

[Retour au sommaire](#)

Le paysage du financement du monde rural au Vietnam

BIM n° 16 – 14 mai 2002
Anne-Claude CREUSOT

Introduction : Le Vietnam compte aujourd'hui 78 millions d'habitants dont les $\frac{3}{4}$ vivent en milieu rural. Le taux de croissance annuel de la population est de 1,6% et le PNB par habitant est d'environ 370 USD. Le Bulletin d'information d'aujourd'hui retrace et analyse l'évolution du paysage du financement rural depuis la décollectivisation de l'économie à la fin des années 80 jusqu'à nos jours. Il se fonde sur les informations et analyses du Pôle microfinance du Gret présent sur place. Il met en avant le particularisme de la politique gouvernementale qui impose une politique sévère d'encadrement des taux d'intérêt aux établissements bancaires et aux opérateurs en microfinance. Il retrace également le développement fulgurant de la Banque de Développement Agricole et Rural du Vietnam (BDARV anciennement BAV) qui a un statut de Banque commerciale publique. Sa réussite prouve qu'une banque publique peut être bien gérée à condition que l'Etat lui assigne un objectif commercial et lui donne les moyens de réaliser ses objectifs.

Un marché du crédit déficitaire au début des années 90.

En 92, le financement rural est déficitaire au Vietnam. La politique de libéralisation progressive de l'économie entamée 4 années plus tôt par le gouvernement vietnamien, engendre au sein des exploitations agricoles naissances des besoins importants en capital. Bien que le crédit aux ménages ruraux soit l'une des priorités affichées, la Banque agricole du Vietnam (BAV), Banque commerciale publique reste principalement tournée vers le financement des entreprises étatiques qui représente 80% de son encours total de prêts. Très peu de familles ont donc accès au crédit bancaire.

Différentes initiatives de microfinance se développent pour parer à ces énormes besoins de financement.

Un développement fulgurant en l'espace de 4 années

En l'espace de quatre années, le marché financier rural se transforme radicalement. L'encours de crédits de la Banque agricole aux ménages ruraux est multiplié par 6, atteignant un total de presque 1 milliard de dollars US. Le taux de pénétration de la Banque en milieu rural est d'environ 30% à la fin de l'année 96, avec 3,5 millions de foyers touchés. Parallèlement, une nouvelle Banque Publique se crée, la Banque des pauvres, dont la vocation sociale est de couvrir

les besoins des ménages pauvres en milieu rural. En 96, 1,3 millions de personnes bénéficient de ses crédits. Par ailleurs, la Banque d'Etat du Vietnam, donne naissance en 1994, à un réseau de caisses populaires, les " People credit fund " (PCF) qui a le statut de Banque coopérative. Fondé sur des principes mutualistes et un système d'épargne préalable au crédit, ce réseau bénéficie de l'appui du mouvement mutualiste canadien Desjardins (DID). Fin 96, Le réseau compte quelque 900 caisses populaires à travers le pays et représente environ 400 000 membres.

Tous systèmes confondus, on estime donc que le taux d'accès des ménages ruraux aux services financiers atteint 40% environ, avec une forte domination des prêts réalisés par la Banque agricole.

Des résultats qui cachent une disparité d'accès aux ressources

Au delà de cette performance en terme de taux de pénétration global, des questions se posent quant à une couverture homogène des besoins du milieu rural :

La croissance du portefeuille de la Banque agricole du Vietnam se réalise au détriment de l'offre de petits crédits. Entre 94 et 96, l'encours de crédits aux ménages ruraux est multiplié par 2, tandis que le nombre d'emprunteurs ne l'est que de 1,15. En équivalent dollars constants, le montant moyen des prêts double pratiquement, passant de 180 USD en 94 à 315 dollars en 96.

Dans le delta du Fleuve rouge où le Gret est présent, cette évolution se traduit par une élévation des montants planchers accordés par les agents de crédit. On observe en conséquence un abandon progressif des ménages demandeurs de petits montants.

L'influence de la politique d'encadrement des taux du gouvernement.

L'augmentation progressive du montant moyen de crédit accordé est certainement lié à la volonté d'accompagner des économies familiales elles-mêmes en croissance. L'agriculture vietnamienne est dans le même temps en plein développement et le PNB par habitant s'élève chaque année. Mais le seul développement des économies ne peut expliquer cette tendance aiguë à l'augmentation des montants. La Banque d'Etat du Vietnam, attachée à des considérations politiques d'accès élargi au crédit, mène une politique d'encadrement des taux d'intérêt qui pousse à une baisse tendancielle des niveaux. Entre 95 et 96, les taux d'intérêt nominaux fixés par le gouvernement passent de 2,5% à 1,45%/mois, soit une baisse de plus de 40%.

