

a

FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Comité de l'évaluation - Vingt-huitième session

Rome, 11 septembre 2001

RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE CHINE

ÉTUDE THÉMATIQUE SUR LES SERVICES FINANCIERS RURAUX EN CHINE

RÉSUMÉ

TABLE DES MATIÈRES

SIGLES ET ACRONYMES	iii
I. INTRODUCTION	1
A. Contexte	1
B. L'étude thématique: justification et objectif	1
C. Projets étudiés	2
II. LES ÉTABLISSEMENTS FINANCIERS RURAUX EN CHINE	2
A. Développement et clientèle	2
B. Le fonctionnement des CCR	2
C. Évolution de l'offre de services financiers	2
D. Taux d'intérêt	3
E. Cadre réglementaire	3
III. STRATÉGIES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ	3
IV. EXPÉRIENCE EN MATIÈRE DE MICROFINANCE EN CHINE	4
A. La volonté d'expérimenter	4
B. Caractéristiques des mécanismes de crédit appuyés par des donateurs et des ONG	4
C. Groupes cibles	5
D. Conception des services financiers	5
E. Viabilité	5
F. Dilemme stratégique	6
V. DEMANDE DE SERVICES FINANCIERS	6
A. Accès au crédit	6
B. Offre de crédit	6
C. Participation au marché du crédit	7
D. Propension à emprunter	7
E. Activités économiques, trésorerie et demande de crédit	7
F. Potentiel de mobilisation de l'épargne	8
VI. ÉVOLUTION DES SERVICES FINANCIERS DANS LES PROJETS DU FIDA	8
A. Comparaison des modèles de distribution des services financiers	8
B. Réévaluation des modèles BGP et CCR	11
VII. FACTEURS AYANT UNE INFLUENCE SUR LA PARTICIPATION DES CCR AUX PROJETS DU FIDA	12
A. Limitations réglementaires ayant trait à l'utilisation des prêts du FIDA	12
B. Une structure d'incitations peu favorable pour les CCR	14
C. Le système actuel	15
VIII. L'AVENIR	16
A. Vers un système viable de distribution de services financiers	16
B. Réforme globale des CCR	17

IX. CONSIDÉRATIONS RELATIVES À LA CONCEPTION DES PROJETS FUTURS DU FIDA	19
A. Modalités d'utilisation des prêts du FIDA	19
B. Arguments en faveur d'une modification de la réglementation du Ministère des finances régissant le transfert de fonds	19
C. Offrir de meilleures incitations aux CCR	20
D. Adaptation des produits	20
E. Collaboration entre les CCR et les BGP	21
F. Appui technique	22
G. Atteindre ceux qui sont négligés par les établissements financiers	22

SIGLES ET ACRONYMES

BAC	Banque agricole de Chine
BGP	Bureau de gestion de projet
BPC	Banque populaire de Chine
CCR	Coopérative de crédit rural
EMV	Entreprises municipales et villageoises
PAM	Programme alimentaire mondial

RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE CHINE

ÉTUDE THÉMATIQUE SUR LES SERVICES FINANCIERS RURAUX EN CHINE

RÉSUMÉ

I. INTRODUCTION

A. Contexte

1. Le FIDA a accordé à la République populaire de Chine 15 prêts à des conditions très favorables (commission de service de 0,75%), d'un montant total de 380 millions de USD. La plupart financent des projets de développement agricole intégré et deux tiers environ du montant total sont alloués à la composante crédit desdits projets. Dans les derniers projets, on donne de plus en plus la priorité aux femmes en matière d'alphabétisation, de soins de santé et de formation.
2. Alors qu'au début la conception des projets était entièrement déterminée par l'offre, les administrations publiques étant responsables de la distribution du crédit par l'intermédiaire de bureaux de gestion des projets (BGP), on a de plus en plus recours à des établissements financiers locaux, c'est-à-dire les coopératives de crédit rural (CCR).
3. Lorsque les crédits sont distribués par l'intermédiaire d'un BGP, le Ministère des finances emprunte au FIDA et prête, par l'intermédiaire de deux ou trois échelons administratifs, aux services financiers municipaux. Ces derniers assument le risque de crédit et sont chargés de distribuer les prêts aux ménages et de rembourser les fonds prêtés par le FIDA aux bureaux des finances des comtés. Avec l'aide de groupes villageois, le BGP de la municipalité choisit les emprunteurs. Le personnel des BGP est composé de fonctionnaires qui fournissent aux ménages bénéficiaires les services de vulgarisation et de formation liés au projet.
4. À la fin des années 90, le FIDA a pris conscience de la nécessité d'intégrer les services financiers ruraux dans ses interventions. En conséquence, dans les quatre derniers projets il a chargé les CCR de distribuer des services financiers. On pensait que la viabilité serait améliorée si les crédits étaient distribués par les infrastructures financières rurales existantes et il paraissait donc nécessaire de confier aux CCR la distribution et le recouvrement des crédits et de leur faire assumer les risques correspondants. Toutefois, on n'a jamais fait d'étude approfondie pour déterminer les contraintes institutionnelles et les atouts et les faiblesses des deux modèles.

B. L'étude thématique: justification et objectif

5. Les parties prenantes, y compris le FIDA, commencent à comprendre la nécessité de pouvoir s'appuyer sur des CCR renforcées. Toutefois, de nombreux programmes sont financés par des dons et les fonds sont directement alloués aux CCR, le Ministère des finances étant court-circuité (paragraphe 1.7 du rapport). À titre de contribution au dialogue en cours sur les moyens d'améliorer l'appui aux CCR, le FIDA a commandé la présente étude thématique, dans le but d'évaluer les avantages et les inconvénients des CCR par rapport aux BGP, d'analyser les écarts entre les résultats obtenus par les différentes CCR et d'élaborer un programme de réforme fondé sur la microfinance en tant que moyen de lutter contre la pauvreté (paragraphe 1.8 du rapport).

C. Projets étudiés

6. L'étude a été conduite en deux étapes et a porté sur quatre projets représentatifs du FIDA en cours d'exécution en Chine (paragraphe 1.9-11 du rapport).

II. LES ÉTABLISSEMENTS FINANCIERS RURAUX EN CHINE

A. Développement et clientèle

7. Les établissements financiers ruraux officiels qui opèrent en Chine sont la Banque agricole de Chine (BAC), la Banque de développement agricole de Chine (BDAC) et les CCR. Il existe aussi des organisations financières non officielles, telles que fondations de crédit rural, mutuelles d'épargne, organisations informelles et projets de microcrédit visant à soulager la pauvreté, qui se sont développées ces dernières années.

B. Le fonctionnement des CCR

8. Les CCR sont des établissements financiers ruraux dont les principaux emprunteurs sont les paysans et les entreprises municipales et villageoises (EMV). Elles sont tenues (paragraphe 2.6 du rapport) de réserver au moins 50% du total de leurs prêts à leurs membres. En général, pour les prêts supérieurs à 3 000 CNY, il faut fournir une garantie hypothécaire et, pour les prêts très importants, les CCR exigent parfois aussi des garanties supplémentaires. La Banque populaire de Chine (Banque centrale), a autorisé les CCR à expérimenter un système de responsabilité solidaire pour l'octroi de petits crédits. En 1999, les CCR ont été autorisées à octroyer aux agriculteurs des crédits à la consommation, qui servent principalement à financer la construction de logements, la scolarité et les soins médicaux. Les CCR prêtent pour toutes les activités (production, consommation et commerce), aux particuliers, aux entreprises privées et aux EMV.

9. Les CCR sont en principe des banques coopératives indépendantes opérant à l'échelon municipal, et sont chacune responsables de leurs pertes et profits. À l'échelon des comtés, elles sont réunies au sein d'une union des CCR. La Banque populaire de Chine (BPC) supervise leur gestion (approbation des nominations et sanctions disciplinaires) (paragraphe 2.11-12 du rapport).

C. Évolution de l'offre de services financiers

10. Entre 1990 et 1997, le taux de croissance annuel des dépôts auprès des établissements financiers officiels a été de 31%. En 1997, le montant total des dépôts auprès des établissements financiers ruraux officiels atteignait 2 225 000 millions de CNY, soit 27% des dépôts de l'ensemble des établissements financiers du pays. En 1990, l'encours des prêts accordés par l'ensemble des établissements financiers du pays totalisait 1 517 000 millions de CNY, dont 440 000 millions de CNY pour les établissements ruraux. En 1997, l'encours total des prêts aux EMV (367 000 millions de CNY) représentait plus de la moitié du portefeuille total des CCR (727 000 millions de CNY), la part des ménages étant de 24% du total (174 000 millions de CNY) (paragraphe 2.13-14 du rapport).

11. On estime que les paysans empruntent quatre fois plus sur le marché informel qu'aux établissements officiels. Pour eux, le marché informel du crédit est donc beaucoup plus important que le marché officiel (paragraphe 2.15 du rapport).

D. Taux d'intérêt

12. Le niveau moyen des prix en Chine a récemment baissé pour la première fois dans l'histoire du pays. Des taux de dépôt indexés sur l'inflation ont été introduits au milieu des années 90, le gouvernement versant une subvention aux banques commerciales pour leur permettre de majorer les taux afin d'encourager l'épargne. Néanmoins, les taux sur les prêts sont restés relativement bas. Selon certains observateurs, cette politique s'explique principalement par la volonté de stimuler la consommation et la demande des ménages et par la nécessité d'assurer aux entreprises d'État en difficultés un accès préférentiel à des liquidités peu coûteuses (paragraphe 2.16-22 du rapport).

13. La BPC est consciente du fait que les coûts des CCR sont relativement élevés comparés à ceux d'autres établissements tels que la BAC ou les banques commerciales d'État. Elle leur consent une certaine marge de manoeuvre dans la fixation de leurs taux, de façon à compenser en partie le surcoût dû à la multiplication de petits clients et la charge des prêts improductifs. Elle les autorise à appliquer un taux supérieur de 50% au taux plafond ordinaire des prêts. Cette flexibilité est sans doute utile mais elle est insuffisante. Comparées aux autres établissements financiers ruraux, comme la BAC ou la Banque industrielle (banque d'État), les CCR sont défavorisées. Tous les mécanismes de microfinance novateurs appliquent des taux d'intérêt plus élevés. Le profil des clients des petites villes n'est pas le même que celui des clients des chefs-lieux où les banques commerciales d'État, y compris la BAC, opèrent.

