

[Retour au sommaire](#)

IMF et catastrophes naturelles (Avec bibliographie)

BIM n° 61 - 14 mars 2000
Geneviève NGUYEN

1973, 1984, 1989 : sécheresses et famines au Sahel
Septembre 1998 : Inondations au Bangladesh
Octobre 1998 : L'ouragan Mitch en Amérique Centrale
Octobre 1999 : cyclone au Bangladesh
Décembre 1999 : Inondations au Vénéuélua
Janvier 2000 : Inondations au Zimbabwe, Angola, Mozambique

Après 16 ans d'une guerre civile particulièrement dévastatrice, le Mozambique connaît à nouveau un épisode difficile, qui risque de compromettre les efforts entrepris, depuis la fin des hostilités en 1992-93, pour reconstruire le pays.

Les inondations qui se sont produites récemment au Mozambique nous rappellent la situation fragile de beaucoup de pays du Sud, peu gâtés par la nature. Elles nous forcent aussi à considérer le fait qu'une catastrophe naturelle peut survenir n'importe quand. Pour beaucoup d'entre nous, qui cherchons à promouvoir des institutions de microfinancement « durables » (IMF) et qui travaillons dans des zones prédisposées aux catastrophes naturelles, le problème de ce genre de « chocs économiques » non prévisibles et agrégés (i.e. qui touchent un grand nombre de personnes ou une grande zone géographique) est central, dans la mesure où il a des conséquences directes sur la conception, la croissance, et la viabilité de l'institution. En effet, tout comme un système d'assurance, un système d'épargne et de crédit repose sur le principe d'une redistribution des ressources, dans le temps et dans l'espace, entre des unités économiques déficitaires et d'autres excédentaires. Concrètement, des ménages peuvent emprunter parce que d'autres disposent d'une certaine capacité d'épargne. Une catastrophe majeure, comme les inondations au Bangladesh et au Mozambique, touche tous les ménages sans exception et de ce fait, remet en cause tout système redistributif de ressources au sein des ménages d'une région : arrêt des activités économiques, pénurie de liquidités au niveau de la zone touchée, arrêt des remboursements, désépargne, décapitalisation. Les conséquences seront, a priori, d'autant plus graves que l'IMF fonctionne de manière autonome, sans liens extérieurs à la zone touchée.

CARE International est un des organismes de développement fortement impliqués au Mozambique. Dans le domaine de la microfinance, CARE a développé deux programmes, le Financial Services to Rural Trade (FSRT) et le Zambezia Savings and Credit for Micro-Enterprise (CRESCE), pour aider à la reconstruction d'économies locales dans les zones urbaines et rurales. Il est clair qu'aujourd'hui, la viabilité de ces projets relativement récents est testée.

Comment d'autres institutions de microfinancement ont-elles pris en compte le problème des catastrophes naturelles majeures, ou d'une manière générale, celui des chocs économiques imprévisibles et agrégés ?

On peut trouver deux grands types de stratégie :

De prévention

- > mise en place de fonds d'urgence (fonds constitué par une épargne obligatoire, fonds spécial au niveau de l'institution doté par une tiers personne) ;
- > diversification géographique avec une organisation des caisses locales en réseau ;
- > inversement, adoption d'une stratégie « coupe feu » qui permet d'isoler une caisse et de ne pas en péril tout le système.

D'intervention

- > rééchelonnement des prêts, ou révision des termes du contrat (paiement des intérêts uniquement et paiement différé du capital, allongement de la durée...) ;
- > moratoire des prêts (arrêt temporaire ou total) ;
- > mise en place, à partir des fonds d'urgence, de nouveaux crédits pour réamorcer les activités et permettre une recapitalisation ;
- > restitution des comptes d'épargne bloqués.

Les IMF situées dans des zones prédisposées à ce genre de catastrophes majeures combinent, en général, plusieurs de ces mécanismes, selon leurs caractéristiques institutionnelles (système plus ou moins autogéré par les bénéficiaires, organisation en réseau, capacité à mobiliser et à gérer l'épargne...), mais aussi selon l'importance de leurs ressources propres et de leur accès à des ressources extérieures.

Le Projet de Promotion du Petit Crédit Rural, qui a fonctionné jusqu'en 1999 au Burkina Faso, avait adopté, dans sa conception originale, la mise en place d'un fonds d'urgence (épargne obligatoire) et une organisation en réseau, qui mettait en relation des caisses locales situées dans des zones fréquemment touchées par la sécheresse, avec des caisses situées dans des zones agricoles relativement favorisées. Les Caisses Villageoises d'Épargne et de Crédit du Pays Dogon au Mali, ont, quant à elles, développé une stratégie qui, en cas de problèmes, permet d'une part d'isoler une caisse locale, et d'autre part, de connecter le système avec le marché financier et donc d'alimenter le système avec des ressources extérieures. Après l'ouragan Mitch, la solidarité nationale a permis la constitution de fonds de reconstruction, et l'ONG ACCION International, impliquée dans le promotion d'institutions de microfinance en Amérique Latine, a travaillé avec la banque Inter-américaine de Développement et l'USAID à la mise en œuvre d'un fonds d'urgence pour assurer la survie des ménages emprunteurs.

