

SYSTÈMES DE GARANTIE DE CRÉDIT : FACILITER LE FINANCEMENT DES MICRO, PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES EN AFRIQUE PENDANT LA PANDÉMIE DE COVID-19



CONTENTS

RÉSUMÉ	3
1 INTRODUCTION	5
2 COMPRENDRE LE FONCTIONNEMENT DES SYSTÈMES DE GARANTIE DE CRÉDIT	6
3 PRINCIPALES CONCLUSIONS	10
4 ENJEUX ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES CONCLUSIONS DU RAPPORT	18
5 ÉTAPES SUIVANTES	19
ABRÉVIATIONS	21
RÉFÉRENCES	21

REMERCIEMENTS

La présente compilation d'études de cas est une publication du Groupe de travail sur le financement des petites et moyennes entreprises (PME) et de ses membres.

Contributeurs :

Nous remercions tout particulièrement Cyril Benoiton (Banque centrale des Seychelles) et Nxumalo Gcina (Banque centrale d'Eswatini) pour leurs contributions au présent rapport, ainsi que les membres suivants qui ont pris part à l'enquête : Bank Al-Maghrib, Banque d'Angola, Banque centrale du Libéria, Banque centrale du Malawi, Banque centrale de Tunisie, Banque centrale d'Eswatini, Banque Centrale de Mauritanie, Ministère des Finances de Zambie, Banque centrale de Gambie, Centre pour l'inclusion financière d'Eswatini, BCEAO, Banque de Sierra Leone, Banque centrale du Nigéria, Banque Centrale du Congo, Banque du Ghana, Banque centrale des Seychelles, Banque de Namibie, Fonds de Garantie des Investissements Prioritaires du Sénégal et Banque de Tanzanie.

Au sein de l'Unité de gestion de l'AFI nos remerciements à : Nik Kamarun (Gestionnaire principal de politiques de financement des PME), Aban Haq (Chef de projet, Champions des services financiers numériques) et Audrey Hove (Spécialiste de politiques d'inclusion financière intégrant la dimension de genre).

Nous tenons à remercier les institutions membres de l'AFI ainsi que les partenaires et donateurs qui ont généreusement contribué à l'élaboration de la présente publication.

Cette publication est sponsorisée par la Mastercard Foundation dans le cadre de l'Initiative de réponse de l'AFI à la COVID-19.

RÉSUMÉ

Contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres régions où les systèmes de garantie de crédit (SGC) ont été l'une des initiatives les plus privilégiées pour atténuer les difficultés de financement auxquelles les petites entreprises ont fait face pendant la pandémie de COVID-19, en Afrique subsaharienne (ASS), seule une petite poignée de pays a eu recours aux SGC comme stratégie de riposte à la crise.

À cet égard, sur la base de recherches documentaires, d'études de cas par pays et d'enquêtes auprès d'experts des institutions membres de l'AFI en Afrique subsaharienne, la compilation suivante d'études de cas porte sur le rôle des SGC dans l'amélioration du financement des PME pendant la pandémie de COVID-19. L'objectif de cet exercice est de partager avec les autres membres du réseau de l'AFI les enseignements de cette expérience ainsi que les stratégies pertinentes de riposte à la crise pouvant être envisagées à l'avenir.

1. JUSTIFICATION ET AVANTAGES DES SYSTÈMES PUBLICS DE GARANTIE DE CRÉDIT (SPGC)



Les SGC sont des mesures gouvernementales importantes de riposte aux crises. Ils jouent le rôle de garants et assument une part des risques de crédit afin d'inciter les institutions de prêt à répondre aux difficultés de

financement rencontrées par les micro, petites et moyennes entreprises (MPME) pendant la pandémie de COVID-19. Ces dispositifs peuvent non seulement assurer la survie des entreprises, mais également aider les MPME à se forger au fil du temps une renommée en matière de crédit et de solvabilité, à créer des opportunités commerciales pour les prestataires de services financiers afin de servir les segments de la population mal desservis et à mobiliser des capitaux privés auprès des banques pour stimuler les flux de capitaux dans l'économie. Cela peut avoir un effet d'entraînement grâce auquel les MPME peuvent se développer et étendre leurs activités, créer de nouveaux emplois et contribuer au développement du pays.

2. ENSEIGNEMENTS POSITIFS TIRÉS DES INITIATIVES DE SGC DANS LES PAYS D'ASS

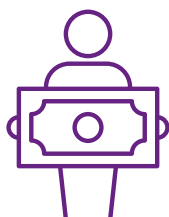


La mise en place d'un SGC en tant que plan de développement à long terme peut améliorer la capacité des entreprises à être plus souples et à s'adapter aux crises. Un échantillon de pays étudiés disposant déjà d'un SGC, comme le Lesotho et la Côte d'Ivoire, semblent avoir réagi plus rapidement pendant la crise de la COVID-19, en apportant les ajustements nécessaires pour satisfaire les bénéficiaires. De plus, les SGC peuvent être des outils nécessaires pour atteindre les groupes exclus. À titre d'exemple, le Kenya a prévu qu'une part importante des fonds du SGC devait cibler les femmes, les jeunes et les personnes ayant un handicap. Ces segments de la population ont tendance à être touchés de manière disproportionnée par les crises. Enfin, les SGC fondés sur une collaboration multipartite plus active peuvent améliorer la transparence et le suivi des performances, comme en Afrique du Sud.

Les principales conclusions et incidences peuvent être résumées comme suit :

1

Justification et avantages des Systèmes publics de garantie de crédit (SPGC)



2

Enseignements positifs tirés des initiatives de SGC dans les pays d'ASS



3

Points faibles observés dans les SGC des pays d'ASS



4

Possibilités de renforcer les SGC



3. POINTS FAIBLES OBSERVÉS DANS LES SGC DES PAYS D'ASS



L'impact et la portée des SGC étudiés ont été relativement faibles parce que les MPME ont peu bénéficié des SGC publics pendant la COVID-19. Parmi les raisons identifiées expliquant cette faible utilisation, figurent :

- > un soutien connexe insuffisant des MPME visant à améliorer les chances d'approbation des demandes, comme des formations gratuites sur la manière de remplir les formulaires de demandes de garantie et de fournir les renseignements complémentaires sous des formats normalisés;
- > des retards dans le déploiement des dispositifs car, bien que les SGC étaient conçus pour atténuer les effets de la crise, la plupart n'ont commencé à fonctionner qu'après le pic de la pandémie de COVID-19 ;
- > une sensibilisation du public insuffisante et un réseau de distribution bancaire limité ne permettant pas d'assurer l'accès aux prêts couverts par le SGC ;
- > une lourdeur des démarches administratives et un manque de transparence, entre autres obstacles.



4. POSSIBILITÉS DE RENFORCER LES SGC

Afin de maximiser le potentiel des SGC en tant qu'outil stratégique pour améliorer la résilience financière des MPME et la gestion des ripostes aux crises, il est recommandé de :

- > fournir des services de soutien complémentaires aux MPME pour renforcer leurs capacités à postuler pour le

SGC, leur donner davantage d'assurance pour postuler et réussir, en particulier pour les MPME du secteur informel ;

- > accroître la sensibilisation et l'information du public sur les procédures du SGC et les avantages associés, y compris les conditions assouplies à cause de la crise, pour permettre la participation d'un large éventail d'institutions de prêt et de bénéficiaires/emprunteurs ciblés ;
- > étendre les possibilités de collaboration avec des organisations qui ont des liens avec la base (coopératives ou associations de garantie mutuelle) pour élargir le réseau de distribution du SGC et atteindre les MPME les plus touchées ou en difficulté. Les entreprises Fintech doivent également avoir la possibilité de participer en tant que prêteurs, notamment parce qu'elles disposent des modèles très flexibles pour évaluer les demandes de prêt ;
- > poursuivre simultanément les initiatives locales pour renforcer l'infrastructure de crédit adéquate (bases de données de notation de crédit et registres de garanties) pour améliorer l'efficacité et la transparence dans l'évaluation des demandes de prêt garanties par le SGC ;
- > mettre en place une entité spécialisée dédiée, avec un mandat clair pour administrer le SGC et réduire les goulets d'étranglement administratifs, assurer le déploiement en temps utile des interventions liées au SGC, simplifier les procédures de candidature et suivre les progrès et la durabilité des objectifs du SGC.



Female chef preparing food, Lesotho. (Ariadne Van Zandbergen/Alamy Stock Photo)

1 : INTRODUCTION

Contexte et objectifs

A l'échelle mondiale, il est prouvé que les MPME jouent un rôle important dans le développement économique des pays. C'est particulièrement le cas dans les économies émergentes d'Afrique, où la plupart des MPME opèrent au niveau microéconomique et représentent l'essentiel de la production du secteur privé et du total des emplois disponibles.

Néanmoins, les MPME présentes en Afrique sont confrontées à des défis omniprésents liés aux difficultés de financement, qui menacent leur pérennité et leur croissance et les rendent particulièrement vulnérables aux chocs économiques soudains, à l'image de celui causé par la pandémie de COVID-19.



Le déficit de financement qui touche les MPME à fort potentiel de croissance est particulièrement préoccupant, car il se traduit par une perte considérable d'opportunités pour les économies en développement.

