

Comment établir des marchés financiers ruraux durables ?

Dale W. Adams

D'après l'introduction au séminaire "Finance et Développement rural en Afrique de l'Ouest" - Ouagadougou - Octobre 1991.

Introduction

Il y a une trentaine d'années, lorsque, en compagnie d'autres chercheurs, j'ai commencé à vouloir résoudre les problèmes des pays à faibles revenus en utilisant le crédit, cela semblait clair et net. La plupart d'entre nous pensait que les prêts libéraux étaient la meilleure façon d'aider les populations pauvres, d'apporter une solution aux catastrophes, d'augmenter la production, d'accélérer les progrès techniques, et d'encourager les investissements productifs. Etant donné que les activités de crédit pouvaient être effectuées rapidement et qu'elles permettaient d'absorber de grosses sommes d'argent, il était facile de suivre le mouvement et d'être "pour le développement" grâce au crédit. Résultat, les programmes de crédit devinrent une sorte "d'antibiotique" miracle, utilisé pour résoudre les problèmes du développement, puisque les gouvernements de la plupart des pays à faibles revenus, avec une aide importante des donateurs, assignaient de très grosses sommes d'argent au crédit agricole. Les résultats initiaux de la plupart de ces efforts ont été prometteurs : de nouveaux organismes de prêt ont été créés, des organismes déjà existants ont été agrandis, un très grand nombre de prêts ont été distribués, et bon nombre de spécialistes étrangers ont été embauchés dans le cadre de ces programmes d'assistance.

Mais au début des années 1970, ces activités ont montré quelques imperfections. Par exemple, une étude mondiale a

passé en revue les programmes de distribution de crédits aux petits exploitants agricoles, sponsorisés par l'Agence pour le développement international en 1972-73. Cette étude a découvert des problèmes concernant le recouvrement des prêts, des projets qui, après la phase pilote stagnaient et des coûts de fonctionnement bien élevés. Malgré ces problèmes initiaux, la plupart des donateurs et des gouvernements ont continué à promouvoir le crédit rural, surtout en Afrique. Ce n'est qu'au début des années 80 que certains problèmes sous-jacents à bon nombre de ces programmes sont devenus tellement sérieux qu'ils ont attiré l'attention des responsables. En Afrique en particulier, de nombreux projets de crédit rural n'ont pas duré ou se sont transformés en gouffres insondables.

Ce qui il y a 30 ans semblait une façon claire, relativement simple et très efficace de remédier à la pauvreté, s'est avéré difficile et problématique. Nous autres, "ingénieurs de la finance", avons conçu et mis en place de nombreuses banques rurales et coopératives de crédit qui ont échoué, en Afrique et ailleurs. Si nous avons été des ingénieurs du génie civil et que nous avons conçu des ponts et d'autres structures ayant un taux d'échec structural aussi élevé, il me semble que nous aurions été bien souvent poursuivis en justice. Heureusement, peu d'avocats maîtrisent les mystères de la finance... Comprendre les causes de ces échecs et en tirer des leçons permettra peut-être d'améliorer, à l'avenir, les résultats des projets et programmes de finance rurale.

Mesure du succès

Deux écoles expliquent comment, à leur avis, le succès des activités de financement rural devrait être mesuré : l'une favorise l'approche traditionnelle "projet de crédit", l'autre préfère l'approche plus récente "performance du marché"

Approche "projet de crédit"

Les prêts font partie d'un ensemble d'intrants. Le succès de ces programmes est mesuré en fonction du nombre de prêts accordés aux membres du groupe visé, des intrants achetés grâce à ces prêts, de la hausse de production obtenue grâce à l'emprunt, et des changements survenus dans le niveau de revenus ou d'emploi des emprunteurs. Ces unités de mesure mettant l'accent sur l'emprunteur, les évaluations rapportent souvent des résultats positifs : on a distribué le nombre prévu de prêts, les intrants prévus ont été achetés, les niveaux de revenus et d'emploi des emprunteurs ont augmenté, et les rap-

s'appuie sur
l'emprunteur

ports affichent des taux de rendement interne élevés pour ces projets (Banque Mondiale, 1974). Les problèmes de recouvrement des prêts ou les coûts élevés de ces activités de crédit, représentent des coûts nécessaires à l'accomplissement de ces projets.

