

**VIèmes Rencontres internationales
du Réseau Interuniversitaire de l'Economie Sociale et Solidaire
Grenoble, Institut d'Etudes Politiques, 1-2 juin 2006**

Economie Sociale et Solidaire et Europe, quel avenir ?

**LE FONDS INTERNATIONAL DE GARANTIE DE GENEVE, UN EXEMPLE DE
PRATIQUE SOLIDAIRE**

Par Jean-Michel Servet
IUÉD Genève

LE FONDS INTERNATIONAL DE GARANTIE DE GENEVE, UN EXEMPLE DE PRATIQUE SOLIDAIRE

Par Jean-Michel Servet

IUÉD Genève

*« Toi vouloir crédit, moi pas donner, toi fâché
Moi donner crédit, toi pas payer, moi fâché
Moi préfère toi fâché »*

Affiche d'un restaurant à Dakar, 2005¹

L'Europe offre la plus grande proportion d'organisations non gouvernementales dans le domaine de la solidarité internationale (en rapport à son nombre d'habitants). La Suisse est hors de l'Union européenne et par des accords bilatéraux en association étroite avec celle-ci. Ceci explique convergences et différences. La ville de Genève présente une des densités les plus élevées d'organisations non gouvernementales de solidarité internationale² au monde. Cela tient sans doute aux spécificités de la coopération et de la solidarité suisse et au poids local des institutions des Nations Unies présentes dans la ville³. Sur une plus longue période et de façon générale dans le champ de l'économie sociale et solidaire, on observe que des initiatives alternatives helvétiques ont su se pérenniser en fonctionnant sur des principes de coopération et non de rupture avec leur environnement social et culturel. La ville compte aussi une des plus fortes concentrations de gestion de fortunes privées au monde. D'où un certain

¹ Cité par Thomas Dichter, « Hype and hope : the worrisome state of the microcredit movement », Microfinance Gateway, Site Content, 2006/03.

² Voir la liste dans www.mandint.org/links/fr/lon.htm. Sur l'économie sociale et solidaire à Genève, voir le site d'APRÈS, Association pour la promotion de l'économie sociale et solidaire (www.apres-ge.ch). Je remercie ici tout particulièrement Daniel Fino et Cédric Lombard pour les suggestions qu'ils m'ont faites après une lecture d'une première version de ce texte et que nous n'avons pas toutes pu intégrer ici.

³ Par exemple, 170 ONG ayant un statut consultatif auprès de l'ONU y sont établies.

pragmatisme et des innovations financières, que rappelle le cas des WIR, système d'échange local né dans les années 1930 et encore dynamique 70 ans après leur création en Suisse alors que des initiatives similaires en Allemagne, Autriche ou France ont très rapidement disparu... pour renaître sous d'autres formes quelques années plus tard.

Nous appuierons notre analyse sur l'exemple d'une institution genevoise de solidarité financière, le FIG, Fonds international de garantie. Quelques-uns de ses caractéristiques sont :

- . le pragmatisme qui conduit à la coopération d'organisations aux origines très différentes (on y trouve associé des acteurs coopérateurs, la Fondation Soros et l'Union des banques suisses...)

- . l'association de fonds privés et de municipalités,

- . et une responsabilisation de chacun (il s'agit pas d'un simple apport de fonds du Nord vers le Sud mais de flux croisés ; des partenaires du Sud doivent partager les risques).

Pour analyser le FIG du point de vue de l'économie solidaire, nous présenterons tout d'abord de façon générale les divers modèles et les principes de fonctionnement des fonds de garantie.

MODELES ET PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT DES FONDS DE GARANTIE⁴

Les ressources courantes des institutions pratiquant le microcrédit peuvent provenir de l'épargne des emprunteurs dans un système à caractère mutuel ou sous la forme d'une caisse d'épargne-crédit, des ressources propres d'un établissement financiers, de dons publics provenant de coopérations multilatérales ou bi-latérales ou de fonds privés provenant d'organisations non gouvernementales, de fondations

⁴ Pour une analyse plus technique des fonds de garantie, voir Jean-Michel Servet, « Les fonds de garantie », contribution au Colloque Réseau AUF Entrepreneuriat et Microfinance, Université de Rouen, 3-4 avril 2006 et pour ce qui est de leur intégration à la microfinance, voir : J. M. Servet, *Banquières et banquiers...*

ou de crédits mis à disposition des institutions de microfinance et de prises de participation par des fonds d'investissement. Parmi leurs ressources exceptionnelles, on doit évoquer aussi le cas des fonds d'urgence, qui peuvent être mobilisés par une organisation de microfinance en cas de catastrophes naturelles soudaines telles qu'ouragans, inondations, tremblements de terre, etc., qui détruisent une large fraction des moyens de travail et de vie des clients ou membres des organisations de microfinance et des organisations de microfinance elles-mêmes. Ce sont des crédits d'urgence⁵ mais ils ne fonctionnent pas à proprement parler comme un fonds de cautionnement couvrant dans des circonstances exceptionnelles des pertes. Ils agissent de façon sécuritaire pour l'organisation de microfinance et selon certains acteurs diminuent la vigilance des organisations de microfinance pour intégrer dans l'évaluation des risques la probabilité des catastrophes. On peut considérer que ces fonds d'urgence sont nécessaires pour assurer une pérennité aux institutions de microfinance intervenant dans des zones aux conditions climatiques ou politiques difficiles.

