

Financer le risque : un nouveau projet de coopération internationale

La couverture du risque pour accéder à des ressources financières : l'expérience du Fonds international de Garantie (FIG)

Daniel Fino, Fernand Vincent***

La problématique de départ : la difficulté d'accéder à des ressources financières pour des acteurs économiques à la base¹

Dans les pays en voie de développement (PVD), la grande partie des activités économiques qui concernent la production de biens et services pour la population s'effectuent dans le secteur non-structuré/non-formel dit de l'économie populaire (*peoples economy*) ou économie à la base². Ce secteur a des performances et joue un rôle fondamental pour le développement économique du pays. Nous faisons ici l'hypothèse qu'il y a dans ce secteur un grand nombre d'opportunités et, partant, la possibilité qu'il contribue plus largement à la satisfaction des besoins essentiels de la population³. Cependant, il est confronté à plusieurs problèmes, comme le faible taux de formation, le bas niveau de productivité, etc. Un autre problème crucial est la difficulté pour ces acteurs économiques d'avoir accès à des ressources financières pour effectuer des investissements.

* Enseignant et chercheur de l'Institut Universitaire d'Études du Développement, IUED, Genève – Daniel.Fino@iued.unige.ch.

** Président du réseau mondial de l'IRED (Innovations et Réseaux pour le Développement). Fernand.Vincent@ired.org

Les deux auteurs sont fondateurs et membres du Conseil d'administration du FIG. Ils remercient Estelle Gitta et Alain Vergeylen du secrétariat de RAFAD/FIG pour la relecture du manuscrit et la vérification des données quantitatives.

1. Quand nous parlons d'acteurs économiques à la base, il peut s'agir d'individus (agriculteurs, éleveurs, artisans, commerçants), d'associations/groupements d'intérêt économique, de coopératives, de MPME (Micro, petites et moyennes entreprises).

2. Il faut faire attention avec les termes « non formel » et « non structuré » car cette économie à la base connaît bien des règles et logiques de fonctionnement, mais qui ne sont pas forcément celles de l'État et du marché moderne.

3. En effet, les problèmes sociaux, les problèmes de pauvreté et d'exclusion, etc. doivent trouver une solution par l'accumulation de richesses au sein de cette couche de population et non pas par la charité et l'aide sociale venant de l'extérieur du milieu. C'est donc le développement économique à la base qui permet essentiellement de résoudre le problème de pauvreté.

Les capacités d'épargne propre des acteurs économiques à la base sont limitées. Leurs revenus provenant essentiellement de la vente, sur des marchés locaux, des produits agricoles, de la pêche et de la commercialisation de produits artisanaux sont utilisés pour la consommation familiale et pour couvrir les frais courants liés à l'activité économique (transport de la marchandise, salaires, intrants, matière première, etc.). Il reste souvent peu d'argent pour investir dans le développement des outils de production (machines, renouvellement de l'équipement) permettant d'augmenter et d'améliorer la qualité de la production. Se pose alors la question de l'accès à des ressources financières. Différentes possibilités se présentent aux demandeurs de crédits. Si l'on fait abstraction des formes traditionnelles de financement⁴ ou des financements directement octroyés par des projets, il existe, selon le pays, des institutions de microfinance (IMF) spécialisées pour le financement de projets économiques à la base. Certaines exigent une épargne préalable pour accéder à un crédit, tandis que d'autres prêtent de l'argent sans obligation d'épargne.

Une autre source, qui peut être très intéressante pour des IMF qui ont besoin de se refinancer pour accroître leur capacité d'octroi de crédit à leurs membres, est le recours à des crédits accordés par le système bancaire moderne. On sait aujourd'hui que ce secteur se trouve en sur-liquidité⁵ et qu'il y a donc des ressources sur les marchés financiers locaux.

L'obstacle principal pour favoriser l'accès à des ressources financières, tant pour les particuliers (individuels ou regroupés) auprès des IMF, que pour les IMF auprès du système bancaire moderne local, est la couverture du risque.

Comment résoudre la question du risque ?

Il faut distinguer différents types de risques qui sont inhérents à toutes activités humaines. Pour une activité économique il y a d'abord le risque lié à l'activité même (par exemple le mauvais choix d'une technologie), des risques liés aux institutions et personnes responsables (par exemple des problèmes de santé⁶) et des risques liés au contexte qui entoure l'activité.

Les risques contextuels pour un opérateur économique à la base ou pour une institution de la microfinance dans un PVD sont multiples, car les conditions cadres pour mener des activités économiques sont souvent difficiles et très fragiles. Il y a les risques liés à la politique économique nationale et internationale, la fluctuation des cours sur le marché mondial, les variations climatiques et écologiques, l'insta-

4. Nous excluons ici le recours à des fonds prêtés par des usagers qui constituent une voie de dépannage en cas d'un besoin immédiat d'urgence, mais ne peuvent pas être une solution (coût élevé) pour des investissements. Par contre d'autres voies comme les tontines, une forme d'épargne collective qui est redistribuée à intervalle régulier à chaque membre, peuvent parfois satisfaire les besoins de disposer d'une somme d'argent à un certain moment pour faire un investissement.

5. J.-M. Servet, « Quand le microcrédit enferme les plus pauvres dans la dette », *Le Temps*, Genève, 8-12-2006.

6. Pour couvrir ces risques, il y a des expériences de création de caisses mutuelles de santé qui sont tentées. Par contre, des systèmes d'assurance et de caisses-maladies privées sont encore très peu répandues.

bilité politique et l'insécurité, etc. Tous ces facteurs peuvent très facilement anéantir en un rien de temps les efforts entrepris pendant des années par ces acteurs économiques à la base. Ces facteurs peuvent également dissuader ou empêcher de potentiels nouveaux acteurs de se lancer dans des activités économiques.

