

L'usage de la bonification d'intérêt pour les crédits agricoles

Le 15 janvier 2013, dans le cadre de son Groupe de travail sur le « financement de l'agriculture », Inter-réseaux Développement rural a organisé, avec l'Agence Française de Développement (AFD), un après midi de présentation et de débat autour du rapport intitulé « Etude sur l'usage de la bonification d'intérêt pour le développement des crédits agricoles » et réalisé par le bureau d'études HORUS Development Finance en 2012. Cette étude sera publiée prochainement par l'AFD. 23 personnes ont participé aux échanges animés par François Doligez, membre du Conseil d'administration d'Inter-réseaux. Cette note reprend les éléments principaux de cette rencontre.

Points saillants qui ressortent de cette rencontre du Groupe de travail (GT) :

- la bonification des crédits à l'équipement est un outil particulièrement intéressant, notamment parce qu'il donne aux exploitations familiales une chance d'investir pour changer leur structure de production et de rendre leur exploitation plus rentable.
- la bonification des crédits intrants semble moins intéressante pour des raisons de coûts, de difficultés de ciblage, d'effets ambigus sur le moyen terme;
- il est fréquent que l'agriculture ne soit pas financée ; dans ce cas, la bonification n'induit pas de distorsions des marchés de financement agricole ;
- il est illusoire de croire que la bonification va inciter les institutions financières (IF) urbaines à se tourner vers l'agriculture de façon durable en l'absence d'une réelle décision stratégique dans ce sens de leur part ;
- pour être viable, la bonification doit s'appuyer sur des institutions financières existantes et efficaces, intéressées par l'agriculture ;
- il faudrait capitaliser davantage les expériences de bonification au Sud ;
- la question des coûts de la bonification, que ce soit du rapport coût/bénéfice (pourtant très difficile à mesurer au regard de la multiplicité des facteurs en jeu), ou de la soutenabilité de la dépense pour les pouvoirs publics, suscite l'intérêt de nombreux participants.
- la bonification est l'un des outils de la politique agricole et doit être articulée avec d'autres mesures, notamment d'accompagnement technique ;
- les modalités de mise en œuvre de la bonification sont déterminantes pour éviter d'éventuels effets pervers.

1. Présentation de l'étude par l'équipe d'HORUS¹

L'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.

Elle s'est appuyée sur l'analyse historique de l'expérience de trois pays 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 pouvoir présenter correctement le contexte et la politique tout en laissant suffisamment de temps aux débats, un seul cas a été retenu pour la présentation, celui des États-Unis.

¹ La synthèse de l'étude est jointe en annexe 2.

Historique de la bonification aux États-Unis : un instrument coûteux ciblant les populations vulnérables ?

Un dispositif centenaire encore à l'œuvre aujourd'hui. Au début du XXe siècle, les États-Unis ressemblent alors aux pays en développement actuels. L'agriculture est le secteur dominant aux États-Unis et la majorité de la population vit en zone rurale. Le gouvernement fédéral commande des études, menées en Europe, pour préparer le développement du secteur. Ainsi, à partir de 1916, sont créées deux agences : le Farm Credit System (FCS), réseau de coopératives de crédit géré par les agriculteurs et dont les prêts sont distribués au prix du marché ; et la Farm Service Agency (FSA), qui distribue directement des crédits aux agriculteurs à taux bonifiés.

Fonctionnement de la FSA : Son objectif est d'assurer la sécurité alimentaire et de maintenir une certaine paix sociale, en conservant l'agriculture familiale. La FSA s'est orientée principalement vers les populations d'agriculteurs vulnérables : aujourd'hui, les minorités ethniques, les femmes et les jeunes. Pour cela, elle propose des crédits à taux bonifiés et se porte également garante pour certains emprunts auprès du FCS ou du secteur financier commercial. Une supervision rapprochée et importante par des agents de la FSA et des programmes de formation obligatoires (gestion financière et agricole, par des institutions agréées par la FSA) complètent cet octroi de crédit.

