

Les activités de microfinancement des banques de développement d'État



La série de notes Focus constitue un des supports clés de diffusion d'informations sur les meilleures pratiques en matière de microfinancement auprès des gouvernements, des bailleurs de fonds, des institutions financières et du secteur privé.

Si vous désirez recevoir les autres numéros de la série, ou envoyer des commentaires ou contributions, veuillez contacter le Secrétariat du CGAP à l'adresse suivante :

CGAP Secretariat
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433

Tél : (202) 473 9594

Fax : (202) 522 3744

Courrier électronique :
CGAP@Worldbank.org

WWW :
<http://www.cgap.org>

Depuis quelques années, on s'aperçoit que la microfinance peut véritablement aider à améliorer la qualité et le niveau de vie des populations très pauvres. Cette idée a suscité chez les responsables gouvernementaux de différents pays le désir d'apporter des réformes aux institutions d'État de financement du développement déjà établies (Brésil, Inde, Tanzanie) ou d'en créer de nouvelles (Viet Nam) pour qu'elles effectuent des opérations de microfinancement. Le fait que l'une des premières institutions de microfinancement (IMF) du monde, la Banque Rakyat Indonésie (BRI), appartient à l'État est souvent l'une des raisons de cet enthousiasme. Il importe toutefois de noter que le succès de la BRI en tant qu'intermédiaire microfinancier est une anomalie. L'immense majorité des IMF prospères sont des entités privées, non gouvernementales, gérées selon de saines pratiques commerciales.

L'objectif louable des institutions financières de développement d'État, venir en aide aux plus nécessiteux, est trop souvent soumis à des influences politiques. C'est ainsi que ces institutions donnent trop souvent la priorité au volume de crédit accordé par rapport au volume recouvré. La médiocrité des méthodes de prêt, telles que l'application de critères peu fiables de sélection des emprunteurs, l'insuffisance ou l'absence de suivi et les taux d'intérêt subventionnés, sont autant de facteurs qui affaiblissent les finances des institutions d'État et les maintiennent dans la dépendance de l'État ou des bailleurs de fonds extérieurs. En d'autres termes, le but n'est pas d'établir une institution financière viable qui puisse continuer à offrir toute une gamme de services aux pauvres sur le long terme, mais de créer des mécanismes de décaissement du crédit.

La BRI est l'une des rares institutions d'État qui aient surmonté les problèmes habituels. Elle a subi, à grands frais, une profonde transformation qui en a fait une banque autonome vis à vis du pouvoir politique et une institution à l'écoute de ses clients, bien gérée et florissante. Cette métamorphose a nécessité toute la volonté des niveaux les plus élevés du gouvernement indonésien, y compris le ministère des Finances et la Banque centrale. Il a fallu tout d'abord reconnaître la faillite des programmes populistes de crédit subventionné et transformer presque tous les aspects des opérations bancaires villageoises de la BRI. Mais surtout, la transformation s'est effectuée dans le contexte d'une réforme plus vaste du secteur financier, qui a retiré à l'État le contrôle du système bancaire.

La présente note tente d'informer les dirigeants et les responsables gouvernementaux en général sur le processus de transformation du système d'unités *desas* (banques villageoises) de la BRI et de dégager les facteurs clés qui ont permis l'émergence d'une institution de microfinancement prospère. L'idée avancée est que si ces facteurs ne sont pas réunis, la réforme des institutions financières de développement n'aura qu'une efficacité très limitée.

La Banque Rakyat Indonésie (BRI)

Après l'accession du pays à l'indépendance, en 1946, le gouvernement indonésien a créé cinq banques commerciales d'État, chacune ayant sa mission propre. La BRI est née en 1950 de la fusion de deux banques d'État plus anciennes, la Banque Prekreditan Rakyat (fondée en 1895) et l'Allgemeine Volkskreditbank (fondée en 1934). Ces deux banques étaient des insti-

tutions d'épargne et de crédit qui s'adressaient à une clientèle de classe moyenne, en particulier dans les zones rurales. Sous le nouveau gouvernement, la BRI a été chargée de fournir des services bancaires en milieu rural et principalement de soutenir le développement agricole.

La BRI est aujourd'hui l'une des plus grandes banques d'Indonésie. Son réseau compte 325 succursales et 3 595 unités *desas* implantées sur l'ensemble du territoire. À la fin de 1996, ses actifs s'élevaient à 12 milliards de dollars (GTZ, 1997). Elle offre un large éventail de services : services bancaires aux entreprises, services commerciaux et microfinancement. Depuis quelques années, les opérations de microfinancement de la BRI, aussi dénommées le système d'unités *desas*, ont attiré l'attention et l'admiration en tant que principale source de microfinancement. Cela n'avait pas toujours été le cas.

