

Fonds de garantie de prêts

Pour des services financiers ruraux sans exclusive



©FIDA/Roberto Faidutti
Mali - Programme de fonds de
développement villageois - Phase II

Introduction

Depuis plus de 70 ans, les fonds de garantie de prêts (FGP) sont largement utilisés dans le monde entier sur différents segments de marché et avec un degré de réussite variable. Depuis quelque temps, cet instrument fait l'objet d'un regain d'intérêt, notamment en vue de faciliter l'accès de microentrepreneurs à faibles revenus, comme les agriculteurs, aux services financiers.

La brochure *Note pratique: Fonds de garantie de prêts* recense les meilleures pratiques dans la mise en œuvre des FGP et décrit les difficultés, les faiblesses, les opportunités et les enseignements tirés dans le contexte du renforcement des capacités des institutions de finance rurale et l'amélioration de leur rayonnement.

Contexte

Le FIDA n'a qu'une expérience limitée des FGP. Le premier guide à utiliser afin de décider de l'utilisation ou non d'un fonds de garantie dans le cadre d'un programme appuyé par le FIDA est le document intitulé Outils décisionnels du FIDA en matière de finance rurale (2010). Un FGP peut s'avérer approprié dans les cas suivants:

- il est prouvé qu'une demande quantifiable existe sur le marché;
- la garantie est gérée avec professionnalisme;
- le fonds de garantie est un établissement financier indépendant et spécialisé; ses modalités de fonctionnement ont été définies après consultation avec les banques commerciales et les autres prestataires de services financiers (PSF) participant au programme de garantie des crédits;
- une part importante du risque de défaut est laissée à l'établissement de crédit de détail, afin de prévenir l'aléa moral et la sélection adverse;
- une solide assistance technique est disponible pour limiter les autres contraintes et risques liés à la clientèle cible (produits et mécanismes de livraison adaptés, personnel formé, systèmes de gestion des risques, par exemple);
- les bonnes pratiques internationales sont suivies et des incitations sont prévues pour que les procédures d'indemnisation et de règlement soient adéquates.

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

Un FGP est un instrument financier non bancaire qui vise à faciliter l'accès des micro-, petites et moyennes entreprises (MPME) au crédit du secteur formel, grâce à la mise en œuvre de garanties qui limitent le risque de non-remboursement.

En pratique, un FGP remplace d'autres formes de garantie, ou du moins en réduit le besoin, et offre donc à un plus grand nombre de MPME la possibilité d'obtenir un prêt ou d'emprunter des montants plus élevés. Bien qu'ils soient destinés à atténuer les risques encourus par les établissements financiers commerciaux du secteur formel, les FGP ne couvrent pas la totalité de la valeur des prêts, afin d'éviter les problèmes d'aléa moral et de comportement opportuniste.

En règle générale, les garanties de crédit fournies par un FGP ne couvrent que 50 à 70% de la valeur des prêts mais, d'après les observations internationales, la fraction d'un prêt couverte par une garantie partielle peut varier de 30 à 80% de l'encours du principal.

Ces mécanismes de garantie sont agréés et supervisés par une banque centrale ou autre autorité de réglementation du secteur financier, et ils sont soumis à des exigences minimales de fonds propres.

Pour l'essentiel, un FGP représente l'engagement pris par un tiers de couvrir tout ou partie des risques associés à un prêt contracté par l'un de ses clients, lorsque celui-ci ne dispose pas de sûretés suffisantes aux yeux de la banque. Un FGP élimine ainsi des obstacles au financement pour l'emprunteur et lui permet d'obtenir des fonds à des conditions plus favorables.

Il peut répondre aux besoins de MPME qui sont commercialement viables mais qui sont confrontées à d'autres obstacles en matière de financement.

Il joue un rôle de catalyseur de la finance rurale en améliorant les conditions proposées par le secteur privé: taux d'intérêt plus faibles, exigences de sûretés allégées ou allongement de la durée des prêts.

