

Présentation de l'un des principaux opérateurs de la microfinance en Malaisie : AIM, Amanah Ikhtiar Malaysia

BIM n° 26 – 23 juillet 2002
Frédéric DE SOUSA-SANTOS

Le BIM de cette semaine présente l'une des principales institutions malaises de microfinance dénommée AIM, Amanah Ikhtiar Malaysia. Ce bulletin reprend largement les éléments d'un article de John D. Conroy paru cette année sur le site de Microfinance Gateway sous le titre : « Microfinance in Malaysia: time to re-build ». <http://www.microfinancegateway.org/wnewlib.htm>

Le choix de ce sujet nous a paru intéressant à double titre ; d'abord parce qu'il donne l'occasion de jeter un éclairage sur la Malaisie, mais aussi parce que AIM est l'une des plus anciennes et aussi l'une des plus importantes adaptations du modèle Grameen.

L'efficacité et la réussite de la célèbre banque bangladaise ont été remises en cause à la fin de l'année 2001 par plusieurs media : supposée ne pas cibler les plus pauvres, usant d'une méthodologie extrêmement stressante pour les bénéficiaires des crédits soumis à une discipline et une pression au remboursement parfois extrêmes, contestation de l'efficacité financière de l'institution.

Dans ce contexte, les difficultés que rencontre AIM - et sur lesquelles nous allons revenir - interrogent à nouveau la pertinence de nombreux points méthodologiques hérités de la Grameen. Une occasion, aux dires de certains analystes, de stimuler le marché et de porter notamment une attention toute particulière au suivi de la qualité du portefeuille des IMF construites sur ce principe.

Petit rappel de présentation sur la Malaisie (sources PNUD – Rapport mondial 2000)

- > Etat fédéral formé d'une partie continentale (Malaisie occidentale) et insulaire (Malaisie orientale correspondant à deux régions de Borneo, le Sabah et le Sarawak). Capitale : Kuala Lumpur. 330 000 km²
- > 23 millions d'habitants. Fortes minorités indiennes et chinoises (respectivement 12 et 37 % de la population totale) en Malaisie occidentale.
- > Importants afflux de réfugiés cambodgiens et vietnamiens dans les années 1970.
- > 53 % de la population sont musulmans, 19 % bouddhistes, 7 % chrétiens

- > 1957. La Malaisie accède à l'indépendance dans le cadre du Commonwealth
- > Economie : premier producteur mondial de caoutchouc naturel, exploitation de bauxite et de pétrole. Primaire : 14 % du PIB, secondaire : 43 %, tertiaire : 43 %. PNB/habitant en 1999 : 3 400 \$
- > Indice de développement humain (IDH) : 61ème rang sur 174 pays en 2000

Le paysage malais de la microfinance

La Malaisie est classée par la Banque Mondiale parmi les pays à revenus intermédiaires.

La politique de lutte contre la pauvreté et sa déclinaison dans le domaine de la microfinance découle directement de la NEP, la New Economic Policy, la Nouvelle Politique Economique, principalement menée entre les années 1971 et 1990. Cette politique a eu pour but de réduire les disparités de revenus entre les différents groupes ethniques malais, favorisant la promotion des peuples indigènes défavorisés, les Bumiputera notamment.

Le marché bancaire malais est moderne ; ses intervenants y sont variés, à la fois publics et privés, incluant des banques islamiques. Les institutions publiques comprennent une banque de développement, une banque agricole (Bank Pertanian) ainsi que le Credit Guarantee Corporation (CGC) qui propose un fonds de garantie aux institutions qui prêtent aux petites et moyennes entreprises et aussi aux petits commerçants. Selon les critères de la Banque Asiatique de Développement, CGC intervient sur un segment de marché supérieur aux classiques standards de la microfinance.

Plusieurs coopératives interviennent aussi en Malaisie, principalement en milieu urbain où elles servent une clientèle salariée. Les coopératives rurales tiennent une part très marginale du marché et le gouvernement tente de les renforcer.

Au final, la microfinance reste principalement le fait des ONG, AIM tenant à elle seule une place majeure aux côtés d'une poignée de petits opérateurs. Le secteur de la microfinance est donc encore très restreint dans ce pays.