Aucune institution financière, qu'il s'agisse d'une caisse villageoise d'épargne et de crédit, d'une institution de microfinance (IMF) spécialisée ou d'un établissement bancaire moderne, ne prêtera d'argent, s'il n'y a pas couverture du risque. « L'évaluation des risques est le facteur déterminant de toute prise de décision. Elle est bien souvent intuitive dans nos actions de tous les jours, mais gagne à être formalisée dans le cadre d'un projet... qui comporte une dimension financière... »⁷.

Un risque non couvert constitue un réel handicap pour tout effort de développement économique local. Il est de plus difficile, voire impossible, de le couvrir uniquement par les acteurs eux-mêmes.

La recherche de solution visant à couvrir les risques constitue ainsi une stratégie essentielle pour favoriser le développement économique à la base et lutter contre la pauvreté. Mais la couverture du risque a un coût qui doit être planifié avant d'entreprendre l'action et de procéder à l'endettement. Il peut être assumé par une personne ou une institution et ne devient effectif que si le risque a lieu.

Il y a deux types de couvertures possibles : une caution solidaire immatérielle (une promesse formelle de couvrir en cas de besoin une perte) ou une couverture matérielle (sous forme de bien ou espèces) pouvant servir de cautionnement et de garantie. Ces biens et/ou espèces sont constitués et bloqués avant d'entreprendre l'action et peuvent être mobilisés, le cas échéant, si le risque survient. Une caution solidaire basée sur une simple promesse est dans la plupart des cas insuffisante. Un cautionnement matériel est exigé.

Se pose alors le problème de la constitution de ce fonds pouvant servir de garantie : les acteurs économiques eux-mêmes ne sont souvent pas en mesure de fournir suffisamment d'actifs sous forme d'immobilier, d'équipement, de titres fonciers, d'épargne. Parfois il existe des fonds de garantie locaux qui peuvent se constituer grâce à l'apport de fonds provenant d'ONG ou d'autres bailleurs de fonds. Il y a aussi eu des projets d'investissement qui ont bénéficié de prêts cautionnés par des fonds de garantie instaurés par les Banques de Développement. Ces fonds ont pratiquement tous échoué⁸ étant donné que les garanties couvraient des prêts qui n'avaient pas fait l'objet d'une étude préalable suffisante sachant qu'il y avait une garantie derrière. De cette époque datent les critiques émises contre les fonds de garantie, disant que les fonds de garantie favorisent l'octroi de crédits en cédant à la facilité. Depuis une vingtaine d'années, nous observons une nouvelle génération de fonds de garanties, dont le FIG est l'un des pionniers⁹, qui se basent,

7. <http://fr.wikipedia.org/wiki/Risque>.

8. F. Doligez, *Risques et sécurisation du crédit rural*, IRAM, août 2000, Site reseaux.org/themes/financement/RTF/Doligez.rtf.

9. Mark Flaming, CGAP Focus Note n° 40, janvier 2007, p. 3.

entre autres, sur une séparation stricte entre l'organisation qui octroie les prêts et celle qui octroie les garanties. Nous verrons ci-après les autres caractéristiques du système FIG.

Subventionner la couverture du risque : une opportunité pour le système de coopération internationale de jouer son rôle d'appui à un développement local autonome

Un fonds de garantie sans système de subvention n'est pas viable¹⁰. En effet, si le capital du fonds devait être rémunéré selon le taux du marché et que l'on devait pouvoir, outre la couverture des frais de fonctionnement, constituer des réserves pour assurer sa pérennité, les frais d'une garantie deviendraient si élevés que cela augmenterait le coût du crédit d'une manière démesurée. Le système perdrait alors toute attractivité.

Un fonds de garantie a donc besoin de subventions, soit par la mise à disposition de capitaux sous forme de donations ou de prêts à des taux préférentiels, l'octroi de contre-garanties¹¹ sans frais, des contributions pour couvrir les frais de fonctionnement, notamment les actions de formation. Dans l'analyse ci-après nous verrons plus en détail comment le FIG organise son financement.

Pour le système de coopération internationale au développement (CID)¹², participer au financement de systèmes de cautionnement, et partant à la couverture des risques, constitue une possibilité intéressante pour renforcer son rôle d'appui à des dynamiques locales. À travers cette forme de soutien à la couverture des risques, la CID remplit en effet une fonction d'appui indirect diminuant ainsi fortement son emprise souvent considérée comme gênante dans la recherche d'une plus grande autonomie des acteurs locaux. Elle facilite ainsi l'émergence des mécanismes de développement qui proviennent d'initiatives locales et les acteurs à la base se responsabilisent. L'apport extérieur se concentre sur la couverture des risques difficilement maîtrisables par les acteurs locaux. La CID peut contribuer à constituer des fonds qui sont activés pour les « cas où les choses tourneraient mal ». Il s'agit de supports indirects qui n'interfèrent plus sur les « règles du jeu » inhérentes aux

10. Le cautionnement de crédits bancaires, sollicité par des acteurs économiques qui ne répondent pas aux exigences de couverture de risque demandées par les émetteurs de crédit, n'est pas une chose nouvelle. Par exemple en Suisse, dans les années 30 du siècle précédent, les PME de type artisanal étaient pratiquement exclues du marché financier. Se sont alors créées des coopératives de cautionnement, soutenues par les intéressés, mais fortement appuyées par les pouvoirs publics (Confédération et Cantons). Encore tout récemment, en juin 2007, le Conseil fédéral a décidé d'accorder des aides financières aux organisations de cautionnement qui facilitent pour les PME (petites et moyennes entreprises) et les micro-entreprises en Suisse, l'accès aux crédits bancaires.

