

Repenser le financement agricole en Afrique du Nord au service de tous les agriculteurs

Tahani ABDELHAKIM, Omar BESSAOUD et Vincent DOLLE
CIHEAM-IAM Montpellier

Le financement agricole a été un instrument privilégié de transformation des agricultures nord africaines. Mis au service des politiques publiques agricoles qui se sont succédées dans l'histoire de ces pays (intervention massive de l'Etat dans les années 1960-1970, désengagement dans le cadre des politiques d'ajustement structurel agricoles dans les années 1980-1990, « partenariat public-privé » dans les années 2000), il a été un puissant vecteur de transformation des rapports socio-économiques dans les campagnes. Les subventions publiques octroyées aux concessionnaires privés ou à des agriculteurs, les investissements publics et privés pour aménager des périmètres irrigués (au Maroc, en Egypte, dans le sud tunisien ou algérien), ou pour améliorer le capital fixe agricole (serres, bâtiments d'élevage, plantations fruitières et oliviers), les crédits accordés pour assurer les campagnes agricoles et les prêts et aides d'institutions internationales ont permis au cours de ces dernières décennies de réels progrès enregistrés dans certaines filières agricoles (fruits et légumes, agrumes, huile d'olive, viandes blanches et œufs, lait ou sucre).

Le système de financement agricole de ces pays continue toutefois de traduire les difficultés sociales, les contradictions économiques et les limites atteintes dans la gestion des ressources naturelles rares. Ces agricultures sont confrontées au défi du changement climatique et d'une sécurité alimentaire gravement compromise par la volatilité des prix internationaux des produits alimentaires de base qui approvisionnent les marchés et les industries locales de transformation. Le financement dont dépend la capacité d'investissement reste un outil privilégié pour y faire face. Quel diagnostic porter sur le système actuel, quelles sont ses principales limites et comment repenser le système pour le mettre au service des paysanneries nord africaines et d'un nouveau modèle de croissance agricole à promouvoir ?

Un sous financement et une sous bancarisation accusés

Le diagnostic porté par toutes les évaluations faites dans les pays du Maghreb et en Egypte s'accorde sur le sous financement et la sous bancarisation du secteur agricole. La proportion d'exploitants ayant accès dans les années 2000 au crédit oscille autour de 7% en Tunisie et de 10% en Algérie. Au Maroc, ce sont environ 60000 agriculteurs qui ont accès au financement agricole sur un potentiel de 400000 exploitations. En Egypte, si les nombreux paysans sans terre sont exclus du crédit, les petits fermiers faute de garantie suffisante sont souvent contraints de recourir aux prêts auprès de grands propriétaires pour assurer leurs dépenses courantes de campagne. Le secteur bancaire accorde des prêts soit à des entreprises agro-alimentaires économiquement viables, soit à des entrepreneurs agricoles ou à des exploitations disposant de ressources foncières suffisantes et hypothécables, se déployant dans des productions à haute valeur ajoutée et maîtrisant les circuits de commercialisation et les marchés. Les investissements des banques, en baisse ces dernières décennies en Tunisie, ne représentent que 20% de l'investissement privé au Maroc et très peu d'agriculteurs (10 à 12 000 agriculteurs) ont eu accès aux crédits accordés par la Banque de l'agriculture et du développement rural (BADR) d'Algérie. Il n'y a qu'en Egypte que les banques privées et publiques interviennent dans le financement des travaux de mise en valeur des terres et d'équipement des exploitations dans le cadre de certains grands projets (Toshka, El Salem).