En général, les spécialistes partisans de l'approche "projet de crédit" ont tendance à ignorer en grande partie la viabilité de l'activité de crédit, la satisfaction des déposants et la bonne santé du système financier. En résumé, dans ces projets, on se soucie surtout des emprunteurs et des emprunteurs potentiels. On s'attend à ce qu'un organisme très riche finance ces projets, et on considère souvent que le crédit est un acquis universel. Dans des cas extrêmes, les partisans de cette approche parlent des prêts comme s'il s'agissait d'un remède miraculeux dont une seule injection permettrait de faire disparaître la pauvreté.

Approche "performance du marché"

Cette démarche s'appuie sur d'autres types de principes tels que "l'offre" de l'intermédiation financière, le long terme, la mobilisation des dépôts, le comportement des intermédiaires financiers, l'abaissement des coûts de transaction, les innovations financières visant à réduire les coûts, la mise en place de services financiers non assistés et la façon dont les politiques en rigueur affectent la performance des marchés financiers ruraux. Parmi les critères de mesure des résultats globaux, on peut citer : le recouvrement des prêts, les coûts de transaction des opérations de prêts et de mobilisation des dépôts, le nombre de personnes ayant un accès durable aux services financiers formels et la proportion des prêts en provenance des dépôts. Ces unités de mesure mettent l'accent sur la vitalité et la durabilité du système financier et sur l'efficacité de ses intermédiaires. En effet, les prêts sont des privilèges qui doivent se mériter (c'est-à-dire que les emprunteurs doivent établir leur solvabilité) et ne doivent pas être considérés comme des sortes de subventions ou autres formes de mécénat.

Les partisans de cette approche affirment qu'on a accordé trop peu d'importance aux avantages dont bénéficient les déposants en ayant accès à des marchés financiers efficaces. Ils pensent que le fait de donner un seul prêt à des individus a peu d'effets sur leur bien-être à long terme ; par contre, un accès sûr et durable est beaucoup plus valable.

De même, les stratégies visant à développer les marchés financiers ruraux, ainsi que leurs évaluations, devraient mettre l'accent sur les déposants et non pas sur les emprunteurs,

mettre en place des
services financiers
durables

comme c'est le cas dans la plupart des projets traditionnels de crédit. Enfin, pour être adéquat, un système financier doit être jugé sur sa capacité à produire des services financiers durables (en matière de prêts aussi bien que de dépôts) à un grand nombre de personnes et pendant longtemps.

Rôle des marchés financiers

Les différences d'opinions concernant les moyens de mesurer correctement le succès viennent, en grande partie, des désaccords quant au rôle que devraient jouer les marchés financiers dans le développement. Les personnes en faveur de l'approche "projet de crédit" pensent souvent que les prêts constituent un véhicule efficace permettant le transfert des subventions vers des cibles choisies, ou bien un outil efficace de promotion d'activités. Les personnes en faveur de l'approche "performance du marché", par contre, mettent l'accent sur le rôle que joue la finance dans la distribution des ressources et sur l'importance de la mobilisation des dépôts. Les politiciens recommandent souvent les subventions et la plupart des "médecins du développement" préconisent la promotion des activités.

Les subventions

Les marchés financiers peuvent transférer des subventions de deux façons : par le biais du non-remboursement des prêts et en offrant des taux d'intérêt bas. Dans les deux cas, la taille du transfert est directement proportionnelle à la taille du prêt ; les mauvais payeurs qui avaient reçu des prêts importants ont bénéficié d'une grosse subvention et ceux qui avaient reçu un petit prêt ont bénéficié d'une petite subvention ; quant à ceux qui n'empruntent pas, ils ne bénéficient d'aucune subvention. Il en va de même pour les subventions liées aux taux d'intérêt. Puisque l'accès aux prêts et la taille des prêts sont partout fonction des biens et des revenus des emprunteurs, les subventions liées aux prêts constituent une technique d'aide aux pauvres très régressive. Les politiques qui tolèrent des taux de non-remboursement plus élevés pour les petits prêts que pour les gros prêts, ou celles qui imposent un taux d'intérêt plus élevé sur les gros prêts que sur les petits prêts, encouragent plus encore les prêteurs à éviter les petits prêts. Il n'existe pas de méthode pratique permettant de surmonter ces caractéristiques fondamentales des transactions financières et d'orienter les opérations de crédit vers les pauvres. La plupart des efforts faits pour aider les pauvres d'une façon spéciale, grâce à des programmes de crédit, finissent soit par détruire, soit par affaiblir les institutions

financières qui sont concernées et/ou profitent surtout aux individus qui ne sont pas pauvres.

