

Disaster Loan Funds for Microfinance Institutions: A Look at Emerging Experience

Warren Brown and Geetha Nagarajan, Calmeadow
October 2000

Fonds de crédit d'urgence pour les IMF : une expérience en cours

Résumé

Les catastrophes naturelles soudaines, telles que les inondations, les ouragans ou les tremblements de terre, peuvent causer des dégâts considérables au niveau des moyens de subsistance des clients des institutions de microfinance (IMF) et des IMF elles-mêmes. Face à ce constat, des IMF et des bailleurs de fonds du Bangladesh, d'Amérique Centrale et de Pologne ont expérimenté le développement de fonds de crédit d'urgence, afin de réduire leur vulnérabilité face aux pertes induites par une catastrophe. Ces fonds de crédit sont des réserves financières, généralement constituées par la subvention initiale d'un bailleur de fonds, destinées à être mobilisées en cas de catastrophe. Lorsque cela se produit, l'argent du fonds est débloqué afin que les IMF soient en mesure d'octroyer des crédits aux victimes, pour les aider à faire face aux conséquences de la catastrophe.

Cet article décrit les fonds de crédit d'urgence développés au Bangladesh par le Bangladeshi Rural Advancement Committee (BRAC), BURO Tangail, CARE, et la fondation Palli Karma-Sahayak (PKSF), après les inondations de 1998 ; en Amérique Centrale par la Banque Interaméricaine de Développement (BID) après le passage du cyclone Mitch ; et en Pologne par Fundusz Mikro après les inondations de 1997. Si ces tous ces fonds sont récents et encore peu éprouvés, ils fournissent un matériau utile pour ouvrir le débat sur les points suivants : les fonds de crédit d'urgence doivent-ils être élargis à un nombre plus important d'IMF, et si oui, de quelle manière ? Ce document apporte des informations et des matériaux permettant d'alimenter la discussion, et pose le cadre des questions à approfondir lorsque les expériences de fonds de crédit d'urgence se feront plus nombreuses.

Objectif des fonds de crédit

Si certains fonds de crédit apportent également des avantages aux IMF, leur objectif premier est en principe de satisfaire la demande immédiate de liquidité des ménages touchés et non de couvrir les pertes imprévues subies par les IMF. Le développement de ces fonds est destiné à améliorer la capacité des clients, des IMF et des bailleurs de fonds à faire face aux catastrophes. En théorie, les clients bénéficient d'un accès facilité aux liquidités en période de nécessité, et les IMF d'une réduction des impayés et de l'amélioration de la fidélité des clients ; quant aux bailleurs, ils sont censés tirer profit d'une efficacité accrue dans le décaissement des fonds d'appui, et du développement d'un mécanisme proactif et permanent d'aide aux victimes de catastrophes, se substituant aux réponses ponctuelles toujours élaborées dans l'urgence.

Structures des fonds de crédit d'urgence

Les fonds de crédit d'urgence étudiés possèdent trois structures différentes :

1. Fonds géré par l'IMF – Institution unique. Dans cette structure, un bailleur de fonds injecte des fonds initiaux dans une IMF, afin que cette dernière octroie des crédits aux ménages touchés. Le bailleur conserve une certaine responsabilité au niveau du suivi des

résultats du fonds, mais l'IMF est pour l'essentiel responsable des autres activités. Les fonds développés par BRAC, BURO Tangail et Fundusz Mikro en sont une illustration.

2. Fonds géré séparément - Institutions multiples. Les fonds développés par CARE et la BID servent plusieurs IMF, et dans les deux cas, une organisation distincte a été créée pour assurer la gestion du fonds. Cette entité distincte est responsable de la gestion de la plupart des activités du fonds. Après une catastrophe, l'entité examine les demandes de fonds adressées par les IMF touchées, et octroie des crédits à ces IMF qui les re-prêtent ensuite aux clients victimes de la catastrophe. De même, en ce qui concerne le recouvrement, les clients remboursent leur crédit à l'IMF, qui rembourse à son tour le fonds de crédit.
3. Fonds géré par l'IMF - Institutions multiples. Une troisième structure, parfaitement illustrée par PKSF au Bangladesh, se situe entre les deux autres. Elle sert plusieurs IMF, mais au lieu de créer une entité distincte pour gérer le fonds d'urgence (ou le gérer elle-même), elle procure les fonds initiaux à chaque IMF participante en tant que subvention non renouvelable. Chaque IMF est ainsi responsable de la gestion continue du fonds.

