



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT
CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE
CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss

Décision

Decisione

-7 DEC. 1987

2231

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Berne, le 23 novembre 1987

AU CONSEIL FÉDÉRAL

Aide financière de Frs 40 millions en faveur de NABARD en Inde pour le refinancement de prêts dans le Secteur Non Agricole (Frs 30 mios) et le renforcement des capacités de l'institution (Frs 10 mios)

Vu la proposition du DFAE du 23 novembre 1987 de la "National Bank for Agricultural and Rural Development" (NABARD) en Inde, pour le refinancement de prêts

Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

décidé :

Une aide financière non remboursable de Frs 40 millions est accordée en faveur de NABARD en Inde pour le refinancement de prêts dans le Secteur Non Agricole (Frs 30 mios) et le renforcement des capacités de l'institution (Frs 10 mios).

Le montant de Frs 40 mios sera porté à la charge du nouveau crédit de programme de 2,1 milliards de francs selon l'AF du 23 septembre 1987. Au cas où l'ancien crédit de programme de 1,8 milliards du 18 septembre 1985 ne serait pas encore épuisé, la DDA est en droit d'engager ce projet sous cet ancien crédit de programme. Les dépenses découlant de cet engagement seront imputées à la rubrique budgétaire 202.493.01.

- une contribution de Frs. 10 millions destinée au développement des capacités de NABARD - en particulier par des appuis à la formation - notamment dans le Secteur Non Agricole.

Le projet proposé constitue la cinquième aide financière accordée par la Suisse à NABARD. Il fait suite à quatre contributions effectuées au total de Frs. 40, 25, 30 et 40 millions, accordés en 1979, 1980, 1981 et 1982. Les deux premières contributions ont été affectées au domaine de la petite irrigation paysanne, les deux suivantes se sont dirigées vers le secteur de l'artisanat et de la petite entreprise villageoise, tous deux secteurs qui ont connu des performances enregistrées par l'agriculture indienne en termes d'accroissement de la production agricole et du potentiel de création d'emplois. Les prêts financés par la Suisse ont été traduits par l'octroi de prêts à 1000 familles de artisans ou commerçants, dont le niveau de vie se situe au-dessus de la pauvreté (1). Selon des enquêtes effectuées par des consultants, ces prêts ont été dans l'ensemble utilisés à bon escient et une large mesure de développer des activités économiques

Pour extrait conforme

Le Secrétaire

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
X		EDA	12	-
		EDI		
		EJPD		
		EMD		
	X	EFD	7	-
	X	EVD	7	-
		EVED		
		BK		
	X	EFK	2	-
	X	Fin.Del.	2	-



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Berne, le 23 novembre 1987

AU CONSEIL FEDERAL

Fera l'objet d'un communiqué
de presse après la signature
de l'accord

Aide financière de Frs. 40 millions en faveur de la "National Bank for Agriculture and Rural Development" (NABARD), en Inde, pour le refinancement de prêts dans le Secteur Non Agricole (Frs. 30 millions) et le renforcement des capacités de l'institution (Frs. 10 millions)

I

La présente proposition recommande l'octroi d'une nouvelle aide financière à NABARD d'un montant total de Frs. 40 millions. Cette aide comprend deux composantes:

- une contribution de Frs. 30 millions destinée au refinancement par NABARD d'un premier cycle de prêts accordés par le système bancaire indien au Secteur Non Agricole (artisans et petites entreprises du milieu rural); au terme de ce premier cycle (entre 7 et 10 ans suivant la catégorie de prêts), les fonds pourront être utilisés par NABARD pour le financement d'activités de formation et de développement institutionnel;
- une contribution de Frs. 10 millions destinée au développement des capacités de NABARD - en particulier par des appuis à la formation - notamment dans le Secteur Non Agricole.

Le projet proposé constitue la cinquième aide financière accordée par la Suisse à NABARD. Il fait suite à quatre contributions respectivement de Frs. 40, 25, 30 et 40 millions, accordées en 1979, 1982, 1983 et 1984. Alors que les deux premières contributions ont été affectées au domaine de la petite irrigation paysanne, les deux suivantes se sont élargies au secteur de l'artisanat et de la petite entreprise villageoise, tenant compte en cela des performances remarquables enregistrées par l'agriculture indienne en termes d'accroissement de la production agricole et du potentiel considérable du Secteur Non Agricole au plan de la création d'emplois. Les appuis financiers apportés par la Suisse à NABARD se sont traduits par l'octroi de prêts à plus de 125'000 familles de petits paysans, artisans ou commerçants, dont le niveau de vie se situe en-dessous du seuil de pauvreté (1). Selon des enquêtes effectuées par des consultants indépendants, ces prêts ont été dans l'ensemble utilisés à bon escient et ont permis dans une large mesure de développer des activités économiques viables.

