

1782

1er novembre 1978

Aide financière à Madagascar, don de 15 Mio fr.

Département politique. Proposition du 9 octobre 1978 (annexe)  
 Département des finances et des douanes. Co-rapport du  
 16 octobre 1978 (adhésion)  
 Département de l'économie publique. Co-rapport du 19 octobre 1978  
 (adhésion)

Conformément à la proposition, le Conseil fédéral

d é c i d e :

d'accorder à la République Démocratique de Madagascar une aide financière de 15 Mio de francs suisses à titre de don à charge du crédit de programme de 735 Mio de francs pour la coopération au développement et l'aide financière (AF 21 juin 1978) pour constituer un Fonds suisse auprès de la Banque Nationale pour le Développement Rural de Madagascar (BTM).

Extrait du procès-verbal (sans annexes à la proposition):

- EPD	10	pour	exécution
- FZD	7	pour	connaissance
- EVD	5	"	"
- EFK	2	"	"
- FinDel	2	"	"

Pour extrait conforme:  
 Le secrétaire,

SALWANT

3003 Berne, le

Proposition Nr 129/78

Distribuée

Fera l'objet  
d'un communiqué  
de presse

Au Conseil Fédéral

Aide financière à Madagascar

I

1. Cadre général (voir également "Fiche Madagascar" en annexe Nr 1)

1.1. Depuis décembre 1975, Madagascar a retrouvé un équilibre politique par l'élection de Didier Ratsiraka à la tête du gouvernement. La "Charte de la Révolution Socialiste Malagasy" en fixe les objectifs dont les principaux sont :

- la diversification des relations extérieures
- la maîtrise populaire du développement par l'instauration de collectivités décentralisées
- un meilleur contrôle de l'Etat sur l'économie.

1.2. Madagascar a hérité de son ex-métropole, la France, une administration extrêmement centralisée. Les différents échelons administratifs ne disposaient d'aucun pouvoir propre. Avec l'instauration des collectivités décentralisées, le Gouvernement Malgache a donné davantage de poids aux provinces, sous-préfectures (1) et villages. A chacun des échelons, des organes ont été élus et/ou désignés : conseil législatif (sorte d'assemblée

---

L'ancienne "préfecture" a disparu. On a donc le "Fokonolona" (Village), le "Firaisam-pokonolona" (groupe de villages), le "Fivondronam-pokonolona" (sous-préfecture) et le "Faritany" (province)

- 2 -

primaire), comité exécutif (élu au suffrage indirect par le législatif) et comité administratif (formé de spécialistes issus du "fonctionnariat" et proposés pour agrément au législatif).

- 1.3. Madagascar est l'un des centres de gravité de la DDA en Afrique. Nos projets, axés principalement sur le développement rural, concernent des domaines variés allant de l'amélioration de la riziculture, de l'arboriculture fruitière, de l'horticulture, de l'élevage bovin au machinisme agricole et à la formation universitaire. Les versements pour 1977 se sont élevés à 4,6 Mio Fr. et ceux estimés pour 1978 atteindront 5 Mio.
- 1.4. Le gouvernement malgache base son développement sur l'agriculture. Un des objectifs dans ce domaine est l'amélioration des conditions de vie et de travail des paysans par la modernisation de l'agriculture. C'est dans ce but, qu'au cours du processus de nationalisation et de restructuration du secteur bancaire, la "Bankin'ny Tantsaha Mpamokatra" (B.T.M.), Banque Nationale pour le Développement Rural, a été créée et a reçu pour mission de promouvoir le secteur rural, et plus particulièrement de porter ses efforts en faveur des paysans les plus démunis au travers des coopératives et des collectivités décentralisées. La présente proposition vise à augmenter les moyens de la BTM pour lui permettre d'accentuer ses efforts dans ce domaine.

./.

## II

2. Description du projet2.1. L'institution bancaire

L'annexe Nr 2<sup>(\*)</sup> à la présente proposition présente la BTM en tant qu'institution bancaire.

Trois aspects ont particulièrement retenu notre attention :

- le sérieux de la gestion et la qualité du personnel, en particulier au niveau des cadres supérieurs
- l'affirmation d'une politique orientée effectivement vers le développement rural et les groupes de population les plus démunis dans ce secteur
- les contraintes historiques (intégration du porte-feuille d'une banque commerciale), financières (la faiblesse relative des fonds libérables pour le petit crédit rural) et structurelles (implantation réduite et géographiquement mal équilibrée).

Les objectifs principaux de l'aide financière proposée sont d'accroître la capacité financière de la banque pour le petit crédit rural, de lui permettre des modalités de crédit favorisant les petits exploitants et les collectivités et d'élargir sa structure d'implantation. Dans sa forme, l'aide financière portera sur des objectifs de crédit déterminés et présentés ci-dessous, sur la prise en charge des frais de fonctionnement de nouvelles agences dans leur phase de lancement et sur des objectifs encore non définis spécifiquement mais orientés vers le développement rural.

---

(\*) "Rapport sur la Banque Nationale pour le Développement Rural de Madagascar, Bankin'ny Tantsaha Mpamokatra (BTM)"./.

## 2.2. Les objectifs de crédit

### 2.2.1. Les magasins de stockage de produits agricoles

#### 2.2.1.1. Le riz à Madagascar

Les statistiques de production agricole à Madagascar sont incomplètes et incertaines, elles sont cependant suffisantes pour mettre en évidence l'importance de la culture du riz dans ce pays : environ un tiers de la surface cultivée revient à cette culture. La production totale est d'environ 2 Mio de tonnes. Malgré cela, Madagascar importe encore régulièrement près de 100'000 tonnes de riz par an. Les utilisations du paddy (riz non décortiqué) ne se limitent pas à la consommation humaine: les semences, l'alimentation animale, les pertes et déchets représentent 10 à 15 % de la production. Seul 20 % sont commercialisés.