Une contribution incertaine au développement du secteur agricole américain. En dehors des périodes de crises, la part des prêts bonifiés dans la dette du secteur agricole ne dépasse pas 6 %. Dans les années de crise (1980-90), le Congrès oblige la FSA à accorder plus de crédits, y compris à des agriculteurs déjà fortement endettés (l'encours des prêts bonifiés atteint 17 % de l'encours total des prêts aux agriculteurs, proportion qui peut aller jusqu'à 50% dans certains États).

Notons que la bonification fut doublée d'un important effort d'accompagnement des emprunteurs. On a finalement beaucoup critiqué le coût de la bonification (les pertes annuelles imputées au budget fédéral sont importantes). C'est notamment la forte baisse des volumes directement octroyés par la FSA, en contrepartie de la croissance des volumes de garanties, qui fait qu'aujourd'hui l'infrastructure nécessaire à la distribution des prêts par la FSA est de plus en plus coûteuse et donc de plus en plus critiquée. Cependant la bonification des crédits agricoles représente une faible part des subventions totales de l'Etat au secteur agricole américain.

Positions des bailleurs sur la bonification : opposés en théorie, mais en pratique...

Les auteurs de l'étude se sont également intéressés à la politique de 4 grands bailleurs à propos de la bonification : la Banque Mondiale, le Fida, KfW, et USAID.

Un décalage entre position officielle et pratique sur le terrain. Il existe de fait un certain décalage entre les positions officielles des bailleurs et les pratiques sur le terrain, où l'on constate certaines inflexions. Ainsi, les bailleurs s'opposent tous en principe à la bonification des crédits mais dans la pratique, les taux pratiqués sont tout de même dans le bas de la fourchette de prix du marché (Banque Mondiale) ou alors les chefs de projet disposent d'une marge de manœuvre qui leur permet de mettre en place des dispositifs incluant la fourniture de crédits bonifiés aux agriculteurs par les intermédiaires financiers, directement ou en partenariat avec d'autres programmes (Fida, KfW).

Un clivage entre agronomes et financiers. Il s'avère qu'au sein de chacune de ces institutions, les positions diffèrent selon que l'on s'adresse, pour simplifier, aux départements financier/secteur privé dont la priorité est le développement sain du secteur financier ou aux départements en charge du développement agricole qui constatent que, sans intervention, le marché du financement agricole ne se développe pas et ne permet donc pas de mettre en place des actions de développement agricole soutenables.

Aperçu de l'analyse des arguments pour et contre la bonification ²

Attention aux amalgames. Les auteurs rappellent la distinction entre le plafonnement des taux et la bonification. Si le plafonnement est une mesure imposée de l'extérieur, indépendamment des réalités des institutions financières, la bonification fait, elle, le lien entre les ressources et le taux de sortie. Autre confusion : elle est un crédit dirigé, mais pas forcé. Enfin on note que de nombreux arguments mobilisés dans le débat sur la bonification sont des arguments qui relèvent d'autres débats comme celui touchant aux subventions ou à la notion même de crédit en général.

Arguments contre présentés au cours de la rencontre

- elle découragerait la création d'institutions financières non subventionnées ;
- elle maintiendrait des exploitations non-rentables et freinerait la rationalisation du secteur agricole ;
- la demande de crédits des agriculteurs n'est pas élastique par rapport au taux d'intérêt ;
- caractère artificiel : la pérennité n'est pas assurée, précarisation des institutions financières ;
- elle favoriserait le non-remboursement et encouragerait la mauvaise gestion.

Arguments pour présentés

- le marché du crédit agricole est imparfait, il est nécessaire de susciter l'offre de financement rural, sans quoi rien ne la fera naître (accessibilité et rentabilité insuffisantes) ;
- la bonification augmente la demande solvable de crédits et augmente les chances de remboursement ;
- la bonification permet de lutter contre les prêts usuraires.

