

Les Associations des Institutions de Microfinance

**Le cas de l'Association Professionnelle des Institutions de
la Microfinance du Mali (APIM/Mali)**



Division 41
Promotion de l'Économie et de l'Emploi

Les Associations des Institutions de Microfinance

**Le cas de l'Association Professionnelle des Institutions de la
Microfinance du Mali (APIM/Mali)**

Eschborn 2002

Editeur:

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Postfach 5180, 65726 Eschborn
Internet: <http://www.gtz.de>

Division 41

Promotion de l'Economie et de l'Emploi
financial-systems@gtz.de

Auteur:

Dr. Michael Brüntrup

Responsable:

Roland Groß

Layout:

Elisa Martin, OE 6002

Table des matières

Table des matières	I
Liste des tableaux et graphiques	III
Abréviations	1
English summary	2
1. Introduction	9
2. Contexte	11
2.1 Conditions macro-économiques	11
2.3 Le secteur de la microfinance	14
2.3.1 Classification des IMF	14
2.3.2 Réglementation	15
2.3.3 Le cadre national	17
2.3.4 Évolution quantitative de la microfinance	19
2.3.5 Perspectives	21
3. L'Association Professionnelle des Institutions de la Microfinance du Mali (APIM/Mali)	23
3.1 Historique	23
3.2 Vision et mission	24
3.3 Structure de gouvernance	25
3.4 Organisation	26
3.4.1 Structure	26
3.4.2 Personnel	26
3.4.3 Comptabilité et système de gestion des informations	26
3.5 Membres	27
3.6 Partenaires	29
3.7 Services	32
3.7.1 Services planifiés et (partiellement) réalisés	32
3.7.2 Réalisations potentielles	39
3.8 Information financière	40
4. Développement futur et potentiel d'APIM/Mali	43

4.1 Potentiel	43
4.2 Contraintes	44
4.3 Leçons à apprendre	44
4.4 Résumé	46
Bibliographie	48
Calendrier de la mission	49

Liste des tableaux et graphiques

Tableaux

Tableau 1	Comparaison entre le secteur bancaire et le secteur de la microfinance à l'appui de quelques indicateurs (en 2000)	13
Tableau 2	Récapitulatif de la distribution des IMF selon leur situation en matière d'agrément et leur type, fin 2000	20
Tableau 3	Données de base sur les IMF membres de l'APIM/Mali	28
Tableau 4	Budget de l'APIM/Mali 2000-2004	41
Tableau 5	Rapport financier de l'APIM/Mali 2001	42

Graphiques

Graphique 1	Histogramme des événements clés de la microfinance au Niger	19
Graphique 2	Évolution des indicateurs clés de la MF au Mali (1997-2000)	21

Abréviations

\$ EU	Dollar des États-Unis
AFMIN	Africa Microfinance Network Initiative Réseau Africain de Microfinance
AMF	Associations des Institutions de Microfinance
APBEF	Association Professionnelle des Banques et des Établissements Financiers
BCEAO	Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
CAEC	Caisse Associative d'Épargne et de Crédit
CAPAF	Initiative de renforcement des CAPacités des IMF en Afrique francophone
CdC	Cadre de Concertation
CEC	Coopérative d'Épargne et de Crédit
CGAP	Consultative Group to Assist the Poorest Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres
CLUSA	Coopérative des Ligues des États-Unis (USA)
CPEC	Caisse Populaire d'Épargne et de Crédit
CREP	Caisse Rurale d'Épargne et de Crédit
CVECA	Caisse Villageoise d'Épargne et de Crédit Autogérée
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FIDA	Fonds International pour le Développement Agricole
GCNMF	Groupe Consultatif National pour la Microfinance
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Coopération allemande au développement)
IMF	Institution de Microfinance
MinFin	Ministère des Finances
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique
PARMEC	Projet d'Appui à la Réglementation sur les Mutuelles d'Épargne et de Crédit
PIFD	Promotion des Institutions Financières Décentralisées
PNUD	Programme des Nations unies pour le Développement
SEEP	Small Enterprise Education and Promotion (SEEP) Network
SFD	Système Financier (ou de Financement) Décentralisé
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine
UMOA	Union Monétaire Ouest-Africaine
WOCCU	World Council of Credit Unions
WWB	Women's World Banking

English summary

The present report is part of a larger investigation on microfinance associations (MFAs) in several African countries commissioned by GTZ. The background is that large donors increasingly try to support microfinance in a systemic approach - reducing the assistance to individual microfinance institutions (MFIs) in favour of supporting (a part of) the microfinance (MF) sector. For many reasons, MFAs are seen as a key to this strategy. However, little systematically collected empirical information is available on this issue – the GTZ investigation wants to contribute to filling that gap with a focus on options to practically support the networks. The respective MFA in Mali is APIM/Mali (l'Association Professionnelle des Institutions de la Microfinance du Mali). Fieldwork for the study was carried out between 16 and 28 March 2002.

