

Leçons apprises

Fonds de garantie de prêts

Pour des services financiers ruraux sans exclusive



La série **Leçons apprises**, préparée par la Division des politiques et du conseil technique du FIDA, présente une compilation d'expériences passées sur un sujet particulier et une réflexion sur les meilleures pratiques et les insuffisances établies à partir de données factuelles. "Les meilleures pratiques" désignent les processus et méthodologies ayant fait leurs preuves et produit de bons résultats et qui sont donc des exemples à suivre et à reproduire.

Les présentes notes sont des documents "évolutifs" qui seront mis à jour périodiquement en fonction des acquis et retours d'information. Pour tous commentaires ou suggestions, veuillez prendre contact avec les auteurs.

Auteurs

Michael Hamp

Spécialiste technique principal, Services financiers ruraux sans exclusive
Division des politiques et du conseil technique
Courriel: m.hamp@ifad.org

Francesco Rispoli

Spécialiste technique supérieur, Services financiers ruraux sans exclusive
Division des politiques et du conseil technique
Courriel: f.rispoli@ifad.org

Jonathan Agwe

Spécialiste technique supérieur, Services financiers ruraux sans exclusive
Division des politiques et du conseil technique
Courriel: j.agwe@ifad.org

Remerciements

La présente série de documents est le fruit d'une intense collaboration. À ce titre, les auteurs souhaitent remercier Graham Perret, Emily Coleman, Miriam Cherogony et Chris Jarzombek pour leur soutien et leurs contributions. Ils remercient également les membres de la Division des politiques et du conseil technique du FIDA pour leurs précieux commentaires.

Contact

Maria-Elena Mangiafico

Chargée de la gestion des savoirs et des dons
Division des politiques et du conseil technique
Courriel: m.mangiafico@ifad.org

Septembre 2016

Table des matières

Liste des acronymes	ii
Introduction.....	1
Contexte et difficultés	1
Contexte	1
Qu'est ce qu'un fonds de garantie de prêts (FGP)?.....	2
Quel est l'objectif d'un fonds de garantie de prêts?	2
Nature des garanties de crédit.....	3
Partage des risques avec les établissements financiers officiels	3
Justification d'un fonds de garantie de prêts.....	3
Caractéristiques institutionnelles.....	4
Agréments et supervision.....	4
Aspects opérationnels.....	5
Volume des opérations et coefficient multiplicateur.....	5
Modalités opérationnelles	5
Nature des transactions de prêt.....	6
Mécanismes de partage des pertes	6
Analyse comparative de projets de fonds de garantie de prêts.....	7
Enseignements tirés.....	12
Conception	12
Mise en œuvre	13
Suivi-évaluation	14
Suivi et recommandations stratégiques	15
Recommandations générales	15
Recommandations pour la conception et l'exécution.....	16
Recommandations fondées sur les enseignements tirés	17
Références	19

Liste des acronymes

ACGSF	Fonds de garantie des prêts agricoles (Nigéria)
CBN	Banque centrale du Nigéria
CPP	chargé de programme de pays
EGPP	équipe de gestion du programme de pays
FGP	fonds de garantie de prêts
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
IMF	institution de microfinancement
MLI	membre prêteur
MPME	micro-, petites et moyennes entreprises
PME	petites et moyennes entreprises
PSF	prestataire de services financiers
SIDBI	Banque indienne de développement des petites industries
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

Introduction

Les services financiers jouent un rôle critique dans l'amélioration des moyens de subsistance de la population des pays à faible revenu et des autres pays les moins avancés. Le FIDA met en place des fonds de garantie de prêts (FGP) pour encourager l'accès au secteur des micro-, petites et moyennes entreprises (MPME), mais seul un nombre limité de ces fonds ont eu à ce jour des résultats positifs. Ce document de diffusion des connaissances résume l'expérience du FIDA et d'autres organisations dans la mise en œuvre de systèmes de garanties. Il met en avant les problèmes rencontrés et les enseignements tirés par les clients et les institutions financières. Il met également en relief certaines des stratégies utilisées par les prestataires de services pour résoudre ces problèmes, afin que le secteur de la microfinance puisse bénéficier des enseignements tirés et des meilleures pratiques de prêt aux microentreprises.

Bien que l'accès au financement soit un facteur critique pour les entreprises et joue un rôle clé dans leur croissance, il demeure un défi pour les entreprises rurales. Cet accès est limité principalement par les lourds coûts administratifs des prêts à petite échelle, le sous-développement du système financier, le degré élevé de risque perçu eu égard aux petites entreprises, leur absence de garanties et l'asymétrie de l'information. Dans le but d'atténuer les contraintes financières pesant sur les MPME, le FIDA, avec d'autres acteurs, a élaboré des initiatives telles que les FGP, qui donnent une garantie en couvrant une partie du risque de défaut sur les prêts accordés à des individus ou à des groupes qui n'ont pas accès au crédit.

Le présent document met en lumière l'expérience du FIDA et de certains de ses partenaires dans le domaine des produits, des services, des méthodes et des approches liés aux FGP. Il aidera le chargé de programme de pays (CPP) du FIDA à mettre en œuvre les bonnes pratiques basées sur des données factuelles, qui peuvent apporter une contribution à cet axe thématique du FIDA.

Le présent document résulte de consultations et d'une analyse sur dossier de la *Politique du FIDA en matière de finance rurale* (2009) et des *Outils décisionnels du FIDA en matière de finance rurale* (2010). Il offre aux équipes de gestion du programme de pays (EGPP), aux équipes de conception des projets (ECP) et à d'autres praticiens des leçons pratiques et des recommandations en vue de reproduire et d'appliquer à plus grande échelle les FGP couronnés de succès. Outre qu'il contribue à rehausser l'image de marque du FIDA, ce mécanisme vient consolider et rationaliser l'offre existante, très fragmentée, ce qui renforcera l'efficacité des produits.

Contexte et difficultés

Contexte

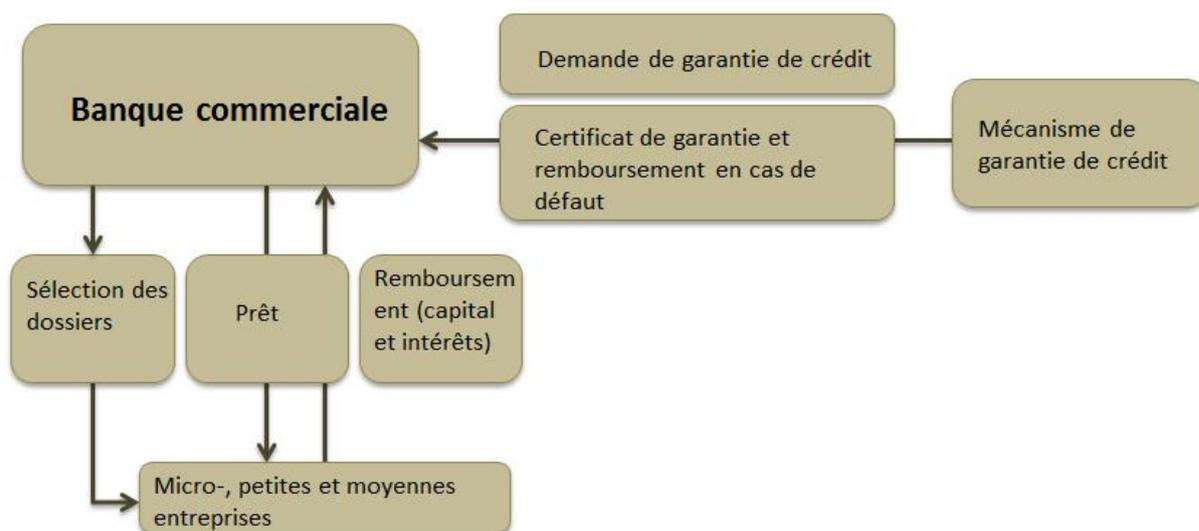
Les petites entreprises des pays en développement rencontrent des difficultés à obtenir une aide financière des établissements financiers du secteur formel, tels que les banques commerciales, les institutions de microfinance (IMF) ou encore les IMF non bancaires. De fait, les études montrent que la plupart des MPME démarrent leur activité sans aucune aide institutionnelle. En général, l'entrepreneur utilise ses propres économies ou celles de sa famille pour se financer. Les MPME ont toutefois du mal à grandir si elles n'ont pas la possibilité d'emprunter des fonds auprès d'établissements financiers du secteur formel. Or, les établissements de prêt estiment que le risque afférent à ces entreprises est élevé; c'est l'incapacité de ces dernières à fournir des sûretés qui a entraîné la création de mécanismes de garantie de crédits.