Que penser ? Enseignements de l'expérience

- il faut relativiser les distorsions induites sur le marché : en dépit de la libéralisation, les marchés ne se sont pas développés dans les campagnes. Dans bien des cas, l'offre de crédit bonifiée en milieu rural ne vient pas en concurrence à une offre existante ;
- les conditions non-tarifaires du crédit sont tout aussi importantes que le montant du taux d'intérêt : les demandeurs sont très sensibles au calendrier, à la durée des crédits (Court Terme, Long Terme, etc.) ;
- sur la question de la rentabilité des exploitations soutenues : on constate que les crédits bonifiés peuvent financer des investissements modifiant la structure de production vers plus de rentabilité (modernisation), permettant donc dans un deuxième temps à l'exploitation de supporter des taux d'intérêt de marché.

² Pour plus de détails voir étude et la présentation PowerPoint en annexe 3.

Aperçu des recommandations

Parmi les recommandations proposées dans le cadre de l'étude, HORUS rappelle une série de conditions de réussite d'une mesure de bonification des taux d'intérêt, qui touchent à la fois :

Au contexte d'intervention :

- la bonification ne doit pas être conçue en tant que tel, mais comme un instrument parmi d'autres, dans un dispositif cohérent global de soutien public à l'agriculture familiale ;
- une analyse de l'offre existante est fondamentale : pour ne pas la fragiliser et pour s'appuyer sur elle ;
- il faut un tissu d'entreprises agricoles capables de se développer sur la durée du programme.

Aux modalités de mise en œuvre :

- la sélection des institutions financières partenaires est un élément clé tout comme un système de suivi-évaluation performant ;
- ces institutions doivent assumer une partie du risque et garder leur autonomie concernant la décision de crédit ;
- il faut que le développement du crédit à l'agriculture s'intègre dans la stratégie de l'institution financière ;
- le financement des investissements doit être privilégié ;
- cibler une clientèle au profil de risque et de rentabilité suffisants ;
- éviter les objectifs uniquement sociaux ;
- au-delà du taux d'intérêt des conditions non-tarifaires sont aussi importantes (calendrier de remboursement notamment).

Aux mesures d'accompagnement :

- des mesures d'accompagnement des clients sont indispensables (en termes technique et de gestion) ;
- de même qu'un appui technique aux institutions financières ;
- et une communication sur le principe et les objectifs de la bonification.

2. Discussion

Betty Wampfler (IRC/Supagro, UMR Moisa) a apporté les premiers commentaires et réactions avant l'ouverture du débat

Commentaires sur l'étude

La qualité de l'étude est saluée, en particulier : l'équilibre dans le traitement d'un débat parfois teinté d'idéologie, la mise en perspective des théories économiques par rapport aux réalités empiriques, le croisement de différentes méthodes d'analyse, la richesse de la bibliographie.

Cependant un regret : l'étude ne fait mention d'aucune expérience au Sud. Il existe des expériences de bonification qui montrent bien l'importance du crédit à l'équipement et le levier que peut constituer la bonification : en particulier dans la filière coton au Bénin, au début des années 2000 (le CIRAD a produit une étude sur le développement de la traction animale, de la culture attelée dans la zone cotonnière) et également dans la filière arachide.

Présentation du cas des Cecam de Madagascar

Le gouvernement malgache, avec des financements de l'UE (2004-05), s'est attaché à mettre en place un dispositif expérimental d'appui à la modernisation de l'agriculture familiale, avec 4 ou 5 grands axes dont l'accès à des intrants à des prix négociés à travers des boutiques, du crédit bonifié et de l'appui technique en principe assuré par des OP.

Du point de vue du réseau Cecam, cette action de bonification de crédit a eu un impact très positif, avec une augmentation des adhésions (et donc des parts sociales mobilisées par ces adhésions), une augmentation des volumes de crédit, une incitation à un bon remboursement à travers une modalité d'organisation du crédit bonifié un peu particulière, et un effet d'éducation financière à travers l'apprentissage de ce type de crédit pour de nouveaux adhérents.