Mali occupied rank 153 of 162 in the UNDP's 2001 human development index, is thus among the least developed countries in the world. Mali's economy depends mainly on agriculture; subsistence agriculture and livestock rearing are the major activities. Cotton is the dominant export product, rice another important cash crop, both being key in the country's microfinance sector. The economic situation has developed relatively positively in recent years, only in 2001 there was some stagnation. Serious problems remain the high external debt, a negative balance of payments, a rapid urbanisation, a vulnerable natural environment. The political situation since the end of the dictatorship in 1991 is stable compared to other African countries, exemplified by the last presidential elections in May 2002. It remains to be seen whether the new government continues to give high political priority to MF.

Mali is member of UMOA (Union Monétaire Ouest Africaine, West African Monetary Union, with a common currency, the FCFA, which has a fixed exchange rate with the French franc. Monetary policy and surveillance are executed by a regional central bank, the BCEAO.

The **commercial banking sector** is relatively well equipped with 12 institutions, concentrated in the urban areas and the better-developed southern region. Mali's government is relatively strongly involved in several banks. A particularity is the existence of an agricultural development bank (BNDA), which is of summary importance for the refinance of several large MFIs. There are other indicators of a relatively good linkage between the banking and the MF sectors, including savings deposits of MFIs with the banks, cooperation in the national consultative group on MF (GCNMF) and the cooperation of the national associations of both institutional families.

Modern MF in Mali has **evolved** since the mid-1980s. It has roots in the partial transition of cotton and rice production credits from parastatal institutions to MFIs. Another origin is the emergence of a special type of MFI, the village savings and credit banks (CVECAs). Since the 1990s, many other MFIs have been created under a variety of institutional set-ups.

Since 1993, there has been a common UMOA **regulatory framework** for MFIs: the PARMEC law and its accompanying decrees. Mali was the first country to transform these regulations into national law. BCEAO, which is responsible for the MF sector, distinguishes three types of MFIs: 1) cooperative and similar organisations; 2) non-cooperative type institutions with credit-only approach; and 3) projects with a credit component. The PARMEC law applies essentially to institutions of type 1 under the supervision of the Ministry of Finance, type 2 institutions can negotiate individual conventions with the same ministry for a 5-year period, type 3 institutions are approved by the respective sector ministries only. **Supervision** of MFIs is delegated to the Ministry of Finance. The typology does not exactly (and increasingly less) reflect the reality of service provision of MFIs, but legislation has important discriminatory effects on non-cooperative institutions. This bias also had (and has) important effects on the relation among APIM/Mali members and their power balance within the association.

With respect to the **quantitative situation of MF**, presently (situation 2001) the sector accounts for roughly 60 MFIs of which almost 50%, mostly small and new institutions, were not regulated (the statistics are probably not very accurate, particularly concerning small, unregulated MFIs in rural areas). However, with regard to importance (clients, deposits or credits), the vast majority of MF activities are under regulation. The sector is dominated by some big MFIs: the largest three, Nyesigiso, Kafo Jiginew and Kondo Jigima, account for about 60% of clients, almost 75% of deposits and more than 50% of credits. Most of the total 400,000 clients (90%) are members of cooperative style type 1 MFIs. Growth has been tremendous in recent years, particularly savings deposits (+144% between 1997 and 2000), whereas client number and loans grew less (about 80%), which is linked to a certain deterioration of the portfolio quality, making MFIs more reluctant to grant credits easily. Over all, it is estimated that the penetration of MF into the target group is about 21%, with some statistical uncertainties, giving Mali a medium rank among the BCEAO countries.

In 1998 a **national conference** on MF adopted a **national action plan** which addresses the weaknesses of the still young profession: weak capitalisation, insufficient cover of costs, limited formation of staff, overburden of surveillance structures, lack of information and exchange between MFIs and limited outreach notably in some rural areas and towards the poorest parts of the population. Measures include the creation of the GCNMF, the completion of the disengagement of the state as MF operator, the strengthening of the state's supervision capacity as well as the creation of an MFA.

Major **donor organisations** support the plan and in principle coordinate their activities within the GCNMF, although less regularly than scheduled in the action plan. The most important donors are ACDI, AFD, BM, GTZ, IFAD, KFW/BNDA, Pays Bas, PNUD/BOAD, SFI, USAID. The World Bank has launched a financial sector programme; about 2 million USD are earmarked over 5 years for the MF sub-sector. This is important but not as overwhelming as for instance the IFAD programmes in Niger and Ethiopia. However, the execution of the programme is sluggish, causing important delays in the realisation also of APIM/Mali activities.

When this report was being written, a big question mark was the **future role of the public sector in MF**. A national fund had long been promised to support the refinancing of the MFIs. This fund was later converted into a bank (Banque Malienne de Solidarité, BMS) with formal majority ownership of some 10 MFIs. However, the competence and the functioning of the bank are completely unclear (for instance, whether direct client loans are possible). In addition, the creation of a regional solidarity bank under BCEAO guidance was prepared, creating more uncertainty regarding the relation with the BMS and the MFIs.