11. Une contre-garantie est le droit d'émettre une garantie en se référant à un compte bloqué en faveur du fonds de garantie.

12. La Coopération internationale au développement est synonyme de ce qu'on appelle couramment l'Aide au développement. Elle est constituée de ressources financières, matérielles et humaines qui sont mises à disposition – à des conditions plus favorables que celles du marché – par les instances bilatérales, multilatérales et d'organismes non-gouvernementaux à des acteurs publics, privés et associatifs dans les pays en développement.

marchés locaux. Ils se bornent à participer à la couverture des risques qui sont hors contrôle et qui surviennent indépendamment de la volonté des promoteurs concernés.

L'étude du cas du FIG

*Origine et fonctionnement du FIG*¹³

La motivation à rechercher des outils alternatifs aux formes traditionnelles de l'aide était très présente lors de l'introduction par RAFAD¹⁴ de l'outil de la garantie bancaire internationale. Bien que faisant partie des instruments classiques de la finance moderne, cet outil n'était pratiquement pas connu dans le cadre de la coopération internationale. Par cette innovation, il s'agissait de favoriser un développement local plus autonome en responsabilisant les opérateurs économiques locaux. Pendant une dizaine d'années, RAFAD a accordé des garanties bancaires à 42 partenaires (organisations de producteurs, de femmes, de coopératives et de mutuelles de crédit) de 25 pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique Latine.

Les garanties émises par RAFAD *via* des établissements bancaires travaillant sur le plan international (entre autres, l'UBS), étaient cautionnées par une lettre de contre-garantie émise par la Confédération helvétique.

C'est essentiellement pour une raison de cohérence avec les objectifs poursuivis (« un appui extérieur qui favorise le développement local »), que RAFAD a décidé de créer en 1996 un instrument financier qui permet, mieux que la fondation, d'avoir un certain équilibre de pouvoir entre les membres FIG du Nord et du Sud. C'est ainsi qu'une société coopérative à but non-lucratif fut créée, le Fonds International de Garantie (FIG), ayant son siège à Genève (Suisse). Comme partout dans le monde, la forme juridique de la coopérative donne à chaque sociétaire le même pouvoir, indépendamment du nombre de parts souscrits.

Le FIG est, selon les statuts, « ...une société de cautionnement au profit d'organisations de développement qui apportent un soutien aux populations défavorisées du monde, notamment : des organisations de micro-entrepreneurs travaillant dans la production agricole, la pêche, l'élevage, la commercialisation, la reconstruction de l'habitat et l'artisanat, ainsi que des systèmes de caisses populaires d'épargne et de crédit »¹⁵.

13. Pour compléter le résumé ci-après, voir le rapport 2006 et d'autres sources disponibles sur www.fig-igf.org.

14. La Fondation RAFAD (Recherches et Applications de Financements Alternatifs au Développement), basée à Genève, a été créée en 1985. L'idée du FIG était aussi alimentée dans le cadre du réseau mondial IRED (Innovations et Réseaux pour le Développement) par ses partenaires d'Afrique de l'Ouest francophone qui cherchaient des réponses aux questions : comment financer durablement nos projets et notre développement, et comment passer progressivement du subventionnement de l'aide internationale à des activités productrices de revenus et rentables ?

15. Statuts du FIG de 2003.

Le cheminement d'une garantie FIG

1. Une association locale d'épargne et crédit, membre du FIG, cherche à se refinancer avec 150 000 \$ pour donner plus de crédit à ses membres.
2. Une institution locale de crédit est d'accord de lui donner un prêt de 150 000 \$ si l'association peut trouver une garantie bancaire de 50 000 \$.
3. Grâce à son affiliation au FIG, l'association peut bénéficier d'une garantie à condition de détenir l'équivalent d'au moins 10 % du montant de la garantie en parts sociales. Ses parts sociales constituent sa participation au risque.
4. Sa demande est traitée par le représentant local du FIG, le comité d'experts chargé d'étudier les demandes de garantie et le Conseil d'administration.
5. Si le dossier est approuvé, les contrats sont établis. Le membre bénéficiaire de la garantie doit payer au FIG une commission annuelle (frais bancaires inclus) s'élevant entre 3 % et 4 % du montant de la garantie.
6. Si toutes les conditions sont remplies, le FIG donne les instructions à l'UBS (dépositaire des fonds du FIG) pour que soit émise une garantie bancaire de 50 000 \$ en faveur du membre associé qui peut ainsi obtenir le prêt de 150 000 \$ auprès de l'institution financière locale.
7. Le secrétariat et le représentant local du FIG assurent le monitoring. La garantie prend fin dès lors que l'emprunt a été remboursé dans sa totalité. Par contre, en cas de non-remboursement, la garantie est appelée.

Le FIG émet des lettres de garanties qui sont couvertes par son « capital de travail » (capital social constitué par les parts versés, par les réserves accumulées, dons, prêts et contre-garanties). Le FIG étant une société à but non-lucratif, il ne rémunère pas les parts sociales. D'éventuels excédents en fin d'année sont versés dans le fonds de réserve.