De BIMAS...

Au cours des années 70, le gouvernement indonésien a déclaré que l'autosuffisance rizicole était un objectif national, voyant en cela le moyen d'améliorer les niveaux de vie et les revenus ruraux et de rendre le pays moins tributaire des importations de riz. En 1973, il a établi BIMAS (*Bimbigan Massal* ou orientation des masses), un programme de services de vulgarisation et de crédit agricoles, pour encourager les agriculteurs à utiliser les nouvelles techniques et les nouveaux intrants en riziculture¹. BIMAS distribuait aux producteurs de riz des crédits bonifiés de l'État liés à l'achat de différents intrants, tels que des semences sélectionnées, des engrais et des pesticides.

Conformément à son mandat, la BRI s'est chargée de la mise en oeuvre du programme de crédit de BIMAS. Des unités *desas*, qui étaient les « guichets » locaux des succursales de district de la BRI, ont été établies au niveau des villages. Chaque unité *desa*, qui desservait en moyenne 18 villages, comptait quatre employés : le chef de l'unité, un chargé des crédits, un comptable et un caissier.

L'échec du programme de crédit BIMAS est imputable à divers facteurs, mais trois caractéristiques y ont largement contribué d'entrée de jeu.

Absence d'autonomie. Les agents des unités *desas* n'avaient guère de latitude pour gérer les opérations. Ainsi, ils accordaient des prêts et percevaient les remboursements, mais ils n'avaient pas leur mot à dire dans la sélection et l'approbation des emprunteurs. Cette responsabilité incombait aux fonctionnaires du ministère de l'Agriculture et d'autres organismes locaux, qui étaient tenus d'atteindre certains objectifs annuels. Autrement dit, l'approbation des prêts et leur recouvrement relevaient de personnes différentes, si bien que nul n'était responsable de la qualité des prêts accordés et des remboursements². Cette situation, conjuguée à l'obligation de réaliser les objectifs fixés, a engendré un volume d'impayés qui est devenu critique après une série de mauvaises récoltes (tableau 1).

Tableau 1 : Opérations de prêt de BIMAS

sur différentes années			
Année	Montant prêté*	Nombre de prêts	Taux d'impayés
	(millions d'USD courants)	(millions)	(montant non recouvert/montant prêté)
1973	42,4	2,3	5,28 %
1976	186,7	3,4	10,57 %
1980	80,6	1,6	14,54 %
1983	61,9	1,2	33,28 %

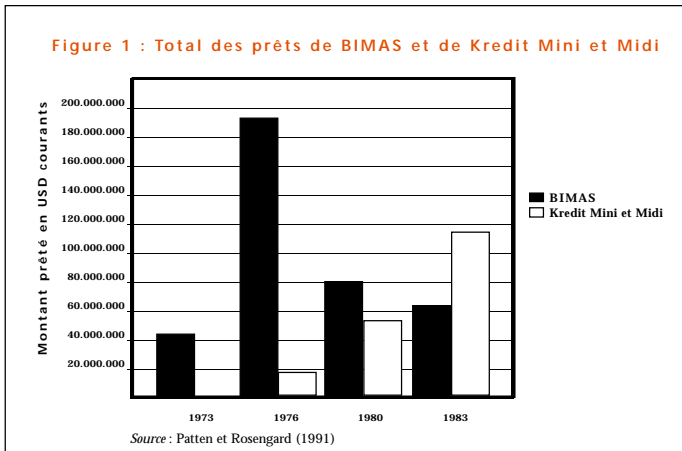
* Total des prêts de saison sèche et de saison des pluies