14. Les frais que les CCR doivent engager pour mobiliser des dépôts et administrer leur portefeuille de prêts sont importants car leur clientèle est composée de ménages ruraux dispersés et le montant des transactions est relativement bas. En raison de l'encadrement des taux d'intérêt et du coût élevé des transactions avec les particuliers, les CCR ont tendance à placer leurs fonds dans des obligations et autres titres plutôt que de prêter à la population rurale. Elles ont du mal à soutenir la concurrence des autres établissements financiers, formels ou semi-formels.

15. Les taux d'intérêt sur les prêts informels sont très variables. Entre parents ou amis, on ne demande parfois aucun intérêt. Dans le cas des prêts destinés à la production ou à une activité commerciale, le taux d'intérêt est en général une à deux fois plus élevé que celui pratiqué par les établissements financiers officiels. Il est rare que les intérêts soient composés. Les taux appliqués sont des taux linéaires, sur la base du montant initial du principal. Dans les régions côtières, où le prêt informel est très développé, le taux d'intérêt est en général de 2% par mois, non composé.

E. Cadre réglementaire

16. Les CCR sont directement supervisées et gérées par le Département de la gestion financière des coopératives de la BPC. Dans toutes les régions, elles sont tenues de créer des établissements faïtiers à l'échelon de la commune, qui leur fournissent un service de compensation. Ces établissements faïtiers perçoivent des commissions de gestion et ont leurs propres activités de services financiers.

17. Les CCR sont considérées comme des organisations économiques coopératives rurales, mais il n'existe pas de loi sur les coopératives de crédit. La BPC a publié des règlements et des directives de gestion afin d'améliorer et de renforcer les services d'aide aux agriculteurs.

III. STRATÉGIES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

18. La Chine a obtenu des résultats remarquables en ce qui concerne l'élévation du niveau de vie et la croissance économique au cours des deux dernières décennies. Si l'on se fonde sur la définition officielle du seuil de pauvreté, la population rurale pauvre est tombée de 250 millions d'habitants en 1978 à 36 millions en 1999, soit de 30,7% à 4,2% du total de la population rurale. En 1997, la Banque

mondiale a estimé que l'incidence de la pauvreté rurale atteignait près de 13,5% (sur la base du seuil de 1 USD par jour), soit 2,5 fois la proportion officielle. Cela signifie qu'aujourd'hui encore plus de 10% de la population rurale vivent dans le dénuement (paragraphe 3.1 du rapport).

Programmes de prêts publics visant à soulager la pauvreté

19. Pour soulager la pauvreté, l'État a mis en oeuvre trois types de programmes: crédits bonifiés, nourriture-contre-travail et subventions. Les ressources affectées à chacun ont été considérablement accrues, mais au fil du temps le programme nourriture-contre-travail a perdu de son importance. Le gouvernement a approuvé un saut quantitatif des ressources allouées au programme de crédits bonifiés (paragraphe 3.18 du rapport).

20. Les autorités chinoises considèrent que les crédits bonifiés sont un moyen efficace de lutter contre la pauvreté. En effet, elles pensent que, premièrement, les pauvres n'ont pas accès au marché du crédit formel car ils n'ont pas de biens à hypothéquer ni de garanties et, deuxièmement, ils ne peuvent pas payer le taux d'intérêt du marché. Depuis sa création en 1986, le Groupe pilote de lutte contre la pauvreté distribue des crédits bonifiés aux pauvres.

21. Le Groupe pilote national approuve une fois par an la répartition des crédits bonifiés entre les différentes provinces. Il existe dans chaque province un groupe pilote qui, par l'intermédiaire d'un office de développement des zones pauvres, approuve la répartition des prêts entre les communes et les municipalités. Au niveau de la commune (ou de la province dans le cas des grands projets), les prêts sont affectés à des activités approuvées. La BAC administre le programme de prêts bonifiés pour la lutte contre la pauvreté dans les communes pauvres, désignées à l'échelon national, et est habilitée à refuser les demandes de prêts.

22. Le ciblage est un problème important que les responsables n'ont pas encore réglé. Le taux d'intérêt ordinaire des prêts bonifiés pour la lutte contre la pauvreté est de 2,9% par an, soit environ un tiers du taux d'intérêt ordinaire pratiqué par les CCR, qui n'ont pas été directement associées à ce programme (paragraphe 3.18-25 du rapport).

IV. EXPÉRIENCE EN MATIÈRE DE MICROFINANCE EN CHINE

A. La volonté d'expérimenter

23. En Chine, l'expression "finance rurale" désigne les prêts distribués par des établissements financiers formels, qui sont régis par les règlements définis par la BPC. Le mot "microfinance" désigne les activités de crédit axées sur la lutte contre la pauvreté, gérées par des organisations de la société civile ou par des administrations publiques, qui sont exemptées de la réglementation ordinaire du secteur financier formulée par la BPC. En fait, ce mot désigne aujourd'hui toute forme de crédit fondé sur la responsabilité solidaire, et la microfinance est considérée comme un moyen efficace de transférer des ressources en faveur des familles pauvres. Le développement de la microfinance en Chine a commencé avec un projet pilote élaboré par l'Institut de développement agricole de l'Académie chinoise des sciences sociales, fondé sur le modèle de la Banque Grameen, c'est-à-dire la responsabilité solidaire. Il privilégie les prêts à la production accordés à des familles pauvres (paragraphe 4.1-6 du rapport).

B. Caractéristiques des mécanismes de crédit appuyés par des donateurs et des ONG

24. Les mécanismes de crédit rural chinois présentent quatre caractéristiques communes qui ont une incidence négative sur les chances de viabilité à long terme, et ils ne sont généralement pas

intégrés dans le système bancaire rural officiel. La plupart ont emprunté des techniques et méthodes à d'autres pays. Ils sont fondés sur des projets, c'est-à-dire qu'ils reçoivent des financements externes, mais ils ne sont financés directement que jusqu'à la fin du projet. En général, leur personnel est composé de fonctionnaires de différents ministères ou autres organismes publics. Il n'existe pas de programmes structurés visant à transmettre les compétences essentielles pour la distribution de services financiers dans les différentes institutions ni à intégrer la microfinance dans l'infrastructure financière rurale (paragraphe 4.7-9 du rapport).

C. Groupes cibles

25. La cible des programmes de microfinance est en général constituée par les ménages démunis et en particulier les femmes des régions pauvres. Les projets du gouvernement visant à lutter contre la pauvreté au moyen de microcrédits bonifiés soulignent la nécessité d'intégrer les familles les plus pauvres dans le groupe cible, qui est constitué surtout de familles pauvres officiellement enregistrées. Toutefois, ces programmes ne s'adressent pas particulièrement aux femmes, alors que les femmes sont le principal groupe cible de la plupart des projets financés par des donateurs externes et de la coopérative de financement des pauvres de l'Académie chinoise des sciences sociales (paragraphe 4.10 du rapport).

D. Conception des services financiers

26. Les prêts accordés dans le cadre de la plupart des projets de microfinance officiels ne dépassent généralement pas 1000 CNY et doivent être remboursés en un an, le taux d'intérêt annuel étant compris entre 2,9 et 7,2%. La plupart des organisations de la société civile accordent des prêts compris entre 400 et 1000 CNY, remboursables sur 3 à 12 mois. Les prêts sont remboursés soit intégralement à l'échéance, soit par acomptes hebdomadaires ou mensuels. Les organisations de la société civile et les projets financés par des donateurs sont autorisés à pratiquer des taux d'intérêt plus élevés, compris entre 12 et 20% par an.

27. Les projets de microfinance exécutés par des organisations de la société civile comportent un mécanisme d'épargne obligatoire, mais n'offrent pas une gamme complète de services financiers. Le gouvernement est en train de mettre en oeuvre un programme de crédits bonifiés, par le biais de la BAC, qui offre toute la gamme des services financiers. La plupart des mécanismes gérés par des organisations de la société civile ont des systèmes de comptabilité et d'information financière déficients et le suivi des recettes et des dépenses, de la qualité des prêts et de l'évolution des entreprises est insuffisant (paragraphe 4.12 du rapport).

E. Viabilité

28. Quelques projets pilotes de microfinance sont viables sur le plan opérationnel. La BPC a autorisé une majoration des taux d'intérêt demandés sur les microcrédits, ce qui a amélioré la rentabilité de ces mécanismes. Les projets pilotes conduits par la Coopérative de financement des pauvres de l'Académie chinoise des sciences sociales dans trois communes étaient viables à l'échelon opérationnel à la fin de 1997. Le projet Qinghai, financé par l'Agence australienne de développement international, concerne les zones pauvres mais ne s'adresse pas particulièrement à des ménages pauvres, si ce n'est qu'il accorde des prêts d'un petit montant. Ce projet est exécuté par des banques agricoles locales et il est viable sur le plan opérationnel, grâce à une politique de taux d'intérêt relativement élevés conjuguée à un contrôle rigoureux des coûts et de la solvabilité des emprunteurs.

F. Dilemme stratégique

29. En 1988, la BPC et la BAC ont entrepris une étude conjointe des projets de microfinance. Cette étude a jeté un doute sur la légalité du programme de coopératives de financement des pauvres, créé sous la tutelle du Bureau gouvernemental de lutte contre la pauvreté afin de distribuer des crédits bonifiés visant à réduire la pauvreté, pour le compte de la BAC. D'après les auteurs de l'étude, les organisations non financières n'ont pas le droit de jouer le rôle d'intermédiaire, ni d'avoir des activités de microfinance, qui sont au fond des activités financières. Depuis 1999, la BAC distribue directement des crédits bonifiés aux familles rurales pour lutter contre la pauvreté. La recommandation d'intégrer la microfinance dans le système financier va dans le bon sens. Toutefois, *en l'absence d'une politique d'intégration de la microfinance et de promotion de la concurrence dans le système financier rural*, les perspectives d'expansion des institutions de microfinance sont limitées.