En tant que modalités fournissant des ressources aux institutions de microfinance, les fonds de placement s'appuient soit sur une démarche éthique d'investissement ou de prêt solidaire, soit sur la recherche de placement à fort risque et à forte rentabilité. Un des cas les plus souvent signalés de ces fonds à risque est Blue Orchard à Genève⁶. On peut citer plusieurs exemples de fonds d'investissement actifs depuis plusieurs années et dont les origines philosophiques sont diverses : Profund créé en 1995 à l'initiative de Calmeadow, d'Accion international et de Fundes, la SCOD (Société coopérative œcuménique de développement) créé en 1975 aux Pays-Bas par le Conseil mondial des Églises, Dexia Micro Credit Fund (au Luxembourg, créé en 1998 et géré par Blue Orchard), IMI (un fonds allemand), la SIDI, initiée en France par le Comité catholique contre la faim,

⁵ On cite souvent le cas du Fundusz en Pologne après les inondations de 1997, un fonds mis en place en Amérique centrale par la Banque interaméricaine de Développement (BID) après le cyclone Mitch ; et les fonds de crédit d'urgence mobilisés après les inondations de 1998 au Bangladesh par BRAC, Bangladeshi Rural Advancement Committee, Buro Tangail, CARE et la fondation PKSF (Palli Karma-Sahayak).

⁶ Voir l'exemple en février 2006 d'un crédit de plus de 100 millions de dollars lancé par BlueOrchard pour prêter à 22 institutions de microcrédit actives en Asie du Sud, en Amérique

actionnaire de Profund en Amérique latine. Ils réalisent des prises de participation dans les institutions de microfinance. Par exemple la SIDI est actionnaire de CERUDEB en Ouganda, une des premières banques privées pratiquant le microcrédit en Afrique. Les placements éthiques qui s'inscrivent dans ce type de relation peuvent être considérés comme faisant partie de l'économie sociale et solidaire.

Le fait de privilégier l'approche crédit en microfinance est généralement fondée sur l'idée largement répandue que les populations pauvres manquent de ressources monétaires et que celles-ci doivent leur être procurées de façon externe. Ce qui est largement vrai dans les situations post crise et post conflit ne l'est certainement pas de façon permanente parmi les populations aux revenus les plus faibles de la planète. De ce point de vue, le microcrédit rompt peu avec les logiques développementalistes de la deuxième moitié du XX^e siècle. Une autre logique est possible, fondée sur l'idée que les banques locales refusent de courir le risque de micro prêts et que le soutien extérieur doit porter moins sur l'apport de fonds que sur l'appui par cautionnement.

Une garantie est un instrument financier protégeant le prêteur contre le risque de défaillance de l'emprunteur : si celui-ci ne rembourse pas, le prêteur peut ainsi être remboursé en totalité ou en partie (selon les termes de l'accord de garantie). Un fonds de garantie est donc destiné à compenser les pertes éventuelles dans les opérations de crédit du fait de la défaillance des emprunteurs. Les fonds de garantie ont la particularité d'accroître les ressources à prêter sans apport direct de fonds dans le prêt. Ils constituent une modalité originale puisque la ressource de l'organisation de microfinance peut être mobilisée à partir d'une confiance externe à l'institution financière accordant le prêt. Pour une institution à but lucratif, la diminution des pertes par ce mécanisme assurantiel, pris en charge par l'emprunteur, revient à accroître la rentabilité des prêts ou à en diminuer le coût (dans le cas de prêt subventionné). Les fonds de garantie peuvent aussi entrer dans

latine et en Europe orientale donné par Paul J. Davies, « Bond gives boost to microfinance », *Financial Times*, fev. 2006.

une logique de développement de solidarités multipartites. On estime que les prêts faisant l'objet d'une garantie représentent seulement 7,6 % des apports extérieurs de capitaux en microfinance⁷.

Les statuts des institutions apportant de telles garanties sont multiples. En Europe, on remarque que la garantie peut être apportée par les pouvoirs publics (par exemple en Belgique, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni) ou par des associations professionnelles mutuelles (par exemple en Espagne, en France ou en Italie avec les Confidi). Dans ce cas, la source de la garantie se trouve dans une mutualisation des risques entre emprunteurs puisque ce sont les bénéficiaires du crédit qui sur une base professionnelle se répartissent les risques de défaillance. Les établissements financiers prêteurs eux-mêmes peuvent organiser entre emprunteurs un fonds de garantie.