La Grameen Bank est, sans aucun doute, le vétéran en matière de gestion des catastrophes majeures. Elle a élaboré une stratégie relativement complexe, qui combine plusieurs fonds d'urgence (trois en tout, un premier au niveau du groupe solidaire des femmes, un deuxième au niveau du « centre », puis un troisième au niveau de la banque), des mécanismes de rééchelonnement et de moratoire des prêts, et des mécanismes qui permettent de réamorcer le système (mise en place de nouveaux prêts). La stratégie de la Grameen varie selon l'ampleur des dégâts causés et, grâce à son système d'information, la Banque peut aussi adapter sa stratégie au niveau de chacune des agences locales.

Il est difficile de dire quelle stratégie ou combinaison de stratégies est la plus efficace. L'important est sans doute d'anticiper le problème, et de concevoir dès le départ au niveau de l'institution une stratégie au cas où. Souplesse et rapidité d'intervention apparaissent aussi comme deux caractéristiques à considérer pour la viabilité de l'institution. Mais il semble, selon les évaluations existantes, que quelle que soit la stratégie, aucune ne peut faire face à des catastrophes extrêmes (à partir de quand peut on juger une situation comme extrême ?). Ce qui pose à nouveau la question du rôle de l'Etat et bailleurs de fonds (quand l'Etat n'a pas les moyens ?) : A partir de quand l'Etat ou le bailleur doit-il intervenir et prendre le relais des mécanismes propres aux IMF ? Quel type d'intervention envisager (système d'assurance garanti par l'Etat, dotation du bailleur...)?

Depuis... février 2000 : Cyclone Eline and Gloria à Madagascar

Quelques repères bibliographiques sur le sujet

■ Des études sur la microfinance et les catastrophes naturelles, financées par l'USAID dans le cadre du programme Microentreprise Best Practices

“ Microfinance in the Wake of Natural Disasters : Challenges and Opportunities” de Geetha Nagarajan (Development Alternatives, Inc.), Mars 1998. Document en anglais, téléchargeable gratuitement et dans son intégralité à partir du site de Microentreprise Innovations Project / Microentreprise Best Practices : <http://www.mip.org/pubs/mbp-def.htm>

« MBP Rapid-Onset Natural Disaster Briefs » (version provisoire), janvier 2000. Documents en anglais, téléchargeables gratuitement et dans leur intégralité à partir du site de Microentreprise Innovations Project / Microentreprise Best Practices : <http://www.mip.org/pubs/mbp-def.htm>

■ Des études sur les institutions de microfinancement : Grameen Bank, PPPCR, et CVECA

“ Grameen Bank : Performance and Sustainability” de Khandker, S.R., B. Khalily, et Z Khan. 1995. World Bank Discussion Paper n°306, World Bank, Washington, D.C., Etats-Unis.

Etude financée par le Fonds d'Equipe des Nations Unies sur les contraintes et défis associés au développement de systèmes de microfinancement dans les zones désavantagées d'Afrique : « The Constraints and Challenges Associated with Developing Sustainable Microfinance Systems in Disadvantaged Rural Areas in Africa » de Renee Chao-Beroff, Mars 1999. Document en anglais, téléchargeable gratuitement et dans son intégralité à partir du site de l'unité spéciale sur la microfinance des Nations Unies : <http://www.undp.org/sum/index2.html>

■ Des sites Internet

Sur la Grameen bank, les inondations de 1998 au Bangladesh et la réaction des IMF : <http://www.grameen.com>; <http://www.bangladeshflood98.org/>

Sur ACCION International et l'ouragan Mitch (Rapport Annuel 1998 d'ACCION) : <http://www.accion.org/PDF/1998AR.pdf>

Sur CARE International et ses activités au Mozambique : <http://www.care.org/programs/>

Sur les inondations au Mozambique et sur le pays en général : <http://www.reliefweb.int/IRIN/> ; <http://nt1.ids.ac.uk/eldis/newcountry.htm>

Sur les catastrophes naturelles et l'aide d'urgence : <http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/vLND>

Re : IMF et catastrophes naturelles

14 mars 2000
D. LESAFFRE

Le sujet évoqué par Geneviève souligne en particulier le fait qu'il n'existe pas sur une vaste échelle et largement/facilement accessibles, notamment en Afrique, d'instruments financiers fiables de la prévention des effets des catastrophes. Or ces effets rejaillissent aussi bien sur les associations de producteurs que sur les S.F.D., et singulièrement sur leur performance, et donc sur la vie des familles et des villages. Les organisations paysannes d'Afrique de l'Ouest ont vainement tenté de réfléchir et concevoir des « fonds de prévention des calamités » mais sans susciter l'intérêt ni même arriver à un concept mobilisateur, la question rejaillit à chaque sécheresse et retombe ensuite en priant le Ciel que celui-ci soit plus clément à l'avenir.

