

Fiche d'approfondissement du séminaire de Dakar n° 11 :

Sécuriser le crédit agricole par la centrale de risque

Sources :

Séminaire de Dakar et travaux de l'ATP Cirad-Cerise

- *Communication de la Fédération des Caisses Mutuelles du Delta (FCRMD),*
- *Communication des Caisses Villageoises d'Epargne et de Crédit Autogérées de l'Office du Niger*
- *Communication de la Banque Nationale de Développement Agricole du Mali*
- *Communication du Projet Centres de Prestation de services de Niono*
- *Travaux CIRAD-CERISE ATP Financement de l'agriculture.*
- *Recueil d'opinions complémentaires auprès de responsables paysans de la zone Office du Niger(Inter-Réseaux, PCPS)*

Rédacteurs de la fiche

Betty Wampfler (CIRAD), Jean-Bernard Spinat (IRAM), Bakary Traoré (PCPS – Mali), Yves Fournier (IRAM).

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 des institutions financières intervenant dans la zone Office du Niger au Mali est à ce titre particulièrement intéressant malgré ses difficultés et ses limites actuelles. L'analyse qui suit tente de prendre en compte le point de vue des différents acteurs impliqués dans le dispositif et son utilisation.

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

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 60 000 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 l'envahissement par la jacinthe d'eau, la salinisation des sols, etc. ;*
- *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 Fonds de développement villageois (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 à la Fédération des Caisses Mutuelles du Delta (FCRMD) présente dans la zone aujourd'hui. Le réseau mutualiste Nyesygisso, soutenu par le réseau Desjardins s'implante dans la zone en 1992. Les Caisses Villageoises d'Épargne 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, la FCRMD, et le réseau Nyesigiso. 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 pour la création d'une centrale de risque entre trois des intervenants (BNDA, FCRMD, CVECA), Nyesigiso préférant ne pas y souscrire dans un premier temps.

Objectifs et principes de fonctionnement

La centrale de risque 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 qui vise à fonctionner à moindre coût. Chaque structure membre est représentée par son Directeur et/ou un de ses collaborateurs. La présidence est tournante 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 la situation du financement (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, chaque intervenant envoie au président trois types d'information : les encours sains et en souffrance des organisations paysannes ; la liste nominative des débiteurs de l'institution ; les réaménagements des impayés.

Des dispositions spécifiques concernent

1° La gestion des impayés : La convention de la centrale des risques a 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, en concertation avec les autres institutions. Les accords de réaménagement portent sur la totalité des impayés du client auprès des différentes institutions. Il est tenu compte de la nature de la dette en souffrance et de la capacité de remboursement de l'emprunteur. Une liste des débiteurs individuels est établie avec chaque organisation paysanne endettée 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 de risque

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 les tensions entre les intervenants, de limiter les 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 recouvrés jusqu'à présent.

4° Une reprise des activités de crédit : la mise en œuvre du programme d'assainissement par la centrale a permis à certains villages antérieurement éliminés du financement à cause des dettes d'avoir accès de nouveau aux crédits. Les institutions membres de la centrale ont octroyé 1,761 milliards et 1,755 milliards en FCFA de crédits riziocoles durant les campagnes 1999/2000 et 2000/2001.

La gestion du recouvrement des impayés n'a pas été toujours aisée entre les institutions

Si la Centrale a bien fonctionné comme cadre d'échange pour discipliner l'octroi du crédit, il n'en a pas été toujours de même pour le recouvrement des dettes auprès des OP. Au cours de la campagne 1999/2000, la BNDA et la FCRMD ont lancé un vaste programme de recouvrement des impayés. Sous la supervision des huissiers, une quarantaine de jeunes diplômés appelés « clerks ad hoc » ont été installés dans les villages en situation d'impayés vis à vis des deux institutions financières. Une mission de sensibilisation et d'explication des deux institutions a précédé dans les villages l'arrivée des jeunes. Ces derniers ont été logés à la charge des villages et recevaient des deux institutions à part égale une indemnité dite de « subsistance » et des dotations en carburant pour leurs déplacements. L'accord de départ entre les deux institutions financières était que le partage de la récupération des impayés au niveau d'un village devait être proportionnelle aux montants dus à chacune des institutions. A la fin des opérations, aucune des parties n'a exprimé sa satisfaction. D'abord, la FCRMD a estimé que les charges de l'opération (y compris les honoraires des huissiers qui sont commis par la BNDA, non par la FCRMD qui ne reconnaît que les jeunes clerks) ont été très élevées, ce que reconnaît d'ailleurs la BNDA. Les huissiers ont exigé leur part d'honoraires puisqu'ils détenaient les grosses de justice de ces villages et la FCRMD n'a pas bien apprécié cela. Ensuite, la BNDA a émis des doutes sur le volume des dettes évoquées par la FCRMD dans les villages, ce qui a entraîné des contestations et la FCRMD n'a pas pu apporter de preuves formelles pour pouvoir justifier les montants réclamés. Le doute et le manque de transparence sur la situation des dettes n'ont pas permis une évaluation efficace de cette action qui n'a pas été reconduite. Selon un responsable de la BNDA, cette opération n'a pas permis de faire mieux que les années précédentes: le résultat en termes de montant récupéré de cette opération s'est chiffré à moins de 130 millions contre plus de 150 millions les autres années en opérant sans concertation avec la FCRMD...

