*Un marché peu développé : peu d'offre et de demande solvable du secteur agricole en services financiers.*

#### Synthèse

*Le fonctionnement imparfait des marchés de crédit agricole est généralement reconnu, ce qui peut justifier des interventions publiques pour répondre à la demande (argument pour). Les effets macroéconomiques pervers avancés par les opposants de la bonification, notamment en termes de distorsions des marchés de crédit rural et agricole (argument contre) doivent être relativisés. En effet, les marchés de crédit agricole sont très souvent quasi inexistantes et ne courent pas alors de risque de distorsion ; la théorie économique énonce également que des marchés incomplets ne peuvent pas trouver un point d'équilibre ; la problématique dans ce cas est le développement de l'offre de crédit. De plus, les marchés ne prennent pas en compte les externalités positives du développement agricole, notamment en termes d'impact social, qui justifient des interventions publiques (argument pour).*

La littérature s'accorde sur le fait que les forces des marchés sont insuffisantes pour allouer correctement le crédit aux zones rurales et aux activités agricoles. En effet, peu d'intermédiaires financiers sont présents dans ces zones (« marché incomplet ») et ceux qui s'y essaient pâtissent de difficultés structurelles qu'ils peinent à surmonter et qui augmentent leurs coûts, notamment la faiblesse de la densité de la population dans certaines zones et le manque d'infrastructures. De plus, du côté de la demande, la rentabilité des exploitations agricoles peut apparaître insuffisante pour couvrir les coûts de distribution du crédit. Dans ces conditions, il n'est pas possible qu'un taux d'intérêt de marché puisse s'établir. De plus, certaines externalités, telles que l'impact social, ne sont pas prises en compte par les marchés. Il apparaît alors nécessaire de soutenir le développement d'un marché du crédit agricole et ce contexte justifie la bonification des taux.

Il convient de relever que ces arguments ne s'appliquent pas spécifiquement à la problématique de la bonification des taux au client final. Ils permettent de justifier, plus largement, la nécessité d'appuyer le développement du marché du financement du secteur agricole. Cette question relève d'un débat plus global sur la pertinence d'interventions sur le marché du financement de l'agriculture. Le choix de l'outil bonification intervient en aval d'une décision de soutenir le financement du secteur agricole.

Cette approche théorique est renforcée par l'observation que, malgré plusieurs décennies de libéralisation des marchés, les marchés formels de financement agricole sont toujours quasi inexistant dans certaines zones rurales. Ce constat montre que le passage au nouveau paradigme du secteur financier n'a pas permis aux marchés de jouer leur rôle dans ces zones, malgré la libéralisation. La subvention des taux d'intérêt peut alors être un outil qui contribue à initier le développement d'un marché de financement du secteur agricole, en remédiant dans un premier temps au décalage entre la rentabilité des exploitations et le niveau des taux d'intérêt des crédits déterminé par les coûts sous-jacents. Elle encourage ainsi en parallèle le développement des capacités techniques et financières nécessaires à l'atteinte progressive de l'indépendance vis-à-vis des subventions. La bonification, en conjonction avec d'autres appuis, jouerait alors un rôle de catalyseur du développement des marchés de financement agricole, notamment en incitant certains intermédiaires financiers à s'orienter de plus en plus vers le secteur agricole.

Malgré le fonctionnement imparfait des marchés, les opposants à la bonification mettent cependant en avant les effets macroéconomiques pervers de la bonification, notamment en termes de conséquences des distorsions<sup>[10]</sup> des marchés pour le client final. Les distorsions des marchés sont néfastes car elles entravent l'entrée ou forcent la sortie des acteurs financiers dont les taux d'intérêt ne sont pas subventionnés. Ce sont les agriculteurs qui pâtiront du non-développement d'une offre de crédit pérenne lorsque la bonification prendra fin. L'impact est également négatif concernant les conditions offertes aux agriculteurs pour l'épargne. En effet, le niveau faible des taux de sortie incite les intermédiaires financiers à faiblement rémunérer l'épargne, en anticipant que le maintien de ces taux de sortie après l'arrêt de la subvention permettant la bonification nécessitera un faible coût des ressources. La faible rémunération financière de l'épargne la rend ainsi peu attractive à la population rurale, qui ne place pas son épargne dans les marchés financiers.

Cependant, ces arguments restent des points théoriques non encore démontrés. Dans la littérature revue, aucune étude économique n'a su apporter de preuve quantitative précise des effets de telle ou telle mesure.

---

[10] Les deux distorsions évoquées sont également discutées du point de vue de la pérennité de l'offre dans la section suivante : *Une moins grande sensibilité des agriculteurs aux taux d'intérêt ? Une affirmation controversée.*

## Une moins grande sensibilité des agriculteurs aux taux d'intérêt ? Une affirmation controversée

### Synthèse

Un argument opposé à la bonification est que les producteurs agricoles seraient plus sensibles à l'accès au crédit qu'au taux d'intérêt pratiqué et, par conséquent, que la bonification ne devrait pas conduire à l'augmentation de la demande de crédit agricole (argument contre). S'il est indéniable que l'accès au crédit doit être un préalable, on peut observer que le phénomène d'anti-sélection (adverse selection) mis en avant par la théorie économique implique que la qualité de la demande s'améliore à mesure que les taux d'intérêt baissent ; ceci a un effet d'augmentation de la demande solvable (argument pour). La croissance du crédit formel qui en découle est un outil de lutte contre les prêts usuraires. De plus, les études sur la sensibilité au taux d'intérêt fournissent des conclusions nuancées, qui tendraient plutôt à démontrer une relative sensibilité des micro-entrepreneurs aux taux d'intérêt. Le développement d'une exploitation agricole est par ailleurs associé à des investissements structurels importants nécessitant le recours à des crédits à moyen ou long terme, pour lesquels l'impact du taux d'intérêt est beaucoup plus significatif que sur les emprunts à court terme, traditionnellement utilisés par les micro-entrepreneurs (argument pour).

Mais du côté de la demande, les agriculteurs sont-ils si sensibles aux niveaux des taux d'intérêt pratiqués ? Les taux d'intérêts influent-ils sur la demande ? Les opposants à la bonification répondent que les agriculteurs souffrent davantage du manque d'accès à l'offre de crédit que du niveau des taux d'intérêt. La sensibilité des agriculteurs aux taux d'intérêt resterait limitée. En raison de la saisonnalité de leur activité, ils seraient davantage sensibles aux conditions non tarifaires (le calendrier de remboursement, par exemple) qu'au niveau des taux d'intérêt. Ces observations sont exactes mais ne disqualifient pas pour autant la bonification. En effet, la priorité dans bien des cas est l'accès au crédit : dans les cas où l'offre n'existe pas, il faut la développer avant de parler de crédit bonifié. Ensuite, les produits de crédit agricole, quelles que soient leurs conditions (taux d'intérêt bonifiés ou non), doivent être définis en tenant compte des contraintes non tarifaires (principalement en termes d'échéanciers et de durée).

Plusieurs écrits viennent relativiser l'importance de ces observations. La revue des subventions en finance agricole publiée par le groupe Cabfin (Meyer, 2011), document clairement opposé à la bonification des taux, sous-entend que les agriculteurs sont sensibles aux taux puisqu'un des impacts négatifs de la bonification réside dans le fait que, la demande s'accroissant, les institutions financières doivent « rationner » le

crédit, avec un risque de privilégier des demandes de producteurs riches et ayant des relations politiques. Cette revue fait référence à des études qui évaluent la sensibilité des micro-entrepreneurs au niveau des taux d'intérêt, avec ou sans spécialisation sur la clientèle agricole. Ainsi, une expérience menée par *Compartamos* au Mexique (« Access to Finance », Karlan Dean et Jonathan Morduch, 2010, in Meyer, 2011) a conclu à l'augmentation de la demande suite à une réduction des taux de 0,5 point sur un échantillon de clientèle. Une autre conduite au Bangladesh a conclu à un changement de comportement important des emprunteurs, qui ont réduit la durée de leurs emprunts suite à une augmentation significative des taux (« Do Interest Rates Matter? Credit Demand in the Dhaka slums », Dehejia, Montgomery et Morduch, 2009, in Meyer, 2011). Enfin, une étude effectuée en Chine, sur une clientèle spécifiquement agricole, a conclu que seuls les 20 % des emprunteurs ayant les moins bons profils de risque avaient une demande totalement inélastique, tandis que les autres avaient une demande élastique ou très élastique.

Plus spécifiquement dans le cas des exploitants agricoles, ces éléments d'observation sont d'autant plus valides que la durée du crédit est plus longue. Le microcrédit est en général de court terme, mais le financement d'investissements à rentabilité différée dans le temps (plantations, jeunes animaux, etc.) ou d'investissements associés à la modernisation des exploitations agricoles requièrent un accès à une offre de crédit à long terme, pour laquelle l'impact du niveau des taux d'intérêt sera d'autant plus fort que la durée du crédit est longue, et la bonification peut alors faire sens dans ce cadre. Ainsi, L'objet du crédit, et donc la nature du projet financé, sont à prendre en compte : même si le plus important pour ce type de financement sont l'adaptation des autres caractéristiques du prêt à des cas de figure particuliers (maturité, échéancier, périodes de grâce totales ou partielles), la bonification peut avoir du sens si les taux sont excessifs pour des prêts de longue durée.

Pour sa part, le phénomène d'anti-sélection (*adverse selection*), notamment discuté par l'économiste américain Joseph Eugene Stiglitz en 1993, voit une corrélation entre les niveaux de taux d'intérêt et le type d'emprunteur : les taux d'intérêt élevés seraient associés à des marchés de crédit dont la demande est formée d'emprunteurs peu fiables. En effet, les emprunteurs les plus raisonnables sont écartés du marché, à mesure que le niveau des taux d'intérêt augmente, ce qui accroît le montant des échéances ou la durée du prêt, ainsi que le risque de ne pas pouvoir honorer les échéances d'un éventuel prêt. Dans ce cas, les banques ne peuvent plus sélectionner de bons emprunteurs car ils se sont retirés d'eux-mêmes de la demande. Inversement, lorsque les taux diminuent – par exemple par bonification – les emprunteurs réintègrent le marché et les banques peuvent à nouveau sélectionner leurs clients parmi une demande dont la composition est sans biais négatif.

Sur le plan de la rentabilité des exploitations, le fait d'avoir des taux d'intérêt élevés nécessite une meilleure rentabilité pour qu'un investissement puisse supporter les charges d'intérêts. Dans le cas de taux d'intérêts peu élevés, la rentabilité nécessaire est moindre. Ceci augmente donc mécaniquement le nombre de dossiers bancables. On assiste donc à une augmentation de la demande solvable de crédit. Le marché augmentant, ceci ouvre aux intermédiaires financiers la possibilité de faire des économies d'échelle et permet donc d'ouvrir des marchés jusque-là inaccessibles. De ce fait, en favorisant la croissance du crédit formel par l'augmentation de la demande solvable et la promotion d'une offre de crédit adaptée, la bonification peut contribuer à diminuer le volume des prêts usuraires.

### *L'impact de la bonification sur la rationalisation de la production agricole : matière à débats*

#### *Synthèse*

*Les détracteurs de la bonification estiment que celle-ci peut freiner la rationalisation de la production agricole et aboutir au maintien d'activités peu rentables (argument contre). Ceci ne prend toutefois en compte ni l'impact des investissements sur la rentabilité des exploitations, qui peut justifier la bonification comme un coup de pouce ponctuel, ni les externalités sociales. La faible rentabilité de nombreuses activités agricoles est en revanche un argument pertinent pour justifier l'utilisation de taux bonifiés, dans des cas bien ciblés (argument pour). Dans les cas où la bonification a pour but de favoriser des évolutions structurelles permettant aux exploitations d'atteindre une rentabilité qui leur permettra par la suite d'emprunter à taux commerciaux, la pérennité ne requiert pas la poursuite d'une offre de crédit à taux réduit (argument pour).*

Certains vont encore plus loin dans l'analyse de la rentabilité et parlent de rationalisation de la production agricole : les détracteurs de la bonification estiment que cet outil peut freiner la rationalisation de la production et aboutir au maintien d'activités peu rentables. Doliguez et Wampfler (2007) citent les travaux d'économistes (Servolin, 1972 ; Mollard, 1978 ; Cavailles, 1981 ; Coulomb, 1993) qui tendent à montrer que la rentabilité du capital en agriculture est plus faible que dans d'autres secteurs. Ceci s'explique par le fait que les agriculteurs ne recherchent pas de profits supplémentaires une fois qu'ils sont en mesure de faire perdurer leur activité et de se rémunérer. Ceci limite la capacité de leurs exploitations à payer des intérêts élevés. La justification de la bonification par la faible rentabilité des exploitations agricoles (en comparaison d'entreprises industrielles ou de services) doit toutefois être étudiée au cas par cas, étant donné la diversité des situations des exploitations (forme, taille, nature des

activités) et des marchés agricoles (environnement de prix et de marché, niveaux de rémunération du travail, etc.).

Les forces des marchés agricoles écartent naturellement les exploitations les moins rentables qui sont progressivement absorbées ou remplacées par des exploitations de tailles plus importantes et plus efficaces. Les critiques de la bonification l'accusent ainsi de financer, et donc de maintenir en activité, des exploitations agricoles peu rentables, freinant la rationalisation de la production agricole ou sa réorientation vers des filières plus porteuses et les bénéfices induits dont aurait pu profiter l'économie des pays concernés.

Cet argument ne tient toutefois pas compte du fait que les crédits bonifiés peuvent être utilisés pour financer des investissements qui changeront la structure de production. Ils amélioreront alors la rentabilité des exploitations agricoles financées, leur permettant par la suite de fonctionner dans des conditions normales de marché. Ceci est confirmé par certains observateurs, notamment au sein du département Évaluation des opérations de la Banque mondiale au début des années 1990, qui ont relevé l'impact bénéfique de certains programmes comportant une bonification des crédits sur les unités appuyées (WB Independent Evaluation Group, 1994). Cet impact bénéfique se voit sur l'augmentation de la production agricole et l'amélioration des actifs des exploitations. Si l'objectif visé par les interventions en appui au développement d'une offre de financement agricole est *in fine* le développement des exploitations agricoles bénéficiaires, il apparaît que la bonification peut effectivement fournir des résultats positifs en ce sens, lorsqu'elle est mise en œuvre dans de bonnes conditions. Un facteur clé de réussite est le bon ciblage des exploitations appuyées, en tenant compte notamment de leurs perspectives de rentabilité. L'implication d'un intermédiaire financier peut faciliter le ciblage de ce type d'exploitation grâce aux compétences d'analyse qui sont au cœur de son activité. Le ciblage détermine le type de développement qui sera encouragé : si la bonification porte sur le financement de filières et/ou sur des productions spécifiques, elle peut favoriser une concentration excessive sur certains sous-secteurs (par exemple, le coton) ou des types d'exploitation à forte intensité capitalistique (au détriment d'exploitations familiales).

