

FADES – BOLIVIE

Aperçu

- Le contexte bolivien
- Une nécessaire concertation
- FADES: des statistiques mais aussi une approche politique
- FADES et la coopération internationale
- FADES: quel impact?
- DEBAT: mesurer l'impact? Comment, pourquoi?
- Une démarche nouvelle: la municipalité productive

Editorial

Depuis près de 15 ans maintenant, SOS Faim - Action pour le Développement appuie des programmes de micro finance (épargne-crédit, fonds de garanties, fonds de crédits,...). Au fil du temps, une expérience s'est accumulée et nous souhaitons la partager.

La partager avec nos partenaires du Sud d'abord. L'échange d'expériences est une demande que nous percevons constamment de leur part et nous avons la chance d'occuper une position qui peut faire de nous un carrefour.

La partager aussi avec des ONG du Nord, des collègues ou des personnes intéressées par le sujet, par les liens qui existent ou n'existent pas entre le développement et la micro finance.

Chaque numéro de ce bulletin s'efforcera de partir d'une expérience concrète pour poser également des questions de fonds, ouvrir ou rouvrir des débats. Il paraîtra en 3 langues: français, anglais et espagnol.

N'hésitez donc pas à nous faire partager vos réactions, à envoyer vos contributions.

Au nom de SOS Faim Luxembourg et SOS Faim Belgique,

Thierry Defense et Marc Mees

Le contexte bolivien

L'émergence et le développement de la micro finance en Bolivie sont largement liés au contexte politique et économique qui y prévaut depuis les années 1980.

Au début des années 1980, le pays a connu une crise économique caractérisée par un grave déficit fiscal et une explosion du crédit à la consommation qui a entraîné une hyperinflation incontrôlable.

Pour arrêter cet emballement, un programme d'ajustement structurel est en cours depuis août 1985 (par le fameux décret 21060): les prix des biens et services ont été libéralisés, il y a eu une réforme des impôts, le secteur public a été restructuré et les principales entreprises publiques ont été privatisées.

Si les résultats s'avèrent positifs du point de vue macro économique, le coût social et humain a été très élevé: pour la seule compagnie minière COMIBOL, ce sont 30.000 personnes qui ont perdu leur emploi.

Dans ce contexte, le secteur financier bolivien, se remettant lentement de la crise des années 80-85, a orienté ses services uniquement vers les secteurs solvables de l'économie nationale, laissant de côté les secteurs émergents: artisans, micro entrepreneurs, petits producteurs ruraux.

Ce sont des ONG qui les premières ont identifié ce créneau et mis en place des programmes de fonds rotatifs dans l'ensemble du pays.

Ces actions se sont rapidement heurtées à des difficultés de viabilité en pêchant par leur approche assistentielle. Les premiers programmes de

crédits ont ensuite vu le jour, basés sur une adaptation au contexte d'expériences réussies sur le continent asiatique. Aujourd'hui, la Bolivie est devenu l'un des pays de référence en matière de technologie micro financière en Amérique Latine et le pays compte un nombre important d'opérateurs (ONG ou entités financières comme les fonds financiers privés) qui desservent un public qui n'avait pas accès à la banque commerciale.

Il est donc probable que le crédit aux secteurs émergents ait contribué à atténuer les effets de l'ajustement structurel, en permettant le développement de certaines productions agricoles ou de créer des emplois dans l'artisanat ou la micro entreprise.

Les entités de micro finance représentent actuellement un portefeuille de près de 65 millions de dollars; les crédits à la production y participent pour 48% suivis par le commerce (35%) et les services (17%).

Les niveaux de retards de paiement (8,5%) sont plus bas que ceux des institutions financières traditionnelles confrontées ces dernières années à un surendettement en milieu urbain.

Ces résultats démontrent amplement le niveau de responsabilité des informels et des pauvres, même si l'année 1999 a été le théâtre de la création de syndicats de débiteurs demandant la condamnation de leurs engagements.

