La microfinance a t-elle encore sa place lorsque l'offre publique de crédit s'étend ? L'exemple du Vietnam

BIM - 02 décembre 2003
Anne-Claude CREUSOT

En mai 2002, nous avions proposé un BIM qui présentait le paysage du financement du monde rural au Vietnam.

Le but était de décrire le développement fulgurant de la Banque agricole après la libéralisation de l'économie au début des années 90. Il montrait également comment la politique des taux bas imposée par l'Etat a poussé progressivement cette banque, (comme d'autres banques commerciales au Vietnam) à cibler les segments moyens et hauts de clientèle, et ce sans que la création d'institutions équilibrées de microfinance ne soit rendue possible en parallèle. Le problème du financement des petits besoins en crédits reste donc entier dans ce pays.

Ce Bim, comme tous les BIM diffusés sur Espacefinance jusqu'à fin 2002, est disponible en téléchargement, sur le site Pole microfinancement : dans la rubrique archives des BIM. (BIM du 14 mai 2002 : le paysage du financement du monde rural au Vietnam). Site microfinance : http://microfinancement.cirad.fr/present.html

Après un bref rappel du paysage vietnamien de la finance rurale, le BIM d'aujourd'hui présente une expérience de caisses autonomes de crédit, financées par la Banque des Pauvres et gérées par l'Association des femmes, association de masse au Vietnam. Ces caisses montrent une certaine réussite dans un paysage pourtant défavorable au développement de la microfinance.

Ce BIM est une synthèse d'une publication du Gret décrivant cette expérience et bientôt disponible en téléchargement sur le site du Gret : Site du Gret : http://www.gret.org « La microfinance a-t-elle encore une place lorsque l'offre publique de crédit s'étend ? *». Quynh Tran Thi Thanh et A.C. Creusot. Revue Coopérer aujourd'hui N° 33. GRET.*

Au moment de la décollectivisation de l'économie 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, engendre au sein des exploitations agricoles naissantes des besoins importants en capital. Bien que le crédit aux ménages ruraux soit l'une des priorités affichées, la Banque Agricole du Vietnam (BAV) ne parvient pas à satisfaire cette demande. Différentes initiatives de microfinance se développent alors pour parer à ce déficit. Le Gret, dans le cadre du Programme Fleuve Rouge (PFR), commence alors à expérimenter un système de caisses de

microcrédit décentralisées dans le Delta du Fleuve Rouge, Nord Vietnam. Contre toute attente, le marché financier rural se transforme radicalement en l'espace de quatre années, en raison d'un développement fulgurant de la Banque Agricole, soutenue par l'Etat. Son encours de crédits aux ménages ruraux est multiplié par 6, atteignant un total de presque 1 milliard de dollars US. Son taux de pénétration est d'environ 30 % en milieu rural fin 96. Par ailleurs, sont créées la Banque des Pauvres et un réseau de caisses populaires « les People Credit Fund » en complément de l'offre de la Banque Agricole.

Le Gret décide alors de se retirer en tant qu'opérateur de la microfinance au Vietnam, le modèle de caisses expérimenté ne permettant pas de prouver la complémentarité avec l'offre formelle existante. Le Gret maintient toutefois le démarrage d'un petit projet, celui des « 10 caisses » qui est construit sur des bases renouvelées par rapport au premier modèle expérimenté. Peu ambitieux au niveau des objectifs, (une dizaine de caisses créées pour moins de 1 000 clients touchés) et des moyens mis en œuvre (une assistance technique partielle financée sur fonds propres), ce projet lui permet de maintenir un pied dans le secteur et de garder une veille sur l'évolution de l'offre de services financiers en milieu rural.