Ce qu'on a observé sur le terrain, à partir d'une entrée au niveau des caisses locales et aussi au niveau de l'économie des ménages (enquêtes de ménages), ce sont un certain nombre de difficultés :

- d'abord liées à un problème de règles qui n'étaient pas clairement définies, qui ont créé une grande incertitude dans le dispositif, entre l'Etat et les Cecam, entre le siège des Cecam et les caisses locales des Cecam, et entre les caisses locales et leurs membres. Donc différents niveaux d'incertitude, de définition dans les règles, ont fait qu'à plusieurs reprises, la confiance construite entre le réseau et ses membres, risquait d'être ébranlée par ce flou.
- Les problèmes d'information et de communication ont également beaucoup pesé.
- Une autre difficulté venait de la complexité du dispositif : c'était un financement UE, avec des complexités très grandes dans les procédures.
- Autre difficulté : la dispersion forte du volume de crédit entre les intrants et l'équipement, et donc au final un impact relativement limité, notamment parce que le volume alloué au crédit d'équipement était faible.

Au niveau des exploitations agricoles, des résultats positifs sur la bonification des crédits d'équipement et plus mitigés sur les crédits intrants

- Les Cecam avaient une longue expérience du crédit à l'équipement avec un impact positif de plusieurs manières, donc la partie bonification du crédit équipement s'est inscrite assez naturellement dans ce système qui fonctionnait déjà.
- En revanche on a observé que le crédit intrants n'a quasiment pas entraîné d'évolution des pratiques : il n'y a pas eu de changement dans l'application des intrants et des volumes achetés, ni dans la décision d'acheter ou pas. Une des raisons de ce faible impact est que le suivi technique n'a quasiment pas été fait, il n'y a pas eu non plus de contrôle externe ni d'évaluation globale de l'ensemble de cette action.

Au regard à la fois de l'étude et de cet éclairage, on peut retenir quatre points de discussion

1/ importance que le crédit bonifié s'appuie sur un secteur financier agricole existant : la nécessité impérieuse, rappelée par l'étude, d'une connexion avec des IF et des IMF. Il faut intégrer la bonification dans le marché existant, avoir des IF fonctionnelles et ayant une expérience agricole. En revanche, le crédit bonifié ne saurait être une incitation pour permettre à des IF qui n'auraient pas un intérêt stratégique à financer l'agriculture à se tourner vers le crédit agricole et rural.

2/ importance des conditions de mise en œuvre de la bonification :

- intégrer le plus possible la bonification au fonctionnement « normal » d'une IF est effectivement décisif et, pour limiter les distorsions, notamment dans la sélection des bénéficiaires, il faut que l'IF garde la maîtrise de son risque et de ses procédures de sélection et puisse aussi mettre en place un lien fort avec le remboursement du crédit. Avoir ce type de lien peut consolider la démarche ;
- définir des règles claires et communiquer sur ces règles pour éviter la croissance de l'incertitude et de l'arbitraire et la rupture du lien de confiance qui doit exister entre une IF et son environnement à différents niveaux ;
- mettre en place des dispositifs de contrôle et d'évaluation. Dans le cas de la Cecam cela faisait défaut, alors que c'est indispensable ;
- Approfondir la question des coûts de la bonification. Analyser cette perspective des coûts au Sud pourrait être un axe d'approfondissement actuel de l'étude.

3/ la question de la fonction de cette bonification : pourquoi mettre en place une mesure de bonification ? La bonification est sans doute un bon outil, mais tant qu'il reste concentré sur des évolutions structurelles des agricultures familiales.

- Il faut sans doute éviter de le disperser sur le financement des intrants, aux impacts mitigés. En revanche sur le financement des équipements, on a un levier de développement des agricultures familiales qui est significatif et qui pourrait justifier la mise en œuvre d'un dispositif de ce type.
- Cela pose aussi la question des volumes : si les crédits sont centrés sur l'équipement, cela permet une meilleure concentration et d'avoir un effet structurel et incitatif. En termes d'impact, l'étude Cecam a apporté un éclairage intéressant sur le levier que constitue le crédit à l'équipement, facteur d'accélération du développement des agricultures familiales. Ces crédits sont accessibles aux exploitants les plus aisés, mais aussi dans certains cas à des moins riches.