L'argument évoqué *supra* ne tient pas non plus compte du contexte de développement de la France ou des États-Unis. En effet, dans ces deux pays, la concentration du secteur agricole a eu lieu au cours du siècle dernier, dans un contexte où l'industrie était déjà développée et le secteur tertiaire, en développement. Ainsi ces deux secteurs avaient besoin de la main-d'œuvre devenue excédentaire sur les exploitations agricoles. Ce n'est pas systématiquement transposable dans les pays en développement. Dans

des pays où l'industrie et les services ne sont pas suffisamment développés pour absorber une main-d'œuvre importante, la concentration rapide de l'agriculture, sans croissance parallèle significative des autres secteurs, peut conduire au contraire à augmenter le chômage et la pauvreté urbaine. Ce n'est donc pas nécessairement la bonne solution, notamment dans un contexte de très forte croissance démographique, conduisant à une augmentation de la population dans les zones urbaines et rurales.

Comme nous l'avons vu, les crédits bonifiés peuvent être utilisés pour financer des investissements qui changeront la structure de production. Ils auront donc un impact d'amélioration de la rentabilité des exploitations agricoles financées. Dans ce cas, une fois la mutation opérée et la rentabilité améliorée, l'exploitation pourra emprunter aux taux du marché.

Il importe ici de bien distinguer la pérennité de l'impact sur le secteur agricole de la pérennité de l'offre financière. L'impact se mesure ici sur le secteur agricole et sa pérennité peut être assurée sans que l'offre de prêt à taux réduit soit poursuivie. La mise en relation avec un intermédiaire financier permettra de poursuivre le financement à taux de marché.

### *Un effet de levier sur les ressources et une orientation en direction de bénéficiaires viables*

#### *Synthèse*

*L'outil bonification présente des spécificités par rapport à d'autres modes de soutien à l'agriculture. Si certains agriculteurs peuvent être exclus de l'appui financier offert par la bonification, parce qu'ils n'ont pas accès au crédit (argument contre), la sélection opérée par les intermédiaires financiers présente l'avantage d'améliorer le ciblage sur des bénéficiaires viables et donc, in fine, le développement économique et l'efficacité de l'aide (argument pour). A ressources disponibles identiques, l'outil bonification permet de plus une portée plus large que les subventions directes, grâce à un effet de levier plus important (argument pour). Des interventions sous forme de garanties ont une portée encore plus étendue mais ne permettent pas de remédier au problème de rentabilité.*

L'un des travers évoqués par les critiques de la bonification des taux comme outil d'appui au financement de l'agriculture est que certaines exploitations sont laissées pour compte dans cette aide distribuée sous la forme de crédits auxquels elles n'ont pas accès. Au contraire, les partisans de la bonification répondent que, dans un objectif de développement économique et d'un ciblage des subventions maximisant

l'efficacité, la sélection des exploitations les plus à même de se développer, qui résulte de la délégation de la décision d'octroi aux intermédiaires financiers, est bénéfique. En effet, l'éviction des unités de production aurait eu lieu quoi qu'il en soit, y compris sans l'existence de programmes de bonification des taux. Il leur apparaît alors préférable d'éviter de consacrer des subventions à des structures non viables. Enfin, la revue de la Banque mondiale (OED, 1993, citée par Buttari, 1995) relève qu'un problème de ciblage a pu parfois être dénoncé à tort, à cause d'une évaluation erronée de la taille des exploitations bénéficiaires. Dans les cas recensés, ce ne sont effectivement pas les plus petites exploitations qui ont bénéficié de la bonification, mais des exploitations de taille moyenne qui peinaient à accéder au crédit et pouvaient donc prétendre à cet appui.

Par ailleurs, certaines études manquent de cohérence en dénonçant le financement massif d'exploitations non rentables par les programmes de bonification et le fait que certains agriculteurs sont laissés pour compte par ces programmes. Ce décalage est illustratif de la tendance à accumuler les arguments « contre », sans préciser les différents contextes auxquels ils s'appliquent.

Le recours à la bonification présente également l'avantage d'un financement des bénéficiaires finaux plus important qu'avec une subvention directe. A ressources équivalentes, la portée des subventions directes n'est souvent pas suffisante au regard des besoins. Les limites sur la portée des subventions peuvent néanmoins être contournées en associant subventions et crédits, comme pour certains types de subventions de contrepartie.

Certains acteurs peu enclins à bonifier les taux mettent en avant les garanties de portefeuille comme instrument d'aide au développement du financement du secteur agricole. En effet, les garanties offrent un effet de levier encore plus important que les bonifications. Cependant, les garanties ne permettent pas de toucher les mêmes segments d'agriculteurs. Elles offrent une incitation généralement considérée par les intermédiaires financiers comme insuffisante pour se lancer dans le financement des petites exploitations agricoles familiales et ne résolvent pas le problème de décalage entre le coût du crédit à moyen/long termes et la rentabilité des activités.

## Une forme de soutien légitime des pouvoirs publics ?

### Synthèse

*Sans prétendre remédier sur le long terme au déficit d'infrastructures rurales, la bonification des taux d'intérêt peut permettre de compenser temporairement le préjudice subi par les agriculteurs du fait de la déficience des pouvoirs publics en la matière (argument pour).*

Les infrastructures de transport, d'électricité et de télécommunications relèvent de la responsabilité des pouvoirs publics. Or, dans certaines zones rurales, elles sont très limitées et l'accès aux points de vente des intermédiaires financiers depuis ces zones engendre pour les agriculteurs des coûts de transaction significatifs, voire souvent excessifs. Certaines études estiment un coût non financier du crédit (transport, etc.) dans le nord-est du Brésil s'établissant entre 10 et 13 % du montant du prêt, indépendamment de la durée. Au Niger, l'équipe de l'*Ohio State University* (OSU, 1987) a trouvé pour des prêts de campagne (semences) des coûts non financiers allant de 10,8 à 13,1 % du montant du prêt (Pizzaro, 1994). Le déficit en infrastructures (transport, électricité, télécommunication...) renchérit également les coûts de transaction des intermédiaires financiers. Il a aussi un impact sur le fonctionnement des marchés ruraux et l'accès aux marchés pour la vente de la production, donc sur la rentabilité des entreprises rurales. La bonification des taux peut alors être vue comme une compensation de ces contraintes, tout au moins tant que les politiques publiques n'améliorent pas la qualité des infrastructures rurales. La bonification des taux ne supprime pas les causes de coûts de transactions trop élevés sur le long terme, mais permet d'en limiter les conséquences sur les agriculteurs.



## 4. Recommandations

### Synthèse

*Les bonifications d'intérêts constituent une modalité particulière de distribution de subventions en soutien au développement de l'agriculture. Elles ne peuvent constituer une mesure isolée : elles sont l'un des outils de la politique publique ; leur utilisation doit alors s'intégrer dans un dispositif cohérent, global et de long terme de soutien public au développement de l'agriculture familiale.*

La modalité de distribution de subventions des bonifications d'intérêts présente des avantages et des inconvénients par rapport aux subventions directes. La qualité du mécanisme de distribution est le facteur le plus important pour en éviter les effets pervers. Les recommandations concernent la mise en œuvre d'actions incluant la bonification des prêts au bénéficiaire final. Elles s'appuient sur les enseignements de l'analyse historique, de la recherche effectuée sur le sujet et de l'analyse des arguments pour et contre la bonification.

Un dispositif de bonification doit être mis en place pour répondre à des objectifs politiques clairs. Il n'a de sens que pour mettre en œuvre une politique publique – ici de développement de l'agriculture (ou d'un certain type d'agriculture) – préalablement définie. La mise en œuvre d'un tel programme n'est donc cohérente que dans les pays dotés d'une politique agricole et qui sont prêts à mettre en œuvre le programme, sans ingérence directe de l'État risquant de le détourner des objectifs fixés et d'un fonctionnement transparent. Une attention particulière doit donc être apportée aux pratiques des instances gouvernementales, comme pour la mise en œuvre de toute subvention. Les interventions des bailleurs sous forme de bonification des taux de sortie doivent s'intégrer aux politiques publiques existantes dans le pays d'intervention et répondre à leurs objectifs, et ceci même si l'intervention est non souveraine (prêt direct à un intermédiaire financier, sans implication de l'État). La bonification d'intérêts est l'un des outils de la politique publique. Elle ne saurait avoir pour rôle de résoudre tous les problèmes du financement de l'agriculture : elle complète d'autres interventions d'appui au secteur financier.

Les recommandations, organisées en trois champs, concernent le contexte de l'intervention, les modalités de mise en œuvre et, enfin, les mesures d'accompagnement.

## 4.1. Recommandations portant sur le contexte d'intervention

*S'appuyer sur des intermédiaires financiers de qualité dans un système financier fonctionnel.*

### Synthèse

*La bonification est une forme de subvention qui s'appuie sur le secteur financier. En tant que telle, elle ne peut être efficace dans un contexte de fonctionnement dégradé du système financier. Une analyse préalable de la situation du financement de l'agriculture est indispensable pour éviter de fragiliser l'existant. S'il n'existe pas d'intermédiaire financier de proximité susceptible de distribuer le crédit bonifié, les interventions publiques devront se focaliser d'abord sur la création d'un tel intermédiaire avant d'envisager la mise en place de crédit bonifié.*

En cas de dysfonctionnements graves du secteur financier, l'outil bonification ne pourrait pas être mis en œuvre dans des conditions satisfaisantes et serait inefficace. Des contextes défavorables incluent les contextes d'hyperinflation ou d'inflation fluctuante. Lorsque l'État réalise des prélèvements sur le secteur financier, de nature à décourager l'activité et augmenter ses coûts, rendant l'intermédiation financière inefficace (taxes élevées sur les opérations financières ou réserves obligatoires très élevées), la bonification ne peut avoir d'effet probant. Si les intermédiaires financiers manquent de professionnalisme et/ou sont en déliquescence (manque de transparence, absence de rapport d'activité fiable, risques élevés de prévarications, etc.) et que l'intervention des autorités de supervision n'est pas efficace, ou encore, s'il n'y a pas d'intermédiaire financier dans les zones d'intervention, les conditions ne sont pas réunies pour pouvoir mettre en place un programme d'appui par la bonification des taux d'intérêt.

Avant de mettre en place une intervention, il est indispensable d'étudier la situation du financement de l'agriculture : le financement par le secteur financier et le financement par les partenaires commerciaux dans le cadre des chaînes de valeur. Les interventions envisagées doivent être analysées à la lumière de l'impact qu'elles pourraient avoir sur les mécanismes de financement des filières agricoles existants, afin d'éviter de les fragiliser. Les capacités du secteur à bien utiliser la subvention doivent être évaluées.

Si l'analyse préalable identifie de gros déficits du secteur financier, avec des intermédiaires financiers en situation de vulnérabilité ou ayant une présence insuffisante en milieu rural, une phase de mise en place du circuit sera nécessaire pour pouvoir

envisager une intervention sous forme de bonification. Dans la mesure où il n'existe pas de marché, cela peut être de permettre la création d'une ou plusieurs institutions ou d'appuyer l'extension d'une ou plusieurs institutions vers les zones ciblées. Le résultat ciblé est d'éviter la mise en place des programmes de bonification distribués par des intermédiaires financiers inefficaces et mal gérés, ou qui couvriraient un secteur par opportunisme. Pour fonctionner correctement lorsqu'il n'y a pas d'intermédiaire financier de qualité travaillant avec la clientèle-cible, la première priorité sera de permettre l'accès aux services financiers des entrepreneurs des filières agricoles. Il s'agira d'appuyer des intermédiaires financiers souhaitant se développer dans ce secteur, mais ne le pouvant pas à des taux supportables par la demande (échelle encore insuffisante).

Pour créer ou appuyer l'extension d'un intermédiaire financier vers des zones rurales ciblées, l'outil de base est la subvention, qui peut s'appliquer à de l'assistance technique ou à des coûts de fonctionnement, sur une base dégressive. La bonification au niveau de l'intermédiaire financier peut être un outil complémentaire pour développer son activité. Pour lancer des services financiers pérennes, il s'agira alors de bonifier les ressources de l'intermédiaire financier pour qu'il les prête à des conditions « de marché » ; en l'absence de marché, l'objectif sera de mettre en place des taux d'intérêt qui permettront de couvrir ses coûts de long terme (c'est-à-dire ses coûts estimés en rythme de croisière).

Le subventionnement des intermédiaires financiers peut se faire par différents mécanismes : subventions directes ou ressources subventionnées, dont tout ou partie de la subvention est maintenue au niveau de l'intermédiaire financier. La part subvention des ressources subventionnées peut en effet être affectée au bénéficiaire final par l'intermédiaire de taux de sortie subventionnés ou à l'intermédiaire financier en lui permettant d'augmenter sa marge. Le décaissement des subventions octroyées par un mécanisme de ressources subventionnées présente l'avantage d'être proportionnel à l'activité – et donc d'inciter l'intermédiaire financier à atteindre l'objectif fixé – et l'inconvénient d'être déboursé principalement en phase de croisière, alors que l'investissement de l'intermédiaire financier se fait principalement en phase de lancement. Il pourra donc être plus ou moins adapté, selon la capacité de l'intermédiaire financier à préfinancer l'investissement de lancement d'un nouveau produit de crédit agricole.

Quand un intermédiaire financier s'implante, il est préférable qu'il mette d'abord en place des crédits de court terme, afin de construire sa connaissance de son marché. La bonification des taux d'intérêt n'est pas toujours justifiée dans le cadre de crédit de court terme. C'est dans un deuxième temps qu'il sera alors judicieux d'envisager la mise en place de crédits bonifiés pour le financement d'investissements.

