

## Fonds de garantie : intérêts et limites

BIM n° 65 – 11 avril 2000  
Geneviève NGUYEN

*Dans les derniers bulletins d'info (BIM 62 et BIM 63), nous vous avons présenté deux fonds d'investissement, DEXIA (fonds belge) et IMI (fonds allemand). Ces fonds sont destinés à renforcer le capital d'une institution de microfinance, au travers essentiellement d'une prise de participation au capital de l'institution. Il en existe d'autres comme :*

- *Société d'Investissement et de Développement International (SIDI) de France, créée en 1983 par le Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD). La SIDI est par exemple aujourd'hui actionnaire du fonds d'investissement Profund en Amérique Latine, et de CERUDEB en Ouganda.*
- *PROFUND, en Costa Rica, structure internationale de financement créée en 1995 à l'initiative de Calmeadow, d'Accion international et de Fundes. (voir BIM 3)*
- *Société Coopérative Œcuménique de Développement (SCOD) du Pays-Bas, créée en 1975 par le Conseil Mondial des Eglises. SCOD investit dans le capital social d'organisations intermédiaires, comme les banques coopératives et les ONG. Un exemple des actions menées par SCOD est son partenariat avec la SIDI et Banco del Desarrollo au Chili, pour soutenir l'expérience d'INDES.*

*De nouveaux fonds d'investissement sont en cours de montage et de mise en œuvre, à l'instar de l'initiative d'HORUS Banque et Finance, bureau d'études français, spécialisé en études institutionnelles, audits opérationnels et financiers, études stratégiques, définition et mise en place de systèmes d'information de gestion, et appui à la formation pour les entreprises du secteur financier.*

*N'oublions pas de citer, enfin, toutes les expériences qui ont été entreprises dans le domaine de « l'économie solidaire » en Europe, et notamment l'expérience des placements éthiques.*

*A côté de ces fonds d'investissement, il existe d'autres manières (très liées) de renforcer et d'élargir la base financière des institutions de microfinance :*

- *mise en œuvre de fonds de garantie pour prendre en charge une partie des risques liés aux prêts des IMF, et permettre aux IMF d'avoir accès au refinancement bancaire*
- *mise en œuvre de fonds de crédit, autrement dit faire des prêts aux IMF (certaines des sociétés d'investissement citées ci-dessus, comme la SIDI et SCOD, réalisent ce genre de prêts aux IMF, en plus de leurs prises de participation au capital de l'IMF)*

L'objet de ce bulletin d'information est de vous présenter la pratique des fonds de garantie, qui est aujourd'hui plutôt controversée, en raison de nombreux échecs. Les questions à se poser sont naturellement : Quels sont les intérêts d'un fonds de garantie ? Mais quels sont aussi

ses limites ? Autrement dit, pourquoi tous ces échecs ? Est-il possible d'améliorer le fonctionnement et la pérennité des fonds de garantie, comment ?

France Arnaud de l'Agence Française de Développement (AFD) - ex Caisse Française de Développement (CFD) - (Revue Techniques Financières et Développement n° 36, septembre-octobre 94) définit un fonds de garantie de la manière suivante :

« Les fonds de garantie s'appuient sur un capital qui peut être constitué par les bénéficiaires du crédit, il s'agit des fonds mutualistes généralement créés sur une base professionnelle, ou par les établissements financiers prêteurs, il s'agit de fonds interbancaires. Des partenaires institutionnels complètent généralement cette dotation. (...) Le capital est placé et permet de garantir un volume d'opérations dont le montant dépend d'un multiplicateur fixé en fonction du niveau de risque des prêts garantis et de la politique de gestion du fonds qui est choisie. (...) Les fonds de garantie qui associent des établissements financiers concernés par les opérations garanties n'ont pas pour objet de permettre le financement de projets moins rentables, mais de protéger le prêteur contre des éléments économiques qui étaient imprévisibles lors des travaux d'évaluation et de compléter des sûretés difficiles à mettre en place. (...) Les fonds de garantie permettent aux banques de prendre des risques dans des conditions de plus grande sécurité financière. (...) Les fonds de garantie sont des instruments financiers qui permettent d'augmenter la capacité d'engagement des banques par le jeu de deux effets mécaniques : dès l'octroi de la garantie, par leur incidence sur les ratios prudentiels des établissements, puis en cas de sinistre, par l'impact de l'indemnisation rapide sur la trésorerie du prêteur. »