Alors que la contraction de l'économie mondiale due à la pandémie de COVID-19 a affecté toutes les entreprises, les MPME sont confrontées à des incertitudes et à des risques encore plus grands en termes de perte de leurs moyens de subsistance. Compte tenu du fait que la plupart des MPME africaines interviennent dans le secteur informel (AFI, 2021a), dont les activités sont pour l'essentiel menées en personne et sur place, les revenus et activités commerciales des MPME ont considérablement diminué en raison des confinements imposés comme mesure de prévention (IFC, 2021). À ce titre, les MPME des pays d'ASS ont rencontré des difficultés énormes pour assurer le financement de leur fonds de roulement et des investissements nécessaires pour leur permettre de s'adapter au nouvel environnement commercial. Les décideurs politiques du monde entier ont mis en place un large éventail de mesures destinées à assurer un flux de crédit en direction des entreprises, y compris des MPME, afin de contenir les répercussions de la crise (AFI, 2021b).

Alors que certaines mesures ont été prises pour renforcer la capacité de prêt des banques en préservant leur capital, en encourageant la souplesse dans la restructuration des prêts, voire des subventions directes du secteur public, et de prêts aux ménages et aux entreprises, d'autres initiatives avaient pour objectif d'inciter les institutions financières à mobiliser le potentiel dont elles disposent

pour fournir des flux de capitaux au secteur privé, tout en encourageant les MPME des secteurs touchés par la crise à souscrire des prêts afin de poursuivre leurs activités.

Les prêts bancaires, bien que très insuffisants, restent une source courante de financement externe pour les MPME. Cependant, les MPME sont généralement considérées comme des clients à haut risque. Faute de disposer d'un historique de solvabilité ou d'informations fiables concernant les performances passées et les perspectives de croissance des MPME, les banques ont tendance à leur exiger des garanties excessives et à leur appliquer des taux d'intérêt plus élevés destinés à couvrir les pertes éventuelles en cas de défaut de paiement.



Puisque les MPME, en particulier les start-ups et celles détenues par des groupes marginalisés, disposent rarement des garanties suffisantes pour répondre à ces exigences, elles se trouvent privées d'accès équitable au financement.

Ceci est d'autant plus vrai lors d'événements inattendus aussi graves que la pandémie actuelle. En outre, compte tenu de l'incertitude qui prévaut durant cette période, les banques deviennent, comme on peut s'y attendre, très peu enclines à prendre des risques. Pour limiter les risques de rationnement excessif du crédit, aider les banques à faire face à l'augmentation de la demande de prêts et aider les MPME à éviter la faillite, de nombreux pays ont mis en place des systèmes de garantie de crédit (SGC) pour fournir des garanties publiques pour les prêts bancaires (Ayadi & Shaban, 2021).

Les SGC ont pour effet de transférer vers l'État une partie des risques et des pertes potentielles associés aux crédits, limitant ainsi les coûts et risques supportés par les banques. Par ailleurs, un SGC conçu de manière approprié est considéré comme induisant moins de distorsions du marché que d'autres catégories de mesures, telles que les prêts à taux bonifiés ou les lignes de crédit ciblées.

La présente compilation d'études de cas menées dans les pays d'ASS examine les principales initiatives en matière de SGC lancées par les régulateurs et les décideurs du secteur financier dans la région, ainsi que le rôle des SGC dans la fourniture de liquidités et l'atténuation de l'impact de la COVID-19 sur les MPME. Cette démarche a pour but de tirer des enseignements qui serviront aux autres membres du réseau de l'AFI et de mettre en lumière des stratégies de riposte à la crise pouvant être envisagées à l'avenir. Ce rapport repose principalement sur un ensemble de recherches documentaires menées à partir de documents publics sur les stratégies de riposte économique à la COVID-19 spécifiques à chaque pays. Il est en outre complété par une enquête menée auprès des principales institutions membres de l'AFI en Afrique subsaharienne.

L'objectif de l'enquête était d'approfondir les modalités pratiques des SGC visant à réduire l'impact de la pandémie de COVID-19.



Catalogue des politiques de financement des MPME en

> [Voir le catalogue](#)

Un examen du Catalogue des politiques de financement des MPME en Afrique (Policy catalogue of MSME financing in Africa) a révélé que les garanties de crédit étaient relativement plus répandues dans les pays de l'Afrique du Nord, par rapport au reste du continent. Le présent rapport met l'accent sur quatre pays (Kenya, Côte d'Ivoire, Lesotho et Afrique du Sud).

Il y inclut également des expériences provenant des autres pays d'ASS, de manière à enrichir l'analyse proposée. En outre, les auteurs ont compilé une base de données Excel sur les initiatives liées à des SGC qui ont été recensées en ASS, qui peut être consultée en complément aux études de cas présentées dans le rapport. Enfin, le rapport présente les forces, les faiblesses et les possibilités d'amélioration des SGC existants dans les pays de l'Afrique subsaharienne.

Il propose une série de considérations stratégiques pour la conception et la mise en œuvre des SGC dans le contexte africain, en particulier dans la perspective de gestion de crise.

2 : COMPRENDRE LE FONCTIONNEMENT DES SYSTÈMES DE GARANTIE DE CRÉDIT

2.1 DESCRIPTION

Les SGC ont été considérés comme un outil politique important grâce auquel les États ont pu inciter les banques à surmonter les difficultés de financement rencontrées par les MPME pendant la pandémie de COVID-19.

En effet, des mécanismes supplémentaires sont souvent nécessaires pour corriger la perception que les institutions financières ont des MPME en les considérant comme des clients à haut risque pour permettre à ces entreprises un accès à une offre de crédit appropriée. C'est à ce niveau que les SGC peuvent jouer un rôle important. Ils représentent une forme de mécanisme de partage des risques, dans lequel un tiers intervient en tant que garant pour fournir une couverture partielle ou totale du risque de crédit aux prêteurs, leur permettant ainsi d'accorder des prêts à des clients qui ne disposent peut-être pas de garanties bancaires suffisantes (OECD, 2018). Dans ce dispositif, le tiers garant fournit des services d'atténuation des risques, le plus souvent en contrepartie de frais, selon des conditions prédéfinies qui précisent le montant couvert en cas de défaut, les modalités d'activation de la couverture et les responsabilités incombant à chaque partie contractante.



Le rapport de l'AFI consacré à la portée et l'évaluation de l'accès des MPME à l'écosystème financier en Afrique (Scoping and assessment report on MSME access to the finance ecosystem in Africa) a révélé que les institutions financières identifient les SGC comme un mécanisme important pour atténuer certains risques auxquels elles sont exposées lorsqu'elles prêtent aux MPME (AFI, 2020a)

Plutôt que de fournir directement des capitaux aux MPME, les contrats de garantie du SGC par lesquels des acteurs de développement et/ou le secteur public s'engagent à assumer une part de la responsabilité au titre des dettes ou pertes potentielles futures qui auraient été normalement supportées par les prêteurs commerciaux en cas de défaillance.

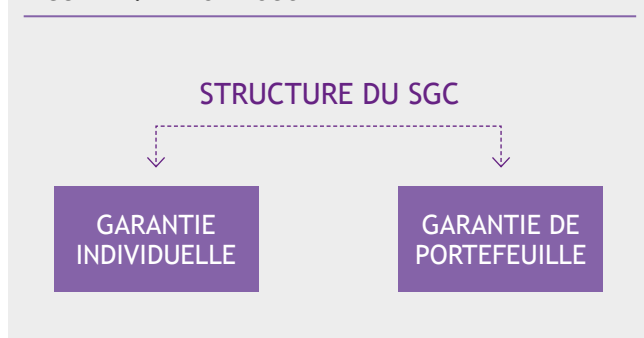
JUSTIFICATION DE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT

L'intervention de l'État est souvent nécessaire pour mettre en place un SGC et assurer qu'il dispose des capitaux suffisants pour couvrir ses engagements. Toutefois, cela n'exclut pas le co-investissement ou la copropriété par d'autres acteurs intéressés, tels que les institutions de financement du développement et le secteur privé. Les systèmes publics de garantie de crédit (SPGC) sont une composante essentielle de l'infrastructure de crédit permettant de surmonter les défaillances du marché au sein de l'écosystème financier. Certaines lacunes sont notamment liées à l'absence de mécanismes efficaces de partage de l'information sur le crédit entre les institutions financières, à la faible application des droits des créanciers, et à l'insuffisance des systèmes de garantie appropriés dans les pays d'ASS. Tous ces facteurs peuvent exacerber les difficultés rencontrées par les MPME en matière d'accès au financement (AFI, 2020a). En tant qu'outil d'atténuation des risques, les SGC peuvent être structurés de manière à réduire la probabilité de défaillance et à augmenter le taux de recouvrement, le cas échéant.

STRUCTURE

Les SPGC peuvent être structurés de différentes manières (Chatzouz, Gereben, Lang, & Torfs, 2017). La figure 1 décrit deux structures couramment utilisées.

FIGURE 1 : TYPES DE SGC



Dans le cas des garanties individuelles, le mécanisme de garantie est proposé directement aux MPME et peut être présenté comme garantie aux prêteurs. Cela peut impliquer que le SPGC évalue chaque demande de garantie et statue au cas par cas. Dans le cas des garanties de portefeuille, la garantie est fournie aux prêteurs pour servir de caution à leur portefeuille de prêts accordés à des MPME éligibles. Les demandes de garantie émanant des MPME sont alors souvent transmises par le prêteur. Le financement des SPGC est généralement assuré au moyen de crédits budgétaires périodiques. Toutefois, ce financement peut également provenir de partenaires de développement internationaux, du secteur privé et/ou d'une combinaison de tous ces acteurs.

GESTION

Il existe deux approches courantes pour la gestion des SPGC (Pombo, Molina, & Ramírez, 2020) :

- > un organisme spécialisé doté d'une entité juridique distincte, comme en Angola, en Côte d'Ivoire et au Mali. Ces entités gèrent le SGC, assurent son fonctionnement et assument généralement le risque de couverture sur leur capital et
- > un fonds de garantie de crédit, géré par un service rattaché à une structure ou un organisme existant qui assure différentes missions et conduit en parallèle d'autres activités. Ces opérateurs agissent en simples administrateurs de fonds et n'assument pas de risque sur leur capital, c'est notamment le cas en Afrique du Sud, en Eswatini, au Kenya, au Lesotho et en Namibie.