## *Financer des investissements rentables dans un contexte favorable*

### *Synthèse*

*Comme toute forme de soutien impliquant un crédit, la bonification n'a de sens que pour des investissements rentables dans un contexte favorable et stable.*

Une analyse de la rentabilité des investissements à encourager et des conditions de cette rentabilité doit être menée préalablement à la fixation des types de crédit à subventionner.

Les conditions économiques doivent être réunies pour que les agriculteurs qui investiront grâce aux prêts bonifiés puissent faire fructifier leurs investissements. Pour ceci, il faut au préalable qu'ils puissent vendre leurs produits. Les marchés intérieurs ne doivent pas risquer de distorsions découlant d'interventions de l'État (par exemple, le plafonnement des prix des produits agricoles de consommation pour limiter les dépenses alimentaires de la population urbaine) ou d'une aide alimentaire exogène. Il faut ensuite que la politique de l'État soit favorable aux investissements en instaurant des facilités pour les investissements, des mesures pour les stimuler, et en exerçant une pression fiscale raisonnable. De plus, des structures de recherche et de vulgarisation, capables d'assurer des mesures d'accompagnement, techniques et de gestion, doivent permettre aux entrepreneurs des filières bénéficiaires des crédits bonifiés de bien utiliser leurs investissements en faisant évoluer leurs techniques de production de façon adéquate. Enfin, le compte d'exploitation prévisionnel type d'un bénéficiaire doit permettre de couvrir le coût du crédit et de pérenniser l'investissement financé.

## **4.2. Recommandations concernant les modalités de mise en œuvre de l'outil de bonification**

### *Bien identifier les objectifs de la bonification*

#### *Synthèse*

*Dans le cadre de l'appui au développement dans une perspective économique, la mise en place d'une bonification des taux d'intérêts au client final peut s'appliquer dans deux logiques qui impacteront les modalités de mise en œuvre et impliqueront des stratégies de sortie différentes. Il peut s'agir d'une mesure ponctuelle destinée à financer des évolutions structurelles du secteur agricole ou à l'orienter vers des techniques ou équipements soucieux d'externalités positives (« financement vert » notamment). Elle peut également viser le lancement d'une activité de crédit à l'investissement qui devra se pérenniser.*

L'outil bonification peut être utilisé avec deux objectifs stratégiques très différents : financer des évolutions structurelles ou soutenir le lancement d'une activité durable de financement de l'investissement par un intermédiaire financier.

Lorsque cet outil est conçu comme une mesure « ponctuelle » destinée à financer des évolutions structurelles du secteur agricole, il met en œuvre une forme de politique keynésienne visant à amorcer un cercle vertueux : des investissements permettant la modernisation et le changement des conditions de rentabilité de l'activité agricole – augmentation de la production et des revenus des entrepreneurs agricoles – et la poursuite de l'exploitation dans des conditions améliorées ne nécessitant plus le recours au prêt bonifié. C'est ce qui a été fait en France dans le cadre de la politique des structures, lancée dans les années 1960. Si ces mesures peuvent être ponctuelles dans la mesure où, une fois qu'elles se sont équipées, il est attendu que les exploitations agricoles puissent poursuivre leur activité avec des crédits à taux de marché, l'expérience internationale les inscrit dans une longue durée afin d'atteindre un impact significatif au niveau du secteur agricole. S'inscrivent également dans cette catégorie des changements de techniques ou d'équipements dans une optique environnementale : le changement ici ne conduit pas à une amélioration de la rentabilité financière mais à une amélioration de la rentabilité globale. Il est alors logique que les externalités positives générées ne soient pas à la charge des agriculteurs et que le différentiel de coût soit couvert entièrement par l'intervention publique.

La bonification des taux peut également être utilisée comme une mesure transitoire qui permet à des intermédiaires financiers de lancer une nouvelle activité de crédit à l'investissement, jouant un rôle de catalyseur. La fonction de la bonification est alors double. Son premier rôle consiste à appuyer un ou plusieurs intermédiaires financiers dans le lancement d'un nouveau produit de prêt ou le service d'un nouveau segment de clientèle : il s'agit ici de compenser les coûts accrus d'un démarrage d'activité pour fixer un taux d'intérêt en-dessous du taux d'équilibre, par bonification. On peut s'attendre alors à une bonification dégressive, au fur et à mesure du développement des compétences de l'intermédiaire financier et de l'activité, et donc de la réduction de ses coûts unitaires, et qu'elle finisse par s'éteindre. Son deuxième rôle est d'inciter les entrepreneurs agricoles à investir : il s'agit de compenser la réticence qu'ils peuvent éprouver à changer leurs pratiques. Ici aussi, il est possible de réduire la bonification à terme, une fois que la rentabilité de l'investissement concerné aura été démontrée par la pratique et que le risque pris par l'entrepreneur aura ainsi diminué.

La bonification a souvent joué le rôle de mesure sociale d'appui aux petites exploitations. Elle a très souvent été utilisée à des fins politiques pour transférer des revenus aux agriculteurs (notamment en France, aux États-Unis et au Brésil). Ceci peut s'inscrire dans

une politique de soutien au maintien d'un secteur composé de petites exploitations agricoles, avec des objectifs sociaux (éviter l'exode rural, l'augmentation du chômage et de la pauvreté urbains). Dans ce cas, la mesure s'inscrit dans la durée, sans perspective de couverture des coûts et nécessité de dégager un budget adéquat. Elle est généralement du ressort du budget de l'État, davantage que de l'aide internationale.

#### 4.2.1. *Un dispositif de bonification sain, régulièrement évalué et contrôlé*

*Distribuer les prêts bonifiés via des intermédiaires financiers de qualité, recrutés sur la base d'un processus de sélection ouvert*

##### *Synthèse*

*La sélection des partenaires chargés de la distribution du crédit bonifié est un élément-clé de réussite du programme. Cette opportunité devrait être ouverte à tout intermédiaire financier répondant à certains critères, dans un fonctionnement qui permette d'accueillir de nouveaux partenaires, s'il s'en présente.*

Beaucoup de programmes distribuant des crédits bonifiés ont été mal gérés, du fait de la structure de distribution des prêts – souvent, des programmes non financiers et non pérennes ou des banques publiques souffrant de mauvaise gestion et d'ingérence de l'État. En cohérence avec le nouveau paradigme de la finance rurale, il est recommandé que ces programmes soient distribués par des intermédiaires financiers professionnels et pérennes. Les intermédiaires financiers partenaires sont les « agences d'exécution » d'un programme de bonification. De leur qualité dépendra la réussite du programme. Il convient donc de les évaluer préalablement, sur les plans de la gestion, la relation avec les clients, l'efficacité des opérations (instruction des dossiers, délais, suivi des clients), la qualité du portefeuille, la gouvernance.

Pour mettre en place le programme sans distorsion du marché financier, le recrutement des partenaires financiers devrait se faire de façon transparente, sur la base d'appels à proposition, permettre le recrutement de plusieurs intermédiaires financiers afin de ne pas créer de situation de rente pour un partenaire privilégié, et ouvrir régulièrement la possibilité à de nouveaux intermédiaires financiers de rejoindre le programme afin de ne pas fermer le marché à de nouveaux entrants.

## *Assurer l'indépendance de la décision d'octroi des intermédiaires financiers*

### *Synthèse*

*Le mécanisme de mise en œuvre doit prévoir que les intermédiaires financiers prennent leur décision d'octroi de crédit de façon indépendante : ils doivent être libres de sélectionner leurs clients au sein de la clientèle cible identifiée. Le risque des prêts bonifiés doit être assumé par l'intermédiaire financier concerné, au moins partiellement.*

Deux types de dysfonctionnements ont conduit à de mauvais résultats par le passé. D'une part, l'ingérence de l'État ou de personnes influentes dans le système de distribution des prêts bonifiés a conduit à la captation de l'aide en faveur de personnes influentes. D'autre part, des crédits administrés avec une obligation de prêter à tous les bénéficiaires remplissant certains critères ont conduit à une non-maîtrise du risque et à une déresponsabilisation de l'intermédiaire financier.

Il en ressort que les intermédiaires financiers partenaires doivent impérativement être indépendants dans la décision d'octroi du crédit bonifié et assumer le risque de crédit, au moins partiellement, pour jouer leur rôle de sélection des emprunteurs de qualité. Cette liberté de choix n'empêche pas de fixer des règles d'éligibilité précises pour l'accès aux conditions bonifiées, dans le but de limiter les effets d'aubaine. Les intermédiaires financiers doivent être explicitement protégés des ingérences de l'État.

## *Adapter le volume de l'intervention à la demande et aux capacités des intermédiaires financiers partenaires*

### *Synthèse*

*Le volume total de l'intervention doit être suffisant pour éviter une trop forte distorsion de concurrence entre agriculteurs. Dans le même temps, le volume d'intervention confié à chaque intermédiaire financier partenaire doit tenir compte de ses capacités, afin d'éviter de déséquilibrer son activité.*

L'accès à un prêt bonifié correspond à l'accès à une subvention partielle d'investissement. Si le volume de prêts bonifiés est réduit, seuls quelques agriculteurs pourront en bénéficier, créant une distorsion sur le marché de la production agricole en favorisant les premiers servis. Un volume de prêts bonifiés trop faible implique des effets d'éviction, avec un choix qui se portera, dans le meilleur des cas, sur les meilleurs agriculteurs, creusant les écarts, ou, probablement plus fréquemment, sur les personnes proches des circuits de décision. Certes, la mesure peut également se raisonner en

termes d'exemplarité s'il s'agit d'introduire un nouveau mode de production, mais l'effet d'entraînement risque d'être difficile à mettre en œuvre sans mesure de soutien.

Dans le même temps, le volume des prêts bonifiés à mettre en place par chaque intermédiaire financier doit être raisonné en fonction de ses capacités. Si les objectifs de distribution de crédit sont trop élevés et encouragés par des mesures d'incitation fortes, l'intermédiaire financier peut se détourner de son activité existante pour focaliser ses capacités sur la nouvelle activité, qu'il maîtrise moins bien. Au terme du projet, l'activité autonome de l'intermédiaire financier aura décliné, perdu en compétences. L'impact global du projet sur l'intermédiaire financier, et donc sur la pérennité de l'offre de services financiers, sera alors négatif. L'impact sur l'activité de l'intermédiaire financier peut être ressenti sur deux plans. Sur l'activité de crédit, d'une part, dans la mesure où des produits existants et utilisés pour financer les mêmes objets que les prêts bonifiés peuvent être mis en danger. Cet aspect doit être analysé afin de définir des stratégies de transition. Des ressources humaines et de fonctionnement peuvent aussi être détournées de crédits destinés à d'autres objets. Les efforts de marketing des produits existants peuvent être découragés. Sur l'activité de collecte d'épargne et d'accès à des ressources, d'autre part, si la bonification est faite sur la base de lignes de crédit bonifiées, l'intermédiaire financier peut s'éloigner de ses pourvoyeurs de ressources habituels et diminuer ses efforts de promotion de l'épargne.

Pour éviter ce type d'effets pervers, il est préférable de limiter le volume de prêts bonifiés à confier à chaque intermédiaire financier en fonction de son activité existante : si une activité préexiste en zone rurale, un ratio raisonnable devrait être fixé entre le portefeuille de prêts existant de l'intermédiaire financier et les prêts bonifiés à distribuer. L'analyse doit être menée au cas par cas sur la base d'une évaluation de l'activité de chaque intermédiaire financier et des implications concrètes sur son fonctionnement de la distribution des prêts bonifiés (quelle est sa stratégie de mise en œuvre, sa stratégie de transition ?).

L'expérience internationale fait ressortir des exemples d'intermédiaires financiers dont une part importante de l'activité était constituée de prêts bonifiés, ce qui ne les a pas empêchés de bien développer leur activité (cf. Crédit Agricole France). Toutefois, ce qui a été possible dans le contexte d'une politique continue d'utilisation forte de bonification pour le soutien à l'agriculture, assortie d'un soutien de l'État à cette institution, ne peut être généralisé. Ainsi, il existe également des cas où des intermédiaires financiers partenaires de programmes de développement pour la distribution de prêts bonifiés ont délaissé leurs autres activités, notamment la collecte d'épargne, pour mettre en place ces programmes (projet Fida Népal).

## Évaluer régulièrement le dispositif de bonification

### Synthèse

*La pertinence du dispositif doit être évaluée régulièrement afin de permettre des ajustements. Des objectifs de performance devront être définis et seront l'une des bases de l'évaluation. Ils peuvent comprendre des objectifs de développement de l'épargne en vue d'encourager la bancarisation.*

Des évaluations régulières doivent être menées au fil du déroulement du projet pour prendre en compte les évolutions de l'environnement et l'impact du programme sur les intermédiaires financiers partenaires et sur les bénéficiaires finaux, en vue d'ajuster le dispositif du projet si nécessaire, et valider sa bonne mise en œuvre, en tenant compte de son impact à différents niveaux. Concernant l'environnement agricole, et notamment l'évolution des marchés et des pratiques agricoles, il convient de valider la pertinence des investissements promus par le projet dans le nouveau contexte. L'évolution de l'offre de services financiers dans les zones d'intervention doit également être suivie (intermédiaire financier présents, conditions des produits financiers offerts, évolution des volumes, situation de concurrence) ; ceci peut conduire à identifier de nouveaux partenaires potentiels. L'impact sur les intermédiaires financiers partenaires doit aussi être évalué régulièrement : évolution de leurs services financiers (conditions et volumes, crédit et épargne), évolution de leur réseau de distribution, évolution de leur organisation, évolution de leurs compétences par rapport au secteur. Au niveau des bénéficiaires, la bonne utilisation technique des investissements, leur rentabilité, l'évolution de la situation économique d'ensemble, l'évolution de l'épargne déposée dans le secteur financier et de l'utilisation de services financiers sont les principaux éléments à évaluer. En outre, la bonne mise en œuvre du projet en général sera évaluée régulièrement : atteinte des objectifs fixés, bonne mise en œuvre du dispositif de contrôle des conditions d'éligibilité, bonne répercussion de la bonification au bénéficiaire final, coûts effectifs de distribution pour l'intermédiaire financier.