Aucune de ces structures n'est meilleure ou pire qu'une autre. Chacune présente des avantages et des inconvénients. Pour savoir laquelle est la plus appropriée à un fonds d'urgence donné, il est utile d'examiner les quatre facteurs suivants :

1. Contrôle. Avec quel niveau d'efficacité le fonds d'urgence peut-il contrôler l'utilisation qui est faite de son financement ?
2. Capacités existantes. Le fonds peut-il se servir de systèmes et structures déjà en place au sein des institutions concernées ? Ou faut-il développer une nouvelle capacité ?
3. Rapidité de décaissement. Dans quelle mesure la structure du fonds affecte-t-elle la capacité des IMF à octroyer des crédits en temps opportun ? Quelle que soit la structure choisie, les crédits émis par le fonds doivent pouvoir être décaissés relativement rapidement si l'objectif veut être respecté.
4. Accessibilité des IMF participantes. Quels sont les changements structurels requis pour les fonds servant plusieurs IMF, par rapport à ceux servant une seule institution ?

Composantes clés des fonds de crédit d'urgence

Outre la façon dont ils sont structurés, il existe cinq composantes fondamentales des fonds de crédit d'urgence :

- Injection initiale de capitaux – Mise à disposition du capital initial formant la base du fonds. Tous les fonds examinés ont été initialement financés par une subvention non-renouvelable, octroyée par un bailleur de fonds durant la période chaotique faisant immédiatement suite à une catastrophe. Les fonds développés avant une catastrophe doivent prendre le temps de se demander si d'autres formes de financement (crédits au lieu de subventions, contributions des IMF, etc.) peuvent avoir des résultats aussi performants voire meilleurs qu'une subvention non-renouvelable.
- Evaluation des dommages – Politiques et procédures employées par le fonds pour évaluer les dommages et déterminer de quelle manière seront octroyés les fonds après la catastrophe. Ce processus doit inclure quatre points : (1) quel événement ou situation induit le déblocage de fonds d'urgence ; (2) comment définir le montant des crédits à décaisser ; (3) à qui le fonds s'adresse-t-il ; et (4) avec quelle rapidité les crédits doivent-ils être décaissés. Par ailleurs, la question des destinataires des fonds soulève un autre

point important. Les fonds de crédit d'urgence ne sont pas prévus pour soutenir une IMF présentant déjà un portefeuille de crédit de mauvaise qualité, et ils ne doivent pas non plus être considérés comme une solution permanente à la vulnérabilité des IMF face aux catastrophes.

- Octroi des crédits – Durée et conditions des crédits, décaissement et recouvrement. Les décisions clés à prendre concernent la durée et les conditions de prêt : taux d'intérêt, durée, période de grâce avant le début des remboursements, et part des remboursements reversée au fonds de crédit. Selon les fonds, les durées et conditions de prêt sont très diverses (par exemple des durées allant de quatre ou six mois à deux ans, et des taux d'intérêt compris dans une fourchette de 0 à 15%). Lorsqu'une entité distincte est créée pour gérer les crédits, comme dans le cas de CARE ou de la BID, celle-ci doit en plus fixer le taux d'intérêt et la durée des crédits octroyés par le fonds aux IMF, ces dernières octroyant à leur tour aux victimes des crédits assortis de conditions différentes.
- Capitalisation supplémentaire – Mécanismes utilisés pour maintenir et développer le capital initial du fonds de crédit au cours du temps. Si un fonds de crédit d'urgence souhaite devenir un dispositif permanent de protection contre les catastrophes futures, il doit intégrer des mécanismes permettant d'augmenter le montant du fonds à partir de la base initiale constituée par la subvention. Les quatre facteurs contribuant à la croissance du fonds de crédit comprennent le maintien du capital, les intérêts recapitalisés, les capitaux placés et les contributions additionnelles. En général, les mécanismes de capitalisation supplémentaire doivent trouver le bon équilibre entre le souhait de faire croître le fonds aussi rapidement que possible et la nécessité de maintenir un degré élevé de liquidités, de manière à pouvoir effectivement débloquer les fonds en cas de catastrophe.
- Suivi – Processus et systèmes mis en place pour suivre la façon dont sont utilisés les fonds, et pour vérifier qu'ils servent bien l'objectif prévu. Le suivi est généralement assuré par l'organisation fournissant le fonds initial (par exemple le bailleur de fonds) ou l'organisation chargée de la gestion du fonds. Les paramètres couramment examinés dans le cadre du suivi sont les suivants : moment où les crédits ont été octroyés (est-ce conforme aux règles du fonds de crédit ?), identification des emprunteurs, performance du portefeuille de crédits, impact des crédits, manière d'investir les fonds. Le problème essentiel du suivi est de parvenir à un bon compromis entre la vérification exhaustive des résultats et la minimisation des coûts du suivi. Les fonds de crédit mentionnés ont utilisé des systèmes d'incitation, des dispositifs de communication des informations existants et la décentralisation afin de trouver cet équilibre.