Une tentative de diagnostic:

Le secteur de la micro finance ONG en Bolivie, s'il s'est développé rapidement, n'en présente pas moins des faiblesses et est amené à rencontrer des menaces. Les principales faiblesses

sont sans conteste les restrictions d'accès à du capital pour une ONG (partiellement résolu dans le cas où une ONG se formalise en fonds financier privé) et l'inexistence d'une centrale de risque performante. Les menaces les plus importantes ont trait à l'intérêt croissant de la banque traditionnelle pour les villes intermédiaires (qui sont le "marché" naturel des ONG), à la mise en place de programmes agressifs de crédits à la consommation qui augmentent l'endettement et à la possible généralisation de syndicats de débiteurs. Par contre, il faut remarquer que si la banque commerciale concentre 72% de ses activités en ville, les ONG ont 74% de leur portefeuille dans les zones rurales, ce qui démontre leur nécessité sociale et économique. Le crédit moyen est de 424 dollars (15.000 pour la banque) et le nombre de clients total est de 166.000 (252.000 pour les banques).

Une nécessaire concertation

CIPAME (corporation des institutions privées d'appui à la micro entreprise) et FINRURAL (association des institutions financières pour le développement rural) ont pris l'initiative depuis 1997 d'éditer le bulletin financier "Microfinanzas".

Cette démarche poursuit clairement un objectif de transparence: le bulletin permet de comparer les données financières, les services offerts et la couverture géographique des institutions membres. CIPAME et FINRURAL ont également contribué au débat national sur la formalisation du secteur de la micro finance (ce qui a débouché sur la mise en œuvre du statut de fonds financier privé) ou sur la création

d'une véritable centrale de risques, rendue encore plus nécessaire par le surendettement – urbain surtout – lié au crédit à la consommation. Cette volonté de collaboration vaut la peine d'être soulignée et renforce certainement la crédibilité de ce secteur, en comparaison avec d'autres pays latino-américains.

FADES: des statistiques mais aussi une approche politique

Les produits

FADES (Fundacion para Alternativas de Desarrollo) a commencé ses opérations d'octroi de crédits en 1988. La fondation est créée à l'initiative de 7 ONG boliviennes et se spécialise dans un premier temps dans le crédit aux associations. En 1994, dans le cadre d'une auto-évaluation, deux programmes supplémentaires sont créés: le micro-crédit solidaire et le crédit individuel.

La fondation a donc actuellement 3 programmes de crédit:

Le crédit associatif s'adresse à des groupes reconnus ou en voie de formalisation. Dans le cas d'associations reconnues, le crédit est limité à 10% maximum de leur patrimoine; les associations en formation ont accès à 2.000 dollars maximum par membre bénéficiaire. Le taux appliqué est de 16% par an sur le solde restant dû en dollars. Les garanties sont personnelles, solidaires, institutionnelles, matérielles et/ou hypothécaires.

Le micro-crédit concerne des groupes solidaires de 3 à 5 familles. Les dossiers sont examinés chaque semaine (souplesse) et les crédits sont gradués (de l'équivalent de 60 dollars à 500

dollars environ) Le taux est de 3% par mois (en monnaie nationale, le "boliviano") et la durée va de 5 à 12 mois. L'unique garantie demandée est la garantie solidaire.

Le **crédit individuel** est destiné à de petits entrepreneurs. Sa valeur va de 300 à 3.000 dollars pour une durée variant de 3 à 18 mois. Le taux est de 1,8% par mois (en dollars). Les garanties sont solidaires, matérielles ou hypothécaires.

▮ Quelques chiffres

Le nombre de clients de FADES est en progression constante: de 19.000 en 1995 à plus de 27.000 en 1999.

Le portefeuille des crédits en cours est supérieur à 9 millions de dollars et le portefeuille historique depuis la création est de plus de 40 millions de dollars.