Ces modèles ne peuvent qu'exceptionnellement exister dans les pays en développement pour trois raisons essentielles. Les établissements bancaires pratiquent très peu le crédit aux micro-entreprises et il est donc difficile d'imaginer un partage des risques organisé par un organisme bancaire. Le modèle mutualiste professionnel est difficilement transposable à court terme dans les pays en développement où n'existe pas une tradition d'associations par métier⁸. À noter que la concentration des prêts sur un même secteur d'activité tend à accroître le risque du crédit, donc l'implication de la garantie, puisque les risques peu diversifiés sont eux-mêmes concentrés sur un même type d'activité ; ils sont donc moins compensés à échelle globale. Indépendamment d'un niveau de risque différent d'un secteur d'activité à l'autre, cette aversion pour des risques concentrés se traduit en microfinance pour une préférence marquée des prêteurs pour des activités commerciales et de transport plutôt que pour des activités de production, et en particulier agricoles, supposant des investissements à moyen ou long terme. La recherche d'une péréquation des risques se traduit aussi pour la

⁷ Selon Bradley KING p. 3.

⁸ Rappelons que ce mutualisme et cet associativisme sont à l'origine dans de nombreux pays européens des syndicats de salariés.

préférence pour prêter à une association de producteurs plutôt qu'à des producteurs individuels. Enfin, les garanties publiques sont souvent perverties par une gestion corrompue ou bureaucratisée, comme cela a été le cas dans la gestion des garanties aux prêts aux agriculteurs dans de nombreux pays⁹. Les échecs des fonds publics de garantie ont justifié une attitude extrêmement négative à l'égard des fonds de garantie ; ceci a conduit jusqu'à une période récente à négliger les potentialités que les fonds internationaux de garantie offrent pour le financement des petites entreprises et le refinancement des organisations locales de microcrédit et d'épargne et de crédit.

Trois modèles de fonds de garantie

1. Modèle de garantie dit « individuel »

Dans le cas d'un modèle de garantie dit « individuel », il existe une relation directe entre le garant (autrement dit le fonds de garantie), le bénéficiaire de la garantie et la banque. Le fonds de garantie accorde une garantie de prêt à un emprunteur potentiel (paysan, petit entrepreneur) en fonction de ses propres critères et de sa connaissance du passé financier ou des caractéristiques de l'emprunteur. Muni d'une lettre de garantie (couvrant en général une fraction seulement du montant du prêt à la suite d'un accord entre fonds de garantie et établissement de crédit), l'emprunteur potentiel s'adresse à un établissement de crédit qui évalue lui aussi cette demande de prêt en fonction de ses propres critères.

En général, le bénéficiaire de la garantie verse une commission au fonds de garantie ; le montant de celle-ci dépend du montant du prêt et de la garantie. L'établissement financier consentant le prêt peut dans certains cas percevoir cette commission et la reverser au fonds de garantie.

⁹ K. Moors, G. Peetermans, *Fonds de garantie : facteur de succès du microfinancement*, Louvain, Cera Foundation, 2002, p. 19 et Jean-Michel Servet, *Banquières et banquiers aux pieds nus. Mirage du microcrédit et espoirs de la microfinance*, Paris, Odile Jacob, 2006.chapitre 3.

Entrent dans cette catégorie de garantie individuelle, les fonds de garantie organisés en interne par les organisations de microfinance qui agissent comme acteur financier direct.

2. Modèle de garantie dit « de portefeuille »

Dans le modèle de garantie dit de portefeuille, le fonds de garantie convient avec la banque de se porter garant pour un montant global donné et pour un type déterminé d'emprunteurs potentiels. Ceux-ci doivent répondre à des critères prédéterminés. Il s'agit par exemple du plafond individuel de crédit, des caractéristiques des emprunteurs, de la destination du prêt, etc. La cible peut par exemple être constituée par des micro-entrepreneurs de telle ou telle zone géographique.

Dans ce cas, la relation entre le fonds de garantie et les bénéficiaires de la garantie est généralement indirecte car elle est médiatisée par l'institution faisant le prêt. Le fonds de garantie couvre pour un certain pourcentage du prêt tous les prêts qui lui sont présentés par l'établissement financier pour autant qu'ils répondent aux critères que le fonds recherche et pour un volume global qui, lui aussi, a été fixé par accord avec l'établissement faisant le prêt.

Entre dans cette catégorie l'exemple au Niger (1995) du dépôt bloqué et rémunéré dans une banque de la place fait par l'USAID au profit de KOKARI pour ouvrir des prêts aux organisations paysannes¹⁰. Dans les termes du contrat, il était prévu que la banque pouvait faire jouer la garantie si les crédits n'étaient pas remboursés trois mois après l'échéance (à hauteur de 90 % des impayés). Dans les faits, la banque n'avait de fait pas prêté plus et ceci avait tendu davantage à une déresponsabilisation de l'organisation de microfinance et de la banque vis-à-vis des recouvrements qu'à une dynamique de crédit.

3. Modèle de garantie par la médiation d'une organisation de microfinance.

Le troisième type de garantie est celui où une organisation de microfinance obtient la garantie du fonds de garantie et emprunte auprès d'une banque pour reprêter

¹⁰ Nguyen, 2000, p. 3.

sous forme de micro-prêts à des micro-entrepreneurs ou des paysans. L'organisation de microfinance développe ses propres critères et méthodologies dans la diffusion des prêts.