Résumé et questions à approfondir

Il reste encore beaucoup à apprendre sur les fonds de crédit d'urgence : faut-il en créer, et si oui quand et comment créer des fonds pour soutenir les IMF et leurs clients dans des situations de catastrophe ? Les fonds évoqués dans ce document sont tous assez récents et n'ont pour la plupart été testés qu'une fois. Si ce concept répond à un réel besoin des IMF et leurs clients, et si ces expériences semblent bien se développer, les bailleurs de fonds et les IMF doivent encore s'interroger sur plusieurs points avant de se lancer dans la création de fonds de crédit d'urgence, et en particulier se poser les questions suivantes :

- Est-ce que toutes les IMF ont besoin d'une protection de ce type ? Toutes les IMF ne subiront pas forcément une crise de liquidités et des pertes financières suite à une catastrophe. Les IMF plus importantes conservant des réserves appropriées doivent

pouvoir générer elles-mêmes les fonds nécessaires à l'octroi de crédits d'urgence ou à d'autres formes d'assistance aux clients.

- Les fonds ne risquent-ils pas de pousser les IMF à prendre moins de mesures préventives contre les pertes associées aux catastrophes ? Les crédits provenant des fonds d'urgence fournissent un appui financier à court terme après de telles pertes. Si les IMF ne peuvent empêcher les catastrophes, elles peuvent développer des produits et des services réduisant la gravité des pertes potentielles à la fois pour leurs clients et pour elles-mêmes. Un soutien financier externe sous la forme d'un fonds de crédit d'urgence améliore-t-il ou se substitue-t-il aux efforts potentiels d'une IMF ?
- Les fonds de crédit d'urgence doivent-ils être conçus comme un mécanisme permanent de protection contre les catastrophes, ou doivent-ils avoir des cycles de vie limités ? Quatre fonds sur les six étudiés sont prévus pour fonctionner en continu – pourvu que les crédits continuent d'être remboursés et que des contributions en capital continuent d'être effectuées. Il faut pousser plus loin l'analyse de la valeur relative des fonds de crédit par rapport aux fonds permanents. Une troisième alternative peut consister à mettre en place des fonds de crédit financés de manière extérieure et présentant des cycles de vie limités pour protéger les clients à court terme, tout en les incitant à développer des mesures d'auto-protection à moyen et long terme.
- Dans quelle mesure les fonds de crédit sont-ils adaptés à des types de catastrophes différents et à des zones moins exposées que le Bangladesh ? La plupart des fonds ont été développés pour faire face aux inondations dans des régions exposées chaque année à ce risque important. Pour être pertinents dans d'autres contextes, les fonds de crédit d'urgence devront peut-être couvrir une gamme plus large de catastrophes, sur une zone géographique plus étendue. Cependant, il faut pousser l'analyse plus loin pour comprendre de manière plus exhaustive les aspects liés à l'extension de la couverture des fonds de crédit d'urgence en dehors du Bangladesh.

Bien que les expériences traitées dans cette étude soient encore relativement récentes, la créativité et l'innovation de ces organisations apportent un éclairage important au débat sur les moyens dont disposent les IMF pour faire face à l'interruption d'activité, induite par une catastrophe naturelle.