

Les structures de refinancement nationales : une source locale de financement importante pour les IMF

Les structures de refinancement nationales d'IMF (*apex* en anglais) constituent une source importante de financement local pour la microfinance, une tendance encore accrue par la crise financière mondiale. Chaque année, plus de 2 milliards de dollars (USD¹) de fonds publics sont déboursés en faveur de la microfinance dans le monde par le biais de ces structures². Elles versent les concours reçus aux institutions de microfinance (IMF), la plupart du temps sous forme de prêts subventionnés et quelquefois sous forme de subventions³. Les montants mis à la disposition des IMF par ces fonds de refinancement sont presque aussi importants que les concours attribués par les bailleurs de fonds et les investisseurs à l'ensemble du secteur de la microfinance en 2007, soit environ 2,5 milliards USD⁴. L'importance de ces montants démontre le rôle notable des structures de refinancement d'IMF en tant que véhicules de transfert des fonds publics en direction de la microfinance.

En février 2009, le CGAP a réalisé une étude spécifique qui a identifié 76 structures de refinancement nationales dans le monde. Celles-ci sont plus particulièrement présentes en Amérique latine et en Asie du Sud (ces deux régions comptaient pour respectivement 69 % et 29 % du total des concours déboursés par les structures de refinancement en 2007), et en Afrique leur nombre a augmenté de façon significative depuis cinq ans, grâce à la création de huit structures de ce type entre 2003 et 2008.

Des données sont disponibles pour 47 de ces institutions, qui ont décaissé 1,8 milliard USD en 2006 et 2,3 milliards USD en 2007. En 2007, chacune des 15 structures de refinancement les plus importantes a déboursé un montant moyen de 151 millions USD.

La plupart de ces structures encore en existence ont été créées durant les années 1990 et les années 2000. PKSF, le grand fonds de refinancement bien

connu du Bangladesh, a été établi en 1990. On a assisté depuis à l'apparition régulière de nouvelles structures de ce type, dont 11 créées ces trois dernières années.

Définition des structures de refinancement nationales (*apex*)

Une structure de refinancement nationale est un ensemble de fonds constitué au niveau national dans le but d'accorder des prêts aux IMF qui les utilisent pour octroyer elles-mêmes des prêts à une clientèle à faibles revenus.

Les structures de refinancement nationales sont financées par des fonds publics, mais elles peuvent prendre des formes différentes : banques de développement, organisations non gouvernementales, programmes de subvention, banques commerciales privées et programmes spéciaux mis en place par un gouvernement ou un bailleur de fonds.

1 Les chiffres figurant dans la présente note proviennent d'une étude effectuée par le CGAP en collaboration avec *Enterprising Solution* entre août 2008 et février 2009.

2 Les structures de refinancement nationales sont quelquefois dénommées « structures de deuxième étage » en Amérique latine.

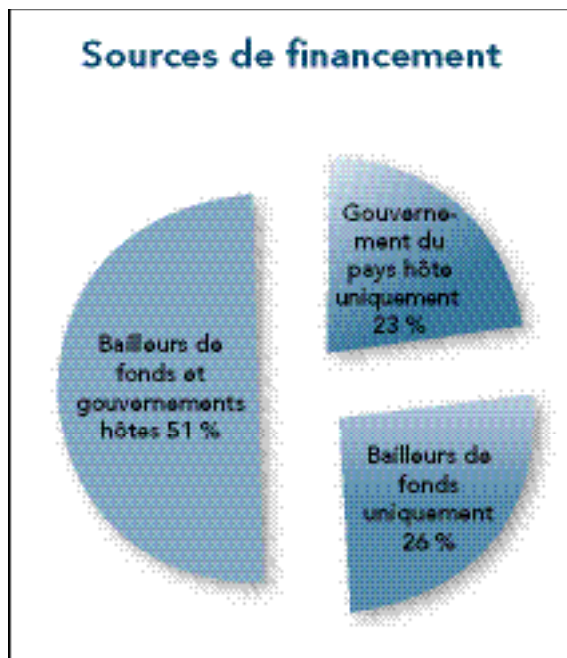
3 Le financement que consacrent les structures de refinancement nationales à l'assistance technique (AT) ne représente qu'une proportion relativement négligeable du montant total des engagements. En 2006, il représentait 2,9 % du montant total des engagements ; en 2007, la proportion était de 1,9 %. Les fonds d'AT les plus importants ont été déboursés en Asie du Sud et en Amérique latine.