Ces deux dernières phrases de France Arnaud résument bien les intérêts, la pratique des fonds de garantie, mais aussi ses limites. L'idée au départ est intéressante : mettre en œuvre un outil qui permet d'ouvrir l'accès des IMF (mais aussi d'autres emprunteurs, organisations locales,

micro et petites entreprises) aux ressources bancaires plus importants (par effet multiplicateur), dans un contexte où les fonds propres des IMF sont insuffisants et les banques plutôt frileuses à prendre des risques. Qu'à cela ne tienne, il suffit en quelque sorte d'assurer en partie les opérations de prêts des institutions qui empruntent auprès des banques. La banque met alors à disposition de l'institution un volume de crédit défini par un quotient multiplicateur, et en cas de non remboursement, la banque prélève sur le fonds de garantie pour se rembourser. On peut distinguer deux grandes familles de fonds de garantie :

- des fonds de garantie qui sont des institutions à part entière, avec un statut juridique propre (société anonyme, société coopérative...). Ces fonds de garantie institutionnalisés ont une philosophie et des modes de fonctionnement proches des fonds d'investissement.
- des fonds de garantie, non institutionnalisés, dotés par une tierce institution et déposés auprès d'une banque sur un compte bloqué généralement rémunéré.

Il existe de nombreuses expériences de ces différents types fonds de garantie :

- > Création à Genève (Suisse) d'un fonds de garantie institutionnalisé, le Fonds International de Garantie, géré par la fondation RAFAD « Recherches et Applications de Financements Alternatifs au Développement », et qui travaille actuellement en Amérique Latine et Afrique essentiellement (pour en savoir plus, consulter le site web de RAFAD-IGF - <http://www.fig-igf.org>).
- > Création en 1989 d'ARIA (environ 6,6 millions de \$US), fonds de garantie institutionnalisé, sur la base d'une convention entre le ministère français de l'économie, celui de la coopération et l'AFD, et Sofaris. ARIA « Assurance du risque des investissements en Afri-

que », est un fonds de garantie qui permet de garantir à hauteur de 40 % les prêts aux entreprises accordées par des banques africaines bénéficiant d'un refinancement AFD.

- > Autres fonds de garantie institutionnalisés existant au niveau national : Tembeka Limited Guarantee Fund en Afrique du Sud (dont la SIDI est actionnaire) ; Slovak Guarantee Bank en République Slovaque ; la Slovenian Funds for the Promotion of Small Businesses en Slovénie... - Fonds de garantie lancés à partir 1991 par le FENU (Fonds d'équipement des Nations Unies) à Madagascar (1,3 millions de \$ US), au Malawi (300 000 \$), et Lesotho (0,5 millions \$).
- > De nombreux fonds de garantie dotés par des bailleurs pour garantie des lignes de crédit bancaire en faveur d'IMF, notamment des lignes de crédit destinées à des crédits considérés comme risqués (crédits de moyen terme, crédits au secteur agricole...).

Dans la pratique, la gestion des fonds de garantie, qui ne sont pas institutionnalisés et déposés en garantie des lignes de crédit en faveur d'IMF, s'est révélée particulièrement complexe.