2.2 POINTS FORTS / AVANTAGES DES SGC

Les SGC ont été amplement utilisés depuis de nombreuses décennies, dans des contextes nationaux différents et avec des niveaux de succès variables.

Certaines études réalisées par divers organismes, dont la Société financière internationale, l'Organisation de coopération et de développement économiques, la Banque africaine de développement ou le Fonds européen d'investissement, relèvent l'influence positive qu'un SGC bien conçu peut exercer sur le financement des MPME. Il existe de nombreux avantages potentiels associés aux SPGC au point de vue économique :

- > **Moins de distorsions du marché** : Les SPGC engendrent moins de distorsions du marché que d'autres interventions stratégiques, telles que les programmes de prêts directs ou les banques publiques (Saadani, Arvai, & Rocha, 2011). En effet, ils impliquent souvent moins d'interférences dans l'attribution des crédits et utilisent les banques commerciales comme principal vecteur pour l'octroi de prêts ;
- > **Promotion de l'inclusion financière des MPME et opportunités commerciales offertes aux prestataires de services** : Les facilités de garantie peuvent débloquent l'accès au financement à grande échelle en faveur de MPME exclues qui ne disposent pas de garanties suffisantes alors qu'elles sont solvables, parce qu'elles atténuent ou en diversifient les risques supportés par les institutions financières officielles qui servent cette clientèle, et qu'elles favorisent la concurrence entre les prestataires de services financiers. Cela peut inciter les institutions financières à proposer leurs services à des segments jusqu'alors non desservis, en leur ouvrant l'accès à des fonds externes grâce à l'assouplissement des exigences en matière de garanties ;

Dans certains pays, les MPME doivent normalement fournir des garanties pouvant atteindre le double du montant du prêt demandé. En accordant davantage de prêts aux petites entreprises, les établissements de crédit acquièrent de l'expérience dans la gestion de cette catégorie de prêts, ce qui favorise le

développement de ce segment du marché. À mesure qu'elles gagnent en expérience dans l'octroi de prêts aux petites entreprises, les banques peuvent définir des approches de réduction des coûts de transaction, améliorant ainsi la rentabilité de la fourniture de crédit aux petites entreprises. Les MPME peuvent en outre renforcer leur solvabilité en fonction de leur capacité de remboursement ;

- > **Mobilisation des capitaux privés pour optimiser des ressources publiques limitées** : Étant donné que le financement et le décaissement des prêts incombent généralement aux banques commerciales dans le cadre des SPGC, l'État doit mobiliser au titre de ces systèmes des flux de trésorerie initiaux bien plus faibles que pour d'autres dispositifs. Ainsi donc les SPGC se révèlent utiles en cas de contraintes budgétaires ou de contestations de besoins immédiats de ressources publiques, comme ce qui a été observé dans le cas de la pandémie ;
- > **Réponse aux défaillances du marché liées à l'asymétrie de l'information et à la mauvaise sélection** : Les MPME ont souvent du mal à fournir des informations appropriées sur leur solvabilité. Cela crée une incertitude dans l'évaluation des taux de rendement du projet et de l'intégrité de l'emprunteur. La collecte de telles informations sur les MPME peut être difficile et coûteuse, en particulier lorsque le volume/ montant de la transaction est faible. En

conséquence, les institutions financières peuvent recourir à une allocation de crédit sous-optimale en se montrant rigides et plus disposées à conserver leur clientèle d'emprunteurs existants ou plus familiers, excluant ainsi d'autres emprunteurs potentiellement plus sûrs. En fournissant une assistance technique aux banques pour permettre une évaluation plus précise des risques de crédit, les SGC peuvent améliorer la capacité des banques à prendre des décisions appropriées en matière d'octroi de prêts. De même, en fournissant des services de soutien connexes aux MPME et en formant les entrepreneurs, les SGC peuvent aider à combler le déficit d'information et à réduire ces lacunes ;

- > **Crédit et additionnalité économique** : Bien qu'il ne soit pas facile de les mesurer et de les isoler des initiatives de développement concurrentes plus larges, uniquement à cause du fait que les bénéficiaires profitent du SGC, les SGC peuvent contribuer à accroître le volume total et la valeur des flux de crédit octroyés par les banques à des MPME fiables. Les effets d'entraînement ou les résultats obtenus peuvent améliorer la résilience des MPME, le revenu et la qualité de vie des ménages des emprunteurs, renforcer l'activité économique en termes de ventes, d'emplois, de développement de produits ou d'efficacité, et ainsi contribuer à la croissance économique.

FIGURE 2 : SYNTHÈSE DES AVANTAGES POTENTIELS DES SPGC

ACTION	RÉSULTAT	RÉSULTAT INTERMÉDIAIRE	RÉSULTAT SOUHAITÉ	IMPACT
Mise en œuvre du SGC et des activités connexes.	<ul style="list-style-type: none"> > Les institutions financières bénéficient d'un mécanisme de partage des risques. > Les MPME bénéficient du soutien du SGC. 	<ul style="list-style-type: none"> > Augmentation des prêts à des MPME solvables mais exclues. > Les institutions financières étendent la gamme de services vers des MPME mal desservies et de nouveaux marchés. 	<ul style="list-style-type: none"> > Les MPME évoluent et se développent. > Renforcement de la résilience des MPME. > Les MPME se forgent une réputation en matière de crédit. 	<ul style="list-style-type: none"> > Amélioration de la productivité et de la production économique. > Effet multiplicateur, p. ex. création d'emplois et contribution à la croissance nationale. > Amélioration du bien-être entraînant une réduction de la vulnérabilité, du taux de pauvreté, etc.

2.3 POINTS FAIBLES DES SGC

La mesure dans laquelle la mise en œuvre d'un SGC permet effectivement d'obtenir les avantages décrits fait l'objet de débats. Bien que des études font état de cas pratiques de tels avantages, des preuves empiriques de la nature exacte et de l'ampleur de l'impact des SGC ne sont pas convaincantes. Pour certains, les SGC ne remédient pas aux principaux obstacles sous-jacents à l'accès au crédit (Asian Development Bank, 2016). Des obstacles, tels que l'inadéquation des produits financiers pour les MPME ou la faible pénétration des banques dans les zones reculées, ne sont pas levés par la simple mise en place d'un SGC. Les SGC ont la réputation d'afficher des taux de défaut et des recouvrements qui ne répondent pas aux attentes. C'est pour cette raison qu'un certain nombre de SGC ont été abandonnés ou sont devenus inopérants (Hansen, et al., 2012). Il existe également un risque que les SGC augmentent le risque moral des emprunteurs et des prêteurs (Green, 2003). Les emprunteurs peuvent en effet se sentir moins tenus de rembourser les prêts garantis. D'autre part, les banques pourraient se montrer plus laxistes dans leurs fonctions d'évaluation des risques ou de suivi de la clientèle, compte tenu de la réduction du risque global que présente le SGC.

D'autres critiques portent entre autres, sur la complexité de la conception du mécanisme, la hausse des coûts administratifs et l'incitation des MPME à dépendre des prêts bancaires, ce qui pourrait être contre-productif pour la diversification de leurs sources de financement. Par conséquent, les pays doivent appréhender l'ensemble des défis et des coûts associés lorsqu'ils définissent la structure appropriée pour la mise en place d'un SGC.

3 : PRINCIPALES CONCLUSIONS

3.1 NIVEAU D'UTILISATION DES SGC EN ASS PENDANT ET APRÈS LA PANDÉMIE DE COVID-19

L'examen des stratégies de riposte économique à la COVID-19 dans les pays membres de l'AFI montre que les SGC ont été relativement moins utilisés dans les pays d'ASS que dans d'autres régions.

50 %

Selon l'instrument de suivi des politiques du Fonds monétaire international, environ 50 % des 131 pays ont adopté une initiative de SGC en faveur des MPME (IFC, SME Finance Forum & G20's GPFI, 2021).

Le taux d'adoption était particulièrement plus important dans les pays à revenu élevé et à revenu intermédiaire supérieur. Plus des deux tiers des pays du G20 ont mis en place des SGC comme initiatives de riposte à la crise de la COVID-19 en faveur des petites entreprises. Si les objectifs et les modèles opérationnels étaient assez similaires dans les pays d'ASS, la taille des fonds et la nature des bénéficiaires cibles variaient légèrement, certains pays de la région mettant l'accent sur des secteurs prioritaires. Concernant l'accent spécifique mis sur des MPME appartenant à des femmes ou à des jeunes, cet aspect n'était pas du tout pris en compte pour les raisons suivantes :

NOMBRE DE PAYS AYANT MIS EN PLACE UN SGC DANS LE CADRE DE LEUR RIPOSTE À LA COVID-19

L'étude a montré qu'environ 18 des 45 pays d'ASS représentés dans le réseau des membres de l'AFI (40 %) ont utilisé un SGC comme stratégie d'atténuation de la crise liée à la COVID-19 pour soutenir les petites entreprises. Les SGC identifiés étaient essentiellement axés sur la mission des pouvoirs publics qui consistait à fournir un soutien d'urgence aux entreprises en difficulté et à contribuer à la stabilisation de l'économie face au choc causé par la pandémie.