Le financement agricole comme moyen de sélection sociale, d'éviction des paysanneries et de répartition inégale du capital

Les dispositifs d'octroi des subventions, des prêts bancaires ont été inaccessibles à l'immense majorité des petits agriculteurs, non titulaires de titres de propriété et d'actes authentiques exigés par les organismes de crédit. Près de 2 millions d'exploitants disposent de moins de 5 ha au Maghreb, exploitations souvent fragmentées, dans l'indivision, non titrées et non immatriculées. Sur les terres, localisées dans la vallée du Nil et dans le delta, les exploitations agricoles de moins de 1 ha sont au nombre de 3 millions environ (soit 80% du total) et les exploitants de moins de 2 ha situés sur les nouvelles terres irriguées rassemblent les trois-quarts des exploitations. Toutes les banques et autres institutions de crédit ont appliqué des critères d'éligibilité basés sur la solvabilité du client, la rentabilité

CIHEAM

Créé en 1962, le CIHEAM est une organisation intergouvernementale qui regroupe treize Etats du Bassin méditerranéen.

Le CIHEAM se structure autour d'un Secrétariat Général (Paris) et de quatre Instituts Agronomiques Méditerranéens (Bari, Chania, Montpellier et Saragosse).

Avec au cœur de sa mission de coopération trois grandes activités complémentaires (formations spécialisées post-universitaires, recherches en réseau et animation du débat politique régional), le CIHEAM s'impose comme une référence dans son domaine d'activité : l'agriculture, l'alimentation et le développement rural durable en Méditerranée.

Actuellement, M. Adel El-Beltagy et M. Francisco Mombiola sont respectivement Président et Secrétaire général du CIHEAM.

Directeur**IAM de Zaragoza**

Ignacio Romagosa, nouveau directeur de l'IAM de Zaragoza, a pris ses fonctions le 1^{er} mai, succédant à Luis Esteruelas qui avait occupé cette fonction depuis 2003.

Professeur à l'Université de Lleida, Ignacio Romagosa a une longue expérience de recherche et d'éducation. Ses principaux champs de recherche sont l'amélioration végétale et la génétique.

Ingénieur agronome de formation, il est diplômé de l'Université Polytechnique de Madrid et a préparé sa thèse à la Colorado State Université (USA). Il était Professeur invité dans différentes universités des Etats Unis, du Canada et de l'Europe.

Ignacio Romagosa était doyen de la faculté d'agriculture et des forêts de l'Université de Lleida, président de programmes agricoles et forestiers du ministère espagnol de la Science et de la Technologie et a occupé différentes fonctions à haute responsabilité dans l'administration de la recherche et de l'éducation d'organisations nationales et internationales.

Il est l'auteur ou coauteur de plus de 80 articles publiés dans des revues scientifiques spécialisées.

Pour plus d'informations
www.iamz.ciheam.org

des actions, et elles ont de plus exigé des garanties réelles basées sur les titres de propriété et les droits réels immobiliers. Le capital des banques et des institutions de crédit agricole ont de ce fait sélectionné les exploitations, les terres et les territoires sécurisés face aux aléas climatiques, là où les risques naturels étaient maîtrisés et là où les cultures étaient rentables (gouvernorats du Nord de la Tunisie, cultures irriguées à haute valeur ajoutée au Maroc et en Egypte, fruits et légumes en Algérie). Les petits exploitants et l'immense majorité des paysans n'ont pu accéder aux crédits publics ou privés ou aux subventions, faute de caution de garantie. La microfinance (en Tunisie, au Maroc ou en Egypte) dédiée aux populations les plus pauvres n'a pu offrir une alternative satisfaisante.

Les politiques de financement agricole auraient ainsi objectivement renforcé le processus de différenciation et de polarisation sociale dans les campagnes. Elles n'ont pu freiner la détérioration de la base matérielle et la sous capitalisation de la petite agriculture familiale majoritaire dans les pays nord-africains, entraînant l'éviction de millions d'exploitants contraints de recourir aux nombreuses pratiques de prêts informels auprès des investisseurs et prêteurs d'argent (grands propriétaires, industriels, fonctionnaires, fournisseurs de matériel, d'aliments du bétail, de produits vétérinaires et d'intrants, de commerçants ou mandateurs achetant à leur clients...).