4/ le fait que la bonification de crédit ne peut pas être une mesure isolée. Ce point est globalement partagé. La mesure ne peut être efficace que si elle est incluse dans un dispositif plus global, qui va réfléchir à :

- quelle agriculture, qu'est-ce qu'on veut cibler, quelles transformations structurelles on veut mettre en place, pour quelle finalité ;
- la combinaison avec des apports sur différents types de service d'appui ;
- l'accès au marché ;
- quelles structures d'exploitation ;
- et pourquoi pas une réflexion sur les prix.

En bref, la bonification doit s'inscrire dans une politique publique d'appui agricole, envisagée au sens d'outil keynésien d'intervention sur les structures, et comme étant beaucoup plus qu'un outil de correction des imperfections du marché. Or est-ce que cet outil de bonification peut s'insérer dans le cadre des programmes agricoles en cours actuellement ?

3. Points de débat

La bonification peut-elle inciter des IF urbaines à se tourner vers l'agriculture ?

- Plusieurs personnes dans la salle s'interrogeaient sur la question de l'incitation créée (ou non) par la bonification pour que des institutions financières relativement absentes du milieu rural pénètrent ce marché. La bonification permet en effet d'augmenter la demande solvable donc d'attirer certaines institutions averses au risque ou qui connaissent assez mal le secteur en zone rurale.
- En réalité, il ne faut pas compter sur un effet d'aubaine pour que des institutions financières mettent en place des guichets ex nihilo en milieu rural, sans adapter leurs pratiques à ce milieu. Il faut plutôt s'appuyer sur des institutions financières qui ont une certaine expérience du milieu rural ou qui ont pour stratégie de s'y implanter.

La bonification : pour quel type de crédit ?

La bonification peut s'appliquer théoriquement à 4 catégories de crédits agricoles :

- aux intrants : sa pertinence dépend du contexte, de l'inflation notamment ;
- à l'équipement : l'assistance s'accorde à dire qu'elle est à privilégier ;
- fonciers : le risque est d'entretenir une rente des propriétaires mais il peut être utile dans certains contextes (cf. Office du Niger au Mali où l'acquisition de la terre est un préalable à la réalisation d'investissements lourds) ;
- calamités : à éviter car cela ne conduit le plus souvent qu'à sur-endetter des agriculteurs en difficulté.

Le risque que la bonification ne profite qu'à ceux qui en ont le moins besoin

Il est indispensable de mener une importante réflexion sur le modèle d'agriculture que l'on veut promouvoir à travers les politiques de développement agricole et la bonification des taux. En effet, en France, la bonification des taux a surtout profité à de grandes exploitations capitalistiques, qui n'avaient pas un réel besoin de bonification. La question du ciblage de la

subvention ne doit pas être traitée de façon expéditive et des contrôles doivent être effectivement mis en place, faute de quoi des dérapages peuvent avoir lieu. Mal gérée, une telle politique peut être coûteuse sur le long terme.

Il faudrait approfondir la question des coûts de la bonification

- A ce sujet, Jean-Luc Perron (Fondation Grameen Crédit Agricole Micro Finance) rappelle que dans les années 1980 la subvention de bonification représentait à elle-seule en France 25% du budget du Ministère de l'Agriculture. Mais cette politique était incluse, articulée, avec une politique structurelle d'appui au secteur.
- L'étude révèle a contrario qu'aux Etats Unis, la bonification a représenté une part faible du volume global de subventions accordées au développement agricole.