RAISONS DU NON-RECOURS AUX SGC

L'étude a révélé que les deux principales raisons évoquées par les pays qui n'ont pas mis en place de SGC comme outil de riposte économique face à la COVID-19 étaient, d'une part, la préférence accordée à d'autres initiatives d'aide adaptées au contexte local et, d'autre part, la réticence du garant, en l'occurrence, un organisme public, à ajouter des passifs éventuels à son bilan.

TAILLE DU FINANCEMENT

Au cours de la période concernée, les montants budgétaires du secteur public alloués aux SGC étaient variables. Ces écarts peuvent s'expliquer par la priorité accordée au SGC dans le cadre de la stratégie globale de riposte économique, par les objectifs du fonds de garantie et la nature des besoins de financement pris en compte (fonds de roulement ou investissement) et, naturellement, par la taille de l'économie. Par exemple, l'Afrique du Sud et le Sénégal ont alloué les montants les plus élevés, soit environ 6,2 milliards USD et 350 millions USD respectivement, tandis que des pays comme le Zimbabwe et le Burkina Faso ont débloqué environ 8,3 millions USD et 20 millions USD respectivement.



Shop owner wearing a face mask, Cape Town, South Africa. (REUTERS/Alamy Stock Photo)

BÉNÉFICIAIRES CIBLES

Les principaux bénéficiaires cibles identifiés étaient les MPME. Cependant, il convient de noter que, seuls 16 % des SGC des 18 pays identifiés mentionnent expressément les entreprises appartenant à des femmes et à des jeunes comme bénéficiaires cibles.

TAUX DE COUVERTURE

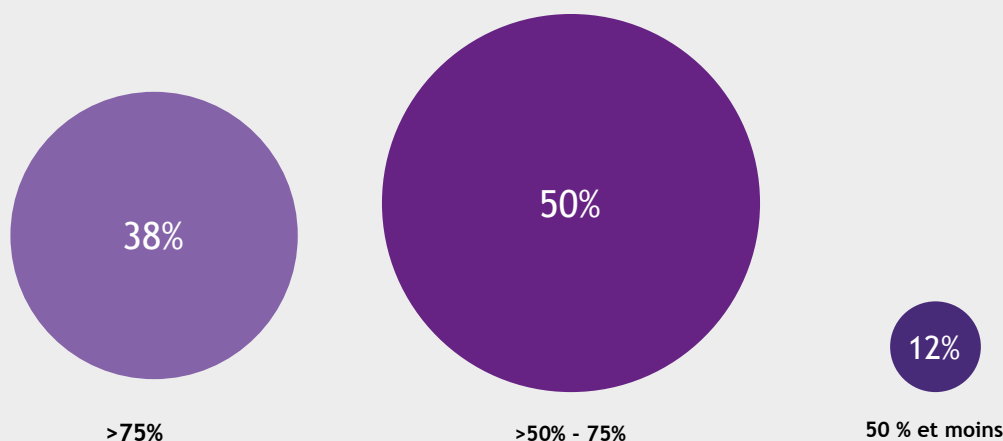
À l'exception de très peu de pays, la part de risque assumée par l'État est relativement élevée et suffisante pour susciter l'utilisation du SGC.

PRINCIPAUX DÉFIS

La figure 4 met en évidence les principaux défis rencontrés par les représentants des pays membres du réseau de l'AFI dans la mise en œuvre des SGC.

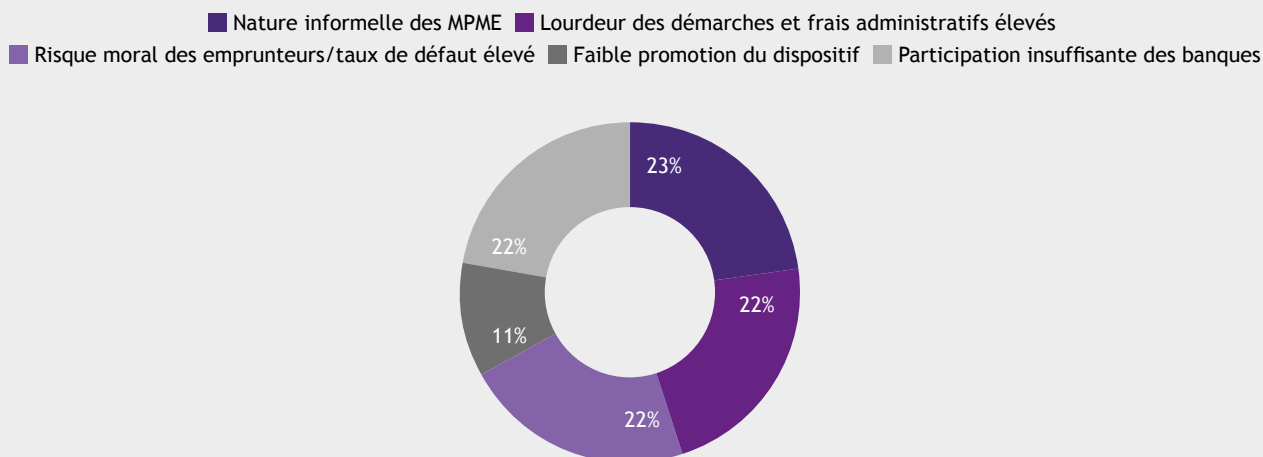
Les MPME interviennent principalement dans le secteur informel, et ne disposent pas d'antécédents financiers adéquats ou de capacité de présenter des justificatifs probants. Il est à noter que le fait que des MPME souhaitant bénéficier d'un SGC (et d'autres candidats potentiels) présentent des documents incomplets, constitue une préoccupation majeure dans des pays comme l'Eswatini et l'Angola. Au Malawi, comme dans d'autres pays, il est arrivé que des emprunteurs bénéficiaires du SGC considèrent les fonds reçus comme une subvention, entraînant ainsi des défauts de remboursement. Parmi les autres défis majeurs que l'on peut citer, figurent les lourdeurs des procédures administratives qui entravent l'efficacité, découragent les institutions financières participantes et réduisent la portée du mécanisme.

FIGURE 3 : TAUX DE COUVERTURE DES SGC



Source: Survey responses from AFI network members

FIGURE 4 : OBSTACLES AU SUCCÈS DES SGC EN ASS



Source: Résultats de l'enquête menée auprès des membres du réseau de l'AFI

3.2 ÉTUDES DE CAS PAR PAYS

Cette section présente la structure et les modalités opérationnelles des SPGC utilisés par quatre pays d'ASS, à savoir le Kenya, la Côte d'Ivoire, le Lesotho et l'Afrique du Sud, dans le cadre de leur stratégie de lutte contre la pandémie de COVID-19.

KENYA

En novembre 2020, le Kenya a lancé une nouvelle initiative de SPGC en faveur des MPME par le biais d'une réglementation des finances publiques. L'Enquête de la Banque mondiale de 2018 sur les entreprises montrant qu'en moyenne, les banques kényanes exigent des MPME 240 % du montant du prêt demandé pour la valeur de la garantie, l'objectif du SPGC consistait à inciter les banques à accorder davantage de prêts aux MPME. Ce SPGC est l'un des rares dispositifs dans la région ASS à avoir une proportion spécifique réservée aux groupes marginalisés (au moins 30 % pour les femmes, les jeunes et les personnes ayant un handicap).

Le taux de couverture de ce SPGC était l'un des plus faibles observés (25 %). Une telle couverture peut avoir à la fois des avantages et des inconvénients. Si elle peut assurer un

meilleur respect des règles par les candidats souhaitant bénéficier du SPGC, qui sont tenus de mobiliser davantage d'actifs/de garanties pour le cautionnement, elle peut par contre dissuader les petites entreprises qui ont peut-être eu des difficultés pendant la période mais qui disposent de solides perspectives de remboursement à terme. Afin de dissuader davantage les emprunteurs de s'exposer à un risque moral, la réglementation prévoit que toute créance payée par le SPGC suite à un défaut de remboursement peut toujours être recouvrable auprès de l'emprunteur à titre de dette due à l'État.

Il y a sept banques participantes au Kenya, mais toutes ne sont pas présentes dans l'ensemble des régions/provinces du pays. Cela peut nuire au niveau de sensibilisation et de portée. En parallèle, les intermédiaires financiers participants doivent transmettre des rapports périodiques de performance à l'administrateur du SPGC, à titre de mesure de gestion des risques. Cependant, en l'absence d'un organisme spécialisé chargé d'administrer le fonds, il existe un risque qu'il manque de personnel adéquat pour examiner ces rapports en détail. Le tableau 1 détaille les informations de base qui régissent ce système.