Qu'est ce qu'un fonds de garantie de prêts (FGP)?

Un FGP est un outil d'atténuation des risques et de rehaussement de crédit, qui intervient à différents niveaux pour se substituer aux sûretés exigées d'un emprunteur. Si l'emprunteur fait défaut, le prêteur peut se retourner contre le garant pour un remboursement partiel. Les principaux acteurs des FGP sont les suivants: i) **le garant**, qui peut être une entreprise distincte ou une autre forme d'une entité juridique distincte émanant du secteur public ou d'un donateur; ii) le **prêteur**, qui peut être n'importe quel type de prestataire de services financiers (FSP) ou un acteur de la filière agricole (acheteur ou vendeur de produits ou de produits agricoles, par exemple); et iii) **l'emprunteur**, qui est un agriculteur ou une MPME rurale.

Quel est l'objectif d'un fonds de garantie de prêts?

Le FGP est une institution qui vise à faciliter l'accès des MPME aux prêts accordés par des établissements financiers officiels. Les FGP n'accordent directement aucun crédit aux entreprises; leur rôle est plutôt de faciliter l'interaction entre les entreprises et les établissements financiers officiels. L'un des principaux problèmes rencontrés par les MPME est de réunir les garanties requises par les établissements financiers officiels, qui prennent en général la forme d'hypothèques sur des biens immobiliers ou de gages sur des machines ou d'autres biens mobiliers.¹ Les FGP ont précisément pour but d'alléger les exigences de garanties. Dans la pratique, les garanties de crédit émises par les FGP remplacent – ou tout au moins diminuent – la nécessité de présenter d'autres formes de garanties, ce qui autorise un grand nombre de MPME à accéder à un premier crédit bancaire ou à obtenir un crédit plus important. Le graphique 1 illustre les relations qui existent entre un FGP, une MPME et un établissement financier officiel (une banque commerciale, par exemple).



Graphique 1. Relations entre un fonds de garantie de prêts et un établissement financier officiel (financement de gros), d'une part, et un FGP et une microentreprise ou une petite ou moyenne entreprise (financement de détail)

¹ Il existe une vaste littérature sur les mécanismes de garantie de prêts. Les travaux de Levitsky (1997a et 1997b) donnent un aperçu un peu daté mais encore largement valable des principales caractéristiques de ces mécanismes; des analyses plus récentes sont présentées dans Green (2003); Bennett, Doran et Billington (2005); et Shim (2006). Plus récemment, Zander, Miller et Mhlanga (2013) ont porté un regard neuf sur la mise en pratique des fonds de garantie et sur leurs résultats dans le développement des entreprises rurales et agricoles.

Nature des garanties de crédit

Une garantie de crédit est un engagement du FGP (le "garant") de rembourser un emprunt contracté par une entreprise (l'"emprunteur") auprès d'un établissement financier officiel (le "prêteur"). Un FGP peut faciliter l'accès au financement uniquement si un établissement financier officiel l'accepte comme une bonne solution de rechange à d'autres formes de garantie. Par le passé, différents types de garanties de crédit ont été utilisées dans différents pays. Toutefois, à la suite de l'adoption des accords Bâle II et de leur diffusion de plus en plus large, une approche plus uniforme a été mise en œuvre. En substance, afin d'être reconnue comme un instrument valable d'atténuation des risques, une garantie de crédit doit présenter certaines caractéristiques. Elle doit être directe (constituer une créance directe du prêteur sur le garant), explicite (couvrir un encours spécifique), inconditionnelle (son remboursement n'est soumis à aucune condition hors du contrôle de l'établissement de crédit officiel), irrévocable (elle ne peut être annulée par le garant, sauf si le prêteur a manqué à ses obligations), clairement documentée et juridiquement opposable.

Partage des risques avec les établissements financiers officiels

Bien qu'ils aient été créés spécifiquement pour réduire les risques encourus par les établissements financiers officiels, les FGP ne couvrent pas, normalement, la totalité de la valeur des prêts. En effet, il est nécessaire de laisser une part importante du risque aux établissements financiers officiels pour prévenir l'aléa moral et les comportements opportunistes. Dans de nombreux pays, la couverture offerte par les garanties de crédit oscille généralement entre 50% et 70%, mais on trouve également, de par le monde, des taux de couverture inférieurs ou supérieurs (entre 30% et 80%), en particulier lorsque les FGP poursuivent un objectif particulier (le financement des start-up ou le financement des entreprises dans des régions économiquement sinistrées, par exemple). Le degré de couverture offert par les FGP est une variable cruciale, car il peut influencer tant sur la viabilité que sur l'utilité des mécanismes de garantie. Si une faible couverture diminue l'exposition du mécanisme aux risques, les établissements financiers officiels peuvent ne pas être entièrement satisfaits et sont alors susceptibles de demander aux MPME des garanties supplémentaires, ce qui diminue l'"additionnalité" du mécanisme. Une couverture très élevée peut être plus confortable pour les établissements financiers officiels, mais elle pourrait exposer le mécanisme à des pertes excessives.

Justification d'un fonds de garantie de prêts

L'absence de marchés du crédit solides dans les pays en développement constitue un obstacle à une croissance économique soutenue. L'incapacité des entrepreneurs, des petites entreprises et des particuliers à obtenir des crédits limite gravement le développement économique productif. À l'inverse, l'accès au crédit est largement répandu dans la plupart des pays développés: il y est relativement facile pour les chefs d'entreprise d'obtenir un crédit au démarrage et pour les petites entreprises de contracter un prêt pour développer leur activité. Ainsi, l'accès au crédit constitue un élément déterminant d'une approche intégrée favorisant des moyens d'existence durables et la réduction de la pauvreté, ce qui encourage l'autonomisation.

Les études empiriques démontrent que le crédit joue un rôle crucial dans la croissance économique. Alors que les pays développés bénéficient de taux de croissance supérieurs en partie grâce à leurs marchés du crédit plus vigoureux, principalement les marchés obligataires et les autres sources importantes de crédit non bancaire, les pays moins développés reposent en grande partie sur les établissements financiers officiels pour obtenir des crédits. Il n'en reste pas moins que les MPME sont toujours confrontées à un rationnement du crédit de la part des prêteurs formels. Lorsqu'elles en obtiennent un, c'est souvent avec des conditions comparativement défavorables. Afin de remédier à ces difficultés, un système de garanties appuyées par des donateurs a été recommandé.

Les avocats d'une telle formule mettent en avant six arguments en faveur d'une participation à la mise en place et à l'exploitation de FGP. Les garanties peuvent: i) surmonter la contrainte que constituent les sûretés; ii) minimiser le risque que représentent les prêts à des PME ou à des microentreprises; iii) répondre à la contrainte d'information; iv) compenser la faiblesse des marges de rentabilité; v) modifier les caractéristiques intrinsèques des petites entreprises et favoriser l'apprentissage; vi) induire une additionnalité.

Dans l'ensemble, les FGP augmentent les flux de financement vers les groupes cibles. Ils peuvent être utilisés sous des formes variées pour rendre l'activité de prêt plus attrayante, grâce au partage ou à l'absorption des risques de crédit associés aux groupes cibles. Les FGP ont toutefois un coût, qui est couvert par les commissions versées au FGP ou par les subsides des donateurs. Il existe un regain d'intérêt dans le monde entier pour l'utilisation des FGP afin d'augmenter les investissements à destination des groupes cibles et des entreprises agricoles, qui sont considérés comme trop risqués pour bénéficier d'un financement approprié en l'absence de telles incitations de partage des risques.