Avec l'inefficacité des politiques de structure, les pratiques de financement formels et informels ont ainsi transformé les rapports sociaux et contribué à installer des relations foncières défavorables à la paysannerie sur les terres publiques ou privées (recours au système de « reverse tenancy » dans lequel les petits paysans ou concessionnaires cèdent leurs droits aux grands propriétaires et autres « outsiders »). Les systèmes de financement agricole ciblés sur des « agriculteurs solvables » et disposant de garanties foncières ont entraîné ces dernières années une concentration du capital matériel et des ressources agricoles au profit d'exploitants agricoles indirects, d'entrepreneurs, d'hommes d'affaires et d'investisseurs privés dont la résidence et les capitaux se concentrent souvent en ville.

Le paradoxe d'un système en faillite et d'agriculteurs endettés

Les mesures récurrentes d'interventions étatiques n'ont pu inverser la tendance à la dégradation du système ou de faillites annoncées des institutions financières agricoles. Le micro crédit, outre son coût relativement élevé, n'a pu pour sa part répondre aux besoins des populations et résoudre les questions d'emploi ou de pauvreté rurale pour lesquels il a été mobilisé (au Maroc, en Tunisie ou en Egypte). La Caisse Nationale de la Mutualité Agricole d'Algérie (CNMA) cumulait près de 40 milliards de DA d'impayés en 2009, la Caisse Nationale du Crédit Agricole (CNCA) du Maroc comptait près de 10 Milliards de DH d'impayés et la Banque Nationale Agricole (BNA) de Tunisie près de 400 Millions de DT. Ces cumuls de créances détenues par les agriculteurs traduisaient des taux élevés de non remboursement ou d'endettement des agriculteurs (plus de 80 % des agriculteurs en Tunisie par exemple). Ils ont souvent conduit les Etats à recourir soit à des interventions du Trésor public pour « sauver » le système, soit à des opérations de rééchelonnement de la dette ou de révision des montants à rembourser auprès des institutions de crédit.

Il convient toutefois de distinguer entre la dette d'agriculteurs en difficulté et celle résultant de pratiques opportunistes et prédatrices (comme celles ayant affectées la Générale des Concessions Agricoles en Algérie par exemple) déployées par des groupes privilégiés ayant bénéficié de ressources publiques grâce aux réseaux de clientèle politique dans lesquels ils étaient insérés, et qui tiraient ainsi de réels profits de l'effacement par l'Etat de la dette agricole. Les modes de corruption et de détournement de l'utilité publique par l'effacement des dettes ont fini par entamer passablement la crédibilité et la confiance des producteurs de richesses agricoles dans des systèmes de financement agricole aux coûts de transactions fort élevés.

La transition vers un système de financement au service des agriculteurs

Face aux difficultés des mesures correctives et afin d'assurer les conditions de succès, des réformes agricoles ont été adoptées. Testées dès les années 1990 en Tunisie pour assurer le financement d'exploitants ne remplissant pas les conditions d'éligibilité exigées, la Banque Tunisienne de Solidarité a relayé les banques commerciales. La mise en place de fonds de garantie ou de développement agricole au Maghreb, la création du « Tamwil El Fellah » mis en place en 2008 au Maroc, de crédits fédératifs, de crédit leasing ou du « Crédit R'fig » en Algérie (prêt à taux zéro), alimentés sur dotations budgétaires de l'Etat tentent d'améliorer les fonctions redistributives du crédit et de corriger le processus d'éviction des petits et moyens paysans ou des producteurs insérés dans les filières de production agricole.