As a **partial summary of the MF sector** situation, it can be stated that Mali has one of the most advanced MF sectors in West Africa. Several factors (economic and political stability, government and donor support, clear regulation and successes of the MFIs) seem to promise that past positive achievements can be continued in the future. However, there are some threats: strong growth of the sector has led to new challenges for MFIs, for instance a slow deterioration of credit portfolios; the supervision capacity is insufficient; the continuing weakness of the international cotton price weakens the main clientele of the largest MFIs; sustainability of MFIs is still not guaranteed; competition is growing among MFIs in the cash crop and urban areas; and the governance structures (also of the cooperative style MFIs) are still not clearly settled, most are de facto still controlled by the technical staff.

The **history of APIM/Mali** is intimately interwoven with the fate of the sector. Created in May 1999, it is a formally very young organisation, but its origins date back to the early 1990s. During the preparation of the PARMEC law, MFIs were requested to participate in its formulation. Several partial achievements were quoted for this period of informal cooperation. Encouraged by these successes, a formal coordination forum (“Cadre de Concertation”) was created with the strong support of some then still donor-managed MFIs in 1996. It comprised MFIs, other organisations and individuals. A small fee was charged. In 1997 the idea of an association of MFIs was first discussed. Despite strong distortions between dominating and clearly regulated cooperative (type 1) and minority and disfavoured non-cooperative (type 2) MFIs, the sector held together due to good personal relations and some common concerns (basically lobbying and human resource development). Donors (World Bank, GTZ, USAID) strongly supported a unique association, promised and provided assistance.

The **vision** of APIM/Mali is to professionalise and develop the MF sector by representing, assisting and regulating the profession. It is interesting to note that no social goal such as poverty alleviation has been adopted, as is the case in other MFAs. In order to achieve its **mission**, 4 programmes, each with several projects, have been formulated (see below) in a strategic planning exercise assisted by an external consultant.

APIM/Mali is **registered** as an association, possessing a general assembly, a governing board with 7 members under a president, and a permanent secretariat. Members must be accredited MFIs (only the highest tier organisations are admitted), adhering to sustainability and fulfilling some additional formal requirements (e.g. audited financial

statements). Admission fee is 25,000 FCFA, annual fee 100,000 FCFA. There is no provision for associated membership. The board elects an executive director.

Presently, APIM/Mali counts 27 **members**, which quantitatively represent the vast majority of MFIs in terms of clients and financial transaction volume, including all large MFIs. Within the board, an equilibrium of cooperative-type and non-cooperative type MFIs (see above) can be stated, with a slight dominance of the former. Indeed, the fundamental opposition between different streams of MF has not completely disappeared despite the collaboration within the association, but the conflicts are dampened.

It is interesting to note several **changes of the governance structure** during the short existence of APIM/Mali and to understand the driving forces. First, an executive secretary was running the day-to-day business. Then, a stronger executive director was established because of the need to ease the task of the (benevolent) board, particularly the president. In addition, the president's term was reduced from 3 years to 1, which seems to be linked to the desire of smaller MFIs to reduce the power of this post, traditionally attributed to the majority cooperative-type MFIs. However, the last executive director, a highly qualified person with foreign experience, left the AFM recently. This, combined with a weakened presidency, would have left a handicapped organisation. In consequence, during the last general assembly in July 2002 the previous status was re-established.

The **staff** is composed of the executive director (departed in August 2002), a part-time secretary and a training coordinator. Mobility and assisting staff are not yet optimal. This is mainly due to the lack of own resources (see below). The **physical installations** of APIM/Mali are satisfactory; all necessary office equipment is available. A computer programme for the management of the association has been installed.

The **relations with** all major **stakeholders** of the MF sector are excellent, including the ministries of finance and agriculture, the BCEAO, the World Bank and other major donors. The association is represented in the GCNMF with three members. There are also very good links to the banking association, which informally helped in the establishment of APIM/Mali. Several major donors assist the MFA, notably the World Bank in the frame of its financial sector programme which started late 2001, the GTZ via its MF sector project and the USAID mainly via Weidemann Association. Also the international contacts are well developed, among others as a member of AFMIN, with CGAP, MAIN and PlanetFinance. Numerous exchanges with other national MFAs take place.

As mentioned, the **services** APIM/Mali intends to provide are discussed in the form of projects classified into four programmes, three of them thematic and one for the development of the internal structures. Some activities have started but none has reached the intended dimension. In the first **programme** labelled "**assistance to members**", the following projects are formulated:

- **Member development:** activities aimed at assisting new MFIs to obtain accreditation (mainly through assistance in elaborating a business plan).

