

QU'EST-CE QU'UN FONDS DE GARANTIE ET POURQUOI LE SECTEUR DU MICROFINANCEMENT EN A-T-IL BESOIN ?

Une garantie est un instrument financier destiné à protéger un établissement de crédit (généralement une banque commerciale) en cas de non-remboursement d'un crédit par l'emprunteur. La garantie est une promesse irrévocable du garant envers le prêteur : si l'emprunteur ne rembourse pas, le garant assumera entièrement ou partiellement les obligations de l'emprunteur. Le fonds de garantie compense ainsi les pertes éventuelles enregistrées par l'établissement de crédit dans le cadre de l'octroi de crédits. Lors de l'élaboration d'un tel instrument, il est crucial de répartir le risque entre les trois parties concernées : le fonds de garantie, l'établissement de crédit et le bénéficiaire de la garantie. On évite ainsi que l'une d'entre elles fasse preuve de moins de discipline au niveau du remboursement.

Chacun sait que les petites entreprises, même si elles affichent des perspectives économiques favorables, peuvent difficilement avoir accès à un crédit bancaire. Dans la plupart des pays en voie de développement, les structures financières traditionnelles (principalement les banques) sont réticentes à l'idée de prêter de l'argent à une micro-entreprise. Les banques considèrent

le risque comme trop élevé. Les emprunteurs potentiels ne peuvent apporter la preuve de leur solvabilité par une comptabilité digne de ce nom ou un historique des crédits, ni offrir suffisamment de garanties à la banque. Le secteur du microfinancement, qui s'adresse tout particulièrement aux micro-entreprises de nature le plus souvent informelle, a fait son apparition, parallèlement aux structures financières formelles. Les IMF se sont généralement constitué un porte-



feuille à partir des fonds de donateurs. L'ampleur de ces dons est toutefois limitée. Ces dernières années, le secteur du microfinancement connaît une croissance spectaculaire et est à la recherche de nouvelles sources de financement. Le marché des capitaux étudie toutefois les demandes des IMF avec la même méfiance que celle dont les banques commerciales font preuve à l'égard des micro-entreprises.

C'est dans ce contexte que le mécanisme du fonds de garantie prend tout son sens. Le fonds de garantie rend les risques liés à l'octroi de cré-

dits à des emprunteurs « inconnus » acceptables pour les prêteurs. Le mécanisme de garantie offre ainsi un précieux potentiel permettant de mettre les canaux financiers existants en rapport avec un nouveau groupe de clients. Les IMF ou autres entreprises représentent un risque élevé dans la mesure où de nombreux aspects de la gestion de l'entreprise sont inconnus pour les banques. C'est ce que l'on appelle l'asymétrie de l'information. Il y a toujours un risque d'abus de confiance. L'emprunteur en sait, en effet, beaucoup plus sur sa propre solvabilité que le prêteur. L'emprunteur qui présente sa solvabilité sous un jour meilleur qu'elle ne l'est réellement abuse de la confiance du prêteur. Ce phénomène est connu sous le nom de *freeriding*. La mise en place d'un fonds de garantie peut encourager

devenir superflu. Il espère que la conciliation des diverses parties permettra de créer un meilleur climat d'entente grâce auquel la banque continuera - même sans le fonds de garantie - à accorder sa confiance à ses nouveaux clients.

EXPÉRIENCES DIVERSES AUTOUR DES FONDS DE GARANTIE

Le fonds de garantie répond clairement à un besoin. Il s'agit toutefois d'un mécanisme qui ne manque pas de susciter la polémique et compte de nombreux détracteurs. Jusqu'au milieu des années nonante, l'idée dominante était que les fonds de garantie étaient inutiles et surtout inefficaces. Si l'on s'y intéresse d'un peu plus près, on constate que cette conviction repose essentiellement