La promotion d'activités

Bon nombre de programmes de crédit ont été utilisés pour promouvoir des activités telles que l'application d'engrais, l'utilisation de nouvelles technologies, les investissements d'intérêt public et la participation à certains groupes. Des taux d'intérêt bas ont poussé les intermédiaires à prêter pour des activités ciblées, pour obliger les emprunteurs à entreprendre les activités voulues. Dans certains projets de développement rural, les composants-crédit sont là principalement pour faciliter d'autres activités du projet.

Pourtant, des recherches effectuées dans un certain nombre de pays ont montré que la substitution financière et le caractère interchangeable des fonds permettent généralement aux emprunteurs bénéficiant de ces prêts ciblés de faire, dans une grande mesure, ce qu'ils veulent de ces fonds, quels que soient les objectifs des responsables. Ni l'accès à un prêt, ni le taux d'intérêt d'un prêt n'altèrent les rendements relatifs attendus des diverses options d'investissements offertes aux emprunteurs. Les prix des produits et des intrants, les technologies permettant d'augmenter le rendement et les marchés sûrs influencent le comportement des emprunteurs bien plus que ne le font les prêts ciblés.

De plus en plus, les recherches montrent que la finance informelle et les fonds appartenant aux entreprises rurales sont souvent suffisants pour capitaliser sur de nombreuses opportunités économiques de petite envergure offertes à ces entreprises. Le principal problème pour la plupart de ces entreprises est le manque d'investissements à haut rendement et le manque d'accès à des marchés suffisamment rentables. Ce n'est pas en augmentant les dettes de ces entreprises que l'on peut changer un environnement économique peu favorable.

La distribution des fonds et des ressources

Si l'on abolissait les instruments financiers, les coûts de recherche pour les unités entrant en contact et échangeant des biens et des services par un système de troc seraient prohibitifs pour la plupart des gens. Un service financier intégré permettrait non seulement de réduire les coûts de transaction des échanges, mais aussi de faciliter le mouvement des biens et des services entre des parties géographiquement éloignées les unes des autres. Cela serait possible en mobilisant les revendications

objectifs fournis par
les responsables

mais les emprunteurs
peuvent en changer
l'affectation

c'est une redistribution

 de type "subvention"

de fonds des ressources (dépôts) en provenance d'unités ayant un surplus, et en distribuant ces sommes revendiquées (prêts) aux unités qui n'ont pas assez de ressources. Lorsque ces sommes sont dépensées sur les marchés de produits et de ressources, on obtient une allocation des ressources bien plus efficaces.

Que perd une économie si son marché financier formel est réprimé, fragmenté ou mal développé ? Bien qu'ils soient difficiles à mesurer, ces coûts sont importants lorsque des unités hétérogènes ne sont pas reliées par des marchés intégrés, durables et efficaces. Si les marchés financiers sont réprimés ou superficiels et s'ils relient seulement quelques entreprises ou ménages dans une société, la perte qui en résulte peut être énorme, en termes de production totale, quand des milliers ou des millions d'unités sont en jeu. Aider à redistribuer les ressources est la plus grande contribution des marchés financiers au développement. Nulle autre institution de notre société ne peut remplir cette fonction.

Malheureusement, l'utilisation à outrance des marchés financiers pour distribuer des subventions et des prêts à cible amoindrit la capacité du système financier à fournir un accès durable et sûr aux services de prêts et de dépôts à un grand nombre de personnes, surtout dans les zones rurales.

10

Origine des mauvais résultats

On peut classer les raisons qui expliquent les problèmes des marchés financiers ruraux en deux catégories. La première catégorie comprend les raisons que l'on pourrait appeler "politiques et conditions macro-économiques", et la seconde catégorie comprend la façon dont les décideurs ont utilisé ces marchés pour encourager le développement, c'est-à-dire par l'intermédiaire des projets traditionnels de crédit.