Prenons l'exemple concret de la Coopérative de services d'intermédiation en crédit rural KOKARI au Niger, qui est riche d'enseignements. Pour appuyer ses activités de prêts aux organisations paysannes, KOKARI a été doté par l'USAID à la fois d'un fonds de garantie initial de 360 000 000 FCFA, déposé depuis 1995 dans un compte bloqué auprès d'une banque de la place, puis d'une ligne de refinancement direct de 80 000 000 FCFA. Ce fonds de garantie est rémunéré à hauteur de 4,5 % et devait en théorie ouvrir l'accès de l'IMF au refinancement par la banque. En effet, dans les termes du contrat, il est spécifié que la banque peut mettre en jeu le fonds de garantie si les crédits ne sont pas remboursés 3 mois après échéances. C'est aussi à KOKARI de veiller à la collecte des remboursements. Dans la pratique, la banque n'a pas débloqué plus de crédits de ceux garantis par le fonds. Ce fonds a connu des difficultés dus à des problèmes d'impayés. La banque a prélevé sur le fonds de quoi recouvrir les impayés (à hauteur de 90 % des impayés). Actuellement, le fonds de garantie restant s'élève à 250 000 000 FCFA. Au vue de cette expérience, les dirigeants de KOKARI ont estimé qu'il était plus intéressant pour la coopérative de travailler à partir de la ligne de refinancement directe : gestion autonome et souple, possibilité de réaliser des marges d'intermédiation plus intéressantes permettant de couvrir les charges de fonctionnement. Cette expérience soulève clairement le problème de gestion et de définition des responsabilités vis-à-vis des fonds de garantie. Les termes du contrat liant la banque à l'IMF et/ou le propriétaire de ces fonds n'incitent pas forcément à une utilisation raisonnée des fonds et à responsabilisation vis-à-vis des remboursements. Dans l'exemple de KOKARI, les risques pris par chacun des partenaires, banque et IMF, sont en fin de compte minimes.

Le débat sur les fonds de garantie à la conférence sur la microfinance en zones rurales, organisée par l'USAID à Bamako, Mali (22-25 février 2000) montre bien le malaise qui règne autour de l'utilisation de ces fonds de garantie « non institutionnalisés » :

- > Point de vue de la Société Financière Internationale (SFI) : La SFI offre des garanties aux IMF pour leur faciliter l'accès aux banques locales. Ces fonds garantissent les lignes de crédit bancaire à hauteur de 50 % maximum (40 % dans le cas de Kafo Jiginew). Mais la SFI impose des conditions relativement strictes aux IMF : degré de maturité élevé, bonnes performances financières à la hauteur des exigences d'institutions commerciales,...
- > Point de vue de la Banque Nationale de Développement Agricole (BNDA) malienne : la BNDA est intéressée à renforcer ses liens avec les IMF pour améliorer ses propres performances (placement des liquidités, diversification du portefeuille des prêts...). La BNDA accepte de mettre en place des lignes de refinancement en faveur d'IMF, garanties par des

fonds de garantie, à condition que la BNDA puisse être fortement impliquée dans le suivi de l'IMF-emprunteur, que l'IMF montre de bonnes performances financières, participe elle-même aux risques au travers d'un dépôt de garantie à hauteur de 10 %... La BNDA souhaiterait même la création d'un fonds de garantie interbancaire au niveau national.

- > Le coût de ces fonds de garantie ont été évalués par les différents participants au débat, et serait équivalent à un taux d'intérêt de l'ordre de 10 %.
- > Les institutions bancaires où sont déposées les fonds de garantie jugent que ces fonds ne créent pas de fausses incitations, dans la mesure où les conditions d'accès aux lignes de refinancement garanties par ces fonds sont très strictes, et que par conséquent, seules les « bonnes » IMF y ont accès. La question est alors de savoir : combien d'IMF peuvent y avoir accès ? Réponse des banques : très peu !
- > Les bailleurs de fonds, USAID et FIDA, ont ensuite pris la parole pour dire combien ils ont été déçus par leurs expériences des fonds de garantie. Le FIDA tente actuellement une deuxième génération de fonds de garantie, en adoptant une logique commerciale très stricte et une stratégie plutôt interventionniste. Du coup, peu d'IMF sont d'accord !