Annexe 1 : retranscription de quelques expériences complémentaires partagées par certains participants

Intervention de Valentin Beauval, membre d'Inter-réseaux

« En tant qu'agriculteur je rajouterai quelques points : les crédits les plus intéressants à bonifier sont les crédits d'équipement, j'ai bénéficié de crédits sur 9 ans pour l'achat d'équipements agricoles, et d'un crédit foncier, sur 15 ans moins pertinent en termes de politique agricole. C'est bonifié à l'instant t, mais quand on travaille sur 15 ans et que le taux d'inflation est divisé par quatre sur les 15 années, c'est plus du tout un crédit bonifié. Heureusement que j'avais dans mon crédit une clause de remboursement anticipé. Quand on est sur du moyen ou long terme, c'est intéressant d'avoir des clauses qui permettent de prendre en compte l'inflation. Je voulais dire aussi que derrière ce crédit bonifié il y a des modèles de développement agricole. Effectivement il faut financer l'équipement, mais j'a vu concrètement le Crédit Agricole financer un entrepreneur rural pour des instruments de semis direct qui permettent de semer sur 300 Ha en quelques jours. Il faut que l'on ait une profonde réflexion car si l'on peut obtenir de tels crédits bonifiés on contribue à désertifier les campagnes.

Quand je me suis installé en 81, un agriculteur bio qui demandait un crédit avait très peu de chances de l'avoir, parce que la profession agricole qui gérait les crédits ainsi que les instances de développement considéraient que cette forme d'agriculture n'avait pas d'avenir. De même un petit paysan qui avait moins que la surface minimale d'installation et qui voulait faire du circuit court n'était jamais retenu. On retenait des gros modèles de porcheries, d'élevage, etc. dont on s'est rendu compte plus tard des externalités négatives pour l'ensemble de la collectivité.

Autre point, le crédit bonifié d'installation pour les jeunes agriculteurs était lié à la formation et la formation faite par les chambres d'agriculture était obligatoire. Même moi ingénieur agronome j'ai dû faire un peu de formation. Si ces formations prennent en compte le développement, c'est intéressant, mais il faut faire attention de ne pas créer des dérapages.

Les crédits d'équipement de groupe, dans le grand ouest et d'autres régions, ont joué un rôle très intéressant qui n'a pas été abordé par l'étude.

Tout ça est un peu par terre maintenant, l'inflation étant très faible, la bonification en est d'autant plus faible. »

Jean-Luc Perron, Fondation Grameen - Crédit Agricole

« Il y a 30 ans, dans les années 82-85, la subvention de bonification du ministère de l'agriculture était de 6 milliards de francs soit plus ou moins 25% du budget du ministère.

A l'époque un sujet majeur de débat avec la direction du budget, c'était le système de crédit bonifié, qui possède une inertie très forte (avec maturité moyenne des prêts de l'ordre de 8 ou 9 ans).

Mais cette bonification se faisait en articulation avec les politiques structurelles, c'est pour cela que ce système a été accepté par Bruxelles et ensuite pris en compte dans les politiques agricoles communes.

Je suis un peu surpris que vous n'avez pas mentionné l'amalgame, que j'ai beaucoup rencontré, entre bonification et garantie. Chaque fois que je parlais du prêt bonifié, surtout avec des délégations étrangères d'Europe de l'est, mes correspondants voyaient un prêt bonifié comme un prêt qui explicitement ou implicitement est garanti par l'Etat. Déconnecter

le remboursement du crédit de la bonification est très important, la conséquence c'est la liberté totale de l'IF dans le choix des emprunteurs, ce qui pose problème par rapport aux politiques publiques parce que s'il y a de l'argent public, s'il y a des règles publiques, ensuite quelle marge de manœuvre on laisse à l'IF ? Surtout si elle est privée, elle peut exercer sa liberté de choix au risque d'entraîner des inégalités par rapport à l'accès à l'argent public.

Le propos de l'étude était extrêmement général, comme s'il y avait l'agriculture et la bonification, alors que la bonification peut s'appliquer à au moins 4 objets différents :