Caractéristiques institutionnelles²

Les garanties suivent des modèles institutionnels variés de par le monde. Dans la plupart des pays, les FGP sont établis à l'initiative des gouvernements et gérés par les ministères ou les agences gouvernementales (*Britain's Credit Guarantee Scheme*, géré par le *Debt Management Office*, ou le *Guaranteed Loan Program* géré par la *United States Small Business Administration*, par exemple). Dans d'autres pays, les FGP sont des initiatives privées ou des partenariats public-privé faisant appel à l'État, au secteur privé et au secteur bancaire ("mécanismes hybrides").

Les FGP privés et hybrides peuvent revêtir des formes juridiques très variées. En Europe, la plupart des FGP sont structurés sous forme de coopératives ou de mutuelles. Dans d'autres cas, ils prennent la forme de fondations ou de sociétés. Quelle que soit leur nature, les FGP assurent un rôle social et sont des entités à but non lucratif. Même pour les fonds établis en société, les bénéfices ne sont pas distribués mais réinvestis dans le mécanisme afin de renforcer sa solidité financière. Une bonne pratique, pour les FGP bien gérés, consiste à rechercher la pérennité financière, pour éviter de se reposer sur des subventions récurrentes. Cela nécessite d'équilibrer minutieusement l'effort de réalisation d'un objectif et la prudence typique des établissements financiers.

Agréments et supervision

Les FGP sont soumis à des exigences en matière d'agrément et de supervision, qui varient selon leur nature. Les fonds publics de garantie des crédits reposent souvent sur des dispositions législatives spécifiques. Les garanties de crédit émises par ces fonds peuvent être qualifiées de "garanties souveraines", car elles engagent l'État directement; leur supervision est assurée par les organes gouvernementaux compétents. Les mécanismes privés et hybrides sont, en règle générale, considérés comme des établissements financiers non bancaires ou, plus rarement, comme des mécanismes d'assurance, et leur création est soumise à l'agrément de la banque centrale ou d'une autre instance de réglementation financière. Leurs activités sont également supervisées par des organes de réglementation, qui veillent au respect des principes de base de la prudence financière. Cela nécessite généralement la définition de règles de provisionnement et de plafonds sur le volume des garanties qui peuvent être émises par rapport au montant du capital. Le fait que les FGP fassent l'objet d'une supervision réglementaire renforce la crédibilité de leur engagement; c'est aussi un avantage supplémentaire pour les établissements financiers officiels, qui ne sont normalement pas obligés de provisionner la partie d'un prêt couvert par une garantie émise par un FGP dûment agréé et supervisé.

² Une typologie bien documentée des FGP se trouve dans Beck, Klapper et Mendoza (2008).

Aspects opérationnels

Volume des opérations et coefficient multiplicateur

Le niveau d'activité d'un FGP est défini comme le ratio entre son capital (capitaux propres et réserves) et le montant total des garanties émises. Ce ratio est communément appelé "coefficient multiplicateur" ou "effet de levier". L'inverse du coefficient multiplicateur est équivalent au ratio de fonds propres ajusté en fonction du risque ("ratio de solvabilité"), d'usage courant dans le secteur bancaire (c'est-à-dire le ratio entre les fonds propres calculés en fonction du risque et les actifs pondérés en fonction du risque). Dans les pays développés, les FGP sont souvent capables d'émettre des garanties à hauteur de 6 à 7 fois le montant de leur capital; il existe toutefois des cas dans lesquels ils affichent des coefficients multiplicateurs de dix, voire plus, comme c'est le cas pour la Société de Caution Mutuelle Artisanale (SOCAMA), en France, ou des Confidi, en Italie.³ Dans les pays en développement, les conditions sont évidemment plus difficiles et il est conseillé d'adopter de faibles coefficients multiplicateurs, avec un montant de garanties ne dépassant pas 3 à 5 fois la valeur du capital. Dans certains cas extrêmes, le coefficient multiplicateur du FGP est égal à 1, ce qui indique que celui-ci ne peut émettre des garanties qu'à hauteur du montant de ses fonds propres. Toutefois, dans de tels cas, le capital du FGP est assimilé *de facto* à une sûreté liquide, ce qui réduit fortement l'impact du mécanisme.⁴ L'ampleur du coefficient multiplicateur est généralement l'un des aspects surveillé par les organes réglementaires en vue de prévenir les répercussions négatives éventuelles sur la stabilité du secteur bancaire.

Modalités opérationnelles

D'un point de vue opérationnel, les FGP peuvent être divisés en deux grandes catégories, selon qu'il s'agit de financement de gros ou de détail. Dans le cas du financement de gros, la relation entre le FGP et les banques est réglementée par un accord-cadre et tous les prêts remplissant certains critères se voient automatiquement attribuer une garantie. Dans ce cas, les emprunteurs potentiels approchent la banque commerciale directement et le FGP ne réalise que des vérifications *ex post* afin de vérifier que les conditions spécifiées dans l'accord-cadre sont correctement mises en œuvre par la banque.

Dans le cas de financements de détail, le FGP complète les analyses de la banque par ses propres vérifications sur les MPME qui sollicitent un emprunt. Les emprunteurs potentiels peuvent alors indifféremment approcher le FGP ou la banque, et les garanties de crédit sont émises lorsque les deux institutions ont achevé leur processus de vérification respectif. En termes opérationnels, les mécanismes de gros demandent comparativement moins de travail et les frais opérationnels qui leur sont associés sont par conséquent moins élevés pour le FGP. Les mécanismes de détail sont plus onéreux à exploiter, mais ils peuvent permettre d'ajouter de la valeur au processus de sélection. Les vérifications conduites par le FGP portent généralement sur des points différents de ceux analysés par les banques: ces dernières se concentrent avant tout sur l'analyse financière traditionnelle, tandis que le FGP s'attache plutôt aux facteurs "intangibles" (la réputation ou le professionnalisme de l'emprunteur, par exemple). Les deux approches peuvent coexister au sein d'un même FGP, certains emprunteurs étant traités au moyen du mécanisme de gros alors que d'autres font l'objet d'une approche de détail.

³ Pour plus de détails sur les activités des sociétés de cautionnement européennes, voir le site Internet de l'Association européenne du cautionnement mutuel (AECM) www.aecm.be.

⁴ Un exemple de cette approche est le mécanisme partiel de garantie des crédits proposé récemment dans le cadre du Projet sur la compétitivité du secteur privé, financé par la Banque mondiale.

Nature des transactions de prêt

Un large éventail de transactions de prêt peut bénéficier de l'émission de garanties de crédit. La plupart des FGP proposent des garanties tant sur les prêts à court terme (généralement utilisés pour financer les besoins de fonds de roulement) que sur ceux à moyen et long terme (destinés à financer les investissements en immobilisations ou en actifs mobiliers). En fonction de leur mandat spécifique, les FGP sont susceptibles d'émettre des garanties en faveur d'une catégorie étendue d'entreprises ou bien seulement en faveur de certains emprunteurs, notamment les entreprises nouvelles (start up) ou les entreprises ne dépassant pas une certaine taille. Certains FGP ont une spécialisation sectorielle (ils ne traitent que des entreprises du secteur de la distribution, du tourisme ou de l'industrie manufacturière, par exemple) mais, pour la plupart, ce n'est pas le cas. De manière générale, une importante diversification sectorielle et sur tous les types d'entreprises est préférable, afin de réduire l'exposition à une évolution économique défavorable. Dans le même ordre d'idée, les FGP, au même titre que de nombreux établissements financiers officiels, imposent un plafond à l'exposition globale par emprunteur, afin d'éviter une concentration excessive des risques.

Mécanismes de partage des pertes

Comme indiqué plus haut, les FGP reposent sur le principe du partage des risques avec les établissements financiers commerciaux. Toutefois, le partage des pertes entre les deux parties peut varier significativement, en fonction des spécificités de l'accord de garantie. Il en existe deux principaux: la "garantie sur premières pertes" (également appelée "garantie conjointe et solidaire avec l'emprunteur") et la "garantie avec partage des pertes." Dans le premier cas, le FGP doit payer le pourcentage convenu sur l'encours du prêt au moment du défaut. Le reste est couvert par le prêteur, qui peut par ailleurs conserver les sommes provenant de la réalisation de toute sûreté que l'emprunteur défaillant a pu fournir.