Kenyan fashion designer inside her studio in downtown Nairobi. (REUTERS/Alamy Stock Photo)

TABLEAU 1 : PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DU SYSTÈME DE GARANTIE DE CRÉDIT DU KENYA

INFORMATIONS	
DÉNOMINATION	Système de garantie de crédit
NATURE JURIDIQUE	Fonds de garantie administré par le Trésor national du Kenya, et non par une entité juridique distincte.
OBJECTIF	Améliorer et stimuler l'économie nationale en encourageant l'octroi de prêts supplémentaires aux MPME par la mobilisation de ressources du secteur privé.
BÉNÉFICIAIRES CIBLES	Les MPME, les femmes, les jeunes et les personnes ayant un handicap.
PROPRIÉTÉ	Administré par le Secrétaire du Trésor national et du Bureau de la planification, en collaboration avec un Comité directeur.
FINANCEMENT	Crédits alloués par le Parlement du Kenya. Allocation initiale de 3 milliards KES, devant être portée à 10 milliards KES. ¹
CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ	<ul style="list-style-type: none"> a) MPME immatriculée auprès d'une administration locale de comté et titulaire d'un permis d'exploitation ou d'une licence commerciale valide b) Être à jour de ses obligations fiscales c) Être solvable et avoir l'intention d'utiliser le crédit avancé aux fins commerciales, y compris le fonds de roulement, l'acquisition d'actifs ou la relance de l'entreprise d) Satisfaire à toute autre condition qui pourrait être imposée par le Comité directeur.
DOCUMENTS REQUIS	A conseiller par les banques participantes.
MODALITÉS OPÉRATIONNELLES	<ul style="list-style-type: none"> a) Garantie de portefeuille - les intermédiaires financiers participants sont chargés : d'évaluer les demandes individuelles de prêt au titre du SGC selon les lignes directrices prudentielles bancaires habituelles ; de contrôler les comptes des emprunteurs ; et de lancer les procédures de recouvrement en cas de défaut b) Au moins 30 % du SGC est réservé à des bénéficiaires issus de groupes marginalisés (femmes, jeunes et personnes ayant un handicap) c) Toute somme versée par le système à titre de garantie constitue une dette due au gouvernement local par l'emprunteur dont le prêt a été garanti.
COUVERTURE	25 %
TAUX D'INTÉRÊT	Préférentiel (les institutions financières participantes sont supposées offrir des faibles taux d'intérêt).
FRAIS	Non précisé, cependant des frais sont mentionnés.
MONTANT MAXIMUM DU PRÊT	5 millions KES, pour un prêt sur 36 mois ou moins.
INSTITUTIONS PARTICIPANTES	Sept banques : ABSA, Cooperative Bank, Credit Bank, Diamond Trust Bank, Kenya Commercial Bank, NCBA et Stanbic Bank.
RÈGLES RÉGISSANT LES RÉCLAMATIONS	La garantie peut être invoquée pour le montant principal dû si le prêt a été classé comme non productif au cours de la période considérée et si une procédure de recouvrement a été engagée légalement. Cela est soumis au montant maximal garanti, selon la première des éventualités.
GESTION DES RISQUES	<ul style="list-style-type: none"> a) Aucun prêt individuel accordé à une MPME ne peut représenter plus de 1 % des fonds garantis d) Des rapports périodiques de performance doivent être soumis à l'administrateur.
SERVICES D'APPUI	Assurés par les institutions financières participantes dans le cadre de leurs activités courantes.
UTILISATION	Extrêmement faible. Selon le Parliamentary Budget Office du Kenya, en date de juin 2021, un total de 334 facilités de crédit s'élevant à 634,5 millions KES, ont été décaissées dans le cadre du programme.

Source: Réglementation de la Gestion des Finances publiques (Système de garantie de crédit)

1 10 milliards KES représentent environ 89,3 millions USD.

CÔTE D'IVOIRE

En janvier 2020, le Ministère de la Promotion des PME de Côte d'Ivoire a réactivé le Fonds de Garantie des crédits aux PME (FGPME), une entité étatique spécialisée. Cette initiative a coïncidé avec le déclenchement de la pandémie de COVID-19, même si la restructuration avait précédé la crise. Le FGPME étant déjà opérationnel, il a été utilisé comme mécanisme de soutien avec des fonds additionnels, à hauteur de 51 milliards XOF, alloués pendant la pandémie de COVID-19. Bien que le FGPME soit en principe utilisable par les MPME, les fonds additionnels ont ciblé les entreprises de taille moyenne, ayant un chiffre d'affaires compris entre 150 millions XOF et 1 milliard XOF. En conséquence, l'aide aux micro et petites entreprises a été assurée par d'autres dispositifs. Le taux de couverture est élevé, atteignant 80 %. Une autre mesure incitative, est que le FGPME reverse à l'emprunteur la moitié des frais de la garantie initialement payés par ce dernier lors du remboursement intégral du prêt. Le tableau 2 présente les informations de base qui régissent ce système.

LESOTHO

Le Système de garantie partielle du crédit, ou PCGS existe depuis une dizaine d'années au sein de l'Office national de développement du Lesotho (Lesotho National Development Corporation, LNDC). Le Conseil d'administration a approuvé la restructuration du PCGS en avril 2020, pour faire face aux effets de la COVID-19 sur l'économie. Le nouveau système concerne tous les secteurs d'activité

et étend la couverture de la garantie de 50 % à 75 % du montant du prêt. Les frais ont été supprimés, et le montant maximal de la garantie est passé de 5 à 8 millions. Le tableau 3 présente les informations de base de ce système.

AFRIQUE DU SUD

En mai 2020, le système de garantie de crédit a été lancé dans le cadre du plan de relance économique du gouvernement, avec la South Africa Reserve Bank faisant office d'administrateur. Son objectif est de venir en aide aux petites entreprises confrontées à des difficultés financières du fait de la pandémie. La garantie cible les besoins de financement immédiats liés uniquement aux dépenses opérationnelles. Elle exclut les crédits destinés à l'investissement, l'acquisition d'actifs ou d'autres types d'opérations financières. En termes d'utilisation, la portée enregistrée a été faible. Selon l'Association bancaire d'Afrique du Sud, en date de juin 2021, seuls 18,39 milliards de rands avaient été décaissés par les banques en faveur des PME sous forme de crédits dans le cadre du dispositif, soit un montant nettement inférieur aux prévisions. Sur un total de 50 717 demandes reçues, moins d'un tiers ont été approuvées (13 324). Le tableau 4 présente les informations de base de ce système.



Workers in the cotton mill, Côte D'Ivoire. (mauritius images GmbH/Alamy Stock Photo)

TABEAU 2 : PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DU FONDS DE GARANTIE DES CRÉDITS AUX PME

INFORMATIONS	
DÉNOMINATION	Le Fonds de Garantie des Crédits aux PME (Small and Medium-Sized Business Credit Guarantee Fund)
OBJECTIF	Facilitate the access of medium enterprises to bank loans by sharing the financing risk.
PROPRIÉTÉ	Government
FINANCEMENT	Additional CFAF51 billion allocated for COVID-19. ²
CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ	<p>Additional CFAF51 billion allocated for COVID-19.</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Ivorian natural or legal person with a turnover between CFAF150 million and CFAF1 billion b) Up to date with fiscal and social obligations c) Provide evidence of creating sustainable jobs.
DOCUMENTS REQUIS	<ul style="list-style-type: none"> a) Proof of legal and tax status b) SME status issued by the Ministry for the Promotion of SMEs of Cote d'Ivoire c) Proof of turnover (balance sheet) d) Certificate of social regularity from the social security authority e) Certificate from the Identification Committee of Support and Supervision Structures f) Business plan g) Certificate from the bank confirming approval of loan application subject to the provision of necessary guarantees h) Proof of a minimum contribution of 20 percent of the amount of the guarantee requested by the bank i) Bank account statements for the last six months.
PROCÉDURE	<ul style="list-style-type: none"> a) The business submits a loan application to the FGPME approved bank b) The bank analyzes the file according to its usual credit procedures c) After notification of the lending bank's agreement in principle, the SME submits a CGS request to the FGPME online or by post d) Upon approval by the FGPME Management Committee, the lending bank sets up the loan and deducts the guarantee issuance fee from the SME, on behalf of the FGPME.
TAUX DE COUVERTURE	Capped at 80 percent of the guarantee requested by the banks (guarantee requested by banks should not exceed half the loan amount).
TAUX D'INTÉRÊT	Capped by the FGPME.
FRAIS	10 percent of the amount of the guarantee given by the FGPME, half of which is refundable.
MONTANT MAXIMUM DU PRÊT	Up to CFAF200 million.
INSTITUTIONS PARTICIPANTES	Three of 29 banks: Banque Populaire, BNI and Versus Bank.
SENSIBILISATION	Monthly SME club meetings.

Source: FGPME

2 51 milliards de francs CFA estimés à 88 millions USD.

TABLEAU 3 : RÉSUMÉ DE LA RIPOSTE DU LESOTHO À LA PANDÉMIE DE COVID-19

INFORMATIONS	
DÉNOMINATION	PCGS comme outil de riposte à la COVID-19
STATUT JURIDIQUE	Rattaché au Ministère du Commerce et de l'industrie, des coopératives et de marketing, le LNDC est un organisme parapublique polyvalent chargé de la mise en œuvre des politiques de développement industriel du Lesotho. Le PCGS n'est qu'un volet des différentes fonctions d'appui à l'investissement exercées par cet organisme.
PRÊTS PRIS EN CHARGE	Prêts à court, moyen et long terme, fonds de roulement, crédit-bail.
COUVERTURE	Jusqu'à 75 %.
BÉNÉFICIAIRES CIBLES	Toutes les entreprises, sans distinction sectorielle
CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ :	Uniquement les sociétés immatriculées ayant au moins 12 mois d'existence.
MONTANT MAXIMAL DU PRÊT	Entre 200 000 et 8 millions.
ECHÉANCE DU PRÊT	60 mois (cinq ans).
FRÉQUENCE DE REMBOURSEMENT	Mensuelle
FRAIS	Néant
VALEUR DE LA GARANTIE	Les promoteurs de projet doivent fournir une garantie d'au moins 7,5 % (ou selon les exigences de la banque). Le prêteur peut accepter tout type de garantie, y compris les actifs qui seront acquis grâce au montant du prêt.
PROCÉDURE	<p>a) Les demandes de prêt pour les PCGS sont soumises directement aux banques commerciales</p> <p>b) Les banques transmettent les demandes au LNDC pour le compte du client.</p>
FINANCEMENT	État
INSTITUTIONS PARTICIPANTES	Banques commerciales : Standard Lesotho Bank, Post Bank, Nedbank et First National Bank.
SENSIBILISATION	Visites de sensibilisation dans les districts.