Le protocole d'accord avec les intermédiaires financiers doit comprendre des mesures de performances quantitatives qui seront suivies régulièrement, notamment au cours de ces évaluations.

Des évaluations d'impact reposant notamment sur la collecte longitudinale de données quantitatives devraient se poursuivre sur le long terme (au moins sur toute la période de remboursement des prêts), afin de mesurer l'impact sur les bénéficiaires finaux du projet, sur le secteur (identification de possibles phénomènes d'imitation)

et sur les intermédiaires financiers partenaires. Ces évaluations devront notamment se porter sur la pertinence de l'usage de la bonification pour atteindre les objectifs du programme.

### *Mettre en place un dispositif de contrôle efficace et léger*

#### *Synthèse*

*Le dispositif de contrôle est fondamental pour éviter les effets pervers des systèmes de subvention, au bénéfice de certaines catégories de population ou des intermédiaires financiers. Il doit rester léger pour des questions de coût.*

Dans tout dispositif de subvention, le contrôle est indispensable pour valider la bonne affectation des subventions aux bénéficiaires ciblés, dans le respect des critères d'éligibilité définis. Un dispositif de contrôle permanent doit donc être mis en place. Les contrôles doivent être faits à la fois sur pièces, de façon systématique, et surtout sur place, sur la base d'échantillons. Les rapports de contrôle doivent être régulièrement exploités. Le protocole d'accord doit prévoir des pénalités et la possibilité de retrait anticipé du projet, en cas de non-respect des critères d'éligibilité.

Le choix de l'acteur responsable du dispositif de contrôle doit être fait pour minimiser le coût tout en s'assurant que le prestataire a les bonnes incitations à effectuer correctement les contrôles. Il peut se porter sur un consortium, regroupant un cabinet d'expertise comptable local et un ou des partenaire(s) technique(s) fiable(s) non impliqué(s) dans le projet, rémunéré(s) sur la base d'une enveloppe forfaitaire annuelle. Cette sélection de partenaires techniques fiables est difficile : rares sont les organisations compétentes techniquement, disponibles tout au long du projet et impartiales. Elle est pourtant au cœur de l'efficacité de tout programme comprenant la distribution de subventions.

Dans le cas de la mise en place des prêts bonifiés sur la base des ressources propres de l'intermédiaire financier bonifiées par l'intervention d'un fonds de bonification, le paiement de la bonification à l'intermédiaire financier peut avoir lieu uniquement après réalisation de l'investissement et sur la base des pièces justificatives, comme cela se pratique à Madagascar dans le cadre d'un programme du Fonds d'Équipement des Nations unies (Fenu) et de l'Union européenne, lancé avec le réseau Cecam et étendu à l'ensemble du secteur de la microfinance. Dans ce cas, l'intermédiaire financier met en place le crédit à conditions bonifiées et reçoit le paiement de la contrepartie financière de la bonification, sur base annuelle, après présentation des justificatifs d'investissement.

## Prévoir la stratégie de sortie, dès la conception du programme

### Synthèse

*Comme dans tout programme de subvention, la stratégie de sortie doit être prévue dès la mise en place de l'intervention. Une action de communication devra être entreprise pour informer les clients sur le subventionnement des taux, afin de les préparer à un fonctionnement dans des conditions de marché, à l'issue du programme.*

La stratégie de sortie se raisonnera de façon différente, dans l'optique d'une mesure ponctuelle destinée à financer des évolutions structurelles du secteur agricole, ou celle du lancement d'une activité de crédit à l'investissement qui devra se pérenniser.

S'il s'agit d'une mesure ponctuelle destinée à financer des évolutions structurelles du secteur agricole, la durée nécessaire de la phase de mise en place des prêts pour permettre d'atteindre les évolutions visées devra être évaluée. La contribution de l'aide internationale pourra s'envisager sur toute la durée prévue, moyennant le bon déroulement du projet, ou dans une phase de lancement après laquelle le relais pourrait être pris par des ressources budgétaires locales, éventuellement dans des conditions moins favorables, en s'appuyant sur l'exemplarité des premiers investissements réalisés. À l'issue du programme, l'intermédiaire financier ne poursuivra pas cette offre de prêt à conditions bonifiées ; selon la demande et l'évolution de la rentabilité dans le secteur, il pourra éventuellement la faire suivre d'une offre à conditions de marché ; les évolutions structurelles engagées permettront peut-être, à ce moment-là, à la clientèle de payer les taux de marché pour se rééquiper. Dans tous les cas, le programme pourra avoir eu un impact sur la bancarisation de la clientèle, en mettant en place une relation avec un intermédiaire financier.

S'il s'agit du lancement d'une activité de crédit à l'investissement qui devra se pérenniser, l'objectif de la phase de bonification sera d'anticiper la baisse des coûts de distribution de l'intermédiaire financier et d'inciter les clients à investir. À la fin du projet, l'intermédiaire financier devrait poursuivre la distribution des prêts d'équipement, fort d'une expérience accrue, dans des conditions dont l'évolution doit être réfléchie dès la mise en place des prêts : selon le contexte, la bonification peut se répartir dans des proportions différentes entre l'intermédiaire financier (couverture des coûts de lancement) et les bénéficiaires (réduction des taux dans une optique incitative, dans une phase de lancement). Il en résultera une évolution des taux de sortie en fonction de la part destinée au bénéficiaire final.

Dans les deux cas, la communication sur la durée de l'appui et l'évolution de l'offre devra être claire, tant vis-à-vis de l'intermédiaire financier que de ses clients et son environnement. Cette communication jouera notamment un rôle important pour informer les bénéficiaires du coût réel du crédit et permettre ainsi la transparence des coûts, nécessaire pour qu'une offre de crédit à conditions de marché puisse prendre le relais de l'offre bonifiée.

#### 4.2.2. *Le ciblage, élément fondamental d'efficacité et de maîtrise des coûts*

Le ciblage de la bonification est un élément fondamental d'efficacité et de maîtrise des coûts, qui concerne tant l'objet des prêts que les bénéficiaires éligibles. En France comme aux États-Unis, dans un premier temps et dans un objectif social, les prêts bonifiés ont été distribués très largement. Les coûts élevés de ces programmes ont ensuite conduit les pouvoirs publics à les recentrer sur des clientèles et des objets particuliers pour augmenter leur efficacité. Comme l'écrivait alors l'OCDE (1970), tirant les enseignements de l'expérience de bonification des prêts agricoles à travers le monde, « *des [prêts à taux d'intérêt réduits grâce aux subventions accordées par l'État] peuvent contribuer à atteindre les objectifs de la politique agricole s'ils sont utilisés de façon sélective* ».

##### *Bien cibler l'objet du financement*

##### *Synthèse*

*L'impact de la bonification et son utilité sont maximisés dans le cadre du financement d'investissements (équipement, animaux, plantations), mais la bonification peut être aussi utilisée en certaines circonstances pour financer des besoins en fonds de roulement (intrants). Le financement de l'investissement foncier doit être envisagé avec beaucoup de prudence.*

Les prêts finançant des besoins économiques de court terme peuvent généralement supporter l'application de conditions de marché. Les taux d'intérêt deviennent beaucoup plus lourds pour les crédits à moyen et long termes, et leur poids peut empêcher la rentabilisation d'un investissement. La rentabilité d'un investissement peut être différée, si son niveau est insuffisant pour couvrir des taux d'intérêt de marché sur le moyen/long termes. De plus, les incertitudes sont plus importantes sur le long terme (prix, marchés), ce qui pèse sur le niveau des revenus, suffisamment sûrs pour être engagés pour le remboursement d'un prêt. *De facto*, et comme le confirme

l'étude de Triodos Facet (2011), établie à partir de six études de cas, ce sont les besoins de moyen et long termes qui s'avèrent presque impossibles à financer pour les agriculteurs, même si les besoins de court terme sont également loin d'être couverts.

De plus, dans la perspective de changements structurels, l'investissement a un impact supérieur aux intrants, ce qui justifie la subvention. Toutefois, si dans les pays développés l'amélioration des performances de l'agriculture passe par l'équipement, dans le contexte particulier de pays en développement où l'utilisation d'intrants peut être une étape critique dans l'amélioration de l'agriculture, il ne faut pas totalement exclure les crédits de court terme.

Notons la question particulière de l'achat des terres : autant la clarification de la situation foncière des exploitants est un préalable déterminant à la réalisation d'investissements dans l'exploitation, autant la question du financement foncier par le crédit bonifié est plus délicate. Les prêts fonciers ne sont, de toute manière, envisageables que dans les pays où la question foncière est suffisamment avancée. Dans ces contextes, l'avertissement de l'OCDE doit être pris en compte : « *une difficulté particulière survient lorsque les subventions d'intérêt sont accordées pour l'achat de terres : leur effet risque de renforcer les pressions à la hausse du prix de la terre et l'avantage à long terme pour la communauté agricole pourrait ainsi devenir négligeable* » (OCDE, 1970). L'étude du cas de la France a montré l'impact mitigé des prêts fonciers bonifiés, notamment sur les petits agriculteurs.

### *Définir la clientèle cible pour permettre un impact durable*

#### *Synthèse*

*Pour favoriser un impact durable, la définition de la clientèle cible doit prendre en compte son profil de risque et de rentabilité sur le long terme (après l'arrêt de la bonification).*

La clientèle ciblée par les programmes de bonification des taux à vocation économique est celle qui a la capacité à rentabiliser l'investissement financé, et donc à pérenniser son utilisation, entraînant un changement des modes de production agricole. C'est l'un des avantages de l'approche taux bonifiés que de confier la sélection des bénéficiaires de ces subventions à des intermédiaires financiers dont le cœur de métier consiste à choisir des clients dont l'activité est durable.

Dans la définition du programme, cet aspect doit être pris en compte, en ciblant à la fois les agriculteurs qui ne s'équiperaient pas sans bonification des prêts (éviter l'effet d'aubaine et générer un effet positif additionnel) et qui présentent les conditions

nécessaires pour rentabiliser l'investissement (assurer la durabilité de l'impact). La définition de la cible peut se faire sur des critères de superficie cultivée, de superficie potentielle, d'âge, de spéculations cultivées, de revenu de l'exploitation (s'il existe des centres de gestion permettant de fiabiliser l'estimation de ce revenu).

#### 4.2.3. *Des conditions de prêt, financières et non financières, visant à mettre en place des comportements sains*

*limiter la proportion de bonification, dans une optique de pérennisation de l'impact*

##### *Synthèse*

*La fixation du niveau de bonification est un exercice délicat qui doit être fait en tenant compte des contraintes de l'offre et de la demande de crédit. Il est préférable qu'il soit aussi bas que possible, afin d'éviter d'attirer des personnes influentes qui pourraient chercher à détourner à leur profit le bénéfice de la bonification. Lorsque la bonification vise le lancement d'une activité de crédit à l'investissement via un intermédiaire financier, le niveau de bonification devra être négocié avec ce dernier en tenant compte de l'évolution prévisible de ses coûts à terme.*

Un taux d'intérêt est un prix qui a vocation à équilibrer l'offre et la demande de crédit. Nous parlons de bonification dans un contexte où l'offre et la demande ne se rencontrent pas : la bonification a vocation à leur permettre de se rencontrer.

Du côté de la demande, le taux d'intérêt acceptable est déterminé par la rentabilité de l'investissement : théoriquement, le taux d'intérêt doit se situer en-dessous du taux de rentabilité interne (TRI) de l'investissement. À ce raisonnement théorique s'ajoute le risque inhérent à tout changement de mode de production et l'aversion au risque de l'agriculture familiale, plus difficilement quantifiables. Il faut donc prévoir, au moins dans un premier temps, une marge d'incitation pour le bénéficiaire final, et ce plus encore dans les cas de financement d'investissements verts, dans lesquels l'impact du changement d'itinéraire technique est porteur d'externalités positives et non de rentabilité pour l'agriculteur concerné.

Du côté de l'offre, le taux d'intérêt doit être supérieur au coût de mise en œuvre. Ici également, le coût du risque doit être pris en compte. Sur un nouveau marché sur lequel un intermédiaire financier ne dispose pas de statistiques, il aura tendance à faire une évaluation prudente du risque, donc à le surévaluer, et pourra ensuite le diminuer sur la base de l'expérience concrète.

Les taux d'intérêt peuvent être différenciés selon les bénéficiaires. C'est la pratique du programme Pronaf au Brésil qui, dans une volonté de soutien à la petite exploitation, subventionne les taux des prêts aux petites exploitations par des taux plus élevés aux grandes exploitations, contrairement à la logique économique qui voudrait que les crédits aux grandes exploitations – qui, par leur taille, entraînent des économies d'échelle – soient moins chers.

Il est préférable d'éviter une bonification trop importante, qui pourrait avoir pour conséquence d'attirer les élites dans l'intention de détourner la subvention à leur bénéfice, avec le risque que le programme incite alors à la corruption. Dans ce sens, il est préférable que le taux bonifié soit au moins supérieur à l'inflation. En effet, plus un appui comporte des conditions intéressantes et plus les personnes influentes sont tentées d'user de leur influence pour le détourner à leur profit, allant même parfois jusqu'à exercer une telle pression sociale sur les agents d'un intermédiaire financier qu'il leur devient difficile de résister et d'appliquer correctement les procédures, notamment en termes de critères d'éligibilité. Il peut s'agir d'utiliser un prêt à conditions favorables pour l'investir dans des affaires privées. Si l'objet du prêt est verrouillé par un décaissement en nature, il peut être utilisé sur le champ personnel des dites personnes influentes (qui ne font pas partie de la cible du programme) ou revendu à des personnes qui n'ont pas obtenu l'appui du programme.

Lorsque la bonification est mise en place pour permettre le lancement d'une activité de crédit à l'investissement qui devra se pérenniser, le niveau de bonification devra être négocié avec l'intermédiaire financier en tenant compte de l'évolution prévisible des coûts à terme. Il convient de tenir compte des coûts à différents niveaux : les coûts de distribution (coûts des agences rurales en croisière, coûts des agents de crédit ruraux avec un portefeuille mature – formation continue, suivi, rémunération et frais de déplacement), les coûts de gestion et le coût du risque, qui pourrait être amoindri à terme par la mise en place d'un fonds de calamité, de mécanismes de stabilisation des prix et de mécanismes d'assurance.