Dans le second cas, le FGP doit payer le pourcentage convenu sur la perte finale (l'encours du prêt au moment du défaut, déduction faite de tout montant qui aura été recouvré par la mobilisation des sûretés). Le mécanisme de premières pertes est plus facile à exécuter, mais si les chances de recouvrement sont importantes, il peut assurer un niveau de protection excessivement élevé aux banques. Dans le mécanisme de partage des pertes finales, le FGP et les établissements financiers officiels agissent comme des partenaires et les pertes sont plus équitablement partagées entre les deux parties (voir l'encadré 1).

Encadré 1: Comparaison entre garantie sur premières pertes et garantie avec partage des pertes

Considérons le cas d'un crédit à moyen terme de 100 USD dont l'objet est de financer l'achat de matériel agroalimentaire. Le crédit bénéficie des sûretés suivantes: i) des liquidités à hauteur de 20 USD; ii) un gage sur le matériel; iii) une garantie de crédit qui ne couvre que 70% du principal. L'emprunteur a également signé une caution personnelle dont la valeur est jugée limitée (il s'agit surtout d'une obligation morale). Imaginons maintenant que l'emprunteur fasse défaut la deuxième année et que l'encours du prêt soit de 80 USD. La banque saisirait immédiatement les liquidités (un compte épargne); le matériel a toutefois disparu et le recouvrement de la dette est par conséquent impossible.

Dans le cas d'une garantie sur premières pertes, le calcul est le suivant: le FGP paie 70% des 80 USD à la banque et perd ainsi 56 USD. La banque ne perd que 4 USD, soit la différence entre les 80 USD (le montant non remboursé), d'une part, et le paiement reçu du FGP (56 USD) et la sûreté en liquide (20 USD), d'autre part. Dans le cas d'une garantie avec partage des pertes, la première étape consiste à calculer la perte finale: c'est la différence entre le montant non remboursé (80 USD) et la sûreté en liquide (20 USD), soit 60 USD. Le FGP verse 70% de la perte finale à la banque, soit 42 USD; la banque perd donc 18 USD, résultat de la différence entre 60 USD (la perte finale) et le montant versé par le FGP (42 USD).

Il est évident que, dans le cas du partage des pertes, la banque est incitée à poursuivre l'emprunteur défaillant afin d'essayer de recouvrer une partie de la somme due, en faisant jouer la caution personnelle (revente d'une voiture, par exemple). Une telle démarche est également à l'avantage du FGP, qui bénéficie du partage du montant supplémentaire éventuellement recouvré. Dans le cas de la garantie sur premières pertes, la banque peut très bien décider que, compte tenu de la faiblesse de la perte encourue, aucun effort de recouvrement supplémentaire n'est justifié (quoique certaines banques continuent à poursuivre les emprunteurs défaillants pour récupérer davantage sur les sûretés).

Analyse comparative de projets de fonds de garantie de prêts

À l'échelle mondiale, les émissions de prêts garantis ne sont pas nombreuses, car la plupart des projets sont annulés à cause de leurs coûts élevés et d'un taux de défaut élevé, ce qui leur confère une portée et un impact faibles, voire nuls. L'impact positif supplémentaire, en termes de prêts consentis, est également limité, car peu ou pas d'emprunteurs n'accèdent au stade de l'emprunt sans garantie. L'une des caractéristiques communes aux mécanismes de garantie est leur pérennité incertaine ou faible, à cause de la conjugaison peu heureuse de coûts administratifs importants et du montant net élevé des remboursements aux établissements financiers officiels. Les mécanismes sont principalement financés par des fonds publics, plus rarement par des fonds privés.

La plupart des fonds de garantie sont à l'initiative des donateurs et manquent de visibilité. Dans l'ensemble, leur principal objectif est d'améliorer la situation du financement des agriculteurs et du secteur rural; certains sont avant tout à vocation commerciale, cherchant d'abord à faciliter des flux massifs d'investissement direct étranger. Les problèmes rencontrés incluent de mauvaises performances, une mise en œuvre de piètre qualité, le coût élevé des indemnités, le faible taux de remboursement et les lourds coûts administratifs. Les études de cas ci-après mettent en lumière certains types de garanties mises en œuvre dans le monde. Elles soulignent par ailleurs les différentes modalités des projets, leurs différentes actions, les problèmes qu'ils rencontrent et leurs impacts.

Étude de cas 1: Amérique du Sud– Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), Mexique

Aperçu du projet. Fondé en 1954, le FIRA est un groupe de fonds fiduciaires publics à l'appui du développement rural. C'est une institution financière de développement dont les capitaux sont publics; institution de deuxième rang, elle est administrée par le secteur public. Le FIRA propose des prêts, des garanties, un appui au développement des capacités et une assistance technique en matière de promotion et de diffusion des technologies. Il dispose de son propre réseau de succursales au Mexique. Il agit au moyen de fonds fiduciaires spécialisés conçus pour répondre à différents objectifs et aux différentes exigences des clients; il dispose de plus de 100 bureaux au Mexique et emploie 1 150 personnes. Il cible les communautés ne dépassant pas 50 000 individus.

Objectifs et résultats. L'objectif du FIRA est de contribuer à un développement pérenne et compétitif des secteurs agroalimentaire, de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche et de la forêt au Mexique au moyen de services financiers et techniques innovants, en vue d'améliorer la qualité de vie de la population. Plus particulièrement, il a pour but de: donner aux petits agriculteurs un accès aux sources de crédit formelles; renforcer la structure des projets d'investissement des petits producteurs par la formation et l'assistance technique; augmenter les flux de crédit passant par des intermédiaires financiers privés ruraux; encourager les intermédiaires financiers privés ruraux à utiliser leurs propres ressources pour appuyer les producteurs qui bénéficient déjà d'un dossier de crédit; et garantir la pérennité du FIRA.

Principaux acteurs. Le FIRA a une direction unique, bien qu'il soit une organisation du secteur public. Le conseil d'administration et la direction sont extrêmement stables. Le conseil d'administration est composé de représentants du gouvernement fédéral, du Ministère des finances, de la Banque centrale, de banques commerciales, de l'Association des banques mexicaines, du Ministère de l'agriculture et d'associations de producteurs (qui regroupent différents types de producteurs agricoles du Mexique). Le Ministère des finances en assure la présidence. Le FGP est très professionnel et technique, sa direction et son processus de prise de décisions sont indépendants, ce qui permet d'éviter toute ingérence.

Activités et processus. Les travaux du FIRA poursuivent des objectifs multiples: financement de prêts, assistance technique et garanties partielles de crédits. Tout projet lié à une activité dans le secteur rural dans une communauté de moins de 50 000 habitants peut être couvert par le FIRA.

Défis. L'ingérence politique, l'incapacité de la direction à s'y opposer et le manque de transparence dans la présentation des résultats financiers de la plupart des fonds de garantie sont sources de fragilité et d'abus.

Étude de cas 2: Asie – Fonds fiduciaire de garantie des crédits pour les micro- et les petites entreprises (CGTMSE), Inde

Aperçu du projet. Conçu par la Banque indienne de développement des petites industries (SIDBI), une banque commerciale publique, ce fonds a été agrandi en 2007 pour couvrir les grandes banques rurales régionales et ainsi accroître le volume d'activité et la pénétration dans les zones rurales et agricoles. Il regroupe plus de 110 membres prêteurs (MLI).

Objectifs et résultats. Le CGTMSE soutient le développement du secteur agricole indien en permettant aux petits producteurs d'avoir un accès à des sources formelles de crédit.

Principaux acteurs. Les principaux acteurs sont le Ministère des micro-, petites et moyennes entreprises (80%) et la SIDBI (20%). La SIDBI en assure la gestion.

Activités et processus. Le FGP couvre les microentreprises pour des crédits d'un montant maximal de 8 152 USD. Pour les prêts allant jusqu'à 6 929 USD, la garantie couvre 85% du défaut; pour les prêts jusqu'à 8 152 USD, elle couvre 75%, et 50% pour les prêts d'un montant de 163 040 USD maximum. La garantie démarre à la date du paiement de la commission de garantie, pour la durée convenue du crédit.

