

La centrale de risque de l'Office du Niger au Mali

BIM n° 10 - 26 mars 2002
Betty WAMPFLER

Le Bim d'aujourd'hui présente une initiative originale et prometteuse : la Centrale de risque dont se sont dotées les institutions financières intervenant dans la zone de l'Office du Niger au Mali. Ce BIM reprend les principaux éléments de deux communications présentées au séminaire de Dakar sur Microfinance et financement de l'agriculture familiale par le Président de la Centrale de risque et directeur du FCRMD et par le Directeur des Caisses Villageoises Autogérées de Niono, ainsi que des observations issues d'une mission de B. Wampfler dans la zone Office du Niger.

Dans tous les pays où la microfinance s'est fortement développée, avec une multiplication des systèmes financiers travaillant dans les mêmes zones, les besoins de maîtrise du risque, de contrôle et de régulation se renforcent. Les risques liés à la concurrence entre IMF d'un même territoire sont importants : risque de cavalerie, endettement des ménages, impayés... La Centrale de risque est alors souvent évoquée comme un outil de régulation de cette concurrence. Si l'outil est séduisant, sa mise en œuvre reste largement problématique, et on ne connaît pour l'instant que peu d'expériences réussies. L'exemple de la Centrale de risque mise en place par les institutions financières intervenant à Niono au Mali est à ce titre particulièrement intéressant.

Le contexte

L'Office du Niger est situé sur la rive gauche du Delta Central du fleuve Niger. Il a été créé en 1932 et couvre aujourd'hui 53 000 ha, alimentés par irrigation gravitaire.

Le contexte de l'Office du Niger présente des atouts importants pour le développement d'institutions de microfinance :

- > une économie locale fortement monétarisée, fondée sur la riziculture irriguée,
- > qui a retiré des bénéfices significatifs de la dévaluation et du désengagement de l'Etat
- > un potentiel de diversification encore largement sous exploité
- > des organisations paysannes qui ont connu des périodes de crise, mais sont aujourd'hui en voie de restructuration et d'assainissement et deviennent progressivement des interlocuteurs des systèmes de microfinance

- > une fraction non négligeable de population alphabétisée capable de prendre en charge des fonctions de gestion
- > un contexte malien favorable au développement de la microfinance (législation, contrôle, régulation)

D'autres caractéristiques de ce contexte sont plus défavorables :

- > une diversification des productions et des activités encore faible
- > malgré la sécurisation des activités liée à l'irrigation, le risque lié à la principale activité financée, la riziculture, reste important : maladies, oiseaux, baisse des rendements liée à envahissement par la jacinthe d'eau, la salinisation des sols...
- > un contexte de faible cohésion sociale hérité de la colonisation
- > une mentalité par rapport au crédit dégradée par des décennies de crédit laxiste
- > l'existence de plusieurs institutions de financement dans la zone, créant les conditions d'une forte concurrence

Le financement dans la zone : une longue histoire d'impayés Jusqu'au milieu des années 80, le financement de la production était assuré dans le cadre de la filière intégrée, sans aucune responsabilisation des producteurs. A partir de 1987, la fonction de financement est transférée à la Banque Nationale de Développement Agricole (BNDA) d'une part et aux Associations Villageoises (AV) d'autre part. Celles ci se portent caution pour leurs membres, redistribuent les intrants et équipements en nature et assurent le recouvrement des emprunts. La situation d'endettement qui prévalait antérieurement ne s'améliore pas, et se dégrade encore avec des escroqueries commerciales au début de la libéralisation. En 1995, la BNDA recensait 2 milliards d'impayés.

Les systèmes de microfinance se sont développés dans la zone de l'Office à partir du début des années 90. C'est d'abord le FDV, né de la transformation de la structure de financement de l'Office du Niger, qui se structure en mutuelle d'épargne et de Crédit qui aboutit au FCRMD présent dans la zone aujourd'hui. Le réseau mutualiste Nyessyresso, soutenu par le réseau Desjardins s'implante dans la zone en 1992. Les Caisses Villageoises d'Epargne et de Crédit Autogérées (CVECA) sont initiées par le CIDR en 1994, à la demande de la BNDA.

Dans un premier temps, ces différentes institutions de financement vont se livrer à une concurrence sévère. Assez rapidement, le constat du danger de cette concurrence effrénée, dans un environnement social difficile et mouvant et un contexte d'impayés très importants conduit à une démarche de concertation entre la BNDA, les CVECA, le FCRMD, et le réseau Niessyresso. La récupération des impayés et l'assainissement financier de la zone deviennent les enjeux majeurs de la concertation.

Celle-ci se concrétise en 1996 par la signature d'une convention entre trois des intervenants (BNDA, FCRMD, CVECA), Niessyresso préférant ne pas se joindre au groupe dans un premier temps.

Objectifs et principes de fonctionnement

La Centrale a pour objectifs de faciliter l'assainissement financier des villages lourdement endettés vis-à-vis de la BNDA et du FDV/FCRMD et de renforcer la concertation entre intervenants afin d'éviter le double emploi des ressources et le surendettement des exploitants.

