

Microfinance in the Wake of Natural Disasters: Challenges and Opportunities

Geetha Nagarajan
Development Alternatives, Inc.
June 1998

Microfinance et catastrophes naturelles : défis et opportunités

Résumé

De nombreuses institutions de microfinance (IMF) opérant actuellement dans des pays particulièrement exposés aux catastrophes naturelles ont subi les conséquences de telles catastrophes et ont joué un rôle actif durant la période qui a suivi. Ce document présente les expériences des IMF qui ont été directement exposées à des catastrophes naturelles. L'auteur fait la synthèse des enseignements tirés de telles situations et apporte des conseils aux bailleurs de fonds, aux décideurs et aux IMF.

Pour qu'une IMF soit performante et protège ses clients à la suite d'une catastrophe naturelle, les conditions suivantes doivent être remplies :

- les gouvernements ou les bailleurs de fonds doivent être capables d'entreprendre des actions de secours.
- L'économie locale doit être au moins partiellement monétisée.
- L'IMF doit avoir accès aux informations données par les systèmes de détection précoce des catastrophes, pour préparer ses clients et anticiper la protection de son portefeuille.
- L'IMF doit avoir la capacité de développer et de mettre en œuvre des stratégies de gestion du risque.
- La cohésion et la confiance doivent être présentes dans la communauté, de sorte que la pression des pairs puisse s'exercer efficacement.
- Le pays doit avoir une taille suffisante et bénéficier d'une diversité géographique et environnementale permettant la diversification des risques via l'assurance récoltes et l'assurance contre les risques.

Services

Le succès des services proposés par une IMF à la suite d'une catastrophe dépend d'un certain nombre de facteurs. Les plus importants sont la rapidité de l'intervention, la durée pendant laquelle l'IMF propose ses différents services, les types de produits financiers offerts par l'IMF, sa capacité à coordonner ses services avec ceux d'autres organisations d'aide humanitaire, et enfin la durée et les conditions des prêts. Ainsi, pour maintenir sa viabilité, une IMF ne doit jamais annuler les dettes de ses clients à la suite d'une catastrophe. Dans certains cas, cependant, des abandons de créances seront inévitables, par exemple lorsque le client est décédé ou porté disparu.

IMF établies. Les IMF établies peuvent engager des actions humanitaires immédiatement après une catastrophe, mais la durée de cette intervention doit être de préférence courte et suivie de l'octroi de prêts non subventionnés dans les phases de réhabilitation et de reconstruction. Toute

action d'une IMF pendant la phase de secours demande une coordination avec les autres organisations humanitaires, afin de garantir la circulation rapide et précise des informations ainsi que les services de la part de tous les acteurs.

La réussite des opérations menées par une IMF pendant les phases de réhabilitation et de reconstruction dépend de la rapidité de l'intervention. Pendant ces phases, les prêts d'urgence, les autorisations de retrait d'épargne et le rééchelonnement des dettes peuvent s'avérer plus importants que l'octroi aux clients de nouveaux crédits pour le remplacement des actifs ou le relogement. De nouveaux prêts peuvent être accordés environ six mois après la catastrophe, aux clients ayant prouvé leur aptitude à surmonter la crise grâce à d'autres moyens.

IMF récentes. Les institutions créées pour répondre aux catastrophes naturelles procurent aux populations touchées des services sociaux, une assistance technique, des formations et des services financiers limités, basés sur des subventions ou des prêts subventionnés ; elles ne sont pas en mesure de couvrir leurs charges d'exploitation pendant la période où elles assurent la prestation de ces services. Cependant, ces organisations peuvent se transformer en IMF capables de couvrir leurs coûts si les bailleurs de fonds prennent conscience du rôle de développement de la finance. Pour couvrir leurs charges, les IMF ont besoin d'un financement initial significatif des bailleurs de fonds.

Les nouvelles IMF doivent être créées après la phase de secours et les premiers temps de la réhabilitation, de manière à pouvoir mieux sélectionner les demandeurs de crédit et octroyer des prêts de meilleure qualité.

Charges d'exploitation

Fournir des services dans les conditions entraînées par une catastrophe induit des coûts à la fois directs et indirects : des coûts directs élevés en raison des faibles moyens logistiques, et des coûts indirects importants en raison des niveaux d'épargne réduits et des taux de remboursement plus faibles.

Les IMF récentes rencontrent plus de difficultés que les institutions établies qui servent les mêmes populations touchées par une catastrophe. En effet, les IMF récentes ont besoin de davantage de temps pour atteindre la pérennité financière que les IMF existantes. Les coûts initiaux du service de crédit dans des zones sinistrées sont très élevés pour les nouvelles IMF, mais peuvent être légèrement réduits en impliquant la communauté dans l'octroi de nouveaux prêts.