La Société financière internationale (SFI) par exemple a garanti des lignes de crédit afin de faciliter l'accès au crédit bancaire local par les organisations de microfinance : garantie de 40 % des prêts bancaires par la SFI à la BNDA dans le cas de Kafo Jiginew au Mali en 1999 ; un accord analogue a été passé avec Nyesigiso et avec les CVECA du Pays dogon. Toutefois, les conditions restrictives pour l'accès à ces garanties au sein des banques locales font que peu d'organisations de microfinance présentent les performances financières exigées pour y avoir accès.

Certains réseaux internationaux de microfinance disposent de leurs propres fonds de garantie, par exemple ACCION, Finca ou Women's World Banking.

Les organisations de microfinance peuvent en leur sein constituer pour leurs clients ou membres des fonds mutuels de garantie en incluant ce partage du risque dans le taux d'intérêt. Dans un grand nombre de cas, le versement de cette participation au fonds de garantie s'apparente, comme les épargnes bloquées, à une technique permettant d'inscrire le taux d'intérêt pratiqué dans les limites légales du taux d'usure.

Il est possible de distinguer trois modèles de fonds de garantie. Chacun répond de manière particulière au manque de garantie des prêts par caution, nantissement ou hypothèque et facilite l'obtention d'un crédit auprès de la banque. Toutefois, le troisième modèle appuyé sur la médiation d'une organisation de microfinance possède une supériorité relative comparativement aux deux autres. Alors que dans le modèle dit individuel et dans le modèle dit de portefeuille l'établissement prêteur subit le coût de transaction élevé d'un microcrédit, dans le modèle de garantie par l'intermédiaire d'une organisation de microfinance, le coût de transaction élevé (par euro prêté) pour des prêts de très faible montant est subi par l'organisation de microfinance et non par le fonds de garantie ou par la banque.

La banque qui n'a pas une connaissance du milieu micro-entrepreneurial peut pénétrer indirectement ce marché par la médiation de l'organisation de microfinance. On se situe dans un modèle d'adossement financier.

Pour que le système de garantie fonctionne bien, il faut que la procédure de demande de garantie ne soit pas trop lourde et que la réponse à une demande de crédit soit donnée de façon rapide. À l'inverse, il faut que, en cas de défaillance d'un emprunteur, l'établissement bénéficiaire de la garantie obtienne tout aussi rapidement ce qui lui a été promis de façon contractuelle. Ceci suppose l'établissement de bonnes relations entre les partenaires de l'opération.

L'EXEMPLE DU FONDS INTERNATIONAL DE GARANTIE DE GENEVE

Le FIG, Fonds international de garantie, est une expérience originale en matière de garantie et illustre la capacité de rompre avec la logique de l'apport extérieur de fonds ainsi que celle de valoriser et de dynamiser les ressources locales en s'appuyant sur des partenariats à différents niveaux. Cette société coopérative de cautionnement à but non lucratif a été fondée à Genève en décembre 1996 par plusieurs partenaires du Nord et du Sud¹¹, notamment une fondation genevoise, RAFAD, Recherches et applications de financements alternatifs au développement¹², à laquelle se sont progressivement associées des municipalités¹³,

¹¹ Je remercie ici particulièrement Daniel Fino et Fernand Vincent, administrateurs du FIG pour les informations communiquées. Voir Ph. Berberat, D. Fino, F. Mercier, « L'instrument de la garantie internationale au service des plus pauvres », in : *Annuaire Suisse Tiers Monde 2001*, IUÉD, Genève, avril 2002, p. 69-81. Les informations peuvent être actualisées par consultation du site du FIG.

¹² La fondation RAFAD a été créée en 1985 par des praticiens du développement avec pour mission de contribuer au développement des économies locales des pays du Sud en évitant les dépendances de l'aide traditionnelle au développement. Elle intervient dans six pays latino-américains et dans cinq pays africains. Le FIG a son siège à la fondation RAFAD.

¹³ La fondation RAFAD participe à la FGC, Fédération genevoise de coopération, qui a été créée en 1966 et qui regroupe une cinquantaine d'associations ayant un siège dans le canton de Genève et qui agissent dans le domaine de la coopération internationale au développement et dans l'information du public sur les rapports Nord-Sud et le développement. Ce n'est pas un organe de financement direct mais un espace de dialogue et d'échanges. La FGC est un interlocuteur

la coopération suisse, la fondation Soros, des personnes privées, etc.¹⁴ Son principal objectif est de permettre d'aider des institutions de microfinance et des coopératives agricoles dans les pays en développement à obtenir des prêts en monnaie locale de la part de banques commerciales locales, et donc l'accès au crédit de micro-entrepreneurs individuels ou coopérateurs des pays en développement. Il aurait au cours de ses dix années d'activités contribué à créer plus de 250 000 emplois. Le FIG depuis 1996 a collaboré étroitement avec 53 institutions de microfinance et coopératives agricoles situées dans 17 pays ; actuellement il intervient dans cinq pays d'Afrique et dans six en Amérique latine¹⁵. Au lieu d'intervenir directement sous forme de transferts unilatéraux de fonds, ensuite prêtés selon la technique du microcrédit, le FIG facilite l'accès aux institutions financières locales par le biais d'une garantie de leurs prêts. Son but n'est donc pas de transférer des ressources de pays développés à des pays supposés moins développés et manquant cruellement de ressources financières. Il s'agit, grâce à cette garantie extérieure permettant la diminution du risque pris par la banque locale, d'encourager une intermédiation financière courte et une mobilisation de ressources au Sud. Une des principales raisons de la mise en place de ce dispositif est le constat qu'un certain nombre d'établissements financiers ne prêtent pas, non par manque de ressources pour s'engager – on peut constater leur sur-liquidité dans de nombreux pays en développement –, mais parce qu'ils ne veulent pas prendre le risque de le faire, compte tenu de leur incapacité d'évaluer les entreprises et les institutions qui les sollicitent (défaillance des comptabilités, manque d'historique des relations bancaires, incapacité de faire intervenir les tribunaux, absence de marché pour vendre les biens pris en gage, etc.).