V. DEMANDE DE SERVICES FINANCIERS

A. Accès au crédit

Un accès au crédit limité pour les ménages pauvres

30. Dans les campagnes rurales, il y a une vaste offre de crédits formels et informels en principe accessibles à la population. Toutefois, les données d'enquêtes détaillées et inhabituelles employées pour analyser les obstacles à l'accès au crédit dans la présente étude montrent clairement que, pour les couches les plus pauvres de la population, cet accès est très limité, ce qui signifie que les responsables et les donateurs devraient reconsidérer leur politique à cet égard. L'enquête sur les ménages ruraux de six communes pauvres faite par l'Académie chinoise des sciences sociales en 1997 a fourni des renseignements très utiles sur la demande de crédit des paysans démunis et leur accès au crédit. La majorité des ménages (54%) ayant déjà contracté un emprunt formel ne peuvent pas en obtenir d'autres (paragraphe 5.1-2 du rapport).

31. Les données recueillies montrent que, même lorsqu'il est possible d'obtenir un crédit formel, son montant est limité, en particulier pour les ménages les plus pauvres. Elles soulignent aussi l'importance du crédit informel dans les zones pauvres et la nécessité d'incorporer certains aspects du crédit informel dans les stratégies de microfinance pour les rendre accessibles aux ménages démunis. Autre constatation très importante, les ménages ruraux du quartile le plus pauvre sont capables de rembourser, avec les intérêts, un montant égal à la moyenne des emprunts des ménages du quartile le plus riche (paragraphe 5.3-4 du rapport).

B. Offre de crédit

32. Les coopératives de crédit rural n'ont de coopérative que le nom. En fait, elles sont réglementées et supervisées par la BPC, elles distribuent la majorité des prêts formels accordés dans les zones rurales et elles détiennent deux tiers du total des dépôts des ménages. Près de deux tiers des crédits sont accordés à des ménages mais, dans les zones rurales les plus développées, les emprunteurs sont en majorité des EMV et des entreprises communales.

33. En moyenne, les ménages empruntent à une quinzaine de personnes, le nombre allant de 12 dans le quartile le plus pauvre (en termes de patrimoine) à 18 dans le quartile le plus riche. Les membres les plus importants de ce réseau sont à plus de 80% des parents et 53% vivent dans le même village. Dans le cadre de ces relations, les ménages du quartile le plus pauvre sont en général

emprunteurs nets et le montant de leurs emprunts représente en moyenne quatre fois celui de leurs prêts. Il est donc logique que ces ménages fournissent plus de travail qu'ils n'en reçoivent dans le cadre de l'échange de travail.

C. Participation au marché du crédit

34. Il est surprenant de constater que les ménages les plus riches ont beaucoup moins tendance à emprunter, car on pourrait s'attendre à ce qu'ils se lancent dans des activités indépendantes, éventuellement non agricoles, qui exigent plus de moyens financiers. De façon générale, le niveau d'intermédiation financière (ratio prêts/production) devrait augmenter avec le niveau de développement économique (paragraphe 5.10 du rapport).

35. Il est aussi frappant de voir qu'une grande proportion des ménages les plus pauvres contractent des emprunts formels. En 1997, plus de 40% des ménages du quartile le plus pauvre (en termes de patrimoine) avaient contracté un emprunt formel (principalement à une CCR), contre 22% des ménages du quartile le plus riche (paragraphe 5.11 et paragraphe A2.11 de l'annexe du rapport). La moitié environ de ceux qui avaient contracté un emprunt formel empruntaient aussi sur le marché informel. Les ménages pauvres n'ont guère de mal à employer le crédit de façon productive, mais leur accès au crédit est limité. En résumé, le manque d'accès au crédit et d'autres restrictions expliquent probablement davantage le comportement en matière d'emprunt que la faible productivité des entreprises pour lesquelles les ménages pauvres cherchent à obtenir un emprunt. D'une part, le fait qu'une proportion relativement élevée des ménages les plus pauvres empruntent au système formel infirme l'hypothèse selon laquelle le rationnement du crédit exclurait les pauvres du marché financier. Au contraire, à condition qu'ils puissent y avoir accès, les ménages les plus pauvres ont plus tendance à emprunter à des sources formelles que les ménages riches. Cela pourrait s'expliquer par le fait que, dans les zones pauvres, comme il y a peu d'entreprises, les établissements financiers auront d'autant plus tendance à prêter à des ménages, en particulier lorsqu'elles n'ont guère de possibilités de placer leurs fonds sur le marché interbancaire.

D. Propension à emprunter

36. Près de 50% des ménages des catégories de revenus les plus basses sont disposés à emprunter aux CCR aux conditions en vigueur, du moins s'ils ne doivent pas fournir de caution ou avoir un garant. Dans le quartile le plus riche, seuls 30% des ménages sont disposés à emprunter à ces conditions (mais cela ne signifie pas qu'il serait souhaitable de répondre à cette demande sans mettre en place les mécanismes nécessaires pour garantir le remboursement). *Cela implique que, pour bon nombre des pauvres, la contrainte est l'insuffisance de l'offre ou les conditions du crédit: ils ne manquent pas de possibilités d'employer les fonds disponibles.*

E. Activités économiques, trésorerie et demande de crédit

37. La demande de crédit à la production dépend généralement des activités économiques des ménages concernés. Presque tous les ménages de l'échantillon ont des activités agricoles diversifiées (élevage et cultures) et moins de la moitié ont un travail salarié (48%) ou un travail indépendant non agricole (29%). La proportion de ménages ayant des activités non agricoles (activités salariées 56% et activités indépendantes 37%) est plus grande parmi les ménages les plus riches de l'échantillon.

38. Les besoins de financement diffèrent selon les activités. Les activités qui exigent le plus de financement sont l'élevage (75%), suivi par les activités indépendantes (64%), les cultures (27%) et les activités salariées (5%). La propension à emprunter est particulièrement élevée pour les cultures (29%), les activités indépendantes (22%) et l'élevage (10%) venant ensuite. La proportion de ménages

du quartile le plus riche qui empruntent pour la culture est beaucoup moins élevée que la moyenne (17%), et pour l'élevage elle est beaucoup plus élevée que la moyenne dans le quartile le plus pauvre (17%).

39. On a constaté que, même si en moyenne ils empruntent plus, les riches ont beaucoup moins souvent recours à l'emprunt. Alors qu'ils sont proportionnellement beaucoup plus nombreux à avoir des activités indépendantes, seul un cinquième des ménages riches ayant de telles activités empruntent pour les financer directement. En même temps, ils ont une beaucoup moins grande propension que les ménages pauvres à emprunter pour cultiver ou pour consommer et préfèrent, et apparemment peuvent, autofinancer la plupart de leurs activités.

F. Potentiel de mobilisation de l'épargne

40. Il y a un énorme potentiel de mobilisation de l'épargne, qui permettrait de rendre la production et la croissance rurales moins tributaires des transferts externes. Selon l'enquête, seuls 16% des ménages ont une épargne, le pourcentage étant plus élevé (23%) parmi les plus riches. La valeur de l'épargne liquide est en moyenne de 2 767 CNY par ménage, alors que la valeur moyenne des dettes est de 1 078 CNY (paragraphe 5.20-21 du rapport).

VI. ÉVOLUTION DES SERVICES FINANCIERS DANS LES PROJETS DU FIDA

41. Les projets du FIDA en Chine sont fondés sur deux modèles (le BGP et la CCR) pour la distribution des services financiers. Il est difficile de comparer les deux au moyen des indicateurs habituels. Il faut plutôt faire une analyse des avantages et des inconvénients de chacun. Il faut distinguer les méthodes de distribution déterminées par l'offre des méthodes susceptibles de devenir viables sans appui extérieur.

A. Comparaison des modèles de distribution des services financiers

Produits

42. Les projets du FIDA qui font appel aux BGP pour la distribution des services financiers n'offrent que des crédits, alors que lorsqu'ils font appel aux CCR on a essayé d'intégrer les fonds alloués par le FIDA dans le système financier. Cette intégration aurait dû aider les CCR à offrir une gamme complète de services financiers aux ménages ruraux, alors que les BGP n'offrent que des crédits.

Ciblage

43. Les BGP et les CCR ont défini quatre critères principaux pour l'attribution d'un crédit aux ménages: i) capacité de remboursement; ii) compétences ou techniques disponibles pour entreprendre une activité; iii) présentation d'un plan satisfaisant pour l'emploi du crédit; et iv) capacité d'autofinancement (paragraphe 6.3-6 du rapport).

Examen de l'efficacité du ciblage

44. Les critères de sélection appliqués par les projets devraient en principe exclure une partie des ménages pauvres. Les projets n'ont pas élaboré des systèmes visant à aider les ménages démunis à obtenir un crédit. Trois facteurs ont contribué à l'exclusion de ces ménages: i) on n'a pas pensé que, dans un premier temps, les ménages démunis auraient besoin de crédits d'un très petit montant pour

faire face à des urgences ou des maladies; ii) le choix des ménages était limité puisque les crédits étaient destinés exclusivement à la production; iii) les ménages recevant une allocation alimentaire de l'administration civile et n'ayant pas suffisamment de main-d'oeuvre étaient exclus.

45. L'enquête a montré que les ménages qui ont obtenu un prêt sont parmi les plus prospères de la région. La mission a eu des entretiens avec 96 ménages, dont la moitié avait reçu un prêt et l'autre moitié constituait le groupe témoin. Le revenu par habitant moyen des ménages qui n'ont pas reçu de prêts est d'environ 45% inférieur à celui des ménages qui en ont reçu. Seuls 19% des ménages qui ont reçu un prêt avaient un déficit vivrier, contre 38% de ceux qui n'en ont pas reçu. La proportion des ménages ayant accès à d'autres établissements financiers est plus élevée parmi ceux qui ont reçu un prêt et, en revanche, comme on pourrait s'y attendre, une proportion plus importante des ménages n'ayant pas reçu de prêts dans le cadre du projet ont recours au crédit informel. La valeur des biens durables des ménages ayant emprunté dans le cadre du projet est égale à 18 fois celle des biens durables des ménages qui n'ont pas emprunté (paragraphe 6.9 – tableau 3 du rapport).

46. Il est vrai que dans les régions pauvres de la Chine rurale, de nombreux ménages démunis n'ont qu'une capacité d'absorption limitée, en particulier pour ce qui est des crédits à des fins productives. Toutefois, le vrai problème est que les responsables locaux, notamment ceux qui travaillent pour les CCR et les BGP, sont enclins à accorder des prêts de préférence aux ménages les plus riches. Ils cherchent plus à s'assurer que les clients ont les moyens de rembourser les prêts qu'à lutter contre la pauvreté. Les ménages pauvres vivent généralement dans les zones montagneuses isolées, et le coût de la distribution du crédit et du contrôle dans une telle population est élevé (paragraphe 6.10-11 du rapport).