- **Action research** (not yet started), activities to find new technologies in conjunction with individual MFIs.
- **Training.** Up to now APIM/Mali was mainly involved in isolated courses supported or offered by several donors (USAID, GTZ, CAPAF, etc.). It is planned to establish a permanent professional training institute, together with the banking association. This is the financially largest of APIM/Mali's projects. Certified ("diploma") courses will be offered for future MFI and bank staff, as well as short term training courses. Numerous problems have yet to be solved: legal set-up of the institute, representation of APIM/Mali, curricula harmonising with the needs and internal trainings of MFIs, the mutual acknowledgment of banking and MF interests, the financial sustainability of the institute in face of an unknown market for people trained in MF, the support from donors and the government, etc.
- **Credit information bureau:** There has been a difficult but finally successful attempt to establish such a centre for the exchange of information on loan defaulters at the regional level. It is being considered to spread this experience to the national level in the frame of APIM/Mali. But low computerisation of MFIs, defaulter identification, privacy of information and other problems hamper this project.
- **Search for MFI refinance sources:** Although several MFIs have a good access to funds from the formal financial sector supported by donor credit lines and international guarantee institutions (see above), there is still unmet fund demand particularly from smaller MFIs. APIM/Mali is expected to assist in satisfying this demand, but except for the dissemination of information on available facilities no service has been provided yet.
- **Information exchange and dissemination among members:** In Mali particularly smaller and rural MFIs lack access to information and the exchange between MFIs is hampered by competition including among donors. In addition, large and small MFI have definitely different information needs. While the association can assist to improve the situation, the challenge is to do this in an impartial way which takes the absorption capacity of MFIs into account. For instance, the distribution of seats in educational trips has been criticised, and the dissemination of the lessons learned thereby is unsatisfactory.

The second **programme** is labelled "**representation**". It encompasses the following projects:

- **Communication (public relation):** An ambitious project has been elaborated to sensitise the public, to disseminate information on MF. The association has already coordinated the "microfinance week" in 2001 with manifold activities, which was judged successful, less for immediately addressing the target population, but for political and public awareness-raising.
- **Networking:** This refers to actively linking all stakeholders in and around the MF, including MFIs, banks, donors, government agencies and international bodies. Apart from the information exchange problems cited above, it must be mentioned that the association is for the moment well linked but relatively passive, probably due to overload with opportunities already existing. However, it is not yet imaginable that

APIM/Mali feels strong enough to convene meetings at the national level, for instance for the GCNMF. A data bank on MFIs is planned to improve transparency of information on MFIs, and it is also (realistically?) supposed to generate income by selling the information.

- **Lobbying**: Another central element of all MFAs, comments on networking, apply also to this topic.

The third subject matter programme is “**regulation**”: Regulation is an extremely delicate issue. APIM/Mali places strong emphasis on regulating its members. The conflict of roles (member based regulation) is apparent. In addition, the heterogeneity of MFI characteristics and targets (for instance with regard to rural/urban target group, poverty/profit orientation, member/village/NGO ownership) makes it difficult to find common standards, even if the PARMEC law has already defined a relatively narrow setting compared with other countries. It is largely unclear which means of verification and which sanctions are available. There is even some advocacy of self-regulation of the entire sector, with enforced membership for all MFIs. This would definitely change the role of APIM/Mali and the relation towards its members. At the time of the study, performance criteria based on internationally circulating propositions were being discussed.

Regarding the **financial situation** of APIM/Mali, the organisation is strongly dependent on external assistance. Only 6% of revenues derived from membership fees. Some revenues (16%) come from trainings, which the association co-organised. Major expenditures were used for public relations, training and staff and office overheads. In the future, a heavy increase of expenditures is budgeted particularly for the setting up of the training centre, whereas average coverage by own revenues will not exceed 15% until 2004. The strategic plan clearly highlights the challenge of APIM/Mali that it should cover at least its functional costs in order to become sustainable and independent. But it is also stipulated that the fees cannot cover the entire programme costs.

The study ends by summarising the strength and weaknesses, opportunities and threats of the association resulting from the overall sector as well as internal analysis. It then draws **some lessons learned**:

- The **prominent role of the association within the MF sector** is mainly owed to the concessions of the partners, not to its own (political and economic) strengths. Particularly **the regulating authorities have a strong interest in addressing the sector through a well-organised association**. Donors **seek** optimal leverage of interventions, professionalisation and (partial) self-regulation. The existence of a **regulatory framework and of a national MF strategy clearly enhanced the need for an MFA**.
- That said, the association should seek **empowerment**. This includes the continuous search for concertation, maximum transparency and appropriate governance and management structures. The **governance structure** must be adequate for the situation of decentralised MFIs and central representation. This means a strong executive, impartial and transparent in order to reduce underlying conflicts,

competition and jealousy to a minimum. Whether differentiated voting rights (see below) are feasible in MFAs is an unsolved question.

- Another indispensable component of MFA empowerment is to **strengthen its economic base** by generating independent income, preferably by member fees. This will probably require the abandonment of equal fees for all because small MFIs find it impossible to pay amounts necessary to sustain the MFA (this puts the linked issue of equal voting rights on the agenda). The donor logic of paying for **professional training** (per diems constitute up to 80% of course costs) must be overcome to reduce training and other costs to a reasonable level. Planning and budgeting must be more thoroughly oriented to the strategic orientation of MFA sustainability and divisibility of services into essential or accessorial, private or public, cost-covering or subsidised.
- **Strategic partners** accompanying MFAs over a longer period are very important. Such partners are certainly the regulatory authorities and permanent stakeholders in the MF sector such as the banking association. However, **strategic donors** that share vision and mission and support MFAs over a longer period, bear the risk of dependency and breakdown if the MFA **focuses** too much on their sole support. Probably a donor consortium is a more appropriate form of strategic support. In addition, an MFA should remain open to interventions of non-strategic donors and should establish its operational planning accordingly by offering regular and sporadic donors attractive pieces of intervention.
- From the donor perspective, **the support of the MFA**, as useful as it is, **cannot entirely substitute for the support of individual MFIs**. Strong and well performing MFIs form the basis for a strong **MFA**. In some crucial domains, such as research and development, operational best practices, training, etc., MFAs are not close enough to the problems to provide solutions on their own, they can only coordinate and link the operators of MF.