### *Définir des conditions non financières adaptées*

#### *Synthèse*

*Comme pour tout crédit agricole, les conditions non financières des prêts sont aussi importantes que les conditions financières et ne doivent pas être ignorées dans un programme de bonification : durée, période de grâce, échéanciers de remboursement, garantie demandée, possibilité de remboursement anticipé.*

L'architecture des produits de crédit doit être définie précisément, en fonction de chaque contexte, en tenant compte, pour déterminer les échéanciers, des calendriers des flux de trésorerie des exploitations (revenus générés par la spéculation visée par le programme, mais aussi l'ensemble des revenus des exploitations ciblées, agricoles et non agricoles ; les charges de l'ensemble de l'exploitation, incluant le calendrier des charges sociales – rentrée scolaire,...), et de la rentabilité éventuellement différée de l'investissement (plantations, jeunes animaux, etc.).

La durée doit être suffisante pour permettre que la rentabilité dégagée par l'investissement génère les flux nécessaires au remboursement, avec une marge pour tenir compte des risques pesant sur le revenu des activités agricoles. La possibilité de remboursements par anticipation sans frais doit être prévue et expliquée aux bénéficiaires, en les encourageant à l'utiliser pour réduire leurs charges financières.

Les garanties demandées doivent également être adaptées aux possibilités réelles des exploitations agricoles.

D'autre part, et pour limiter les risques de détournement d'objet, les bonnes pratiques en matière de crédit à l'agriculture recommandent, dans la mesure du possible, de décaisser le prêt au fournisseur pour qu'il le débloque en nature à l'emprunteur. Ceci ouvre toutefois une possibilité de détournement d'objet ou de cible au niveau du fournisseur et implique d'inclure les fonctions du fournisseur dans les contrôles du bon fonctionnement du dispositif.

### *Exiger un apport propre de l'emprunteur*

#### *Synthèse*

*Une bonne pratique commune aux dispositifs de subvention et de crédit à l'investissement, qui doit donc doublement être appliquée dans le cadre de crédits bonifiés, est l'exigence d'un apport de l'emprunteur, qui garantit son implication personnelle dans le projet et maximise l'effet de levier de la bonification.*

L'une des bonnes pratiques recommandées pour les subventions aux activités économiques est la participation des bénéficiaires, en fonction de leurs capacités dans un contexte donné (Meyer, 2011). De même, pour les crédits, certaines méthodologies de microfinance s'appuient sur un apport préalable de l'emprunteur, d'autant plus pertinent quand il s'agit de prêts à moyen terme pour le financement d'investissements. Cet apport préalable ne doit pas être confondu avec le dépôt bloqué pratiqué par

beaucoup d'institutions de microfinance, qui consiste à bloquer une part du crédit, pouvant être apportée préalablement par l'emprunteur ou non, sur un compte de l'emprunteur auprès de l'institution, comme garantie financière ; la conséquence financière de cette pratique est l'augmentation du taux d'intérêt réel du prêt, dans la mesure où l'emprunteur n'a la jouissance que d'une part de son crédit, mais verse des intérêts sur la totalité. Dans les deux cas, cet apport vise à mesurer l'intérêt de l'emprunteur pour l'investissement, en lui demandant un engagement personnel.

Dans ce cas, l'apport propre fera partie du plan de financement du projet. Il peut être constitué progressivement dans le cadre d'un plan d'épargne-projet, si l'intermédiaire financier offre ce produit. Notons toutefois que cette exigence d'apport propre doit être évaluée de façon souple : un entrepreneur qui a beaucoup investi pour créer son entreprise n'a pas forcément les moyens d'apporter une partie de l'investissement à financer à crédit en liquidités ; l'activité existante devrait donc, dans certains cas, être prise en compte comme apport propre afin de constater l'investissement réel de l'emprunteur dans l'activité.

### 4.3. Mesures d'accompagnement

#### *Accompagner les bénéficiaires finaux sur le plan technique et de gestion*

##### *Synthèse*

*La bonification s'appliquant souvent à des investissements, il est fondamental d'accompagner les bénéficiaires finaux à la bonne utilisation de ces investissements, tant sur le plan technique que sur celui de la gestion.*

Les mesures d'accompagnement sont fondamentales pour un bon impact des programmes visant à introduire des techniques nouvelles. Dans la mesure du possible, il est souhaitable qu'elles soient confiées à des institutions présentes dans l'environnement des bénéficiaires. Sur le plan technique, il s'agira d'introduire les nouvelles techniques agricoles, leur bonne utilisation, et de suivre la mise en œuvre des nouvelles compétences. Sur le plan de la gestion, des appuis sont nécessaires dans le suivi des comptes (compte d'exploitation simplifié, plan de trésorerie) et la planification du développement de l'exploitation (plan de développement de l'exploitation/projet d'investissement).

Comme le montre l'exemple américain, l'avantage de la distribution de la subvention sous forme de bonification est que la relation avec le bénéficiaire est établie dans la

durée, ce qui facilite la mise en place d'un suivi. Le suivi par des prestataires indépendants des intermédiaires financiers est généralement conseillé, bien que cette pratique soit parfois remise en question.

### *Apporter une assistance technique aux intermédiaires financiers pour mettre en place la distribution du crédit bonifié*

#### *Synthèse*

*Au niveau de l'intermédiaire financier, une assistance technique impliquant un besoin de subvention sera souvent nécessaire pour assurer la distribution des crédits bonifiés dans de bonnes conditions, notamment si l'intermédiaire financier n'a pas d'expérience de financement de l'agriculture, et en particulier lorsque la bonification vise le lancement d'une activité de crédit à l'investissement au sein d'un intermédiaire financier.*

Pour un bon déroulement du programme, le bailleur de fonds doit s'assurer que les intermédiaires financiers partenaires ont les moyens de le mettre en œuvre dans de bonnes conditions. Au-delà de ce premier objectif, le programme visera à mettre en place les conditions pour que l'intermédiaire financier puisse poursuivre son offre de crédit aux agriculteurs après la fin de la période d'intervention du programme. Ceci rejoint la préoccupation d'accorder la priorité aux intermédiaires financiers intervenant sur le marché local, conformément au principe de subsidiarité énoncé dans la stratégie de mixage prêts/dons de l'AFD.

Au niveau de l'intermédiaire financier, la situation sera très différente selon son expérience en matière de financement agricole, son dispositif existant, son réseau. L'idée est ici d'accompagner l'intermédiaire financier pour qu'il mette en place tous les éléments nécessaires à une bonne distribution des prêts bonifiés. Ceci peut requérir une subvention d'accompagnement qui devrait être raisonnée sur une base de partage des coûts pour le lancement d'une nouvelle activité ou le développement d'une activité existante. Elle aura pour finalité d'appuyer l'intermédiaire financier dans la mise en place d'un fonctionnement efficace pendant la phase de lancement, en finançant des éléments comme la connaissance du marché, le développement d'outils et de procédures adaptés (évaluation de la demande, suivi des prêts, système de gestion des prêts, etc.).

L'AFD finance parfois de telles évolutions sur la base du calcul de l'avantage financier comparatif inclus dans la bonification d'une ligne d'un crédit à un intermédiaire financier (AFD, 2009 et 2011). Ce type de mécanisme n'entre pas dans le champ de

la présente étude mais pourrait être utilisé pour apporter la subvention nécessaire, en sus de la part de bonification affectée directement à l'action sur le taux d'intérêt. Il semblerait toutefois plus simple et plus transparent d'utiliser une subvention séparée. Dans le cas contraire, il sera important de bien séparer, dans la négociation de départ comme dans le suivi de la mise en œuvre, la subvention destinée à être transférée au bénéficiaire final de celle destinée à accompagner l'évolution de l'intermédiaire financier. Ceci a également une incidence sur les rapports d'utilisation de la subvention, pour bien identifier les subventions allant au bénéficiaire final, donc au secteur agricole, et celles allant à l'intermédiaire financier, donc au secteur financier.

### *Communiquer vers les intermédiaires financiers et les bénéficiaires finaux*

#### *Synthèse*

*Des mesures de communication doivent accompagner le programme, à la fois en direction des intermédiaires financiers et des clients finaux, pour garantir la pérennité de la demande comme de l'offre à la fin du programme de bonification.*

Les mesures de communication en direction des intermédiaires financiers ont pour but de s'assurer que tous les intermédiaires financiers souhaitant développer une activité en direction de l'agriculture puissent connaître les conditions d'intervention du programme et postuler pour un partenariat.

En direction des bénéficiaires, la communication doit se faire en proche coordination avec les intermédiaires financiers partenaires. Elle doit porter sur les conditions de l'offre de crédit (objet, critères d'éligibilité, conditions), la durée du programme et l'importance du développement de l'épargne pour mettre en œuvre les projets d'investissement.

### *Améliorer l'environnement en fonction des besoins*

#### *Synthèse*

*Des mesures d'accompagnement peuvent également être nécessaires au niveau de l'environnement, par exemple pour la question du foncier, des infrastructures ou de l'assurance agricole.*

Pour la mise en œuvre cohérente de la politique agricole d'un pays, des mesures d'amélioration de l'environnement sont également nécessaires. Certaines concernent directement le financement de l'agriculture, comme la question foncière et les mécanismes de réduction du risque. La question foncière revêt une importance

particulière. En effet, une situation foncière claire est souvent un préalable à l'amélioration de l'exploitation, la préservation des sols, la plantation d'arbres, et donc à la mise en œuvre de conditions favorables à l'utilisation de l'investissement. De plus, une situation foncière clarifiée, avec un cadastre et la possibilité de prendre des hypothèques, facilite la prise de garanties pour le crédit à l'agriculture.

Dans les cas où la bonification des taux est mise en place, notamment pour compenser la faible qualité des infrastructures en zones rurales qui impacte les agriculteurs, des mesures accompagnatrices apportant, en parallèle des compensations, un soutien aux États en matière de développement des infrastructures, sont primordiales pour un impact positif de long terme.

## 4.4. Conclusion

*Un outil intéressant de soutien à l'agriculture lorsque le contexte est favorable et s'il est bien conçu et mis en œuvre*

### *Synthèse*

*La bonification apparaît toujours comme un outil intéressant de soutien à l'agriculture, à partir du moment où le contexte est favorable ou rendu favorable par des mesures d'accompagnement, et où le dispositif, les cibles et les conditions des prêts sont correctement pensés. Le suivi et la gestion doivent être rigoureux pour éviter les distorsions par rapport aux objectifs, ce qui implique un dispositif souvent coûteux.*

Les principaux éléments de recommandation pour la mise en œuvre de programmes comprenant du crédit bonifié concernent le contexte d'intervention, le dispositif de bonification, le ciblage de l'appui, les conditions des prêts et les mesures d'accompagnement.

Pour ce qui concerne le contexte d'intervention, la bonification doit d'abord faire partie d'un dispositif cohérent, global et de long terme de soutien public au développement de l'agriculture familiale. De plus, comme toute intervention s'appuyant sur le crédit, la bonification des taux des crédits agricoles ne peut être mise en place que dans un pays dont le système financier fonctionne suffisamment bien, et dont le contexte économique est favorable et stable. En particulier, s'il n'existe pas d'intermédiaire financier de proximité susceptible de distribuer le crédit bonifié, les interventions publiques devront se focaliser d'abord sur la création d'un tel intermédiaire avant d'envisager la mise en place de crédit bonifié, en appuyant le ou les intermédiaires financiers souhaitant se développer dans ce secteur. Ceci requiert un appui sous forme de subvention.

En matière de dispositif de bonification, notons d'abord que la sélection des intermédiaires financiers partenaires chargés de la distribution du crédit bonifié est un élément-clé de réussite du programme. Cette opportunité devrait être ouverte à tout intermédiaire financier (public ou privé) répondant à certains critères, dans un fonctionnement qui permette d'accueillir de nouveaux partenaires s'il s'en présente. Le dispositif doit être conçu de manière à ce que les intermédiaires financiers puissent prendre leur décision d'octroi de crédit de façon indépendante : ils doivent être libres de sélectionner leurs clients au sein de la population cible identifiée. Le risque des prêts bonifiés doit être assumé par l'intermédiaire financier concerné, au moins partiellement. Le volume total de l'intervention doit être suffisant pour éviter une trop forte distorsion de concurrence entre agriculteurs. Dans le même temps, le volume d'intervention confié à chaque intermédiaire financier partenaire doit tenir compte de ses capacités afin d'éviter de déséquilibrer son activité. La pertinence du dispositif doit être évaluée régulièrement afin de permettre des ajustements. Des objectifs de performance devront être définis et seront l'une des bases de l'évaluation. Ils peuvent comprendre des objectifs de développement de l'épargne en vue d'encourager la bancarisation. Le dispositif de contrôle est fondamental pour éviter les effets pervers des systèmes de subvention, au bénéfice de certaines catégories de population ou des intermédiaires financiers. Il doit rester léger pour des questions de coût. C'est l'une des difficultés pour atteindre l'efficacité de tels programmes. La stratégie de sortie doit être prévue dès la mise en place de l'intervention. Sa progressivité doit être privilégiée. Une communication devra être mise en place vis-à-vis des clients sur le subventionnement des taux, afin de les préparer à un fonctionnement dans des conditions de marché à l'issue du programme.

Le ciblage de la bonification est un élément fondamental d'efficacité et de maîtrise des coûts, tant concernant l'objet des prêts que les bénéficiaires éligibles. En matière d'objet, l'impact de la bonification et son utilité sont maximisés dans le cadre du financement d'investissements (équipement, animaux, plantations), mais elle peut être aussi utilisée en certaines circonstances pour financer des besoins en fonds de roulement (intrants). Le financement de l'investissement foncier doit être envisagé avec beaucoup de prudence. Pour favoriser un impact durable, la définition de la clientèle cible doit prendre en compte son profil de risque et de rentabilité sur le long terme (après l'arrêt de la bonification).