Justification

Dans quelques cas seulement, des fonds de garantie ont permis aux groupes cibles du FIDA d'accéder au crédit. La plupart du temps, si les banques commerciales ne prêtent pas aux PSF, c'est en raison du niveau élevé des coûts d'opportunité, et la création d'un fonds de garantie ne peut pas, à elle seule, résoudre ce problème. Les fonds du FIDA sont souvent mieux utilisés à renforcer les capacités des PSF et à les rendre plus intéressants aux yeux des banques.¹ Les PSF assez développés sont généralement d'excellents candidats pour les mécanismes de garantie; à l'inverse, les PSF plus rudimentaires ont besoin d'une assistance plus large qu'une garantie pour atteindre la viabilité. Quoi qu'il en soit, il est nécessaire de bâtir un argumentaire solide en faveur de l'utilisation d'un FGP avant que celui-ci puisse être envisagé.

Un FGP s'avère plus adéquat lorsque la banque prêteuse se trouve à un stade de développement avancé, est très liquide, affiche d'excellentes performances (faible PAR>30), considère l'octroi de prêts à des institutions de microfinancement (IMF) ou à d'autres PSF comme un marché de croissance, et cherche à atteindre ou à développer sa viabilité commerciale à long terme. Les fonds de garantie peu restrictifs – qui ne précisent pas à quel secteur ou région les prêts garantis doivent s'appliquer, par exemple – fonctionnent généralement mieux.

Dans sa section "contexte", la brochure Mode d'emploi présente une analyse des pratiques actuelles en matière d'accès au crédit dans les zones rurales et plus particulièrement des FGP. Elle cherche à répondre, entre autres, aux questions suivantes: Comment les entreprises rurales financent-elles leurs activités? Quels sont les éléments moteurs de la finance rurale et quels en sont les freins? Comment les petites et moyennes entreprises (PME) des pays en développement accèdent-elles au financement rural? Quel rôle jouent les établissements financiers du secteur formel dans la finance rurale?

La brochure Mode d'emploi précise également la raison d'être des FGP, leur justification et les éléments nécessaires à l'élaboration de mécanismes de garantie. L'analyse contextuelle détermine les coûts d'opportunité en l'absence de marché du crédit solide dans les pays en développement, y compris les obstacles à une croissance économique durable et à un développement soutenu de la production. Ce document de diffusion des connaissances compare par ailleurs l'accès au crédit des entrepreneurs, des petites entreprises et des particuliers dans les pays développés et en développement.

Résumé de l'expérience acquise

Des FGP bien conçus peuvent faciliter l'accès au crédit des clients de petite taille, plus risqués, dont c'est la première demande de prêt, qui ont besoin de financer leur besoin de fonds de roulement ou des investissements, et qui ont une bonne capacité de remboursement mais ne disposent pas de sûretés suffisantes aux yeux des banques. Les FGP ont deux forces, souvent citées: ils diminuent le risque que représente un prêt aux petites entreprises et le rend plus intéressant en absorbant ce risque.



©FIDA/Mwanzo Millinga
Rwanda – Projet de promotion des petites et
des micro-entreprises rurales – Phase II
(PPMER II)

¹ Une publication récente de CABFIN (Capacity Building in Rural Finance Partnership) relate en détail l'expérience acquise par le FIDA au Kenya en matière de fonds de garantie, par l'intermédiaire de l'Alliance pour une révolution verte en Afrique (AGRA).

Les forces des fonds de garantie de prêts

- Les FGP peuvent faciliter l'accès au crédit d'une clientèle cible qui peut sembler plus risquée (clients de petite taille, présentant leur première demande de prêt et ne disposant pas de sûretés suffisantes pour les banques). Ils sont adaptés à la clientèle cible du FIDA d'agriculteurs et de MPME rurales.
- Les FGP peuvent couvrir une partie de la dette contractée par les emprunteurs auprès des PSF et, partant, le risque de défaut afférent à cette dette. Quant aux garanties partielles, d'importantes variations existent dans le monde, puisqu'elles peuvent couvrir entre 30% et 80% de l'encours du principal d'un prêt.
- Les FGP diminuent les risques grâce à l'émission de garanties et permettent ainsi aux établissements financiers officiels de prêter à des taux d'intérêt réduits.
- S'ils sont bien ciblés, les FGP peuvent aider les établissements financiers officiels à prêter aux MPME.