Jusqu'en 1972, la commercialisation du riz est soumise d'une part aux influences du marché international, d'autre part aux pratiques abusives des commerçants locaux. Avec le nouveau gouvernement s'instaure une politique de stabilisation des prix au producteur et au consommateur : dans tout le pays, le prix du paddy au producteur est fixé à FMG 35.-, (ce qui représente une augmentation substantielle) et à FMG 55.- le Kg de riz usiné au consommateur. Le différentiel entre le prix de revient réel (env. FMG 80.-) et le prix au consommateur est pris en charge par le gouvernement. Les potentialités de culture rizicole sont loin d'être épuisées à Madagascar. Cependant, année après année, les importations nécessaires grèvent sensiblement le budget de l'état et ses réserves en devises. Les spécialistes s'accordent généralement pour en attribuer la cause à une commercialisation et une distribution déficientes. C'est dans le but de donner

une solution à ce problème que le gouvernement a créé la Société d'Intérêt National des Produits Agricoles (SINPA), et procède à la mise en place de circuits de commercialisation complémentaires (achat aux producteurs par les collectivités décentralisées, financement BTM, regroupement au niveau des sous-préfectures et usinage).

#### 2.2.1.2. Les nécessités de stockage

La proposition de la BTM de construire 200 magasins de stockage de produits agricoles (capacité nominale 150'000 t.), principalement de riz (env. 140), répond également au souci du gouvernement d'augmenter la production et d'améliorer les circuits de commercialisation. Il s'agit en particulier :

- d'améliorer la commercialisation du riz par des offres d'achat au moment voulu, la réduction des transports du produit en période de pointe et une meilleure distribution des surplus régionaux
- d'augmenter la production de zones enclavées où la sécurité de vente n'existe pas jusqu'à présent, pas plus que la garantie d'une juste rétribution
- de diminuer les pertes (env. 2 à 5 %) de paddy par stockage inapproprié de la récolte, essentiellement par coulage et rongeurs.

Bien que non limités exclusivement au stockage de riz, 140 sur les 200 magasins prévus correspondent aux besoins de stockage de paddy établis par le Ministère du Développement Rural et de la Réforme Agraire (MDRRA, Statistiques Agricoles 1975/1977, annexe Nr 3). Les 60 autres répondent surtout aux besoins de stockage d'autres produits (café, cacao, girogole etc...) ou d'entreposage de riz en prévision de la période de soudure.

### 2.2.1.3. Types de magasins

Les magasins envisagés sont de deux types, tous deux déjà testés par la DATIC (Direction de l'Appui Technique et Idéologique aux collectivités). Le premier d'une capacité de 1'000 tonnes de paddy (volume utile 1'500 m3) sur une surface de base de 400 m2) est prévu en priorité pour le stockage dans les zones où le risque de cyclones est réduit. Le deuxième de 500 tonnes de capacité est conçu spécialement (semi-circulaire) pour résister aux cyclones. Les prix sont respectivement de FMG 6 Mio (Sfr. env. 50'000.-) et de FMG 4 Mio (Sfrs. env. 33'000.-). Les prévisions de la BTM portent sur 100 magasins de 1'000 t. et 100 de 500 t.

### 2.2.1.4. La procédure de décision

La décision d'octroi de crédit par la BTM pour la construction d'un magasin de stockage s'appuie nécessairement sur une demande formulée par le Fivondronana (sous-préfecture) et une étude du Ministère compétent (MDRRA) sur le volume de la production commercialisable, l'infrastructure de communications existante et les populations à desservir. Ces deux documents doivent être approuvés au préalable par le Comité Financier du Faritany (province).

La passation de marché se fait par appel d'offres pour tout investissement supérieur à 5 Mio FMG, sous contrôle de la "Commission des marchés" du Ministère des Transports, du Ministère des Finances et du Plan et du Ministère de l'intérieur. Le maître d'oeuvre est le Fivondronana sous contrôle BTM.

2.2.1.5. Financement

Les modalités de financement et d'amortissement sont basés sur les données suivantes :

- la BTM exige un autofinancement de la part du Fivondronana demandeur correspondant à 20 % du crédit. Cette part peut être allégée par une subvention du gouvernement.
- le Taux d'intérêt prévu est de 7,5 %. Cependant le gouvernement étudie actuellement la possibilité de ramener le taux à 6 % mais aucune décision définitive n'a encore été prise.
- le remboursement est financé par la ristourne de 2 FMG/Kg de paddy que reçoivent les collecteurs, en l'occurrence la collectivité décentralisée.

Schéma de financement et amortissement pour un magasin de 1'000 t. (1'500 m<sup>3</sup>, 400 m<sup>2</sup> à 15'000 FMG/m<sup>2</sup>)

Autofinancement + évaluation subvention	FMG 1'000'000.--
Crédit BTM (intérêt à 7,5 %)	<u>5'000'000.--</u>
	FMG 6'000'000.--

Durée du crédit : max. 15 ans.

Assises de l'amortissement (avec un taux de remplissage de 100 % du magasin)

Ressources :	ristourne de 2 FMG/Kg	FMG 2'000'000.--
Emplois :	perte pour dessiccation (2%) 20t. 35 FMG	700'000.--
	assurance	100'000.--
	frais de collecte (rémunération acheteur)	500'000.--
	charges magasin	100'000.--
	solde libérable pour annuités	<u>600'000.--</u>
	Équilibre	0

./.