L'offre de services financiers se diversifie avec le lancement de fonds d'investissements au Maroc ou en Egypte par des groupes financiers ou des banques classiques. On peut notamment mentionner le fait que le groupe de l'office chérifien des phosphates (OCP) a lancé son propre Fonds d'investissement agricole, baptisé «OCP Innovation Fund for Agriculture ». Celui-ci propose de financer des structures agricoles et agro-industrielles développant des stratégies d'accroissement et de diversification des productions agricoles. Ces projets doivent développer des produits à haute valeur ajoutée pour l'agriculteur. Il accompagne les projets d'agrégation des agriculteurs inscrits dans le cadre du Plan Vert. La Banque Populaire et son programme « Filahi » vise également à accompagner le plan ministériel Maroc Vert.

Ces mesures correctives de diversification de l'offre de crédit mieux ajustée à la demande des différentes catégories d'agriculteurs ne peuvent toutefois inverser la tendance à la polarisation ou à la sélection sociale. Elles ne peuvent faire obstacle aux effets pervers identifiés à travers le pillage et/ou captage des ressources par des groupes privilégiés, bénéficiaires à la fois de subventions, de moratoires ou de mesures d'effacement des dettes contractées, et réalisant des investissements sans impact durable sur la production agricole locale.

Il convient de mettre en place un ensemble de mesures qui favorisent la mise à la disposition des agriculteurs des capitaux nécessaires pour effectuer les investissements en bétail, en équipements, en bâtiments, en plantations et en services porteurs d'innovations techniques. Le système de financement est dépendant du modèle de croissance agricole et d'actions socio-économiques vigoureuses visant à l'amélioration de l'environnement du monde rural.

Comment aider à rendre solvable la petite agriculture familiale confrontée à la précarité et à la gestion du risque naturel et économique, découlant des sécheresses récurrentes, de la hausse des prix des intrants, du matériel et du retrait des services d'appui de l'administration agricole, et engager une sortie des stratégies de survie ? Comment prendre en charge les impacts du changement climatique, en particulier dans les zones sensibles à la sécheresse et mieux maîtriser les aléas climatiques et lever les contraintes de l'eau ou de la rareté des ressources naturelles ? Il conviendrait d'évoquer le rôle des assurances pour contrer les difficultés en cas d'accidents climatiques qui provoquent des pertes de récoltes et donc aussi des pertes économiques.

Le crédit agricole ne peut être efficace dans les zones rurales pauvres, mal équipées où vivent des populations actives de plus en plus nombreuses, parfois encore illettrées et souvent inorganisées. L'amélioration des conditions économiques et sociales des populations et des territoires ruraux est plus que jamais la clé pour faire évoluer la situation actuelle et cheminer vers un réel développement durable. Les bouleversements en cours dans les pays d'Afrique du Nord nous invitent ainsi à repenser les cadres d'analyse et d'action qui ont servi jusque là de base au financement des agricultures.

En s'appuyant sur des expériences réussies de financement par crédit ayant eu un impact sur le développement rural, il faut imaginer des dispositifs de financements plus solidaires pour relancer l'investissement productif en agriculture méditerranéenne, créateur d'emplois et de revenus en milieu rural et de relance de l'économie rurale indispensable pour consolider la phase de transition en cours au Sud et à l'Est de la Méditerranée.

Tahani ABDELHAKIM, Omar BESSAOUD et Vincent DOLLE

Conseil d'Administration du CIHEAM

Au cours du 1^{er} semestre 2011, de nouvelles nominations ont eu lieu parmi les délégués des pays membres du CIHEAM qui siègent au Conseil d'Administration.

Pour l'Egypte,
Mohamed Fathy Osman,
Président de l'ARC, succède à
Ayman Abou Hadid.

Pour la France,
Bertrand Hervieu, Inspecteur
général de l'agriculture,
prend la succession de
Maryline Laplace.

Pour l'Italie,
Gianni Bonini, Vice-Président
du Groupe Terrae, succède à
Giuliana Trisorio Luzzi.

Pour la Tunisie,
Habib Amamou (Tunisie),
Président de l'IRESA, a pris
la succession de Fethi Lebdi.