1. Introduction

La présente étude sur l'Association Professionnelle des Institutions de Microfinance du Mali (APIM/Mali.) s'insère dans une série de recherches sur des associations nationales d'institutions de microfinance¹ (AMF). Il s'agit en général de structures formelles (à la différence des réseaux, qui sont le plus souvent informels) réunissant plusieurs institutions de microfinance (IMF), qui ont été créées au niveau national en vue d'atteindre des objectifs communs, à savoir entre autres la défense des intérêts et l'échange d'informations. Des études de cas ont été lancées dans quelques pays africains, notamment en Afrique du Sud, au Ghana, au Mali, au Niger, en Ouganda et en Éthiopie, et des micro-études ont été effectuées sur les réseaux informels des IMF en Namibie et au Mozambique à l'initiative de la Coopération allemande au développement (GTZ). Ces pays se caractérisent par des situations très différentes tant en ce qui concerne le développement de la microfinance que le cadre économique, socioculturel et légal.

Bien que les AMF assument des rôles très différents selon les pays, plusieurs raisons donnent à penser que la croissance du secteur de la microfinance dans les pays en développement aura pour effet d'augmenter leur importance à l'avenir. Au plan interne, les IMF sont intéressées à mieux coordonner leurs activités, à rechercher des économies d'échelle dans la poursuite de certaines activités et à former un lobby vis-à-vis des autres intervenants dans le secteur financier, notamment le gouvernement. Au nombre des facteurs externes plaidant en faveur des AMF, il faut citer la tendance surtout observée chez les grands bailleurs de fonds à ne plus aider des IMF individuelles mais à appuyer le secteur de la microfinance d'une manière intégrale. Ils espèrent ainsi abaisser les coûts par IMF et favoriser le développement de structures plus cohérentes mais aussi plus compétitives. En somme, l'établissement de la microfinance comme une nouvelle « industrie » fait que les AMF deviennent indispensables.

Bien que le rôle potentiel très important des AMF soit reconnu, il n'existe à ce jour que peu d'informations ayant été collectées et analysées systématiquement sur leur situation concrète, leurs expériences, leur fonctionnement et leurs limites. La série d'études de la GTZ entend aider à mieux comprendre les AMF et à montrer où et de quelle manière elles peuvent soutenir leurs IMF membres et contribuer ainsi à leur développement ainsi qu'à celui du secteur de la microfinance et surtout des groupes cibles, les pauvres vivant en milieu urbain et rural.

Le secteur de la microfinance du Mali est souvent cité en exemple et qualifié d'« avancé » parmi les pays d'Afrique de l'Ouest. La présente étude de cas est donc également intéressante de ce point de vue dans la mesure où elle permettra d'établir si cette avance se réfère également à l'AMF du Mali et si l'histoire de cette dernière peut servir de modèle pour les autres pays moins avancés ainsi que de dégager les autres leçons que l'on peut tirer de l'expérience malienne.

¹ Au Mali, on parle souvent de structures financières décentralisées (SFD) au lieu d'institutions de microfinance (IMF) pour souligner la proximité de ces structures aux groupes cibles. Par souci de cohérence avec les autres études de la série, nous employons partout le terme IMF.

1. Introduction

La mission s'est déroulée du 16 au 28 mars 2002. Elle doit beaucoup à M. Roland Siebeke, collaborateur du projet 'Promotion des Institutions Financières Décentralisées' qui a organisé le séjour de manière très efficace et qui s'est toujours montré disponible pour des clarifications et des discussions.

2. Contexte

2.1 Conditions macro-économiques

Presque deux tiers des 1,24 millions de km² que compte la superficie du Mali se trouvent en zone saharienne. Le taux de croissance de la population, estimée à 11 millions d'habitants en 1999, s'élève à 2,8 % et est ainsi l'un des plus élevés de l'Afrique. La population se concentre essentiellement dans le centre, c'est-à-dire dans la zone sahélienne, et surtout dans la zone soudanienne, au sud du pays. Le taux d'alphabétisation des adultes s'élève à 38 % (PA-SMEC 2000). Le pays occupe le **153^e rang sur 162 selon l'indice du développement humain** du PNUD (2001).

La **structure économique** malienne est dominée par le secteur primaire, qui absorbe une grande partie de la population active. La production de subsistance et l'élevage sont les activités dominantes. Parmi les cultures de rente, c'est le coton qui est la première culture d'exportation du Mali (plus de 40 %), qui est ainsi le deuxième producteur africain après l'Égypte.² Le riz revêt une grande importance dans les périmètres d'irrigation autour desquels plusieurs institutions de microfinance se sont développées. Les zones urbaines, notamment la capitale Bamako, enregistrent une forte augmentation de la population (la population urbaine du Mali a été estimée à 30 % par la Banque mondiale en 2002). Par suite de la faiblesse du secteur industriel et de la contraction de la fonction publique, l'importance du secteur informel ne cesse de croître.