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 différentes : 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 riziocole, 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° L'incidence controversée d'un projet de développement dans le financement de la campagne riziocole : 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 Nyesigis . Il a démarré ses activités en 1999 et a octroyé 200 millions de crédits pour la production riziocole. 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

bénéficiaire 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 Nyèsigiso n'a 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 Cellule Microfinance du Ministère des Finances (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° Le 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, et entraînent des contestations paysannes. Les institutions financières ne disposent pas toujours de preuves suffisantes pouvant justifier les montants réclamés. Ce manque de transparence sur la situation des dettes n'a pas permis une évaluation efficace des actions de la centrale.

4° La clarification des priorités dans le recouvrement des dettes. Il arrive que la BNDA ait des impayés au niveau d'une Association Villageoise devenue par la suite membre d'une caisse d'un des réseaux à travers laquelle elle obtient du crédit de campagne qui doit évidemment être intégralement remboursé pour accéder à un nouveau crédit. La priorité pour l'AV devient alors le paiement de son crédit de campagne. Après ce règlement, il peut ne rester plus grande chose au niveau de l'Association Villageoise pour payer la dette antérieure de la BNDA.... Quand la BNDA prend les devants, en mobilisant des huissiers pour son recouvrement par exemple, la dette de campagne risque alors de ne pas être payée en totalité, ce qui a comme conséquence l'arrêt du crédit au niveau de l'association villageoise.

5° L'existence de zones d'intersection entre institutions membres : Chaque caisse de base du réseau des caisses mutualistes du delta (FCRMD) couvre 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 un village/un 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 adhérer à la caisse de leur village. La persistance de ces cas constitue une porte ouverte au double financement, source d'apparition des impayés.

6° L'absence d'une base de données : Conformément à la convention, chaque intervenant membre de la centrale doit envoyer à la présidence au plus tard le 5 du mois, les informations sur les encours, les listes nominatives des débiteurs, etc. Cette disposition n'est pas rigoureusement respectée, et entrave la création d'une base de données. Par ailleurs, la saisie des données reste presque totalement manuelle, faute d'un outil informatique adapté.

7° Le 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 obtenues par refinancement. Mais le montant des ressources collectées localement (« ressources internes ») 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 réelle collaboration des responsables de caisses et d'unions des réseaux qui ont une entière autonomie sur la mobilisation de ces fonds.

8° La faible valorisation par les institutions financières du travail d'intermédiation et de clarification des impayés réalisé par les centres de prestations de services. Alors que plus d'une centaine d'organisations paysannes de la zone sont adhérentes aux centres de prestations de services "Faranfasi so" qui leur apportent conseil juridique et en gestion et permet l'établissement de leurs comptes, les institutions financières utilisent encore peu le recours à ces services complémentaires qui sécurisent les opérations de crédit. Pourtant les adhérents des centres peuvent aujourd'hui justifier de remboursements d'arriérés auprès des institutions financières portant sur plusieurs centaines de millions de FCFA et présentent des taux de remboursement des crédits de campagne très élevés.

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 de la situation financière 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 se disent convaincus que dans ce milieu complexe et instable, le cadre de concertation que représente la centrale est durablement nécessaire. Cette conviction est partagée au niveau national (ministère des finances, association professionnelle des institutions de microfinance, groupe consultatif de la microfinance) et la Centrale de Niono est souvent citée en exemple. En revanche, il faut reconnaître que la vision paysanne est plus nuancée en ce qui concerne les avancées de la structuration des services financiers sur la zone (voir point suivant).

2° Mais des améliorations sont nécessaires

1- Obtenir un engagement sûr et une unité d'action de tous les réseaux membres de la centrale.

2- Impliquer les différents niveaux hiérarchiques des réseaux dans l'action de la centrale : ce sont les directions des réseaux qui portent aujourd'hui l'action de la centrale ; les niveaux de hiérarchie inférieurs (responsables d'unions et agents de terrain) et les élus des réseaux perçoivent moins bien l'intérêt de la démarche et sont souvent faiblement mobilisés. Une action spécifique est à mener à leur niveau.

3- Renforcer la prévention des risques sur les nouveaux crédits, tous objets confondus.

4- Equiper la centrale de moyens informatiques et humains lui permettant de créer et de gérer une base de données.

5- Développer, grâce à la sécurisation accrue offerte par la centrale de risques, l'offre de crédit moyen terme et en particulier le crédit d'équipement agricole fortement demandé par les paysans et leurs organisations.