47. Il convient de souligner deux points: i) l'idée que les pauvres sont incapables de rembourser des prêts est très répandue parmi le personnel d'exécution des projets et ii) le coût de la distribution des prêts à des ménages pauvres est très élevé. Si l'on veut cibler les ménages pauvres, il faut agir sur deux fronts: il faut adapter les modalités du crédit à leurs besoins, à leur capacité d'absorption et à leur profil de risque et il faut donner des incitations aux établissements financiers, sous forme d'une marge accrue pour couvrir le coût de la distribution et du recouvrement des crédits (paragraphe 6.12-13 du rapport).

Offre de services financiers

48. **Objet des prêts.** Dans les projets du FIDA, on a donné la priorité aux crédits visant à accroître la productivité agricole, c'est-à-dire généralement des crédits à moyen terme pour la plantation d'arbres et de plantes annuelles ainsi que pour des activités liées à l'élevage. Lorsqu'on a fait appel aux BGP, les prêts ont été distribués comme prévu dans le projet, mais on n'a pas cherché à répondre aux besoins de consommation, ce qui est essentiel pour les ménages démunis. En revanche, lorsqu'on a fait appel aux CCR, les prêts n'ont pas été limités à des activités productives financées par le projet, et il y a aussi eu des prêts à la consommation, financés par des ressources des CCR.

49. **Montant et durée des prêts.** Le montant des prêts, qu'ils soient distribués par un BGP ou une CCR, dépend des règles définies par le projet et des activités envisagées par l'emprunteur. En général, les projets prévoient des prêts uniformes qui ne sont pas toujours adaptés aux besoins des ménages. Par contre, les CCR peuvent adapter leurs prêts en fonction des besoins du ménage, de ses capacités de remboursement et de ses garanties. Les deux modèles ont été conçus pour distribuer essentiellement des crédits à moyen et à long terme, comme stipulé dans les documents du projet, mais en règle générale, les CCR n'accordent que des prêts à court terme.

50. **Garanties.** Les CCR demandent en général une garantie, ce qui exclut de fait les agriculteurs démunis. Les BGP n'exigent pas de garantie. Dans le cas des CCR, en principe, aucune garantie n'est exigée pour les prêts d'un montant inférieur à 3 000 CNY, mais dans la pratique cette règle n'est pas respectée (paragraphe 6.17 du rapport).

51. **Période de remboursement.** La période de remboursement est définie par les directives appliquées par les deux mécanismes et dépend davantage de l'activité financée que de la capacité de remboursement de l'emprunteur. Il est préférable que les projets ne fixent pas de plans de remboursement et qu'ils laissent les établissements financiers les déterminer lors de l'approbation des crédits.

52. **Taux d'intérêt.** Les emprunteurs payent un taux d'intérêt inférieur au taux ordinaire des CCR. L'idée de majorer ce taux ne fait pas l'unanimité. Les responsables des projets soutiennent qu'il est indispensable de modérer les taux pour que les ménages pauvres aient accès au crédit.

53. **Possibilité d'adapter les taux.** Aucun des deux mécanismes n'est assez souple pour qu'on puisse adapter les taux des prêts en fonction du coût et du risque. Les institutions de microfinance ont été autorisées à pratiquer des taux d'intérêt plus élevés que les établissements financiers officiels. Ainsi, dans le cadre du projet pilote de la Banque Grameen dans la commune de Yixuan (Province de Hebei), le taux est de 16% par an. La majoration des taux d'intérêt est essentiellement un mécanisme de sélection car, pour les ménages qui n'ont pas beaucoup de ressources, l'accès au crédit est plus important que le taux (paragraphe 6.20 du rapport).

54. **Taux de remboursement.** D'après les responsables des BGP, le taux de remboursement serait de 70 à 80%, mais ils n'ont fourni aucune pièce à l'appui et la fiabilité de leurs données laisse quelques doutes. Des rapports de contrôle donnent à penser que le niveau insatisfaisant du remboursement des prêts à l'échelon des communes est aussi dû aux défaillances de la communication entre les municipalités et les communes. Les CCR ne tenant pas de comptabilité distincte pour les prêts distribués dans le cadre des projets du FIDA, il n'a pas été possible d'évaluer le taux de remboursement. Toutefois, globalement, le taux de remboursement des prêts des CCR aux ménages était d'environ 80%.

55. **Risque de crédit.** Les municipalités assument le risque de crédit pour les prêts distribués par les BGP. On avait envisagé de le faire assumer aux CCR pour les prêts distribués par les CCR, mais en fait, celui-ci est toujours assumé par la collectivité locale. Lorsque les CCR ne sont pas libres de sélectionner les emprunteurs, il est normal qu'elles ne veuillent pas assumer le risque de crédit. Les municipalités étant responsables du remboursement des prêts consentis par le FIDA aux échelons supérieurs des administrations publiques, elles veulent contrôler la sélection des emprunteurs et le décaissement des prêts.

56. **Formation.** Les projets du FIDA ont formé le personnel des BGP à la distribution du crédit et à la formulation des directives et critères qui la régissent. Les CCR n'ont pas voulu employer une partie des ressources fournies par le FIDA pour former leur personnel et le FIDA a demandé à l'Agence allemande de coopération technique de leur fournir une assistance technique.

57. Dans le cadre des premiers projets du FIDA, on ne prévoyait guère de formation des ménages, mais depuis on a remédié à cette lacune en collaboration avec le Programme alimentaire mondial (PAM). Une des conclusions très positives de l'étude est que les programmes de formation ont été efficaces et on a observé des liens étroits entre l'objectif des prêts et la formation fournie. Près de 90% des personnes qui ont obtenu un prêt ont été formées à des activités économiques en rapport avec les prêts.

58. De plus, près de 20% des ménages qui n'ont pas contracté d'emprunt ont reçu une formation, généralement axée sur des questions techniques et sur les compétences nécessaires pour les activités financées par le projet. Des programmes de formation à la santé générale et à la santé de la reproduction ont été proposés aux femmes. La collaboration avec le PAM a permis d'accroître l'utilisation du crédit. On a constaté que les bénéficiaires connaissaient mal les conditions de prêt, telles que taux d'intérêt et plan de remboursement, en particulier dans le cas des prêts distribués par les BGP.

59. La mission n'a pas trouvé de données concrètes incitant à penser que la collaboration avec le PAM aurait poussé les ménages pauvres à emprunter davantage ou incité à offrir des produits appropriés. Dans une certaine mesure, la fréquentation des réunions était due au fait qu'on y distribuait de la nourriture gratuitement. En règle générale, les projets fondés sur le crédit ont négligé les pauvres. L'étude n'a pas été conçue expressément pour évaluer l'impact de la distribution de nourriture associée à la formation, mais il vaudrait la peine d'approfondir cette question.

60. **Système comptable des BGP.** La comptabilité des BGP est insuffisante. À cet égard, la situation des CCR est meilleure, car leur système d'information est plus développé. Néanmoins, les règles relatives au classement des actifs, au provisionnement des pertes sur les prêts et aux pratiques comptables ne sont pas conformes aux normes internationales.

61. **Rotation des fonds.** Il est difficile de dire dans quelle mesure les fonds prêtés par les BGP sont recyclés. Les projets du FIDA comportent deux mécanismes importants pour garantir ce recyclage. Premièrement, le FIDA s'est fixé pour règle de ne décaisser que des crédits additionnels, mais cette règle n'est pas respectée dans toutes les municipalités visitées par la mission. Les recouvrements sont versés sur un compte distinct dont l'utilisation n'est pas très claire. En revanche, lorsque les crédits sont distribués par des CCR, les montants recouverts restent dans le réseau et sont recyclés.

62. Le deuxième mécanisme est une règle prévoyant que les fonds décaissés par le FIDA doivent être conservés à l'échelon des municipalités pendant 15 ans, l'objectif étant qu'ils servent à accorder des crédits aux ménages après la fin du projet. Cet objectif a plus de chances d'être atteint dans le cas des CCR, car dans le cas des BGP tout dépendra des priorités de la collectivité locale.

B. Réévaluation des modèles BGP et CCR

63. En l'absence d'établissements financiers ruraux solides et bien disposés, les BGP ont joué un rôle essentiel dans l'injection de capitaux dont l'économie rurale avait le plus grand besoin. Si l'on se fonde uniquement sur le montant des crédits décaissés, le modèle du BGP paraît plus efficace. Là où l'on a fait appel aux BGP (projet de développement de l'élevage au Sichuan), la proportion des ménages atteints est d'environ 66%, contre 20% dans les localités desservies par des CCR (projet de développement agricole intégré dans le sud-ouest de la province d'Anhui).

64. Toutefois, le recours aux BGP n'est qu'une solution temporaire et on ne peut pas continuer dans cette voie pour offrir des services financiers viables. Ce mécanisme de distribution ne peut fonctionner que dans la mesure où les fonds restent au niveau de la municipalité. C'est un modèle de distribution du crédit déterminé par l'offre et il présente donc les inconvénients bien connus de cette approche. Les fonds sont alloués sans qu'on tienne vraiment compte de l'évaluation des projets, de la capacité de remboursement, des antécédents de l'emprunteur et des exigences de garantie et de caution. De plus, ce modèle n'intègre pas les techniques de microfinance conçues pour aider les ménages pauvres à passer progressivement à des prêts d'un montant plus important, avec une période de remboursement plus longue et des remboursements moins fréquents, pour investir dans l'agriculture.

65. La sélection des emprunteurs se fait au moyen d'un processus de planification annuelle qui n'est pas assez souple pour qu'on puisse accorder des prêts aux ménages s'ils en ont besoin en cours d'année. Les règles relatives à la sélection des activités, à la périodicité des remboursements et à la durée des prêts ne sont pas adaptées aux besoins des ménages, car elles sont déterminées par les exigences du rapport de préévaluation et les critères du manuel de crédit. Le modèle BGP présente deux faiblesses majeures, qui entravent le développement d'une offre viable de services financiers en milieu rural: i) incapacité de mobiliser l'épargne et de la recycler pour investir; et ii) risque moral, car il se peut que les emprunteurs considèrent qu'ils ne sont pas obligés de rembourser des prêts accordés par des administrations publiques.