Les conditions des prêts sont un élément-clé de l'impact durable d'un programme de bonification. La fixation du niveau de bonification est un exercice délicat qui doit être fait en tenant compte des contraintes de l'offre et de la demande de crédit. Il est préférable qu'il soit aussi bas que possible, afin d'éviter d'attirer des personnes influentes qui pourraient chercher à détourner à leur profit le bénéfice de la bonification.

Lorsque la bonification vise le lancement d'une activité de crédit à l'investissement au sein d'un intermédiaire financier, le niveau de bonification devra être négocié avec l'intermédiaire financier en tenant compte de l'évolution prévisible de ses coûts à terme. Les conditions non financières des prêts sont aussi importantes que les conditions financières et ne doivent pas être ignorées dans un programme de bonification : durée, période de grâce, échéanciers de remboursement, garantie demandée, possibilité de remboursement anticipé. Dans le cadre de financement d'investissement, un apport de l'emprunteur devrait être exigé, afin de garantir son implication personnelle dans le projet et de maximiser l'effet de levier de la bonification.

Les mesures d'accompagnement sont indispensables pour la bonne réussite d'un programme de prêts bonifiés, aux différents niveaux de l'intervention. Il est fondamental d'accompagner les bénéficiaires finaux à la bonne utilisation de leurs investissements, sur les plans technique et de gestion. Au niveau de l'intermédiaire financier, une assistance technique impliquant un besoin de subvention sera souvent nécessaire pour assurer la distribution des crédits bonifiés dans de bonnes conditions. Des mesures de communication doivent accompagner le programme, en direction des intermédiaires financiers et des clients finaux, pour garantir la pérennité de la demande comme de l'offre à la fin du programme de bonification. Des mesures d'accompagnement peuvent également être nécessaires au niveau de l'environnement, concernant par exemple le foncier, les infrastructures ou l'assurance agricole.

# Annexe

## Interlocuteurs contactés

<b>Aurélie CHEVRILLON</b>	Division Agriculture, Développement rural, Biodiversité, département Développement durable / AFD
<b>Camille SÉVERAC</b>	Division Institutions financières et Appui au secteur privé, département Entreprises, banques et collectivités / AFD
<b>Didier SIMON</b>	Économiste, division Agriculture, Développement rural, Biodiversité, département Développement durable / AFD
<b>Jean-Luc FRANÇOIS</b>	Responsable division Agriculture, Développement rural, Biodiversité, département Développement durable / AFD
<b>José TISSIER</b>	Division Agriculture, Développement rural, Biodiversité, département Développement durable / AFD
<b>Marie-Cécile THIRION</b>	Recherche et Développement, département Études, recherches et savoirs / AFD
<b>Mathilde GASPERI</b>	Division Agriculture, Développement rural, Biodiversité, département Développement durable / AFD
<b>Mustapha KLEICHE</b>	Division Institutions financières et Appui au secteur privé, département Entreprises, banques et collectivités / AFD, Secteur énergie/environnement
<b>Naomi NOËL</b>	Division Agriculture, Développement rural, Biodiversité, département Développement durable / AFD
<b>Philippe SERRES</b>	Division Institutions Financières et Appui au secteur privé, département Entreprises, banques et collectivités / AFD, Secteur microfinance
<b>Vatche PAPAIZIAN</b>	Division Agriculture, Développement rural, Biodiversité, département Développement durable / AFD

<b>Claude TORRE</b>	Division Agriculture, Développement rural, Biodiversité, département Développement durable / AFD
<b>Aphichart ASSAKUL</b>	Division Agriculture, Développement rural, Biodiversité, département Développement durable / AFD
<b>Renate KLOEPPINGER</b>	<i>ex Rural Finance Advisor / Banque mondiale</i>
<b>Philippe BOULLET</b>	Directeur du Conseil national des CER France
<b>Alain FOURNIER</b>	Directeur d'Ambre Conseil rattaché au CER France du Lot-et-Garonne
<b>Gilles THIERRY</b>	Responsable Agriculture au Crédit Agricole
<b>André BAUDELET</b>	Statisticien au Crédit Agricole
<b>Benoît THIERRY</b>	<i>Country Program Manager Nepal and Thailand Asia and the Pacific Region Division (APR) Department for Operations – Ifad</i>
<b>Francesco RISPOLI</b>	<i>Technical Adviser, Rural Finance; Technical Advisory Division; Programme Management Department – Ifad</i>
<b>Michael HAMP</b>	Chef de pôle risque/finances rurales – Ifad
<b>François DOLIGEZ</b>	Iram, Université de Rennes 1
<b>Patrick MUNDLER</b>	Directeur département Études rurales – ISARA Lyon
<b>Christoph KESSLER</b>	<i>Head of Agriculture &amp; Natural Resources Division, Africa – KfW</i>
<b>Claudia SCHMERLER</b>	<i>Senior Officer in charge of Agriculture Finance, Financial Sector – KfW</i>
<b>Eva TERBERGER</b>	<i>Direktorin, Evaluation Department – KfW</i>
<b>Matthias ADLER</b>	<i>Principal Financial Sector Economist – KfW</i>
<b>Ron WEBER</b>	<i>Evaluation Department – KfW</i>

- Maurice DESRIERS** Service Statistique et Prospective –  
ministère de l’Agriculture, France
- Sylvie JOURNO** Bureau du crédit et de l’assurance,  
gestionnaire des prêts bonifiés –  
ministère de l’Agriculture, France
- Kofi OWUSU-BOAKYE** *Office of Development Credit –  
U.S. Agency for International Development – USAID*



# Liste des sigles et abréviations

<b>AATIF</b>	<i>Africa Agriculture Trade and Investment Fund</i>
<b>ACD</b>	<i>Development Credit Authority (USAID)</i>
<b>ACIF</b>	<i>Agricultural Credit Insurance Fund (USA)</i>
<b>AGF</b>	Programme d'acquisition des produits par l'État (Brésil)
<b>ASP</b>	Agence de services et de paiement (France)
<b>BAAC</b>	<i>Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives (Thaïlande)</i>
<b>BAD</b>	Banque africaine de développement
<b>BMZ</b>	<i>Bundesministerium für Zusammenarbeit</i>
<b>BNDES</b>	Banque nationale pour le développement économique et social (Brésil)
<b>BRI</b>	<i>Bank Rakyat Indonesia</i>
<b>BRL</b>	Réal brésilien
<b>CABFIN</b>	<i>Improved Capacity Building in Rural Finance</i>
<b>CCC</b>	<i>Commodity Credit Corporation</i>
<b>CEE</b>	Communauté économique européenne
<b>CER</b>	Centre d'économie rurale (France)
<b>CGAH</b>	Centres de gestion agréés et habilités (France)
<b>CNASEA</b>	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (France)
<b>CNCA</b>	Caisse nationale de Crédit Agricole (France)
<b>CONAB</b>	<i>Companhia Nacional de Abastecimento (Brésil)</i>
<b>CPR</b>	Certificat de produit rural (Brésil)

<b>DACS-AGRI</b>	Dispositif d'accompagnement spécifique des agriculteurs
<b>DCA</b>	<i>Development Credit Authority (USAID)</i>
<b>DDAF</b>	Direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt (France)
<b>EGF</b>	Programme gouvernemental de prêts pour les produits de base (Brésil)
<b>EM</b>	<i>Emergency Disaster (USA)</i>
<b>ERS</b>	<i>Economic Research Service</i>
<b>ETPT</b>	Equivalent temps plein travaillé
<b>FAC</b>	Fonds d'allègement des charges financières
<b>FAT</b>	Fonds de soutien des travailleurs (Brésil)
<b>FCS</b>	<i>Farm Credit System (USA)</i>
<b>FEADER</b>	Fonds européen agricole pour le développement rural (France)
<b>FEM</b>	Fonds pour l'environnement mondial
<b>FENU</b>	Fonds d'Équipement des Nations unies
<b>FIDA</b>	Fonds international de développement agricole
<b>FmHA</b>	<i>Farmers' Home Administration</i> , prédécesseur de la FSA
<b>FO</b>	<i>Farm Ownership (USA)</i>
<b>FSA</b>	<i>Farm Service Agency (USA)</i>
<b>GAO</b>	<i>General Accounting Office (USA)</i>
<b>GIZ</b>	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i>
<b>GSE</b>	<i>Government-Sponsored Enterprise (USA)</i>
<b>IBGE</b>	<i>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística</i>
<b>IDA</b>	<i>International Development Association</i> , fonds de la Banque mondiale pour les plus pauvres

<b>IF</b>	Intermédiaire financier
<b>IFAD</b>	<i>International Fund for Agricultural Development</i> (Fida)
<b>INCRA</b>	Institut national de la colonisation et de la réforme agraire (Brésil)
<b>JA</b>	Jeunes agriculteurs (France)
<b>KfW</b>	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (Établissement de crédit pour la reconstruction)
<b>MAPA</b>	Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de l'Approvisionnement alimentaire (Brésil)
<b>MDA</b>	Ministère du Développement agraire (Brésil)
<b>MF4A</b>	<i>Making Finance Work for Africa</i>
<b>NPR</b>	Système de billets à ordre pour le monde rural (Brésil)
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>OL</b>	<i>Operating Loans</i> (USA)
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>PAC</b>	Politique agricole commune de la CEE
<b>PAR</b>	Ratio de portefeuille à risque
<b>PED</b>	Pays en développement
<b>PEP</b>	Programme d'enchères subventionnées (Brésil)
<b>PFR</b>	Politique de finance rurale
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PNRA</b>	Programme national de réforme foncière (Brésil)
<b>PSEA</b>	Plan de soutien exceptionnel à l'agriculture (France)
<b>PROAGRO</b>	Programme national de garantie de l'activité agricole (Brésil)
<b>PRONAF</b>	Programme national pour le renforcement de l'agriculture familiale (Brésil)

<b>RNEA</b>	Revenu net d'entreprise agricole
<b>SEAF</b>	<i>Seguro da Agricultura Familiar</i> (Brésil)
<b>SNCR</b>	Système national de crédit rural (Brésil)
<b>TRI</b>	Taux de rentabilité interne
<b>USAID</b>	<i>United States Agency for International Development</i>
<b>USDA</b>	<i>United States Department of Agriculture</i>

# Bibliographie

**ABRAMOVAY R. et M.-G. PIKETTY (2005)**, « Politique de crédit du programme d'appui à l'agriculture familiale (Pronaf) : résultats et limites de l'expérience brésilienne dans les années 1990 », *Cahiers Agricultures*, volume 14, n° 1, janvier-février, université de São Paulo (USP), Cirad.

**AFD (2011)**, *Les lignes de crédit environnementales (LCE) – Mobiliser les banques du Sud pour le financement d'une croissance verte*, Paris.

**AFD (2010)**, *Cadre d'intervention sectoriel – Développement rural 2010-2012*.

**AFD (2009)**, *Stratégie AFD en matière de mixage prêts/dons*.

**BAAC (2005)**, *BAAC Annual Report 2005*, English version.

**BADIRU I. O. (2010)**, *Review of Small Farmer Access to Agricultural Credit in Nigeria*, IFPRI.

**BALKENHOL B. et I. GUÉRIN (2002)**, « Microfinance : quelle intervention publique ? », *Rapport moral sur l'argent dans le monde en 2002*, Association d'économie financière.

**BALLET, DOUGLAS et HANSON (2010)**, *Long-term Impact of the Farm Financial Analysis Training Curriculum on FSA Borrowers in Pennsylvania*.

**BANQUE MONDIALE (2009)**, *World Bank Agriculture Action Plan 2010-2012*.

**BANQUE MONDIALE (2007a)**, *OP 8.30 – Financial Intermediary Lending*.

**BANQUE MONDIALE (2007b)**, *World Development Report 2008: Agriculture for Development*.

**BANQUE MONDIALE (1989)**, *World Development Report 1989: Financial Systems and Development*.

**BARRY P. J. (2003)**, *Major Ideas in the History of Agricultural Finance and Farm Management*, Cornell University, Ithaca, New York.

**BAZIN G. (2010)**, *Quelle PAC pour quelle agriculture après 2013 ?*, Académie d'agriculture de France.

**BESLEY T.-J. (1994)**, *How do Market Failures Justify Interventions in Rural Credit Markets?* International agricultural development, third edition, Johns Hopkins University Press, edited by Carl K. EICHER and John M. STAATZ.

**BICKEL M., PROF. M. KLEIN, WEIROWSKI T. et M. SCHÖPPE (2010)**, *Repenser le financement rural et agricole – le cas de l’Afrique*, GTZ, School of Economics and Business, université Martin Luther de Halle-Wittenberg, Allemagne.

**BLOGOWSKI, J.-P. BOMPARD, GIRARD J.P. et G. POSTEL-VINAY (1983)**, *Endettement et revenu disponible des exploitations agricoles*, ministère de l’Agriculture, Inra, Insee.

**BMZ (2012)**, *Rural Development and its Contribution to Food Security*, BMZ Strategy, Paper 01/2011E.

**BMZ (2011)**, *Strategy Paper 1/2011, Rural Development and its Contribution to Food Security*.

**BMZ (2004)**, *BMZ Sectoral Policy Paper on Financial System Development*.

**BMZ (1994)**, *Policy Paper No. 046: Sektorkonzept Finanzsystementwicklung: Förderung von Sparen und Kredit*.

**BOULANGER P. (2005)**, *Politique agricole et relations internationales : les enjeux en France et dans la CEE depuis 1945*, Groupe d’économie mondiale, Sciences Po.

**BOUSSARD J.-M. (2009)**, *Un bref survol de l’histoire rurale française*.

**BOUSSARD J.-M., F. GÉRARD et M.-G. PIKETTY (2005)**, *Libéraliser l’agriculture mondiale ? Théories, modèles et réalités*, Cirad, Inra.

**BRAKE J. R. (1975)**, *A Perspective on Federal Involvement in Agricultural Credit Programs*, South Dakota Law Review.

**BUTAULT J.-P. (2004)**, *Les soutiens à l’agriculture : théorie, histoire, mesure*, Inra/AgroParisTech.

**BUTTARI J.-J. (1995)**, *Subsidized Credit Programs: The Theory, the Record, the Alternatives*, USAID.

**CASTRO E.-R., C. et E. TEIXEIRA (2005)**, *Brazilian Agricultural Credit Interest Rate – Equalization Policy: A Growth Subsidy?*, Federal University of Viçosa for European Association of Agricultural Economists.