Difficultés et faiblesses des fonds de garantie de prêts

Les FGP ne permettent pas de résoudre les obstacles majeurs qui entravent le financement des exploitations agricoles ainsi que des micro- et petites entreprises rurales. Dans de nombreux cas, les principales contraintes au niveau du prêteur sont l'absence de produits appropriés, de personnel formé et de stratégie de diffusion. Lorsque ces conditions préalables sont en place, la garantie peut contribuer à ce que la banque appropriée prête à ces secteurs, mais les prêts aux agriculteurs et aux micro- et petites entreprises doivent présenter pour cet établissement un intérêt stratégique. Une garantie, à elle seule, ne suffira pas à encourager une banque commerciale à prêter aux petites entreprises agricoles.

- Les FGP manquent de capitaux pour couvrir leur portefeuille de garanties et pour financer le budget administratif et de fonctionnement destiné à couvrir le coût des opérations.
- Les bailleurs de fonds nationaux (collectivités locales et régionales) et internationaux peuvent introduire des distorsions entravant le bon fonctionnement des fonds de garantie s'ils font un usage inapproprié des dons, s'ils accèdent prématurément à des demandes d'indemnisation ou s'ils outrepassent leurs prérogatives lorsqu'un recours valable doit déclencher le dispositif de garantie.
- Des taux élevés de non-recouvrement du portefeuille garanti et des coûts de fonctionnement trop lourds, non supportables à long terme, aux différents niveaux de la structure de garantie peuvent gravement nuire à la pérennité des FGP. Lorsque les coûts administratifs sont plus élevés que les commissions perçues et le total des revenus dégagés, le FGP n'est pas viable en tant qu'entité économique.
- Au niveau des emprunteurs, l'aléa moral demeure, en particulier en ce qui concerne les garanties individuelles et les clauses séparées figurant dans le contrat de crédit. L'expérience du Development Credit Authority (DCA) de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) montre que cette situation peut être évitée en expliquant au prêteur qu'il ne doit pas indiquer aux emprunteurs que leur prêt est garanti. Toutefois, les emprunteurs sont censés payer des commissions pour cette garantie, généralement une commission de garantie et une commission de gestion annuelle. Le FIDA a approuvé en 2008 les Principes de protection des clients en microfinance, selon lesquels les emprunteurs doivent être informés de l'existence d'un FGP. Les prêteurs répercutent souvent les commissions sur les emprunteurs via des taux d'intérêt plus élevés.
- Les coûts pour l'emprunteur (taux d'intérêt sur les prêts) ne baissent pas de manière significative, bien que le risque supporté par le PSF soit moins élevé.



©FIDA/Robert Grossman
Indonésie – Projet d'accroissement des revenus pour les agriculteurs marginaux et les paysans sans terre – Phase III

Enseignements tirés

- **Groupe cible et impact:**
Les FGP apportent une valeur ajoutée à la clientèle cible de deux manières: en élargissant l'accès aux services financiers et en réduisant le coût des prêts pour les clients.
- **Types de garanties:**
La mise en place et le suivi des garanties requièrent beaucoup de travail compte tenu des faibles volumes en jeu, ce qui les rend souvent peu viables.
- **Niveaux de couverture:**
Le niveau de couverture ne devrait pas excéder 50% du total du principal de l'encours des prêts en portefeuille.
- **Tarification des garanties:**
Le montant modeste des transactions rend la tarification difficile.
- **Europe:**
Dans les économies développées, les FGP parviennent avec succès à favoriser le développement des PME. En Italie par exemple, les Fonds de garantie mutuelle ont permis de développer les prêts aux PME; il existe maintenant un vaste réseau de quelque 700 fonds de garantie du crédit, fédérés à l'échelle nationale.
- **Afrique:**
Au Nigéria, le Fonds de garantie du crédit agricole (Agricultural Credit Guarantee Scheme Fund - ACGSF) a été créé afin d'accroître le montant des crédits accordés par les banques au secteur

agricole. Son but initial était de remédier au faible taux de recouvrement qui dissuadait les banques d'octroyer des prêts au secteur agricole. Il rembourse à la banque prêteuse 75% des montants impayés (principal et intérêts), déduction faite des montants éventuellement recouverts grâce aux sûretés détenues. Comme le démontrent les fonds de garantie spécialisés du Nigéria, la concentration du portefeuille et la covariance des risques qui en résulte posent des problèmes de stratégie pour les établissements financiers comme pour les FGP.

