



A Géraldine PIERROT - F3E
32, rue Le Peletier
75009 Paris

Origine : Dominique LESAFFRE, Responsable Géographique
Date : 21/12/2007

Rapport final de l'étude préalable à la création d'un système de garantie facilitant le financement de petits entrepreneurs en Palestine

SOMMAIRE

1. Rappel des objectifs de l'étude préalable	2
Par rapport à la situation locale.	2
Par rapport au partenaire.	2
Valeur ajoutée attendue par la SIDI	2
2. Les résultats de l'EP	3
La configuration du CGS-ACAD	3
Les effets de l'EP	4
3. Synthèse des points traités.....	4
4. Les principaux enseignements de l'étude	6
La connaissance du risque.....	6
La définition du mécanisme de couverture du risque	7
La nécessité de bien différencier les fonctions de prêteur et de garant	7
Le choix d'une fonction locale pour le centre de garantie	8
Les multiples dimensions de cet instrument de financement solidaire pour la Palestine	8
5. Conduite de l'étude	9
Le calendrier.....	9
Les ressources humaines	Erreur ! Signet non défini.
Rapport financier.....	Erreur ! Signet non défini.

1. Rappel des objectifs de l'étude préalable

Cette demande de la SIDI au F3E s'est inscrite dans le cadre défini par ce dernier de « *la diversification des services financiers et des publics touchés, et plus précisément Les outils financiers des Très Petites Entreprises (crédit-conseil, fonds de garantie, crédit équipement type leasing...)* »¹.

L'objectif du système de garantie envisagé est de contribuer à la pérennisation des services prestés par ACAD (Arab Center for Agricultural Development) à son public cible, c'est-à-dire les petits agriculteurs et producteurs de Palestine dans un contexte de crise devenu structurel et qui ne présente pas de signes de résolution qui favorise une paix juste en dans un avenir visible.

Cette étude a une forte dimension d'innovation dans la mesure où le projet prend acte d'au moins deux facteurs, rarement combinés dans l'intermédiation financière au service des plus pauvres : acteurs de l'économie rurale sollicitant des services financiers de proximité dans un contexte structurel de crise. La combinaison de ces facteurs impose de **rechercher** et **d'innover** dans des formes de sécurisation, à inventer, non encore prévues dans les *best practices* de la microfinance dominante². La SIDI n'exclut pas la dimension militante et volontariste de cette démarche en prenant acte de la situation en Palestine. Cette dimension sera aussi renforcée par une composante **d'ingénierie financière** qui appellera des compétences avérées pour la conception de l'instrument prévu.

Par rapport à la situation locale.

C'est l'analyse même des contraintes de la situation locale qui a induit l'objectif de concevoir un mécanisme de couverture de risques pour permettre à une institution qui pratique les services financiers de proximité (en l'occurrence ACAD) de pouvoir assumer et assurer sa mission auprès d'une population particulièrement exposée.

Par rapport au partenaire.

Cependant, la situation actuelle et d'après l'analyse des résultats de la mission SIDI de suivi de partenariat de septembre 2002, ne permet pas à ACAD de valoriser l'ensemble de ses ressources et les perspectives, réalistes, de pérennité définies dans le plan d'affaires ne peuvent pas être atteintes dans le contexte actuel. Les effets de la situation sur ACAD se manifestent notamment par :

- l'utilisation du fonds de crédit soumise à l'application de critères restrictifs, (les clients qui reçoivent des nouveaux prêts doivent justifier d'un salaire assuré par l'Autorité Nationale Palestinienne),
- une diminution importante de l'octroi de crédits et un recouvrement compliqué,
- le temps « disponible » des ressources humaines qui devrait pouvoir être valorisé par une formation permanente.