**CEDEAO (2008)**, *La politique agricole de l’Afrique de l’Ouest : l’ECOWAP – Faire de l’agriculture le levier de l’intégration régionale*.

**CHAMBRES D'AGRICULTURE (1990)**, *La distribution des prêts bonifiés en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1990*.

**CGAP pour BM (2006)**, *Module 8: Investments in Rural Finance for Agriculture*, Agriculture Investment Sourcebook, Banque mondiale.

**CGAP pour IFAD (2005)**, *Emerging Lessons in Agricultural Microfinance Selected Case Studies*, IFAD.

**CHANTANUSORN SIRI X. et S. VANICHKORN (2012)**, "BAAC Liable for B25bn Subsidies", Bangkok Post.

**CHEW S.-T. (1987)**, *Credit Programs for Small Farmers: A Project Manager's Reference*, AID Evaluation, Special Study n° 47, USAID.

**CHRISTEN R.-P. et D. PEARCE (2005)**, *Managing Risks and Designing Products for Agricultural Microfinance*, UK Department for International Development, IFAD.

**CIAIAN P. et J. POKRIVCAK (2011)**, *Do Agricultural Subsidies Crowd Out or Stimulate Rural Credit Institutions? The Case of CAP Payments, Factor Markets* (Commission européenne).

**COLEMAN W.-D. et W. P. GRANT (1998)**, *Policy Convergence and Policy Feedback: Agricultural Finance Policies in a Globalizing Era*, McMaster University, Hamilton and University of Warwick, Coventry for European Journal of Political Research.

**COLLENDER R. (1996)**, *Can Federal Action Improve Efficiency in the Market for Farm Loans?*, ERS/USDA.

**COMMISSION DES COMPTES DE L'AGRICULTURE DE LA NATION (2012)**, *Les concours publics à l'agriculture en 2011*, ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire – MAAPRAT.

**COMMISSION EUROPÉENNE (2009)**, *La PAC expliquée*.

**COMPLETION EVALUATION MISSION (1992)**, *Nepal: Second Small Farmer Development Project – Completion Evaluation*, IFAD.

**CORNELL UNIVERSITY LAW SCHOOL – LII (2014)**, *7 CFR Part 761-Subpart C-Supervised Credit*, Legal Information Institute.

**COULOMB P. (1999)**, *La politique foncière agricole en France*, Cahiers Options Méditerranéennes, Inra-ESR ; CIHEAM-Institut agronomique méditerranéen, Montpellier.

COUR DES COMPTES (2009), *Les prêts bonifiés à l'agriculture.*

COUR DES COMPTES (2007), *Les prêts bonifiés aux agriculteurs.*

CRAIG B.-R. et J. B. THOMSON (2003), *Federal Home Loan Bank Lending to Community Banks: Are Targeted Subsidies Desirable?*, Federal Reserve Bank of Cleveland.

DEAN K. et J. MORDUCH (2010), *Access to Finance*, Compartamos, Mexique.

DESRIERS M. (2007), « L'agriculture française depuis cinquante ans : des petites exploitations familiales aux droits à paiement unique », *L'agriculture, nouveaux défis, édition 2007, L'agriculture française et l'Europe*, SCEES du ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

DEWBRE J. et A. BOROT DE BATTISTI (2008), *Progrès agricole au Cameroun, au Ghana et au Mali : Comprendre les causes et maintenir la dynamique*, OCDE.

DIMITRI C., A. EFFLAND et N. CONKLIN (2005), *The 20<sup>th</sup> Century Transformation of U.S. Agriculture and Farm Policy*, ERS/USDA.

DODSON C. et S. KOENIG (2006), *Evaluating the Relative Cost Effectiveness of the Farm Service Agency's Farm Loan Programs*, Farm Service Agency, USDA.

DODSON C.-B. et S.-R. KOENIG (2001), *Explaining Regional Demand for Federal Farm – Credit Programs: An Ordinal Probit Approach*, Farm Service Agency, USDA.

DOLIGEZ F. et B. WAMPFLER (2007), *Politiques publiques de microfinance et financement de l'agriculture, enjeux et débats*, FARM.

DOLIGEZ F., B. WAMPFLER et C. LAPENU (2009), *Organisations professionnelles agricoles et institutions financières rurales : Construire une nouvelle alliance au service de l'agriculture familiale*, IRAM, IRC Supagro Montpellier, CERISE – cahiers de l'IRC.

DONOVAN G. (2006), *When Markets Do not Work, Should Grants Be Used?* Agricultural and Rural Development notes, The World Bank.

DOUILLET M. (2011), *La relance de la production agricole au Malawi : succès et limites*, FARM.

DWYER J. (2008), *Review of Rural Development Instruments*, University of Gloucestershire pour la Commission européenne.

ELESBAO IVO (2007), *O espaço rural brasileiro em transformacao in Finisterra*, XLII, 84.

- ERS/USDA (1960 à 2010), *Farm Business Balance Sheets*.
- ERS/USDA (1998), *When Are Farm Interest Rate Subsidy Programs Most Effective?*
- ERS/USDA (1994), "Farm Credit System Bank and Association Operating Statistics, 1986-91", ERS Statistical Bulletin, avril.
- FAO, IFAD (2007), *International Conference on Rural Finance Research*.
- FEMENIA F. et A. GOHIN (2009), *Faut-il une intervention publique pour stabiliser les marchés agricoles ?*, Revue des questions non résolues, Inra.
- FIDA (2010), *Outils décisionnels du Fida en matière de finance rurale*.
- FIDA (2009), *Rural Finance Policy*.
- FIDA (2000), *Rural Finance Policy*.
- FIDA, OFFICE OF EVALUATION (2007), *Evaluation of IFAD's Rural Finance Policy*.
- FITCHETT D. (1999), *Bank For Agriculture and Agricultural Cooperatives – (BAAC)*, Case Study, Thailand, CGAP.
- FOUQUET B. (2010), *Étude sur le financement de l'agriculture et du monde rural*, consultant pour FARM/CA/FAO.
- FRANÇOIS J.-L. (2011), *Investir dans l'agriculture familiale pour le développement de l'Afrique*, AFD (article TFD).
- FUCHS B. (2009), *Better Assessment Exams: A Role for PCAST*, Office of Science Education, Office of Science Policy, National Institutes of Health, DHHS.
- GIZ (MAKING FINANCE WORK FOR AFRICA), BMZ et AFRICAN UNION (2012), *Document de politique générale sur la finance agricole en Afrique*.
- GOBEZIE G. (2004), *Subsidizing Microcredit Interest: How Important Is It to the Poor?*, Amhara Credit and Saving Institution.
- GOVERNMENT PRINTING OFFICE (2012), *Code of Federal Regulation*, Title 7, Subtitle B, Chapter VII, Subchapter D, Part 761, Subpart C: Supervised Credit, Gouvernement américain.
- GPFI (GLOBAL PARTNERSHIP FOR FINANCIAL INCLUSION) (2011), *Scaling Up Access to Finance for Agricultural SMEs – Policy Review and Recommendations*, IFC, G20.

**GROUPE DE TRAVAIL DES POLITIQUES ET MARCHÉS AGRICOLES DE L'OCDE (2004)**, *Panorama des politiques agricoles des pays de l'OCDE*, OCDE.

**GUESLIN A. (1991)**, "Banks and State in France from the 1880s to the 1930s: The Impossible Advance of the Banks", *Finance and Financiers in European History 1880-1960*, pp. 63-91, Y. CASSIS, Cambridge University Press.

**GUESLIN A. (1988)**, « Crédit agricole et agriculture en France au XX<sup>e</sup> siècle », *Économie rurale*, No. 184-186, pp. 107-115.

**GUESLIN A. (1984)**, *Histoire des Crédits agricoles, tome I : L'envol des Caisses mutuelles (1910-1960)*, 955 p., *tome II : Vers la banque universelle ? (depuis 1960)*, Economica, Paris.

**HAINZ C. et H. HAKENES (2009)**, *The Politician and his Banker – How to Efficiently Grant State Aid*, University of Bonn, Max Planck Institute for Research on Collective Goods, Ifo Institute for Economic Research, CESifo for The Journal of Public Economics.

**HARMAN J.-W. (1992)**, *Farmers Home Administration, Billions of Dollars in Farm Loans are at Risk*, GAO/RCED, GAO.

**HARMAN J.-W. (1989)**, *Implications of the Shift from Direct to Guaranteed Farm Loans*, US General Accounting Office.

**HAUPT U. et U. HENRICH (2004)**, *Sectoral Policy Paper on Financial System Development*, Editing: K. GLAUBITT, H. M. HAGEN (KfW), D. STEINWAND (GTZ), Final Editing: A. GÖLLNER-SCHOLZ, BMZ: Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Division of "Development Education and Information".

**HELMS B., A. LATORTUE et N. GORONJA (2004)**, *Explication raisonnée des taux d'intérêt utilisés pour le microcrédit*, CGAP (équipe bailleurs de fonds).

**HOWE G. (1992)**, *Strategies for the Alleviation of Rural Poverty in Latin America and the Caribbean: Smallholder and Structural Change in the Brazilian Economy: Opportunities in Rural Poverty Alleviation*; in: International Fund for Agricultural Development: Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture, San José.

**IBGE (2006)**, *Censo Agropecuário*.

**IEG (2006)**, *World Bank Lending for Lines of Credit – An IEG Evaluation*, Banque mondiale.

**IFAD**, *Lessons Learned: Interest Rates and Rural Financial System Sustainability*.

INSTANCE D'ÉVALUATION DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT RURAL (2003), *Rapport de l'instance d'évaluation des politiques de développement rural.*

KESSEL M. (2001), "Financial System and Rural Credit", *Technical Notes n°6*, novembre, Banco Central do Brasil.

KfW EVALUATION DEPARTMENT (2009a), *Ex-post Evaluation Report – Azerbaijan: Microfinance Bank of Azerbaijan/AccessBank AZE FC Fiduciary Holding I and II.*

KfW EVALUATION DEPARTMENT (2009b), *Ex-post Evaluation Report – Egypt: Dakahliya Rural Finance Programme.*

KfW EVALUATION DEPARTMENT (2007), *Ex-post Evaluation Report – Mauritania: Development Bank UNCACEM IV.*

KfW EVALUATION DEPARTMENT (2005), *Ex-post Evaluation Report – Tunisia: Financial Sector Programme for Rural Areas – Banque Nationale Agricole.*

KfW FC INDEPENDENT EVALUATION UNIT (2011), *Measuring Outcomes, Assessing Results, Learning for the Future. Eleventh Evaluation Report on Projects and Programmes in Developing Countries, 2009-2010.*

KfW, GROUP COMMUNICATION (2003), *Financial Cooperation with Developing Countries – The Procedures Followed in the Financial Cooperation of the Federal Republic of Germany.*

KfW/wi (2012a), *La banque allemande de développement KfW Entwicklungsbank et la Deutsche Bank lancent le fonds Africa Agriculture Trade and Investment Fund – AATIF.*

KfW/wi (2012b), *Unlocking Markets for Africa – KfW Entwicklungsbank and Deutsche Bank launch the Africa Agriculture Trade and Investment Fund (AATIF) to Promote Agriculture and Trade in Africa.*

KLEIN B., R. MEYER, A. HANNING, J. BURNETT et M. FIEBIG (1999), *Better Practices in Agricultural Lending*, FAO/GTZ.

KLOEPPINGER-TODD R. (2010), *Innovations en matière de services financiers ruraux et agricoles*, Manohar Sharma, Banque mondiale / IFPRI.

KLOEPPINGER-TODD R. (2006), *Meeting Development Challenges – Renewed Approaches to Rural Finance*, Agriculture and Rural Development Department, Banque mondiale.

KOENIG S.-R. et D.-G. DOYE (2001), *Agricultural Credit Policy*, USDA, Oklahoma State University.

KROLL J.-C. (2006), « Les politiques actuelles permettent-elles d'atteindre un développement durable en agriculture ? », *Oléagineux Corps Gras Lipides*, 13(2-3), pp. 90-102.

LAPENU C. (2007), *Évolutions récentes dans l'offre et les stratégies de financement de l'agriculture*, Cerise.

LAPENU C. (2002), *Le taux d'intérêt en question*, Cirad/Cerise.

LUNDBERG E.-L. (2011), « Bancos Oficiais et Credito Direcionado – O que diferencia o mercado de crédito brasileiro ? », *Trabalhos para discussao* n° 258, novembre, Banco Central do Brasil.

MADEC J. (1982), *Place du financement de l'agriculture dans le financement global de l'économie*, Cahiers de CENECA – le financement de l'agriculture – colloque international.

MATSUMOTO-IZADIFAR Y. (2008), *Evaluative Lessons from World Bank Group Experience*, OCDE.

MAUDRY S. (1985), *Un test de l'efficacité des prêts fonciers bonifiés en agriculture*, Université de Rouen.

MEES M. (2003), *Les taux d'intérêts dans la microfinance : choix technique ou politique ?*, SOS Faim.

MEYER R. L. (2011), *Subsidies as an Instrument in Agriculture Finance: A Review*, The World Bank, BMZ, FAO, GIZ, IFAD and UNCDF.

MEYER R.-L. (1990), *Analyzing the Farm Level Impact of Agricultural Credit: Discussion*, OSU.

MEYER R.-L. et G. NAGARAJAN (2000), *Rural Financial Markets in Asia: Flagships and Failures*, Ohio State University for XXIV Conference of the International Association of Agricultural Economists.

MEYER R.-L. et G. NAGARAJAN (1997), *Innovations in Financial Markets: Implications for Rural Development*, Ohio State University for XXIII Conference of the International Association of Agricultural Economists.

MONTGOMERY D. et R. L. MORDUCH (2009), *Do Interest Rates Matter? Credit Demand in the Dhaka Slums*, in MEYER (2011).

MONKE J. (2007), *Farm Credit System*, CRS Report for Congress.

MONKE J. (2004), *Agricultural Credit: Institutions and Issues*, Congressional Research Service (of US Congress).

MORVANT-ROUX S. (2008), *Quelle microfinance pour l'agriculture des pays en développement ?*, FARM.