Même si l'inflation diminue dans le même temps, les taux d'intérêt réels s'affaiblissent et produisent un manque à gagner pour la Banque agricole.

Confrontée à des objectifs de viabilité financière, la Banque agricole, en tant qu'établissement commercial, réagit à la diminution de ses produits par une pression à la hausse de la productivité de ses agents de crédit :

- augmentation du nombre de clients gérés par agent de crédit mais surtout,
- augmentation des montants moyens de crédits délivrés.

N'ayant pas les moyens de faire des analyses de dossiers poussées, l'exigence de garanties matérielles reste de mise. Il s'agit généralement du certificat d'utilisation des terres, dont ne dispose qu'un tiers des ménages ruraux.

La pression mise sur le réseau de distribution de la Banque agricole n'est pas sans conséquence sur la maîtrise des impayés. Les agents de crédit, poussés à la rentabilité, gèrent des portefeuilles de plus en plus importants, qui les contraignent parfois à s'éloigner de leur clientèle ou à prêter au delà de la capacité d'emprunt des ménages. Dans les zones du Delta du Fleuve Rouge observées, on constate à cette époque des problèmes importants d'impayés qui se résolvent le plus souvent par un rééchelonnement des prêts. Cette stratégie de fuite en avant permet ainsi à la banque de masquer les problèmes de maîtrise des impayés.

Les résultats mitigés de la Banque des Pauvres

Parallèlement les résultats de la Banque de pauvres sont décevants.

Prometteuse à l'origine parce que complémentaire à la Banque agricole, la banque des pauvres agit finalement davantage comme un programme d'action sociale que comme une banque recherchant la pérennité. Les taux appliqués par cette Banque (1,2%/mois en 96) posent très rapidement la question de sa viabilité financière, compte tenu de la cible visée.

Remise en cause par les bailleurs internationaux, elle n'est finalement soutenue que par l'Etat vietnamien. Largement subventionnée, elle n'a pas de réseau propre de distribution et utilise celui de la Banque agricole.

Concrètement, les agents de crédit se retrouvent à gérer ces prêts en plus de ceux de la Banque agricole, sans que cet accroissement de travail ne se traduise par des réajustements salariaux. Soumis à des critères de performance élevés de la part de la Banque agricole, les agents de crédit consacrent peu de temps aux prêts de la Banque des pauvres et n'ont guère le souci ni de la solvabilité financière, ni du respect du ciblage des ménages.

La qualité du portefeuille de la Banque des pauvres s'en ressent et là aussi on assiste à de nombreux rééchelonnements de ces crédits. Le ciblage des pauvres est d'autant moins facile à respecter que cette banque, qui accorde des prêts à des taux inférieurs à ceux de la banque agricole, attire des emprunteurs opportunistes en dehors de la cible recherchée. Dans les zones observées, on a vu beaucoup d'emprunteurs de la Banque agricole cumuler des prêts de la Banque des pauvres, sans que les véritables bénéficiaires ne soient servis.

Quant aux caisses populaires, elles s'avèrent, par leur implantation locale et leur principe de l'épargne préalable, davantage tournées vers les paysans riches et moyens que vers les paysans modestes.

Un développement difficile de la microfinance

L'analyse du paysage du financement rural laisse donc apparaître un vide en matière d'offre de microcrédits pour des ménages à faibles capacités, sans que l'ampleur de ces besoins ne soit facile à appréhender.

Pourtant le cadre légal et réglementaire n'est pas favorable au développement d'initiatives de microfinance. Les coûts de distribution du microcrédit sont élevés par définition, et les taux fixés par la Banque d'Etat ne laissent pratiquement aucune possibilité à un système de microfinance de couvrir ces charges.

Les conditions de la pérennité institutionnelle ne sont pas non plus réunies. Malgré les réflexions sur le sujet, la microfinance ne bénéficie d'aucune reconnaissance légale. La Banque centrale du Vietnam, échaudée par l'échec des anciennes caisses coopératives d'épargne et crédit, ne semble pas prête, à faire évoluer la loi pour favoriser le développement de systèmes de crédit décentralisés. Dans ce contexte, beaucoup d'initiatives, nées au début des années 90, avortent finalement.

Cinq années plus tard, fin 2001 : la poursuite des tendances observées

D'après la Banque centrale, on estime qu'à la mi-2001, le total des crédits accordés aux ménages ruraux, tous systèmes formels confondus représente 40 000 milliards de VND, soit environ 2,7 milliards d'USD. L'encours total d'emprunteurs serait de plus de 8 millions, soit un taux de pénétration global du milieu rural de 64%. En estimant grossièrement que plus ou moins 20% des emprunteurs cumulent les crédits de différents systèmes, il est ramené à 50%. Ce taux de pénétration représente un résultat exceptionnel pour le milieu rural. La part de l'offre de la Banque agricole, devenue entre temps, la BAVDR reste dominante. Si l'on tient compte des crédits de la Banque des pauvres réalisés sur financement de la Banque agricole, celle-ci représente 90% de cette offre.