## Quels enseignements ?

Le bilan des fonds de garantie « non institutionnalisés » est plutôt mitigé. Si l'idée de départ paraît séduisante, ne faudrait-il pas revoir tous les principes à la base du fonctionnement de ces fonds, et en particulier revoir les règles de partage des risques et des responsabilités dans la gestion des fonds :

- > dotation initiale : qui doit y participer ? A part le bailleur, ne faudrait il pas exiger aussi une participation de la banque et des emprunteurs ?
- > quel multiplicateur choisir en fonction des risques associés ?
- > quel taux de couverture des risques pour permettre un partage équitable des responsabilités et une implication plus forte des différents partenaires ?
- > quelles règles d'utilisation et de déblocage des fonds ? faut il envisager une gestion paritaire ? Jusqu'à présent, dans beaucoup de cas, le déblocage des fonds repose uniquement sur une définition des impayés. La banque participe rarement au recouvrement des impayés et a peu d'intérêt à le faire, idem pour l'IMF.
- > enfin, faut-il institutionnaliser les fonds pour que la propriété et donc les responsabilités soient mieux définies ?

Par rapport à cette dernière interrogation, nous avons peu d'informations sur le bilan du fonctionnement des fonds de garantie institutionnalisés. La question centrale étant : l'institutionnalisation des fonds de garantie permet-elle d'améliorer le fonctionnement et la pérennité de ce type d'outil ?

## Quelques références bibliographiques

- Plusieurs articles dans la Revue Techniques Financières et Développement n° 36, sept-oct. 94, publiée par Epargne Sans Frontières ([http://www.esf.asso.fr/obs\\_micro-fi/](http://www.esf.asso.fr/obs_micro-fi/))
- > F. ARNAUD « L'expérience française de fonds de garantie pour l'Afrique »
- > F. ARNAUD « Fonds de garantie pour l'Afrique : Utilité et impact »
- > P. COQUART « Les financements du FENU en faveur du fonds de garantie »

- > M. LALLEMAND et S. BETEMPS « Sofaris et les nouveaux systèmes de garantie dans les pays d'Europe Centrale et Orientale »
- M. BASTIAENEN et P. van ROOIJ. 1997. "Guarantee Funds and NGO : Promise and Pitfalls », édité par le Bureau International du Travail, Genève (Suisse).

## **RAFAD / International Guarantee Fund (IGF) website**

CONTRIBUTION - 15 mars 2000  
F. Mercier – (Fondation RAFAD)

La fondation RAFAD et le Fond de Garantie International vous présentent leur site Internet.

The RAFAD Foundation and the INTERNATIONAL GUARANTEE FUND (IGF) are presenting you their website: <http://www.fig-igf.org>

Our homepage will give you more information on our bank guarantee scheme in favour of development and micro-finance NGOs in the South, in particular:

How does our guarantee system work and why is it useful Where and with whom do we work  
Answers to Frequently Asked Questions about guarantees Case studies How to subscribe to the IGF and support Southern micro-entrepreneurs.

Do not hesitate to contact us should you wish to receive further information.

This website was developed by Bordier Digital ([www.bordierdigital.com](http://www.bordierdigital.com)). Favorable rates offered to non-profit organizations.

## **Collaboration BNDA Mali et microfinance**

CONTRIBUTION - 15 avril 2000  
P. Collange – (BNDA Mali)

### **Collaboration BNDA / SFI**

Le BIM 65 oppose artificiellement les points de vue de la SFI et de la BNDA-Mali en ce qui concerne les garanties : ils convergent car l'opération de la SFI avec Kafo Jiginew a été négociée en collaboration avec la BNDA. L'opération a débouché en 1999 sur un prêt de 400 millions de francs CFA d'une durée de quatre ans accordé par la BNDA à Kafo Jiginew, avec une garantie de 40 % de la SFI. La SFI ne dépose pas un franc à la BNDA ou au Mali : elle apporte simplement sa caution.