sur les expériences négatives vécues avec les fonds de garantie pour crédits agricoles subventionnés dans les pays en voie de développement. Ces fonds de garantie publique étaient largement répandus dans les années septante et quatre-vingts. La constitution de ces fonds était centralisée, ce qui fut à l'origine de lourdeurs bureaucratiques et d'erreurs de gestion. Ces fonds de garantie dépendaient,



les banques commerciales à prêter directement aux micro-entreprises ou à mettre une ligne de crédit à la disposition d'une IMF. Partant de la philosophie 'c'est en forgeant qu'on devient forgeron', le fonds de garantie entend, à long terme,

en outre, du budget de l'Etat. L'influence politique était très grande. Vers la fin des années septante, la plupart des fonds se sont vidés suite à des actes de corruption et de *freeriding*.

La disparition des systèmes de garantie publique dans les pays en voie de développement : illustration

L'exemple de l'Inde illustre la disparition des systèmes de garantie publique dans les pays en voie de développement. Dans les années quatre-vingts, deux fonds de garantie ont été créés sous la coordination de la Deposit Insurance and Credit Guarantee Association (DICGA) : le premier s'adressait aux petites entreprises industrielles tandis que le second portait sur l'octroi d'autres petits crédits. Des lignes de financement spéciales ont également été mises à la disposition du secteur bancaire en vue de l'octroi de crédits à ces segments.

La participation à ces systèmes était obligatoire pour toutes les grandes banques indiennes. Pour les crédits d'un montant inférieur à 25.000 roupies (environ 580 euros), le système était gratuit et couvrait 90 % du montant du crédit. Au-delà de ce montant, les frais s'élevaient à 0,5 % avec une couverture identique de 90 %. Par la suite, ce pourcentage a été ramené à 60 %.

Les banques faisaient une utilisation massive des lignes de financement destinées à l'octroi de crédits spécifiques ainsi que des fonds de garantie correspondants. A chaque crédit approuvé était automatiquement associée une garantie. La garantie était appelée de manière quasi automatique : dès qu'une banque déclarait qu'un crédit avait été amorti et après que toutes les tentatives de recouvrement s'étaient avérées infructueuses, la garantie était automatiquement appelée (claim). Le système était tellement simple que la plupart des banques remplissaient déjà les formulaires d'appel de la garantie au moment de l'octroi du crédit, de façon à ce qu'ils soient prêts à être envoyés au moment opportun.

19

Le début des années nonante fut marqué par l'avènement d'une deuxième 'génération' de systèmes de garantie. Au cours de la dernière décennie, le manque persistant de sources de financement destinées aux petites entreprises prit une dimension sans cesse plus importante dans la politique de développement (tant au Nord qu'au Sud). Il fallait trouver des mécanismes visant à créer un nouvel accès au marché du crédit institutionnel. Le mécanisme de garantie semblait être un instrument utile dans la mise en place de ces relations et de nouveaux modèles ont été imaginés.

Ces nouveaux modèles accordent une grande importance à une fixation des prix des crédits qui soit conforme au marché, à une certaine discipline dans le remboursement des lignes de crédit et à la répartition des risques entre les parties. Ils ont pour objectif d'instaurer une plus grande confiance dans la relation entre l'établissement de crédit et l'emprunteur. Plus la confiance sera grande, moins le fonds de garantie sera appelé à couvrir le risque.

Mais cette nouvelle génération de systèmes de garantie n'échappe pas à certains vieux problè-

mes. Le plus étonnant est sans doute le problème du *moral hazard*, qui se produit lorsqu'une banque tente de répercuter ses crédits les plus risqués sur le fonds de garantie, alors qu'elle conserve elle-même une attitude laxiste dans le suivi du remboursement. Citons parmi les autres problèmes le manque de souplesse des procédures d'appel des garanties (entraînant une perte de temps considérable) et les possibilités réduites de refinancement des fonds de garantie qui ont dû faire face à des problèmes de remboursement.