La restriction légale du différentiel d'intérêt à 4 % entre les taux les plus hauts et les taux les plus bas autorisés par la Banque Centrale explique par ailleurs le fait que les banques commerciales ne se soient pas intéressées à la microfinance.

1987- 1994 : AIM, la première phase de croissance

AIM a été créée en 1987. Conformément à sa mission déclarée, elle destine alors ses prêts aux ménages très défavorisés pour le financement d'activités génératrices de revenus. Pour des raisons pratiques, AIM concentre dès le départ ses interventions sur le peuple indigène malais des Bumiputera.

La persistance de la très grande pauvreté en Malaisie (près de 95 000 ménages en 1989, soit 2,2 % de la population totale) - et ce malgré les succès de la NEP pour la réduire - encourage AIM à adopter à ses débuts l'approche de la Grameen Bank en l'adaptant à certaines spécificités du contexte.

En août 1994, AIM accompagne quelques 6 100 groupes de solidarités représentant quelques 30 000 emprunteurs. Par une procédure de ciblage des plus pauvres strictement appliquée, AIM réussit ainsi à couvrir une part très conséquente de sa population cible en à peine 7 ans.

A ce moment, 28 % des prêts sont destinés à l'agriculture, 46 % au commerce et 15 % à l'élevage.

Compte tenu du contexte d'exercice musulman, AIM facture alors des charges de service plutôt qu'un taux d'intérêt en pourcentage du capital. Bien que calculées sur la base des montants prêtés, ces charges restent très inférieures au taux du marché bancaire commercial malais et ne permettent pas de couvrir les coûts induits par l'activité.

Entre 1989 et 1995, près de 60 % des charges d'exploitation de l'activité d'AIM sont couverts par un prêt du gouvernement malais, les 40 % restants étant couverts par une subvention. De ce fait, AIM ne fait pas de l'autosuffisance financière sa priorité. Ceci est d'autant moins le cas que le fonds de roulement pour l'octroi des prêts est alors fourni sur des fonds garantis par le gouvernement, des prêts bonifiés de la CGC ou des prêts octroyés par des banques commerciales dont l'Etat est l'actionnaire majoritaire.

Le changement de cap après 1994. Une institution déboussolée

Dès 1992, des prêts à taux bonifiés concédés par les institutions financières centrales avaient permis de faire face aux besoins en fonds de roulement. Sous l'impulsion d'un nouveau management après le départ en 1994 du management exercé par les fondateurs, le plafond des prêts est très largement augmenté.

La logique qui préside à cette croissance exponentielle des volumes semble alors être motivée par la volonté de promouvoir l'efficacité financière de l'institution.

En 1995, le gouvernement n'octroie plus directement de prêts à AIM, mais les fait transiter par YPEIM, une institution islamique, qui décide de libérer le capital prévue pour l'augmentation du fonds de roulement des prêts sur une période beaucoup plus longue que prévue, alors même que l'IMF connaît une croissance importante de son portefeuille. Cette décision à contretemps est à l'origine de sérieux problèmes de trésorerie pour AIM, compromettant aussi les plans d'autonomisation financière qu'elle commence de décliner.

Le redémarrage de l'appui du gouvernement en 1997 par l'octroi d'un fonds de roulement provoque à nouveau une accélération de l'augmentation des plafonds de crédit.

Entre 1994 et 1998, le montant du prêt moyen est multiplié par 4 et l'augmentation du portefeuille à risque devient très significative. A partir de 1994, il semble que l'expansion d'AIM ait été beaucoup plus liée à une augmentation du montant du portefeuille qu'à la progression du taux de pénétration de la cible des clients très pauvres.

Plusieurs dégradations coïncident avec cette expansion probablement peu maîtrisée. Les charges d'exploitation explosent. Une augmentation du nombre d'abandons parmi les clients les plus pauvres de l'institution est par ailleurs remarquable à partir de 1994 et s'accélère à partir de 1997.

Une évaluation de l'institution menée en 2000 par ceux qui en avaient été les managers fondateurs juge de manière critique l'évolution qui fit progressivement servir les « moins pauvres » ou la classe moyenne et qui, par conséquent, a commencé de menacer selon eux le respect des principes fondateurs de l'institution, le respect de certaines disciplines de gestion et la qualité du portefeuille. La diversification du portefeuille n'est pas considérée alors comme une source d'autonomisation, ni comme une opportunité de mutualisation des risques, mais comme une dérive de la mission.