Source: LNDC



Female farmer, Lesotho. (robertharding/Alamy Stock Photo)

TABLEAU 4 : RÉSUMÉ DU SYSTÈME DE GARANTIE DE CRÉDIT COVID-19 DE L'AFRIQUE DU SUD

INFORMATIONS	
DÉNOMINATION	Système de garantie de crédit COVID-19
PROPRIÉTÉ	Trésor national, Banque centrale et Association bancaire d'Afrique du Sud.
CIBLE	Petites entreprises et entrepreneurs individuels confrontés à des difficultés financières liées à la pandémie COVID-19.
OBJET DU PRÊT	Strictement pour les dépenses de fonctionnement (salaires, loyers, services publics et paiements ordinaires des fournisseurs).
PÉRIODE	Candidatures ouvertes 14 mois.
FINANCEMENT	L'État a fourni un montant initial de 100 milliards de rands par l'intermédiaire du Trésor national, avec possibilité d'extension jusqu'à 200 milliards de rands. ³
CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ	<ul style="list-style-type: none"> a) Être en règle avec ses obligations envers sa banque : à jour avec les autres paiements de prêts, ou aucun prêt en cours à la fin de février 2020 b) Avoir des relations commerciales avec la banque prêteuse c) Être inscrit au registre des impôts d) Être affecté par la pandémie de COVID-19 ou les mesures de confinement.
DOCUMENTS REQUIS	<ul style="list-style-type: none"> a) Un relevé du montant du prêt requis pour financer jusqu'à six mois de dépenses éligibles et une présentation des justificatifs correspondants (factures de services publics, contrats de location) b) Plan détaillé des flux de trésorerie c) Comptes de gestion de l'exercice, mettant en évidence la situation financière et la performance financière actuelles d) États financiers les plus récents e) Certificat d'enregistrement fiscal et attestation de statut juridique.
MODÈLE OPÉRATIONNEL	Les demandes sont soumises aux banques qui utilisent leurs procédures habituelles d'évaluation des risques et de traitement des demandes de crédit pour approuver ou refuser.
TAUX DE COUVERTURE	Non précisé.
TAUX D'INTÉRÊT	Fixé au taux de pension plus 3,5 %.
FRAIS	Néant
MONTANT MAXIMUM DU PRÊT	100 millions de rands. Un moratoire d'un an est accordé, le prêt peut être remboursé sur un délai de cinq ans.
INSTITUTIONS PARTICIPANTES	Toutes les banques commerciales sont éligibles.
RÈGLES RÉGISSANT LES RÉCLAMATIONS	En cas de défaut de remboursement d'un client, les banques peuvent demander à activer la garantie auprès de la Banque centrale, qui, elle-même, demande les fonds au Trésor national. Au préalable, les banques doivent avoir suivi des procédures spécifiques et engagé les procédures de recouvrement habituelles, qui font l'objet d'un audit indépendant pour assurer que des pratiques de prêt rigoureuses ont été appliquées.
GESTION ET ATTÉNUATION DES RISQUES	<p>Les banques commerciales et le Trésor national partagent les risques.</p> <p>Les banques sont tenues de vérifier les critères d'éligibilité des candidats. Elles utilisent les procédures et les mécanismes existants pour traiter les demandes de prêt. Les banques cèdent à la Banque centrale tout prêt au titre du système à titre de garantie et font régulièrement rapport à la Banque centrale sur la performance des portefeuilles de prêts.</p>
IMPACT/PORTÉE	Faible.

Source: Trésor national

3 100 milliards de rands représentent environ 6,2 milliards USD.

4 : ENJEUX ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES CONCLUSIONS DU RAPPORT

LA MISE EN PLACE D'UN SGC PEUT AMÉLIORER LA FLEXIBILITÉ ET L'ADAPTATION À LA

Pour des pays comme la Côte d'Ivoire et le Lesotho, le fait de disposer d'un SGC avant la pandémie de COVID-19 semble avoir été un avantage. Cela a en effet permis de réagir rapidement aux situations de crise et de répondre avec célérité aux besoins des bénéficiaires ciblés. À titre d'exemple, il a été observé que le Lesotho a rapidement approuvé l'élargissement de la couverture de garantie et l'exonération des frais afin de stimuler les flux de crédit pendant la pandémie de COVID-19. De même, la Côte d'Ivoire a introduit une disposition pour encourager les emprunteurs qui respectent les règles à rembourser partiellement les frais de garantie.

LES SGC PEUVENT ÊTRE UN MOYEN D'ATTEINDRE DES GROUPES EXCLUS

Par tradition, les femmes, les jeunes et d'autres groupes vulnérables qui n'ont pas eu les mêmes possibilités d'accès au financement sont davantage affectés par les crises, comme celle provoquée par la COVID-19 (IFC, 2021). Le cas du Kenya a montré que les SGC peuvent servir d'outil stratégique pour combler ces déficits, en allouant une part significative des fonds du dispositif à un soutien ciblé en faveur de groupes défavorisés et marginalisés.

LA COLLABORATION ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ PEUT AMÉLIORER L'EFFICACITÉ, LE SUIVI ET LA TRANSPARENCE

Le fait d'impliquer un éventail d'acteurs dans la réussite d'un SGC constitue un atout. En Afrique du Sud, l'Association des banquiers, aux côtés d'autres organismes parapublics, s'est fortement engagée dans le processus. Cela a permis d'assurer que des rapports de suivi mensuels soient mis à la disposition du public et de procéder à certains ajustements en fonction des retours d'information ainsi recueillis. Par exemple, le critère d'éligibilité associé au chiffre d'affaires des MPME a été modifié pour le rendre moins restrictif. Par ailleurs, pour que le dispositif soit mieux adapté aux besoins, la contribution du secteur privé permet également de recueillir des informations pertinentes sur la mise en œuvre, afin de savoir ce qui fonctionne.

TRÈS PEU DE MPME SEMBLANT AVOIR BÉNÉFICIÉ D'UN SGC DURANT LA PANDÉMIE DE COVID-19

Dans les pays qui ont évalué la performance de leur dispositif, il apparaît que l'objectif visé, à savoir soutenir les entreprises en difficulté pendant la pandémie n'a pas été atteint. Des écarts considérables ont été relevés. Cela signifie que certaines infrastructures et mesures de mise en œuvre nécessaires n'étaient pas en place pour assurer une utilisation et un soutien adéquats du dispositif. À titre d'exemple :

- a) **Mauvais timing de démarrage** : De nombreux mécanismes figurant dans le catalogue des SGC, bien que présentés dans le cadre des stratégies d'atténuation de crise liée à la COVID-19, sont finalement entrés en vigueur qu'en fin 2020, après le premier pic de la pandémie.
- b) **Sensibilisation insuffisante du public** : Même lorsque des SGC sont en place, la stratégie de communication pour les diffuser était inadaptée, laissant certains bénéficiaires potentiels dans l'ignorance du mécanisme. Même lorsque des informations étaient fournies, elles ne permettaient pas de comprendre toutes les possibilités offertes et la manière d'en bénéficier.
- c) **Une distribution insuffisante et un manque de souplesse dans l'évaluation ont pénalisé la mise en œuvre** : Des réseaux de distribution limités ont été utilisés. Par exemple, des dispositifs auraient pu être conçus pour attirer davantage de banques/prêteurs participants, ou impliquer plus de coopératives, susceptibles éventuellement d'assumer une partie des risques et d'atteindre des segments plus larges de la population, en particulier ceux du secteur informel. De plus, les SGC proposés s'appuyaient sur des modélisations des risques et des structures de prêt traditionnelles, et n'ont pas tenu compte de l'environnement économique mouvant imposé par la pandémie de COVID-19. Enfin, les MPME ayant des prêts bancaires en cours ont été le plus souvent écartées de l'accès à de nouveaux prêts bancaires couverts par le SGC.
- d) **Accompagnement inadapté des MPME** : Dans la mesure où de nombreuses MPME ciblées dans les pays d'ASS opèrent dans le secteur informel, et où certaines ne sont même pas incluses dans le système financier formel, les SGC auraient dû veiller à fournir des orientations adaptées pour expliquer comment constituer un dossier et présenter une demande de garantie.
- e) **Faible couverture des garanties dans certains cas** : Compte tenu du climat d'incertitude qui prévaut, les propriétaires d'entreprises et les prêteurs hésiteraient, respectivement, à souscrire de nouvelles dettes ou à prendre des risques supplémentaires, à moins que la garantie fournie dans le cadre des SGC soit suffisamment importante pour apaiser ces craintes et accroître la confiance dans un environnement de risque accru.

5 : ÉTAPES SUIVANTES

LEVIERS STRATÉGIQUES POUR LE RENFORCEMENT DES SGC EN CAS DE CRISE

Les considérations suivantes sont fondées sur les échanges et les entretiens avec des acteurs du secteur au sein des institutions membres de l'AFI. Elles sont nécessaires pour assurer la mise en œuvre optimale des SGC et améliorer l'accès au financement des MPME, en particulier en période de crise.