QUELQUES MODÈLES DE FONDS DE GARANTIE

Nous distinguons divers modèles de fonds de garantie destinés à encourager l'octroi de crédits aux micro-entreprises par le secteur financier



formel. Parmi les modèles de fonds de garantie de la seconde génération dont nous venons de parler, trois nous ont particulièrement marqués. Ces modèles mettent en présence les parties suivantes :

Garant

Etablissement de crédit

Bénéficiaire de la garantie

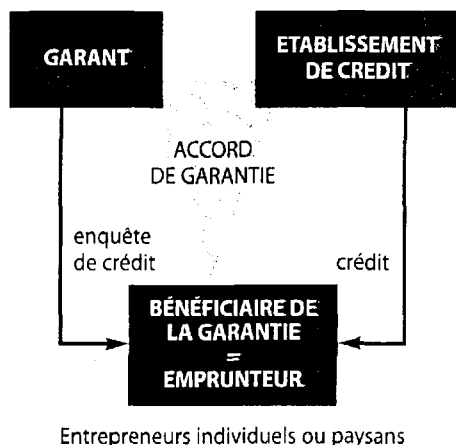
Emprunteur

Les accords pris par ces parties définissent le type de modèle.

Le modèle individuel

Le modèle individuel se caractérise par un accord direct entre le bénéficiaire de la garantie, le garant et la banque. Le garant - le fonds de garantie - enquête sur le passé des entrepreneurs individuels (ou paysans) qui, munis d'une garantie, désirent approcher un établissement de crédit (banque) en vue de l'obtention d'un crédit. Le fonds de garantie et la banque disposent d'un accord de collaboration régissant la répartition du risque afférent à une demande de crédit spécifique sur la base d'un pourcentage convenu. Le fonds de garantie remet à la banque une *letter of credit* d'un montant équivalent à ce pourcentage à titre de garantie. La banque évalue ensuite cette demande de crédit, cette fois sur la base de ses propres critères en matière d'octroi de crédits. Elle peut toujours considérer que la garantie réduit le risque. En cas d'accord, l'emprunteur et la banque concluent un contrat

individuel. La figure suivante synthétise les relations entre les différentes parties.



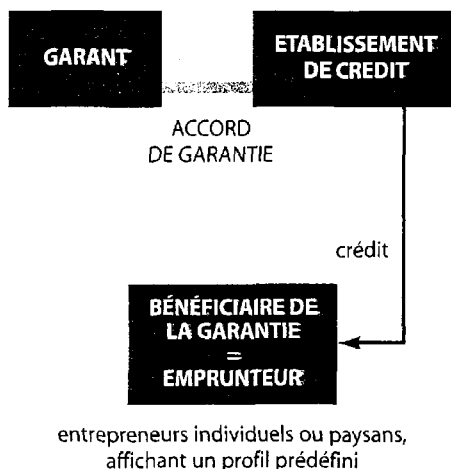
Le bénéficiaire de la garantie paie au fonds de garantie une commission dont le montant est calculé sous la forme d'un pourcentage du montant donné en garantie. La banque peut éventuellement percevoir ces commissions et les reverser au fonds de garantie. En cas de mise en demeure de l'emprunteur, le fonds de garantie est tenu, sur la base de la *letter of credit*, de rembourser à la banque la partie du crédit qu'il a garantie.

Le modèle du portefeuille

Dans ce modèle, le fonds de garantie ne se contente plus d'étudier les antécédents de bénéficiaires de garanties individuels. Le fonds de garantie convient avec la banque de se porter garant pour un groupe déterminé d'emprunteurs potentiels. Concrètement, cela revient à

fixer toute une série de critères auxquels doivent répondre les clients et/ou crédits. Le fonds de garantie s'engage préalablement à garantir ces demandes de crédit.

Les critères concernent certaines caractéristiques des emprunteurs, les plafonds de crédit, l'affectation du crédit, la sélection et l'évaluation des demandes de crédit, les accords concernant le pourcentage garanti du montant emprunté, les procédures de réalisation des garanties et l'arbitrage des différends. Le fonds de garantie a ainsi l'assurance que le groupe cible visé, par exemple les entrepreneurs informels, pourra bénéficier de cette ligne de crédit. La figure suivante synthétise les relations entre les différentes parties.



