

L'institutionnalisation de BANCOSOL et de BancoADEMI

BIM n° 64 – 04 avril 2000
Jérôme ROUYAT

Les expériences d'ONG institutionnalisées en banque sont particulièrement intéressantes : PRODEM/BANCOSOL, ADEMI/BancoADEMI et bientôt EMT. Le BIM 64 est consacré à une comparaison des expériences de BANCOSOL (Bolivie) et de BancoADEMI (République Dominicaine), deux ONG qui se sont institutionnalisées en banque, autour des questions suivantes :

- *Pourquoi l'institutionnalisation ?*
- *Quels sont les problèmes rencontrés ?*
- *Quelles sont les tensions entre la recherche de la pérennité financière et la lutte contre la pauvreté, et va t'on vers une dérive commerciale ?*

Quelques chiffres au 31 décembre 1997

	BANCOSOL	BancoADEMI
Pays	Bolivie	République Dominicaine
PIB/habitant	970 USD	1 750 USD
Crédit moyen/(PIB/hab)	93.6 %	183 %
Taux d'inflation	7.7 %	8.3 %
Autosuffisance financière	120.6 %	107 %

Pourquoi l'institutionnalisation ?

BANCOSOL : pour rechercher des fonds

BANCOSOL est devenue une banque agréée en 1992, mais elle est en fait née cinq ans plus tôt, d'une volonté de transformation de PRODEM (Fundacion para la Promocion y Desarrollo de la MicroEmpresa), organisation à but non lucratif créée en 1985. PRODEM, grâce à une technique de distribution de crédits efficace, s'était profondément implantée dans les secteurs informels urbains de Bolivie. En décembre 1988 PRODEM chercha à donner une orientation commerciale à sa stratégie. USAID et PRODEM ont estimé que malgré la croissance du portefeuille de crédits de PRODEM, 98 % de la demande potentielle en microfinance n'était pas satisfaite. Une expansion était nécessaire, pas seulement pour servir un plus large marché, mais aussi pour permettre à PRODEM de réaliser les changements financiers indispensables pour devenir une institution commerciale. En tant qu'ONG, PRODEM devait en effet limiter

son financement aux dons, n'ayant aucun accès aux ressources commerciales. De plus en Bolivie, il n'est pas possible pour une ONG opérant en dehors du secteur bancaire formel de collecter l'épargne. Ces déficiences ont amené PRODEM à vouloir devenir une banque.

BancoADEMI : pour s'adapter à la loi bancaire

ADEMI s'est constitué en tant qu'ONG le 14 décembre 1982. En 1996, au regard de son niveau de développement, ADEMI engagea des consultants locaux pour l'assister dans la définition de sa stratégie. Plusieurs facteurs poussèrent ADEMI à changer ses statuts : en 1992, l'organisation commença à mobiliser des dépôts de ses clients sous la forme d'instruments de dépôts, qui risquaient d'être vus comme des comptes d'épargne qui ne sont pas autorisés pour des organismes non bancaires. De plus, une révision du code monétaire dominicain entraîna la possibilité pour les institutions de contrôler de réguler les institutions financières, même si elles ne mobilisent pas de dépôts. Cette révision supprima également certains des avantages fiscaux du statut d'ONG. Enfin, les succès d'ADEMI dans l'accumulation du capital posaient le problème de l'appartenance de ces fonds. Devant cette situation, ADEMI pris la décision de continuer à opérer en tant qu'ONG et de créer une banque. Le 11 septembre 1997 BancoADEMI reçut un agrément bancaire en tant que banque de développement et ouvrit ses portes au public le 2 janvier 1998. La possibilité de s'associer avec une banque commerciale existante avait été étudiée pour former une banque multiservices. Cette solution fut finalement rejetée par crainte d'ADEMI de ne pouvoir maintenir sa méthodologie et son ciblage. L'établissement d'une banque de développement était considéré comme la meilleure façon de formaliser les services financiers d'ADEMI. ADEMI transféra son portefeuille de clients à la banque avant la fin de l'année 1998, tout en continuant dans un premier temps à servir les clients trop coûteux pour les règles prudentielles d'une banque formelle.

