

L'ÉTAT ET LE MICRO-CRÉDIT L'Indonésie ouvre la voie

Banque publique indonésienne menacée de faillite il y a treize ans, la BRI a mis en place avec succès un réseau de petits crédits ruraux et jeté un pont vers les plus pauvres. Cécile Lapenu, chercheur au Cirad, raconte cette évolution.*



Cécile Lapenu

En Indonésie, l'agriculture occupe la moitié de la population active et le riz, le tiers des surfaces cultivées.

Avec son réseau d'unités villageoises qui couvre tout le territoire, la Banque populaire indonésienne (*Bank Rakyat Indonesia, BRI*) est aujourd'hui reconnue au niveau international pour sa capacité à mobiliser l'épargne rurale et à offrir des petits crédits sur des bases financières viables. Pourtant, cette banque commerciale qui appartient à l'État était en situation de quasi-faillite financière il y a treize ans. Elle dépendait totalement des subventions de la Banque centrale et enregistrait des taux de remboursement inférieurs à 50 % du volume des crédits.

Une situation directement liée à la politique agricole indonésienne dont la BRI était l'instrument : importateur de riz dans les années soixante-dix, le gouvernement indonésien a décidé d'atteindre l'autosuffisance rizicole en utilisant ses ressources pétrolières pour diffuser la révolution verte. Banque d'État, la BRI a ainsi créé, à l'époque, plus de 3 600 unités

villageoises pour distribuer des crédits subventionnés destinés à promouvoir les nouvelles techniques rizicoles.

En 1984, l'autosuffisance fut effectivement atteinte mais la situation de la BRI devint de plus en plus préoccupante car les ressources financières issues du pétrole diminuaient. La politique de libéralisation économique et financière décidée par l'Indonésie en 1983 pour faire face à la crise, plaça la BRI devant l'alternative suivante : fermer les unités villageoises qui accumulaient de lourds handicaps ou transformer le réseau existant.

▼ 900 banques privées

La rénovation fut choisie avec ouverture à la concurrence et maintien de 60 % du réseau, diversification des services, formation du personnel, plus grande autonomie aux unités villageoises. Des incitations à la mobilisation de l'épargne furent mises en place (garantie de l'État, systèmes de

loteries à partir de bons pour 25 000 roupies (1) épargnées) et des primes au remboursement régulier des prêts furent instituées (notamment une baisse des taux d'intérêt).

Par ailleurs, l'ouverture à la concurrence obligea les unités villageoises de la BRI à plus d'efficacité. Alors que le développement du secteur financier privé avait été totalement bloqué de 1970 à 1988, la libéralisation provoqua un foisonnement de banques rurales privées. Neuf cents banques furent créées entre 1988 et 1994. Elles adoptèrent des politiques téméraires de distribution de crédits, mobilisant largement l'épargne, s'organisant en réseaux dans tout le pays.

C'est dans ce cadre que la BRI fonctionne désormais. Le crédit direct accordé par les unités villageoises de la BRI n'est pas majoritairement du micro-crédit : les garanties nécessaires à l'obtention d'un crédit *Kupedes* (certificat de terre, maison, véhicule, bulletin de salaire...) excluent les plus pauvres. D'ailleurs, si le crédit minimum est fixé à 25 000 roupies (60 F), la moyenne actuelle se situe autour d'un million de roupies (2 500 FF) et le maximum peut atteindre 25 millions.

Pourtant, grâce à son réseau étendu et à la solidité de ses bases financières, la BRI appuie des programmes pour les plus pauvres, comme le projet P4K (Projet pour l'augmentation des revenus des petits agriculteurs et pêcheurs) mis en œuvre par le ministère de l'Agriculture. P4K repose sur un fonctionnement de crédit solidaire de type Grameen Bank avec des montants moyens de 100 000 roupies (250 F), pour un an, généralement utilisés pour

le petit commerce, la transformation agro-alimentaire, l'artisanat, le petit élevage. La BRI est associée à la gestion des prêts (accord sur le projet d'activité des clients, distribution des fonds, remboursement...) par l'intermédiaire de ses agents mis à la disposition du projet. En contrepartie, elle perçoit 8 % d'intérêt sur les volumes octroyés. L'épargne préalable nécessaire à l'obtention d'un prêt (5 à 20 % du prêt) est déposée par le client sur un livret *Simpedes* auprès de la BRI. P4K accorde au maximum quatre prêts successifs. Si le client a bien remboursé et s'il a un fonds d'épargne à la BRI servant de garantie, il pourra accéder à un crédit *Kupedes*. Le projet P4K donne ainsi accès aux services bancaires classiques.