Pour le financement de fonds de roulement, la garantie dure au maximum cinq ans. Il existe une commission de garantie à l'entrée de 1% de la limite de crédit pour les facilités de crédit jusqu'à 8 152 USD et de 1,5% pour les facilités de crédit supérieures à 8 152 USD. Les commissions de service annuelles se montent à 0,5% pour les prêts jusqu'à 8 152 USD et à 0,75% pour les prêts supérieurs à ce montant. Une fois le prêt approuvé et déboursé, les MLI lancent le processus d'enregistrement en ligne, qui génère un numéro d'identification unique pour chaque emprunteur après acceptation par le CGTMSE. Les MLI paient alors pour chaque emprunteur la commission de garantie à l'entrée, qui est virée par voie électronique au CGTMSE dans un délai de 30 jours après le décaissement du prêt. En général, les institutions de prêt membres appellent la garantie dans un délai maximal d'un an après la date du défaut de paiement.

Défis. Le processus d'indemnisation, lent et compliqué, dont le taux de réussite est d'environ 50%, constitue le principal défi. Ce résultat s'explique par les procédures compliquées nécessitant d'intenter une action en justice avant de pouvoir déposer une plainte et par la période de verrouillage préconisée de 18 mois. Le temps moyen nécessaire pour achever le règlement d'un compte (premier versement) est supérieur à six mois, ce qui empêche le bon fonctionnement du FGP.

Impacts. Près de 70% des garanties concernent le secteur manufacturier, puis viennent les secteurs des services (pour l'industrie), du textile, des denrées alimentaires et des produits en métal.

Impacts. Baisse des taux d'intérêt bancaires sur les prêts garantis; accès accru au crédit.

Étude de cas 3: Afrique – Fonds de garantie des prêts agricoles (ACGSF), Nigéria

Aperçu du projet. L'un des plus anciens FGP des pays en développement, lancé en 1977, et financé à hauteur de 60% par le gouvernement nigérien et de 40% par la Banque centrale du Nigéria (CBN). C'est aussi la CBN qui gère le système.

Objectifs et résultats. L'ACGSF émet des garanties pour les prêts destinés aux producteurs et aux transformateurs de produits agricoles. Le modèle permet à l'agriculteur de faire une demande conjointe de garantie avec la banque prêteuse.

Principaux acteurs. Ce sont le gouvernement du Nigéria (60%) et la CBN (40%); l'ACGSF est géré par cette dernière.

Activités et processus. L'ACGSF propose des conditions très avantageuses, avec 75% de couverture du principal en cas de défaut, plus le remboursement d'intérêts à hauteur des intérêts perçus sur les prêts non impayés. Les opérations quotidiennes sont gérées par la CBN.

Défis. Ils comprennent: la lenteur du règlement des demandes d'indemnisation déposées par les banques, avec pour conséquence une baisse du nombre de banques participantes; des coûts administratifs et opérationnels élevés (jusqu'à 90%); une présence limitée sur le terrain, le Fonds n'étant en liaison qu'avec les bureaux de la CBN au siège et en région; et les prêts irrécouvrables accordés au début, en raison de mauvaises procédures d'instruction des dossiers de prêt, de suivi et d'enregistrement des remboursements. Par ailleurs, les taux de remboursement sont faibles et les taux de défaut élevés.

Étude de cas 4: Europe de l'Est – Fondation pour le développement rural (RDF), Estonie

Aperçu du projet. La RDF est un système financé par des fonds publics, qui agit comme un système de garantie des prêts individuels, en collaboration avec les banques commerciales estoniennes. Elle est issue de la fusion entre la Fondation pour le crédit à la vie rurale et le Fonds de garantie des crédits ruraux. La fusion avait pour objectif une adaptation au nouvel environnement en matière d'investissement, l'Estonie ayant évolué d'une économie soviétique à une économie de marché, avec des exploitations agricoles à capitaux et à gestion privés.

Objectifs et résultats. La RDF soutient l'accès au crédit du secteur agricole et des investissements qui y sont liés dans les filières de l'agriculture, de la production animale et de la pêche.

Principaux acteurs. Ils comprennent l'État estonien et des banques commerciales. Son capital est détenu par l'État estonien. Sa direction est composée d'un conseil de 16 membres issus du secteur public, de banques et de ministères.

Activités et processus. La RDF est une fondation dont les objectifs, à l'appui du développement rural et agricole, sont multiples. Elle:

- a) assure la promotion des investissements dans les zones agricoles et rurales;
- b) offre des prêts et des garanties à l'appui des entrepreneurs ruraux et agricoles;
- c) propose des formations, assure le renforcement des capacités et offre d'autres types d'assistance technique aux emprunteurs finaux. Ses clients comprennent des PME, de gros agriculteurs, des entreprises agro-industrielles, des coopératives d'épargne et de crédit et des groupes communautaires à but non lucratif. La garantie permet de compenser le montant élevé des sûretés demandées par les banques estoniennes, qui atteignent souvent 120% à 150% du montant du prêt. La RDF garantit les prêts à hauteur de 80%. Ses commissions sont incluses dans une fourchette comprise entre 0,5% et 6% (la plupart se situent entre 3,8% et 4,6%, selon le risque). Elle continue à attirer de plus en plus de clients, avec des volumes de prêts toujours plus élevés, un résultat attribué à sa gestion prudente et à la structure polyvalente de l'institution gestionnaire du fonds.

Défis. Une ingérence politique occasionnelle, les créances douteuses, les approches divergentes au sein du conseil d'administration (composé de représentants de secteurs variés avec des allégeances politiques diverses).

Impacts. Amélioration du remboursement des prêts; augmentation du nombre de clients y ayant recours; baisse des taux d'intérêt sur les prêts garantis; meilleur accès au crédit pour les clients.

Étude de cas 5: Europe Centrale – Fonds de garantie en faveur d'une agriculture durable (SAGF), Pays-Bas

Aperçu du projet. Il a été lancé par Rabobank International en réponse à un appel du Ministère néerlandais des affaires étrangères en faveur de partenariats public-privé. Les partenaires du projet sont la Fondation Rabobank, *Solidaridad* et Cordaid.

Principaux acteurs. Les principaux acteurs sont les représentants des conseils de surveillance de Rabobank International et de la Fondation Rabobank. Une entité juridique distincte, la Stichting Sustainable Agriculture Guarantee Fund, a été établie, dont le conseil d'administration est composé de représentants de Rabobank International et de la Fondation Rabobank. Un comité de pilotage oriente le conseil d'administration dans les politiques à suivre. Ses membres sont des représentants des quatre

partenaires fondateurs. La gestion quotidienne est assurée par l'équipe chargée des financements commerciaux structurés au sein de Rabobank International, sur la base d'une convention de services passée avec le SAGF.

Objectifs et résultats. Le SAGF a pour but d'améliorer l'accès au financement des besoins de fonds de roulement (financement des opérations commerciales pré-exportation) d'une sélection de petites et moyennes exploitations produisant, de façon viable, des denrées agricoles dans des pays en développement; l'opération se fait à des conditions commerciales et durables, par l'octroi de garanties de crédit partielles et conditionnelles, assorti de commissions abordables, si possible au profit d'intermédiaires financiers locaux. Il vise à approfondir le secteur financier local en favorisant l'accès aux services financiers des personnes qui n'avaient jusqu'alors qu'un accès restreint ou inexistant.

Activités et processus. La principale activité du SAGF est de proposer des garanties de crédit aux intermédiaires financiers qui assurent le pré-financement des coopératives et des PME. Il vise à établir des partenariats à long terme avec les établissements financiers participants. Il s'emploie à rassembler les coopératives en organisations structurées reposant sur leurs membres, afin qu'elles produisent pour les marchés internationaux d'exportation sur la base du commerce équitable, mais également qu'elles achètent leurs matières premières à de petits exploitants sur la base du commerce équitable. Le SAGF utilise des partenariats public-privé pour proposer des garanties de crédit (partielles).