La situation politique est caractérisée par une démocratisation relativement réussie et stable depuis la fin de la dictature de Moussa Traoré en 1991. Le conflit touareg, qui a troublé le nord du pays, a pris fin en 1993. Le Président Alpha Konaré, en fonction depuis 1992, était un partisan explicite de la microfinance. Les élections présidentielles de mai 2002 ont été menées de façon réglementaire et ont débouché sur le retour au pouvoir d'Amadou Toumani Touré, dont on ne sait pas encore s'il appuiera la MF.

L'évolution récente de l'économie malienne a été favorable. Le taux de croissance réel du PIB a oscillé entre 4,6 % et 6,7 % par an dans la période 1997-2000 (les taux varient selon les sources). Le PIB par habitant s'élevait à 224 \$ EU soit 261 € en 2001 (BCEAO, 2001). Ce n'est qu'en 2001 que le taux de croissance a connu une stagnation⁴, suite à une grève proclamée pour la campagne 2000/01 par les syndicats des producteurs de coton qui voulaient protester contre une baisse du prix du coton. Suite à cette grève, la production cotonnière a chuté de 50 %. D'autres problèmes ont affecté l'économie malienne en 2001, notamment les troubles politiques au Sénégal, les précipitations insuffisantes et la hausse des prix des hydrocarbures. Il semble que la production cotonnière ait battu un nouveau record en 2001/02. L'inflation, fortement influencée par la production vivrière et les prix des

² Il est intéressant de noter que, selon les projections actuelles, l'exploitation d'or, qui représente une source de revenus relativement récente, contribuera pour plus de 50% aux exportations à l'horizon de 2005 (FMI 2001).

³ Dans cette étude, 1 euro = 650 FCFA (mais 1 euro = 6,55957 FF), 1 \$ EU = 742 FCFA.

⁴ Croissance du PIB réelle de -0,1% selon le FMI (2001); la BCEAO (2001) fait état d'un taux de 4,3% mais souligne également les problèmes évoqués ci-dessus.

denrées alimentaires, a été contenue entre -1 % et 6 % depuis 1996, après que les effets de la dévaluation du FCFA de 1994 se sont stabilisés (IMF 2002). Néanmoins, la situation économique reste vulnérable, avec une balance des paiements notoirement déficitaire et une dette extérieure très élevée (plus de 100 % du PIB).

Le Mali est **membre de l'UMOA et de l'UEMOA**⁵. En conséquence, le pays n'est pas libre de réglementer son secteur monétaire et financier comme il l'entend mais doit se soumettre aux décisions de cette institution. La monnaie commune, le FCFA, a un taux de change fixe de 1 : 650 par rapport à l'euro (ce qui correspond à peu près au taux de 1 : 100 qui liait le franc CFA au franc français). La Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) supervise la réglementation et la situation de l'économie, par exemple la compatibilité des législations nationales avec les textes communautaires, l'inflation, la masse monétaire, les transactions bancaires, etc.. L'une de ses interventions ayant de grandes répercussions sur les IMF est la fixation d'un taux d'usure, qui est actuellement de 18 % pour les banques et de 27 % pour les IMF.

Une autre organisation influant sur le secteur financier est l'OHADA (Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique) qui regroupe actuellement 16 pays. L'OHADA règle notamment la manière dont les sûretés des créanciers peuvent être utilisées; cette réglementation rend la liquidation des garanties difficile et est donc un vaste sujet de griefs de la part de beaucoup d'institutions financières de tous types (voir à ce propos, les commentaires sur le développement de la qualité du portefeuille dans le Chapitre « Évolution quantitative de la MF »).

Le **secteur bancaire**⁶ compte 9 banques et 3 établissements financiers (ces derniers n'ont pas le droit d'accepter des dépôts), qui ont des guichets dans une vingtaine de villes avec une forte concentration sur Bamako et la région de Sikasso. La perpétuation jusqu'à nos jours d'une forte participation de l'État et des institutions publiques dans plusieurs banques, notamment dans la Banque de Développement du Mali (part étatique de 20 %, BCEAO et BOAD, 20 % chacune), la Banque Internationale pour le Mali (État : 61,5 %), la Banque Malienne de Crédit et de Dépôts (100 %), la Banque Commerciale du Sahel (49,5 %) et la Banque Nationale de Développement Agricole (BNDA, 41,85 %) constitue une particularité au Mali. Le capital social total des banques s'élève à plus de 25 milliards de FCFA. La participation de l'État sera réduite dans les années à venir par suite des conditions du Programme d'Ajustement Structurel et de la volonté de l'État de se désengager comme opérateur économique.

