

Le cas de la BRI : métamorphose d'un crédit rural

Karin Barlet

BIM – 26 avril 2005

La Bank Rakyat Indonesia est très souvent citée comme l'une des principales institutions de microfinance du monde. Son nom nous est familier pour avoir souvent été évoqué parmi les exemples d'IMF pionnières dont l'origine remonte aux années 1970. A l'occasion du 20^{ème} anniversaire de la transformation de BRI d'un programme de crédit rural subventionné en une institution microbancaire commerciale, un document revient sur l'histoire de cette banque indonésienne et les enseignements qu'il est possible d'en tirer pour le secteur de la microfinance.

BRI est présentée comme la première banque au monde à avoir fourni des services financiers commerciaux (épargne, crédits et autres produits) à des millions de clients pauvres et à faibles revenus de manière rentable. Les opérations de BRI sont rentables depuis 1986 et l'institution fait maintenant partie intégrante du système financier indonésien.

Pourquoi le programme lancé en 1970 a-t-il échoué et donné lieu à une transformation en 1984 ?

Les « unités » BRI ont été créées au début de l'année 1970 dans le cadre du programme BIMAS d'intensification de la riziculture mis en place par le gouvernement indonésien. Le rôle principal des unités consistait à distribuer le crédit subventionné aux riziculteurs (plus tard elles ont également servi à distribuer des crédits subventionnés pour d'autres activités agricoles). En résumé, le programme d'intensification agricole s'est avéré un succès tandis que la composante de crédit s'est soldée par un échec. Pour quelles raisons ? Les multiples raisons identifiées par l'auteur laissent penser que la composante constitue un cas d'école illustrant les erreurs à ne pas faire :

- Ø Les termes et plafonds des prêts étaient imposés par le gouvernement.
- Ø La réglementation gouvernementale stipulait que les emprunteurs devaient payer un taux d'intérêt (subventionné) de 12% sur les crédits tandis que l'épargne devait être rémunérée à 15%. Une approche qui garantit quasiment l'échec !

- Ø Les emprunteurs étaient sélectionnés par des comités dépendant du gouvernement, mais c'est à la BRI que revenait la responsabilité du recouvrement des prêts.
- Ø Dans la pratique, les prêts subventionnés profitaient surtout aux élites rurales et encourageaient la corruption et la politisation
- Ø Les unités étaient considérées comme les guichets des agences et la performance des unités était confondue avec celle de l'agence dont elles dépendaient. Aucun suivi des performances des unités individuelles.
- Ø Le personnel des unités était mal formé, peu motivé et mal supervisé. A quelques exceptions près, il avait peu de connaissances en microfinance et très peu d'intérêt pour le sujet
- Ø Les responsables d'unités disposaient d'une autorité limitée et étaient peu responsabilisés
- Ø Les unités étaient totalement inefficaces
- Ø Elles ne disposaient que d'un minuscule portefeuille d'épargne, ce qui n'était guère étonnant étant donné que chaque dépôt constituait une perte pour BRI !
- Ø Les unités se caractérisaient par des taux d'impayés élevés.
- Ø Le système enregistrait des pertes élevées et continues
- Ø Sur 3600 unités, aucune n'était rentable.

Au début des années 80 beaucoup étaient d'avis de fermer les unités. C'est le ministre des Finances, représentant l'Etat propriétaire, qui a impulsé leur transformation.

Comment la transformation a-t-elle pu avoir lieu ?

Plusieurs ingrédients ont permis de réunir des conditions favorables à la transformation des unités en IMF commerciale, dont beaucoup liés à l'action des autorités.

Au moment de la transformation de BRI en microbanque commerciale en 1984, le pays connaissait une bonne stabilité politique et économique depuis près de 20 ans. L'équipe économique du gouvernement, en place depuis de longues années, faisait preuve d'un leadership de qualité, caractérisé par une combinaison optimale de vision et de prudence. Dans les années 70, l'investissement d'une part substantielle des richesses du pays dans les zones rurales a conduit à une augmentation de la demande de services bancaires dans les années 1980. En outre, au cours de cette décennie, les responsables économiques ont commencé à mettre en valeur les contributions à l'emploi et à l'économie des microentrepreneurs et à prendre conscience de la forte demande insatisfaite de services financiers au sein de ce groupe.

Par ailleurs, au début des années 1980, le gouvernement a judicieusement anticipé la chute du prix du pétrole et a tenu compte du fait que le secteur privé serait responsable d'une plus large part de l'épargne et de l'investissement.

C'est dans ce contexte qu'une stratégie générale a été élaborée en 1983 en matière d'activités microbancaires commerciales. La vision sur laquelle elle reposait se fondait sur un certain nombre de composantes, parmi lesquelles :

- Ø Les unités de la BRI constituaient une infrastructure d'échelle nationale permettant la fourniture de services microbancaires à des millions d'épargnants et d'emprunteurs.
- Ø Les 3600 unités pourraient être transformées en un système microbancaire commercial pour peu que des réglementations appropriées soient en place et qu'une direction expérimentée, compétente et engagée prenne la tête du système.
- Ø Le portefeuille de prêts commerciaux des unités serait financé par l'épargne du public
- Ø Les bénéfices serviraient à assurer la viabilité à long terme du système microbancaire de BRI.