4 Voir l'enquête effectuée par le CGAP auprès des bailleurs de fonds (<http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.1426/>).

Qui assure le financement des structures de refinancement nationales et pourquoi ?

Les structures de refinancement nationales sont financées par les fonds publics provenant de gouvernements nationaux ou par les capitaux accordés par les bailleurs de fonds de pays développés. La majorité d'entre elles sont financées aussi bien par des bailleurs de fonds publics internationaux (qui sont pour la plupart des agences bilatérales et multilatérales, ou des institutions de financement du développement [IFD]) que par des gouvernements nationaux. Près d'un quart de sont néanmoins financées exclusivement par les gouvernements des pays hôtes⁵. Au niveau international, les cinq organismes les plus importants en matière de contribution aux structures de refinancement sont la KfW, la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement, le FIDA et l'Union européenne.

Les bailleurs de fonds internationaux et les gouvernements sont très intéressés par les structures de refinancement nationales. Les uns comme les autres considèrent qu'elles fournissent le moyen d'augmenter l'accès aux services financiers et d'améliorer les moyens d'existence et la qualité de vie des pauvres. Pour un gouvernement, contribuer à une structure de refinancement nationale est une façon de signifier son engagement envers la finance inclusive et d'injecter des montants de liquidité significatifs au sein d'un grand nombre d'IMF que négligent en général les banques et les investisseurs commerciaux. Les bailleurs de fonds publics internationaux voient souvent dans les fonds de refinancement le moyen de stimuler le démarrage du secteur de la microfinance et de coordonner leurs financements. Ils leur offrent également l'occasion de transférer rapidement des sommes importantes sans avoir à procéder à la vérification et à la sélection de chaque détaillant. Les bailleurs de fonds y voient aussi une façon d'assurer parallèlement financement et assistance technique aux plus petites IMF ou aux régions que n'ont pas encore atteintes les investisseurs commerciaux.



Un rôle accru par la crise mondiale

La crise mondiale a encore renforcé l'intérêt des bailleurs de fonds de la microfinance pour les structures de refinancement nationales. Étant donné qu'elles constituent une source de financement en monnaie locale — contrairement aux investisseurs internationaux qui offrent les deux tiers de leurs crédits en devises fortes — elles n'exposent pas les IMF au risque de change. Elles se sont également révélées des partenaires stables et solides qui ont continué de financer les IMF durant la crise aux côtés des IFD. Les recherches effectuées par le CGAP sur les actions des gouvernements et des bailleurs de fonds en réponse à la crise financière indiquent que l'augmentation des fonds de

⁵ Dans quelques cas exceptionnels, les véhicules d'investissement en microfinance (VIM) ont également assuré un certain financement : on trouvera plus d'informations au sujet des VIM sur le site http://www.cgap.org/gm/document-1.9.38570/CGAPBrief_MIV.pdf

financement de la part de ces structures a été l'un des moyens les plus remarquables utilisés pour assurer le soutien de la microfinance durant la crise mondiale⁶. Les gouvernements de la Malaisie, du Cambodge et de l'Inde ont tous injecté des liquidités au sein du secteur de la microfinance de leur pays par l'intermédiaire de structures de refinancement des IMF⁷.

La performance en question

En dépit des montants significatifs de capitaux transférés par l'intermédiaire des structures de refinancement, on ne sait pas grand chose sur les moyens et la voie empruntés par ces capitaux pour rejoindre les marchés de microfinance, et sur les résultats accomplis. Il existe peu d'informations publiées au sujet de ces structures et presque pas d'informations sur les résultats des établissements de détail figurant dans leurs portefeuilles. Les quelques évaluations existantes ne fournissent pas d'indications claires sur lesquelles pourraient s'appuyer les bailleurs de fonds et les gouvernements pour décider comment structurer ces organisations ou déterminer s'il convient même d'y recourir.

Un cas spécial : la National Bank for Agricultural and Rural Development (NABARD) (Inde)

La NABARD est une banque publique créée en Inde en 1982. Elle a pour vocation la promotion de l'agriculture durable et équitable et du développement rural. Le financement de la NABARD est assuré par l'État indien et par la Reserve Bank of India. Il s'agit de la structure de refinancement nationale la plus importante du monde et elle a décaissé plus de 20 milliards USD pour la seule année 2007. En raison de son statut et de sa taille uniques, elle a été exclue des chiffres d'ensemble utilisés pour le présent document.