⁵ Les États membres de l'UMOA sont le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. L'UEMOA constitue un prolongement de l'Union monétaire (UMOA) avec les mêmes pays (depuis 1997 quand la Guinée Bissau a adhéré), avec les objectifs de i) l'unification des espaces économiques nationaux, et ii) la consolidation du cadre macro-économique des États membres, à travers l'harmonisation de leurs politiques économiques, notamment budgétaires, ainsi que par le renforcement de leur monnaie commune. Pour ce faire, l'UEMOA s'est dotée, entre autres, d'un système comptable commun (Système Comptable Ouest Africain, SYSCOA) qui impose aussi aux IMF du Mali le cadre de comptabilité et les informations financières à produire.

⁶ Les informations sur le secteur bancaire proviennent surtout de Siebeke (1999), qui s'appuie essentiellement sur un « Rapport sur le Système Bancaire » du Groupe de Réflexion sur le Système Financier au Mali (GRSF), demandé par la Banque mondiale et daté de septembre 1998, non publié.

Au nombre des problèmes des banques, il faut citer la persistance d'anciens crédits irrécouvrables dans les bilans, un manque de crédits de très bonne qualité au secteur privé, le non-respect de certains ratios de prudence (risque lié à l'existence d'un client unique ou à la structure de portefeuille, Banque mondiale 2000), une augmentation des crédits douteux et des difficultés de valoriser des garanties matérielles, notamment immobilières.

Le **secteur bancaire** conserve encore sa **position dominante** par rapport au secteur de la microfinance en ce qui concerne le volume de **crédit et d'épargne** (Tableau 1). Cependant, les performances des **IMF** en matière de **guichets** et de **personnel** et leurs avantages en termes de proximité s'affirment de jour en jour.

Tableau 1 Comparaison entre le secteur bancaire et le secteur de la microfinance à l'appui de quelques indicateurs (en 2000)

Indicateur	Unité	Système bancaire	Système de la microfinance	IMF en % du total
Dépôts	milliards FCFA	259,7	13,7	5,1
Crédits	milliards FCFA	284,5	15,8	7,1
Nombre de guichets	No	152	857	84,9
Effectifs (en 1999)*	No permanents	1177	1610	58

Source : PA-SMEC (2001), * PA-SMEC (2000)

Les **liens entre les banques et les IMF**⁷ sont plus développés que dans beaucoup d'autres pays. Il existe plusieurs types de liens :

- a) **Placement des excédents** : plusieurs IMF placent leurs excédents de trésorerie dans une banque. Fin 1999, les placements étaient de l'ordre de 2,6 milliards de FCFA (sur 11,4 milliards de dépôts des clients chez les IMF, soit 23 %), dont 60 % dans des dépôts à vue et 40 % dans des dépôts à terme. Cependant, il semble que le placement ne constitue pas la préoccupation dominante des IMF. Selon Samassekou (2000, p. 16), « la BNDA a intégré dans sa stratégie commerciale la capture de l'épargne collectée par les IMF. ...Mais dans la pratique, force est de constater que les résultats sont en deçà des attentes de la Banque (encours moyen de l'ordre de 500 millions de FCFA). Toutes les SFD concernées [8 IMF, surtout celles appuyées par des bailleurs américains, note de l'auteur], du fait de l'importance de leurs besoins de crédit, sont devenues globalement emprunteurs nets ».
- b) **Refinancement** : Selon Samassekou (2000), « au 31.12.98, sur les 23 SFD recensées par la CAS/SFD, seules 11, soit 48 %, ont bénéficié d'un refinancement bancaire » (de l'avis de l'auteur, ce chiffre semble, au contraire, être assez important). Surtout la **BNDA**, qui compte l'Agence française de développement (20,76 %), la Deutsche Entwicklungsgesellschaft (19,53 %) et la BCEAO (17,79 %) parmi ses actionnaires

⁷ Ce point s'appuie surtout sur Samassekou (2000) et Lesaffre et Bocar Ba (2001).

(Siebeke 1999), joue un rôle important pour le secteur de la MF au Mali. En utilisant des lignes de crédit externes (Kreditanstalt für Wiederaufbau, AFD et FIDA) mais aussi, de façon croissante, ses fonds propres (30 % en 2000), elle refinance un bon nombre d'IMF. De 1996 à 2001, la BNDA a refinancé entre 8 et 10 IMF par an à hauteur de montants variant de 1,5 à 2,5 milliards de FCFA (ce qui représente environ 4 à 5 % des octrois de la banque). La BNDA considère en effet les IMF comme un « axe stratégique de collaboration » (Lesaffre et Bocar Ba 2001). La Bank of Africa et la Banque Internationale du Mali ont également timidement commencé par refinancer quelques IMF. Il semble que la grande majorité des refinancements ait été cautionnée et garantie par des institutions de garantie internationale (telles que la Société Financière Internationale ou l'Association pour le Développement Autonome). Lesaffre et Bocar Ba (2001) affirment qu' « il existe une offre de garantie de crédit à des conditions diverses sur le marché sous-régional et international, qui pourrait être davantage exploitée pour le financement des SFD ».