C'est une structure légère à moindre coût. Chaque structure membre est représentée par son Directeur et/ou un de ses collaborateurs dûment mandaté pendant son absence. La présidence est rotative pour une durée d'un an. Un agent administratif est employé à temps partiel auprès du président. Les coûts de fonctionnement (assez faibles) sont couverts par les cotisations des institutions membres.

Les trois intervenants se rencontrent périodiquement pour des échanges d'informations et pour l'analyse de l'état d'avancement de la collaboration (une fois par quinzaine pendant la période d'octroi ; une fois par mois durant le reste de l'année ; de manière extraordinaire, sur convocation du président.) Au début de chaque mois (les 5 au plus tard), chaque intervenant envoie au président trois types d'information : les encours sains et en souffrance des Organisations paysannes ; la liste nominative des débiteurs ; les réaménagements des impayés.

Des dispositions spécifiques concernent :

1° La gestion des impayés : La convention de la centrale des risques a clairement défini le code de conduite des institutions membres dans l'exécution du programme d'assainissement des villages lourdement endettés. Chaque intervenant s'engage à signer des protocoles de rééchelonnement des dettes avec les villages débiteurs, ceci en concertation avec les autres institutions. Les accords de réaménagement devront porter sur la totalité des impayés du client auprès des différentes institutions. Il sera tenu grand compte de la nature de la dette en souffrance et de la capacité de remboursement de l'emprunteur. Il est établi en concertation avec les organisations paysannes endettées, les listes des débiteurs individuels dans le but de faire le réaménagement des dettes individuelles. Tout solde non justifié sera rééchelonné et payé par le village en application de la caution solidaire.

2° L'octroi de nouveaux crédits : Les membres de la centrale ont fixé des nouvelles conditions d'octroi de crédits : - le financement d'un village en impayé ne peut se faire que s'il signe un protocole de réaménagement auprès de ses créanciers et s'il rembourse l'annuité en cours ; tout nouvel octroi de crédit intrant doit être entériné par la centrale ; le nouveau crédit de campagne est subordonné au remboursement intégral du crédit de campagne échu ; aucune négociation n'est recevable sur ce point.

Les résultats obtenus par la centrale

1° Un cadre de concertation qui fonctionne : la Centrale est un cadre d'échange et de prise de décisions consensuelles qui permet aujourd'hui d'éviter des tensions inutiles entre les intervenants, de limiter des pertes de ressources et d'émettre un message commun de discipline. C'est un exemple cité au Mali.

2° Un assainissement des mentalités par rapport au crédit : la cohésion des stratégies des différentes institutions de financement a permis d'instaurer une discipline par rapport au crédit et de rompre avec des décennies de crédit laxiste

3° Un recouvrement substantiel des anciennes dettes : sur les 2 milliards d'impayés en 1996, 900 millions ont pu être recouverts 4° Une reprise des activités de crédit : la mise en œuvre du programme d'assainissement par la centrale a permis à certains villages jadis éliminés du financement à cause des dettes d'avoir accès de nouveau aux crédits. Les institutions membres de la centrale ont octroyés 1,761 milliards et 1,755 milliards en FCFA de crédits rizières durant les campagnes 1999/2000 et 2000/2001.

Les problèmes qui restent en suspens

1° La difficile conciliation d'intérêts différents : les trois institutions fondatrices ont toutes voulu la Centrale, mais avec des motivations différenciées : condition de pérennisation du système financier, mais aussi moyen de récupérer des liquidités. Le quatrième réseau de la zone, qui jusque là n'avait aucun impayé sur le terrain et n'intervenait pas sur le marché de financement rizicole, ne trouvait aucun intérêt à se joindre aux autres. Préserver la convergence de ces intérêts est aujourd'hui un enjeu majeur pour le bon fonctionnement de la Centrale.

2° Incidence controversée d'un projet de développement dans le financement de la campagne rizicole : Le Programme d'Appui à la commercialisation des Céréales au Mali (PACCEM) est intervenu dans le financement de la riziculture dans la zone de l'Office du Niger à travers le réseau Nyesigiso. Il a démarré ses activités en 1999 et a octroyé 200 millions de crédits pour la production rizicole. Tout exploitant peut se faire financer à partir d'une caisse Nyesigiso même s'il ne réside pas dans la zone géographique couverte par cette caisse. Le principe est d'accepter une vente anticipée de sa production de la campagne en cours. L'exploitant pourra alors bénéficier en juin d'un premier paiement anticipé de 60 % sur la quantité de paddy qu'il a convenu de vendre sur la base de 100 FCFA le Kg à la récolte. Le reliquat lui sera versé à la remise de la récolte. Cette intervention du PACCEM a des incidences négatives sur le marché du financement rizicole notamment sur les activités de la centrale des risques à laquelle le réseau Nyesigiso n'avait pas encore adhéré. Après analyse des incidences de la non adhésion du réseau Nyèsigiso/PACCEM à la centrale, les institutions membres ont soumis leurs inquiétudes au Groupe consultatif National sur la microfinance regroupant au Mali les représentants de la BCEAO, du ministère chargé des finances, des bailleurs de fonds et de l'association professionnelle des SFD. Cette instance d'orientation, de pilotage et de suivi du plan d'action national sur la microfinance a mandaté le Coordonnateur de la CAS/SFD pour organiser une rencontre avec les institutions membres de la centrale et le réseau Nyèsigiso afin que ce dernier adhère à la centrale, ce qu'il a fait en novembre 2000.