La fondation est présente dans 8 des 9 départements du pays (à l'exception de Pando) et compte sur un réseau de plus de 20 agences. La présence de FADES est la plus marquée dans l'Altiplano bolivien (La Paz, Oruro et Potosi).

Le taux de retard de paiement (ce qui n'est pas équivalent à une perte) était de 5,3% au début de l'année 1999.

Citons deux indicateurs d'efficience de la structure :

- Ratio administration/portefeuille: 17%
- Ratio administration/octrois annuels: 10%

Les indicateurs de rendement sont les suivants:

- Ratio bénéfice/patrimoine: 14,2%
- Ratio bénéfice/actif total: 3,4%
- Ratio bénéfice/portefeuille moyen: 3,5%

▮ Une approche politique

Ce n'est pas par hasard que FADES naît de l'initiative conjointe de 7 ONG boliviennes ayant fait une analyse des besoins dans ce domaine suite à la terrible crise qui a frappé le pays et à l'échec de nombreux fonds rotatifs de crédits.

Cette démarche plus politique se traduit dans deux projets dans lesquels FADES a joué un rôle important.

En 1997, FADES est à la base de la création et de l'agrément d'un des deux fonds de pension privés reconnus par l'Etat en Bolivie – Futuro de Bolivia – en alliance notamment avec Argentaria (Espagne) et Invesco (Grande Bretagne). La stratégie recherchée par FADES correspondait à différents axes: assurer une présence de la société civile dans les fonds de pension; ouvrir le système de pensions au secteur paysan bolivien; réorienter une partie des fonds de pension vers les services financiers ruraux et péri-urbains.

Parallèlement, FADES a également investi dans la création d'un fonds financier privé, ECOFUTURO. Le statut de fonds financier privé doit permettre, selon certaines conditions, de drainer des capitaux privés et de l'épargne. Jusqu'à présent, FADES, comme les autres ONG financières, a en effet dû travailler essentiellement sur base de ressources de la coopéra-

tion internationale. Le FFP ECOFUTURO présente la particularité d'être mis en place par 5 ONG différentes.

FADES et la coopération internationale

FADES a en réalité commencé des activités financées par des fonds non remboursables mis à sa disposition par la coopération internationale dans les années 1989 et 1990. Il s'agissait surtout de la réalisation d'infrastructures productives en faveur de communautés et organisations paysannes.

A partir de 1991 et grâce à une large diversification des sources de financement, le crédit associatif est mis en place pour ensuite être complété par le crédit individuel et le micro crédit solidaire.

C'est ainsi que FADES a pu compter sur la coopération de ACIDI (Canada), EZE (Allemagne), la coopération belge (projet minier), SOS Faim avec cofinancement belge et européen (Belgique), COTESU (Suisse), la banque interaméricaine pour le développement, Bilance (Pays-Bas) pour n'en citer que quelques uns.

Un élément intéressant d'évolution est qu'avec le temps, FADES capte des ressources qui ont un coût financier, après une première phase de "capitalisation". Ceci n'a pas empêché la fondation d'atteindre l'équilibre financier à partir de l'exercice 1997.

Le partenariat avec SOS Faim - Belgique

La relation entre les deux associations remonte à 1990: de premiers contacts ont été ébauchés et ont débouché sur une collaboration concrète à partir de 1993. Le premier programme appuyé

fut celui du crédit associatif en cofinancement avec le gouvernement belge. L'appui a ensuite été élargi jusqu'en 1996 avec l'Union Européenne et au total ce sont 885.000 dollars qui ont été mis à la disposition de FADES pour ses opérations de crédits. 4,2 millions de dollars de crédits ont été octroyés avec cet appui jusqu'à 1999, avec un taux de défauts de paiements cumulé inférieur à 2%. Les trois secteurs les plus importants d'activités soutenues ont été l'élevage, la commercialisation de produits agricoles et l'agriculture. Dans le cas de crédits à des groupes (environ 50% du portefeuille actuel), un représentant de SOS Faim participe à la décision d'octroi.