Le capital de travail est donc formé par les membres associés (38 associés du Sud) qui achètent des parts sociales. Des organisations de développement (comme la Fédération genevoise de coopération), des fondations (comme la Fondation Michelham), des collectivités publiques (comme les 8 communes suisses associées) et des personnes physiques (actuellement 40 membres individuels) peuvent également participer en achetant des parts, ou mettent à disposition du FIG des contre-garanties, des prêts (à des taux préférentiels) et des dons.

Les frais de fonctionnement du FIG sont couverts par les commissions perçues pour chaque émission de garantie, les intérêts créditeurs des placements des fonds et des dons accordés.

Le FIG ne fait pas de dons et ne transfère pas physiquement de l'argent, mais émet des lettres de garanties internationales (en monnaie forte) qui permettent aux organisations membres du FIG d'accéder au crédit bancaire local (dans la monnaie du pays). Le FIG peut émettre directement une garantie en faveur d'une banque locale, mais en règle générale elle passe par une banque internationale bien connue et bénéficiant d'une excellente réputation dans le monde bancaire.

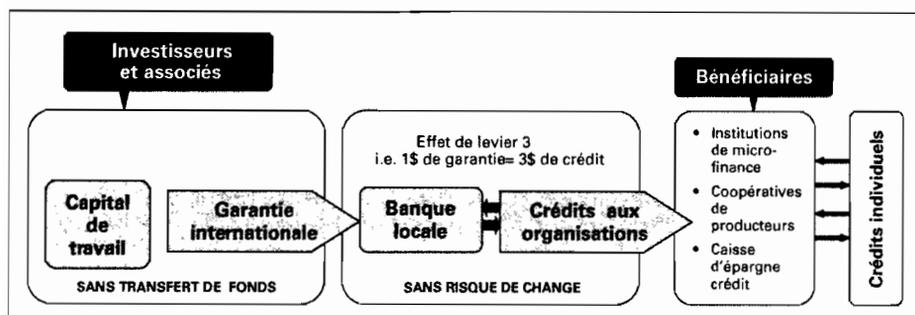


Fig. 1 – La place de la garantie dans la chaîne allant du cautionnement au crédit individuel (source FIG)

L'organe de décision stratégique est l'Assemblée générale des associés. Son rôle est d'élaborer la politique du FIG, d'élire le Conseil d'administration et de contrôler la gestion du fonds. Le Conseil d'administration est l'organe de décision opérationnel ; il assure le lien entre l'Assemblée générale et les organes exécutifs de la coopérative, dont une partie est décentralisée. Pour l'Amérique latine, le FIGAL (Fonds international de garantie – Amérique latine), basé au Nicaragua, assume certaines tâches, notamment celles mentionnées ci-dessous sous le numéro 2), 3) et 5).

Les principales fonctions du FIG sont :

1) Réunir des fonds sous forme de parts sociales acquises par des associations de micro-entrepreneurs, de coopératives et groupements de producteurs, d'institutions d'épargne et crédit, de banques, d'agences d'aide, d'ONG, d'entreprises ou d'individus. Ce fonds, complété par les réserves accumulées, des dons, des prêts et des contre-garanties, constitue le capital de travail avec lequel le FIG peut émettre des garanties ;

2) Prospector, identifier, sélectionner, analyser le dossier (et notamment évaluer le risque) et décider l'octroi d'une garantie pour des projets de financement d'activités économiques, proposés par des associés du FIG. Ces projets doivent répondre à des critères de rentabilité économique, être socialement défendable et respecter des exigences environnementales.

3) Faciliter la négociation entre les demandeurs de prêts et les institutions émettrices des crédits locaux. Le point le plus délicat dans cette négociation est la part du risque que l'émettrice du crédit est disposée à prendre et quelle est la part du risque supporté par le FIG. C'est le rapport entre cette dernière et le montant du crédit octroyé qui détermine l'effet de levier. Le FIG n'accorde pas des garanties de 100 %, mais est soucieux de trouver une répartition du risque entre différents acteurs.

4) Octroyer les garanties en faveur des associés demandeurs de crédit et de garantie (devenus clients) auprès des banques locales pour que celles-ci prêtent en monnaie locale ; l'émettrice de la garantie est dans la plupart des cas une institution bancaire mondialement connue et qui agit sur l'ordre du FIG, mais le FIG émet

parfois aussi directement des garanties. Il faut noter que le crédit est en monnaie locale et la garantie en monnaie forte. Cela évite les pertes de change.

5) Assurer le suivi, la formation et l'appui-conseil aux partenaires (clients et banques locales) ;

6) Protéger la valeur en monnaie forte du capital social et des autres fonds gérés par le FIG en investissant l'argent d'une manière éthique, sûre et dégagant une rentabilité appropriée.

Une garantie bancaire émise par le FIG permet au demandeur, en sus d'accéder à des ressources financières sous forme de prêts, d'être reconnu par une banque locale ou internationale en tant que partenaire commercial. Il arrive qu'après quelques opérations de crédits obtenus grâce à la garantie, un rapport de confiance s'établisse et rende superflue la garantie pour l'obtention de nouveaux crédits.

En cas de défaut de remboursement du crédit, il y a appel de la garantie pour honorer les engagements vis-à-vis de la banque locale. Le « capital de travail » du FIG diminue en conséquence. Le montant appelé devient une dette en faveur du FIG. Une nouvelle négociation s'engage alors entre le FIG et le partenaire local pour échelonner, tout ou partie de la dette, avec intérêt subventionné ou sans intérêts selon les cas. L'organisation rembourse ce montant selon un plan défini d'un commun accord. Le FIG considère alors le solde non récupéré de la dette comme une perte nette, définitive qu'elle fait supporter d'abord à son fonds de risques, puis, si celui-ci n'est plus assez important, au capital social (*cf.* étude de cas ci-après).

