

Regulation and Supervision of Microfinance Activities: The Bolivian Case Study

Arelis Gomez, German Tabares, Robert C. Vogel

November 2000

Régulation et supervision de la microfinance : étude de cas Bolivie

Synthèse

Cette étude de cas dresse un bilan du cadre réglementaire et de supervision de la microfinance mis en place en Bolivie depuis 1992. Elle s'intègre dans une recherche d'ensemble commanditée par MBP, qui inclut un cadre d'analyse conceptuel et des études de cas (l'autre concernant les Philippines). Elle vise à analyser les principaux enseignements et facteurs ayant contribué à la réussite du cadre légal et réglementaire bolivien.

Le secteur financier bolivien

La libéralisation du secteur financier a été libéralisée en Bolivie à partir de 1985 s'est accompagnée d'une série de mesures visant à assurer l'autonomisation de l'autorité de tutelle (la SBEF, Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, organe de supervision des banques et entités financières), l'assainissement du secteur bancaire, la libéralisation des taux d'intérêt et l'établissement d'un nouveau cadre de régulation des institutions financières.

La prise en compte de la microfinance par les autorités de tutelle du secteur bancaire bolivien a été progressive à partir de 1992. Dès 1993, une Nouvelle Loi Bancaire adopte une définition extensive des institutions financières, permettant d'inclure en particulier les institutions à but non lucratif. Cette Loi définit deux groupes d'institutions, bancaires et non bancaires ; parmi les non bancaires, elle définit un nouveau type d'entités financières, les Fondos Financieros Privados (fonds financiers privés, FFP). Les Fonds Financiers Privés ont définis par un décret spécifique de 1995 comme « des entités financières non bancaires, dont l'objectif principal est la mobilisation de ressources au profit de micro- et petits emprunteurs dont les activités sont situées en milieu rural aussi bien qu'urbain ». Les efforts en vue d'une reconnaissance juridique réalisés par des institutions de microfinance dynamiques, principalement Prodem/BancoSol, ont joué un rôle clé pour cette intégration de la microfinance dans l'évolution légale et réglementaire. De fait, la définition d'un nouveau cadre légal et réglementaire s'est traduite par un fort développement du secteur de la microfinance : plusieurs fonds financiers privés se sont créés par la suite, et plusieurs coopératives d'épargne crédit, ainsi que des banques commerciales, ont développé des services de microfinance.

Le secteur financier bolivien dans son ensemble comprend 3 grands types d'institutions :

- parmi les *banques commerciales* (9 nationales, 4 étrangères), seule BancoSol touche le secteur de la microentreprise. Le capital minimum requis est de 5,5 millions de SDR (Special Drawing Rights).
- Pour les *FFP*, le capital minimum est de 630 000 SDR seulement. Les FFP subissent quelques contraintes ; ils ne sont pas autorisés par exemple à proposer des services de paiement (cartes de crédit, chèques). En pratique, une autorisation de l'autorité de tutelle est nécessaire pour mobiliser l'épargne. En mai 2000, 7 FFP étaient agréés, et un huitième en instance de l'être.
- Les *coopératives d'épargne crédit* font partie également du groupe des entités financières non bancaires. Il s'agit d'institutions anciennes et développées en Bolivie ; 207 coopératives étaient enregistrées en 2000. Le capital minimum requis est variable en fonction de l'activité (de 150 000 à 2 millions de SDR).

Le fonctionnement du cadre légal et réglementaire

La Bolivie se caractérise donc par le fait qu'il n'y a pas de loi spécifique au secteur de la microfinance. Le cadre légal et réglementaire vise à couvrir l'ensemble du secteur financier, sans chercher à favoriser un type particulier d'institutions financières. Son objectif est de créer une réglementation qui permette à l'ensemble des institutions de couvrir toutes les niches du marché. Les normes prudentielles (capital minimum, etc) sont liées avant tout au type d'institution financière, plus qu'à l'activité. Aucune norme ne limite le portefeuille de microcrédits, et de façon générale les règles applicables à la microfinance sont les mêmes que pour les autres activités financières.

Quel que soit le type d'institutions qui se lance dans le microcrédit, les autorités de tutelle ont souhaité définir la microfinance, pour la différencier des crédits commerciaux et du crédit à la consommation. Des normes spécifiques ont été prévues pour chaque type de crédit : crédits commerciaux, microcrédits, crédits à la consommation. Une attention particulière est portée à l'évaluation et la classification du portefeuille de microcrédits.

La mise en pratique de la supervision dépend de la SBEF, qui a créé deux cellules de suivi, l'une pour les banques, l'autre pour les institutions non bancaires. Les contrôles sur place sont réalisés suivant des méthodes différentes suivant le type d'institutions et le risque qu'elles présentent. Pour les banques commerciales, le risque principal évalué est la concentration du portefeuille ; les dossiers de crédit sont donc principalement examinés. Pour les coopératives et les FFP, le principal risque ciblé est celui d'une dérive de la pratique de l'institution par rapport à sa politique de crédit et d'épargne ; la qualité du management, du système d'information, des contrôles internes et des procédures est évaluée prioritairement. Bien que la supervision en Bolivie ne suive pas à strictement parler une approche fondée sur le risque, elle s'appuie néanmoins sur des techniques qui en sont proches.