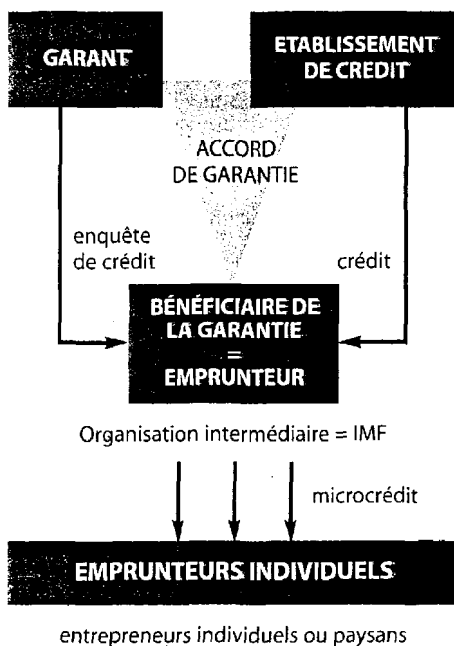
Ce modèle suppose une moins grande implication directe entre le fonds de garantie et les bénéficiaires de garanties. Tous les crédits qui

répondent aux critères fixés sont automatiquement garantis à concurrence du pourcentage déterminé. Les emprunteurs n'ont parfois même pas conscience du fait qu'ils sont également les bénéficiaires de garanties. Le coût de la garantie est intégré dans le remboursement du crédit et est reversé par la banque au garant.

Le modèle de l'intermédiaire

Le troisième modèle fait appel à des organisations intermédiaires qui sont plus à même que les institutions financières d'octroyer des crédits à un prix abordable aux micro-entreprises. Ces organisations intermédiaires sont généralement des IMF.

Dans ce modèle, le fonds de garantie garantit à une banque la ligne de crédit ouverte en faveur d'une IMF. Grâce à ces fonds, l'IMF peut élargir le volume de crédits octroyés aux micro-entreprises. L'IMF applique une méthodologie propre en matière d'octroi de crédits et est à même de rentabiliser ces transactions. L'IMF est responsable du recouvrement des microcrédits qu'elle octroie. La figure suivante synthétise les relations entre les différentes parties.



La garantie émise par le fonds de garantie assure à la banque le remboursement de la ligne de crédit au cas où l'IMF manquerait à ses obligations.



Il existe, outre les mécanismes de garantie décrits, d'autres systèmes qui contribuent à rendre les crédits accessibles aux petites entreprises. Les associations de garantie mutuelle (AGM) en sont un exemple de premier plan. La principale caractéristique des AGM est que les bénéficiaires de garanties sont tous membres d'une association. Les membres alimentent un fonds pouvant délivrer des garanties. L'aspect de réciprocité fait référence au lien qui unit les membres d'une association. Cette association prend généralement la forme d'une association professionnelle.

Tous les membres sont responsables des crédits garantis par l'AGM. Dans certains pays, ce mécanisme est largement répandu. En Italie, par exemple, on dénombre quelque 700 AGM, appelées *Confidi*, présentes dans pratiquement tous les secteurs de l'économie. Lors de l'évaluation d'une demande de garantie, ces AGM n'examinent pas uniquement la dimension financière, mais jugent également de la personne du demandeur, de ses qualifications techniques (ce pour quoi une association professionnelle est, bien entendu, bien placée) et de l'endroit où il est implanté.

La Commission européenne soutient, depuis 1991, les AGM de l'UE. L'Organisation internationale du travail se charge d'analyser les expériences dans ce domaine et de diffuser les constats effectués, y compris à l'extérieur

de l'Union. Pour l'instant, les AGM des pays en voie de développement en sont encore à leurs premiers balbutiements.