La notion de risque pour le FIG

Comment le FIG perçoit-il le risque ? Quelles sont ses caractéristiques ? Quels sont les différents types de risque et comment un fonds de garantie peut-il assurer la couverture des risques qu'il prend ?

Une première règle strictement appliquée par le FIG est de toujours considérer la garantie FIG comme une contribution partielle à la couverture du risque. Jamais le FIG ne supportera à lui seul 100 % du risque. Nous reviendrons sur ce principe fondamental consistant à dire : Si le risque est partagé sur plusieurs acteurs, il est plus facile de trouver une solution pour le couvrir !

Un deuxième principe repose sur l'analyse élargie de la demande de garantie. Le fait que la banque qui octroierait éventuellement un crédit ait déjà analysé le dossier ne dispense pas le FIG de procéder à sa propre analyse. L'étude du risque du FIG se base sur une cinquantaine de critères que le consultant local du FIG examine conjointement avec le demandeur de Garantie. Le rapport de cet examen vient étayer le dossier soumis au comité de garantie du FIG afin qu'il puisse émettre son avis.

Le risque n'est pas seulement financier. Ses causes sont multiples. Le FIG les a catégorisés comme suit :

- Le risque institutionnel

Le FIG émet ses garanties en faveur d'une institution intermédiaire (IMF, coopérative, groupement de PME, etc.) qui travaille directement sur le terrain avec les bénéficiaires finaux du crédit tels que de petits entrepreneurs (micro-entreprises), des commerçantes, des paysans, des pêcheurs, etc.). Le FIG prête donc à des groupes qui généralement sont organisés en mutuelles (caution solidaire) et émet en leur faveur des garanties d'un montant global de 50 000 à 200 000 \$, ce qui permet aux intermédiaires de faire fonctionner dans leur banque, en monnaie locale, un compte courant duquel ils retirent ou placent des sommes correspondant aux besoins de crédit de leur clientèle.

Qui dit « risque institutionnel » dit analyse détaillée de l'institution en faveur de laquelle le FIG émet la garantie. Il convient donc de bien connaître cette institution. Peut-on lui faire confiance ? Quel est son bilan, sa fortune, ses provisions et réserves, ses liquidités, etc., mais aussi comment est-elle dirigée ? Quels sont les organes qui l'administrent ? Quel *leadership* ? Quel fonctionnement des organes (démocratique) ? Quelle qualité des produits ? Quel marché ? Quels prix du produit (concurrence) ? Etc.

Une analyse institutionnelle d'un projet est donc nécessaire. N'oublions jamais que la banque n'a pas accepté de prêter à cette institution sans garantie. Il convient donc d'être plus minutieux dans l'analyse du risque et d'étudier en particulier les aspects non financiers du dossier : l'environnement dans lequel travaille l'organisation, ses relations, ses financements antécédents (relations avec d'autres agences d'aide ou de financement), sa mise en réseaux locaux et internationaux, etc.

- Le risque climatique

Trop, ou pas assez de pluie pendant une saison détermine l'importance et la qualité de la récolte. Quand la pluie n'est pas tombée au Sahel pendant les mois d'avril à juillet, les paysans ne récolteront « que pour manger » ; ils n'auront pas de surplus à vendre et s'ils ont emprunté pour acheter les semences et pour traiter les céréales, ils n'auront pas les moyens (même en groupes) de rembourser le crédit qu'ils ont obtenu de la banque locale.

Si les inondations au Bangladesh ont noyé la vache d'une femme qui vient de s'endetter pour l'acheter, elle ne pourra pas rembourser la banque et restera endettée toute sa vie (le micro-crédit peut aussi « tuer ! », comme le dit un chercheur indien).

Le risque climatique est élevé. En plus, il n'est couvert par aucune assurance (la prime à payer serait trop élevée pour être rentable). Les seules expériences connues, réalisées au Sénégal et au Sri Lanka, consistent à assurer le remboursement des intérêts d'un crédit paysan reporté sur 3 à 5 ans à cause des calamités climatiques et d'accorder une indemnité équivalente à 10 % du montant de la récolte détruite. Pas plus !

Pour le FIG, l'expérience faite prouve que le risque climatique est le plus élevé des risques qu'il a courus au cours des dix dernières années. Il est souvent équivalent, dans certains dossiers, à plus de 10 % de la valeur de la garantie.

- Le risque financier et monétaire

Comme nous l'avons vu, la garantie FIG est émise en devises en vue de l'octroi d'un crédit en monnaie locale. De ce point de vue, l'organisation bénéficiaire d'une garantie n'a pas de risque de change. Par contre, la même organisation est engagée avec d'autres partenaires par des crédits en devises. Il y a beaucoup d'institutions financières du Nord, qui prêtent le plus souvent aux partenaires du Sud en monnaie forte (Dollar US, Euro, Livre sterling, Franc suisse). Elles font ainsi courir aux institutions intermédiaires ou aux bénéficiaires de prêts le risque de l'écart monétaire entre la valeur de la monnaie en prêts et la valeur de la monnaie locale dans laquelle ils travaillent et vendent leurs produits.

La dépréciation de la monnaie locale, dans beaucoup de pays du Sud, est un danger important qui doit être pris en compte par celui qui prête ou celui qui rembourse, selon que l'on doit rembourser ou se faire rembourser en monnaie locale ou en monnaie forte.

Pour le FIG, l'analyse des risques sur ce thème porte sur le nombre et les montants de crédits en devises obtenus par rapport à l'endettement total de l'organisation.