Défis. Ce sont principalement les faiblesses institutionnelles au sein des organisations membres.

Impacts. Abaissement des taux d'intérêt bancaires sur les prêts garantis: des financements de pré-exportation, à court terme, sont proposés à des taux commerciaux acceptables avec moins de conditions restrictives (en matière de sûretés exigées, par exemple).

Accès amélioré: Au cours de sa première année d'existence, le SAGF a bénéficié directement à environ 27 000 personnes (producteurs individuels) et indirectement à environ 135 000 personnes (les membres de leurs familles).

Étude de cas 6: États-Unis d'Amérique – Development Credit Authority (DCA), Agence des États-Unis pour le développement international (USAID)

Aperçu du projet. DCA est détenu par USAID et toutes ses activités sont gérées par les missions USAID à l'étranger; ses tarifs sont fixés au niveau central par l'Office of Development Credit de USAID à Washington, qui en assure également le suivi financier.

Objectifs et résultats. DCA permet aux missions USAID d'offrir des garanties de crédit partielles sur des investissements du secteur privé afin de réduire le risque associé aux prêts accordés dans de nouveaux secteurs ou au profit de nouveaux emprunteurs. Les garanties stimulent le développement en augmentant l'afflux des crédits vers les domaines qui en ont le plus besoin.

Principaux acteurs. Ce sont le siège de USAID, DCA et les bureaux des missions USAID.

Activités et processus. DCA offre surtout des garanties partielles de rehaussement de crédit, avec un véritable partage des risques entre partenaires des secteurs privé et public. Il travaille dans des pays et des régions où opère USAID. Les projets admissibles doivent présenter des taux de retour sur investissement positifs, de manière à ce que les prêts puissent être remboursés. USAID peut refuser d'apporter son aide si l'analyse des risques d'un projet spécifique démontre que le risque estimé est très élevé.

Défis. Il existe des problèmes dans les régions où USAID est peu présente.

Impact. Meilleur accès: une évaluation de l'Office of Development Credit de USAID a montré que, entre 2000 et 2009, les garanties de USAID ont permis d'augmenter de 102% les prêts accordés au secteur agricole par la Banque d'Abyssinie. Après avoir pris conscience de la rentabilité de ce secteur, la banque a continué à prêter, sans garantie, à 20% des emprunteurs précédemment garantis par USAID. En Éthiopie, le montant total des prêts consentis par les banques au secteur agricole a augmenté: il est passé de 8% des encours en 2001 à 20% en 2008.

Utilisation des prêts garantis:

- Au cours des dix dernières années, DCA a mobilisé 551 millions d'USD de crédits du secteur privé au profit de l'agriculture, pour un coût de 30 millions d'USD pour USAID.
- Les garanties en faveur de l'agriculture représentaient 39% du portefeuille de garanties de DCA en 2011.

Enseignements tirés

Les FGP paraissent être une forme attrayante de soutien au développement des petites entreprises dans les pays en développement, où le manque de financements disponibles a constitué un frein sérieux au développement du secteur des petites entreprises. Les mécanismes de garanties ne sont toutefois utiles que si le système bancaire commercial est prêt à y participer. Les mécanismes où les seuls participants sont des institutions financières de développement bénéficiant de fonds publics sont peu significatifs, puisque, en dernier recours, les pertes de ces institutions doivent être couvertes par les deniers publics.

Les éléments concrets tirés de l'expérience des pays développés sont que les gouvernements, la communauté des affaires et le système bancaire doivent toujours assumer une partie du risque. Les mécanismes de garantie ne peuvent ni ne doivent décharger entièrement la banque d'un niveau de risque normal, car un tel risque constitue une pratique bancaire acceptable. De la même manière, il ne faut pas attendre des sociétés de cautionnement qu'elles financent des projets à la viabilité douteuse. Les garanties de crédit soutenues par des fonds publics ne doivent pas exonérer le prêteur d'obtenir certaines sûretés personnelles lorsque cela est possible. Une solution innovante serait de rendre obligatoire un certain pourcentage de prêts au secteur rural et agricole au sein du portefeuille de toutes les institutions financières.

Conception

Groupe cible et impact. Il ressort des évaluations (voir ACCION *et al.*, *Measuring the Impact of Microfinance: Our Perspective*, 1 avril 2010) que les FGP n'ont qu'un effet limité, voire nul, sur la baisse des taux d'intérêt et du coût total pour l'emprunteur.

Distorsions et chocs de marché. Une stratégie de gestion du risque doit être définie afin de pouvoir répondre aux chocs affectant les marchés financiers. Celle-ci doit inclure une activité de recherche pertinente sur la filière impliquée.

Rôle accru des fonds de garantie des prêts. Les FGP et les autres systèmes de partage des risques reprennent de l'importance en finance rurale à cause de l'excès de liquidités dans le système bancaire et des restrictions touchant les prêts aux PME.

Type/objectif des fonds de garantie des prêts. Les FGP à vocation unique sont plus simples à gérer. Une répartition claire des coûts et du temps passé facilite la gestion dans le cas des garanties à vocation unique.

Exigences à l'entrée. De strictes exigences à l'entrée gênent l'entrée de nouveaux acteurs du secteur privé sur le marché des garanties. Dans les économies en développement, il existe très peu d'agences privées gérant des FGP.

Mise en œuvre

Types de garanties. Compte tenu de la taille généralement modeste des prêts finaux dans les projets soutenus par le FIDA, les mécanismes de garantie de détail ont peu de chance d'être pérennes. La mise en œuvre et le suivi de la garantie utilisent trop de ressources humaines par rapport aux faibles volumes en jeu.

Types d'instruments. Une garantie sur premières pertes est défavorable au garant, car elle aboutit rapidement à un épuisement des fonds.

Niveau de couverture. Il ne devrait pas excéder 50% du total du principal des prêts en cours dans le portefeuille. Le reste est supporté par l'institution financière partenaire, ce qui favorise son engagement et diminue le risque que les FGP soient utilisés à la légère pour couvrir des prêts en cours.

Tarifification des garanties. Avec des transactions plus petites, caractéristiques des clients de petite taille du FIDA, le problème de la tarification se pose avec plus d'acuité. Les projections financières doivent assortir les garanties d'un tarif réaliste.

Diversification. La concentration du portefeuille et la corrélation des risques qui en résulte posent des problèmes stratégiques, non seulement aux établissements financiers, mais également aux FGP qui revêtent les mêmes caractéristiques, avec un allongement des durées de prêt et le retrait des fonds publics ou d'aide. La diversification du portefeuille s'avère toujours un choix prudent dans le cas d'un portefeuille garanti, mais aussi pour une garantie intermédiaire accordée à une IMF qui n'a travaillé jusqu'alors qu'avec les microentreprises des secteurs du commerce ou des services.

Évaluation du crédit. Une agence d'évaluation du crédit d'envergure nationale et fonctionnant bien est un outil efficace contre les défauts, qui améliore la viabilité des portefeuilles de prêts et des FGP.

Risques. Les garanties sont sujettes à de nombreux risques, notamment des risques de marché, météorologiques et d'assurance.

Efficacité de la gestion. Une gestion efficace des litiges et de la procédure d'indemnisation est un facteur clé de réussite.

Application des contrats. Le respect des contrats par les prêteurs, les garants et les emprunteurs pose des problèmes, en raison des défaillances du cadre de réglementation financière et du système juridique.

Transparence des activités. Les FGP qui affichent de bons résultats présentent une comptabilité cohérente et transparente. À l'échelle mondiale, toutefois, rares sont les FGP qui affichent de telles caractéristiques.

Confiance des parties prenantes. Développer la confiance des parties prenantes diminue les risques et les coûts d'évaluation.

Expérience de l'équipe de direction. La plupart des dirigeants des FGP n'ont aucune connaissance préalable des rouages des institutions de crédit partenaires ni du profil technique et financier des emprunteurs.

Partage des risques. Les systèmes qui reposent sur des considérations autres que le partage prudent et raisonnable des risques financiers entre les partenaires du contrat de crédit sont voués à l'échec.