(1) Aujourd'hui de Rs 6'400/an (soit Fr. 750/an); cours actuel de la roupie indienne: 1 Frs. = 8,5 Rs.

La présente proposition tient compte des recommandations présentées par le Contrôle Fédéral des Finances à la suite de sa mission en Inde, en septembre-octobre 1986. Il est préconisé pour les prochaines années de se concentrer sur le Secteur Non Agricole, secteur relativement nouveau pour NABARD, dans lequel les apports suisses prendraient encore plus de signification. Par ailleurs, NABARD souhaite aujourd'hui que la Suisse contribue à renforcer ses capacités en matière de crédit rural, tout particulièrement par des appuis à la formation, les contributions suisses devant se concentrer dans le Secteur Non Agricole. Il convient de relever à ce propos que l'affectation, depuis 1986, auprès du Bureau de coordination de la DDA à Bangalore, d'un expert chargé de suivre le projet s'est avérée une mesure très judicieuse. Cet expert pourra jouer un rôle important dans le dialogue des politiques avec NABARD.

II

1. Situation économique de l'Inde

Depuis l'indépendance du pays en 1947, l'Inde a connu un taux d'accroissement moyen du produit intérieur brut (PIB) relativement constant d'environ 3,5%; durant les dernières années, grâce à la politique dynamique d'ouverture sur le monde poursuivie par Rajiv Gandhi, le taux d'accroissement moyen du PIB s'est mis à croître pour atteindre les 5%. La population a de son côté augmenté au taux annuel moyen de 2,5%.

Les premiers plans quinquennaux ont mis l'accent sur le développement de l'industrie lourde et de l'infrastructure de base; l'importance donnée au développement de l'agriculture à partir du début des années soixante a conduit, à travers la révolution verte, au rapide décollage de la production agricole transformant en vingt ans le pays d'importateur en exportateur net de produits vivriers. L'Inde dispose à l'heure actuelle d'un stock de grains qui lui permet de faire face seule aux conséquences de l'extrême sécheresse qui la frappe. Cette performance globale très satisfaisante ne saurait cependant dissimuler les innombrables problèmes de pauvreté qui frappent plus de 300 millions d'Indiens, un tiers des pauvres de ce monde et qui s'expriment sous forme de manque de possibilités d'emplois et d'insuffisance du pouvoir d'achat.

Comme le potentiel de l'agriculture en terme de création d'emplois et de revenus a été quasiment utilisé, la seule possibilité de fournir une occupation aux masses rurales et d'éviter un accroissement de l'exode vers les villes consiste à développer le Secteur Non Agricole, celui de l'artisanat et de la petite industrie villageoise. Le développement de l'esprit d'entreprise mais également la création d'emplois salariés permettront de réduire la pression sur les terres et de lutter à long terme contre la pauvreté.

2. Problématique du crédit rural en Inde et rôle de NABARD

En Inde, le crédit institutionnel, accessible aux petits paysans et artisans, est de création relativement récente. Il y a 25 à 30 ans, le recours aux usuriers représentait pour les plus démunis la seule possibilité d'obtenir du crédit. Les conséquences en étaient souvent dramatiques et pouvaient aller jusqu'à l'aliénation des terres, voire de la liberté (servage). Depuis lors, des progrès considérables ont été faits au plan du crédit institutionnel. Dès 1963, par la création de l'Agricultural Refinance and Development Corporation (ARDC), le Gouvernement s'est employé à mettre à disposition du système bancaire des ressources appropriées pour le refinancement du crédit rural. En

1982, l'ARDC a été transformée en NABARD, avec des compétences élargies pour le refinancement des banques coopératives et du Secteur Non Agricole. A l'heure actuelle, le Gouvernement indien mène une politique conséquente de lutte contre la pauvreté. Il a notamment contraint l'ensemble des banques de réaliser le 40% de leurs opérations dans les secteurs définis comme prioritaires (à savoir la petite agriculture, l'artisanat et la petite entreprise).