66. Malgré leurs insuffisances, les CCR sont les piliers du secteur financier rural en Chine. Elles ont un réseau dense et sont les seuls établissements financiers officiellement autorisés à offrir des services aux ménages ruraux. Leur contribution à la mobilisation et à l'investissement de l'épargne est importante, mais elles ont des problèmes dus à l'encadrement des taux d'intérêt, qui les empêchent de distribuer des crédits aux ménages ruraux dispersés. De plus, leur réseau souffre d'un manque de rentabilité lié en partie à l'accumulation de dettes improductives et en partie à des carences opérationnelles. Toutefois, grâce aux efforts de la BPC et à sa supervision directe, les CCR commencent, lentement mais sûrement, à se restructurer. Afin d'accroître le rendement effectif des fonds employés, on est en train d'intégrer des techniques de microfinance dans les systèmes de distribution des crédits de certaines CCR à titre expérimental.

67. Le modèle CCR a pour objectif de faire assumer le risque de crédit aux CCR en leur laissant toute latitude pour accepter ou rejeter les demandes de prêt transmises par les BGP. Les CCR mobilisent l'épargne et sont placées sous la supervision de la Banque centrale. C'est ainsi qu'il convient de procéder pour intégrer la composante crédit des projets dans le système financier, ce qui est conforme à une directive du Conseil d'État ordonnant à toutes les administrations de cesser d'accorder des prêts (paragraphe 6.37 du rapport).

68. Le FIDA est la première institution internationale de financement à avoir entrepris d'intégrer des services financiers dans le système financier du pays. Même dans ses projets les plus récents, la Banque mondiale n'emploie la BAC que comme agent pour la distribution des crédits et n'a pas encore commencé à intégrer cette distribution dans ses activités. Dans le cadre des projets du FIDA, on essaie d'intégrer la distribution des services financiers dans les activités des CCR, mais cela soulève des difficultés (paragraphe 6.38 du rapport).

VII. FACTEURS AYANT UNE INFLUENCE SUR LA PARTICIPATION DES CCR AUX PROJETS DU FIDA

A. Limitations réglementaires ayant trait à l'utilisation des prêts du FIDA

69. Le Ministère des finances encadre rigoureusement l'emploi des ressources du FIDA. Celles-ci sont confiées aux municipalités sous forme de prêts et les BGP sont responsables de leurs remboursements en dernier ressort. En raison de cette situation, il est difficile d'obtenir les interactions nécessaires entre les BGP et les CCR au niveau des municipalités. Les règlements pertinents (paragraphe 9.1 du rapport) posent des difficultés pour l'exécution des projets du FIDA. Premièrement, le Ministère des finances ou les départements provinciaux des finances ne peuvent pas allouer les prêts du FIDA à la Banque populaire de Chine, aux CCR ou à d'autres établissements financiers. Deuxièmement, les municipalités n'ont pas le droit d'employer les ressources du FIDA pour financer des activités autres que le crédit, car ces ressources doivent être remboursées. Il ne paraît pas réaliste de s'attendre à ce que des municipalités pauvres remboursent les fonds employés pour le développement des infrastructures, la formation et d'autres activités (paragraphe 9.2-3 du rapport).

70. Le BGP est un mécanisme commode, compte tenu du cadre imposé par le Ministère des finances en sa qualité d'emprunteur des ressources fournies par le FIDA. Ces ressources sont transmises directement aux provinces et doivent être remboursées en 30 ans, avec un différé d'amortissement de dix ans, ce qui implique un risque de change. La province assume le risque de change et reprête à l'échelon inférieur, qui doit rembourser en 15 ans avec un différé d'amortissement de dix ans. La municipalité, à laquelle les ressources parviennent en fin de circuit, doit les rembourser aux échelons supérieurs de l'administration.

71. Les fonds du FIDA destinés au crédit sont employés, comme prévu, pour accorder des prêts aux ménages, mais la réglementation du Ministère des finances n'autorise pas les municipalités à employer les fonds du FIDA pour des travaux d'infrastructures et d'autres activités connexes. Les municipalités s'en servent donc pour distribuer aux ménages du crédit qui peut être remboursé. Cela signifie que certaines ressources fournies par le FIDA sont détournées de leur but initial: les projets prévoient des fonds pour le développement des infrastructures et d'autres activités, mais ces ressources sont employées à d'autres fins. Les municipalités utilisent l'intégralité des ressources allouées par le gouvernement pour le financement des infrastructures rurales, de la formation et d'autres activités, à l'exclusion du crédit. Cela est contraire aux intentions du FIDA puisque les documents de projet destinent une partie des ressources à ces composantes. Les municipalités demandent au FIDA de les rembourser *pour toutes les activités*. Les remboursements reçus au titre des travaux d'infrastructures rurales et d'autres activités sont réutilisées pour distribuer du crédit aux ménages, en plus des fonds déjà alloués à cette activité.

72. D'après les entretiens qu'a eus la mission et les constats qu'elle a pu faire, l'intégralité du prêt du FIDA est affectée à la composante crédit, les municipalités employant les fonds de contrepartie pour financer d'autres activités. La justification avancée pour expliquer cet état de fait est que les ressources fournies par le FIDA sont des prêts, qui devront être remboursés, et qu'il convient de les employer pour reprêter et non pour financer des infrastructures ou d'autres investissements qui ne permettent pas un recouvrement direct auprès des ménages. Aussi longtemps que le Ministère des finances continuera d'acheminer les ressources du FIDA sous forme de prêts, les administrations locales au niveau des municipalités auront du mal à les employer pour financer des infrastructures et d'autres activités s'ils doivent les rembourser ultérieurement. Cette conclusion se fonde sur des entretiens approfondis avec le personnel de gestion des projets. L'efficacité des CCR dépend de toute sorte de questions institutionnelles complexes, qui vont bien au-delà de celles de la marge disponible.

73. Les municipalités, les communes et les provinces ne sont pas très disposées à confier les fonds, qu'elles devront un jour ou l'autre rembourser, aux CCR, ce qui les empêcherait de maîtriser leur emploi. Elles ne voient pas quel rôle elles auraient à jouer dans les projets du FIDA si les fonds affectés à la composante crédit sont confiés aux CCR. Il sera impossible d'intégrer les activités des BGP et des CCR dans le cadre des projets du FIDA tant que le Ministère des finances applique la même méthode d'allocation des prêts. Une des solutions serait que le Ministère des finances transmette aux municipalités les fonds du FIDA sous forme de subventions pour financer des infrastructures rurales, des activités de formation et d'autres activités, en même temps que d'autres fonds qui seraient prêtés pour alimenter la composante crédit.

74. D'après le Ministère des finances, le principal obstacle qui empêche de généraliser le recours aux CCR est que celles-ci sont en mauvaise santé financière et risquent donc d'être incapables de rembourser les fonds qui leur seraient confiés. Cet argument n'est pas valable. Premièrement, les mauvais résultats des CCR ne sont pas dus uniquement aux problèmes susmentionnés. Deuxièmement, en raison de facteurs généraux et notamment de problèmes de gestion des affaires publiques, d'une accumulation de prêts improductifs et des caractéristiques de l'environnement institutionnel, il est douteux que les CCR puissent obtenir une croissance durable et viable. Troisièmement, pour mettre en œuvre les réformes et stimuler la croissance économique et la création

d'emplois en zones rurales, le gouvernement devra aider les CCR à se restructurer, notamment en adoptant les politiques et réglementations nécessaires.

B. Une structure d'incitations peu favorable pour les CCR

75. Les CCR ne sont guère incités à s'intégrer dans le cadre actuel de la coopération avec les BGP. Cela est dû à quatre facteurs: i) coût élevé des ressources; ii) impression que le risque de crédit est élevé; iii) contradictions entre les politiques de prêt et les procédures; et iv) absence apparente de nécessité de recourir à un financement externe.

Le coût des ressources

76. La transmission des ressources fournies par le FIDA aux provinces par le Ministère des finances est très coûteuse, puisque ces ressources doivent passer par cinq échelons administratifs avant d'atteindre les CCR. Le Ministère des finances confie les fonds, et le risque de crédit et le risque de change qui vont avec, aux provinces, mais il leur demande un intérêt de 4,5%, alors que le FIDA se contente de 0,75%. Le taux perçu sur les fonds fournis dans le cadre de projets de la Banque mondiale aux provinces est beaucoup moins élevé. Toutefois, en 2000, le FIDA a obtenu des conditions plus favorables pour le transfert des fonds aux provinces.

77. On peut penser que la structure de coûts des CCR voue à l'échec leur participation à l'exécution des projets du FIDA. La marge d'intérêt qu'elles peuvent percevoir est trop faible pour qu'elles aient intérêt à obtenir des ressources provenant du FIDA. Le taux d'intérêt perçu sur les prêts aux ménages varie selon les projets. Dans le projet de développement de l'élevage au Sichuan, là où l'on a eu recours aux CCR, les ménages doivent payer 12,06% d'intérêt, tandis que là où c'est le BGP qui distribue les crédits, le taux n'est que de 8%. Dans le projet de développement agricole intégré dans le sud-ouest de la province d'Anhui, la marge dont les CCR disposent va de 1,1% à 1,3%. Les BGP ont promis aux CCR de leur consentir une marge supplémentaire de 1,5%. Concrètement, cela signifie qu'il faudrait d'abord qu'ils obtiennent une restitution de 1,5% du Ministère des finances.

78. Le coût moyen des ressources des CCR (intérêts versés/encours des dépôts) diminue régulièrement depuis plusieurs années, en raison de la baisse des taux d'intérêts décidée par la Banque de Chine. Il est tombé d'environ 6% en 1997 à 4% en 1999. La moyenne pondérée des taux d'intérêts sur les nouveaux dépôts est nettement moins élevée que ce coût global. Elle va de 1,75% à 2,21% et a tendance à diminuer, tandis que la proportion de dépôts à long terme décline.