Source : Robinson, 1996

Faiblesse des taux d'intérêt sur les prêts et les dépôts. Les taux d'intérêt sur les prêts (12 % par an) étaient bien inférieurs aux taux d'inflation de l'époque (32 % en 1973 et 40 % en 1974). Le taux des intérêts servis sur les dépôts dans le cadre du programme d'épargne était fixé à 15 %. La faiblesse des taux d'intérêt et l'étroitesse de la marge entre les deux catégories de taux a eu trois conséquences. En premier lieu, les prêts bon marché ont attiré les riches exploitants, empêchant ainsi les cultivateurs pauvres d'obtenir des prêts, et a encouragé la corruption. En deuxième lieu, les activités de prêt et de dépôt n'ont pas généré de recettes suffisantes pour couvrir les dépenses d'exploitation, de sorte que les opérations du système d'unités *desas* sont devenues largement déficitaires, obligeant l'État à venir à la rescousse. C'est ainsi que la subvention administrative accordée aux unités *desas* est passée de 4 millions de dollars en 1976 à 24 millions de dollars en 1983 (Robinson, 1996). Enfin, devant la faiblesse des taux d'intérêt servis sur les dépôts et la mauvaise conception du système d'épargne, trop peu d'épargnants ont placé leurs économies dans les unités *desas* pour qu'elles cessent jamais d'être tributaires des enveloppes budgétaires de l'État.

Absence de responsabilité financière. Étant donné que les unités *desas* faisaient office de simples guichets des succursales de district, elles ne tenaient pas d'états financiers complets mais des états partiels, qui étaient incorporés à ceux des succursales de district. L'impossibilité de suivre les résultats obtenus par chaque unité éliminait toute responsabilité financière du système.

En 1974, la direction de la BRI a cherché à se dégager du carcan des prêts obligatoires et à offrir des services plus individualisés. Elle a créé deux nouveaux types de prêts non agricoles, les *Kredit Mini* et les *Kredit Midi*. Ceux-ci n'étaient pas liés à l'achat d'intrants prescrits et les employés des unités *desas* jouaient un rôle plus actif dans l'approbation des prêts. Cependant, les plafonds de prêt, les critères de sélection des emprunteurs fixés par l'État et les taux d'intérêt de 12 % demeuraient en vigueur. Les *Kredit Mini* et les *Kredit Midi* ont eu plus de succès que les prêts de BIMAS et de meilleurs taux de recouvrement, mais cela n'a pas suffi à compenser la forte baisse des prêts de BIMAS (figure 1).



Comme il fallait s'y attendre, la contraction des activités de prêt, conjuguée au non-recouvrement d'au moins un tiers de l'argent prêté et à la baisse des recettes, a provoqué des pertes de plus en plus lourdes qui ont rendu le système des unités *desas* de moins en moins gérable. Le fléchissement des recettes tirées des exportations pétrolières survenu au début des années 80 a mis à mal l'une des grandes sources de fonds qui avaient jusqu'alors permis de poursuivre les opérations des unités *desas*.

...Aux nouvelles unités *desas*

Le système des unités *desas* a été remanié dans le cadre de la déréglementation générale du secteur financier. En juin 1983, l'État a éliminé les plafonds de crédit et le contrôle des taux d'intérêt, tant sur les prêts que sur les dépôts, et a donné la priorité à la mobilisation de l'épargne. Ces réformes ont permis à la direction de la BRI d'envisager la création de nouveaux produits et services.

Soutenue à 100 % par le ministère des Finances et par la Banque centrale d'Indonésie, la direction de la BRI a complètement transformé les opérations des unités *desas*, y compris le type de services offerts à la clientèle.

- Au niveau de l'institution, le poste de Président-Directeur, unique responsable du système des unités *desas*, a été établi au siège de la BRI. Ce geste reflète l'importance et l'attention accordées à ce système au plus haut niveau de la BRI. Il a permis de dépolitiser les décisions et a placé la responsabilité de la réforme et des résultats futurs des unités *desas* entre les mains de l'équipe dirigeante de la BRI.
- Sur le plan de l'organisation, les unités *desas* ont été dissociées des succursales de district et sont devenues des entités financières autonomes. Chaque unité *desa* devait désormais établir elle-même ses états financiers, de façon que la direction puisse se faire facilement une opinion sur sa santé financière. Chaque unité est devenue un centre de profit distinct et a remanié la présentation de ses livres et de sa comptabilité en conséquence. Ainsi, chaque unité *desa* a établi son bilan propre, indiquant des provisions pour pertes sur prêts calculées en fonction des taux d'impayés prévisionnels et de la proportion de subventions de l'État versée sous forme de fonds propres.

- Les succursales de district supervisaient les unités *desas* (moyennant le versement par celles-ci d'une commission de service) et devaient gérer les liquidités entre les unités de leur juridiction. Le compte de résultat de l'unité *desa* indiquait les opérations telles que les paiements d'intérêts sur les excédents de fonds empruntés aux succursales de district pour couvrir les besoins de liquidité, et les intérêts perçus au titre des excédents de liquidité conservés sous formes de dépôts auprès des succursales.