NABARD a joué un rôle capital dans le développement du crédit institutionnel en milieu rural. Grâce aux ressources mises à sa disposition par le Gouvernement, la Banque Centrale (Reserve Bank of India) et l'aide extérieure, elle s'est trouvée en mesure de refinancer les prêts des banques coopératives, des banques commerciales et des banques régionales rurales sur une très grande échelle, incitant par là-même ces institutions à développer leurs engagements en faveur du milieu rural. Son volume de refinancement est ainsi passé de Rs 6 milliards en 1982 à Rs 12 milliards 4 ans plus tard pour les prêts à moyen et long terme, et de Rs 9 à 13 milliards pour le court terme au cours de la même période. Le refinancement de NABARD complète de façon significative les ressources propres (dépôts) du système bancaire (2).

NABARD exerce également une fonction de régulation du système bancaire, car elle est chargée d'inspecter les banques, d'établir des critères d'éligibilité au refinancement (en fonction du niveau de recouvrement des prêts), de mettre au point des lignes directrices pour l'appréciation des prêts, etc.

NABARD joue enfin un rôle important de "développement institutionnel"; ce champ d'activité comprend la formation du personnel, la réhabilitation des banques dont les performances sont insuffisantes, l'expérimentation de projets-pilotes destinés à améliorer l'efficacité du système bancaire et/ou à diversifier ses activités.

3. Appréciation de la 4ème contribution suisse à NABARD

La 4ème contribution suisse à NABARD - d'un montant de Frs. 40 millions - a été affectée au cofinancement d'un important programme lancé par le Gouvernement, dans le cadre du 6ème Plan de développement, pour lutter contre la pauvreté. NABARD s'est vue chargée de refinancer les prêts accordés par les banques au titre de ce programme (appelé "Integrated Rural Development Programme - IRDP") jusqu'à concurrence d'un plafond pouvant aller jusqu'à 90%. Ce programme concerne aussi bien l'agriculture que les activités qui lui sont liées (artisanat, petite industrie, services).

La contribution suisse a permis d'accorder environ 85'000 prêts (de Rs 6'000 en moyenne) à des paysans marginaux, ouvriers agricoles, artisans et autres, dont le revenu familial ne dépasse pas Rs 6'400 par an, améliorant ainsi le niveau de vie de quelque 425'000 personnes.

Les avis sur l'efficacité de l'IRDP sont partagés. Certains mettent en évidence la lourdeur bureaucratique des administrations impliquées dans sa mise en oeuvre ainsi que le poids des considérations socio-politiques dans le choix des bénéficiaires. D'autres, en revanche, y voient une occasion pour les couches

(2) En 1984/85, le refinancement représentait 10% des nouveaux prêts des banques coopératives, 16% pour les banques commerciales, 24% pour les banques régionales rurales et 68% pour les banques hypothécaires rurales.

démunies d'accéder à un revenu plus stable. Une enquête commanditée par la DDA auprès d'un échantillon de 250 bénéficiaires conclut que les résultats sont dans la majorité des cas relativement positifs, tout en montrant les limites de ce type d'intervention (par exemple caractère peu novateur des entreprises lancées).

4. L'importance du Secteur Non Agricole pour NABARD dans les années à venir

Indépendamment et hors de l'IRDP, NABARD s'intéresse de plus en plus au Secteur Non Agricole. En milieu rural, les possibilités de créer de nouveaux emplois dans l'agriculture elle-même sont restreintes (offre inélastique des terres agricoles). Il y a donc lieu de développer des occasions de travail dans l'artisanat, la petite entreprise villageoise, les services. NABARD s'emploie depuis un an ou deux à inciter les banques à développer leurs engagements en faveur de ce type d'investissement. Elle s'est notamment engagée à refinancer à 100% les prêts accordés par le système bancaire dans ce Secteur Non Agricole. Comparativement au mode d'intervention de l'IRDP, NABARD voit dans cet engagement des banques de meilleures chances d'assurer la viabilité des projets.

Au cours de la période du 6ème Plan (1979/80 - 1984/85), la production du Secteur Non Agricole ("Tiny, village and cottage industries") est passée de Rs 44,5 mds à Rs 77,3 mds; d'ici la fin du 7ème Plan (1989/90), l'on escompte qu'elle passera à Rs 117,6 mds, générant un nombre d'emplois proche des 22 millions. La contribution de ce secteur aux exportations est loin d'être négligeable (22 à 24% du total).

D'ores et déjà il apparaît que les refinancements de NABARD dans le Secteur Non Agricole, hors IRDP, prennent de plus en plus d'importance : de Rs 50 mios en 1985/86, ils sont passés à Rs 150 mios en 1986/87. Les prévisions pour 1987/88 dépassent largement les Rs 300 mios. Les études faites par NABARD ont montré la viabilité financière des investissements dans ce secteur.