On doit souligner qu'il s'agit avec le FIG d'un risque partagé entre les différents partenaires de cette relation, et entre institutions du Nord et du Sud. Pour l'illustrer prenons un exemple. Une association locale d'épargne et de prêt veut accroître ses

privilegié du canton de Genève, de ses municipalités et du département fédéral des Affaires étrangères à Berne. Une vingtaine de communes du Canton financent des projets à travers elle.

¹⁴ Les associés du FIG sont 38 personnes privées, toutes originaires du Nord, 33 institutions du Sud et 9 institutions du Nord.

¹⁵ Ces pays sont le Bénin, le Burkina Faso, le Rwanda, le Sénégal et le Togo d'une part et le Chili, l'Équateur, le Guatemala, le Nicaragua, le Pérou et le Salvador d'autre part.

fonds disponibles destinés à être prêtés à des membres ; une banque commerciale locale serait disposée à lui ouvrir un crédit équivalent à 100 000 euros sous réserve que l'association présente une garantie pour la moitié de cette somme. L'association peut bénéficier d'une garantie du FIG pour autant qu'elle en soit membre, qu'elle ait acquis au moins le dixième du montant de la garantie en parts sociales du Fonds et que, après approbation du dossier par le comité de garantie du Fonds, elle lui verse chaque année une commission s'élevant entre 3 et 5 % du montant de la garantie (frais bancaires inclus). Les parts versés au Fonds tant par les partenaires du Nord que du Sud ne donnent pas lieu à rémunération et, nous l'avons vu, l'accroissement du nombre de parts d'un associé ne lui donne pas plus de pouvoir de décision dans l'institution compte tenu de la répartition des pouvoirs dans une coopérative selon le principe un membre, une voix. Ajoutons que la banque locale ne reçoit pas directement du FIG la garantie accordée à l'association qui emprunte auprès d'elle ; celle-ci transite par l'UBS, l'Union des banques suisses, une des principales institutions financières helvétiques ; cela accroît considérablement la force de la garantie et ainsi la confiance dans la relation qui s'établit. On doit remarquer aussi qu'il s'agit d'une garantie partagée entre l'institution qui prête localement et le FIG ; l'effet multiplicateur est supérieur à cinq, autrement dit la garantie de ce fonds permet d'obtenir un prêt d'un montant plus que cinq fois plus élevé¹⁶. L'absence de remboursement d'un prêt qui serait consenti par un établissement du Nord évite tant l'alourdissement de la dette du fait de l'appréciation des monnaies fortes¹⁷ que les blocages du fait d'un contrôle des changes imposé par certains pays ; ceux-ci rendent impossibles les remboursements d'un crédit direct (exemples en Equateur et au Rwanda). La dette est souscrite en monnaie locale et la garantie est faite pour partie en francs suisses, en euros ou en dollars par le FIG et en monnaie locale par l'institution qui consent le prêt. Ajoutons que cette garantie peut jouer en faveur d'une diminution du taux

¹⁶ Selon le rapport d'activités 2004 du FIG, l'effet multiplicateur est de 7,3 (contre 4,7 en 2003) en Afrique et de 5,4 (contre 5,3) en Amérique latine : le montant engagé est respectivement de 1 019 162 francs suisses (dans cinq garanties) pour un montant prêté de 7 409 602 francs suisses et de 1 846 575 francs suisses (dans dix-huit garanties) pour 10 050 479 francs suisses.

d'intérêt exigé par l'institution locale ouvrant le prêt. Toutefois on remarque que le prêt obtenu grâce à cette garantie peut l'être à un taux plus élevé qu'un crédit consenti par un fonds international de placement à finalité lucrative. Ceci provient du fait que, même si le taux d'intérêt du prêt local obtenu grâce à la garantie et celui du prêt d'un crédit international sont de même niveau, au coût du prêt lui-même s'ajoute celui de l'immobilisation de la participation au fonds et de la commission annuelle. Or la somme immobilisée pour participation au Fonds l'est pendant toute la durée d'un prêt alors que les intérêts portent sur le capital restant dû seulement. C'est souvent parce que l'institution locale de microfinance ne peut pas obtenir un prêt qu'elle s'adresse au fonds de garantie. À cela s'ajoute, que la ressource immobilisée dans la participation est souvent constituée à la suite d'un don fait dans ce but à la structure. Elle peut la récupérer en fin de garantie alors que le crédit acquitté est définitivement perdu. On ne peut pas dans ces circonstances la considérer de façon systématique comme une ressource additionnelle coûteuse et comparer à court terme le coût de deux sources différentes de financement qui pourraient potentiellement être obtenues de façon concurrente. Si tel était le cas on ne comprendrait pas la raison pour laquelle une institution de microfinance préfère un prêt garanti et plus coûteux à un prêt moins cher et qui ne l'est pas.