- La responsabilité des employés a été étroitement liée aux résultats des unités *desas*. Les employés des unités, en particulier les chargés de prêts, étaient directement responsables de l'approbation des prêts et de leur recouvrement. Les résultats obtenus déterminaient les décisions en matière de recrutement et d'incitations. Par exemple, il a été décidé à ce moment-là de distribuer entre les employés des unités individuelles une prime équivalant à 10 % des bénéfices annuels de l'unité.

- Les capacités internes de supervision et d'audit ont également été renforcées. Le nombre d'auditeurs/superviseurs internes est passé de un pour six unités *desas* à un pour quatre. Des règles de supervision simples et claires ont été énoncées dans un manuel d'audit officiel. Mais surtout, les superviseurs, les auditeurs, les chefs et les employés des unités *desas* ont reçu périodiquement des cours de formation, sur un intervalle de trois ans, dans les domaines de l'établissement des états financiers et des techniques de supervision. Le renforcement de la supervision a permis de dépister et de corriger plus rapidement les problèmes.

En même temps que leur structure et leur organisation, les produits des unités *desas* ont eux aussi évolué. De nouveaux produits ont été conçus pour répondre aux besoins de la clientèle et améliorer les profits. Le problème majeur des prêts de BIMAS était qu'ils étaient trop bon marché. La faiblesse des taux d'intérêt a empêché les unités *desas* de faire profiter les pauvres de leurs services, a engendré la corruption et a causé d'énormes pertes d'exploitation.

- À compter de 1984, les unités *desas* ont lancé deux nouveaux instruments de prêt, les prêts pour fonds de roulement et les prêts pour fonds d'investissement, dans le cadre d'un nouveau programme de prêt baptisé KUPEDES. L'échéance des prêts pour fonds de roulement allait de trois mois à deux ans et la durée maximale des prêts pour fonds d'investissement était de trois ans. Les taux d'intérêt nominaux équivalaient respectivement à 1,5 % (taux constant) et 1 % (taux constant) par mois³. Pour tout arriéré de paiement, une pénalité de 0,5 % par mois du montant du prêt était imposée.
- Le niveau élevé des taux d'intérêt des KUPEDES a éloigné les exploitants relativement riches, qui pouvaient obtenir ailleurs des prêts meilleur marché. Les emprunteurs pouvaient utiliser les prêts à leur guise dès lors qu'ils avaient démontré qu'ils étaient capables de les rembourser. Cette souplesse a assuré un vif succès aux prêts KUPEDES. En l'espace d'un an, soit en décembre 1984, les unités avaient accordé 639 000 prêts KUPEDES pour un total de 166 millions de dollars (Patten et Rosengard, 1991).

- S'agissant de l'épargne, les employés et la direction ont compris qu'elle pourrait être une source de fonds (et, en Indonésie, une source relativement bon marché) qui permettrait aux unités *desas* de faire moins largement appel à la générosité de l'État. Les unités *desas* ont fait une publicité active du programme d'épargne existant, TABANAS, et ont lancé à titre pilote un nouveau programme d'épargne dénommé SIMPEDES en 1984. Les conditions, facilités de retrait et taux d'intérêt des instruments SIMPEDES ont été fixés compte tenu des besoins des épargnants ruraux en matière de commodité, de liquidité et de rentabilité. Après une période de mise au point et d'essai de près de deux ans, les SIMPEDES ont été introduits à l'échelle nationale.

Ces réformes audacieuses ont donné des résultats spectaculaires. En 1986, le système des unités *desas* avait cessé d'être en déficit chronique pour devenir rentable, ce qu'il est encore aujourd'hui. En 1996, le résultat net avant impôts en pourcentage de la moyenne des actifs productifs — le rendement corrigé de l'actif — s'élevait à 5,5 %. En décembre 1996, les unités *desas* avaient 2,5 millions de prêts en cours, d'une valeur totale de 1,7 milliard de dollars. Elles avaient également 16 millions de comptes d'épargne totalisant 2,6 milliards de dollars. L'encours moyen des prêts (680 dollars) représente 65 % du revenu annuel par habitant et la moyenne des comptes d'épargne (163 dollars) environ 16 %. Cela montre que les unités *desas* s'adressent à une clientèle pauvre. En outre, la BRI supervise et finance les sous-unités villageoises (BKD), où le montant minimum des prêts est de 20 dollars.