Les modèles individuel et du portefeuille laissent sans réponse l'un des principaux problèmes à l'origine du manque de crédits octroyés aux micro-entreprises. Ils apportent certes une solution au manque de garanties personnelles auquel sont confrontées les petites entreprises, mais le problème tout aussi important des frais de transaction élevés pour les petits volumes reste entier. En termes de frais de dossier, par exemple, la différence entre un crédit de 1.000 euros et un crédit de 100.000 euros est minime. Si, en plus, l'établissement de crédit doit prévoir du personnel et un encadrement supplémentaires pour ces innombrables microcrédits, on constate un impact direct sur la rentabilité de cette activité. Ces deux modèles destinés aux micro-entreprises n'ont, de ce fait, eu qu'une influence limitée sur l'accès au crédit.

Un avantage considérable du modèle intermédiaire est que la banque n'est pas tenue de développer personnellement de nouveaux produits de crédit pour approcher un marché encore peu connu. L'IMF est déjà familiarisée avec ce marché et ce type de services. En outre, son organisation interne a pris forme en fonction de la structure de coûts spécifique liée au microcrédit, ce qui fait d'elle le partenaire idéal lorsqu'il s'agit d'octroyer des microcrédits en s'assurant de la couverture des coûts. Il est évident que le coût de ces crédits est supérieur à celui des crédits bancaires ordinaires.

Certains réseaux internationaux de IMF (tels que ACCION, Women's World Banking, Finca) disposent de leur propre fonds de garantie. Ils réunissent des IMF de tous les continents, bien que la majorité d'entre elles vienne d'Amérique latine. A mesure que les IMF membres se développent en institutions financières formelles, elles pénètrent plus facilement les marchés de capitaux locaux.

Se pose alors le défi de rechercher de nouvelles applications pour les garanties et de concevoir des instruments financiers sophistiqués qui répondent à l'évolution des besoins du réseau. En Bolivie, la célèbre IMF Bancosol, membre du réseau ACCION, a utilisé les garanties pour émettre des obligations propres et les proposer sur le marché des capitaux local. Bancosol a ainsi pu attirer les fonds d'investisseurs locaux et les affecter à l'octroi de crédits.



LE MÉCANISME DE GARANTIE

Les modèles décrits permettent de choisir parmi divers mécanismes de garantie.

La garantie subsidiaire

Une garantie subsidiaire porte uniquement sur une partie du crédit, à savoir la partie qui ne peut être couverte par les garanties personnelles du bénéficiaire de la garantie. Elle ne peut être réclamée qu'après que les garanties personnelles du bénéficiaire de la garantie ont déjà été utilisées. Dans ce scénario, la banque et le fonds de garantie participent toujours au risque, ce qui favorise le suivi des crédits par la banque.

La garantie subsidiaire complémentaire

Il s'agit d'un mécanisme qui, à l'instar du précédent, exige du bénéficiaire de la garantie qu'il puisse fournir une partie de la garantie, mais où le crédit est remboursé par amortissements en capital. La garantie ne vaut que pendant la période où la garantie complémentaire est strictement requise, en d'autres termes jusqu'au moment où le crédit en cours est, du fait des amortissements, descendu à un niveau inférieur à celui des garanties personnelles de l'emprunteur.

La garantie solidaire

Le fonds de garantie peut également se porter caution solidaire du remboursement vis-à-vis de

la banque. En cas de retard de paiement, la banque a le droit d'exiger le remboursement total de la part du fonds de garantie.

Ce système se prête moins aux garanties directes couvrant des petits crédits. Il est, en revanche, régulièrement appliqué pour les garanties institutionnelles, comme c'est le cas dans le modèle intermédiaire.



QUELS SONT LES AVANTAGES ET LES INCONVÉNIENTS DES MÉCANISMES DE GARANTIE ?

Un fonds de garantie présente toute une série d'avantages et d'inconvénients manifestes.