Les politiques macro-économiques

Le marché financier rural peut être boiteux parce que le secteur agricole qu'il dessert stagne ou est en déclin. Cela limite le nombre de personnes solvables, érode la capacité des emprunteurs à rembourser les prêts, et réduit aussi les revenus disponibles pour les dépôts ; un système financier ne peut pas être sain, financièrement parlant, si la plupart de ses clients ne sont pas prospères. Les taux de change qui pénalisent les exportations agricoles, le contrôle des prix alimentaires et le manque d'investissements publics dans les régions rurales sont des

 une économie rurale
 saine

exemples de politiques qui ont des effets secondaires néfastes sur les marchés financiers ruraux. De plus, les catastrophes telles la sécheresse, la guerre, les typhons et les éruptions volcaniques augmentent le stress des marchés financiers. Une économie rurale saine facilite énormément le développement d'un système financier efficace et florissant qui, à son tour soutiendra cette économie. Malheureusement, peu d'économies rurales d'Afrique sont en bonne santé et c'est un handicap sérieux pour les efforts de développement visant à promouvoir des projets de finance rurale solides.

L'épanouissement des systèmes financiers informels dans de nombreuses régions rurales de l'Afrique suggère clairement que les catastrophes et les politiques macro-économiques ne suffisent pas à expliquer ces mauvais résultats (Adams et Fitchett). Une mauvaise utilisation des marchés financiers ruraux par les gouvernements et par les donateurs a, à mon avis, beaucoup ajouté à la sévérité et à la persistance de ces problèmes (Graham et Negash, 1986).

La mauvaise utilisation des marchés financiers

Essayer d'utiliser les marchés financiers pour transférer des subventions et pour cibler des prêts n'est pas sans danger quand cela risque de nuire au bon fonctionnement et à la bonne santé de ces marchés. Avoir une cible précise affecte les prêteurs de façon inattendue ; cela les oblige à distribuer des prêts de façon régressive, cela ajoute des coûts de transaction supplémentaires lors de la distribution des prêts, et cela nuit à leurs innovations financières. Pire encore, le fait de cibler fragmente les systèmes financiers et les rend incapables de mener à bien leur fonction normale de distribution de ressources.

L'utilisation à outrance des banques et des coopératives comme agents de transfert et comme détaillants agissant pour les banques centrales nuit également au professionnalisme et fausse l'orientation des intermédiaires. Les responsables des prêts qui s'occupent surtout de formules de prêts "ciblés", et à connotation politique, n'acquièrent pas les techniques et connaissances nécessaires pour pouvoir prêter sur le critère de la solvabilité. De plus, l'utilisation exhaustive de lignes de crédit de réescompte crée un système financier assisté qui se perpétue en transférant des faveurs accordées par le gouvernement aux emprunteurs. Les intrusions politiques dans l'intermédiation, et les hauts et les bas extrêmes dans le flux de fonds du système ont pour résultat un nombre d'employés trop élevé, de graves problèmes au niveau du remboursement des prêts, et des services financiers de mauvaise qualité.

cibler le prêt

rôle des
intermédiaires

Comme l'a pertinemment fait remarquer Von Pischke (1981), ces utilisations des marchés financiers répriment les fonctions globales des systèmes financiers et font souvent que la frontière financière formelle se rétrécit plutôt qu'elle ne s'agrandit, surtout quand il s'agit d'offrir des services de dépôts.

La fourniture de services financiers ruraux est coûteuse et risquée, et la réticence de nombreuses banques commerciales africaines à offrir ce genre de services si elles n'y sont pas obligées le montre bien. Les petites transactions, les frais de déplacement et de collecte d'informations, les garanties peu sûres et les incertitudes agricoles augmentent ces coûts. Les prêts à cible augmentent plus encore ces coûts en ajoutant des lignes de crédit supplémentaires, en multipliant les comptes-rendus obligatoires, et en déformant les informations qui circulent dans les systèmes financiers (Ahmed et Adams, 1988). Le contrôle du remboursement des prêts, le contrôle des coûts, et la découverte de techniques financières réductrices de coûts en souffrent.

un surcoût prohibitif

Propositions d'actions

Après avoir passé en revue des programmes financiers ruraux qui ont réussi, et d'autres qui ont échoué, on peut en tirer les leçons suivantes, utilisables, surtout en Afrique (Patten et Rosengard, 1991).