NAGARAJAN G. (2011), *Rural Finance in Asia – Emerging Opportunities and Challenges*, The IRIS center for APRACA FinPower Regional Forum.

NAGARAJAN G. et R.-L. MEYER (2005), *Rural Finance: Recent Advances and Emerging Lessons, Debates, and Opportunities*, OSU pour Ford Foundation's Affinity Group on Development Finance.

NASSAR A.-M. et D. URES (2009), "Shadow WTO Agricultural Domestic Support Notifications", *IFPRI Discussion Paper 00865*, IFPRI, mai.

NAUDET J.-D., A. RIÈS et F. OTTAVY (2007), « Du bon usage de l'aide », *Lettre des économistes*, AFD.

NEVEU A. (2007), « Trente années au service du financement de l'agriculture », membre de l'Académie d'agriculture de France, pour la revue *Economie rurale*.

NEVEU A. (2001), *Financer l'agriculture : quels systèmes bancaires pour quelles agricultures ?*, membre de l'Académie d'agriculture de France pour la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme.

NIYONGABO E. (2008), *Défis du financement agricole et rural, rôle pour la microfinance et implications pour les politiques publiques en Afrique subsaharienne, Pistes de recherche basées sur le cas du Burundi*, ULB, Solvay.

NORTON R.-D. (2005), *Politiques de développement agricole – Concepts et expériences*, FAO.

OCDE et D. DIAKKOSAVVAS (2011), *Évaluation des réformes de la politique agricole aux États-Unis*.

OCDE et C. MOREDDU (2011), *Évaluation des réformes des politiques agricoles de l'Union européenne*.

- OCDE (2011a), *Politiques agricoles : suivi et évaluation, pays de l'OCDE et économies émergentes*.
- OCDE (2011b), *Études économiques de l'OCDE, Brésil*.
- OCDE (2009), *Politiques agricoles des économies émergentes, suivi et évaluation*.
- OCDE (2007), *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : suivi et évaluation*.
- OCDE (2001), *Études économiques de l'OCDE, Brésil*.
- OCDE (1970), *Le capital dans l'agriculture et son financement*.
- OED (2005), *Review of Bank Lending for Lines of Credit*, BM, Washington, D.C.
- OED (2004), *Review of Bank Support to the Financial Sector, Lines of Credit: An Instrument with Potential, an Instrument with Problems*, BM, Washington, D.C.
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE (2009), « Examen des politiques commerciales, Brésil », *Rapport du Secrétariat de l'OMC*, février.
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE (2004), « Examen des politiques commerciales, Brésil », *Rapport du Secrétariat de l'OMC*, novembre.
- OTTAVY F. et T. ELOY (2006), *Prêts bonifiés au secteur privé: les bonnes pratiques*, AFD – Repères juridiques et financiers.
- PARISER D.-B. et A.-A. NEIDERMEYER (1991), *Agricultural Debt Restructuring, Accounting, and Public Policy: A Study of the Farmers Home Administration*, University of West Virginia, Morgantown.
- PARISH N. (2000), *Report on the Situation and Perspectives of Young Farmers in the European Union*, Parlement européen.
- PARSONS, HANSON, MUSSER, FREUND et POWER (2000), *A Financial Training Program for USDA/FSA Borrowers: Evolution and Impacts*, Universities of Vermont and Pennsylvania.
- PAUTRIZEL L. (2010), *Quelles politiques publiques pour les agricultures familiales du Sud ?*, GRET / IRAM pour Coordination Sud.
- PENNER R. G., DIRECTOR (1983), *Statement*, Congressional Budget Office before the Subcommittee on Economic Stabilization Committee on Banking, Finance and Urban Affairs.

PIZZARO J.-L. (1994), *Taux d'intérêt et crédit rural : bonification ou libéralisation ?* FAO.

PORTAIL DE LA MF (2011), *Financement agricole : les subventions sont-elles utiles ?*

PORTAIL D'INFORMATIONS POUR L'AGRICULTURE ET LE MILIEU RURAL DANS LA RÉGION AUVERGNE (2011), *Caractéristiques des prêts bonifiés en France.*

RICE E.-B., F. JAVIER TELLEZ et A. JULIAN BLACKWOOD (1993), *A Review of Bank Lending for Agricultural Credit and Rural Finance (1948–1992)*, Banque mondiale.

RIES A. (2007), *Quel usage pour les prêts bonifiés – Capitalisation sur le portefeuille de projets d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables du groupe AFD et du FFEM*, AFD, division Évaluation et capitalisation – série Ex Post.

RITCHIE A. (2005), *Guidance for Design of Microfinance Credit Lines in Social Funds and CDD Projects*, Banque mondiale.

ROUX B. (2009), *L'agriculture familiale et la réforme agraire au Brésil*, Inra/AgroParisTech (Ina-PG) pour Académie d'agriculture de France.

SHETTY M. (2011), *India's Agricultural Loan Interest Subsidy Perversity – How Rich Farmers Make Risk Free 3-5% Carry Using Zero Capital*, The Economic Times (articles Web).

SPRING A.-D. (1973), *Small Farmer Credit in Africa*, Volume VI, Review of Small Farmer Credit, USAID.

STAMP M. PLC (2011), *Financing Agriculture Value Chains in Africa – Synthesis of 4 Case Studies*, GIZ (Making Finance Work for Africa).

STIGLITZ J.-E., J. JARAMILLO-VALLEJO et Y.-C. PARK (1993), *The Role of the State in Financial Markets*, World Bank Research Observer.

SÉNAT FRANCE (2011), *Un nouvel arbitrage entre bonification et subvention aurait des conséquences discutables.*

SÉNAT FRANCE (2011), *PLF 2012 : agriculture, pêche, alimentation, forêts et affaires rurales.*

TRIODOS FACET (2011), *AFD Study – Financing the Agricultural Sector*, AFD.

USAID (2011a), *USAID Policy Framework 2011-2015.*

USAID (2011b), *Putting Local Wealth to Work, Impact Brief.*

- USAID (2008), *USAID Implementing Mechanisms*.
- USAID (2004), *USAID Agriculture Strategy Linking Producers to Markets*.
- USDA (1989), *A Brief History of Farmers Home Administration*.
- VALDES C. (2006), *Brazil's Booming Agriculture Faces Obstacles*, ERS/USDA.
- VALDES C. (2005), *Brazil: Issues and Analysis*, ERS/USDA.
- VAN DER MEER K., M. NOORDAM et ARD (2004), *The Use of Grants to Address Market Failures – A Review of World Bank Rural Development Projects*, Banque mondiale.
- WAMPFLER B. (2006), *Innover et lever les tabous pour financer l'équipement agricole*, Grain de Sel, CNEARC / Cirad.
- WB AGRICULTURE & RURAL DEVELOPMENT DEPARTMENT (2003), *Rural Financial Services – Implementing the Bank's Strategy to Reach the Rural Poor*, Banque mondiale.
- WB INDEPENDANT EVALUATION GROUP (2011), *Growth and Productivity in Agriculture and Agribusiness – Evaluative Lessons from World Bank Group Experience*, Banque mondiale.
- WB INDEPENDANT EVALUATION GROUP (1994), *Rural Finance: Time for a Policy Change?*, Banque mondiale.
- WEBER R. et O. MUSSHOF (2012), *Commercial Microfinance – Are Farmers Treated Differently?*, Georg-August-Universitaet Goettingen, Independent Evaluation Unit, KfW Development Bank.
- WENNER M.-D. (2002), *Lessons Learned in Rural Finance: The Experience of the Inter-American Development Bank*, Inter-American Development Bank.
- YARON J. (2005), *State-Owned Development Finance Institutions (SDFI): The Political Economy and Performance Assessment*.

# Présentation des auteurs

**Christine WESTERCAMP**, consultante senior chez HORUS Development Finance, et intervenant en microfinance depuis 1987, est spécialisée dans le financement rural et agricole et dans l'appui à des programmes sectoriels de microfinance, à des institutions financières et à des gouvernements et organes de régulation.

**Miryam NOURI**, consultante chez HORUS Development Finance, est spécialisée en stratégie et *mobile banking*, notamment dans le cadre de projets de mise en œuvre de services financiers mobiles pour accroître la bancarisation du monde rural.

**André OERTEL**, consultant senior chez HORUS Development Finance, est spécialisé en microfinance et en financement des PME depuis 1991. Il supervise des projets de financement de PME et effectue des missions de conseil auprès des banques, des institutions de microfinance et des institutions en charge de la régulation du secteur financier.

## Précédentes publications de la collection

- À SAVOIR N° 1 : La régulation des services d'eau et d'assainissement dans les PED  
*The Regulation of Water and Sanitation Services in DCs*
- À SAVOIR N° 2 : Gestion des dépenses publiques dans les pays en développement
- À SAVOIR N° 3 : Vers une gestion concertée des systèmes aquifères transfrontaliers  
*Toward a Joint Management of Transboundary Aquifer Systems*
- À SAVOIR N° 4 : Les enjeux du développement en Amérique latine  
*Los desafíos del desarrollo en América Latina*
- À SAVOIR N° 5 : Transition démographique et emploi en Afrique subsaharienne
- À SAVOIR N° 6 : Les cultures vivrières pluviales en Afrique de l'Ouest et du Centre  
*Rainfed Food Crops in West and Central Africa*
- À SAVOIR N° 7 : Les paiements pour services environnementaux  
*Payments For Ecosystem Services*
- À SAVOIR N° 8 : Les accords de libre-échange impliquant des pays en développement ou des pays moins avancés
- À SAVOIR N° 9 : Comment bénéficier du dividende démographique ?  
*How Can We Capitalize on the Demographic Dividend?*
- À SAVOIR N° 10 : Le risque prix sur les produits alimentaires importés –  
Outils de couverture pour l'Afrique
- À SAVOIR N° 11 : La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050
- À SAVOIR N° 12 : L'agriculture contractuelle dans les pays en développement –  
une revue de littérature  
*Contract Farming in Developing Countries – A Review*
- À SAVOIR N° 13 : Méthodologies d'évaluation économique du patrimoine urbain :  
une approche par la soutenabilité
- À SAVOIR N° 14 : Assurer l'accès à la finance agricole  
*Creating Access to Agricultural Finance*
- À SAVOIR N° 15 : *The Governance of Climate Change in Developing Countries*
- À SAVOIR N° 16 : Renforcer la mesure sur la qualité de l'éducation
- À SAVOIR N° 17 : Gérer l'instabilité des prix alimentaires dans les pays en développement  
*Managing food price instability in developing countries*

- À SAVOIR N° 18 : La gestion durable des forêts tropicales –  
De l’analyse critique du concept à l’évaluation environnementale  
des dispositifs de gestion
- À SAVOIR N° 19 : L’Afrique et les grands émergents
- À SAVOIR N° 20 : *Abolishing user fees for patients in West Africa:  
lessons for public policy*
- À SAVOIR N° 21 : Coopérations Sud-Sud et nouveaux acteurs de l’aide  
au développement agricole en Afrique de l’Ouest et australe –  
Le cas de la Chine et du Brésil
- À SAVOIR N° 22 : L’enseignement privé en Afrique subsaharienne :  
enjeux, situations et perspectives de partenariats public-privé
- À SAVOIR N° 23 : Les stocks alimentaires et la régulation de la volatilité des prix  
en Afrique
- À SAVOIR N° 24 : Les enjeux du développement en Amérique latine (*Deuxième édition*)  
*Los desafíos del desarrollo en América Latina (Segunda edición)*  
*Os desafios do desenvolvimento na América Latina (Segunda edição)*
- À SAVOIR N° 25 : *Tools for what trade? – Analysing the Utilisation of Economic  
Instruments and Valuations in Biodiversity Management*
- À SAVOIR N° 26 : Gestion du patrimoine urbain et revitalisation des quartiers anciens :  
l’éclairage de l’expérience française
- À SAVOIR N° 27 : Les évaluations d’impact dans le domaine du développement  
*Development Impact Evaluations*
- À SAVOIR N° 28 : Les agricultures familiales du monde  
*Family Farming Around the World*

# Qu'est-ce que l'AFD ?

Institution financière publique, l'Agence Française de Développement (AFD) agit depuis plus de soixante-dix ans pour combattre la pauvreté et favoriser le développement durable dans les pays du Sud et dans les Outre-mer. Elle met en œuvre la politique définie par le Gouvernement français.

Présente sur quatre continents où elle dispose d'un réseau de 71 agences et bureaux de représentation, dont 9 dans les Outre-mer et 1 à Bruxelles, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations, soutiennent la croissance économique et protègent la planète.

En 2013, l'AFD a consacré 7,8 milliards d'euros au financement de projets dans les pays en développement et en faveur des Outre-mer. Ils contribueront notamment à la scolarisation d'enfants, à l'amélioration de la santé maternelle, à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, à l'appui aux agriculteurs et aux petites entreprises, au renforcement de l'accès à l'eau, à l'énergie et aux transports. Les nouveaux projets financés contribueront également à lutter contre le dérèglement climatique, en permettant notamment d'économiser 3,3 millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> par an.

[www.afd.fr](http://www.afd.fr)



# Crédits agricoles : que penser de la bonification des taux d'intérêt ?

La bonification des taux fait partie des instruments largement utilisés à travers le monde depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle pour développer l'agriculture, notamment par de grands pays agricoles comme la France, les États-Unis ou le Brésil. Cette étude porte un regard critique sur le consensus qui condamne l'usage de la bonification des taux alors même que tous les bailleurs de fonds la pratiquent plus ou moins directement. De plus, cette question fait généralement l'objet d'un débat sous-jacent entre les « financiers » et les « agronomes », au sein de chaque institution. Les derniers se trouvent en effet démunis pour monter des projets de développement agricole en s'appuyant uniquement sur les marchés financiers ruraux, car ils se développent insuffisamment et offrent le plus souvent des taux de sortie difficilement soutenables pour le financement d'investissements structurants. Cette question suscite actuellement d'intenses débats dans les instances internationales, notamment au sein du CAD de l'OCDE.

## CONSULTANTS

Christine WESTERCAMP  
Miryam NOURI  
André OERTEL

## COORDINATION

Aurélie CHEVRILLON et Mathilde GASPERI  
*chevrillona@afd.fr      gasperim@afd.fr*  
Département du Développement durable, AFD