Une réforme propice

En 1983 fut introduite une réforme instaurant la déréglementation financière et comportant une disposition cruciale autorisant les banques d'Etat à fixer leurs propres taux d'intérêt sur la plupart des produits de prêt et de dépôt. D'autres décisions gouvernementales ont eu une influence sur la transformation :

- Ø Le financement des unités BRI de la part du gouvernement serait assuré pendant deux ans, mais pas au-delà.
- Ø BRI fut informée que les unités devraient d'ici là avoir démontré leur potentiel de rentabilité commerciale, faute de quoi elles seraient fermées.

Autre point essentiel : les unités reçurent 19 000 USD de fonds propres et leurs dettes furent transférées à l'agence dont elles dépendaient.

Quid du programme de crédit subventionné ?

Il fut décidé que les unités ne distribueraient que du crédit commercial, sous la forme d'un nouveau produit de prêt appelé KUPEDES. Mais le programme de crédit subventionné se poursuivrait, à une échelle beaucoup plus restreinte, au niveau des agences de la BRI. Comme dans beaucoup de pays, le crédit subventionné a tendance à toucher les élites rurales, sur lesquelles les gouvernements comptent souvent pour se faire réélire. Les programmes de crédit rural subventionné sont de ce fait notoirement difficiles à suspendre. La solution trouvée dans le cas de BRI consistait à ne pas suspendre les subventions mais à les supprimer totalement au niveau des unités, de façon à en réduire le montant et à les transférer en totalité au niveau des

agences, de façon à laisser les forces du marché opérer au niveau des unités. C'est ce qui s'est passé et les prêts KUPEDDES n'ont pas tardé à dominer le marché.

Changement de culture

Le changement de la culture instaurée dans les anciennes unités BRI était crucial pour la réussite de la transformation. Celui-ci s'est d'abord matérialisé au niveau de la gouvernance et de la direction. Nouveau contrôle de la part du gouvernement propriétaire et nouvelle direction pour la BRI.

La première annonce choc du nouveau directeur de la BRI, Pak Kamardy Arief, fut d'annoncer que sa priorité absolue était de changer la culture de BRI.

La nouvelle culture devait se décliner ainsi :

- Ø Professionnalisme et responsabilité
- Ø Changement d'attitude visant à adopter une approche commerciale
- Ø Accent mis sur la formation et sur les mesures d'incitation du personnel en fonction de la rentabilité de l'unité
- Ø Réforme de la supervision interne
- Ø Priorité à la transparence et à la responsabilisation
- Ø Connaissance du marché de la microfinance

Par ailleurs, les unités deviendraient partie intégrante de la « famille BRI ». Les grilles de salaires du personnel des unités seraient davantage alignées sur celle du reste de la banque, et le personnel ne serait plus inéligible aux promotions à des postes dans d'autres départements de la BRI.

Bien entendu, annoncer un changement de culture est une chose, le mettre en œuvre en est une autre. Pourtant BRI y est parvenue. Deux changements initiaux « techniques » essentiels ont vu le jour : d'abord, chaque unité a été transformée en centre de profit, produisant ses propres bilans et comptes de résultat mensuels. Ensuite, les systèmes de comptabilité, de reporting et d'audit ont été considérablement améliorés, ce qui a permis, pour la première fois, de produire régulièrement des mesures précises de performance de chaque unité, des rapports ponctuels et un processus d'audit interne transparent.

Parmi les autres aspects du changement de culture figuraient :

- Ø L'intégration des salaires et critères de promotion dans le système plus large de la BRI, formant une même « grande famille »
- Ø La formation de la direction, du personnel et des superviseurs n'a pas pu être totalement effective tout de suite, étant donné l'échelle d'activité des unités, mais en quelques années elle avait été complètement remaniée pour refléter la nouvelle approche.

- Ø Des mesures d'incitation fondées sur les performances rapidement mises en œuvre avec succès
- Ø Accroissement des responsabilités incombant au personnel, nouveau système de supervision et d'audit interne
- Ø Femmes recrutées parmi le personnel des unités pour la première fois
- Ø Unités urbaines ajoutées en 1989
- Ø Etude de marché sur la demande en produits d'épargne et de crédit
- Ø Un produit de prêt général et trois produits d'épargne basiques conçus de façon à ce que les clients puissent en personnaliser l'utilisation (standardisation et flexibilité)

Des erreurs furent naturellement commises au cours de la phase de transition. Mais les dirigeants du siège étaient très volontaristes pour non seulement identifier et corriger les erreurs, mais aussi pour en tirer des enseignements. Cela se traduisait notamment par de très fréquentes visites du PDG, du directeur des opérations ou d'autres dirigeants du siège dans les unités sur tout le territoire national, qui permettaient une prise de connaissance et de décision efficace.

Robinson M. S., Why the Bank Rakyat Indonesia has the world's largest sustainable micro-banking system - And what commercial microfinance means for development, contribution présentée lors du séminaire international de BRI,

décembre 2004

<http://www.microfinancegateway.org/content/article/detail/25015>

Karin Barlet

Pour EspaceFinance