

Cadre légal et réglementaire, étude de cas Bolivie

BIM n° 139- 13 novembre 2001
Christine POURSAT

Nous revenons aujourd'hui sur un thème qui a soulevé à plusieurs occasions des débats sur Espace Finance : celui de d'adaptation du cadre légal et réglementaire pour les institutions de microfinance.

En octobre 99 (deux ans déjà !) nous avons présenté dans un BIM une brève comparaison entre deux approches de la réglementation : celle par le statut (la loi PARMEC pour les 8 pays de l'UMOA) et celle par l'activité indépendamment du statut, comme se préparerait à l'être la réglementation du secteur en Afrique Centrale. Quelques mois plus tard, l'article de Bob Christen mettant en garde les IMF contre une volonté de réglementation trop rapide (qu'il appelait le "the rush to regulate") était l'occasion d'approfondir cette réflexion. L'exemple du Cambodge (BIM du 22/2/00) avait permis d'illustrer le cas d'un pays où une définition lente mais concertée du cadre légal et réglementaire était finalement apparue comme une expérience favorable à un développement rapide du secteur de la microfinance...

MBP (Microentreprise Best Practices) a commandité une recherche d'ensemble sur ce thème. Elle inclut un cadre d'analyse conceptuel et deux études de cas (l'une sur la Bolivie, l'autre concernant les Philippines). L'originalité de ces deux études de cas est de ne pas se limiter à une analyse formelle des lois et de la supervision mises en place, mais de chercher aussi à comprendre comment elles ont été mises en pratique, et si le cadre légal et réglementaire semble ou non avoir été favorable au développement du secteur de la microfinance sur la durée.

Ces deux études de cas, qui nous montrent clairement l'intérêt, mais aussi les limites et dérives de certaines options retenues au niveau réglementaire, vous seront présentées en deux BIM : aujourd'hui l'exemple de la Bolivie, la semaine prochaine (BIM du 20/11) celle sur les Philippines. Le choix de ces deux pays me semble particulièrement pertinent : la Bolivie est un pays généralement présenté comme une "success story" de la microfinance, où le gouvernement a opté pour un cadre légal et réglementaire en apparence favorable au développement du secteur. Aux Philippines, le flou du cadre légal et de la supervision en ce qui concerne la microfinance semble, à la différence du cas cambodgien, avoir impliqué pour les acteurs de la microfinance plus de difficultés que de facilités.

Ces publications MBP (cadre conceptuel et études de cas) sont disponibles pour téléchargement sur le site de MBP, en anglais. Les synthèses de ces textes en français seront disponibles d'ici fin novembre 2001 sur le même site sous la rubrique publication (Regulation and Super-

vision of Microfinance) : <http://www.mip.org>. L'étude spéciale n°4 du CGAP, écrite par Bob Christen, est maintenant disponible en français sur le site du CGAP (<http://www.cgap.org/>) ; elle est intitulée "La course à la réglementation".

Enfin nous vous rappelons que les 8 derniers BIM envoyés sur Espace Finance peuvent être consultés en version PDF sur le site de Pôle Microfinancement : <http://microfinancement.cirad.fr/present.html>

Réglementation et supervision de la microfinance : étude de cas Bolivie (Arelis Gomez, GermanTabares, Robert C. Vogel, MBP, novembre 2000) Cette étude de cas dresse un bilan du cadre réglementaire et de supervision de la microfinance mis en place en Bolivie depuis 1992. 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 révèlent non seulement favorables 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 récente 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.