En utilisant tout le solde libérable au service de la dette, le remboursement total du crédit avec intérêts ne nécessiterait que 13 années et demi. Inversement, établi sur 15 ans, le paiement des annuités exige un taux de remplissage du magasin de 95 %.

Par contre, un intérêt de 6 %, tel qu'il sera sans doute imposé par le gouvernement, exige des annuités de seulement 515'000.- FMC et donc un taux de remplissage du magasin de moins de 90 %.

Ces calculs reposent sur l'hypothèse d'un usage exclusif des magasins pour le stockage du riz. Dans la pratique, ils serviront naturellement aussi pour les autres productions locales comme le maïs, les haricots, etc ... dans des proportions variables selon les régions, abaissant d'autant le taux de remplissage minimum de riz et améliorant d'autant la rentabilité de ces magasins.

Les magasins de 500 t. seront erigés dans les zones à prédominance de cultures riches, à haute valeur spéculative, mais de volume relativement faible de production (cas du littoral Est et du Nord). Dans ces conditions, l'amortissement est encore plus rapide que dans le cas de riz. La BTM a cependant décidé d'appliquer les mêmes facilités de crédit pour les magasins de 1'000 t.

#### 2.1.6. Statut et gestion des magasins

Les coopératives de base sont mises en place comme instrument économique au niveau des Fokonolona. C'est elles qui seront amenées à gérer les magasins à créer, au fur et à mesure de la mise en place de ces entreprises. En attendant trois formes de

gestion seront appliquées. La BTM, avec raison, veut rester très souple dans le choix de la structure d'accueil selon les possibilités réelles locales de gestion :

- type "coopérative" au niveau des Unions de Coopératives de base. Dans le cas où effectivement ces coopératives existent et offrent des garanties suffisantes de saine gestion, les magasins de stockage leur seront confiés. Le contrôle se fera par l'intermédiaire de l'Union des Coopératives (niveau sous-préfecture).
- type "Sociétés d'Etat" qui sont encore dans de nombreux cas les partenaires commerciaux des collectivités décentralisées et qui ont assuré jusqu'à présent la collecte et la distribution. Elles ont aussi une fonction d'approvisionnement en denrées de première nécessité.
- type "magasin" abritant les produits ou marchandises en nantissement régulier auprès de la banque. Dans ce cas un contrôle direct sera opéré par la BTM.

Pour les deux derniers types, les magasins seront placés en location, à charge pour les collectivités décentralisées ou les Unions de Coopératives de les reprendre à leur compte lorsqu'elles auront fait montre d'une gestion satisfaisante.

Finalement la BTM envisage également la gestion directe lorsque les autres possibilités s'avèrent trop aléatoires.

Il est impossible de déterminer actuellement la proportion des différents types de gestion, les demandes de magasin étant en voie d'établissement.

La liberté laissée à la BTM de choisir elle-même, cas par cas, le type le mieux approprié est une garantie supplémentaire de succès.

Pour chaque magasin sera établie une "DINA", convention entre la BTM et l'organisme responsable du magasin, fixant les responsabilités respectives et les modalités de financement.

./.

### 2.2.1.7. Programme de réalisation

Il est prévu de financer 75 magasins de stockage sur le crédit d'aide financière étalé sur deux ans :

1979	50 magasins	SFRS 2'000'000.--	FMG	250 Mio
1980	25 "	SFRS 1'000'000.--	FMG	125 Mio

La BTM est en pourparlers avec le Fonds Européen de Développement pour le financement des 125 magasins restants, avec de bonnes perspectives de succès.

### 2.2.2. Equipement de culture attelée

#### 2.2.2.1. La culture attelée à Madagascar

Madagascar compte environ 650'000 petites exploitations dont la grande majorité se situe entre 2 et 6 ha de superficie cultivées à la main. La diffusion de matériel pour la culture attelée est parfaitement justifiée dans ce pays en raison de :

- la structure (riziculture en terrasses de surface relativement limitée) et la dimension des exploitations paysannes
- l'introduction parallèle de méthodes plus productives (repiquage, fumure, etc ...)
- la difficulté de la mise en oeuvre en commun ou sur la base coopérative de machines à moteur par l'insuffisance des moyens d'accès et l'absence virtuelle de moyens de communication sûrs et rapides
- le mauvais état des routes qui empêche un déplacement rapide de machines coûteuses et de grande dimension.
- l'absence de services de réparation et de pièces de rechange en nombre suffisant
- la volonté politique exprimée de limiter les importations.

On estime actuellement à environ 100'000 le nombre de charrues dans le pays. Ce chiffre donne une idée de l'intérêt par les paysans pour ce matériel. Les autres équipements comme herses, semoirs, charrettes sont moins nombreux mais représentent cependant une quantité considérable.

Le nombre de charrettes de fabrication artisanale, variées et parfois très ingénieuses atteste aussi leur utilité.

#### 2.2.2.2. Le rôle du crédit pour la diffusion de la culture attelée

Le tableau suivant montre l'évolution des petits crédits agricoles (PCA) au cours des trois dernières années (chiffres arrondis) :

	1975	1976	1977
Nbre bénéficiaires PCA	15'000	22'000	59'000
Octrois PCA	650 Mio	800 Mio	2'400 Mio
dont crédits investis.	360 Mio	540 Mio	1'190 Mio

L'effort de la BTM en vue de toucher un plus grand nombre de petits exploitants est sensible. Les proportions entre crédits d'investissement (boeufs et équipement divers) et la faisance-valoir et investissements relatifs aux travaux rizicoles se maintiennent. Pour l'année 1977, près de 50 % des charrues vendues à Madagascar l'ont été sur crédit BTM.