Valeur ajoutée attendue par la SIDI

Dans le cadre de sa planification stratégique 2003-2005, la SIDI a défini un nouvel Axe de son intervention qui s'intitule : « *Pratiquer l'Ingénierie du Financement Solidaire* ». Le libellé de cet axe stipule clairement que la SIDI veut « *travailler avec ses partenaires et les organisations du Nord alliées, à des montages financiers adéquats qui permettent la sécurisation des partenaires, de leurs clients et de leur environnement* »

¹ F3E, avril 2001, *L'étude préalable, définitions et modalités*, Chap. II *Les champs couverts par les études préalables*.

² *Qui considèrent plutôt que le contexte doit être « favorable », c'est-à-dire stable pour un développement « harmonieux » de la microfinance (cf. Littérature du CGAP),*

La recherche action engagée par ACAD et la SIDI s'inscrivent bien dans cet Axe de travail. La valeur ajoutée attendue réside dans la capacité acquise à appréhender le financement solidaire dans un contexte de crise structurelle et durable. Il existe sur ce champ peu d'expériences connues.

Les termes de références de l'EP étaient très précis, ils ont permis de concevoir un document de projet qui est maintenant prêt à l'opérationnalisation du Credit Guarantee Scheme – ACAD (CGS-ACAD).

2. Les résultats de l'EP

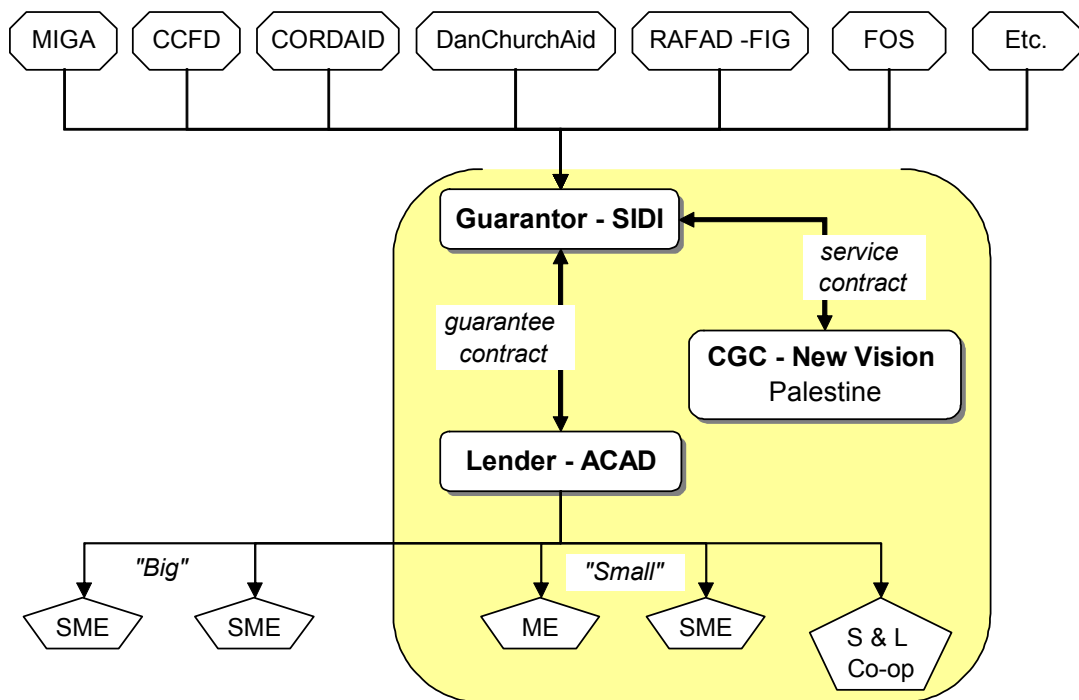
Le temps d'étude favorisé par l'EP a permis de produire, sur une durée d'un an qui s'explique par la crise politique traversée par la région, un concept et un instrument validés de couverture du risque contextuel auquel fait face une institution microfinancière locale bien positionnée, ACAD. Au moment de son institutionnalisation et du retrait à fin de projet de l'Union Européenne, ACAD dispose désormais d'un instrument opérationnel qui lui permet de couvrir progressivement la partie de son portefeuille qui s'adresse aux entrepreneurs ruraux et urbains les plus pauvres ainsi que les petites coopératives d'épargne et de crédit accompagnées par ACAD.