Le modèle des 10 caisses repose sur les caractéristiques suivantes :

> **Le refinancement par la Banque Agricole du Vietnam puis par la Banque des Pauvres**. La Banque réalise un prêt à chaque caisse de crédit pour une durée de 3 ans. Il s'agit de l'un des rares projets de microfinance au Vietnam à faire le lien avec une banque commerciale publique. Initialement négociée avec la Banque Agricole, la convention a finalement été transférée à la Banque des Pauvres dont la microfinance était davantage la vocation. Les deux banques restent étroitement liées au projet car si la Banque des Pauvres participe au pilotage du projet et refinance les caisses, c'est en revanche la Banque Agricole qui sur le terrain, gère ces prêts aux caisses et met à la disposition du projet, deux de ces agents de crédit afin d'en assurer le suivi. Pour convaincre la Banque agricole de participer au projet initialement, le Gret a mis à disposition un fonds de garantie représentant 50% du montant des prêts réalisés aux caisses.

> **La délégation progressive de gestion à une organisation de masse[1], l'association des femmes.** Ayant fait le choix d'associer un partenaire local dans la mise en œuvre du projet, le Gret s'est définitivement tourné vers l'association des femmes après deux ans d'expérimentation avec différentes associations de masse (dont l'association des paysans). L'association des femmes s'est d'abord impliquée dans le montage et la gestion des caisses au niveau communal puis dans une phase d'autonomisation progressive, s'est vue confiée la supervision et l'animation intercaisses au niveau des deux districts concernés. En milieu rural au Vietnam, les associations de masse sont régulièrement sollicitées par les banques, pour faire l'intermédiaire avec les emprunteurs finaux. Elles interviennent dans la pré-sélection, l'encadrement des clients et dans le recouvrement. C'est une manière pour les Banques de bénéficier au moindre coût, du réseau et du savoir-faire d'organisations socialement bien implantées, sans que celles-ci n'aient droit au chapitre dans la stratégie mise en œuvre. Par opposition, l'idée du projet des 10 caisses, est de permettre à l'association des femmes

[1] Outil de quadrillage de la société vietnamienne, les organisations de masse sont présentes à tous les échelons administratifs (national, provinces, districts et communes) et sont soumises aux directives du PCV (Parti Communiste Vietnamien). Elles ont vocation à transmettre et vulgariser l'information officielle, éduquer les masses et favoriser entre autres les actions de solidarité.

d'avoir son propre système de microfinance et de pouvoir notamment définir ses propres produits et clients en complément de l'offre existante.

Cinq années plus tard, la « success-story » de la Banque Agricole du Vietnam se confirme. A la mi-2001, on estime que le total des crédits accordés aux ménages ruraux, tous systèmes formels confondus représente environ 2,7 milliards d'USD[2] et que le taux de pénétration dépasse 50 %. La Banque Agricole occuperait 90 % de ce marché[3].

Pour le projet des 10 caisses, l'heure est au bilan. Ce projet a évolué dans une relative indifférence de la part du Gret du fait d'un sentiment d'impasse sur la microfinance au Vietnam et de manque de moyens de suivi spécifiques. Cependant une étude réalisée début 2002 montre que les résultats sont plutôt positifs tant du point de vue financier (100 % de remboursement pendant 5 ans), que de l'impact (complémentarité par rapport à l'offre existante) et de la motivation du partenaire local gestionnaire.

Rattrapée par son statut de banque commerciale, la Banque Agricole, opère un glissement progressif de clientèle vers les segments moyens et hauts du marché, délaissant le marché des microcrédits. Ce glissement de la part de grandes banques publiques agricoles n'est pas propre au Vietnam et se retrouve notamment en Thaïlande avec la BAAC et en Indonésie avec la BRI. Alors que l'on croyait le problème de l'accès au microcrédit résolu dans ces pays, la question est à nouveau posée aujourd'hui.

Toutes proportions gardées, cette expérience montre deux choses :

> D'une part que l'extension de l'offre formelle de crédits ne supprime pas l'utilité d'un secteur de microfinance et qu'il peut y avoir une complémentarité structurelle entre les deux. Ceci est d'autant plus fort au Vietnam, que la politique d'encadrement des taux d'intérêt du gouvernement pousse la Banque Agricole à augmenter le montant moyen des prêts accordés pour compenser les baisses de taux décidées par l'Etat. De son côté, la Banque des Pauvres est structurellement limitée dans ses moyens de distribution et développe une politique de prêts à taux préférentiels qui pousse à des logiques opportunistes de la part des emprunteurs ne faisant pas partie de la cible. Aujourd'hui la Banque des Pauvres, devenue récemment la Banque des Politiques Sociales est amenée à construire son propre réseau de distribution des prêts, la Banque agricole se désengageant de ce rôle pour réaffirmer son caractère commercial. Dans ce contexte, cette petite expérimentation des 10 caisses prend toute son importance. Ce schéma, dans lequel elle joue le rôle de prêteur grossiste à des caisses gérées par les associations de femmes pourrait devenir un canal intéressant de distribution de ses prêts.