Alors que l'on pouvait craindre une multiplication des impayés avec une perte de contrôle de la situation, l'image de la Banque agricole en 2001 semble celle d'une banque qui poursuit sa modernisation tout en maîtrisant sa croissance. Pour lever la contrainte de l'éloignement de sa clientèle, conséquence d'une pression à la productivité croissante exercée sur le personnel, la Banque agricole a opté pour une stratégie de partenariat avec les grandes associations de masse du pays (association des femmes, association des paysans, association des vétérans, etc.). Ces associations d'encadrement de la population, omniprésentes et très influentes à travers le pays, jouent aujourd'hui un rôle d'intermédiaire de la Banque. Moyennant un intéressement sur les intérêts collectés (0,1% de l'intérêt collecté), les cadres des associations sont mobilisés pour la formation et l'encadrement de groupes d'emprunteurs (10 à 15 personnes). Les garanties sollicitées restent individuelles (titre d'occupation de la terre) et le groupe n'a qu'une fonction de courroie de transmission de l'information et de simplification des procédures. Les décisions d'octrois restent du ressort de la Banque mais les octrois ainsi que les recouvrements sont réalisés avec l'aide de l'association partenaire. De même, en cas de problème de remboursement, c'est l'association qui est sollicitée. Ces associations de masse étant très influentes socialement, les résultats de ces partenariats sont apparemment assez probants. A travers cette nouvelle stratégie, la banque a trouvé le moyen de sous-traiter de manière efficace et peu onéreuse le suivi de la clientèle tout en parvenant à maîtriser ses impayés. Cette stratégie est appuyée par l'Etat vietnamien qui a fait voter un décret concernant l'implication des associations de masse, à l'origine à vocation sociale, dans la distribution des crédits.

Cette nouvelle stratégie a-t-elle permis d'enrayer la tendance à l'éloignement de la clientèle intéressée par le microcrédit ? Dans les faits, il semble que ces partenariats avec les associations de masse ont permis un allègement considérable des garanties exigées, l'encadrement social permettant un suivi plus étroit de la clientèle. Cette simplification des procédures doit en principe favoriser l'accès des petits emprunteurs. Si l'on regarde les chiffres, l'analyse est toute autre. La tendance à la hausse des montants accordés par la Banque agricole se poursuit avec un montant moyen par emprunteur en 2001 d'environ 550 USD. Si l'on se réfère à la norme selon laquelle les montants maximum de la microfinance ne dépassent généralement pas la moitié du PNB par habitant, on voit que la Banque agricole poursuit sa logique de ciblage d'une clientèle de plus en plus aisée. La politique d'encadrement des taux d'intérêt n'est

pas étrangère à cette confirmation de tendance, puisque les taux maximum accordés aujourd'hui par la Banque agricole ne dépassent pas 1%/mois (avec cependant une inflation relativement bien maîtrisée).

L'avenir de la Banque des pauvres en question

La Banque des pauvres continue tant bien que mal à combler le vide laissé par la Banque agricole sur l'offre de petits montants. Mais l'avenir de cette banque est de plus en plus discuté. Le subventionnement de son exploitation coûte cher et fait débat au sein de l'Etat lui-même. Par ailleurs, il est prévu dans le cadre de la réforme bancaire en cours, que soit supprimée la majeure partie de ses ressources, qui provenait des banques publiques commerciales. Enfin, toujours dans l'esprit des réformes en cours, le désengagement progressif de la Banque agricole de la gestion du portefeuille de la Banque des pauvres est programmé, la banque des pauvres se retrouvant sans réseau propre de distribution.

Plusieurs scénarios peuvent être envisagés pour l'avenir :

- 1) Soit un abandon pur et simple de cette banque
- 2) Soit une transformation en banque commerciale publique avec le risque d'un éloignement de la " petite " clientèle dans un environnement d'encadrement des taux d'intérêt (qui conduira à une pression naturelle à la hausse de la productivité et un déplacement de la clientèle)
- 3) Soit une transformation en Banque " politique ", plus largement qu'auparavant soutenue par l'Etat vietnamien et dont la question de la pérennité sera à nouveau posée (l'Etat aura-t-il les moyens de poursuivre sa politique ?). Dans cette optique, la question des modalités de distribution des prêts se pose également. La nécessité de trouver des canaux de distribution intermédiaires entre cette banque et les emprunteurs finaux pourrait bien amener l'Etat vietnamien à assouplir le cadre légal sur le développement d'initiatives décentralisées de microfinance. Des discussions sont en cours sur le sujet.

Anne-Claude Creusot

creusot@gret.org