5.1 STRATÉGIES POUR ACCROÎTRE LA PORTÉE ET L'IMPACT DES SGC

a) Améliorer la sensibilisation et l'information du public

: En général, la sensibilisation du public était plutôt faible pour les initiatives de SGC qui font l'objet de la présente étude. Il est important de veiller à ce que ces systèmes soient bien connus pour permettre aux institutions de prêt concernées et les bénéficiaires ciblés de participer. En incitant un large éventail d'institutions financières à participer, le dispositif peut toucher de nombreux emprunteurs. Grâce à la participation de plusieurs prêteurs au SGC, il est possible de comparer et d'évaluer la meilleure façon d'adapter ou de modifier le mécanisme pour obtenir de meilleurs résultats. Les bénéficiaires cibles doivent également être informés de l'existence des SGC et de leurs avantages. Le SGC peut établir des partenariats avec d'autres organismes publics en charge du développement de l'entrepreneuriat ou de la promotion des petites entreprises et utiliser leurs canaux de communication pour atteindre les MPME. Les banques participantes doivent également faire connaître le dispositif et mettre en place des guichets de renseignements pour des clients potentiels.

b) Fournir aux MPME des services de soutien complémentaires pour renforcer leurs :

L'appartenance au secteur informel étant l'un des principaux obstacles identifiés à la réussite d'un SGC en tant qu'outil de lutte contre les crises dans les pays d'ASS, les membres de l'AFI peuvent envisager de fournir aux MPME sollicitant un SGC, un soutien solide pour leur permettre d'accéder à ces systèmes et d'en bénéficier, en particulier pour le cas des entreprises informelles des régions rurales. Les services auxiliaires d'appui peuvent inclure des ateliers gratuits ou des formations sur la meilleure manière de remplir les formulaires de demande de garantie, de fournir des documents requis sous des formats plus normalisés ou appropriés, et de former des partenariats avec des programmes d'éducation financière en cours.

c) Partenariats avec des associations locales et des prestataires de services financiers numériques :

Il a été observé que le réseau de distribution pour la mise en œuvre des SGC de lutte contre la pandémie de COVID-19 dans les pays d'ASS était limité. Seules quelques banques y ont participé, dont certaines n'avaient pas de succursales dans tous les pays d'ASS. Pour améliorer le déploiement de ces programmes et atteindre les populations les plus touchées, il est possible de travailler en partenariat avec des organismes qui disposent de structures intégrées afin d'interagir avec les MPME à la base (coopératives ou associations de garantie mutuelle), qui interviennent comme une forme de groupe de solidarité constitué de petites entreprises qui sont souvent incapables, individuellement, de satisfaire aux exigences strictes pour l'accès aux prêts bancaires. En mettant en commun les ressources de leurs membres, ces associations peuvent jouer le rôle de garant et permettre à leurs membres d'accéder aux prêts bancaires ou, dans certains cas, accorder directement de petits prêts. Différentes approches existent pour permettre à un SGC soutenu par l'État de s'associer à ces groupes afin de soutenir davantage d'entreprises locales : fourniture de contre-garanties, formation ou renforcement des capacités des membres, contribution à un fonds commun de partage des risques, utilisation de leur réseau afin d'examiner/d'évaluer les demandes de garantie, ou suivi du respect par les membres des obligations de remboursement des prêts couverts par le SGC. Le fait de permettre aux entreprises Fintech de participer en tant qu'institutions de prêt dans le cadre du SGC peut également renforcer la flexibilité, car les FinTechs peuvent utiliser des modèles moins restrictifs pour évaluer les demandes de prêt.

d) Mettre en place une infrastructure de crédit adaptée comme condition préalable au succès des SGC :

La plupart des SGC à l'étude ont opté pour des garanties de portefeuille, ce qui signifie que les banques participantes étaient chargées de l'évaluation /examen des demandes de prêt et de garantie des emprunteurs. Dans de tels cas, le degré de maturité de l'infrastructure de crédit d'un pays joue un rôle important dans le bon fonctionnement du SGC. En Afrique subsaharienne, la plupart des pays ne disposent pas des rapports de crédit fiables suffisants, leurs structures/bases de données de notation de crédit et leurs registres de garanties sont également limités. Il est inévitable que de nombreuses MPME bénéficiaires potentielles soient disqualifiées et incapables d'accéder aux SGC, en particulier les micro-entreprises qui ne sont pas encore dans le système financier formel. Une infrastructure de crédit mature est utile pour permettre aux garants/prêteurs d'évaluer la performance financière ou les perspectives de croissance et la solvabilité d'une MPME, afin d'éviter d'accumuler les prêts non productifs accordés dans le cadre du SGC. Elle permet également d'accélérer le

processus d'évaluation des demandes au titre du dispositif et de renforcer la transparence. En conséquence, les membres de l'AFI pourraient envisager d'intégrer les activités des SGC dans le cadre plus large de leurs stratégies d'inclusion financière et de développement du secteur financier.

5.2 STRATÉGIES POUR LA RÉDUCTION DES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES, LE RENFORCEMENT DE L'EFFICACITÉ DE LA GESTION ET DE DURABILITÉ

a) Mettre en place une entité spécialisée pour la gestion du SGC : Dans certains pays d'ASS où la participation des banques était faible, les répondants ont indiqué que la lourdeur des démarches et le manque de transparence ont contribué à dissuader les banques de participer. Afin de réduire certains goulets d'étranglement administratifs et de favoriser le déploiement en temps utile des interventions nécessaires liées au SGC, il est préférable que celui-ci soit géré par une entité distincte, disposant d'un mandat clair de long terme, plutôt que par un organisme public à vocations multiples ou une unité créée sur une base ad hoc. Cela assure également la transparence et la compétence du personnel, en particulier si le SGC est chargé de l'évaluation des risques au cas par cas.

En s'appuyant sur l'expertise acquise, cette entité peut s'assurer que les critères d'éligibilité des prêteurs et des emprunteurs sont équilibrés, clairement définis, cohérents et équitables, et que la nature informelle de la plupart des MPME est dûment prise en compte. Le SGC peut également tirer parti des opérations numérisées pour accroître l'efficacité, et s'appuyer sur le réseau de succursales des institutions financières participantes pour décentraliser les activités.



Fair trade pineapple processor, Côte D'Ivoire. (Jake Lyell/Alamy Stock Photo)

- b) Partager les risques :** La plupart des SGC examinés prévoyaient un partage du risque de crédit entre toutes les parties (emprunteur, prêteur et garants). Il s'agit d'une bonne pratique qui limite le risque moral. La part du risque devant être assumée par chaque partie est un facteur complexe qui doit être constamment revu en fonction des réalités économiques. Il est conseillé au garant d'accepter juste le risque nécessaire qui permette d'assurer une protection suffisante contre le risque de défaut de paiement et fournir des motivations solides pour un montage, un suivi et une propriété effectifs du prêt. Le ratio de partage des risques peut également être défini en fonction de l'évaluation globale des risques et de la nature du prêt.
- c) Mettre en place une supervision indépendante, un suivi constant et une évaluation continue :** Il est recommandé d'évaluer la performance du SGC de manière systématique et périodique, et de publier les résultats. Seule une poignée de SGC étudiés dans le présent rapport ont effectué des évaluations de la performance. Une telle évaluation est importante du point de vue de la transparence, de l'apprentissage et de l'amélioration de l'ensemble du processus. L'évaluation du garant peut porter sur le rentabilité, l'efficacité dans le traitement des demandes et la pertinence du soutien complémentaire en faveur des emprunteurs. Il est utile d'évaluer les emprunteurs, dans la mesure du possible, pour déterminer si les bénéficiaires ont pu établir un historique de crédit permettant de réduire les exigences de garantie ou les taux d'intérêt et d'accorder des prêts à long terme, ainsi que pour mesurer l'évolution du niveau de vie des emprunteurs. L'évaluation des prêteurs porte sur l'évolution de l'ensemble des prêts accordés aux MPME et sur le nombre d'emprunteurs garantis qui n'ont plus besoin d'une garantie pour accéder aux prêts.
- d) Viser l'autosuffisance financière :** Pendant la pandémie de COVID-19, les budgets publics ont été généralement mis à l'épreuve en raison de dépenses imprévues. Dans les pays d'ASS, en particulier ceux dont les recettes publiques sont limitées, il est possible d'envisager que des organismes de financement du développement et des institutions du secteur privé participent directement à la capitalisation d'un fonds de garantie de crédit. Une participation plus active de ces acteurs peut réduire la dépendance à l'égard des fonds publics et renforcer la coopération entre les acteurs des secteurs publics, privés et les organismes à but non lucratif pour assurer la réussite du système. Des fonds peuvent également être levés par le biais des frais d'inscription. Ces frais peuvent être fixés de manière à couvrir les coûts du SGC tout en restant abordables pour les bénéficiaires ciblés.

ABRÉVIATIONS

PME	Petites et moyennes entreprises
MPME	Micro, petites et moyennes entreprises
SGC	Systèmes de garantie de crédit
ASS	Afrique subsaharienne
SPGC	Systèmes publics de garantie de crédit
s.o.	s.o.
s.o.	s.o.