Les marchés financiers ruraux resteront malades si on continue à leur assigner des tâches qui sont au-dessus de leurs capacités intrinsèques. Les pays qui font passer peu de subventions par leurs marchés financiers et qui ont peu de critères de ciblage pour le crédit ont généralement des systèmes financiers ruraux plus efficaces et plus équitables.

La plupart des systèmes financiers ruraux solides et durables mettent l'accent sur la mobilisation des dépôts : c'est le cas de la République Dominicaine, de l'Indonésie, de Taïwan, et de la Corée du Sud. Les dépôts permettent aux emprunteurs potentiels d'établir leur solvabilité de façon systématique, et ils fournissent aux prêteurs des informations peu coûteuses et utiles au moment de sélectionner les emprunteurs potentiels ; ils réduisent les besoins monétaires des prêteurs vis-à-vis des donateurs et du gouvernement et imposent plus de discipline aux activités de prêts. De plus, la mobilisation des dépôts, en changeant l'origine, et donc l'image, de l'argent prêté, réduit les problèmes de recouvrement des prêts.

Et, cela est plus important encore, un système financier efficace offrira toujours des services de dépôts à un plus grand nombre

ne pas cibler les prêts

mobiliser les dépôts

de déposants que d'emprunteurs, et les déposants seront, en moyenne, plus pauvres que les emprunteurs. Il semble que l'offre de services de dépôts intéressants et sûrs est sans doute le seul service important que les marchés financiers puissent offrir à un grand nombre d'individus pauvres. Historiquement, presque tous ceux qui, dans le monde entier, sont sortis de la misère l'ont fait grâce à leurs propres économies. Peu l'ont fait en augmentant la taille de leurs emprunts.

Après le taux de change, les taux d'intérêt sont les indicateurs de prix les plus importants dans la plupart des pays. Les décideurs qui continuent à maintenir des taux d'intérêts réels bas, ou pire, négatifs, pour les transactions financières formelles, condamnent un système financier formel à de mauvais résultats. Les taux d'intérêt peu élevés découragent les épargnants de faire des dépôts, rendent la sélection soigneuse des emprunteurs encore plus difficile pour les prêteurs, encouragent un comportement de recherche de subventions dans les marchés financiers, nuisent à la durabilité des institutions financières, et créent un système qui doit continuellement rechercher des subventions pour survivre. Pour que les marchés financiers soient efficaces, pour qu'ils agissent de façon équitable, pour qu'ils continuent à grandir, et pour qu'ils offrent des services durables, il faut absolument offrir des taux d'intérêts réels positifs sur les prêts et les dépôts. Dans les pays qui souffrent de l'inflation, cela veut dire que les taux d'intérêt nominaux doivent être flexibles et doivent pouvoir augmenter et diminuer avec l'inflation de façon à maintenir des taux réels positifs la plupart du temps.

Les taux d'intérêt sur les fonds offerts par les banques centrales aux prêteurs véritables sont particulièrement importants. Si la banque centrale offre des sommes importantes de fonds réescomptés pour des prêts agricoles à un taux de 4 % par an, par exemple, il est illogique de s'attendre à ce que les prêteurs qui ont accès à ces fonds libéraux cherchent à mobiliser les dépôts d'individus, à des taux plus élevés. Les lignes d'escompte libérales et autres sources de fonds bon marché offertes par les gouvernements et par les donateurs sont l'une des principales raisons pour laquelle les marchés financiers ruraux ignorent en grande partie la question des déposants.

Les coûts de transaction affectent les marchés financiers de façon négative et sont souvent à l'origine de l'échec des programmes de crédit rural. Ils jouent un rôle particulièrement important parce qu'ils limitent les services que les institutions financières veulent bien offrir, dans les régions rurales, aux pauvres et à de nouveaux clients. Des coûts de transaction trop

avoir des taux
d'intérêts positifs

éviter les lignes
d'escompte libérales

réduire les coûts de
transaction

élevés n'encouragent pas non plus les clients des institutions financières à chercher des prêts et à faire des dépôts. Pour maintenir et augmenter les services financiers, il faut diminuer ces coûts, pour les institutions et pour leurs clients. Cela veut dire qu'il faut utiliser des techniques réductrices de coûts, réaliser des économies d'échelle et d'envergure, et également éviter les politiques qui imposent des coûts de transaction sur les marchés financiers. Par exemple, en demandant aux prêteurs ruraux de gérer de nombreuses lignes de crédit ciblée, chacune exigeant des comptes-rendus différents et des méthodes d'évaluation spécifiques, on augmente énormément ces coûts. Les politiciens doivent éviter toute action qui augmente les coûts des marchés financiers et encourager tout changement qui permettra de réduire ces coûts.