Toujours au Mali, la SFI a signé en 1999 un accord de garantie du même type avec Nyesigiso (non encore utilisé car Nyesigiso dégage pour l'instant des excédents de trésorerie) et s'apprête à en signer un troisième et dernier avec les CVECA du Pays Dogon. Celles-ci ne veulent signer avec la SFI que lorsqu'elles auront défini leurs besoins de crédit à moyen terme en collaboration avec la BNDA, car elles veulent éviter de payer des commissions d'engagement pour une garantie non immédiatement utilisée.

## **Actions de la BNDA en faveur de la microfinance**

Il est possible que certaines banques obtiennent des dépôts sous prétexte de garantir des crédits qu'elles ne réalisent pas, mais ce n'est pas le cas de la BNDA-Mali.

En 1999, la BNDA a accordé 70 crédits aux systèmes financiers décentralisés (SFD) maliens pour un montant total de 2,5 milliards de francs CFA, soit 25 millions de francs français. Ce montant progresse régulièrement car la BNDA fait de la collaboration avec les SFD un axe majeur de sa contribution au développement du Mali, notamment en zone rurale. La BNDA doit respecter la réglementation bancaire et les coûts y afférents et elle sait que cela limite le développement des guichets de proximité. Nous trouvons donc naturel de collaborer avec des SFD qui sont beaucoup plus proches des populations rurales : les SFD sont présents dans les villages quand nous devons nous limiter aux villes.

La collaboration prend plusieurs formes : nous rémunérons leur dépôts et acceptons de leur prêter quand ils sont bien gérés. La BNDA ne cherche pas particulièrement à gagner de l'argent avec les SFD : elle leur prête à 8 % (à court terme comme à long terme) alors qu'elle prête entre 10 % et 12 % aux associations de paysans et à 15 % aux particuliers et aux sociétés.

La BNDA prête aux SFD avec comme seule garantie un dépôt de 10 % du montant du crédit à court terme. Ce dépôt est constitué par les SFD. La faiblesse des garanties demandées par la BNDA tient compte de la situation des SFD. Comme cela a été indiqué lors de la conférence de Bamako, la BNDA ne prête qu'aux SFD autonomes qui sont gérés avec rigueur (transparence des comptes et de la gestion, bonne cohésion sociale, efficacité et rapidité des mesures prises en cas de dérapage dans une caisse, etc.) ou aux SFD en création quand leur opérateur est expérimenté et crédible dans le domaine de la microfinance. Ces critères ont montré leur pertinence puisque la BNDA-Mali est remboursée à plus de 99,5 % des prêts qu'elle accorde depuis bientôt dix ans aux SFD.

La BNDA prête aux réseaux de type mutualiste (Kafo Jiginew, Kondo Jigima), de type CVECA (Pays Dogon, Office du Niger, Kita/Bafoulabé, Pasacoop) et de type crédit solidaire (Nyeta Musow, Miselini, CANEF, Nayral). Deux cadres (sur une cinquantaine au total à la BNDA) sont chargés du suivi des SFD : ils vont sur le terrain, participent aux assemblées générales et à certaines missions de supervision, etc. Leur appréciation de la cohérence de la démarche adoptée et de la cohésion sociale des systèmes est prépondérante dans l'analyse du risque de crédit.

Quand les SFD autonomes présentent des demandes de crédits à moyen terme en plus des besoins récurrents à court terme, la BNDA ne peut plus se contenter de prendre simplement un dépôt de 10 %. Nous avons donc indiqué à Kafo Jiginew (le premier à demander des prêts à moyen terme) qu'il devait apporter d'autres garanties pour obtenir un crédit à moyen terme en plus de son crédit annuel à court terme. Une possibilité était le rapatriement au Mali du placement qui était constitué en France pour garantir partiellement les dépôts des épargnants maliens de Kafo et tout était envisageable. Nous avons donc accepté la caution partielle (40 %) de la SFI quand Kafo Jiginew nous l'a proposé.

## **Question des fonds de garantie**

La BNDA travaille correctement avec les principaux SFD opérant au Mali sans fonds de garantie particulier. Le volume de ses crédits à court terme en faveur des SFD est limité par la capacité d'absorption des SFD et non par une considération de garantie.