Le partenariat avec FADES s'est également traduit par la réalisation d'un séminaire posant la question du crédit pour le développement rural en Amérique Latine (La Paz, 1994) et par le cofinancement récent d'une étude de l'impact (voir ci-dessous) de la fondation.

Etude d'impact

En 1999, une étude d'impact de l'action de FADES s'est penchée sur la période 1994-1998.

Pour ce faire, un échantillon représentatif a été choisi et une enquête a été réalisée auprès de différents bénéficiaires de crédits.

Nous livrons ci-dessous – sans commentaires – les principaux résultats obtenus.

L'étude a porté sur un volet quantitatif et un volet qualitatif. Le volet quantitatif s'est attaché à une comparaison de données entre 1994 et 1998 dans un certain nombre de zones d'interven-

tion de FADES: Tarija, Oruro, Potosi et La Paz.

Différents facteurs ont été étudiés:

- La **production agricole** moyenne a crû de 40% à 300%
- La **production de lait** sur l'échantillon de Patacamaya (La Paz) a été multipliée par 6.
- Les **surfaces cultivées** ont augmenté de 6% à 37% (Oruro).
- L'enquête ayant porté sur les cultures principales, l'information disponible sur l'impact du crédit sur la **diversification** sont réduites mais il semble que l'on puisse affirmer que le crédit a contribué à une concentration des efforts sur la culture principale plutôt qu'à une diversification.
- Les **rendements moyens** obtenus avec les deux principales cultures étudiées (la pomme de terre et l'oignon) montrent une progression de 18% et 8% respectivement.
- L'impact sur le **revenu** est significatif si l'on considère les réponses des bénéficiaires de crédit individuel ou de micro crédit: l'augmentation varie de 29% à 85% selon les zones sur les 4 années d'observation. La seule exception est la zone de Potosi touchée particulièrement par le phénomène d'El Niño en 1998.

Différents facteurs qualitatifs ont également été abordés:

- Il ne semble pas y avoir d'impact significatif du crédit sur le recours à l'**innovation technologique**. Le crédit permet plutôt d'augmenter un certain volume d'activités.
- L'effet sur l'**emploi** n'est pas significatif non plus; quelques postes de travail temporaires (surtout aux semis et aux récoltes) sont créés au

niveau des unités familiales.

- Dans le cas de crédit aux **associations**, l'impact sur les quantités exportées est relativement important.
- Dans le cas du micro crédit, l'augmentation de revenus permet à la famille d'investir dans des dépenses d'équipement ou de bien-être social. Les réponses les plus fréquentes sont: l'amélioration de l'habitat (35%); du matériel et équipement de cuisine (34%); des bicyclettes (25%); des radios (19%) et l'éducation des enfants (11%).
- Enfin, dans les associations, on peut également constater une tendance à l'amélioration des capacités de gestion que l'on peut lier directement à une certaine familiarisation avec une culture de crédit qui demande une certaine discipline (renforcement du respect de délais, de normes de contrôle interne,...)

Les études d'impact en question

En novembre 1999, lors du 4ème Forum de FOLADE (Fondo Latinoamericano para el Desarrollo) à Quito, un intervenant (J. Alvarrado-CEPES-Pérou) remettait très fortement en question le principe même des études d'impact.

Cette discussion nous semble valoir la peine d'être socialisée.

On constate en effet que de nombreuses ONG de micro finance font réaliser des études d'impact alors qu'elles consacrent peu de ressources à des études de marché. Cette démarche est exactement l'inverse de celle des banques.

Les études d'impact – très coûteuses par ailleurs – rencontrent de nom-

breux problèmes méthodologiques: comment s'assurer de la qualité d'un échantillonnage représentatif ? Comment peut-on faire la part des choses entre ce qui s'est passé en lien direct avec l'octroi du crédit et toute évolution du contexte qu'elle soit positive ou négative ?