79. Il serait tout à fait irrationnel pour la CCR d'accepter des fonds fournis dans le cadre d'un projet à 6 ou 7% lorsqu'elle peut mobiliser de nouvelles ressources à un taux qui ne dépasse pas 2,26% (sans compter le coût de la mobilisation, qui représente environ 1,35% du montant du dépôt). On peut donc estimer que le coût total des ressources supplémentaires ne dépasserait pas 3,6% et, en effet, la Banque populaire de Chine prête aux CCR à 2,9%. Le coût élevé des ressources provenant du FIDA décourage les CCR non seulement de participer pleinement aux projets du Fonds, mais aussi d'assumer l'intégralité du risque de crédit. Rationnellement, les CCR ne devraient pas accepter de ressources à un taux d'intérêt dépassant 3 à 3,6%.

80. Dans la conception des projets du FIDA, on est parti du principe qu'une marge de 4 à 4,5% devrait suffire à couvrir tous les coûts liés à la distribution et au recouvrement du crédit, ainsi que le risque de crédit, et permettre un bénéfice raisonnable. Cette hypothèse est erronée. Une enquête sur les CCR de cinq provinces a montré qu'elles pouvaient fonctionner avec une marge de 7% en 1995, mais la situation ne s'est pas améliorée depuis. Il reste nécessaire de leur consentir une marge plus importante et il est clair que la structure actuelle ne les incite pas à participer aux projets du FIDA.

Le risque de crédit

81. Il ne suffit pas de laisser aux CCR une marge suffisante pour qu'elles puissent assumer intégralement le risque de crédit, il faut leur laisser une indépendance totale pour ce qui est de la sélection des emprunteurs. Lorsqu'elles auront acquis cette indépendance, elles refuseront probablement 40 à 50% des demandes de crédit transmises par les BGP, car, à juste titre, elles attachent une grande importance aux antécédents et à la capacité de remboursement des clients. Cela modifiera complètement les perspectives, car la proportion des demandes de crédit accordées sera beaucoup moins grande que ce qui est actuellement projeté.

Contradictions des politiques de prêt et des procédures

82. Il y a trois contradictions entre le système de distribution des crédits fournis dans le cadre des projets et celui appliqué par les CCR pour leurs propres ressources. Elles concernent: i) le montant des prêts, ii) la durée des prêts et iii) l'exigence d'un certificat de non-endettement. Le montant des prêts accordés aux ménages dans le cadre des projets est de 500 à 3 000 CNY. Le montant de la plupart des prêts destinés à financer des plantations, des travaux d'irrigation ou la mise en valeur des terres est d'environ 3 000 CNY, tandis que celui des prêts destinés à financer l'élevage ou la reproduction de porcs, l'élevage de canards, etc., est d'environ 500 CNY. Les prêts que les CCR consentent aux ménages sur leurs propres ressources sont généralement plus modiques.

83. Les CCR accordent des crédits à court terme, d'une durée ne dépassant pas un an. Cela leur permet de recycler les fonds beaucoup plus vite et d'obtenir un taux d'intérêt effectif plus élevé. Les prêts accordés dans le cadre des projets sont à moyen ou à long terme. Même pour des activités comme l'élevage de canards et de porcs, qui apportent un revenu en moins d'un an, on accorde des crédits qui peuvent être remboursés en deux à trois ans.

84. Les CCR exigent un certificat de non-endettement des emprunteurs. Cela signifie que les ménages qui ont déjà contracté un emprunt auprès de la BAC ou d'un BGP ne peuvent pas obtenir un prêt supplémentaire d'une CCR. Les BGP n'appliquent pas cette règle, ce qui implique que la qualité des prêts distribués par leur intermédiaire est probablement moins bonne.

Faible demande de financement extérieur

85. Les membres de la mission se sont rendus dans certaines CCR qui estimaient n'avoir pas besoin de ressources externes pour financer leurs activités, en particulier dans la province de Jiangxi, où elles estimaient pouvoir mobiliser assez de dépôts pour financer leurs programmes de prêt. Au taux actuel, les CCR considèrent qu'il est trop risqué de prêter aux ménages pauvres. Les données empiriques confirment qu'il y a bien une demande de crédit et que les ménages pauvres sont disposés à emprunter à un taux plus élevé (voir annexe 2 du rapport). L'offre de nouveaux types de crédit, avec une modulation des taux d'intérêt et des dispositions visant à encourager un remboursement ponctuel, pourrait à la fois stimuler la demande de crédit et inciter les CCR à élargir leur clientèle d'emprunteurs.

C. Le système actuel

86. Vu les difficultés que soulève le recours au modèle de CCR préconisé dans les documents de projet du FIDA, les CCR et les BGP de la province d'Anhui ont conclu un accord tactique. Les BGP continuent d'assumer le risque de crédit tandis que les CCR accordent des prêts à tous les emprunteurs sélectionnés par les BGP. Au contraire, dans les accords de prêt subsidiaires signés entre les CCR et les BGP, les BGP stipulent que la CCR assume l'intégralité du risque de crédit et bénéficie d'une

autonomie totale pour le choix des emprunteurs. D'après la Banque de Chine, il s'agit d'un arrangement en vertu duquel les CCR font fonction d'agents pour les BGP.

VIII. L'AVENIR

A. Vers un système viable de distribution de services financiers

87. Il faut analyser soigneusement les atouts et les faiblesses des BGP. Il est vrai que, lorsqu'il n'y a à l'échelon local d'établissements financiers plus mûrs, les lignes de crédit administrées par les BGP répondent à un besoin. Il est vrai aussi que les utilisateurs des crédits distribués par les BGP attachent plus d'importance à la possibilité d'avoir accès à un crédit et ne se préoccupent pas trop de leur capacité de remboursement. Cela met en évidence une des failles du modèle BGP. C'est un problème qu'on retrouve dans toutes les composantes crédit des projets, pas seulement en Chine. Les fonctionnaires qui administrent le crédit peuvent rarement obtenir les renseignements nécessaires pour faire une bonne évaluation des clients et de leurs projets. Pour cela, ils auraient besoin de renseignements fournis par les réseaux informels locaux, afin de réduire le risque de non-recouvrement. C'est ce qu'on appelle en langage technique 'l'asymétrie de l'information'. En revanche, lorsqu'on emploie des méthodes d'évaluation par les pairs, on peut accéder à cette information. Les institutions financières locales qui opèrent aux niveaux des municipalités ou des communes peuvent obtenir ce genre d'information. Les BGP, employés pour distribuer les crédits par l'intermédiaire des bureaux des finances, ne font pas partie de l'infrastructure financière locale: ils n'ont qu'un accès limité aux informations fiables nécessaires pour évaluer et réduire le risque. Les chances d'erreur sont donc plus grandes et la probabilité de non-recouvrement augmente.

88. En Chine, si l'on veut s'intégrer dans l'infrastructure financière locale, il faut passer par les CCR. Dans les campagnes, toute l'activité financière part des CCR et y revient. Le recours aux CCR, outre qu'il aide à s'intégrer dans l'infrastructure locale, présente deux avantages. Premièrement, comme il apparaît que la demande de crédit rural est énorme, aucun donateur ne pourra y répondre s'il ne met pas en œuvre des solutions viables sur le plan institutionnel.

89. Il convient donc que les donateurs envisagent d'employer les fonds pour mobiliser les ressources locales afin de mettre en place une infrastructure financière capable de passer d'une politique de crédit traditionnelle à une politique de crédit axée sur la lutte contre la pauvreté. Cela pourrait permettre de réaliser des gains d'efficacité considérables. Par exemple, le projet de développement agricole intégré de Jiangxi/Ganzhou couvre 47 municipalités. En utilisant le modèle de distribution du crédit des BGP, on prévoit de décaisser 193 millions de CNY en cinq ans. Le montant des décaissements annuels est donc de quelque 39 millions de CNY. À titre de comparaison, le total de l'épargne mobilisée par l'ensemble des CCR associées au projet était d'environ 380 millions de CNY (chaque CCR de la zone du projet avait un excédent d'épargne d'environ 8 millions de CNY). Si le FIDA parvenait à mobiliser ne serait-ce que 10% de ces ressources pour distribuer des microcrédits chaque année, le montant distribué doublerait.

90. Le deuxième avantage est que le système d'information des établissements financiers locaux est généralement mieux développé que celui des institutions non financières. Les établissements financiers sont transparents pour ce qui est de l'emploi des fonds et sont placés sous le contrôle de la Banque centrale.

91. Pour ces raisons, le FIDA a décidé à juste titre de faire davantage appel aux CCR. En outre, le gouvernement a pris conscience de la nécessité d'intégrer les services de crédit dans ceux de l'infrastructure financière locale. Il a publié des directives interdisant toute activité de crédit par le biais des administrations publiques. Le FIDA a été la première institution internationale de financement à essayer d'intégrer la composante crédit des projets dans celle des CCR. Comme il est

normal pour une première tentative, cela n'a pas été sans difficulté, mais l'aspect positif est qu'on en a tiré des enseignements.

92. Les conclusions de l'étude ont été exposées lors d'un atelier d'examen technique organisé à Beijing en juillet 2000, dans le but de: i) diffuser les résultats de l'étude, ii) faire une interprétation commune des problèmes qui entravent la mise en œuvre de la composante crédit des projets du FIDA et iii) se mettre d'accord sur les grandes lignes de l'action future. On trouvera à l'annexe 6 du rapport des précisions sur l'atelier, qui a formulé les recommandations ci-après.

B. Réforme globale des CCR

Renforcement des capacités de gestion

93. Selon la direction dans laquelle le réseau des CCR s'orientera, on peut formuler deux grandes recommandations. Premièrement, on pourrait transformer les CCR en petites banques sans succursale, constituées en sociétés anonymes, pour lesquelles le ratio de fonds propres et les autres conditions d'agrément seraient probablement beaucoup allégées; les questions de contrôle devraient être traitées dans le cadre de l'actuelle loi sur les banques commerciales. L'autre possibilité serait de transformer les CCR en véritables banques coopératives. À cet effet, il faudrait mettre en place une structure de gestion interne, avec des organisations faitières à différents échelons, pour assurer le soutien administratif, la formation, la vérification des comptes et la supervision.

94. Dans la deuxième éventualité, il est impératif que les services à fournir par les organisations faitières soient déterminés par les CCR elles-mêmes, faute de quoi on risque de mettre en place une structure institutionnelle imposée d'en haut, dont l'efficacité serait limitée et qui impliquerait des dépenses récurrentes importantes pour le réseau des CCR, ce qu'il faut éviter à tout prix.