Le réseau des unités villageoises de la BRI, cité comme « *best practice* » par la Banque mondiale et les programmes de type P4K prouvent que l'État peut être un acteur dans le monde du micro-crédit. Le cas indonésien montre aussi les effets bénéfiques d'un équilibre « public » et « privé » à l'intérieur d'une grande entreprise : le fonctionnement interne de cette banque publique a été « privatisé » (décentralisation, responsabilisation, recherche du profit, incitations...) tandis qu'à l'extérieur la BRI affrontait la concurrence.

L'exemple de la BRI montre également qu'il est difficile pour une banque commerciale d'accorder des micro-crédits sur des bases rentables et qu'il peut être plus intéressant de les associer à des programmes de lutte contre la pauvreté (2) qui assurent la sélection et le suivi des clients.

Cécile Lapenu
Cirad Sar

* Vers un nouveau rôle pour l'État et les institutions privées dans le développement financier rural indonésien, thèse de doctorat en agro-économie, École nationale supérieure agronomique, Montpellier 1996.
1. 1 000 roupies = 2,50 FF

2. La GTZ, agence de coopération allemande, développe également des programmes de « linkage », liens entre des banques commerciales et des groupes d'entraide réalisant des activités d'épargne/crédit à l'échelle des villages (Projet PHBK en Indonésie, avec la Banque centrale).

La rentabilité exige des taux d'intérêt élevés

Les clefs de la viabilité financière se trouvent dans des taux d'intérêt élevés, constate le Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres (GCAP) de la Banque mondiale après un examen à la loupe de onze banques solidaires (1). Voici les conclusions de l'étude publiée il y a 18 mois.



Il faut un suivi strict des clients

De plus en plus souvent, les institutions de micro-financement appliquent des taux d'intérêt qui reflètent le coût réel des prêts et l'autosuffisance financière est devenue la préoccupation principale de nombreuses institutions [...].

Sur les onze institutions qui ont été étudiées, dix peuvent être considérées comme fonctionnant parfaitement. Leurs recettes (intérêts perçus et cotisations) couvrent entièrement leur coût de fonctionnement (y compris les charges sociales et autres dépenses administratives), ceci tout en servant un nombre considérable de pauvres. Ces programmes ont enregistré de bons résultats dans des situations très variées, tant en milieu urbain (Bolivie) que rural (Bangladesh), avec des prêts moyens allant jusqu'à 38 dollars.

Cinq institutions sont pleinement rentables ; même après avoir tenu compte du taux d'inflation, le rendement de l'actif couvre à la fois les charges de fonctionnement et les charges financières — les dernières représentant le coût du capital après que celui-ci a été recalculé pour tenir compte des subventions. Ces institutions ne dépendent plus de crédits à taux

concessionnel ou d'autres subventions. [...]

Comment expliquer le succès de ces institutions de pointe ? Presque toutes ont décidé de devenir autosuffisantes. Elles ont réduit la structure de leurs charges en s'alignant sur les marges financières en vigueur dans les marchés locaux, elles ont appliqué un contrôle très strict du taux de défaillance et elles ont misé sur l'augmentation de la productivité de leur personnel. [...]

Toutes les institutions pleinement autonomes ont appliqué un taux d'intérêt effectif réel qui était suffisamment élevé pour couvrir tous les coûts, y compris le coût du capital ajusté à l'inflation. Ainsi, CorpoSol, un programme autosuffisant en Bolivie, accorde des prêts à un taux d'intérêt effectif réel de 52 %, le plus élevé parmi les onze institutions [...].

Les bailleurs de fonds devraient concentrer leurs efforts sur les programmes favorisant l'autosuffisance financière. Dans cette démarche, il est nécessaire de laisser à l'institution une marge de temps suffisante pour atteindre l'autosuffisance financière et opérationnelle. D'après les onze institutions étudiées, il faut en général, 5 à 10 ans pour parvenir à l'autosuffisance, et ce avec un appui financier considérable des bailleurs de fonds. [...]

La clé d'une croissance rapide se trouve dans la capacité des institutions à maintenir leur viabilité financière à travers un suivi très strict des clients défaillants, le contrôle des charges administratives et le développement des ressources financières ■

1. En particulier, Grameen Bank au Bangladesh, BRI en Indonésie, ACEP (Agence de crédit pour l'entreprise privée) au Sénégal, BRK (Banking Raya Karkara) au Niger, Bancosol en Colombie. L'étude a été publiée en octobre 1995.