Dans cette optique, l'étude de marché constitue probablement un meilleur investissement, notamment si elle s'attache comme on le fait trop rarement à une investigation du marché de l'épargne. Cette déficience rend les systèmes financiers décentralisés trop dépendants de la coopération internationale ou des Etats en Amérique Latine. Par ailleurs, on peut constater que l'étude d'impact est souvent une demande explicite de la coopération internationale.

A ces arguments, les partisans des études d'impact – sans exclure les études de marché – rétorqueront que l'approche de micro finance est souvent basée sur une stratégie plus globale de développement et que dans ce cadre, l'étude d'impact a tout son sens.

Ce qui semble avoir guidé la démarche de FADES lors de l'étude brièvement présentée ci-dessus.

Une démarche nouvelle et originale: la collaboration avec les municipalités

En Bolivie, la loi de participation populaire organise la gestion publique locale par les municipalités. Il s'agit clairement d'une décentralisation de certains secteurs tels que le développement rural.

C'est ainsi qu'en 1996, FADES a entamé une collaboration avec 3 municipalités de Tarija. Le concept mis en avant est celui de la **municipalité productive**, tout en évitant de tomber dans les travers de la banque d'Etat. La municipalité apporte souvent l'infrastructure de travail (locaux et équipement) de même qu'une contribution au fonds de crédit, prise sur son budget de fonctionnement. FADES apporte son professionnalisme et sa technologie de même que la possibilité de cofinancer le fonds de crédit de par ses contacts avec la coopération internationale. Dans le cas précis de **Uriondo**, un premier apport de 10.000 dollars par la Municipalité a entraîné un cofinancement de 100.000 dollars par FADES, complété ensuite par des fonds de l'Ambassade des Pays-Bas (30.000 dollars) et de la Coopération Suisse (150.000 dollars), alors que dans le même temps, avec l'appui de la Coopération Suisse, l'expérience était élargie aux municipalités de Camargo el Culpina.

Références:

Site FADES: www.fades.org.bo

Retrouvez Zoom en anglais et en espagnol sur le site de SOS Faim

Belgique: www.sosfaim.be.

Publications:

Crédit et développement rural en Amérique Latine (édition en français et en espagnol). FADES-SOS FAIM, éditions Action pour le développement, 1995.

Pour de nouvelles approches de l'aide au développement. Quels outils financiers pour une coopération équitable? SOS FAIM-COTA, actes du colloque, 1994.

Kafo Jiginew, une banque dans la brousse. Marina Paugam, Christophe Lebègue, Edition du Félin, 1998.

Edition spéciale de Défis-Sud, **Le financement alternatif**, octobre 1996.

SOS Faim et la micro finance:

SOS Faim travaille depuis de nombreuses années dans le domaine de la micro-finance et appuie des partenaires travaillant dans ce secteur en Afrique et en Amérique Latine.

Parmi ces partenaires, on retrouve entre autres:

Kajo-Jiginew au Mali; DECSI en Ethiopie; Edpyme Proempresa et Fondesurco au Pérou; Sointral au Chili.

Le prochain Zoom Microfinance portera sur PRODIA au Burkina Faso.

Ce bulletin a été réalisé par Marc Mees, responsable des projets à SOS Faim-Belgique, avec l'appui de E. Zurita, directeur exécutif de FADES.

Les informations données sont extraites des documents suivants :

- "FADES: impacto del credito en areas rurales" R. Viscarra - 1999
- "Cooperacion entre el Gobierno Municipal y ONGs - la experiencia de credito de FADES en el municipio de Uriondo" - FADES-NOGUB 1998.

© SOS Faim - Action pour le Développement
Rue aux Laines, 4
B 1000 Bruxelles
Tél: 32-2-511.22.38 - Fax: 32-2-514.47.77
Site: www.sosfaim.be

SOS Faim - Action pour le Développement
Boulevard de la Fraternité, 67
L 1541 Luxembourg
Site: www.sosfaim.org

Mail: mmees@sosfaim.be

Avec le soutien de la Direction Générale de la Coopération Internationale de Belgique.