Les problèmes rencontrés

De nombreux problèmes sont apparus à ces ONG pour s'intégrer dans le cadre formel, notamment concernant l'élaboration d'une comptabilité appropriée. La présentation d'une situation financière consolidée, répondant aux normes des autorités de régulation, a demandé l'embauche de spécialistes et même de juristes dans le cas de BANCOSOL. Au-delà des coûts financiers engendrés par la mise en conformité vis à vis de la loi, la réglementation peut devenir un frein à l'activité des IMF en introduisant des règles limitatives. En Bolivie le ratio fonds propres sur actifs pondérés en fonction du risque a été fixé à 8 %. La façon courante de minimiser le risque dans un portefeuille se fait par l'utilisation de garanties matérielles : les crédits sécurisés par des hypothèques ayant des taux de recouvrement plus importants. BANCOSOL n'utilise pas de garanties matérielles traditionnelles pour ses crédits solidaires du fait de la situation de sa clientèle. A la place, BANCOSOL utilise les groupes de solidarité et le système de crédit progressif pour s'assurer de faibles taux d'impayés. Or les autorités de régulation limitent le montant de ce type de crédit à deux fois la valeur des fonds propres de BANCOSOL, car elles évaluent la qualité d'un portefeuille de crédit en donnant la priorité aux garanties matérielles par rapport aux taux de recouvrement, ce qui rend difficile le respect du ratio de 8 % pour BANCOSOL. BANCOSOL propose des crédits individuels sécurisés par garantie matérielle, mais cela ne concerne pour l'instant qu'une minorité de ses opérations et de sa clientèle. Donc si BANCOSOL veut continuer sa mission de service des plus pauvres il est nécessaire de faire accepter les particularités de la microfinance aux autorités de régulation bolivienne. Cette reconnaissance est également déterminante pour l'avenir des petits clients de

BancoADEMI dont l'historique de remboursement avec ADEMI n'est pas reconnu par les autorités de régulation. Du fait du manque de documentations et de garanties de ces clients, la loi oblige BancoADEMI à faire des provisions (pour perte) de 10 % ou plus pour pouvoir les servir. Le groupe ADEMI/BancoADEMI espère, par le dialogue avec les autorités, pouvoir faire reconnaître le passé de bon payeur en dehors du secteur formel de ses clients. Sinon la banque devra choisir entre assumer le coût des provisions, qui ne seront que transitoires puisque les clients se construiront au fur et à mesure un passé dans le secteur bancaire formel, ou fortement réduire les crédits aux plus démunis de ses clients pour se tourner exclusivement vers les micro entreprises plus évoluées et vers les PME.

Les tensions efficacité - lutte contre la pauvreté

Les problèmes d'insertion dans le cadre formel ont montré le risque de voir les IMF se tourner vers des pratiques bancaires classiques. D'autres tensions existent dans les cas de BancoADEMI et de BANCOSOL. BANCOSOL s'est placée, dès 1992, sur une trajectoire de croissance rapide qui a engendré de sérieuses pressions financières. En devenant une banque agréée, BANCOSOL a dû renoncer aux financements des bailleurs de fonds, pour des ressources plus coûteuses : les prêts et les dépôts aux conditions du marché. Le coût moyen de ses ressources est de ce fait passé de 4 % par an au moment de sa transformation à 12 % au milieu de 1995. En même temps, les réserves obligatoires ont réduit la marge d'exploitation de 13 points de pourcentage. La rapide expansion des activités de BANCOSOL a soulevé d'autres problèmes. Avant 1992, la croissance de PRODEM avait surtout un caractère intensif : elle était attribuable aux gains de productivité liés à l'innovation et à une meilleure utilisation des capacités. Le portefeuille de PRODEM avait ainsi pu augmenter plus vite que ses charges. Par contre, la croissance de BANCOSOL est pour l'essentiel de nature extensive, puisqu'elle tient à l'expansion rapide du réseau des agences. Alors que PRODEM avait quatre agences en 1991, BANCOSOL en avait 32 quatre ans plus tard. La création accélérée de nouvelles agences et le recrutement de nouveaux chargés de prêts a pesé sur la productivité. Le développement du réseau a entraîné des coûts d'infrastructure, de personnel, de systèmes de contrôle et de communication qui n'ont pas été compensés par une augmentation aussi rapide du nombre de clients et du portefeuille de la banque. De ce fait, le coût moyen d'un prêt (montant total des coûts / nombre moyen des prêts en cours) est passé de 149 USD en 1992 à 242 USD en 1994. Pour faire face à cette situation, BANCOSOL a compensé l'alourdissement de ses coûts en augmentant les recettes tirées de chacun des prêts ; non pas en relevant ses taux d'intérêt, mais en augmentant le montant des prêts et en allongeant leurs échéances. Un prêt important à échéance longue procure des revenus d'intérêts plus élevés sans que son coût d'exploitation n'augmente beaucoup. Cette augmentation de la taille des prêts a compensé l'alourdissement de leur coût unitaire et permis à BANCOSOL de rester financièrement viable.