> D'autre part que dans un contexte d'encadrement des taux d'intérêt, de tels systèmes de crédit alternatifs ne peuvent perdurer que si la méthodologie s'appuie sur des partenaires locaux solides. Ceux-ci doivent permettre d'en réduire les coûts de gestion tout en maintenant un contrôle social efficace.

A la demande des partenaires vietnamiens, (Banque des Pauvres et associations de femmes de district), un nouvel accord cadre prévoyant le redémarrage des cycles de prêt dans les 10 caisses a été signé avec le Gret en janvier 2003. Dans cette nouvelle phase, la propriété du fonds de garantie est transférée du Gret aux deux associations de femmes de district concernées. Les

---

[2] Source : Banque centrale du Vietnam

[3] En incluant les lignes de crédit faites à la Banque des Pauvres

lignes de prêt octroyées aux caisses par la Banque des Pauvres sont doublées (passant de 33,4 à 70 millions par caisse). Ainsi, le fonds de garantie ne représente plus que 25 % du capital prêté au lieu des 50 % initiaux, ce qui est significatif de la confiance que la Banque des Pauvres accorde au modèle. Le Gret a évolué d'un rôle de formateur/accompagnateur à un rôle d'observateur externe du dispositif. Au terme de ces deux nouvelles années, les partenaires de cette aventure commune devront faire le bilan. La réforme du secteur bancaire sera plus avancée et la Banque des Pauvres sera plus au clair sur sa nouvelle stratégie. La valorisation de l'expérimentation actuelle, même si elle est modeste, représente un argument stratégique intéressant pour négocier son avenir avec les autres partenaires gouvernementaux (la Banque centrale en premier lieu).

L'avenir de ces 10 caisses reste jalonné par différentes questions/réflexions.

La solidité du modèle

La solidité du modèle ne sera vraiment éprouvée que le jour où le Gret aura complètement disparu des aspects opérationnels et d'appui. En ce sens les deux années à venir seront déterminantes. A supposer que les 10 caisses fassent leur preuve après ces deux années, l'échelle de l'expérimentation reste faible pour tirer des conclusions solides sur la viabilité du dispositif.

Le positionnement de l'association des femmes

Les associations de femmes sont-elles réellement prêtes à prendre la responsabilité d'un système de microfinance hors du cadre expérimental qui apporte la caution d'une ONG internationale ? Aujourd'hui, les associations de femmes de district concernées ont peur d'engager leur responsabilité dans la gestion complète d'un système de crédit, et préfèrent en cela se cantonner à leur rôle actuel de facilitatrices pour la Banque des Pauvres et la Banque Agricole. Cette crainte d'un engagement plus important dans un système géré par elles-mêmes se ressent également dans les premières discussions avec l'Union des femmes au niveau national. Autrement dit, les femmes sont intéressées à faciliter l'accès au crédit de leurs membres, mais pas forcément prêtes aujourd'hui à engager leur responsabilité. L'absence de cadre légal propre à la microfinance est un frein à cet engagement puisque juridiquement, aucune limitation de responsabilité entre cette activité et le reste de leurs activités n'est permise. Un engagement total des associations de femmes dans la conduite de systèmes de microfinance décentralisés suppose aussi une professionnalisation des compétences, inexistante aujourd'hui. En amont de ces considérations juridiques et techniques, l'implication des associations de femmes dans la conduite de tels systèmes relève d'une décision politique et stratégique à l'échelon national. Or il semble que les collaborations avec les banques ou diverses ONG se multiplient, sans qu'il y ait de la part de l'Union des femmes, une réelle recherche de mise en cohérence et de positionnement stratégique.