La garantie prend fin avec le remboursement de la totalité du prêt. On peut remarquer toutefois que la relation ainsi établie est poursuivie avec d'autres crédits et que s'engage une relation durable fondée sur la connaissance par le FIG de ses partenaires. Les placements faits par lui grâce aux sommes reçues sont gérés de façon éthique ou socialement responsable. Les intérêts de ces placements (faibles compte tenu de la nécessité qu'ils n'entrent pas dans des opérations à risque) contribuent en partie à couvrir les frais de gestion à Genève et sur le terrain, où le FIG a deux représentants régionaux, l'un au Nicaragua et l'autre au Bénin, eux-mêmes appuyés par onze consultants locaux. Il faudrait que le volume d'activités du FIG soit plus que doublée pour qu'il parvienne à couvrir totalement ses frais de

¹⁷ Selon Bradley KING (p. 3) s'appuyant sur les travaux du CGAP, 85 % de la dette extérieure des institutions de microfinance est en devises fortes et seulement un quart de cette dette en devises fortes est couverte contre les risques de change.

fonctionnement. La pérennité de ce type de fonds dépend du suivi de la discipline des remboursements par chacun des partenaires. Le partage des risques entre les différents niveaux, loin de diluer les responsabilités, devrait éviter qu'un fonds de garantie de ce type ne subisse le même sort que dans le cadre des politiques de crédit public, en particulier dans les années 1960 et 1970 à destination de l'agriculture.

CONCLUSION : UNE MOBILISATION PAR LA GARANTIE DE SOLIDARITES MULTIPLES ENTRE INSTITUTIONS ET AVEC LA CLIENTELE

Il y a dans les relations de garantie étudiées ici au moins trois parties prenantes :

- . le garant,
- . l'établissement faisant crédit bénéficiaire de la garantie
- . et l'emprunteur.

À ces trois partenaires peut s'ajouter un quatrième quand une institution de microfinance joue un rôle médiateur permettant de réduire les coûts de transaction tant pour la banque que pour le fonds de garantie lui-même. Il est possible aussi que le fonds de garantie bénéficie de contre-garanties lui permettant d'accroître le capital disponible avec lequel il travaille¹⁸.

Les micro-entreprises mais aussi les organisations de microfinance ont beaucoup de difficultés à obtenir des prêts des institutions financières locales, en particulier des banques commerciales parce que le risque de ces crédits leur paraît trop élevé. La confiance dans les micro-entreprises est limitée parce que le degré d'informalité de leur gestion est important, parce qu'elles sont dans l'incapacité de faire la preuve d'un historique de crédit et que nombre d'entreprises assurent un rôle de protection et de solidarité vis-à-vis des membres de la famille de

¹⁸ Ainsi, le capital de travail du FIG (4,5 millions de francs) est constitué pour les deux tiers de son capital social et pour un tiers de contre-garanties. L'objectif du FIG est d'atteindre d'ici 2009 un capital de travail de 10 millions de francs, ce qui pourrait lui permettre de couvrir par les intérêts perçus ses charges de fonctionnement en les répartissant sur un volume d'opérations plus grand.

l'entrepreneur ou de ses proches. Elles ne présentent pas des comptabilités normées et elles possèdent très rarement des biens pouvant être hypothéqués ou gagés. Le niveau comparativement élevé des taux d'intérêt pratiqués dans certaines relations financières dites informelles, en particulier quand prime pour les emprunteurs le besoin immédiat et à court terme de liquidités sur tout autre considération, apparaît pour le secteur bancaire plus comme la preuve d'un risque extrêmement fort, autrement dit un déficit de confiance, que comme un rendement potentiellement très rémunérateur des placements.

Les organismes de microfinance qui interviennent dans le secteur des micro-entreprises, jugé risqué par les banques, subissent indirectement ces préjugés défavorables en matière d'évaluation des risques. Ceci explique pourquoi les ressources des institutions microfinancières pratiquant ce type de prêt ont largement pour origine les fonds de donateurs publics et privés¹⁹, et beaucoup plus exceptionnellement les marchés des capitaux. Le fait que seulement une centaine d'organisations de microfinance sur près de 10 000 reconnues fassent preuve d'une rentabilité ne peut que renforcer cette situation. Seules 2 à 10% des institutions de microfinance²⁰ pourraient atteindre un équilibre financier au bout de cinq à sept ans sans subvention. Un fonds de garantie ne s'adresse pas seulement aux organisations de microfinance rentables. Peu importe que les comptes soient équilibrés grâce à une intervention dans un secteur de clientèle permettant de couvrir intégralement les coûts de transaction ou que l'équilibre financier soit assuré par des subventions accordées en raison des effets jugés positifs par les coopérations multilatérales et bilatérales, les pouvoirs publics locaux ou des

¹⁹ Daniel Fino, Le rôle des subventions dans la microfinance, doc. de travail Efficience, performance financière... des institutions de microfinance, Projet RUIG, Genève, IUÉD, août 2005, 11 p.