- Le risque politique

Les événements politiques sont difficilement prévisibles sinon au dernier moment. Ils sont cependant extrêmement dangereux pour le crédit. Le FIG a connu de tels problèmes dans la Région des Grands Lacs par exemple au moment de la guerre. Les paysans ne pouvaient produire, le commerce était bloqué, l'activité des petites entreprises était au ralenti.

Le crédit accordé quelques années auparavant ne pouvait être remboursé. Le risque devenait alors une perte pour ceux qui avaient prêté !

Un autre risque politique est celui du blocage du crédit, celui d'une réglementation excessive, d'un contrôle gouvernemental exagéré, d'un taux d'intérêt fortement modifié, (ex : Bolivie récemment), etc. De telles décisions ont des répercussions importantes sur la gestion du crédit et sont donc des risques supplémentaires à courir.

- Le risque économique

Prêter à certaines catégories de producteurs ne comporte pas beaucoup de risques, nous pouvons le voir dans le tableau ci-dessous. Il faut donc faire une analyse spécifique de l'activité économique par rapport au contexte local.

Prêter aux producteurs du secteur informel fait courir en général plus de risque qu'au secteur formel. Il est plus difficile de cerner les données d'analyse classique

d'un dossier de crédit car, au niveau des clients à la base, il n'y a souvent pas de comptabilité, d'enregistrement de l'entreprise ou de contrat valable.

La répartition des risques selon les secteurs d'activité

L'expérience du FIG est intéressante en matière de répartition des risques par secteurs ainsi que l'explique le tableau 1. Elle a l'avantage de s'étendre sur plus de quinze ans d'activités avec de nombreux secteurs d'activités économiques.

Tab. 1 – Risque couru par secteur d'activité

Secteur d'activité	Peu de risque (1 %)	Risque moyen 2 à 4 %	Risque élevé + de 4 %	Types de risques courus
1. Agriculture, Pêche			***	Sécheresse, inondations
2. Petit Commerce (Femmes)	***			Vols, pertes
3. Petites et Micro entreprises		***		Mauvaise gestion, marché, qualité
4. Habitat		***		Mauvaise gestion
5. Commerce équitable, Exportations	***			Prix du marché mondial
6. Institutions Financières, IMF, CEC		***		Inexistence de système de couverture de risques ou de réserves

Source : Les auteurs.

Le taux de risque est plus élevé en agriculture et moins élevé dans le petit commerce des femmes ou avec les grandes IMF bien structurées, possédant une gestion professionnelle et une clientèle importante. Le risque concernant la production agricole est influencé par les conditions climatiques (trop d'eau ou trop peu d'eau, ce qui peut anéantir une récolte et peser lourdement sur les remboursements du crédit étant donné le peu de revenus d'une faible production).

La question qui se pose est de savoir s'il faut adapter les honoraires ou les intérêts à chaque catégorie de clients et faire payer cher le plus risqué comme le font les institutions de la microfinance qui ont mis leur priorité sur leur propre autofinancement ou s'il faut faire appel à un troisième partenaire pour faire financer le « surplus de risque » afin d'atteindre les plus vulnérables et les moins « riches » ?

La couverture des risques

Plusieurs partenaires se partagent la couverture du risque : le bénéficiaire, la banque qui a prêté et le fonds de garantie qui a couvert partiellement l'engagement de la banque. Il faut distinguer :

– Le premier niveau du partenaire local

L'épargne en banque, la fortune, les immobilisations et les équipements du partenaire local (qui peuvent être hypothéqués), ses stocks, son portefeuille des crédits accordés, son compte bloqué par la banque locale, représentent la première ligne de couverture des risques courus. Si l'emprunteur ne rembourse pas son crédit, c'est lui qui paye avant tous les autres prêteurs ou garants.

– Le deuxième niveau de la Banque et du Fonds de Garantie

C'est seulement après avoir épuisé les engagements de l'emprunteur que la banque et/ou le(s) Fonds de Garantie peuvent intervenir dans la couverture des risques. Leur intervention dépend de leur accord et des lettres de garantie émises. Le FIG par exemple, en moyenne sur 12 ans, n'a garanti que 35 % des montants prêtés par la banque locale en monnaie locale. Cela signifie deux choses :

a) Que la banque a prêté 3,5 fois plus de fonds que le montant de la garantie émise par la banque internationale du FIG (effet de levier), et b) que le FIG n'est engagé, en cas de non-couverture du risque, après épuisement des biens de l'emprunteur, qu'à rembourser à concurrence de 35 % du solde dû. La banque assure alors 65 % de ce solde.

L'effet multiplicateur FIG/Banque locale est donc de 3,5 et ses pertes (appels de la banque locale à la banque internationale du FIG) équivalentes à 35 % du montant du crédit (voir ci-après le tableau des pertes du FIG). Par ailleurs, il est intéressant de connaître le système interne de couverture des risques du FIG :

– Comme tout emprunteur qui bénéficie d'une garantie globale du FIG est obligé de souscrire des parts sociales du Fonds jusqu'à concurrence de 10 % du montant des garanties émises, le FIG vend ses parts (ou une partie d'entre elles) pour couvrir en premier lieu tout ou partie du montant en cas d'appel de garantie. Ces 10 % représentent donc le premier degré de couverture interne du risque.

– Si cela n'est pas suffisant et que le montant de l'appel est plus important, c'est alors le Fonds Risque du FIG qui intervient pour couvrir le reste. Ce Fonds est financé par des dons ou des remboursements après appels (voir tableau 2).