La BNDA a toujours refusé d'effectuer des prêts qu'elle considérait trop risqués (selon les secteurs d'activité et les régions). Quand les bailleurs de fonds (multilatéraux, bilatéraux, ONG, etc.) veulent absolument que les crédits se fassent, ils proposent l'argument du fonds de garantie à 100 %. Nous expliquons alors que nous étions disposés à gérer pour leur compte une ligne de crédit à leurs risques et selon les modalités qu'ils définiraient.

Cette distinction paraît purement formelle lors de l'instruction du projet.

Elle prend tout son sens lorsque les taux de remboursement se révèlent mauvais : dans le cas du fonds de garantie, le couplet « la banque a fait n'importe quoi car elle n'était pas responsabilisée » (avec l'option « et elle savait que les risques étaient grands ») est fréquent, dans le cas de la ligne de crédit gérée conformément aux instructions du bailleur, le refrain est plutôt « l'instruction / l'évaluation a été défaillante ».

La BNDA préfère refuser des collaborations qui s'engagent sur des bases peu claires plutôt que de risquer des incompréhensions réciproques après quelques années de travail en commun. Cela nous vaut parfois une réputation de rigidité, mais comme le discours de la BNDA reste constant, les collaborations qui finissent par se nouer ont tout pour durer. La SFI a par exemple démarché sans succès pendant trois ans les banques commerciales du Mali (leur souhait était que leur intervention devait déclencher de nouvelles relations entre des banques et les SFD) avant de constater que les SFD avaient choisi en toute connaissance de cause de travailler principalement avec la BNDA.

J'espère que ces informations permettront de mieux comprendre les actions menées par la BNDA en faveur de la microfinance au Mali, et je reste à votre disposition pour toute précision. La plaquette présentant les activités de la BNDA pour l'exercice 1998 (celle de l'exercice 1999 n'est pas encore disponible) sera adressée à toute personne en effectuant la demande.

Vous pouvez contacter directement la BNDA à l'adresse suivante : [bnda@malinet.ml](mailto:bnda@malinet.ml)

## **RE: Collaboration BNDA Mali et microfinance**

CONTRIBUTION - 18 avril 2000  
(ADA)

Suite à votre présentation dans l'espace finance, je voudrais quand même nuancer un peu la critique concernant les garanties. Il faut faire la différence entre les dangers limites de l'instrument et la mauvaise application de l'instrument. Les effets négatifs du passé sont souvent le résultat d'une mauvaise application de l'instrument (manque de définition claire, manque d'implication de la banque dans le risque, manque de négociation avec l'IMF concernée). D'autre part, la Banque du Mali, pour les mêmes raisons que vous mentionnez pour la BNDA a négocié une ligne de crédit sur la base d'une garantie de ADA avec Kafo Jiginew. Ceci semble donc confirmer votre point sur l'ouverture des banques au Mali à l'égard des IMF.

## **RE: Collaboration BNDA Mali et microfinance**

CONTRIBUTION - 18 avril 2000

C. CARABALLO – (Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur)

J'ajouterais un élément à votre analyse que je partage sur de nombreux points. Elle est dictée par ma petite expérience de la mise en œuvre de fonds de garantie en Provence-Alpes Côte d'Azur.

Il me semble important d'assimiler la mise en place de tels fonds à une véritable démarche de développement dont la finalité ne doit pas être uniquement le financement (bien qu'il soit nécessaire), mais bien l'évolution des pratiques des acteurs en présence (banques, organismes de garantie, créateurs et organismes de suivi des créateurs).

La garantie est une sécurisation financière. Or lorsque l'on veut favoriser l'accès de publics spécifiques aux crédits (créateurs fragiles dotés de peu de moyens, chômeurs créateurs, etc.), la sécurisation humaine et technique est tout aussi déterminante pour l'intervention bancaire ou financière.

Il me semble qu'il est important de considérer dans ce cadre que la création d'entreprise (qui reste le but final), est une véritable démarche de projet, qui ne peut être soutenue uniquement sous l'aspect financier.