6- Améliorer l'image de la centrale de risques et des institutions financières. La vision paysanne est loin d'être consensuelle sur les avancées des réseaux de microfinance... Nombre d'entre eux estiment notamment que le PACCEM, mis à l'index par les "financiers", est une structure qui leur rend plus de services aujourd'hui que n'importe quelle IMF : "ça permet aux paysans d'avoir une avance sur l'achat de leur paddy avec du crédit sans intérêt et des ristournes après la vente". Les paysans ne sont pas tous satisfaits des prestations offertes par les caisses: "les intérêts sont élevés, pas de crédit moyen et long terme qui est le seul qui permet de développer le paysan de la zone Office". Certains vont jusqu'à demander à ce qu'on enlève le mot "mutuelle" du sigle de la FCRMD...

Au-delà des acquis certains enregistrés, un important travail de pédagogie et d'explication reste à faire auprès des clients / membres / associés des institutions de crédit.

CONCLUSION : quelques réflexions pour progresser

L'expérience de la centrale des risques de l'Office du Niger à Niono (Mali) montre bien malgré le fait que tous les acteurs soient d'accord sur la mise en place de l'outil, les difficultés rencontrées dans son application. On peut tirer de cette expérience des leçons et des questionnements pour la création d'outils du même type.

- ❑ L'existence d'un accord de principe sur l'utilité de la centrale des risques ne suffit pas, la clef de la réalisation reste la formation d'un consensus entre les acteurs sur les objectifs et le contenu de l'information que doit produire cet outil.
- ❑ Dans l'application des principes et la mise en œuvre de l'outil se révèlent ensuite des difficultés : le non respect des règles communes qui ont été adoptées par les

acteurs concernés en matière de fourniture de l'information pose en particulier problème, ce qui montre que l'absence de discipline et / ou de rigueur d'un ou plusieurs acteurs peut rendre inefficace et inutile la centrale des risques si l'information sur les débiteurs est incomplète.

- S'il y a en dehors des Banques et des IMF, d'autres acteurs, parfois moins professionnels (projets, ONG, OP, microréalisations, etc.), l'information collectée peut être incomplète, notamment dans le cas où ces acteurs non-professionnels n'ont pas les outils de gestion de base pour produire l'information requise sur les débiteurs et participer à une centrale des risques.
- Au delà de l'exemple de la centrale des risques de Niono, les formes d'une centrale des risques peuvent varier selon les contextes et les besoins des acteurs, les situations peuvent être très diverses. Il faut alors poser dès le départ les questions pertinentes, en particulier :
 - Quel est le nombre et la diversité des acteurs financiers concernés ? S'agit-il seulement des IMF ? Les banques sont-elles également concernées ? Y a-t-il d'autres acteurs réalisant des crédits qu'il faut y associer (ONG, OP, etc.) ?
 - Quelle est l'étendue spatiale de la centrale des risques ? En urbain, cela peut être une ville entière, plus rarement le quartier, parfois aussi des agglomérations proches, les zones péri-urbaines et peut être les zones rurales proches. En rural, l'aire géographique peut être grande si l'on considère une filière comme celle du coton au Mali (création envisagée d'une centrale des risques commune aux acteurs financiers des zones cotonnières), ou restreinte (une région relativement homogène).
 - Quel est l'intérêt, dans le cas de la centrale des risques prévue sur les zones cotonnières, de concevoir une centrale des risques à deux niveaux ? Un premier niveau peut être celui d'une zone homogène sur le plan géographique : on peut en distinguer trois (Mali-sud, Kita, l'OHVN). Un second niveau peut être celui de la consolidations des trois niveaux régionaux pour laquelle la BNDA peut avoir un intérêt, alors que les IMF n'ont pas le même intérêt (Kafo Jiginew de Mali sud et les CVECA de Kita n'ont pas d'intérêt à la consolidation).
- Parfois, il peut être intéressant de réfléchir en termes de dispositif alternatif à la centrale des risques, notamment dans les situations d'une aire géographique restreinte avec peu d'acteurs concernés. Le dispositif peut être alors un simple échange des listes des engagements de crédit entre les acteurs, ce qui réduit bien sûr les coûts et simplifie le fonctionnement (les listes sont éditées par chacun des acteurs qui les diffusent).
- La question des coûts de l'outil, notamment dans le cas d'une centrale des risques, peut être difficile (dispositif permanent avec salariés, matériels avec les ordinateurs et imprimantes, diffusion de l'information avec les supports, etc). Il faut alors définir un clé de répartition, par exemple au prorata de l'encours total des crédits par institution. Les coûts peuvent être dissuasifs pour les plus petites institutions aux moyens réduits.

- Quelle place donner, dans une centrale des risques ou un dispositif différent ayant le même objectif, à des acteurs spécialisés comme les centres de gestion en raison de la qualité des informations qu'ils détiennent ? Les centres de gestion au Mali connaissent à la fois l'endettement interne et externe des AV et APC (Associations de producteurs de coton), ils peuvent être des acteurs importants dans leurs actions (limitation de l'endettement par le processus sécurisé de collecte des besoins de crédit qui élimine les crédits opportunistes bien connus dans le passé, gestion rigoureuse des intrants en magasins des AV et APC, capacité à intervenir dans le désendettement des OP exclues de l'accès au crédit de la BNDA ou d'IMF, etc.).