5. La nouvelle aide financière suisse à NABARD: composantes et conditions

Il est proposé d'affecter la nouvelle aide financière de la Suisse à NABARD, en priorité, au Secteur Non Agricole, hors IRDP. Comme ce secteur est relativement nouveau pour l'institution, que son développement implique passablement d'expérimentation et d'esprit novateur, la DDA pourra - malgré l'importance relative de ses apports - jouer un rôle significatif tout d'abord en mettant à disposition de NABARD des fonds destinés au refinancement de prêts, mais aussi en appuyant plusieurs mesures de renforcement institutionnel.

Comme il a été mentionné sous chiffre I, l'aide financière proposée comporterait deux composantes:

- a) une contribution de Frs. 30 millions pour le refinancement par NABARD, sur une période de deux ans (1.7.1987-30.6.1989), de prêts accordés par les banques dans le Secteur Non Agricole, hors IRDP; il est proposé que les fonds suisses soient accordés au Gouvernement indien à titre de contribution non remboursable; les discussions en cours avec les autorités indiennes doivent encore déterminer les conditions auxquelles le Gouvernement indien remettra les fonds suisses à NABARD.

- b) une contribution non remboursable de Frs. 10 millions pour le développement des capacités institutionnelles de NABARD et des banques, notamment dans ce secteur; les mesures qui seraient financées à ce titre pourraient s'étaler sur une période de 3 à 5 ans (1.7.1987-30.6.1992); elles comprendraient notamment:
- ba) en matière de formation, la prise en charge des frais liés à la mise en place d'un système de conseil et de formation itinérant du personnel des banques rurales régionales, le financement des dépenses pour l'organisation de séminaires, d'ateliers, de stages à l'étranger;
 - bb) plus spécifiquement, pour la promotion du Secteur Non Agricole, les financements des coûts afférents à des projets-pilotes, soit avec des institutions gouvernementales, soit avec des organisations volontaires, destinés à développer l'intervention du système bancaires dans ce secteur.

Pour la mise en oeuvre des mesures de formation et des projets-pilotes, l'expert suisse, affecté auprès du Bureau de coordination de la DDA à Bangalore, sera appelé à jouer un rôle important (dialogue des politiques avec NABARD).

Les contributions suisses seraient déboursées sur la base de demandes de remboursement présentées par NABARD en fonction des refinancements effectués et des dépenses effectives pour le renforcement institutionnel.

6. Justification de la nouvelle aide financière à NABARD

Les nouveaux apports suisses en faveur de NABARD s'inscrivent en continuité des contributions précédentes; ils permettent d'élargir l'emprise du crédit institutionnel en milieu rural et cela tout particulièrement dans le Secteur Non Agricole, où les pratiques usuraires des "money lenders" constituent un frein sérieux au développement des activités économiques.

La concentration de l'aide suisse sur un secteur d'expansion récente, perfectible à bien des égards, permet à la DDA d'appuyer NABARD dans un domaine d'importance cruciale pour l'avenir. Les ateliers artisanaux, les petites entreprises de transformation multipliés sur une grande échelle peuvent se traduire par un accroissement considérable du nombre d'emplois ainsi que par le développement de l'esprit d'entreprise et d'innovation.

La "population" concernée par le Secteur Non Agricole est essentiellement constituée d'ouvriers sans terre et de petits paysans contraints de compléter leurs revenus en-dehors de l'agriculture. Ce sont donc, par définition, des catégories de populations particulièrement défavorisées.

7. Risques

Jusqu'ici les activités économiques du Secteur Non Agricole sont dans leur très large majorité du type "traditionnel". Les risques de saturer le marché avec certains produits existent. Il y a donc lieu de chercher à diversifier et à "moderniser" certains secteurs de la production. Les projets-pilotes mentionnés ci-dessus sous 5.bb joueront à cet égard un rôle important.

Comme le Secteur Non Agricole, hors IRDP, est relativement nouveau pour le système bancaire et que NABARD s'est engagée à refinancer à 100% les prêts accordés dans ce secteur, il sera nécessaire de mettre en place un système rigoureux de suivi des opérations et de produire avec et à l'intention des banques des lignes directrices et des instruments appropriés leur permettant d'apprécier la viabilité technique et économique des projets. NABARD va s'y employer dans les années à venir: pour ce faire, elle a décidé de renforcer son personnel dans le Secteur Non Agricole et de donner une importance accrue aux efforts de formation.