Des services financiers informels offrent avec succès, dans des pays à faibles revenus, des prêts à court terme, de montants faibles, à des gens qui ont peu ou pas de garanties normales.

encourager la finance
informelle

Or, certaines des techniques employées en finance informelle peuvent être utilisées en finance formelle. De plus, les transactions de la finance informelle offrent des renseignements excellents concernant les types de services financiers dont de nombreuses personnes ont besoin. Il serait sans doute plus approprié d'essayer d'imiter la finance informelle plutôt que de tenter de l'éliminer.

Conclusion

Le crédit peut être un remède à la pauvreté et permettre de résoudre les problèmes de production dans les pays à faibles revenus, en partie parce que les donateurs et les politiciens sont prêts à soutenir les efforts de crédit. Pourtant les prêts traitent généralement les symptômes et non pas les causes des problèmes. L'imposition de dettes supplémentaires sur les individus ne résout pas les problèmes posés par leur manque de discipline, par leur manque de techniques de gestion, par l'absence d'opportunités en investissements hautement rentables, et par une multitude d'autres facteurs qui empêchent le développement économique. La remarque de Shakespeare : "Ne sois ni emprunteur ni prêteur ; parce que le prêt bien souvent disparaît et avec lui l'ami" (Hamlet I, iii 65) semble toujours être pleine de sagesse. Plus vite on comprendra que les individus, les entreprises et les pays ne peuvent pas sortir de la pauvreté grâce aux dettes, plus vite on pourra identifier des méthodes plus adéquates permettant de résoudre les problèmes liés au développement. Il est temps de ne plus suivre le mouvement en faveur du "dévelop-

pement-grâce-au-crédit" et de s'attaquer à une tâche bien plus importante : l'établissement de marchés financiers ruraux durables et qui offrent des opportunités équitables, tout d'abord aux épargnants, et ensuite, aux emprunteurs.

Bibliographie

- ADAMS D., FITCHETT A., 1993. Finance informelle dans les pays à faibles revenus. Boulder, Colorado : Westview Press, à paraître.
- AHMED A., ADAMS D., 1988. Coûts de transactions dans les marchés financiers ruraux du Soudan, African Review of Money Finance and Banking, CARIPLO-FINAFRICA, Milan, Italie, pp. 1-13.
- BANQUE MONDIALE, 1976. Rapport évaluant les opérations : programmes de crédit agricole, deux tomes, Operations Evaluation Department, Washington, D.C. : Banque Mondiale.
- BANQUE MONDIALE, 1989. Rapport 1989 sur le développement mondial. Washington, D.C : Banque Mondiale.
- GRAHAM D., CUEVAS C., NEGASH K., 1986. La finance rurale au Niger : étude critique et changements suggérés. Rapport non publié, préparé pour l'Agence pour le Développement International, Niamey, Niger, décembre.
- PATTEN R. H., ROSENGARD J.K., 1991. Progrès et profit : le développement bancaire rural en Indonésie. San Francisco : ICS Press.
- VON PISCHKE J.D., 1991. Finance à la frontière : capacité d'endettement et rôle du crédit dans l'économie privée. Washington, D.C. : Institut pour le Développement Economique, Banque Mondiale.

Résumé

L'auteur critique deux écoles de pensée en matière de mesure du succès des interventions sur les marchés financiers ; il continue en discutant de l'importance et des limites de la contribution de ces marchés au développement rural et présente ensuite les raisons des mauvaises performances des marchés financiers

ruraux dans les pays en voie de développement, puis tire des enseignements de ces expériences. L'auteur conclut que l'on a trop mis l'accent sur les activités de crédit qu'il est préférable d'apporter plus d'attention à la construction de marchés financiers durables.