Jusqu'à présent les conditions d'octroi de crédit (soins de la terre et moyens de production) étaient les suivantes :

- 2 ha de rizière ou de terrain apte à cette culture ;
- 20 % de fonds propres ;
- étable couverte ;
- prise en charge des dépenses de dressage des boeufs.

Le crédit ne pouvait dépasser FMG 150'000 (environ SFR 1'200.-), remboursable en 3 ans avec un intérêt de 6 %.

./.

- 12 -

Bien que relativement douces, ces conditions ne permettent guère l'accès au crédit aux petits exploitants. L'appui financier prévu permettra de modifier les conditions de la manière suivante :

- remboursement sur 5 ans au minimum ;
- 10 % de fonds propres, éventuellement abandon de cette condition dans certains cas.
- abaissement de la surface minimale en rizière.

### 2.2.2.3. L'intérêt du cultivateur

Les éléments qui ont permis l'établissement du compte d'exploitation prévisionnel et les mouvements financiers sont principalement les données d'expérience de la BTM et les essais du "Centre National d'Etudes et d'Expérimentation de Machinisme Agricole" à Tananarive. Le premier tableau compare les comptes d'exploitation de rizières de 1, 2 et 3 ha avec culture attelée en admettant que la charge totale de l'équipement repose sur cette culture.

	<u>1 ha</u>	<u>2 ha</u>	<u>3 ha</u>
Main-d'oeuvre	48'900	97'800	146'700
Engrais	7'200	14'400	21'600
Amort. boeufs *)	8'000	8'000	8'000
Amort. équipement	<u>14'000</u>	<u>14'000</u>	<u>14'000</u>
Dépenses totales	78'100	134'200	190'300
Recettes (à 2t/ha à FMG 35.-)	<u>70'000</u>	<u>140'000</u>	<u>210'000</u>
Résultat	- 8'100	+ 5'800	+ 19'700
	=====	=====	=====

\*) L'amortissement des boeufs tient compte de la revente des animaux après 5 ans.

./.

Ce calcul ne dégage un résultat positif qu'à partir de 2 ha de rizière environ par exploitation, ce qui confirme à priori la condition bancaire de surface minimum disponible.

Cependant d'une part, il est rare qu'un paysan s'équipe en une fois pour la culture attelée et, d'autre part il dispose généralement d'un boeuf à l'embouche. La charrette, qui représente 75 % de l'investissement en équipement, n'est d'ailleurs pas un investissement prioritaire pour augmenter la productivité de l'exploitation. Une surface de 1 ha de rizière est donc tout à fait acceptable comme base de production, si l'investissement est adapté aux conditions particulières de chacun.

L'étude du mouvement monétaire chez le paysan est cependant indispensable pour déterminer la factibilité du crédit à la culture attelée.

Les encaisses et dépenses de l'exploitant d'une rizière de 2 ha lui permettent sans difficulté de procéder à chaque récolte aux remboursements exigés. Ce tableau ne tient pas compte du fait que l'équipement de culture attelée est également utilisé pour d'autres cultures et permet d'agrandir ainsi la surface cultivée par exploitation. Cette surface ne peut cependant pas dépasser normalement 5 ha en raison des pointes saisonnières de travail.

(tableau ci-après)

./.

Exploitation de 2 ha de rizière équipée en culture attelée sur crédit BTM

	An 1	An 2	An 3	An 4	An 5	An 6	An 7
Capital propre	19'000	-	-	-	-	-	-
Prêt à court terme (engrais)	-	7'200	7'200	7'200	7'200	7'200	7'200
Prêt à moyen terme (boeufs)	72'000	-	-	-	-	-	40'000
" " (équipement)	103'000	-	-	-	-	-	26'000*
Vente riz (autoconsommation déduite)	-	112'000	112'000	112'000	112'000	112'000	112'000
Vente boeufs	-	-	-	-	-	-	40'000
<u>Total encaisse</u>	<u>194'000</u>	<u>119'200</u>	<u>119'200</u>	<u>119'200</u>	<u>119'200</u>	<u>119'200</u>	<u>214'200</u>
Achat engrais	-	7'200	7'200	7'200	7'200	7'200	7'200
Achat boeufs	80'000	-	-	-	-	-	80'000
Achat équipement	114'000	-	-	-	-	-	26'000
Remb. engrais + int. 1%/mois	-	7'600	7'600	7'600	7'600	7'600	7'600
Remb. boeufs + int. 6%/an	-	18'850	17'980	17'110	16'240	15'370	-
Remb. équip. + int. 6%/an	-	26'780	25'544	24'308	23'072	21'836	-
<u>Total dépenses</u>	<u>194'000</u>	<u>60'400</u>	<u>58'334</u>	<u>56'218</u>	<u>54'112</u>	<u>52'006</u>	<u>120'800</u>
<u>Solde</u>	-	- 58'600	60'866	62'982	65'088	67'194	93'600

\* La charrette ayant une durée de vie de 10 ans n'est pas comprise dans le crédit an 7.

#### 2.2.2.4. La contribution de l'aide financière

Un crédit de Sfrs. 4 Mio est prévu pour cette ligne de crédit en première année. Ceci correspond à environ 6'000 boeufs, 15'000 charrues et 500 charrettes. Les effets porteront essentiellement sur l'amélioration des conditions de crédit, l'extension géographique du programme et l'augmentation de la surface cultivée, surtout en riz. Les remboursements permettront à la BTM de continuer cette action bien qu'à un rythme plus faible si d'autres sources de financement ne prennent le relai (Etat, Banque Mondiale).