Commissions de garantie. Des frais élevés dissuadent tant les emprunteurs que les prêteurs; s'ils sont bas, ils privent le FGP d'une source essentielle de revenus. Les frais facturés doivent être en rapport avec le défaut attendu et avec le niveau des taux d'intérêt du secteur financier concerné.

Suivi-évaluation

Gestion. Les FGP bénéficiant d'une équipe de direction professionnelle subissent moins les influences politiques.

Objectivité. Pour être efficace, les FGP doivent répondre à une demande spécifique et bien établie, et poursuivre des objectifs clairs et mesurables, qui peuvent être suivis. L'absence de ces caractéristiques révèle que la gestion des fonds et leur viabilité sont dominées par des considérations politiques plutôt que professionnelles.

Flexibilité. Un système de qualité est assorti de mécanismes d'ajustement des contrats de prêts en fonction des emprunteurs. Il est également indispensable de faire preuve de flexibilité dans la définition des critères d'accès aux facilités de crédit garanties, du pourcentage de couverture des garanties partielles, des commissions d'entrée et des commissions annuelles.

Suivi et supervision. Des systèmes de suivi et de supervision appropriés, notamment les SIG, jouent un rôle clé dans le suivi des dépenses administratives et, en fin de compte, dans le succès ou l'échec des fonds de garantie.

Collaboration. La réussite d'un tel système nécessite de bonnes relations de collaboration sur une durée de 5 à 10 ans.

Taux de défaut. Les défauts sur le portefeuille sous-jacent de prêts garantis sont en général moindres au début de la période de remboursement du prêt. Les défauts augmentent alors progressivement au fil des années d'existence du FGP. Une juste évaluation de ses opérations ne doit pas être effectuée avant une période de cinq ans après son lancement.

Détention des capitaux. Dans les pays en développement, les FGP dotés de capitaux et d'une direction privés sont rares.

Viabilité. La viabilité d'un FGP repose sur une vision à long terme associée à des objectifs sociaux.

Niveaux de financement. La viabilité d'un FGP repose sur son financement intégral dès sa création.

Efficience et technologies de l'information. La viabilité peut être renforcée par des gains d'efficience sur les technologies de l'information et par une conception améliorée du système.

Suivi et recommandations stratégiques

Recommandations générales

Ces recommandations reposent sur l'environnement de travail général dans le domaine des garanties, sur les arguments pour et contre les FGP, et sur les modèles actuellement disponibles sur le marché de la finance rurale.

Promouvoir la finance rurale pour le développement agricole. L'EGPP du FIDA doit rappeler qu'il est impératif d'adopter une approche visant à faciliter le financement en tant qu'outil de réduction de la pauvreté. Cela permettra de mettre en évidence l'importance d'un accès au financement, notamment au moyen de garanties.

Favoriser l'engagement des acteurs du secteur privé. L'EGPP devrait continuellement interagir avec le secteur privé et l'administration, notamment les établissements financiers officiels, les agences d'évaluation du crédit et les organisations faïtières impliqués dans l'offre de crédit rural.

Promouvoir l'épargne et protéger les épargnants. Les FGP doivent permettre aux intermédiaires opérant avec les PME et en microfinance de mener une activité de collecte de dépôts en toute sécurité, en émettant une garantie pour couvrir les dépôts détenus par l'intermédiaire. En suivant le même processus, l'organisme de garantie pourrait émettre une garantie financière qui s'apparenterait, de fait, à une assurance des dépôts. Les obligations d'information seraient plus strictes et la surveillance des crédits serait renforcée.

Mener des réformes favorisant l'efficacité des garanties. Le CPP doit toujours plaider en faveur de mesures appropriées et d'un environnement adapté afin d'accroître l'incitation à prêter. Les politiques mises en œuvre doivent être structurées dans le but d'inciter l'octroi de prêts aux PME.

Modifier les règles bancaires. Certaines règles bancaires des accords de Bâle doivent être modifiées pour les pays en développement, car les prêts dans ces pays, intrinsèquement plus risqués du fait des facteurs politiques et économiques, doivent être couverts par des fonds propres supérieurs à l'exigence réglementaire de 8%.

Abaisser les exigences de fonds propres. Une telle baisse peut inciter les établissements financiers officiels, en particulier dans les pays en développement, à prêter au secteur rural et agricole.

Prolonger la durée des prêts. Une des caractéristiques des pays en développement est que, la plupart des dépôts étant à courte échéance, la plupart des prêts sont à court terme; il est par conséquent nécessaire de faire pression en faveur de politiques qui permettraient aux banques d'allonger la durée des prêts.

Utiliser la politique fiscale pour promouvoir les prêts. Une meilleure politique fiscale peut améliorer les résultats des mécanismes de garantie. Les établissements financiers officiels peuvent être autorisés à passer leurs créances par pertes plus rapidement sur certains types de prêts. Lorsqu'elles subissent des pertes, elles pourraient les déduire de leurs bénéfices durant l'exercice où elles se sont produites. Les établissements financiers officiels pourraient ainsi déduire les provisions de leur revenu imposable. Si, par la suite, les prêts sont recouverts, en totalité ou en partie, les passations par pertes pourraient être annulées. Un abandon de créance accéléré donne lieu à un manque à gagner sur une partie des recettes fiscales.

Recommandations pour la conception et l'exécution

Évaluer le marché. Le CPP doit toujours, conformément aux meilleures pratiques, réaliser une étude de marché des secteurs formel et informel, afin de déterminer l'offre et la demande, ainsi que le type de produits et de soutien nécessaires. Cette évaluation doit clairement établir que l'intervention est nécessaire. Si d'autres prestataires de services financiers sont déjà actifs dans la zone cible, une collaboration avec ces prestataires peut permettre d'élargir leurs zones cibles à celles du FIDA, afin que l'action prévue soit négociée entre les deux. Si l'évaluation détermine que la demande est suffisante et qu'il n'existe aucun autre système de promotion du crédit, la conception du FGP doit aller de l'avant.

Soutenir le renforcement des capacités. C'est le personnel du FGP qui doit être la première cible du renforcement des capacités. L'accent devrait notamment être mis sur la comptabilité, l'analyse de crédit et le recouvrement des prêts. Ces mesures doivent s'appuyer sur une formation aux bonnes pratiques sur le terrain. **Financer une assistance technique pour l'élaboration de fonds de garantie de prêts.** L'expérience du FIDA dans le domaine des mécanismes de garantie étant minime, il devrait faire appel à un expert technique externe pour élaborer produits, des services et des mécanismes de diffusion qui soient efficaces et viables.

Soutien à la conception d'un système d'information de gestion (SIG). Un soutien doit être apporté à la conception et à la mise en service d'un SIG adapté, viable et facile d'utilisation.

Assurer un soutien et une supervision continus. Après la formation initiale du personnel, il est essentiel d'assurer un soutien continu et une supervision régulière.

Évaluer et soutenir les agences de réglementation et de surveillance. Les CPP doivent évaluer les forces et les faiblesses des PSF locaux, des organisations faïtières et de l'autorité de réglementation, notamment leur capacité et leur volonté de remplir leur mission efficacement, ainsi que leur validité juridique et leur respect de la réglementation.

Encourager un audit régulier. Il convient de recenser et de former des auditeurs internes, et de financer un audit externe.

Favoriser des visites d'échange. Des visites d'échange à d'autres programmes de garantie dotés d'une large pratique et de résultats positifs doivent être prévues, pour en tirer des enseignements et de meilleures pratiques.

Assurer une viabilité à long terme et une stratégie de sortie. Cet objectif peut être atteint grâce à la création de liens avec des organisations faïtières, qui assurent la continuité du système de FGP à la fin du soutien du FIDA. Ces relations peuvent passer par des fédérations, des ONG ou d'autres PSF expérimentés.

Élaborer un système de suivi-évaluation simple et efficace. Ce système doit être mis en place au moment de la conception du projet et tous les indicateurs doivent être effectivement suivis. Le système de suivi-évaluation constitue par conséquent un outil de gestion qui permet à la direction d'entamer des actions correctives.