Le CGS-ACAD permet ainsi à ACAD d'élargir son portefeuille et de contribuer à sa pérennisation.

Ce concept et cet instrument se matérialisent par un document de projet présentable à tous acteurs intéressés.

La configuration du CGS-ACAD

Le CGS-ACAD a la configuration suivante :



Les effets de l'EP

L'étude préalable a ainsi permis l'identification :

1. du profil du risque auquel fait face ACAD dans son plan de développement,
2. du marché cible permettant à ACAD d'élargir son portefeuille,
3. localement (à Ramallah) d'un centre de garantie qui remplira toutes les fonctions liées à la procédure définie,
4. d'une date de démarrage du CGS-ACAD (le 1^{er} octobre 2004),
5. des procédures de garantie,
6. de premiers contacts avec des contributeurs qui, au moment de la rédaction de ce présent rapport, ont manifesté leur intérêt pour le CGS-ACAD. Deux agences ont déjà pris la décision d'appuyer l'idée, et deux autres sont en cours d'instruction. Une véritable campagne de recherche de financement va être lancée incessamment.

3. Synthèse des points traités.

Les termes de référence de l'EP prévoyaient de :

1. ***définir les systèmes de garantie pertinents et modes d'intervention en partant des expériences respectives de la SIDI et d'ACAD, des enseignements principaux observés dans le domaine de la microfinance dans les zones de crise (recherche documentaire), et enfin des enseignements propres à la Palestine en tenant compte de son contexte particulier.***

L'EP a fait étude comparative des modes et systèmes de garantie pour définir l'instrumentation la mieux adaptée. Il ressort que dans ce type de contexte, un système de garantie de portefeuille est préférable à ceux individuels (trop coûteux) ou intermédiaires (les petits entrepreneurs sont peu soutenus par les banques dans ce type de contexte).

2. ***contacter les institutions financières avec lesquelles le développement de synergies paraît souhaitable et préciser les domaines et conditions de collaborations, y compris en déterminant les bases de la création d'effets multiplicateurs et de répartition de risque.***

L'option choisie est d'associer le plus grand nombre possible d'OSI et institutions financières (IF) susceptibles de s'intéresser à cette problématique en Palestine, et ce afin de créer une conscience sur les conditions de fonctionnement et de pérennisation des IMF dans de tels contextes ainsi que de la grande relativité des "best practices" communément diffusées en matière de microfinance.

Les agences contactées sont (1) le CCFD, le MAE, ESF, AfD (ARIZ) en France, (2) le FIG - RAFAD en Suisse, (3) Alterfin et FOS en Belgique, (4) CORDAID aux Pays-Bas, (5) Oïkos et DanChurchAid au Danemark, (6) DGRV et MISEREOR en RFA et la MIGA auprès de la Banque Mondiale.

Deux agences ont pour le moment donné leur accord, deux autres instruisent le dossier, et enfin les autres vont faire l'objet d'une relance. Il s'agit d'un chantier pour plusieurs années.

3. *accorder une attention particulière aux modes d'organisation et de fonctionnement des opérateurs et des acteurs locaux vu leur rôle en matière de financement de proximité en Palestine,*

ACAD a présenté le CGA-ACAD aux acteurs concernés dans le cadre de sa prochaine institutionnalisation et des perspectives de fusion avec deux autres IMF (ASALA et FATEN). Ces dernières ont estimé que l'instrument pourra être repris par la microbanque ainsi créée.

4. *définir une politique de formation en vue de renforcer les capacités de gestion de risque.*

ACAD étant membre du réseau MAIN (Microfinance African Institutions Network) et de la Plateforme palestinienne de microfinance, les nouveaux employés (agent de crédit) vont bénéficier d'un programme de formation qui leur permette d'aborder le traitement de cette diversification de clientèle.