²⁰ Les campagnes des sommets du Microcrédit et le CGAP ont tendance à se focaliser sur certains types d'institutions de microfinance nées de transformation d'organisations non gouvernementales ou d'initiatives de banques commerciales. Il est possible de se demander si le paysage de la microfinance n'est pas en fait plus complexe en y intégrant des structures coopératives locales et de très petites banques privées qui fondent leur solidité non sur la collecte des soutiens internationaux mais sur des relations fortes avec une clientèle épargnante. Ceci semble le cas notamment en Asie du Sud et de l'Est.

donateurs²¹. Ce qui compte pour un fonds de garantie c'est que l'organisation de microfinance qui souscrit un prêt auprès d'une banque soit en capacité de le rembourser, ou que cette organisation présente ou gère des dossiers d'emprunteurs qui seront capables de rembourser intérêt et capital aux échéances prévues.

La garantie institue une solidarité entre les divers partenaires de la relation de garantie. La solidarité la plus évidente est celle dans la répartition et le partage des risques. Il est indispensable pour qu'une garantie fonctionne bien que le risque soit parfaitement réparti entre les trois parties concernées : le fonds de garantie, l'établissement faisant le prêt et le bénéficiaire de la garantie. La banque locale doit partager une part du risque, sinon elle peut être tentée de reporter sur le fonds de garantie toutes les demandes de crédit qui lui paraissent les plus risquées et de ne conserver que les dossiers qu'elle juge à risque limité. Si la banque locale ne partage pas une partie du risque, elle peut aussi avoir tendance à adopter une attitude laxiste dans le suivi des remboursements²².

Un fonds de garantie s'appuyant sur une organisation de microfinance permet de nouer des liens entre le secteur financier et les micro-emprunteurs. Il s'agit tant d'un processus d'apprentissage de mécanismes financiers par les emprunteurs et d'une capacité de négocier en la matière, qu'un apprentissage du respect des engagements financiers pris. À l'inverse, la mise en place de garantie permettant un investissement des banques dans des prêts pour des micro-entreprises permet au secteur financier commercial traditionnel d'acquérir une meilleure connaissance des activités du secteur des micro-entreprises.

Un deuxième élément à souligner est l'effet levier et l'effet multiplicateur qui naît de la solidarité induite par la garantie. Le système de la garantie augmente le volume de fonds mis à disposition pour faire l'objet de prêt. Une garantie externe à

²¹ On doit remarquer que l'unique appel de garantie en 2004 auprès du FIG, qui émanait de l'organisation chilienne SOINTRAL, a été principalement provoqué par l'interruption de l'aide qu'elle recevait de l'Union européenne. Elle n'a donc pas pu rembourser l'emprunt contracté auprès de la banque locale (Banco del Desarrollo). Le solde dû, garanti par le FIG, était lui-même contre garanti par la Fondation Michelham, qui a absorbé la perte de 42 000 dollars américains.

²² Voir ci-dessus l'exemple donné au Niger à propos d'une ligne de crédit garantie par la SFI.

un pays en développement permet une mobilisation de ressources financières dans ce pays à partir d'une mobilisation de ressources au Nord et qui ne font pas l'objet d'un transfert international de fonds. C'est l'effet levier. À cela s'ajoute un effet multiplicateur²³ : les dons affectés à un fonds de garantie permettent un montant de prêt plus grand que si ces dons étaient transférés au Sud et y étaient consacrés directement à des prêts. Dans la mesure où le dépôt du fonds permet pour l'établissement financier du Nord, qui reçoit le dépôt de la garantie, de bénéficier de ressources elles-mêmes prêtables, l'effet multiplicateur peut être plus grand encore (l'immobilisation du fonds dépend du degré de risque estimé et couvert). Les dépôts de garantie peuvent par exemple alimenter des placements éthiques et les revenus de ceux-ci couvrir les frais de fonctionnement du fonds. Ainsi, à la solidarité entre les territoires et au partage des risques et des richesses entre groupes sociaux (caractéristiques de la solidarité du fonds de garantie lui-même), peuvent, du fait de ces placements éthiques, s'ajouter d'autres types de solidarité au sein des territoires, entre les générations, entre sexes et avec les générations futures dans la perspective d'un développement socialement durable et physiquement soutenable²⁴.

On doit noter aussi qu'un fonds de garantie international peut limiter les effets de la détérioration des taux de change (en comparaison d'un prêt accordé en devise étrangère). Le prêt étant accordé en monnaie locale (à partir d'une garantie réalisée par un organisme situé à l'extérieur), l'emprunteur doit rembourser à partir de ses propres capacités locales elles aussi et non dans une monnaie forte dont le taux d'appréciation s'ajoute au taux d'intérêt lui-même. Quand un prêt est accordé en monnaie locale à partir d'une ressource exprimée dans une monnaie dite « forte », le taux d'intérêt est nécessairement plus élevé puisqu'il inclut dans le remboursement le risque de change et la détérioration probable de la monnaie nationale. Or, un taux d'intérêt élevé accroît le coût du crédit et diminue donc les

²³ Dans la documentation du FIG, est appelé effet de levier ce que nous désignons ici comme effet multiplicateur que nous distinguons de l'effet initial de mobilisation de ressources (qualifié ici d'effet de levier).