3° Manque de fiabilité des données sur les anciennes dettes : Même si les deux parties (institutions de financement/paysans) reconnaissent l'existence des dettes, les montants correspondants ne font pas toujours unanimité. Les paysans contestent les montants jugés plus élevés qu'à ce qu'ils restent devoir en réalité. Les institutions financières ne disposent pas toujours de preuves suffisantes pouvant justifier les montants réclamés. Ce défaut de situation limpide sur les dettes n'a pas permis une évaluation efficace des résultats des actions annuelles menées par la centrale. Les responsables des Caisses Locales ont déclaré que les paysans ne répondaient pas seuls de la situation d'endettement de la zone car ils se rappelaient bien les conditions peu transparentes dans lesquelles ces crédits avaient été accordés aux villages.

4° Existence des zones d'intersection entre institutions membres : Les caisses mutualistes du delta (FCRMD) couvrent plusieurs villages. Ainsi, il est fréquent que les exploitants d'un village possédant une CVECA poursuivent des opérations dans une caisse FCRMD du village voisin. Ces exploitants non membres de la caisse CVECA de leur village, ayant la possibilité de se financer dans la caisse FCRMD, entretiennent souvent une dissidence qui aggrave la fragilité de la cohésion sociale du village. Le principe d'une caisse, un seul intervenant, n'est pas respecté. Pour la FCRMD, les exploitants du village voisin étaient membres de la caisse avant la création de la CVECA. Tant que ceux-ci restent à jour de leurs engagements vis à vis de leur caisse, la FCRMD ne peut pas les exclure et les renvoyer à la CVECA de leur village. Toutefois, de leur propre gré, ceux-ci peuvent démissionner et aller s'adhérer à la caisse de

leur village. La persistance de ces cas constituent une porte ouverte au double financement source d'apparition des impayés.

5° Absence d'une base de données : Conformément à la convention, chaque intervenant membre de la centrale doit envoyer à la présidence au plus tard les 5 du mois, les informations sur les encours, les listes nominatives des débiteurs etc. Cette importante disposition n'est pas rigoureusement respectée. C'est en venant en réunion que les représentants des structures membres apportent avec eux des informations qu'ils communiquent séance tenante. L'on ne peut pas assurer un suivi efficace en absence d'une base de données complète, à jour et fiable.

6° Manque de suivi du financement des crédits non rizicoles : La centrale des risques ne statue que sur la gestion du financement de la riziculture qui consomme à elle seule l'essentiel des ressources disponibles. Or, le montant des ressources collectées localement et réinvesties dans le financement des activités de diversification, maraîchage, petite restauration, petit commerce, embouche etc. ne cesse de croître. Le suivi de la gestion des crédits sur ressources internes présente deux difficultés majeures : disposer au niveau de toutes les institutions membres d'un système d'informations efficace et obtenir une franche collaboration des responsables de caisses et d'unions des réseaux qui ont une entière autonomie sur la mobilisation de ces fonds.

Perspectives d'avenir

1° Une utilité reconnue : La création de la centrale des risques est une initiative salvatrice pour les institutions de financement de la riziculture dans la zone Office du Niger. Son fonctionnement a permis l'instauration d'un climat favorable aux échanges, à la collaboration et aux nécessaires compromis entre intervenants. Les résultats obtenus sont encourageants, assainissement inespéré des villages, reprise des activités de crédits, baisse des prix des intrants, amélioration des taux de remboursement. Tous les intervenants, financiers et commerçants, sortent gagnants et restent convaincus que dans ce milieu complexe et instable rien n'est assuré sans un cadre de concertation, la centrale. Cette conviction est partagée au niveau national, ministère des finances, association professionnelle des institutions de microfinance, conseil consultatif.

2° Mais des améliorations sont nécessaires :

- > Obtenir un engagement sûr et une unité d'action de tous les membres de la centrale.
- > Impliquer tous les acteurs de terrain dans la programmation et l'exécution des actions de la centrale. Il s'agit notamment des responsables d'unions et des agents de terrains des réseaux. Les responsables d'unions ont besoin d'être aidés afin d'établir entre eux un climat de franches concertations.
- > Renforcer la prévention des risques sur les nouveaux crédits, tous objets confondus.
- > Envisager à moyen terme l'équipement de la centrale afin de lui permettre de créer et de gérer une base de données.