L'expérience mentionnée de la Grameen Bank vaut au moins d'être diffusée.

Durant une dizaine d'années, je me suis occupé d'un fonds de garantie pour le développement basé à Genève où la question du risque lié aux aléas climatiques (et aussi politiques comme le Rwanda qui était un risque financier très bas avant le génocide) était, dans les faits, totalement évacuée, alors que ce fonds de garantie rural et devait « soutenir les initiatives économiques en milieu péri-urbain et rural et en couvrir au moins partiellement le risque ». En cas d'appel de garantie, clairement dus à des défauts de remboursement pour raisons de catastrophe, il fallait alors trouver des arrangements avec les partenaires / clients, ce qui revenait finalement à faire peser sur eux la réalité et les conséquences de ce risque : « un fonds de garantie qui montre un taux d'appel trop élevé est un instrument mal géré » et se vend mal sur le marché de l'aide. Mais à quoi sert-il donc lorsque la bonne foi des débiteurs ne peut pas être mise en cause ?

Est-ce que les différents groupe de travail sur le financement de l'agriculture intègrent cette dimension ? Est-elle absolument pertinente ?

Faute d'avoir trouvé des instruments satisfaisants, nombreux sont ceux qui estiment que l'aide humanitaire et la réhabilitation, c'est-à-dire une action dont la décision est prise par d'autres personnes que les victimes elles-mêmes, restent le meilleur palliatif aux effets des catastrophes... Les questions demeurent, en particulier sur le rôle de l'Etat et des bailleurs de fonds : quel est le rôle de la coopération financière publique sur le sujet et en particulier sur le type d'alliances possibles pour tenter de traiter cette question récurrente ?

Re : IMF et catastrophes naturelles

14 mars 2000
J-P. VIGIER

J'ai lu avec attention les réflexions de Geneviève Nguyen et de Dominique Lesaffre à propos des catastrophes et des situations d'urgence. Etant au comité d'urgence de la Fondation de France j'ai été amené à me poser les mêmes questions. Je pense qu'il serait intéressant d'étudier la mise en place d'un fonds de garantie abondé par diverses organisations publiques ou privées qui pourrait :

- > garantir les prêts des IMF dans des conditions très précises de catastrophe.

- > en cas de situations d'urgence et après les premiers secours, garantir auprès de banques locales des prêts destinés à la reconstruction ou la réhabilitation; soit en attendant d'autres formes de financement (comme relais) soit en se substituant provisoirement aux organismes défaillants par suite des circonstances.

Le référence que fait Dominique Lesaffre à la Fondation RAFAD peut servir d'exemple dans ce domaine.

Par ailleurs, on peut penser que les préventions qui peuvent exister par rapport aux fonds de garantie seraient moins évidentes dans ce cas. On peut aussi inciter à la transformation de certains dons destinés aux interventions d'urgence à la constitution d'un tel fonds. Je pense que certains donateurs publics et privés seraient intéressés pour en discuter.

Re : IMF et catastrophes naturelles

15 mars 2000
M. FALISSE

Les financeurs de l'aide, et plus particulièrement de l'urgence, apprécient une grande visibilité de leurs largesses; ce n'est assurément pas le cas d'un fonds d'assurance catastrophes qui pourrait « dormir » pendant de longues périodes. De plus les bailleurs de fonds aiment bien pouvoir justifier auprès de leurs propres donateurs l'usage fait des fonds qui leur sont confiés. Dans le cas de l'assurance risques, l'argent ne serait pas nécessairement « dépensé » et donc difficile à justifier.

Si un tel Fonds devait voir le jour et être, pourquoi pas, très bien géré, comme de très nombreux fonds d'assurance, il pourrait rapidement atteindre des valeurs susceptibles d'attirer de nombreuses convoitises, d'où l'importance de mécanismes institutionnels particulièrement stricts. Il pourrait également attirer la convoitise des bénéficiaires potentiels qui pourraient rapidement faire évoluer le concept de catastrophe dans leur intérêt. Qu'est-ce qu'au fait une catastrophe naturelle ?

RAFAD / International Guarantee Fund (IGF) website

15 Mar 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). Favorable rates offered to non-profit organizations.