Les structures de refinancement nationales ont joué un rôle utile en assurant un financement à la microfinance dans les contextes de démarrage ou d'émergence du secteur financier (Afghanistan, Bangladesh, Bosnie ou Pakistan, par exemple), lorsque les capitaux commerciaux n'étaient pas disponibles. Elles ont également fourni des liquidités très nécessaires lorsque la crise financière a sévèrement restreint les sources commerciales de financement.

Il n'en reste pas moins que ces structures sont confrontées à plusieurs difficultés, dont certains problèmes soulevés par l'ingérence des affaires politiques dans la gouvernance. Dans certains cas, elles ont perdu de leur importance à mesure que se développaient les marchés de capitaux et que les IMF gagnaient l'accès aux capitaux commerciaux. Les pressions exercées en faveur du décaissement empêchent par ailleurs les dirigeants de ces fonds de refinancement de maintenir des normes de qualité, notamment dans les situations où ils ne peuvent investir que dans un nombre restreint d'IMF viables. En dernier lieu, certaines structures de refinancement ont entravé la bonne gestion des IMF dont elles assuraient le financement en imposant un plafonnement de leurs taux d'intérêt ou des méthodologies de prêt particulières (comme cela a été le cas au Sri Lanka et au Cambodge).

Plusieurs gouvernements et bailleurs de fonds s'interrogent aujourd'hui sur la façon de créer la prochaine génération de structures de refinancement⁸. En raison de leur taille et de leur importance croissante en tant que mécanisme de transfert de fonds publics au bénéfice de la microfinance, il est important que les gouvernements et les bailleurs de fonds s'attachent à examiner leur transparence et leur efficacité. Le CGAP prévoit de continuer à analyser et à documenter les conditions nécessaires pour faire de ce type de structure un véhicule de financement plus efficace pour les bailleurs de fonds et pour les gouvernements des pays hôtes.

6 On trouvera les résultats de cette enquête réalisée par le CGAP en août 2009 sur le site <http://www.cgap.org/gm/document-1.9.40985/Government%20responses%20to%20the%20Global%20Crisis%20%20Novemeber%202009.pdf>

7 Durant la crise, le gouvernement indien a injecté 1,5 milliard USD dans SIDBI à l'intention des PME et de la microfinance.

8 En mai 2008, un groupe de bailleurs de fonds publics et privés a rencontré des structures de refinancement à Delhi pour examiner leur rôle respectif. Voir <http://www.cgap.org/gm/document-1.9.3201/South%20Asia%20Funders%20Meeting%20Recommendations%20FINAL%20version.pdf>.

Toutes les publications du CGAP sont disponibles sur son site internet à l'adresse www.cgap.org.

1818 H Street,
NW MSN P3-300
Washington, D.C.
20433 États-Unis

Tél. : 202-473-9594
Fax : 202-522-3744

E-mail :
cgap@worldbank.org

© CGAP, 2010

Les structures de refinancement nationales les plus importantes*			
Fonds	Pays	Décaissements effectués en 2006 (USD)	Décaissements effectués en 2007 (USD)
FINDETER	Colombie	536 272 658	613 323 269
NAFIN	Mexique	417 415 215	408 142 726
PKSF	Bangladesh	190 770 000	295 790 000
SIDBI	Inde	78 335 319	169 503 820
CFN	Équateur	98 000 000	109 528 000
BMS	Mali	–	101 442 513
BANCOLDEX	Colombie	66 497 810	97 730 704
PPAF	Pakistan	68 512 486	96 907 995
MISFA	Afghanistan	45 950 252	54 286 048
BTS	Tunisie	39 000 000	43 000 000
FNI	Nicaragua	35 338 137	40 877 378
Funda-Pro	Bolivie	32 600 000	34 800 000
FFSA	Kazakhstan	–	31 932 320
DBZ	Zambie	13 582 723	23 818 551
Total		1 622 274 600	2 121 083 324

* En fonction du montant décaissé en 2007. Les experts régionaux du CGAP ont identifié les fonds les plus importants dans leur région.

AUTEURS :

Éric Duflos et Mayada El-Zoghbi