Les principaux **avantages** du fonds de garantie sont les suivants :

- Il contribue à l'établissement d'un lien structuré entre les petits prêteurs et le secteur financier formel.
- Il augmente le volume des crédits mis à la disposition des micro-entreprises.
- Le fonds crée l'additionalité ; en d'autres termes, il incite les banques à octroyer des crédits à un segment qui, sans ce mécanisme, n'aurait pas accès au crédit bancaire normal.
- Il amorce un processus d'apprentissage grâce auquel le secteur bancaire apprendra à mieux apprécier les risques inhérents à l'octroi de crédits aux micro-entreprises.

- Le mécanisme peut entraîner un effet de levier et transformer ainsi les maigres dons en fonds de crédit plus importants destinés au micro-crédit.
- Le mécanisme permet d'exclure le risque de change tant pour le bénéficiaire de la garantie que pour le garant. Il permet, depuis un environnement de monnaie forte, d'encourager l'octroi de crédits dans un pays à monnaie faible.

A long terme, le système pourrait laisser apparaître d'autres avantages au niveau de l'octroi de crédits tels que de meilleures conditions de crédit, des échéances plus longues, des exigences moins élevées en matière de garanties et, pourquoi pas, des taux d'intérêt plus faibles.

Les détracteurs des fonds de garantie, en revanche, évoquent les **inconvénients** suivants :

- Les frais de collecte d'informations sur les bénéficiaires de garanties, les frais d'analyse de ces informations et les frais de suivi sont très élevés. La plupart des fonds de garantie

éprouvent dès lors des difficultés à travailler de manière à assurer la couverture des coûts.

- La garantie ôte à la banque une part de motivation à assurer le suivi minutieux de ses crédits. Il peut, à ce niveau, apparaître un certain laxisme, lequel ouvre la porte aux abus.
- Les fonds de garantie sont confrontés, outre au risque de crédit ordinaire, à des abus du type *freeriding* et *moral hazard*. Le niveau de remboursement des crédits garantis peut, de ce fait, s'avérer inférieur au niveau initialement prévu.
- La couverture des sinistres peut réduire considérablement la taille d'un fonds de garantie.
- Le mécanisme s'avère moins efficace dans certaines conditions macro-économiques. Dès lors que le secteur financier local ne dispose que de peu de liquidités, un fonds de garantie ne peut exhorter les banques à octroyer des crédits.

concernées, ce qui fait que les parties au contrat les plus faibles sont amenées à supporter des frais disproportionnellement élevés.

- L'argument de l'additionalité est mis en doute. Les détracteurs du système attirent également l'attention sur le fait qu'une garantie n'assure pas toujours l'accès au crédit. D'autres éléments, par exemple un membre influant capable d'ouvrir certaines portes, sont souvent requis pour qu'un accord puisse voir le jour.

QUELQUES ÉLÉMENTS CLÉS EN VUE DE LA CRÉATION D'UN FONDS DE GARANTIE PROSPÈRE

Des objectifs clairs

On vise avant tout un certain niveau d'additionalité en ouvrant les portes du crédit à un groupe

qui en était - jusqu'alors - exclu. Pour ce faire, il faut que le mécanisme de garantie assouplisse les conditions d'accès aux canaux financiers. Il paraît plus simple et plus rentable de travailler sur la base d'un certain nombre de critères de sélection que de traiter des demandes individuelles. Le fonds de garantie entend, en outre, amorcer un processus d'apprentissage de sorte qu'à terme, les bénéficiaires de garanties s'at-

tirent également la confiance de l'établissement de crédit et ce, même sans la garantie externe.



- L'imputation des frais est rarement basée sur le risque supporté par chacune des parties

Un effet de levier

Tout fonds de garantie doit s'efforcer d'atteindre un certain niveau de rentabilité. La réalisation d'un effet de levier financier constitue, à cet égard, une étape essentielle. Au bout de quelques années d'activité, un fonds de garantie doit être capable de garantir un volume de crédits de loin supérieur à sa propre taille. L'absence de tout effet de levier peut semer le doute concernant les perspectives de remboursement. Si les banques ne partagent pas le risque, la légitimité du fonds peut même s'en trouver compromise. Le levier détermine tant la répartition du risque que le coût.