– Enfin, et enfin seulement, si le montant de l'appel est supérieur aux fonds risques FIG disponibles, ce sont les parts sociales du FIG qui prendront en charge ces pertes.

b) Après 10 ans d'activité, le capital social du FIG n'a jamais dû être mobilisé, le système de couverture de risques ayant toujours fonctionné de façon satisfaisante et a donc été capable de couvrir les appels finaux de la banque internationale. Ceci veut donc dire que la valeur de la part sociale FIG est actuellement la même qu'au

moment de sa souscription par le partenaire et qu'elle peut être remboursée, sur demande, à cette valeur d'achat.

La fonction principale du FIG est donc de participer à la couverture des risques. Mais la devise du FIG, comme nous l'avons déjà mentionné, est la répartition du risque sur le plus possible d'acteurs concernés par un projet de crédit à des groupes d'acteurs/terrain. C'est ainsi que le risque devient supportable et ne constitue pas une charge insurmontable comme cela serait le cas si tout le risque repose sur un seul acteur.

Dans une opération qui implique le FIG, et donc des fonds subventionnés, le risque est réparti par paliers qui se succèdent ou qui sont mobilisés conjointement. Il y a au moins quatre contributions qui sont mobilisées :

- La garantie personnelle ou solidaire des emprunteurs.
- La garantie locale des intermédiaires : les organisations d'appui et les institutions de microfinance disposent parfois de fonds de garantie locaux (garantie mutualisée).
- La Banque locale prêteuse (qui rembourse sa part de risque liée à l'effet de levier).
- Le FIG qui rembourse, en cas d'appel, la partie garantie du prêt de la banque.
- Dans ce cas, les parts sociales de l'associé du FIG qui a bénéficié de la garantie (à la hauteur de 10 % du montant de la garantie) sont d'abord mobilisées pour couvrir la première partie du risque.

Si le FIG doit rembourser une partie de la dette du bénéficiaire à la banque, ce montant sera imputé au Fonds Risque du FIG (voir les montants dans le tableau 2) et si celui-ci est insuffisant, au capital social, c'est-à-dire aux parts des membres du FIG.

Un exemple qui illustre les risques couverts par le FIG

L'étude de cas suivante illustre ce système de couverture de risques : une organisation d'appui aux producteurs agricoles du Nord Pérou.

Cette organisation a reçu un prêt de la banque locale de 150 000 \$ en monnaie locale. La garantie accordée après négociation par le FIG est équivalente à 50 % du montant du prêt, soit 75 000 \$. Le risque pris en charge par la banque locale est donc de 50 %, soit 75 000 \$. Celui pris par le FIG est équivalent. L'emprunteur a versé, selon les règles FIG, 10 % du montant de la garantie demandée, soit : 7 500 \$, à Genève en US\$. Il devient ainsi membre « actionnaire » du capital du FIG.

La sécheresse due à *El Niño* provoque une crise financière pour les paysans qui ont emprunté et pour l'intermédiaire qui a bénéficié de la garantie. La production annuelle est très faible, ce qui provoque une baisse importante de revenus. Il devient impossible pour les paysans péruviens qui ont bénéficié de prêts grâce à cette garantie de rembourser leur dette à la banque. Celle-ci appelle alors la garantie

pour le montant qui n'est pas remboursé (dans notre cas le solde restant dû à la banque est de 75 000 \$). L'UBS SA à Genève reçoit l'appel de la banque locale et s'exécute au nom du FIG. Elle rembourse immédiatement les 37 500 \$ correspondants à 50 % du solde non remboursé, la banque locale prenant en charge le solde de la dette soit 50 %. La perte brute du FIG est de 37 500 \$.

Une négociation directe s'engage entre le FIG et le partenaire local. Le partenaire est d'accord de repayer la moitié de la dette en trois ans sans intérêt. Le FIG accepte la proposition. Un contrat est signé qui sera respecté, le partenaire local remboursant directement le FIG en \$ du montant de son engagement par contrat. La perte nette, définitive du FIG est donc la suivante :

Montant du crédit : L'équivalent en monnaie locale de 150 000 \$
 Montant de la garantie FIG : 50 %, 75 000 \$
 Appel de la banque locale auprès de l'UBS : 37 500 \$ (50 % du montant non remboursé)
 Retenue sur parts du partenaire péruvien (capital FIG), 10 % : 7 500 \$
 Montant de la perte : 37 500 \$ - 7 500 \$ = 30 000 \$
 Arrangement entre le FIG et l'associé péruvien pour un remboursement partiel¹⁶ sur 3 ans à titre de 5 000 \$/an = 15 000 \$. La perte nette du FIG s'élève finalement à 15 000 \$ FIG

Dans ce cas précis, c'est le Fonds Risque du FIG qui a assumé cette perte et non son capital. La valeur des parts sociales du capital FIG reste donc entière.

Le tableau ci-après décrit l'évolution des pertes sur garantie FIG au cours de ces cinq dernières années.

Tab. 2 – Évolution des pertes sur garantie de 2001 à 2005

	Moyenne des garanties émises	Pertes	Remboursements	Taux de pertes brutes (sans remboursements)	Taux de pertes définitives
2001	1 909 592	209 144	0	11,0 %	0,0 %
2002	1 969 863	30 474	0	1,5 %	1,5 %
2003	2 117 282	137 532	73 169	6,5 %	3,0 %
2004	2 509 735	42 000	35 231	1,7 %	0,3 %
2005	3 255 854	58 212	85 803	1,8 %	-0,8 %

16. Il y a aussi des cas dans lesquels l'associé rembourse entièrement la somme due ou, en cas de faillite ou dissolution, ne couvre pas du tout la somme due.