#### 2.2.3. Artisanat rural

L'intérêt des autorités pour le secteur artisanal est indéniable et les actions menées par la Direction de l'Industrie du Ministère de l'Economie et du Commerce, le Centre Economique et Technique de l'Artisanat (CETA), la Direction pour l'Appui Technique et Idéologique aux Collectivités (DATIC) et d'autres organismes du secteur public ou d'institutions privées sont, dans l'ensemble, positives. Mais aucune politique globale, devant permettre le développement intégral de l'artisanat, n'a jamais été déterminée. C'est pourquoi le Gouvernement a demandé la collaboration du PNUD afin d'étudier la structure d'un office de l'artisanat, chargé d'établir et de réaliser un programme de grande envergure, dans le but d'assurer le développement de l'artisanat traditionnel.

L'effet réel de cet office sur le terrain ne pourra cependant pas se faire sentir avant 4 ou 5 ans. La ligne de crédit proposée est donc une solution intermédiaire avant la mise en place d'une structure mieux définie qui prévoit la constitution par l'Etat d'un fonds de garantie pour l'artisanat et la dotation par l'Etat d'un fonds qui sera géré par la BTM pour financer les demandes de crédit.



- 16 -

Les branches d'artisanat considérés ici sont :

- l'artisanat de production utilitaire, principalement rural, transformant des matières premières locales en biens de consommation traditionnels, populaires ;
- l'artisanat folklorique, d'art populaire, inspiré de traditions locales ou régionales, utilisant également des matières premières locales, et dont la production est destinée à la consommation locale ou à l'exportation ;
- l'artisanat de production, utilisant des matériaux importés ou de récupération, fabriquant des objets ou de l'équipement d'usage traditionnel dans les zones rurales (par exemple marmites en fonte d'aluminium, petit outillage et équipement agricole).

Une étude de l'Institut National de Statistique et de Recherche Economique recensait en 1975 plus de 7'000 entreprises artisanales entre 5 et 20 salariés et environ autant de moins de 5 salariés. Ces chiffres semblent largement sous-estimés surtout en ce qui concerne la deuxième catégorie.

De 1965 à 1972, la BTM a consenti 101'498 prêts pour 34 Mio de FMG, dont 222 prêts, pour 140 Mio, au secteur artisanal, soit seulement 0,42 % de la valeur des prêts consentis. En 1975, elle accordait 38 prêts pour un montant de 55 Mio et en 1976 70 pour 155 Mio.

La BTM n'a pas accordé en 1977 de crédits à l'artisanat, ce volet des activités de la BTM ayant été repris par la Banque Nationale pour le Développement Industriel (BNDI). L'évolution des années précédentes montre le développement favorable de ce type d'activité. L'expérience a montré que la BNDI ne touchait pas l'artisanat rural, sa structure d'implantation n'étant pas adéquate. C'est la raison pour laquelle la BTM a décidé de reprendre cette activité au niveau du monde rural, mais avec une autre orientation que l'ancienne BNM (1976 : 81 % des crédits à la commercialisation dont 72 % aux entreprises de construction - 67,5 % des crédits consentis dans la région de Tananarive).

./.

- 17 -

La politique de crédit à l'artisanat élaborée par la BTM vise à une meilleure prise en charge de ce secteur par les collectivités décentralisées qui seront responsables de la promotion et des demandes de crédit. Les interventions de la Banque s'étendront aussi bien au domaine des investissements purs qu'au fonds de roulement. L'apport personnel de l'artisan sera ramené à 10 %, sinon complètement supprimé aussi bien sur le plan investissement que fonds de roulement. Les montants du fonds de roulement consentis au départ seront limités mais renouvelables jusqu'à ce que l'entreprise arrive à s'autofinancer et pourront aussi être octroyés aux artisans ne désirant pas investir. Une préférence marquée sera donnée dans un premier temps aux entreprises de fabrication et de réparation des outillages agricoles. Le plafond est de 200'000 FMG par artisan.

Comme déjà mentionné, cette ligne de crédit sert de relais jusqu'à la mise en application du "Plan de promotion et de développement de l'artisanat traditionnel malagasy", en particulier, l'approbation du décret portant création de l'office malagasy de l'artisanat, la création des centres régionaux de développement artisanal et la mise en place de l'artisanat formel organisé. Elle remplit des besoins immédiats pour optimiser le rendement de l'artisanat actuel, compte tenu de son niveau de capacité technique et la nécessité d'entretenir les moyens de travail existants.

Les montants annuels prévus sont de :

an 1	: Sfrs. 0,4 Mio	(FMG 50 Mio)
an 2	: Sfrs. 0,8 Mio	(FMG 100 Mio)
an 3	: Sfrs. 1,2 Mio	(FMG 150 Mio)

./.

#### 2.2.4. Les crédits de faisance-valoir

Ces crédits portent sur l'ouverture de nouvelles terres et l'augmentation des moyens de production (semences, engrais). Ce sont aussi les crédits-tests pour l'implantation dans une nouvelle région, moins risqués parce que quantitativement et temporellement plus limités. Le minimum octroyé est de FMG 1'500, ce qui permet l'accès aux petits exploitants, le maximum étant de FMG 150'000.-. Jusqu'en 1978, le financement propre exigé était de 1/3, un adoucissement des conditions de crédit est à l'étude.

La grande majorité de ces crédits a été octroyée jusqu'à présent pour la culture du riz, en priorité pour l'achat de semences et d'engrais.