Recommandations fondées sur les enseignements tirés

Ces recommandations cherchent à intégrer à la pratique future les enseignements positifs tirés de l'expérience et mentionnent des projets, des activités ou des procédures parallèles qui peuvent tirer profit de ces enseignements.

Enseignements tirés	Recommandation
Groupe cible et impact: D'après certaines évaluations d'ACCION, les FGP n'ont qu'un effet limité, voire nul, sur la baisse des taux d'intérêt ou du coût total pour l'emprunteur.	Trouver un juste équilibre entre la part des taux d'intérêt dans le coût de l'emprunt et le coût total pour l'emprunteur.
La viabilité des garanties nécessite une vision à long terme et une volonté institutionnelle accompagnées d'objectifs sociaux.	Concevoir des FGP à long terme assortis d'objectifs sociaux.
Phase de conception	
Distorsions et chocs de marché: Un FGP introduit une distorsion sur le marché local.	Définir des stratégies d'atténuation des risques en cas de chocs sur les marchés.
Barrières à l'entrée: Des exigences prohibitives dissuadent les entrants potentiels d'accéder au marché des garanties.	Revoir les exigences à l'entrée.
Type de garanties: Compte tenu de la taille généralement modeste des prêts dans les projets soutenus par le FIDA, les mécanismes de garantie individuels ont peu de chance d'être pérennes.	Concevoir des garanties de portefeuille pour les opérations des PSF qui visent les groupes cibles du FIDA, ou proposer des garanties de gros pour les PSF.
Tarification des garanties: Il est difficile de fixer le tarif des garanties pour les petits clients du FIDA .	Les projections financières doivent assortir les garanties d'un tarif réaliste.
Une agence d'évaluation du crédit d'envergure nationale et fonctionnant bien est un outil efficace contre les défauts, qui améliore la viabilité des portefeuilles de prêts et des FGP.	Renforcer la création d'agences d'évaluation du crédit qui soient crédibles. Travailler avec ces agences lors des phases de conception et d'exécution.
Développer la confiance des parties prenantes à un FGP diminue les risques et les coûts d'instruction.	S'assurer que les partenaires des FGP sont transparents et équitables.
Des frais élevés dissuadent les emprunteurs et les prêteurs; s'ils sont bas, ils privent le fonds de garantie d'une source essentielle de revenus.	Concevoir des frais adaptés au secteur financier intérieur.
Il est nécessaire de faire preuve de flexibilité dans la définition des critères d'accès aux FGP, des commissions d'entrée et des commissions annuelles.	S'assurer que la conception du programme est flexible, en particulier dans les critères d'admissibilité.
Les FGP doivent être entièrement financés pour être viables et répondre aux exigences de croissance.	Rechercher et offrir des sources de financement suffisantes.

Enseignements tirés	Recommandation
Phase de mise en œuvre	
Diversification: La concentration du portefeuille et la covariance des risques qui en résulte constituent un problème non seulement pour les PSF mais également pour les FGP.	Envisager une diversification stratégique du portefeuille de garanties.
Risques: Les garanties sont sujettes à plusieurs risques, notamment des risques de marché, météorologiques et d'assurance.	Intégrer des stratégies de réduction des risques à la mise en œuvre des FGP.
Un FGP qui obtient de bons résultats présente une comptabilité cohérente et transparente.	Prévoir un système de comptabilité cohérent et transparent.
D'importantes barrières à l'entrée découragent l'entrée sur le marché des garanties d'acteurs du secteur privé.	Promouvoir des conditions d'accès flexibles pour les acteurs privés.
Les FGP bénéficiant d'une équipe de direction professionnelle subissent moins les influences politiques.	S'assurer que les bons professionnels sont nommés à la direction des FGP au moyen d'une enquête publique sur les équipes recrutées.
Les systèmes doivent être dotés de mécanismes d'ajustement des accords de prêt en fonction des prêteurs et des emprunteurs.	Concevoir des programmes flexibles, en particulier dans les conditions de remboursement.
Les PME ne sont pas rentables, car elles ont une faible productivité, un manque de capacités d'encadrement, des modèles économiques inefficaces, etc.	Prévoir le renforcement des capacités dans les filières ciblées.
Les défauts sur le portefeuille de prêts sont généralement moindres au début de la période de remboursement du prêt. Les demandes d'indemnisation augmentent progressivement au fil des années d'existence du FGP.	Mettre en place des systèmes de recouvrement des prêts plus stricts, couvrant la totalité de la période de remboursement du prêt.

Références

- ACCION International, FINCA, Fondation Grameen, Opportunity International, Unitus et Women's World Banking, 2010, *Measuring the Impact of Microfinance: Our Perspective*.
<http://www.accion.org/Document.Doc?id=794>
- Association européenne du cautionnement mutuel (AECM), 2004, *Guaranteeing Loans for Small and Medium Enterprises – Sharing Credit Risks, an Incentive for Investment and Growth*, Bruxelles, AECM.
- BANNOCK, GRAHAM AND PARTNERS, LTD, 1997 *Credit Guarantee Schemes for Small Business Lending: A Global Perspective*, Official Development Assistance (ODA).
- BECK T., KLAPPER L.F., et MENDOZA J.C., 2008, *The Typology of Partial Credit Guarantee Funds around the World*, Policy Research Working Paper 4771, Washington, D.C., États-Unis, Banque mondiale.
- BENNETT F., DORAN A. et BILLINGTON H., 2005, *Do Credit Guarantees Lead to Improved Access to Financial Services? Recent Evidence from Chile, Egypt, India, and Poland*, Ministère du développement international du Royaume-Uni, Londres, équipe du secteur financier, Policy Division Working Paper.
- DOUGHERTY J., 2011, *The Use and Misuse of Credit Guarantees for Rural Finance*, papier présenté lors de la conférence *Cracking the Nut* (PowerPoint), Washington, D.C., États-Unis, Banque mondiale.
- FLAMING M., 2007, *Guaranteed Loans to Microfinance Institutions: How do they add Value?* Groupe consultatif d'assistance aux pauvres (CGAP), Focus Note, janvier 2007.
<http://www.cgap.org/gm/document-1.9.2580/FN40.pdf>
- GREEN A., 2003, *Credit Guarantee Schemes for Small Enterprises: An Effective Instrument to Promote Private Sector-Led Growth?* SME Technical Working Paper n. 10, Vienne, Autriche, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI).
- Fonds international de développement agricole (FIDA), 2009, *Politique en matière de finance rurale*, Rome, Fonds international de développement agricole (FIDA),
<http://www.ifad.org/pub/basic/finance/eng.pdf>
- Fonds international de développement agricole (FIDA), 2010, *Outils décisionnels en matière de financement rural*, Rome, Fonds international de développement agricole (FIDA),
http://www.ifad.org/ruralfinance/dt/full/dt_e_web.pdf
- Organisation internationale du travail (OIT), 2004, *Guarantee fund for small enterprises – a manual for guarantee fund managers*, Genève, OIT,
<http://www.ilo.org/public/English/employment/finance/download/guarfund.pdf>
- LEVITSKY J., 1997a, "Credit guarantee schemes for SMEs: An international review", *Small Enterprise Development*, juin, 8: 2.
- LEVITSKY J., 1997b "SME Guarantee Schemes: A Summary", *The Financier*, février/mai 1997,
- MEYER R., 2011, *Subsidies as an Instrument in Agriculture Finance – A Review*, Joint Donor CABFIN Initiative, Washington, D.C., États-Unis, Banque mondiale.
- SHIM I., 2006, "Corporate Credit Guarantees in Asia", *BIS Quarterly Review*, December 2006
- ZANDER R., MILLER C. AND MHLANGA N., 2013, *Credit Guarantee Systems for Agriculture and Rural Enterprise Development*, Rome, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).



Fonds international de développement agricole

Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Rome, Italie

Téléphone: +39 06 54591 - Télécopie: +39 06 5043463

Courriel: ifad@ifad.org

www.ifad.org

www.ruralpovertyportal.org

 ifad-un.blogspot.com

 www.facebook.com/ifad

 [instagram.com/ifadnews](https://www.instagram.com/ifadnews)

 www.twitter.com/ifadnews

 www.youtube.com/user/ifadTV