RÉFÉRENCES

Aboojafari, R., Daliri, A., Taghizadeh-Hesary, F., Mokhtari, M., & Ekhtiari, M. 2019. The Role of Credit Guarantee Schemes in the Development of Small and Medium-Sized Enterprises with an Emphasis on Knowledge-Based Enterprises. Tokyo: Asian Development Bank Institute Working Paper Series. No 930. Available at: <https://www.adb.org/publications/role-credit-guarantee-schemes-development-sme-knowledge-based-enterprises>

ADB. 2021. Policies to Optimize the Performance of Credit Guarantee Schemes During Financial Crises. Asian Development Bank (ADB) briefs, 167, 1-13. Available at: <https://www.adb.org/publications/policies-credit-guarantee-schemes-financial-crises>

AFI. 2019. SME Finance Guideline Note - No. 36. Kuala Lumpur: Alliance for Financial Inclusion (AFI). Available at: <https://www.afi-global.org/publications/sme-finance-guideline-note/>

AFI. 2020. Survey Report on Alternative Finance for MSMEs. Kuala Lumpur: Alliance for Financial Inclusion. Available at: <https://www.afi-global.org/publications/survey-report-on-alternative-finance-for-msmes/>

AFI. 2020. SCOPING AND ASSESSMENT REPORT - MSME ACCESS TO FINANCE ECOSYSTEM IN AFRICA. Kuala Lumpur: Alliance for Financial Inclusion (AFI). Available at: <https://www.afi-global.org/publications/scoping-and-assessment-report-msme-access-to-finance-ecosystem-in-africa/>

AFI. 2021. Bringing the Informal Sector Onboard (Guideline Note). Kuala Lumpur: Alliance for Financial Inclusion (AFI). Available at: <https://www.afi-global.org/publications/bringing-the-informal-sector-onboard-guideline-note/>

AFI. 2021. Policy Catalogue on MSME Financing in Africa. Kuala Lumpur: Alliance for Financial Inclusion. Available at: <https://www.afi-global.org/publications/policy-catalogue-on-msmes-financing-in-africa/>

AFI. 2021. Policy Model for MSME Finance. Kuala Lumpur: Alliance for Financial Inclusion (AFI). Available at: <https://www.afi-global.org/publications/policy-model-for-msme-finance/>

Asian Development Bank. 2016. Credit Guarantees: Challenging Their Role in Improving Access to Finance in the Pacific Region. Mandaluyong: ASIAN DEVELOPMENT BANK. Available at: <https://www.adb.org/publications/credit-guarantees-challenging-role-improving-access-finance-pacific>

Ayadi, R., & Shaban, M. 2021. New Survey: Assessing the role of Credit Guarantee Schemes in the Southern Mediterranean - Pre and During COVID-19. Barcelona: Euro-Mediterranean Economists Association (EMEA). Available at: <https://euromed-economists.org/new-survey-assessing-the-role-of-credit-guarantee-schemes-in-the-southern-mediterranean-pre-and-during-covid-19/>

Chatzouz, M., Gereben, Á., Lang, F., & Torfs, W. 2017. Credit Guarantee Schemes for SME lending in Western Europe. Luxembourg: European Investment Fund. Available at: https://www.eif.org/news_centre/publications/EIF_Working_Paper_2017_42.htm?lang=en

Dang, L. N., & Chuc, A. T. 2019. Challenges in Implementing the Credit Guarantee Scheme for Small and Medium-Sized Enterprises: The Case of Viet Nam. ADBI Working Paper Series(941), 1-26. Available at: <https://www.adb.org/publications/challenges-implementing-credit-guarantee-scheme-sme-vietnam>

EBCI Vienna Initiative. 2014. Credit Guarantee Schemes for SME lending in Central, Eastern and South-Eastern Europe. Vienna: European Bank Co-ordination Initiative (EBCI). Available at: <https://www.eib.org/en/publications/viwcg-credit-guarantee-schemes-report>

EIF. 2019. Working Paper 2019/056: The real effects of EU loan guarantee schemes for SMEs: a pan European assessment. Available at: https://www.eif.org/news_centre/publications/EIF_Working_Paper_2019_56.htm

ESEPARC. 2019. Economic Impact Analysis of Credit Guarantee Schemes in Eswatini: A Case of the Small Scale Enterprise Loan Guarantee Scheme (SSELGS). Mbabane: Eswatini Economic Policy Analysis and Research Centre (ESEPARC). Available at: <https://www.separc.co.sz/2020/07/02/economic-impact-analysis-of-credit-guarantee-schemes-in-eswatini-a-case-of-the-small-scale-enterprise-loan-guarantee-scheme-sseigs/>

European Investment Fund. 2019. The real effects of EU loan guarantee schemes for SMEs: a pan European assessment. European Investment Fund (EIF) Working Papers, 056, 1-44. Available at: https://www.eif.org/news_centre/publications/EIF_Working_Paper_2019_56.htm

FAO. 2013. Credit Guarantee Systems for Agriculture and Rural Enterprise Development. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Available at: <https://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/en/c/1152807/>

Fonds De Garantie Des Credits Aux PME. 2020. Mode Operatoire Du Fonds De Garantie Des Credits Aux PME (FGPME). Available at: <https://fgpme.ci/mode-operatoire/>

GIZ. 2015. SMEs' Credit Guarantee Schemes in Developing and Emerging Economies. Reflections, Setting-up Principles, Quality Standards. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Available at: <http://aecm.eu/wp-content/uploads/2015/07/giz-study-on-smes-credit-guarantee-schemes.pdf>

Gozzi, J. C., & Schmukler, S. 2016. Public Credit Guarantees and Access to Finance. Warwick Economics Research Paper Series(1122), 1-15. Available at: <http://wrap.warwick.ac.uk/80348/>

Green, A. 2003. Credit Guarantee Schemes for Small Enterprises: An Effective Instrument to Promote Private Sector-Led Growth? Vienna: United Nations Industrial Development Organization (UNIDO). Available at: <https://www.unido.org/credit-guarantee-schemes-small-enterprises>

Gurmessa, N. E., Ndinda, C., Agwanda, C., & Akiri, M. 2021. Partial credit guarantee and financial additionality for smallholders coffee cooperatives: experience from Ethiopia. London: Taylor & Francis Group. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09614524.2021.1958161>

Hansen, A., Kimeria, C., Mapuru, M., Ndirangu, B., Oshry, N., & Wendle, J. 2012. ASSESSING CREDIT GUARANTEE SCHEMES FOR SME, FINANCE IN AFRICA - EVIDENCE FROM GHANA, KENYA, SOUTH AFRICA AND TANZANIA. Paris: Agence Française de Développement. Available at: <https://www.afd.fr/sites/afd/files/imported-files/123-VA-document-travail.pdf>

IFAD. 2014. Toolkit: Loan Guarantee Funds. Rome: International Fund for Agricultural Development (IFAD). Available at: <https://www.ifad.org/en/web/knowledge/-/publication/loan-guarantee-funds>

IFC. 2021. COVID-19 and Women-Led MSMEs in sub-Saharan Africa. Washington: International Finance Corporation (IFC). Available at: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/industry_ext_content/ifc_external_corporate_site/financial+institutions/resources/COVID19-and-women-led-firms-in-africa

IFC, SME Finance Forum & G20's GPFI. 2021. MSME Digital Finance: Resilience and Innovation during COVID-19. Rome: International Finance Corporation (IFC), SME Finance Forum, G20 Global Partnership for Financial Inclusion. Available at: <https://www.gpfi.org/publications/msme-digital-finance-resilience-and-innovation-during-COVID-19>

Lesotho National Development Coordination. 2020. COVID-19 Response PCG (C-PCG). Available at: <http://www.lndc.org.ls/content/covid-19-response-pcg-c-pcg>

National Treasury, Republic of South Africa. 2020. Answering your questions about the COVID-19 loan guarantee scheme. Available at: http://www.treasury.gov.za/comm_media/press/2020/COVID-19%20loan%20guarantee%20scheme%20FAQs%2026%20July.pdf

OECD. 2017. Evaluating Publicly Supported Credit Guarantee Programmes for SMEs. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Available at: <https://www.oecd.org/finance/Evaluating-Publicly-Supported-Credit-Guarantee-Programmes-for-SMEs.pdf>

OECD. 2018. Chapter 2. Evaluating publicly supported credit guarantee programmes for SMEs: Selected results from an OECD/EC survey. In Financing SMEs and Entrepreneurs 2018. An OECD Scoreboard (pp. 89-103). Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Available at: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/fin_sme_ent-2018-6-en/index.html?itemId=/content/component/fin_sme_ent-2018-6-en

Pombo, P., Molina, H., & Ramírez, J. N. 2020. TYPES OF GUARANTEE SCHEMES AND ITS BUSINESS MODELS. Lima: The Latin American Association of Development Financing Institutions (ALIDE). Available at: <https://www.smefinanceforum.org/post/types-of-guarantee-schemes-and-its-business-models-alide-publication>

Saadani, Y., Arvai, Z., & Rocha, R. 2011. A Review of Credit Guarantee Schemes in the Middle East and North Africa Region. Washington: World Bank Policy Research Working Paper Series 5612. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/3378>

The National Treasury & Planning, Republic of Kenya. 2020. The Public Finance Management (Credit Guarantee Scheme) Regulations. Available at: <https://www.treasury.go.ke/wp-content/uploads/2020/11/PFM-Credit-Guarantee-Scheme-Regulations-2020.pdf>

UNU-WIDER. 2021. The COVID-19 pandemic and the economy in Southern Africa. United Nations University World Institute for Development Economics Research Working Paper Series, 2021(113), 1-47. Available at: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2021-113-COVID-19-pandemic-economy-Southern-Africa.pdf>

World Bank. 2015. Principles for Public Credit Guarantee Schemes (CGSs) for SMEs. Washington: World Bank Group. Available at: <https://www.worldbank.org/en/topic/financialsector/publication/principles-for-public-credit-guarantee-schemes-cgss-for-smes>

World Bank. 2018. Toolkit for Impact Evaluation of Public Credit Guarantee Schemes for SMEs. Washington: World Bank Group. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30514>

World Bank. 2019. How to Address Unique Risks in Agriculture Credit Guarantee Schemes: Lessons Learned from Credit Guarantees for Agriculture. Washington: World Bank Group. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33856>

World Bank. 2020. Enterprise Survey 2018: Kenya. Nairobi: World Bank. Available at: <https://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/3585>

Alliance for Financial Inclusion

AFI, Sasana Kijang, 2, Jalan Dato' Onn, 50480 Kuala Lumpur, Malaysia

t +60 3 2776 9000 e info@afi-global.org www.afi-global.org

 Alliance for Financial Inclusion  AFI.History  @NewsAFI  @afinetwork