ADEMI/BancoADEMI a dès le départ défini son objectif : la démocratisation du crédit. Si son marché de base est constitué des entrepreneurs à bas revenus avec un potentiel « démontrable », son choix est d'évoluer avec ses clients, pour ne pas les laisser évoluer en dehors de ses services. C'est dans cette logique qu'a été créée une banque formelle, pour pouvoir servir des clients avec des revenus plus importants. Mais ce cadre formel entraîne des coûts supplémentaires pour l'offre de petits crédits (obligation de provisions), qui sont en partie répercutés sur les taux d'intérêts et les commissions. ADEMI ayant finalement cessé ses activités de crédit après une période de transition, certains anciens clients se sont déjà tournés vers d'autres ONG pour ne pas supporter les coûts supplémentaires d'emprunt à BancoADEMI.

BANCOSOL attire également de nouveaux clients plus aisés qui font partie des classes moyennes. Un des challenges de l'institution sera de décider s'il faut ou non servir une clientèle plus hétérogène. Servir les plus pauvres avec une institution viable financièrement d'un côté, et faire des profits de l'autre, est une source de frictions. Mais il n'est pas nécessaire de choisir entre ces deux objectifs. BANCOSOL peut se séparer en deux institutions, une avec la responsabilité de servir les pauvres, et l'autre qui prendrait le secteur intermédiaire des activités bancaires qui est également mal servi en Bolivie. BANCOSOL peut aussi départementaliser son institution, avec une unité spécialisée avec des procédures et des capacités différentes pour offrir des crédits plus importants. La banque pourrait ainsi continuer son activité avec ses deux objectifs en tête. Pendant que la majorité des clients continueraient à être parmi les pauvres, l'unité spécialisée pourrait aider la banque à atteindre le nécessaire niveau de rentabilité.

Ces démarches ascendantes (créer une nouvelle institution financière en partant de la base) montrent qu'il est possible d'assurer l'équilibre financier tout en ciblant une population exclue des services financiers (avec différents niveaux de pauvreté). Pour cela il est peut-être nécessaire que les services financiers soient offerts par une entité séparée, pour définir des objectifs clairs. Dans tous les cas, continuer à servir les plus pauvres en recherchant la pérennité demande une politique volontariste des IMF. Dans les exemples de BANCOSOL et de BancoADEMI, c'est à l'ONG fondatrice de veiller à ce que les objectifs initiaux de lutte contre la pauvreté soient maintenus. Dans ces deux cas, l'ONG est l'actionnaire principal de la banque : en 1998 PRODEM détenait 41 % de BANCOSOL et ADEMI 24 % de BancoADEMI (avec d'autres parts détenues par des salariés et des membres du Conseil d'Administration). Mais le problème est que ces ONG auront des ressources limitées pour injecter du capital dans la banque à moyen long terme. Les volontés de « commercialisation » de la microfinance peuvent elles alors entraîner des dérives commerciales pour ce secteur ?

Francisco OTERO de BANCOSOL insiste sur la concurrence interne croissante à laquelle est confrontée la banque : « les banques concurrentes se lancent également dans les micro crédits avec garantie solidaire. Elles essaient de capter notre clientèle et même de débaucher notre personnel. (...) Aux sociétés internationales, je souhaite demander leur appui pour que nous accédions au marché international des capitaux, sans lequel nous ne parviendrons pas à mobiliser des capitaux correspondants aux besoins en crédits de l'ordre de cinquante millions de dollars ».

Mais des investissements d'une logique purement commerciale dans la microfinance (hors fonds éthiques) ne risquent-ils pas d'engager les IMF dans une course aux profits, et pas seulement d'assurer leur équilibre financier ?

Documents à télécharger sur ADEMI/ BANCOSOL

- > Bientôt sur le site pôle microfinancement <http://www.cirad.fr/mcredit/fr/frame2.html>
- > BANCOSOL <http://www-agecon.ag.ohio-state.edu/ruralfinance/toppage2.htm>
- > BANCOSOL <http://www-esd.worldbank.org/html/esd/agr/sbp/>
- > ADEMI <http://www-esd.worldbank.org/html/esd/agr/sbp/>
Voir dans publication puis études de cas