Principaux enseignements du cas bolivien

L'étude de cas essaie d'étudier en profondeur, non seulement les lois et normes définies, mais avant tout leur application et la pratique de la supervision dans ce pays. Elle analyse donc dans quelle mesure le secteur de la microfinance a évolué depuis la mise en place du cadre légal et réglementaire.

Plusieurs aspects sont étudiés de façon approfondie :

- *Expansion de l'offre de microfinance* : le secteur s'est développé fortement (plus de 200 000 emprunteurs, dans un pays de 8 millions d'habitants). Une conséquence claire de la mise en place de ce nouveau cadre légal et réglementaire a été que l'essentiel du secteur de la microfinance concerne à présent des institutions formelles. La réglementation et supervision en Bolivie se révèle non seulement favorable au développement des ONG impliquées dans la microfinance, mais permet également l'entrée des banques commerciales et autres institutions financières formelles dans ce secteur.
- *Qualité des portefeuilles de crédit* : la qualité globale, pour les FFP comme pour BancoSol, a été bonne jusqu'à fin 1997. La détérioration récentes des portefeuilles semble liée à deux facteurs : la saturation croissante des marchés urbains, et le surendettement des clients. Ce phénomène de saturation du marché de la microfinance en milieu urbain implique pour de nombreuses IMF une détérioration du portefeuille de crédits et une croissance réduite. De fait, l'analyse du marché montre que plus qu'une véritable saturation du marché, il s'agit d'une conséquence de la politique agressive des nouveaux acteurs sur ce marché.

- *Analyse suivant la propriété du capital* : l'un des objectifs de la création des FFP était le souhait d'offrir une meilleure gouvernance pour les ONG impliquées dans la microfinance. Parce qu'elles n'ont pas d'actionnaires solides, les ONG étaient considérées comme fragiles de ce point de vue. Malheureusement, une analyse sur la durée montre que les problèmes de gouvernance perdurent en général, et ce quelle que soit la structure juridique adoptée, comme le montre l'exemple de Corposol. Le secteur des FFP manque toujours d'investisseurs financiers privés solides, et cette faiblesse est structurelle.
- *Mobilisation de l'épargne* : dans le concept des FFP, la mobilisation de l'épargne devait jouer un rôle clé comme source de financement pour l'institution et comme service pour le client. En réalité, cela ne s'est pas véritablement traduit dans la pratique. L'épargne est restée un produit secondaire pour les IMF, ce qui s'explique par plusieurs facteurs (compétences spécifiques pour développer l'épargne et capacités administratives des FFP limitées, et non supérieures à celles des ONG ; faible besoin des institutions de diversifier leurs ressources financières, jusqu'à une date récente).

Deux principaux facteurs ont contribué positivement à ces résultats : une volonté politique forte, et des moyens adéquats, de la part de l'autorité de tutelle ; des institutions de microfinance faisant leurs preuves : par rapport à d'autres pays, la Bolivie a connu un développement impressionnant d'IMF de bonne qualité.

En revanche, plusieurs dérives et limites du système peuvent être notées :

- en dépit du souci de libéralisation affiché, l'intervention du gouvernement dans le secteur de la microfinance est restée forte, du fait de l'enjeu politique de ce secteur. Ainsi, les ONG peuvent en théorie mobiliser l'épargne si elles en reçoivent l'autorisation de la SBEF – de fait, l'autorité de tutelle n'a jamais donné une seule autorisation en ce sens. Il existe également des exemples de concurrence déloyale de crédits accordés par le gouvernement pour des raisons politiques.
- la réglementation devrait en théorie viser à couvrir uniquement les institutions qui font appel à l'épargne du public. Toutefois en Bolivie, la pression à la fois des ONG et des bailleurs pousse les autorités boliviennes à étendre la supervision à des institutions qui ne mobilisent pas l'épargne. Or du fait justement de la souplesse de leurs conditions d'activité, qui leur permet de réduire les coûts, les ONG sont en Bolivie les structures qui tentent le plus de toucher les populations démunies. La pression en faveur d'une réglementation étendue ne serait donc pas forcément favorable à une couverture des populations pauvres.
- Les lois sur le secret bancaire qui freinent la mise en place d'une centrale des risques, dans un contexte de surendettement marqué,
- L'impact politique d'une « association des débiteurs » des IMF,
- La concentration de l'offre en milieu urbain, résultant en une saturation croissante dans un contexte de concurrence parfois déloyale.

La SBEF est impliquée dans une série de mesures, visant à corriger ces distorsions du secteur de la microfinance, dont l'instauration pour les IMF d'une obligation de publication du taux d'intérêt effectif.