Des essais effectués à Madagascar sur plusieurs sols ont montré que l'augmentation des rendements par apport de fumure dépassait généralement 30 % ("Réponse du riz aux applications d'engrais", FAO, 1966). Le coût de la dose d'engrais conseillée par ha (200 Kg) s'élevant à FMG 16'000, l'augmentation de rendement doit atteindre au minimum 460 Kg/ha (environ 25 % du rendement moyen global pour toute l'île) pour couvrir les frais, ce que la pratique confirme sans peine.

En ce qui concerne l'ouverture de nouvelles terres à la culture, elle se fait généralement sous la forme de location d'un train de culture attelée et correspond aux indications fournies à propos du précédent objet de crédit.

En règle générale, les crédits de faisance-valoir ont pour tâche de compléter des investissements plutôt que de tester les réactions des paysans envers une politique de crédit plus dynamique. La BTM est parfaitement consciente de cet aspect et souhaite en tenir mieux compte dans la mesure où ses disponibilités le lui permettent.

Un crédit de 2,5 Millions de francs suisses est prévu pour la faisance-valoir ce qui représente environ un cinquième des octrois actuellement engagés à ce titre par la BTM.

#### 2.2.5. Extension du réseau bancaire

Bien que jouissant d'un réseau relativement large d'agences et de bureaux, la BTM est encore loin de pouvoir remplir sa mission de promotion du développement rural au niveau de toute l'île. En fait, seuls 15 % environ de la population sont effectivement touchés par la banque et ceci en majorité sur les hauts-plateaux. Les côtes et le Sud, à l'exception de Tamatave (port le plus important du pays) sont généralement très mal desservis.

Poursuivant sa politique d'extension de son réseau, la BTM prévoit l'ouverture de 10 nouvelles agences au cours des deux prochaines années. Elle est aussi consciente que cette politique, particulièrement si elle vise des régions qui n'ont pas encore eu de relations avec l'institution bancaire, est coûteuse dans sa phase initiale. Elle estime qu'un bureau couvre ses frais lorsqu'il atteint FMG 200 Mio d'octrois, généralement après 2 ans d'activité. Il est évident que sur le plan strictement économique, la BTM a intérêt à ouvrir des agences avant tout dans des régions déjà bien structurées et à octroyer des crédits d'un montant plus élevé. Ces deux tendances sont cependant contraires à sa vocation d'appui aux plus démunis et dans les régions jusqu'à présent délaissées. C'est dans le but de permettre à la banque d'appliquer sa politique de développement qu'il est prévu de contribuer aux frais de fonctionnement de 10 agences pendant les deux premières années de leur activité. Les frais de fonctionnement s'élevant en moyenne à FMG 6 Mio par agence et par an, notre prise en charge serait de 100% la première année, et 50 %

./.

- 20 -

la deuxième et 25 % la troisième selon le calendrier suivant :

	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>
	Mio FMG	Mio FMG	Mio FMG
5 agences	30	15	-
5 agences	-	30	15
Total FMG	30	45	15
Total SFRS x 1000	250	375	125

L'ouverture de ces 10 agences devrait permettre de toucher environ 50'000 bénéficiaires supplémentaires après 2 ans d'activité (moyenne de crédit par bénéficiaire de FMG 40'000).

#### 2.2.6. Les crédits non affectés

Une partie du crédit n'a pas encore de destination précise. En effet, la nouvelle politique mise en place avec la création de la BTM orientée notamment vers des bénéficiaires jusqu'à présent géographiquement ou économiquement exclus du système de crédit, exige d'une part la prospection dans de nouvelles zones où les besoins ne sont pas nécessairement identiques à ceux des régions d'implantation actuelle (cf. paragraphe 2.2.4.) et, d'autre part, la recherche de nouvelles formes et objets de crédit.

Le système traditionnel de crédit repose sur le principe de la rentabilité d'investissements présentant un minimum de risques. Les conséquences sont généralement des crédits aux exploitants les plus aisés (offrant les meilleures garanties) et des objets

./.

de crédit peu novateurs, réputés "sûrs". Or, les actions de coopération ont précisément pour but d'appuyer les efforts des plus défavorisés et la recherche de solutions propres à la population concernée. Les discussions avec les cadres de la BTM nous ont convaincus de leur sincérité et des efforts réels entrepris dans ce sens tout comme d'ailleurs de la difficulté à imaginer, à créer de nouvelles procédures face à l'inertie d'un système rodé depuis longtemps. Quelques idées ont cependant été émises : elles doivent être étudiées quant à leur factibilité pratique pour la BTM et à leur effet potentiel sur le développement rural. Une fois mises au point, la BTM nous proposera un dossier qui, accepté par la DDA, permettra la libération du crédit correspondant des fonds non affectés.

Il pourrait s'agir par exemple de :

- programme d'embouche bovine (des essais sont en cours sur crédit Banque Mondiale) ;
- ouverture de lignes de crédits à certain Fivodronana pour le financement de programmes de développement ;
- financement de paysans semenciers (l'approvisionnement en semences de haute qualité est encore insatisfaisant) ;
- aménagements hydro-agricoles collectifs ;
- puits de village ;
- décortiqueuse de paddy ;
- sucreries artisanales ;
- diverses autres installations simples de transformation des produits agricoles ...

Les critères de choix définitif seront :

- la catégorie de bénéficiaires potentiels ;
- le caractère novateur de l'objet et des modalités de crédit ;
- les effets locaux et régionaux ;
- l'intérêt des collectivités décentralisées.