Un cadre légal spécifique?

95. Il est encore difficile de dire si les CCR se transformeront en coopératives d'épargne et de crédit, en banques coopératives ou en banques indépendantes constituées en sociétés anonymes. Dans le dernier cas, aucune loi particulière ne serait requise car la loi bancaire chinoise est suffisante. Si les CCR restent des coopératives, celles qui se réforment devraient chercher à s'appuyer sur les compétences d'associations coopératives modernes ayant une grande expérience juridique, comme les Caisses Raffeisen en Allemagne. Développement international Desjardins est une autre source de connaissances détaillées qui pourrait faciliter la gestion du microcrédit.

Une stratégie de développement fondée sur l'épargne

96. Il faut conserver l'actuelle diversité des instruments de dépôt en termes de durée et de rémunération. Les CCR ont une proportion particulièrement élevée de dépôts de particuliers et de dépôts à terme. La part des dépôts à terme dans le total des dépôts des ménages est d'environ 70% pour les CCR contre 55% pour la BAC. En remplaçant la garantie publique de fait qui couvre les établissements financiers appartenant à l'État par une assurance-dépôt obligatoire, accessible aux dépositaires ruraux des CCR et de la BAC, on diversifierait les risques et on renforcerait le système financier.

Transparence du rééchelonnement des prêts

97. Le suivi des prêts rééchelonnés dans le portefeuille d'une banque n'est pas une tâche impossible ou mystérieuse. Toutefois, il faut pour cela moderniser le plan comptable. Il faut ajouter sous la rubrique prêts de l'actif une ligne distincte pour les prêts rééchelonnés. Si les prêts sont rééchelonnés

sur des durées différentes, il faut introduire des sous-rubriques, par durée de remboursement. Dans le cadre des projets de développement, il faut cesser de prévoir un rééchelonnement automatique et chercher plutôt à provisionner suffisamment les impayés.

Passation des prêts par profits et pertes sur la base d'un classement approprié du portefeuille de prêts

98. Il faut réviser les règles de classement des actifs. Une fois qu'on aura réparti les CCR en quatre catégories (insolvables, redressement possible, problèmes d'exploitation et fonctionnement satisfaisant), on pourra envisager des injections de fonds propres similaires à celles qui ont été faites dans les banques commerciales d'État. On pourrait remédier en partie aux distorsions dues à la comptabilisation de revenus fictifs au titre de prêts qui n'ont aucune chance d'être remboursés en adoptant une comptabilisation sur la base de la trésorerie. Le manque de formation et de supervision du personnel des CCR pourrait favoriser des irrégularités telles que le gonflement du portefeuille de prêts et du revenu net.

Renforcement des capacités de crédit commercial

99. Il faut renforcer les compétences bancaires du personnel des CCR pour lui donner les moyens de faire une analyse financière et technique valable des demandes de prêt. La décision récente de distinguer les prêts administrés du crédit commercial va dans le bon sens. À plus long terme, il faut appliquer les mêmes règles à tous les établissements du système financier rural et cesser d'accorder à des groupes prioritaires des prêts préférentiels et bonifiés.

Promouvoir la complémentarité entre services non financiers et services financiers

100. Il faut rechercher des complémentarités au niveau des clients afin d'éviter un déséquilibre entre les prêts et les prestations techniques fournies par les services publics de vulgarisation et d'appui, ou en recherchant des moyens novateurs de promouvoir le développement des petites entreprises. En ce qui concerne les services non financiers, des systèmes d'assurance et des services de prêt et de dépôt ont été introduits, et ils sont offerts par le Bureau de l'élevage pour l'assurance-bétail. De tels services élargiraient le champ d'action des établissements financiers et les encourageraient à ne plus se contenter de distribuer des crédits mais à avoir une approche plus globale.

Mécanismes améliorés pour faciliter l'apprentissage

101. Il est parfaitement normal de se tromper lorsqu'on entreprend une activité pour la première fois, mais il faut mettre en place un processus structuré pour tirer des enseignements de l'expérience et en tenir compte dans les activités futures. Il incombe aux donateurs de créer des systèmes de suivi et d'évaluation plus objectifs et plus transparents, et de mettre leurs résultats à la disposition d'autres organismes qui ont l'intention d'appliquer une stratégie similaire. Cela faciliterait considérablement le débat. On verra clairement apparaître les avantages et les inconvénients des structures d'intermédiation financière parallèles créées par plusieurs projets de microfinance, dont le personnel provient de la fonction publique. Il faut comparer leurs résultats et leurs perspectives avec celles des CCR qui opèrent dans le cadre du système financier rural existant. Une telle analyse comparative sortirait du champ de la présente étude. Toutefois, il est recommandé que la communauté des donateurs entreprenne, éventuellement de façon collective, une évaluation des différentes approches de la finance rurale et de la microfinance en Chine. Il faudrait absolument y associer les ministères et organismes publics compétents. Cette évaluation objective pourrait ensuite orienter les décisions relatives à l'aide aux systèmes financiers.

IX. CONSIDÉRATIONS RELATIVES À LA CONCEPTION DES PROJETS FUTURS DU FIDA

102. Malgré ses imperfections, la microfinance reste un élément essentiel des politiques de lutte contre la pauvreté. Il n'est pas possible d'appliquer la même approche dans toutes les régions de Chine. Dans certains endroits, où il n'existe pas d'infrastructures financières locales (CCR), on pourrait continuer de faire appel aux BGP. En Chine, les tentatives d'intégration des ressources fournies par les projets du FIDA dans l'infrastructure financière locale ont mis en évidence les limites de cette approche. La composante crédit n'est pas complétée par d'autres actions et le volume des prêts distribués est minime comparé à ce que font les autres grandes institutions internationales de financement. Il se peut que le FIDA ne puisse pas, s'il n'emploie que ses propres ressources et instruments, négocier une réforme des CCR, qui devraient s'intégrer dans la réforme globale du secteur financier et même du secteur public. Pour régler les problèmes, on peut encourager les CCR à expérimenter et mettre en place un système de récompenses et de sanctions. Il convient de faire une évaluation conjointe des expériences pilotes appuyées par le FIDA, en vue de les reproduire. Cela aiderait toutes les institutions partenaires chinoises à améliorer leurs politiques.

A. Modalités d'utilisation des prêts du FIDA

103. Le mécanisme de transfert des ressources du gouvernement central aux collectivités locales est sans équivalent dans d'autres pays et comporte deux grandes caractéristiques. Premièrement, les fonds du FIDA sont transférés sous forme de prêts aux municipalités et celles-ci sont responsables de leur remboursement. Dans la plupart des autres pays, les prêts du FIDA sont redistribués par le gouvernement soit sous forme de don, soit sous forme de prêts, mais uniquement au niveau des provinces. Le gouvernement assume toujours le risque de change. Les municipalités reçoivent les fonds sous forme de don. Deuxièmement, les provinces, les préfectures, les communes et les municipalités sont responsables de la mobilisation des fonds de contrepartie requis. Dans la plupart des autres pays, les fonds de contrepartie sont fournis soit par le gouvernement, soit par la province.

104. Il faut modifier le mécanisme de transfert des ressources en Chine. Si les fonds parviennent aux communes et aux municipalités sous forme de "prêts" qui doivent être remboursés, il est peu probable que les collectivités locales confieront aux CCR les ressources nécessaires pour la composante crédit. Elles préfèrent contrôler rigoureusement la destination finale des ressources, étant en définitive responsables de leur remboursement. Les ressources fournies dans le cadre des projets pour les infrastructures rurales, la formation et la vulgarisation doivent parvenir aux municipalités sous forme de dons, et les ressources de la composante crédit doivent être mises à la disposition des CCR sous forme de prêts. Toutefois, les ressources destinées au renforcement des capacités et des infrastructures et à l'amélioration de la diffusion des services des CCR et de l'accès des clients devront être fournies sous forme de dons. Il serait bon d'organiser un voyage d'étude pour donner aux responsables chinois la possibilité d'examiner et de comprendre les modalités de distribution des prêts du FIDA dans d'autres pays.

B. Arguments en faveur d'une modification de la réglementation du Ministère des finances régissant le transfert de fonds

105. Il est difficile de comprendre pourquoi le Ministère des finances n'applique pas aux ressources fournies par le FIDA la même réglementation qu'à celles fournies par d'autres institutions internationales de financement. Les ressources provenant du FIDA sont transférées aux provinces, moyennant un intérêt de 4,5%, et les provinces doivent assumer tous les risques. Les ressources fournies par la Banque mondiale sont transférées aux provinces contre un intérêt de 2% seulement. Il faut réduire ces écarts. Si l'on appliquait des modalités similaires à celles qui s'appliquent à la Banque

mondiale, les provinces pourraient prêter aux CCR à un taux d'intérêt acceptable. Dans le cadre des projets du FIDA, les CCR empruntent à la commune ou à la municipalité, mais il serait préférable qu'elles empruntent directement à la province, pour éviter un conflit de compétences à l'échelon local. Les participants à l'atelier technique mentionné plus haut ont eux aussi recommandé que les fonds de la composante crédit soient transférés directement des provinces aux CCR.

C. Offrir de meilleures incitations aux CCR

106. La principale raison pour laquelle on associe les CCR aux efforts visant à améliorer l'infrastructure financière d'une région est qu'on veut les encourager à s'intéresser de près à la microfinance, ce qui n'est pas facile. Souvent, les CCR ne sont pas très disposées à employer leurs ressources (dépôts, refinancement de la Banque populaire de Chine et prêts interbancaires) pour des activités de microcrédit. Si l'on veut les convaincre de modifier leurs habitudes, il faut leur offrir des incitations fortes et crédibles, mais dans leur situation actuelle, cela est très difficile. Les crises du secteur financier ont amené la Banque populaire de Chine à encadrer plus rigoureusement le fonctionnement des CCR et des autres établissements financiers. Tenir compte des CCR dans la conception des projets comportant une composante crédit et les mettre au centre de l'infrastructure financière locale n'est qu'une première étape.