Conclusion

Pourquoi cette transformation a-t-elle réussi alors que tant d'autres échouent ? Les facteurs de succès sont brièvement énumérés ci-dessous :

1. Un environnement macroéconomique stable ;
2. Une équipe de direction énergique, qui a piloté la réforme avec le soutien politique inébranlable du gouvernement ;
3. Un appui considérable et prolongé du gouvernement et d'organismes extérieurs sous forme de fonds et de ressources humaines ;
4. Une politique sectorielle libérale qui a permis à la BRI d'élaborer elle-même ses produits et de les tarifier compte tenu de la nécessité de recouvrer les coûts ;
5. L'autonomie financière totale des unités *desas*, auxquelles l'État n'impose pas d'atteindre des « objectifs de prêt » ou des groupes de population ;
6. Un gros investissement dans la professionnalisation des ressources humaines, grâce à la formation, au recrutement selon des critères de mérite et aux incitations professionnelles ; et
7. Des responsabilités et des rapports financiers clairs et transparents.

Parmi ces facteurs, deux sont critiques : le soutien énergétique du gouvernement et le capital financier et humain. Dans le cas de la BRI, la transformation est intervenue dans le contexte plus large du désengagement de l'État du secteur financier, qui a aplani les difficultés politiques. Dans d'autres pays, l'opposition politique à la réforme des banques de développement d'État, en particulier sur des points tels que l'élimination des taux d'intérêt subventionnés et le ciblage rigide de certains groupes de population, peut se révéler insurmontable.

Le gouvernement indonésien a en outre investi des ressources considérables pour financer les déficits d'exploitation des unités (jusqu'à ce qu'elles commencent à devenir bénéficiaires) et le coût de la formation du personnel, des conseillers externes et d'autres formes d'assistance technique pendant la période de transition. Il a également reçu un appui non négligeable d'organismes extérieurs.

Le cas du système d'unités *desas* de la BRI illustre le fait que, comme les autres IMF, une banque d'État peut réussir à servir les pauvres sur une longue période, à condition qu'elle soit gérée selon les mêmes méthodes optimales. Les responsables gouvernementaux d'autres pays qui envisageraient de procéder à des transformations analogues feraient bien de s'assurer que ces méthodes pourront être utilisées avant d'entreprendre une vaste campagne de réformes. Surtout, ils doivent se garder d'oublier le rôle critique joué par l'État, à qui il appartient de formuler de bonnes politiques pour le secteur financier afin de créer un environnement favorable et de fixer des règles du jeu équitables pour tous les acteurs (ONG, banques villageoises, mutuelles de crédit, coopératives et banques d'État) désireux de fournir des services de microfinancement.

¹ Il convient de signaler que le programme BIMAS établi en 1973 faisait suite à d'autres tentatives manquées d'intensification de la riziculture entreprises durant les années 60, également dénommées BIMAS. On trouvera une description plus complète de ces BIMAS antérieurs et de la description des Unités *desas* au chapitre 7 de *The Microfinance Revolution: Sustainable Banking for the Poor* de Marguerite Robinson (manuscrit).

² Qui plus est, l'État assumait 75 % des risques de prêt de BIMAS.

³ Selon la méthode d'amortissement dégressif, ces taux équivalent à 31,2 % par an pour les fonds de roulement et à 20,4 % par an pour les investissements (prêts d'un an). Le taux d'inflation, qui atteignait 10 % en 1984, est tombé en dessous de 10 % depuis (Patten et Rosengard).

Références : Banque Rakyat Indonésie, BRI Village Bank Units, the Rural Financial Intermediary (brochure). Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). (1997) « Comparative Analysis of Savings Mobilization Strategies – Case Study of Bank Rakyat Indonesia. » Patten, Richard H. et Jay K. Rosengard. (1991) *Progress With Profits: The Development of Rural Banking in Indonesia*. Centre international pour la croissance économique, ICS Press, San Francisco, Californie. Robinson, Marguerite S. (1992) « Rural Financial Intermediation: Lessons from Indonesia (Part One), » *Development Discussion Papers*, Numéro 434. Institut Harvard du développement international. Robinson, Marguerite S. (1996) *The Microfinance Revolution: Sustainable Banking for the Poor*. (Manuscrit).

Cette note a été préparée par Mme Joyita Mukherjee, Analyste de programme au Secrétariat du CGAP.

Directeur de publication des notes Focus : Mohini Malhotra ; traduction : Département de traduction de la Banque mondiale/Nathalie D'Ambrosio-Vitale ; production : Valérie Chisholm ; Imprimé par : Earthwise Printing, Gaithersburg, MD (301) 977-3765.