Le recouvrement des prêts demeure un sérieux problème pour le système bancaire indien. Les raisons en sont connues (politisation du crédit, insuffisances dans le management, le suivi, etc.). Avec l'aide de la Banque Mondiale, NABARD a mis en place dans quelques districts pilotes un monitoring du recouvrement. Les résultats sont encourageants mais l'effort à consentir dans ce domaine sera considérable dans les années à venir.

III

L'Office Fédérale des Affaires Economiques Extérieures et l'Administration Fédérale des Finances ont été consultés à titre préalable et ont donné leur accord à cette proposition de crédit.

IV

Nous vous proposons de prendre la décision ci-jointe.

DEPARTEMENT FEDERAL DES
AFFAIRES ETRANGERES



Pierre Aubert

Extrait du procès-verbal

- EDA 12 pour exécution
- EFD 7 pour information
- EVD 7 (GS 5, OFAEE 2) pour information
- EKK 2 pour information
- Fin Del 2 pour information

Pour co-rapport à

- Département Fédéral de l'Economie Publique
- Département Fédéral des Finances

Annexes

- Liste de documents ayant servi de base à la préparation de la présente proposition et se trouvant à disposition à la Direction de la Coopération au Développement et de l'Aide Humanitaire
- Projet de décision du Conseil Fédéral

2232

DOCUMENTS PRINCIPAUX ayant servi de base à la préparation de la proposition de crédit et se trouvant à disposition à la DDA

- NABARD - Annual Report 1984/85
 NABARD - Annual Report 1985/86
- Study of Implementation of Integrated Rural Development Programme, NABARD, 1986
- Staff Appraisal Report, NABARD Credit Project, World Bank, June 27, 1985
- Report on ISB under IRDP, Multiprojects and Development Consultancy Private Ltd., August, 1987.
- Inde, Projet de Crédit Rural (NABARD V), Rapport Final de la Mission de Préparation du Projet, DDA, août 1987
- Draft outline for a study on rural credit in India and the potential for future SDC cooperation with NABARD, by R. Brugger, April 9, 1986
- Preparation of NABARD V, Progress Report, by R. Brugger, Feb. 18, 1987.

Publication:

Proj.	Dir.	Ann.	Actuel
DDA			
EDI	1		
X EFD	3		
FMS			
X EFD	2		
X EVO	2		
FVED			
SK	2		
X EFK	2		
X FV-DA	2		

Comme le Secteur Non Agricole, hors IRDP, est relativement nouveau pour le système bancaire et que NABARD s'est engagé à refinancer à 100% les prêts accordés dans ce secteur, il sera nécessaire de mettre en place un système rigoureux de suivi des opérations et de produire avec l'intention des données statistiques précises sur l'état de l'activité de NABARD et de l'impact de son action dans les années à venir pour ce faire, il a décidé de renforcer par un aide financière non remboursable le secteur non agricole et de soutenir les efforts de formation.

Aide financière de Frs 40 millions en faveur de NABARD en Inde pour le refinancement de prêts dans le Secteur Non Agricole (Frs 30 mios) et le renforcement des capacités de l'institution (Frs 10 mios)

Vu la proposition du DFAE du 23 novembre 1987

Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

décidé :

Une aide financière non remboursable de Frs 40 millions est accordée en faveur de NABARD en Inde pour le refinancement de prêts dans le Secteur Non Agricole (Frs 30 mios) et le renforcement des capacités de l'institution (Frs 10 mios).

Le montant de Frs 40 mios sera porté à la charge du nouveau crédit de programme de 2,1 milliards de francs selon l'AF du 23 septembre 1987. Au cas où l'ancien crédit de programme de 1,8 milliards du 18 septembre 1985 ne serait pas encore épuisé, la DDA est en droit d'engager ce projet sous cet ancien crédit de programme. Les dépenses découlant de cet engagement seront imputées à la rubrique budgétaire 202.493.01.

[L'avis-copie du dossier]

- DDA 42 pour exécution
- EFD 7 pour information
- EVD 7 (US 5, DFAE 2) pour information
- ERE 2 pour information
- Fin Del 2 pour information

Pour extrait conforme

Le Secrétaire

Pour co-rapport à

- Département Fédéral de l'Economie Publique
- Département Fédéral des Finances

Annexes

- Liste de documents ayant servi de base à la préparation de la présente proposition et se trouvant à disposition à la Direction de la Coopération Développement et de l'Aide Humanitaire
- Projet de décision du Conseil Fédéral