107. La première question à régler est celle du coût des ressources fournies aux CCR dans le cadre des projets du FIDA. On est parti du principe que ce coût devrait leur permettre de couvrir leurs dépenses d'exploitation et leur risque de crédit. Il faut fournir aux CCR des ressources à un prix et à des conditions intéressants comparés à ceux des autres sources de refinancement, sans que cela réduise leur incitation à mobiliser des dépôts. Il faut éviter de les rendre dépendantes des ressources fournies par les donateurs. Il serait bon de les financer à un taux qui ne dépasse pas celui des financements accordés par la Banque populaire de Chine.

108. L'intermédiation financière à l'échelon local s'améliore lorsqu'on renforce la complémentarité entre les différents éléments de l'infrastructure locale. Pour cela, il faut que diverses organisations de la société civile et d'autres acteurs collaborent avec les CCR pour distribuer des crédits en zone rurale. Toutefois, en raison de leur situation financière, les CCR ne peuvent pas investir dans le renforcement des capacités de diffusion et des compétences, et il faut donc leur accorder des dons à cet effet.

D. Adaptation des produits

109. Manifestement, les produits actuellement offerts par les CCR et la composante crédit des projets du FIDA ne concordent pas avec les besoins des ménages démunis. Les crédits qu'offrent les CCR présentent quatre grandes caractéristiques: i) ce sont des crédits à court terme, remboursables en un an au maximum; ii) ils sont remboursables en une seule fois à l'échéance; iii) les taux d'intérêt sont fixés par la Banque populaire de Chine; et iv) les principaux critères d'octroi sont les antécédents et les garanties que peut offrir l'emprunteur. Les crédits accordés dans le cadre des projets du FIDA sont généralement des crédits à moyen terme, destinés au développement de l'agriculture et de l'élevage (voir annexe 5 du rapport). La sélection des clients et les services techniques sont du ressort du BGP, tandis que les crédits sont distribués par les CCR. On ne demande pas de garanties et, en principe, on n'analyse pas les antécédents de l'emprunteur. Ce partage des responsabilités a amené les CCR à se décharger du risque de crédit sur les BGP. Cette offre ne correspond pas aux besoins des ménages démunis qui cherchent plutôt à obtenir des petits crédits à la consommation, du moins au début. Avec le temps, leur capacité d'absorption du crédit devrait augmenter et ils pourront faire la preuve qu'ils sont capables de rembourser des prêts plus importants.

110. Il est indispensable d'autoriser les CCR à concevoir des produits qui répondent aux besoins des ménages démunis et à demander un taux d'intérêt suffisant pour couvrir le coût de leurs ressources,

leurs coûts de transaction, leur risque de crédit et une marge bénéficiaire raisonnable. Les caractéristiques essentielles de la microfinance qu'il faut intégrer dans les projets du FIDA sont les suivantes:

- i) **Flexibilité en ce qui concerne les activités pour lesquelles les prêts peuvent être accordés.** Actuellement, les projets du FIDA restreignent la gamme des activités qui peuvent être financées par des prêts. Il faut laisser aux ménages emprunteurs la possibilité d'employer ces prêts pour toute sorte d'activités, y compris la consommation.
- ii) **Progressivité.** Il faut que les CCR aident leurs clients à démontrer progressivement leur solvabilité en commençant par leur accorder des prêts d'un petit montant et en les autorisant peu à peu à emprunter davantage.
- iii) **Politiques de crédit favorables aux pauvres.** Il faut modifier la politique d'octroi de crédit, en cessant d'exiger des cautions ou des garanties et en mettant en place des systèmes fondés sur la responsabilité solidaire et les antécédents. Il faut aussi remplacer le remboursement à l'échéance par des plans de remboursement hebdomadaire ou mensuel.
- iv) **Incitation au remboursement rapide.** Il faut faire comprendre aux clients l'importance de la ponctualité des remboursements et les avantages qu'elle présente. Il faut que les clients qui ont remboursé un prêt ponctuellement puissent facilement obtenir un nouveau prêt d'un montant plus élevé. On pourrait même accorder un taux d'intérêt réduit aux emprunteurs qui ont de bons antécédents.
- v) **Adaptation des taux d'intérêt.** Il faut que les CCR soient autorisés à adapter les taux d'intérêt qu'elles pratiquent sur leurs prêts en fonction du risque de crédit, des coûts de transaction et du coût des ressources.

E. Collaboration entre les CCR et les BGP

111. Dans le cadre des projets du FIDA, on a cherché à promouvoir la collaboration entre les BGP et les CCR. Les BGP sont responsables de l'identification des clients et de la sélection des activités, tandis que les CCR sont chargées de distribuer et de recouvrer les crédits. Or, la conception des projets se fonde sur l'idée fallacieuse que les CCR ont le pouvoir d'approuver ou de refuser les demandes de prêt. Les CCR ne peuvent pas résister aux pressions des BGP et des collectivités locales pour deux raisons. Premièrement, leur capacité d'évaluation des activités de développement agricoles est limitée. Deuxièmement, les ressources proviennent des BGP et les CCR sont donc obligées de suivre leurs instructions.

112. Les projets de crédit qui ont donné les meilleurs résultats sont ceux qui ont été gérés directement par un organisme, sans intervention des collectivités locales. Il faut que cet organisme soit un établissement financier ou un autre organisme ayant une stratégie claire en vue de se transformer en établissement financier viable. Il est peu probable que les CCR puissent agir de façon indépendante et assumer le risque de crédit tant que les fonds ne leur sont pas directement transmis du Ministère des finances par l'intermédiaire de leurs organes de supervision.

113. Si l'on veut faire un effort valable de développement rural fondé sur les services financiers en faveur des ménages pauvres de Chine, il faut agir sur deux fronts dans le cadre des projets du FIDA. Premièrement, il faut définir clairement le circuit de financement des CCR et assurer leur indépendance par rapport aux collectivités locales. Il convient de leur accorder des dons pour renforcer leurs capacités, intégrer les stratégies de microfinance en pleine évolution en Chine dans leurs stratégies de prêt ordinaires et renforcer la diffusion en faisant appel à des agents villageois. Il faut les autoriser à trier leurs clients et à leur accorder des prêts au moyen de nouvelles stratégies de

microfinance. Il faudra les encourager à employer les ressources qu'elles mobilisent elles-mêmes en leur offrant des incitations pour promouvoir le microcrédit, plutôt qu'on leur fournissant des ressources qu'elles pourraient reprêter. On pourrait améliorer l'accès des CCR qui ont des problèmes de liquidités aux mécanismes de refinancement de la Banque populaire de Chine.

114. Deuxièmement, il faut réduire sensiblement l'ampleur de la composante crédit des projets du FIDA. De nombreuses CCR étant dans une situation financière qui ne leur permet pas de jouer un rôle important en matière de distribution de crédit à moyen et à long terme, il convient de renforcer les capacités des BGP de consentir de tels crédits. Il faut mettre en place des mécanismes pour éviter que les BGP ne concurrencent de façon malsaine les CCR. Le taux d'intérêt sur les prêts devrait être égal au taux d'intérêt annuel demandé par les CCR. Il ne faut autoriser les BGP à n'accorder qu'un seul prêt par client, de façon que celui-ci puisse ensuite obtenir d'autres prêts des CCR. Il faudra améliorer considérablement la comptabilité, le suivi du portefeuille de prêts et les mécanismes de recyclage des fonds pour accroître la transparence.

F. Appui technique

115. La fourniture de services techniques aux ménages relève toujours des différents départements fonctionnels, sous la tutelle des BGP créés dans le cadre des projets du FIDA. La collaboration avec le PAM pour la formation a contribué à améliorer l'utilisation des crédits. Il faut la renforcer, en accordant aux BGP des dons pour les aider à entreprendre de telles activités.

G. Atteindre ceux qui sont négligés par les établissements financiers

116. Si l'on veut lutter contre la pauvreté au moyen de prêts, il peut être dangereux de s'appuyer entièrement sur des établissements financiers formels comme les CCR. Certes, cela améliore l'efficacité et la viabilité institutionnelle devient donc possible. En revanche, cela peut exclure les personnes qui n'ont pas les antécédents nécessaires et qui n'ont pas démontré leur capacité d'employer efficacement le crédit. Même avec un système bien conçu de conception et de distribution de produits de microfinance, il faudra beaucoup de temps pour transformer les CCR en institutions qui font de la lutte contre la pauvreté leur priorité. De plus, dans certaines zones il n'y a aucune infrastructure financière locale. Dans ces zones et pour les ménages exclus, une stratégie de diffusion appuyée sur les BGP reste valable.

117. Une stratégie consistant à s'appuyer sur des groupes d'entraide pour créer une infrastructure financière locale est mieux adaptée que la stratégie de prêts directs adoptée par diverses organisations de la société civile. À cet égard, on pourrait s'inspirer de l'exemple des coopératives allemandes. En Asie, une stratégie un peu différente a été appliquée après la deuxième guerre mondiale. Comme en Allemagne, les banques ont constitué des groupes de petits emprunteurs, mais en outre, ces groupes étaient conçus en vue de collecter l'épargne et de distribuer le crédit à leurs membres.

118. Les groupes d'entraide sont aujourd'hui un aspect important de l'infrastructure financière dans de nombreux pays en développement. Dans une grande partie de l'Asie, ces groupes ont établi des liens systématiques avec les établissements financiers pour distribuer des microcrédits. En Afrique, ils ont été employés pour l'intégration dans l'économie monétaire et pour le microcrédit. Ils assument la fonction essentielle de prise en charge du risque, qui est indispensable pour le développement de l'infrastructure financière. Afin de jouer ce rôle plus efficacement, ils doivent se doter d'un capital, alimenté par les contributions des membres, et, si possible, par des fonds fournis par des donateurs. L'essentiel est que les institutions prennent l'initiative de créer des groupes.

119. Avec leur réseau très dense, qui va jusqu'au niveau du village, et moyennant le renforcement nécessaire de leurs capacités, les BGP sont mieux placés pour la mobilisation des groupes. En Chine,

les principaux éléments d'une stratégie fondée sur des groupes d'entraide doivent être la mobilisation des groupes, le renforcement des capacités, l'alimentation d'un petit fonds renouvelable et, ultérieurement, l'établissement de liens avec les CCR. On pourrait collaborer avec le PAM pour renforcer les capacités des groupes, améliorer l'absorption du crédit par les ménages démunis et aider les CCR à prospector une nouvelle clientèle ayant les antécédents voulus en matière de crédit.