### 2.3. La répartition du crédit

	1978 (Jt 78-Ju 79)	1979 (Jt 79-Ju80)	1980 (Jt 80-Ju 81)
	(en milliers de Sfrs.)		
Magasins de stockage	2'000	1'000	-
Culture attelée	4'000	-	-
Artisanat rural	400	800	1'200
Faisance-valoir	2'500	-	-
Fonct.nouvelles agences	250	375	125
Fonds non affectés	-	500	1'850
Sous-total	9'150	2'675	3'175
<hr/>			
T O T A L		15'000	

Le calendrier de mobilisation des fonds en millions de francs suisses serait le suivant :

- 7,0 à la signature de l'Accord (1978)
- 5,0 avant le 31 janvier 1979
- 3,0 avant le 30 juin 1980

./.

Les remboursements et les intérêts alimentent le fonds constitué initialement par les apports suisses. L'annexe Nr 9 "Rotation du Fonds Suisse" donne les montants cumulés disponibles pour des prêts en fonction du rythme des remboursements et des intérêts après 15 ans :

- Pour les magasins de stockage 3 Mio d'apport initial permettent 7.6 Mio de prêts
- pour la culture attelée, 4 Mio permettent 19,2 Mio
- pour la faisance-valoir, 2,5 Mio permettent 44,4 Mio

### 3. Modalités

- 3.1. L'aide financière accordée à Madagascar est entièrement rétrocédée à la BTM. Elle constitue auprès de celle-ci un "Fonds Suisse" dont l'affectation est réglée par l'accord d'aide financière. Le Fonds suisse est inscrit séparément au bilan de la BTM. Il est constitué initialement par l'apport suisse, puis reconstitué par les remboursements et les intérêts. Il s'agit donc d'un fonds de roulement.
- 3.2. L'aide financière est accordée à titre de don, et ceci pour les raisons suivantes :
- 3.2.1. L'effet principal du crédit rural est l'amélioration du niveau de vie des cultivateurs. Le don permet à la BTM de maintenir (et d'accroître avec les intérêts) l'influence acquise dans ce domaine au-delà de la durée de l'accord.
- 3.2.2. La BTM, comme organisme bancaire de développement, permet l'utilisation permanente de l'aide financière suisse aux fins du développement rural de Madagascar. Les montants remboursés par les bénéficiaires peuvent être réinvestis dans le même but. Le mécanisme garantit que l'aide financière ne soit pas détournée de son but.



- 3.2.2. Le choix des projets se fera sur une base économiquement saine grâce à la capacité de gestion de la BTM, et au fait que l'aide est accordée sous forme de prêts.
- 3.2.3. Ces conditions permettent de tenir compte de la faiblesse structurelle de la balance des paiements de Madagascar.
- 3.3. Les prêts accordés grâce au "Fonds suisse" le seront aux conditions habituelles de la BTM. L'intérêt perçu par la BTM sera ajouté au Fonds suisse et utilisé pour de nouveaux investissements.

Cependant la BTM sera autorisée à garder pour ses frais de fonctionnement une marge d'intervention identique à celle que la République malgache fixe pour les interventions sur fonds publics. Elle se monte actuellement à 2 %.

Par ailleurs, une marge de 1 % sera utilisée à constituer une provision pour créances douteuses. Cette provision permettra à la BTM d'élargir le champ de ses interventions, en acceptant de plus grands risques.

- 3.4. Un système d'assurance sera étudié pour éviter aux bénéficiaires de crédit les pertes financières qui résulteraient d'évènements hors de leur contrôle (par expl. catastrophes naturelles).
- 3.5. Les montants utilisés pour la création de nouvelles agences seront considérés comme des subventions à fonds perdus. Le Fonds suisse sera diminué d'autant.
- 3.6. A l'échéance de l'accord, après 15 ans, le Fonds suisse sera intégré au capital de la BTM et deviendra propriété de l'Etat malgache.

3.6. L'aide financière sera versée en trois tranches, en 1976, 79 et 80. Le versement se fera directement sur un compte en faveur de la BTM. Il n'est pas prévu d'utiliser le service de la Banque Nationale Suisse.

### 3.7. Conditions d'acquisition

Les acquisitions se feront selon les règles internes de la BTM. Aucune restriction n'est imposée quant à la provenance des biens et des services.

### 3.8. Contrôle

Les dispositions habituelles en matière de contrôle financier seront spécifiées dans l'Accord. Les montants octroyés devront figurer au bilan de la BTM.

## 4. Justification

Tout en revêtant une importance certaine pour l'économie malgache, la ligne de crédit de 15 Mio à la BTM correspond aux priorités définies par la DDA.

Il est évident, en premier lieu, que la BTM joue un rôle essentiel dans l'économie du pays et que ce rôle est appelé encore à se développer. La BTM est la seule banque malgache à travailler en milieu rural. Ses activités en matière de crédit agricole ont été jusqu'ici fructueuses puisque, notamment, le taux de remboursement des prêts aux paysans est de l'ordre de 95 %. La ligne de crédit que la DDA prévoit d'accorder à cette institution-clé du développement rural permettra de renforcer considérablement les assises

./.

de cette dernière, en la dotant de moyens financiers permanents qu'elle pourra engager en faveur du milieu rural.