- les crédits d'intrants (mérite discussion, largement lié au contexte d'inflation, actuellement la bonification n'a plus trop d'intérêt théorique dans les pays qui disposent de la réserve fédérale ou de la Banque centrale européenne (BCE), mais dans les pays où il n'y a quasiment pas de secteur financier la question doit se poser. Même si je suis d'accord avec le fait que la bonification va pas transformer un rat des villes en un rat des champs, il reste que la bonification peut être un instrument puissant de pénétration sur le secteur rural, de créer une offre adaptée, et je fais ici référence à la banque coopérative agricole que j'ai contribué à créer en Arménie, qui a bénéficié de pas mal de prêts bonifiés du Fida) ;
- les crédits pour les investissements en équipement ;
- les crédits pour les investissements fonciers (par expérience, on peut dire que l'on transfère comme dans l'immobilier le bénéfice de la bonification au propriétaire vendeur, donc en réalité on crée probablement une bulle, une rente pour les propriétaires) ;
- les crédits calamités. L'expérience montre que le surendettement agricole est largement lié à une accumulation de prêts calamités bonifiés mais pas gratuits, cataplasme sur une jambe de bois.

Les arguments pour ou contre la bonification sont très différents dans les 4 catégories. »

Annexe 2 : synthèse de l'Etude sur l'usage de la bonification d'intérêt pour le développement des crédits agricoles, Horus, Paris, 2012, 216 p.

« La Division « Agriculture, Développement rural, Biodiversité » de l'AFD a confié à Horus Development Finance une étude sur l'usage de la bonification d'intérêts (entendue comme la distribution de prêts aux bénéficiaires finaux à des taux inférieurs à ceux du marché) pour le développement du crédit au secteur de l'agriculture. Comme les autres bailleurs de fonds, l'AFD a modifié son 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 distribué par des projets ou des banques de développement, le plus fréquemment à des conditions « douces », qui conduisait souvent à une mauvaise gestion du crédit et pouvait constituer un frein au développement des marchés financiers ruraux, a été abandonné et remplacé par une approche s'appuyant sur le système financier dans son ensemble. **L'AFD constate cependant que ce changement d'approche n'a pas 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 bonification des taux fait partie des instruments utilisés largement par les Etats à travers le monde depuis le début du XXe siècle pour développer l'agriculture, y compris dans des pays plus développés comme la France et les États-Unis. 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, l'AFD a demandé à Horus de réaliser des études de cas (France, États-Unis, Brésil) et une revue de la littérature et de l'évolution de la position de quatre bailleurs de fonds (Banque Mondiale, KfW, FIDA, USAID). La présente 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. Sur la base d'une analyse critique des arguments pour et contre la bonification des taux d'intérêt, elle 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 révélé des stratégies différentes poursuivies par les pouvoirs publics :

- L'étude du cas de la **France** est doublement intéressante, parce que son agriculture qui présentait un retard technique au début du XXe siècle s'est profondément développée, la portant au rang de deuxième exportateur mondial de produits agricoles à la fin du même siècle, malgré sa taille relativement petite comparativement aux autres puissances agricoles, et que ceci a été rendu possible par un fort soutien de l'État dont la bonification des taux a constitué une composante majeure. Une spécificité du cas français est que, jusqu'en 1990, la distribution des prêts bonifiés a été confiée exclusivement à un système coopératif qui s'est développé depuis le début du siècle dernier et qui a reçu 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, à la fois 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 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 : l'articulation avec des 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 dans son soutien, et 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 :
 - o Le Farm Credit System (FCS), 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 ;
 - o La Farm Service Agency (FSA), 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 des garanties pour des prêts bancaires pour les autres. 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 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 principalement 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 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 aujourd'hui aussi 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 supporté par l'État.

Les études de cas et celle de la littérature n'apportent pas de preuves d'un impact négatif ou positif de la bonification des taux sur le développement du secteur agricole, car :

- Les effets de la bonification des taux sont très liés aux capacités et objectifs des structures distribuant le crédit bonifié ;

- Ces effets sont indissociables des effets des autres mesures de soutien à l'agriculture et au financement agricole qui sont 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 trouvées 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. En revanche, l'étude comporte une analyse des arguments pour et contre l'usage de la bonification réalisée sur la base d'une catégorisation des 32 principaux arguments recensés dans la littérature et présentée dans la partie 4.2.

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,
- 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 5 de l'étude présente des recommandations concrètes pour éviter les effets pervers lors 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. »

Annexe 3 : présentation power point de l'étude par Horus (Hors annexes)