Entre 1994 et 1998, le portefeuille à risque est multiplié par 3 et la tendance ne s'est pas infléchie en 2000 avec des taux de recouvrement particulièrement défaillants sur les segments des clients les moins démunis.

A partir de 1997, AIM introduit un taux d'intérêt en proportion du capital prêté, renonçant au principe de paiement du coût du capital par la facturation d'une charge forfaitaire. A cette occasion, l'IMF augmente aussi le taux d'intérêt réel. L'évaluation menée en 2000 donne à penser que cette décision a accéléré le départ des plus pauvres, pas seulement à cause de l'augmentation du crédit, mais parce que la dévotion musulmane des petits clients rend inacceptable la souscription d'un capital chargé d'intérêt.

La décision de l'augmentation du taux est compréhensible car elle est cohérente avec le mouvement général de diminution des subventions et la promotion de l'autosuffisance. Toutefois, la question du subventionnement de la microfinance semble se poser avec acuité dans le contexte malais. Le nombre relativement restreint de « très pauvres » et la relative prospérité du pays donnent à penser que ce subventionnement ne serait pas complètement inopportun, donnant à AIM la possibilité de poursuivre ses principes fondateurs de service des plus pauvres.

Selon nous, le contexte spécifique du développement d'AIM et l'histoire de ses premières difficultés pose par ailleurs la question de l'assise et de la cohérence des stratégies de développement à moyen et long terme des institutions de microfinance. L'histoire récente d'AIM est celle d'un déroutage, d'une succession de changements de caps dont la logique et les motivations sont délicates à expliquer. Dans un contexte de volontés changeantes des différents managements de direction et d'évolutions aussi des stratégies des bailleurs et des positionnements institutionnels, il est au final difficile de savoir en quoi les enseignements tirés de l'histoire de la Grameen et de l'histoire d'AIM s'éclairent mutuellement, permettant une analyse de la pertinence de la méthodologie considérée.

2002, les derniers éléments d'actualité

A la suite d'un audit mené par la Banque Centrale malaise, une partie du management de direction de l'IMF a été relevée de ses fonctions et une ligne de crédit qu'elle mettait à disposition a été gelée. Il semble que le système d'information de l'institution soit en situation d'implorer et que les arriérés de paiement, supposés représenter 10 % du portefeuille à la fin de l'année 2001, soient en fait près de 2 fois plus importants.

L'article de J. D. Conroy conclue sur la nécessité de recomposer un management de direction qui s'appuie tout à la fois sur les compétences des cadres intermédiaires de la structure - des femmes d'excellent niveau, sur le respect d'un principe de service des plus pauvres et sur la neutralité dans la résolution des problèmes de distorsion de recouvrement entre les états du Nord et du Sud de la Malaisie. Le portage d'une stratégie cohérente et suivie n'est toutefois pas garantie car le Conseil d'Administration d'AIM demande la réintégration des cadres de direction qui viennent d'être limogés.

Eléments de bibliographie cités par J. D. Conroy

- > ADB. 2000a. Finance for the Poor: Microfinance Development Strategy. Manila: Asian Development Bank.

- > Conroy, J. D., K. W. Taylor and G. B. Thapa. 1995. Best Practice of Banking with the Poor. Brisbane: The Foundation for Development Cooperation.
- > Gibbons, David and Sukor Kasim. 1990. Banking on the Rural Poor. Penang.
- > McGuire, Paul B., John D. Conroy and Ganesh B. Thapa. 1998. Getting the Framework Right: Policy and Regulation for Microfinance in Asia. Brisbane: The Foundation for Development Cooperation.
- > Sukor Kasim. 2000. Impact of Banking on Rural Poor in Peninsular Malaysia: Final Report of External Impact Evaluation Study on AIM Active Borrowers, Non-Borrowing Members, Dropouts and Non-Participating Poor. Penang: Centre for Policy Research, University Sains Malaysia.
- > Todd, Helen. 2002. 'Shake-Out at AIM', Credit for the Poor, 33 (January).