Pour les IMF établies, les charges d'exploitation sont plus faibles à partir du moment où la base de clientèle desservie pendant la période suivant une catastrophe se compose principalement d'emprunteurs renouvelant leurs crédits. Les plus anciens d'entre eux sont les plus susceptibles de respecter les remboursements après une catastrophe. Plus important, les IMF établies ayant déjà connu des catastrophes naturelles sont mieux préparées, ce qui diminue considérablement leurs charges d'exploitation.

En ce qui concerne les coûts associés à des produits spécifiques, les crédits à l'habitat et au remplacement d'actifs pour la réhabilitation et la reconstruction ne permettront la couverture des coûts que s'ils sont octroyés en temps opportun. Parallèlement, les services d'assurance destinés à mettre à l'abri les clients ou les portefeuilles des IMF de catastrophes chroniques requièrent des subventions, soit de la part de bailleurs de fonds, soit via des subventions croisées permises par d'autres services financiers de l'IMF.

Conception du programme

Pour être réussie, la conception d'un programme mis en place après une catastrophe exige une gestion attentive du risque, permettant de minimiser les impayés et les autres pertes financières. Les IMF géographiquement concentrées et disposant d'une base de clientèle restreinte ne peuvent gérer les risques elles-mêmes par des mécanismes tels que le rééchelonnement de crédits ou l'octroi de nouveaux crédits. A la place, ces organisations doivent déléguer la gestion du risque à

leurs clients via des dispositifs de diversification des activités ou des fonds d'urgence solidaires qui assurent le groupe contre le risque de catastrophe.

Utiliser la diversification comme moyen de minimiser les risques demande également l'examen minutieux des pratiques de prêt solidaire. La pratique de prêt solidaire avec responsabilité conjointe peut être sujette aux effets de covariance et aux impayés « en cascade » ; une personne en situation d'impayé peut entraîner tout le groupe à sa suite. En outre, les programmes solidaires offrant des crédits d'égal montant et prévoyant une responsabilité conjointe ne sont pas intéressants pour les clients durant les phases de réhabilitation et de reconstruction. Ces facteurs justifient le prêt individuel dans les régions subissant de fréquentes sécheresses.

La réussite des programmes passe également par des structures de gouvernance stables. Les groupes unis dirigés par des leaders respectés remboursent généralement mieux les crédits dans un contexte de catastrophe que lorsque le leadership est faible. De même, les IMF dotées d'un comité exécutif fort sont plus à même de faire face à une catastrophe naturelle, évitant à la fois l'ingérence politique et la mauvaise gestion des fonds.

Enfin, pour la bonne conception du programme, il est nécessaire de bien connaître la nature de la catastrophe afin de fournir des services ciblés efficaces.

Rôle de l'IMF dans l'aide humanitaire, la réhabilitation et la reconstruction

Les IMF peuvent assurer des services d'urgence auprès des clients (en fournissant par exemple de la nourriture, des vêtements, des abris et des soins médicaux) jusqu'à l'arrivée d'autres organismes de secours. Ces services sont parfois proposés à tous les individus appartenant aux communautés touchées, bien que sur une base limitée.

Les IMF établies ont développé des fonds destinés à la gestion des conséquences d'une catastrophe, afin d'aider les clients à faire face aux urgences. En outre, la promesse de prêts pour la reconstruction ou le remplacement d'actifs est considérée par les clients de l'institution comme une forme d'assurance contre les catastrophes.

Malgré leur rôle de protection des clients après une catastrophe, les IMF ne peuvent servir de « filet de sécurité » social pour l'ensemble de la population exposée dans les zones desservies. Les IMF peuvent fournir des services de secours provisoires sur une base non exclusive, mais les services de réhabilitation et de reconstruction ne sont accessibles qu'aux clients existants des institutions établies et aux clients sélectionnés des institutions récentes.

Préparation aux catastrophes et protection du portefeuille

Les nouvelles et petites IMF ont moins de mécanismes pour protéger leur portefeuille que les grandes institutions établies. Cela s'explique par le fait que, outre le manque d'expérience, les petites IMF nouvelles n'ont pas beaucoup de clients, ont une couverture géographique limitée, des niveaux de capitalisation plus faibles, et des clients ayant moins d'expérience ou un profil plus risqué.

Le développement de plans d'urgence et la formation en période normale destinés à préparer les clients sont des instruments essentiels pour protéger le portefeuille suite à une catastrophe. Former le personnel par des exercices de gestion de ce type de contexte et mettre en place des systèmes de détection précoce sont des moyens efficaces pour évaluer rapidement la situation, anticiper le niveau de risque du portefeuille, et se préparer.

La protection du portefeuille requiert des procédures comptables précises, adaptées au contexte de catastrophe. L'absence de telles procédures peut mettre une IMF dans l'incapacité de mesurer la détérioration de son portefeuille. Cela est particulièrement vrai pour les programmes autorisant les retraits et le reversement ultérieur de l'épargne outre l'octroi et le remboursement de prêts.