La crédibilité

Le fonds de garantie doit pouvoir s'appuyer sur des actifs financiers suffisants pour respecter facilement ses engagements. L'appel ou claim d'une garantie ne peut être retardé par des formalités administratives abusives. Le fonds doit, en outre, opérer la sélection de ses bénéficiaires de manière transparente et objective.

Les frais de transaction

Si les banques se montrent réticentes à l'idée d'octroyer à plus grande échelle des crédits aux petites entreprises, c'est surtout en raison du niveau élevé des frais de transaction. Ces frais exercent, en effet, une influence directe sur la rentabilité. La réalisation d'économies sur les frais d'octroi de crédits constituent donc un



aspect critique. La prédilection actuelle pour le modèle intermédiaire repose essentiellement sur cet élément.

La limitation du risque d'abus

Le fonds de garantie doit utiliser des éléments capables de limiter le risque d'abus. La durée de la garantie constitue, surtout lorsque l'on travaille avec une letter of credit, un élément important (une letter of credit n'est, en effet, pas révoquable à tout moment et de façon unilatérale par le garant). Les garanties sont temporaires par nature.

Dans le prolongement de ce qui vient d'être dit, citons encore les conditions connexes suivantes,

lesquelles contribuent également au succès d'un fonds de garantie :

- Un marché du crédit où les banques ne répondent pas à la demande des micro-entreprises.
- Les bénéficiaires de garanties doivent être disposés à payer les intérêts commerciaux traditionnels⁵ à l'établissement de crédit et être en mesure de les payer.
- Un cadre légal pour les fonds de garantie (notamment l'évaluation des risques par les instances de régulation vis-à-vis des garanties offertes aux banques).
- Le cadre fiscal.
- Le volume des liquidités dans le système financier.
- Les possibilités de réassurance du fonds de garantie.
- La rentabilité du crédit en général et du crédit aux petites entreprises en particulier.
- L'offre provenant d'autres mécanismes, tel le leasing.
- La propre politique d'investissement du fonds de garantie, notamment en matière de diversification.



DÉFIS POUR L'AVENIR

L'utilisation d'une garantie doit présenter des avantages pour toutes les parties concernées. La responsabilité de toutes les parties doit donc rester entière. Cet élément est indispensable en termes de pérennité. Le choix des clés de répartition des coûts et profits reste un défi.

Il semblerait que le modèle intermédiaire porte davantage ses fruits que les deux autres modèles parce qu'il semble offrir davantage d'additionalité. Le problème des frais de transaction mérite également une approche plus active. Jusqu'à quel point l'emprunteur peut-il lui aussi en retirer un avantage financier ? Sur le plan de la répartition des coûts et des risques, plusieurs questions restent sans réponse. Il semblerait qu'il soit parfois difficile d'éviter que le prêteur et le garant ne fassent deux fois le même travail.

⁵ auxquels s'ajoute le coût de la garantie s'il est répercuté

Comment éviter au maximum le travail inutile ? L'effet de levier et l'utilisation de la garantie pour compenser le manque de garanties sont des facteurs qui ont une influence directe sur la structure globale des coûts. L'harmonisation des risques et des coûts jusqu'à obtenir une répartition équitable entre les parties concernées constitue, sans aucun doute, l'un des principaux défis. Quelle est, en l'occurrence, la portée de l'effet de levier ?

La nécessité d'une garantie externe résulte de l'imperfection du marché. Le fonds de garantie est le maillon qui compense le manque d'infor-

mations. Dans le secteur du microfinancement, on observe actuellement une tendance à la standardisation du reporting financier requis (par les donateurs, la banque centrale, etc.). Sous la pression du besoin de financement externe, ce processus de standardisation de l'information s'accélère. Cette standardisation permettra de limiter les frais afférents à l'exploitation d'un fonds de garantie, mais risque, à terme, de rendre le mécanisme superflu.