De même, la mission de suivi d'août 2004 a permis l'identification de l'institution chargée de suivre localement le CGS-ACAD. Une formation à la gestion des systèmes de garantie lui a été donnée.

5. *dresser les perspectives de développement, étudier les conditions d'équilibre et établir les projections financières du mécanisme sous-tendu par un programme d'activités.*

Le document de projet prévoit, dans son chapitre consacré au financement du CGA-ACAD, les volumes financiers relatifs au mécanisme de garantie et à l'assistance technique.

A noter que si l'enveloppe à mobiliser s'élève au mois à 650'000 US\$, le CGA-ACAD peut déjà démarrer avec les premiers 50'000 USD mobilisés.

6. *définir les outils de gestion, les procédures - et notamment les outils de la contractualisation des collaborations entre les parties concernées, et le système d'information à mettre en place au sein du mécanisme de garantie,*

Les procédures de validation et d'application (d'appel) de la garantie ont été identifiées, négociées entre les parties et contractualisées.

A noter que dans un premier temps un levier de 1-2 a été établi. Ce effet de levier sera modifié au fur et mesure de l'appréciation du risque réel auquel est exposé le CGS-ACAD.

7. *définir une politique de mobilisation des ressources sur le marché national et international qui soit cohérente à la fois avec l'objet même du mécanisme de garantie et les contraintes de son opérationnalisation, c'est-à-dire déterminer les formes, la composition et les grandes masses des ressources financières qui lui permettent d'assurer sa fonction.*

Le travail portant sur ce chapitre est largement traité aux points 2 et 5. A noter que le CGS-ACAD a tout intérêt à se doter de ressources les plus souples et les plus diversifiées possibles afin de répartir et donc mutualiser la couverture du risque de la manière la plus large.

8. **proposer une liste de contributeurs** et définir les relations qui éventuellement peuvent les unir.

Idem 7.

9. **définir une politique de communication** afin d'informer dans la transparence les acteurs concernés par le mécanisme.

Le Centre de Garantie (New Vision Inc.) établira un rapport trimestriel du CGS-ACAD. La SIDI informera annuellement les agences contributives de l'évolution et des enseignements du mécanisme.

10. **définir une méthodologie de capitalisation** de l'expérience de la SIDI et d'ACAD afin d'en améliorer de façon continue les outils et procédures.

Les rapports trimestriels fourniront la base de l'information quantitative et qualitative à systématiser. Une évaluation externe du CGS-ACAD sera faite au bout de 3 ans.

4. Les principaux enseignements de l'étude

Cette étude préalable a permis de tirer des enseignements sur plusieurs plans :

- La connaissance du risque,
- La définition du mécanisme de couverture du risque,
- La nécessité de bien différencier les fonctions de prêteur et de garant,
- Le choix d'une fonction locale de garantie,
- La dimension politique des instruments de financement solidaire.

La connaissance du risque

ACAD a consenti un effort remarquable de recherche et d'analyse du risque de sa fonction. Cette recherche a porté sur :

- Les effets de la situation existant sur le portefeuille d'ACAD : couvre-feu, dommage sur les produits, refus d'accès à la terre, fermeture des routes principales et des accès aux bourgades rurales.
- Les effets des mesures israéliennes sur le portefeuille d'ACAD : refus d'accès aux fermes, impossibilité de se fournir en intrants, ventes de produits périssables à temps impossible, renchérissement des coûts de production, suivi des clients rendu difficile.
- Les obstacles auxquels font face les agents de crédit d'ACAD : communication de routine compliquée entre les succursales et le siège, impossibilité pour les clients d'atteindre les banques pour honorer leurs échéances, comité de crédit qui ne peut pas se réunir, politique de prêt inapplicable, programmes de formation repoussés.