Conclusion : malgré des limites, les avantages justifient un renforcement de l'engagement de la coopération internationale

Les limites du modèle FIG : Le FIG est né dans les milieux associatifs pour lesquels la Fondation RAFAD avait été créée. L'objectif prioritaire du FIG est donc d'être un outil de promotion du secteur de l'économie populaire. L'appui et le suivi des organisations de producteurs sont partant aussi importants que la recherche d'une rentabilité financière immédiate. Ainsi, les coûts d'appui et de suivi, intégrés à ceux de la gestion de l'instrument financier « garantie », sont importants et ne peuvent pas être comparés à ceux des IMF naissantes qui se financent par le taux d'intérêt. Aussi, l'autofinancement du FIG, entendu comme taux de couverture des dépenses (*composées des frais de gestion des garanties et d'appui suivi formation des partenaires*) par les recettes (*composées des indemnités sur garanties et des intérêts du placement des placements des fonds*), est difficile à réaliser ainsi que nous l'avons souligné dans l'introduction. Des subventions extérieures sont nécessaires à l'équilibre financier.

La réputation internationale du FIG¹⁷ est celle d'un instrument professionnel, transparent dans sa gestion, mais non rentable, ni autofinancé. Cette critique a amené la direction du FIG à différencier les coûts de gestion de l'instrument financier de ceux concernant l'appui et le suivi. Dès lors l'autofinancement passe de 63 % à 96 % avec un montant de garanties émises de 4 millions de CHF. L'autofinancement devrait se réaliser plus facilement avec un chiffre d'affaires (garanties émises par an) de 6 millions de CHF.

Les avantages : l'expérience du FIG montre qu'il couvre un besoin d'une niche d'acteurs particuliers, celle d'organisations locales qui n'ont pas accès à des crédits bancaires sans qu'elles fournissent une garantie. Nous constatons aussi que, peu à peu, les banques locales découvrent la solvabilité de ces nouveaux clients et « jouent le jeu » de la participation au risque, réparti sur différentes instances. Sur les cinq dernières années, la moyenne FIG quant à l'effet multiplicateur et la prise de risque est de 1×3 . La banque locale accorde donc trois fois plus de crédit que le montant de la garantie et participe à la prise de risque à concurrence de 65 % du montant accordé. À titre d'exemple, en 2006, pour des garanties émises d'un montant de 2 718 792 CHF (1 631 069,37 EUR), des crédits locaux d'un montant équivalant à 9 401 390 CHF ont pu être mobilisés (5 642 565,11 EUR).

Le FIG a été capable, après 15 ans d'expérience, d'établir un réseau de 25 banques locales qui coopèrent positivement aux opérations de crédit garanties partiellement par le FIG.

Grâce à la garantie internationale, établie en monnaie forte, les banques locales mobilisent leurs liquidités et accordent des crédits en monnaie locale, évitant ainsi aux bénéficiaires locaux de rembourser en devises fortes. Il n'y a donc pas de risque de change. Par ailleurs, cette implication du système bancaire local dans le microfinancement d'activités économiques favorise la mobilisation des ressources

17. Voir étude citée à la note de bas de page n° 9.

financières disponibles localement et contribue ainsi à diminuer les situations de surliquidité.

Le FIG, grâce à son réseau de consultants locaux, accorde un suivi et un encadrement importants aux organisations bénéficiaires de crédit et donne priorité aux jeunes et petites IMF et groupements coopératifs ou mutuels. En utilisant des crédits du système bancaire « moderne », des relations se sont nouées entre des acteurs de deux mondes économiques très souvent séparés. Le FIG contribue donc à jeter des « ponts » et à tisser des relations de confiance entre ces deux mondes.

L'impact social du FIG est élevé. La création d'emplois durables effectifs à un prix limité (5 000 CHF selon nos estimations, soit environ 3 000 euros). Les résultats sociaux obtenus sont reconnus et appréciés des bénéficiaires.

Le FIG rencontre beaucoup de difficultés à trouver les capitaux nécessaires à son activité. Il pourrait « placer » demain trois fois plus de garanties qu'actuellement, mais il manque de capitaux pour assurer le cautionnement. Il y a donc une forte demande, mais relativement peu d'intérêt manifesté par les organismes d'aide pour y répondre.

– Est-ce que c'est parce que les fonds de garantie sont difficilement comptabilisables dans les statistiques officielles de l'aide ?

– Est-ce qu'il y a une méfiance qui continue à régner vis-à-vis des fonds de garanties liée à la mauvaise réputation d'antan ?

– Ou est-ce que c'est la difficulté d'envisager une réelle perspective d'autofinancement de fonds de garantie comme le FIG qui priorisent le segment de petits opérateurs économiques émergents ? Ce secteur aura toujours besoin d'appui, d'accompagnement et d'un soutien pour couvrir les risques car il n'est pas en mesure de prendre complètement à sa charge les coûts de leur « décollage » ?

Il est difficile de connaître les vraies raisons et les motivations des agences de coopération à ce sujet. Comme nous l'avons argumenté au début de cet article, nous considérons que subventionner la couverture du risque est une opportunité pour le système de coopération internationale de jouer son rôle d'appui à un développement local autonome. Cela nécessite cependant une réorientation et une nouvelle pondération de ses priorités : elle n'a plus l'« initiative », mais se met en arrière-plan et finance le risque. C'est ainsi qu'elle peut mieux responsabiliser les acteurs directement concernés par leur développement et joue son rôle d'appui à leurs efforts. Financer le risque devient un nouveau projet pour la coopération internationale.