²⁴ Sur cette activation de solidarités multiples par la finance, voir J.-M. Servet, *Banquières...*

capacités de remboursements de l'emprunteur et son risque de défaillance. La garantie doit aussi permettre d'accroître progressivement, en en diminuant le risque, la taille du prêt et la durée de celui-ci. Ceci n'est pas nécessité car il est faux de penser que les micro-entrepreneurs aient en tout lieu et en tout temps besoin d'un volume de prêts croissant. Si la monnaie locale se déprécie par rapport à la devise dans laquelle, à l'extérieur, a été constitué le fonds de garantie, le volume ultérieur de prêts réalisables en monnaie locale (qui se déprécie) s'accroît. Un fonds de garantie international ne subit pas les effets d'érosion des monnaies nationales locales²⁵.

Si la relation s'inscrit dans le temps, il est possible d'espérer que plus ou moins rapidement un lien durable de confiance s'instaure entre l'institution de microfinance faisant le prêt et le secteur bancaire local, permettant que, à terme, les opérations de déblocage des prêts soient plus rapides, que la durée des prêts consentis soit allongée, que les exigences en matière de garantie fournie soient moins fortes (afin d'accélérer les demandes d'acceptation et de versement), etc., et même qu'il n'y ait plus besoin de garantie extérieure et que l'établissement bancaire ouvrant le prêt accepte de prendre la totalité du risque de celui-ci. On doit noter que plus le pourcentage du prêt garanti par le fonds extérieur diminue et plus la banque locale accepte de couvrir un pourcentage élevé, plus l'effet de levier des ressources locales s'accroît et plus l'effet multiplicateur est grand. C'est-à-dire que le fonds est à même de garantir plus de prêts dans des pays différents. En quelque sorte, le succès d'un fonds de garantie du Nord vis-à-vis du Sud est de faire en sorte que son action soit temporaire et que son besoin disparaisse le plus rapidement possible. Il doit être par nature un instrument de transition et permettre la construction de relations financières nouvelles au Sud. On peut remarquer que le

²⁵ Toutefois, le Fonds n'est pas indemne des effets des dépréciations monétaires des dépôts réalisés en devises sur ses comptes par ses partenaires. En 2004, du fait d'une perte de valeur du dollar américain de 30 % en deux ans, le FIG a connu une perte comptable d'un peu plus de 50 000 francs suisses. Il ne s'agit bien évidemment pas d'un déficit d'exploitation. Ceci illustre le risque lui-même de l'intermédiation des risques.

Fonds International de Garantie de Genève a été à l'origine en 2004 du FIGAL, Fonds International de Garantie Amérique Latine, au Nicaragua²⁶.

Alors que les transferts internationaux de fonds sous forme d'aide (qu'il s'agisse de prêts ou de dons) s'inscrivent fondamentalement dans une logique de protection, les fonds internationaux de garantie peuvent activer avec une intensité variable des mécanismes de réciprocité et de solidarité. Celles-ci se caractérisent essentiellement par le fait que la relation entre partenaires est établie et pratiquée sur un pied d'égalité et que ceux-ci agissent en toute conscience comme étant en interdépendance volontaire.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

BASTIAENEN, Michiel, ROOIJ, Peter van, « Guarantee funds and NGOs : Promise and pitfalls », Poverty-oriented Banking Working Paper, n°18, Geneva, ILO, 1997, 19 p.

BERBERAT, Ph., FINO, D., MERCIER, F., « L'instrument de la garantie internationale au service des plus pauvres », in : *Annuaire Suisse Tiers Monde 2001*, IUÉD, Genève, avril 2002, p. 69-81.

KING , Bradley, MFI Guarantees : Economic and Marketing Research Findings, Working paper, ES Entreprisingsolutions, globalconsulting, 2005, March 31, 19 p.

LOPEZ, Cesar, DE ANGULO, Jorge, « Bridging the finance gap : ACCION's experience with guarantee funds for microfinance institutions », *InSight* n°15, Boston, ACCION, sept. 2005, 18 p.

MOORS, Kurt, PEETERMANS, Geert, *Fonds de garantie : facteur de succès du microfinancement*, Louvain, Cera Foundation, 2002, 56 p.

NGUYEN, Geneviève, « Fonds de garantie : intérêts et limites », *BIM* n°65, 11 avril 2000, 8 p.

²⁶ Sa création correspond à un processus de décentralisation qui a été réalisé en partenariat avec l'American Foundation et doit étendre ses activités dans d'autres pays d'Amérique centrale.

Revue Techniques financières et développement, n°36, septembre-octobre 1994, Paris, Épargne sans frontière.

SERVET, Jean-Michel, *Banquières et banquiers aux pieds nus, Mirage du microcrédit, Espoirs de la microfinance*, Paris, Odile Jacob, à paraître 2006.