- Les effets du risque politique sur le cout du prêt : procédure d'octroi, frais généraux, mise en place des prêts, provisionnement, cout du suivi...
- Les effets sur les politiques d'octroi : approche plus conservatrice, sélection plus exigeante des clients, davantage de garantie requises, réduction du montant de prêt, changement de produits financiers, mise en place d'un système d'assurance, rééchelonnement des prêts.

La définition du mécanisme de couverture du risque

L'étude a permis d'établir une situation comparative entre les mécanismes de garanties communément appliqués au micro-financement de proximité. L'étude est donc partie de la situation propre à ACAD, à savoir que l'enjeu porte sur la sécurisation de ses ressources (de portefeuille) et non pas sur son profil professionnel intrinsèque.

C'est pourquoi :

- la fonction de garant ne doit pas se substituer à celle de prêteur, mais la renforcer.
- Une garantie de portefeuille s'applique strictement à des situations dont les effets sont exogènes à la fonction de prêt et de recouvrement normaux.

Les champs de l'application de la garantie portent donc sur :

- des projets détruits (indemisation sur preuves),
- des entrepreneurs emprisonnés pour des raisons politiques (plus de deux 2 mois),
- des entrepreneurs ou un membre de leur famille tués comme résultat du conflit politique,
- des situations de couvre-feu de longue durée (après l'octroi du prêt) ou à proximité d'une zone clairement marquée par ses effets.
- Confiscations de la terre liée au projet.

La nécessité de bien différencier les fonctions de prêteur et de garant

Les premières hypothèses de travail laissaient penser que les fonctions de prêt et de garant pouvaient "cohabiter" au sein de la même institution, et ce notamment pour réduire au maximum les couts opérationnels.

Or, cette situation ne peut se permettre encore moins que d'autres un risque de "juge et partie". De plus, les constats de dommages doit être effectués de bonne foi par une entité indépendante.

Ce principe a fait l'objet d'échanges et discussions approfondies a la SIDI et dans le dialogue avec ACAD et a donné lieu a la répartition suivante des fonctions.

Fonction	Détail ...	Par ?
Prêteur	Identification des clients et octroi des prêts	ACAD
Contribuer au mécanisme	Elargir la base d'appui au programme	Contributeurs
Garant	1/ S'assurer que le prêteur applique bien les critères définis et approuvés par les contributeurs, 2/ Application de la politique du CGS-ACAD, 3/ Vérification des procédures de sécurisation 4/ Projections financières et business plan. 5/ Décision de déclencher l'appel de garantie 6/ Management avec responsabilité	Le centre de garantie (New Vision Inc.) délégué par la SIDI

Le choix d'une fonction locale pour le centre de garantie

Après avoir écarté les consultants indépendants, jugés sans autorité institutionnelle suffisante (et pourtant assez nombreux en Palestine du fait du retrait de nombreux programmes microfinanciers), le souci du professionnalisme recherché pour assumer les fonctions du Centre de Garantie en Palestine avait fait pencher initialement l'étude vers les institutions financières de la place. Les principales banques ont donc été contactées, les banques ayant en effet une pratique de la fonction garantie.

Les banques ont toutes décliné l'offre du fait de :

- la modicité jugée des conditions financières de la fonction (30'000 USD/an).
- la nécessité de visites sur le terrain pour constater les dommages justifiant l'application de la garantie.

Le fait pour le CGS-ACAD de ne pas être lié à une bureaucratie bancaire ne portera pas préjudice à la fonction de garantie. SIDI a en effet validé le choix d'ACAD qui s'est porté sur un bureau d'études local, New Vision Inc. qui présente plusieurs atouts :

- Compréhension et forte adhésion à l'objet du CGS-ACAD,
- Expérience microfinancière avérée,
- Connaissance et pratique de programme de développement et bonne introduction auprès de possible prescripteurs potentiels,
- Réseau décentralisé de personnes ressources (avantage en matière d'efficience et efficacité),
- Acceptation d'un contrat d'un an (renouvelable) et vision de progression commune avec ACAD.