- **Amérique du Nord, Amérique latine et Caraïbes:**

Des FGP très renommés dans le secteur du financement agricole opèrent au Mexique, tels que les *Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura* (FIRA, Fonds fiduciaires pour le développement rural), ainsi qu'au Chili, par exemple le *Fondo de Garantía para los Pequeños Empresarios* (FOGAPE, Fonds de garantie de crédit pour les petites entreprises). Les garanties fournies par l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) en Amérique latine font l'objet d'une gestion centralisée et appuient les prêts accordés par les banques.

- **Asie:**

En Asie, les mécanismes de garantie constituent depuis des années déjà un instrument financier couramment utilisé pour le financement commercial; en Inde, ces mécanismes sont largement utilisés dans le financement du secteur agricole.

Résumé des principales questions

Éléments clés d'une mise en œuvre réussie des fonds de garantie de prêts

Accords de gouvernance:

Lors de la préparation d'une intervention en faveur du développement basée sur des garanties de prêts, il est essentiel d'examiner les accords existants et d'assurer une assistance technique. Le processus de conception du projet doit inclure la rédaction définitive des statuts, des accords de fiducie et d'un plan d'activité séparé avec projections financières. Un projet de manuel détaillé des procédures et des systèmes du FGP doit être rédigé sur la base de dispositifs de bonne gouvernance.

Portefeuille de garantie minimal:

L'un des principaux risques pesant sur la viabilité des accords de garantie est la sous-capitalisation. La capitalisation minimale d'un fonds de garantie dépend principalement des facteurs suivants:

- zone de couverture géographique, nombre attendu de prêts couverts et montant moyen des prêts couverts;
- durée des prêts garantis;
- montant maximal (en pourcentage) des prêts garantis;
- prévision raisonnable du niveau de défaut;
- projections financières réalistes du bilan (indemnités) et de la différence entre les revenus et les dépenses (projections de revenus ou de pertes nets) du fonds.

Traitement des subventions et des dons:

Les subventions et dons sont ajoutés au capital et ne doivent pas être utilisés pour couvrir les charges opérationnelles. Le capital de départ et les dépenses de démarrage peuvent toutefois être financés par des dons.

Contributions des emprunteurs:

Les emprunteurs paient une commission d'entrée, qui leur permet d'accéder à la couverture, et, dans certains cas, ils doivent également payer une commission de gestion annuelle.

Défis, opportunités et avantages

L'ajustement des services offerts par un FGP pour les adapter aux prêts ayant une forte incidence sur le développement, considérés comme plus risqués, crée des opportunités au niveau local ainsi que pour les banques concernées.

L'effet multiplicateur des accords de garantie permet de mobiliser de nouvelles ressources auprès des établissements financiers du pays. Par conséquent, les FGP constituent une solution pour prendre en compte les considérations de risque lorsqu'il existe une forte liquidité excédentaire dans le secteur financier. Plus cet effet multiplicateur est grand, plus grande est la responsabilité de l'établissement financier partenaire.

De manière générale, il faut éviter d'utiliser les lignes de crédit comme un instrument d'acheminement de prêts aux groupes cibles du FIDA. En présence d'une forte liquidité dans le secteur financier, et lorsque les banques hésitent à prendre le risque de traiter avec des microentreprises productives ou des exploitations agricoles à faibles revenus, les FGP peuvent servir à mobiliser des ressources financières qui sont disponibles sur place. Dans le cadre de la préparation du projet, il convient de recenser les raisons pour lesquelles les PSF qui sont des partenaires potentiels n'accordent pas de prêts au groupe cible du FIDA dans le scénario « en l'absence de projet ».

Fonds de garantie de prêts: brève description des outils²

⇒ Aperçu général:	Présente l'étendue du sujet (le présent document).
Brochure note pratique:	Conceptualise les principaux sujets et fournit des conseils pour la conception et la mise en œuvre.
Leçons apprises:	Analyse l'expérience passée et les enseignements tirés.

² Tous les outils peuvent être consultés à l'adresse suivante: <http://www.ifad.org/knotes>.



©FIDA/Anwar Hossain
Bangladesh - projet de la Grameen Bank

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



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

www.twitter.com/ifadnews

www.youtube.com/user/ifadTV