### Aspects quantitatifs

Dans les trois cas où les données le permettent, un calcul de rentabilité a été fait :

- le taux de rentabilité interne pour les magasins de stockage calculé sur leur seule utilisation comme entrepôts à riz (\*) varie de 8 à 20 % selon les hypothèses. Le taux de 8 % correspond à une hypothèse minimale de seulement 3 % de pertes après récolte évitées par le stockage et une utilisation à 64 % de la capacité minimale des magasins. Le taux de 20 % est atteint pour 5 % de pertes évitées et 30 % d'utilisation. (cf. annexe Nr 4).
- Pour la culture attelée, sans augmentation de surface cultivée, le taux de rentabilité interne est de 26 %. Il dépasse 45 % lorsque les disponibilités en terres permettent une extension de l'exploitation (cf annexe Nr 5)
- Le taux de rentabilité interne des crédits de faisance-valoir, dans l'hypothèse de leur entière affectation à l'achat d'engrais, varie de 9 % à 75 % selon l'augmentation de rendement obtenue (500 Kg/ha, resp. 300 Kg/ha) - cf annexe Nr 6.
- Le nombre de bénéficiaires directs de crédit est de :
  - 100'000 ± 10'000 pour les magasins de stockage
  - 12'000 la première année et env. 2'500 les années ultérieures pour la culture attelée
  - environ 7'000 au cours des premières 3 années et 2'000 pour chaque année ultérieure pour l'artisanat
  - environ 12'000 par an pour la faisance-valoir (cf annexe 7)

(\*) alors qu'ils servent évidemment au stockage d'autres produits agricoles.

- 27 -

- Dans l'hypothèse la plus pessimiste, l'économie de devises réalisées par la diminution d'importation de riz serait de :

An .1	:	1'680	Mio FMG
An '2	:	1'859	Mio FMG
An .3	:	2'015	Mio FMG

(cf annexe Nr 8)

- Le gouvernement garantissant le prix du riz au consommateur en prenant à sa charge le différentiel par rapport au prix de revient du riz local - celui-ci étant lui-même d'environ FMG 25 /Kg inférieur au prix du riz importé, l'économie réalisée par le gouvernement serait durant les 3 premières années respectivement de 420, 465 et 504 Mio FMG. (cf annexe Nr 8)

#### Aspects qualitatifs

Le montant de l'apport suisse est à la mesure des capacités de gestion de la BTM. Ayant déjà fait ses preuves en matière de crédit agricole, cette banque sera mieux à même de répondre aux demandes de crédit formulées par les paysans, les artisans et les collectivités décentralisées. La proportion de ses engagements à moyen et long terme va ainsi pouvoir s'accroître par rapport aux opérations à caractère purement commercial.

Les objets de la ligne de crédit ont déjà été examinés dans le corps de la proposition. Qu'il suffise de rapporter ici que :

- par les magasins de stockage, l'appareil de commercialisation de la production agricole sera grandement renforcé et qu'il passera de plus en plus dans les mains des collectivités

./.

- décentralisées d'où un meilleur drainage des produits vivriers et un approvisionnement facilité des Centres de consommation ;
- par la diffusion de la culture attelée et des équipements agricoles, un nombre élevé d'agriculteurs seront en mesure d'accroître les rendements à l'unité de surface et d'étendre la dimension de leur exploitation ;
  - par la faisance-valoir, directe, les paysans pourront requérir année après année les engrais, insecticides et autres moyens de production nécessaires à la mise en valeur de leurs terres ;
  - par l'appui à l'artisanat, il sera possible de mieux répondre aux besoins en réparation du matériel agricole des paysans, dont une part non négligeable se trouve actuellement immobilisée ;
  - par la mise à disposition de fonds non préalablement affectés, la DDA fournit à la BTM une occasion de mettre peu à peu au point de nouvelles formes de crédit au milieu rural et d'appuyer des initiatives paysannes qui, aujourd'hui, ont peu de chance d'aboutir faute de mesures de soutien adaptées.

Conforme en cela aux priorités arrêtées dans la loi suisse sur le développement, la ligne de crédit à la BTM permettra à cette dernière de développer ses activités hors des régions plus favorisées du pays et de prendre en compte les demandes de crédit présentées par les paysans plus pauvres. Par ailleurs, du fait de l'introduction au niveau de fokonolom du système de la caution solidaire, la maîtrise du développement par la base paysanne sera renforcée.

=/=

## 5. Bases juridiques

- 5.1. En vertu de l'article 24, alinéa 3, de la loi fédérale du 19 décembre 1968 sur les finances de la Confédération (RS 611.0) le Conseil fédéral est compétent pour régler la répartition des crédits de programme. Selon l'article 15, premier alinéa de l'Ordonnance du 12 décembre 1977 concernant la Coopération au Développement et l'Aide Humanitaire internationales (R.O. 1978-25) le Conseil fédéral "décide des mesures dont le coût prévisible atteint ou dépasse cinq millions de francs".
- 5.2. L'article 10 de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la Coopération au Développement et l'Aide Humanitaire internationales (R.O. 1977-1352) donne au Conseil fédéral la compétence de conclure des accords internationaux portant sur des mesures telles que celles d'aide financière .

Selon l'article 21 de l'Ordonnance précitée, le Conseil fédéral a délégué sa compétence à l'office compétent pour l'aide financière, en l'occurrence la Direction de la Coopération au Développement et de l'Aide Humanitaire.

I I I

## 6. Consultations préalables

Division du Commerce : d'accord

Administration des Finances : d'accord

1763

## I V

11. November 1978

7. Proposition

Sur la base de ces considérations, nous vous proposons :

d'accorder à la République Démocratique de Madagascar une aide financière de 15 Mio de francs suisses à titre de don à charge du crédit de programme de 735 Mio de francs pour la coopération au développement et l'aide financière (AF 21 juin 1978) pour constituer un Fonds suisse auprès de la Banque Nationale pour le Développement Rural de Madagascar (BTM).

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Pierre Aubert

dir. général Suisse,  
des Protocoles

*SAUBERT*