Les multiples dimensions de cet instrument de financement solidaire pour la Palestine

Le CGS-ACAD proposé revêt plusieurs dimensions :

- développementale par l'accès élargi à des petits entrepreneurs individuels ou organisés en coopérative d'épargne et de crédit. Par ailleurs, une véritable recherche a été conduite avant de définir l'action à mener,
- financière par la contribution de l'instrument à l'atteinte du point d'équilibre et de la pérennisation d'ACAD.
- solidaire par la prise en compte spécifique du risque auquel est exposé ACAD,
- politique par la volonté d'associer le plus grand nombre possible d'institutions situées dans le maximum de pays possibles, et ce, pour fournir une matière concrète sur les défis et les possibilités du financement de la petite entreprise dans des contextes structurels de crise.

5. Conduite de l'étude

Calendrier et ressources humaines.

Démarrée formellement à compter du 1^{er} Juillet 2003, l'étude devait s'étaler sur une période extensive de 5 mois.

L'EP a pris quelques 8 mois de délai sur le calendrier indicatif annoncé pour les raisons suivantes:

- situation d'insécurité et bouclage des territoires, contrainte annoncée dans le document de projet (Il est illusoire de fixer un calendrier précis du fait de la situation de sécurité ; les missions se réalisent lorsque les « espaces et périodes de sécurité sont assurées³ »).
- nombreux échanges techniques pour définir l'instrument en cohérence avec son objet et le contexte,
- difficulté d'identifier localement un prestataire satisfaisant pour assumer (durablement et dans de bonnes conditions la fonction de centre de garantie.

	Etape 1 Analyse des contraintes	Etape 2 Conception du MG	Etape 3 Implication des contributeurs
Dominique Lesaffre		Définition des mécanismes de couverture de risque (7j.)	Définition d'une politique de ressources (2j.).
			Rédaction du rapport d'études (3j.)
			Restitution (1j.)
René Ehrmann		Définition des mécanismes de couverture de risque (10j.)	
ACAD	Affinement et appropriation des TdR (2j)	Validation permanente* (6j.)	Validation permanente* (5j.)
	Appréciation du profil du risque (3j)		
	Analyse des contraintes légales (3j.)		

En récapitulant, les étapes définies ont été conduites selon le déroulement suivant :

- Etape 1 : juillet à novembre 2003
- Etape 2 et 3 : novembre 2003 à septembre 2004.

³ Sur ce point, notre partenaire ACAD est très sourcilleux, il préfère renoncer à une mission d'appui plutôt que d'exposer inutilement les personnes ressources.

Rapport financier

Rappel du budget approuvé.

Objets	Qté	P.U.	Total (€)
Coûts directs			
Ressources humaines			
H/J Consultants SIDI			
H/J Dominique Lesaffre	13	427	5 551
H/J René Ehrmann	10	427	4 270
H/J Consultants ACAD			
H/J Personnes ressources ACAD	19	427	8 113
Missions			
Vols A/R Paris Tel Aviv AR	3	1 100	3 300
Frais de séjour de 4 missions de 10 jours	30	150	4 500
Transport local (coût élevé Tel Aviv/Ramallah)			900
Communication			300
Papeterie, documentation, reprographie			500
Sous-total Coûts directs			27 434
Coûts indirects			
Frais administratifs (forfaitaire)	5%		1 372
Imprévus (sur justificatifs 5 %)	5%		1 372
Sous-total coûts indirects			2 743
TOTAL en €			30 177

Répartition			
SIDI	19,1%		5 753
ACAD	3,3%		1 000
F3E - Péréquation	7,6%		2 300
F3E - MAE	70,0%		21 124

Contribution SIDI au F3E (en €)	8%		2 414
--	----	--	--------------

-0-0-0-0-0-0-0-0-