Certaines stratégies sont inefficaces pour protéger le portefeuille lors d'une catastrophe. Par exemple, le rééchelonnement de crédit, comme on l'a vu plus haut, est un mécanisme inefficace pour recouvrer les anciens crédits qui ne sont pas assortis d'une garantie matérielle. De même, les simples contrats contingents aux états réduisent la crédibilité des collecteurs d'une IMF, diminuant ainsi la capacité de l'institution à mettre son portefeuille à l'abri de niveaux élevés

d'impayés après une catastrophe. Ces contrats ne peuvent protéger les portefeuilles que s'ils sont assortis de dispositifs d'incitation.

Conseils

Bailleurs de fonds. Il n'est pas recommandé de démarrer une nouvelle IMF pendant les premières phases suivant une catastrophe, en particulier si cette IMF doit fournir des services sociaux pendant ces phases initiales. Dans ces moments-là, les IMF établies sont mieux équipées pour faire face, surtout si elles sont dotées d'un réseau dense d'agences.

Afin d'éviter que les coûts liés aux opérations de secours alourdissent les charges d'exploitation à long terme d'une IMF, les bailleurs de fonds peuvent octroyer des fonds de subvention, destinés à ces opérations. Si un bailleur de fonds n'intervient qu'une fois les opérations de secours lancées, il peut en compenser le coût, de sorte que l'IMF dispose de fonds nécessaires au démarrage de l'activité de crédit à la réhabilitation et à la reconstruction, dans les phases ultérieures de redressement. Les bailleurs de fonds ne doivent en aucun cas encourager les IMF à accorder des subventions financières aux clients, ou à annuler les anciennes dettes.

Les subventions accordées dans le cadre des secours aux sinistrés doivent être clairement limitées dans le temps. Les opérations de secours ne doivent pas se poursuivre dans la phase ultérieure de reconstruction.

Les bailleurs de fonds peuvent fournir un capital initial aux IMF établies afin de constituer des fonds d'urgence en période normale. Ces financements peuvent soutenir des opérations immédiatement après la catastrophe, avant l'arrivée de nouveaux fonds octroyés par des bailleurs. Les fonds des bailleurs peuvent également être employés pour former le personnel et les clients de l'IMF dans le cadre de la préparation aux catastrophes.

Les bailleurs peuvent encourager la recherche sur les produits adaptés aux situations de catastrophe (correspondant aux techniques financières, aux coûts et au timing des activités faisant suite à une catastrophe), sur les mécanismes de compensation du risque pour les IMF, et sur les programmes d'assurance permettant d'améliorer la capacité des clients à faire face. Les bailleurs sont également bien placés pour diffuser les informations concernant la gestion des catastrophes naturelles et les stratégies visant à atténuer les conséquences de catastrophe développées par les IMF.

Décideurs. Même les IMF établies ont un rôle limité dans la prestation de services aux victimes d'une catastrophe, et qui plus est, ces services sont principalement destinés à leur clientèle. Les subventions de l'Etat peuvent emprunter les circuits des IMF seulement si ces dernières sont en mesure de gérer ces subventions à but humanitaire en même temps que leurs programmes de crédit. Dans tous les cas, l'activité subventionnée ne doit pas nuire à la crédibilité de l'IMF en tant qu'intermédiaire financier prudent. En outre, la coordination entre les différents agents opérant dans le sillage d'une catastrophe doit être encouragée et activement appuyée.

Des politiques telles que l'annulation des créances ne doivent jamais être appliquées, car elles compromettent la viabilité de l'IMF et ne profitent pas aux victimes non-emprunteurs.

IMF. Toute opération de secours entreprise par une IMF doit être brève et ne doit pas impliquer de crédits ou de subventions financières. Lorsqu'une IMF participe aux secours lors d'une catastrophe, elle doit avertir ses clients que les services correspondants ne sont proposés qu'à court terme. La communauté doit comprendre que (1) les services de secours sont financés par l'Etat ou des bailleurs de fonds, et que l'IMF fonctionne seulement comme un agent chargé de délivrer ces services sur une courte durée, et que (2) les opérations de secours ne constituent pas l'activité principale de l'IMF.

Les IMF doivent utiliser des guichets séparés et des noms spéciaux pour les programmes et les produits financiers destinés à aider les victimes d'une catastrophe, afin de bien distinguer les activités liées à la catastrophe des activités régulières. Les guichets et produits spéciaux ne doivent être employés que pour un temps déterminé.

Un programme complet de préparation aux catastrophes, mis en œuvre en période normale, peut être l'un des outils les plus efficaces pour aider les IMF à gérer les situations de catastrophe d'une manière systématique et viable. Comme on l'a vu précédemment, un autre outil efficace pour protéger le portefeuille et les clients est la diversification des activités des clients et du portefeuille de l'IMF.