- c) **Liens non financiers** : On recense plusieurs interfaces entre les banques et les IMF. Les deux groupes sont représentés, aux côtés des membres du gouvernement et des bailleurs, au sein du **Groupe Consultatif National pour la Microfinance** (GCNMF, voir le chapitre intitulé « Le cadre national »). Il existe par ailleurs des projets très avancés pour créer un centre de formation commun, géré conjointement par les familles professionnelles (voir le chapitre « Services, projet de formation »). À ces deux cadres officiels s'ajoutent des contacts informels. La création de l'APIM notamment, est le résultat de l'aide informelle fournie sous forme de consultation sur les statuts, etc., par l'Association Professionnelle des Banques et des Établissements Financiers (APBEF). Les contacts personnels sont jugés très importants pour l'établissement de relations professionnelles et de rapports de confiance entre les deux secteurs.

2.3 Le secteur de la microfinance

2.3.1 Classification des IMF

La BCEAO, qui joue un rôle déterminant en ce qui concerne le cadre juridique et institutionnel de la MF au Mali, distingue les trois principaux types d'IMF suivants :

- structures de crédit/épargne (coopératives, mutuelles et CVECA),
- structures de crédit direct (parfois aussi appelé « crédit solidaire »)
- projets comportant un volet crédit.

Les **différences entre les trois types d'institutions ne sont parfois pas très nettes** et deviennent même de plus en plus floues : les structures de crédit direct enregistrent souvent un regain d'activité dans le domaine de l'épargne (obligatoire et volontaire). D'autres institutions par contre, et surtout les grands réseaux mutuels, ont recours au refinancement ce qui rend moins direct le lien entre épargne et crédit ; ces réseaux tendent ainsi à opérer dans le sens du crédit direct (la loi autorise les mutuelles à pratiquer un ratio crédit/épargne de 2 :1). Enfin, les projets comportant un volet crédit se lancent souvent dans l'intermédiation

financière et se convertissent en institutions de MF après un certain temps. Par contre, certaines mutuelles ne sont pas véritablement gérées comme des institutions appartenant à leurs adhérents mais plutôt comme des mini-banques.

2.3.2 Réglementation

L'UMOA règle les conditions d'exercice des IMF au Mali. Les deux principaux dispositifs mis en place sont les suivants :

- a) La **loi n°94-040 de l'UMOA**, adoptée en 1993 par le conseil des ministres de l'UMOA (connue sous le nom « **loi PARMEC** »), porte réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit. La loi PARMEC a remplacé la loi sur les coopératives de crédit et d'épargne et peut s'appliquer aux caisses de base des unions, des fédérations et de la confédération. En principe, l'affiliation à une structure faitière suffit pour obtenir qu'une caisse soit reconnue. Mais dans la pratique, chaque caisse cherche à obtenir son agrément individuel afin de jouir d'une plus grande indépendance (en cas de séparation, seule une des caisses reconnues perd sa base légale).

L'ensemble des dispositions de la loi PARMEC donne des instructions assez détaillées pour les institutions mutualistes.⁸ Il est important, pour une étude comparative portant sur plusieurs pays, de se familiariser avec cette législation qui, comme cela est décrit plus avant dans le texte, a des répercussions importantes sur l'APIM. En fait, la loi PARMEC prévoit :

- des statuts types avec les caractéristiques requises et les conditions d'adhésion des membres, les organes (assemblée générale, conseil d'administration, comité de crédit, comité de surveillance) et leurs tâches, les règles de vote, la fédération des IMF, etc. Un récépissé d'association est nécessaire pour l'agrément et s'obtient auprès du ministère de l'Administration territoriale.
 - l'obligation de produire des états financiers selon un format et avec un plan comptable précis satisfaisant aux exigences du système SYSCOA, y inclus la définition des différents types de crédits sains et en souffrance, les provisions à doter pour les crédits en souffrance, etc.
 - la détermination de règles de prudence pour l'octroi de crédits, qui visent surtout la protection des dépôts des épargnants des mutuelles, p.ex. les réserves générales et les réserves sur crédits en souffrance, le montant maximum pour un seul client, les prêts aux dirigeants, l'ouverture des emplois à long terme par des moyens propres, la liquidité, etc.
- b) La **convention cadre** est une disposition de la loi PARMEC dont elle fait partie intégrante (articles 5 et 6 de la loi). Elle régit les structures ou organisations non mutuelles ayant vocation de collecter l'épargne et/ou d'octroyer des crédits. Elle a été adoptée en 1996 par le conseil des ministres de l'UMOA.

⁸ Dans cette catégorie, on trouve, aux côtés des mutuelles et coopératives, les CVECA qui sont différentes des premières en ceci qu'elles appartiennent à tout un village, travaillent (au niveau des caisses) sans personnel salarié et n'ont pas les organes classiques des mutuelles (CA, comités de crédit et de surveillance).

La prescription de ratios de prudence n'est pas exigée pour une reconnaissance en vertu de la convention cadre. Les indicateurs de suivi sont négociés individuellement, selon les caractéristiques spécifiques à chaque structure, avec le Ministre chargé des Finances. La durée de la convention est de 5 ans maximum renouvelable.

Le Mali a été le premier pays à insérer la loi PARMEC dans son ordre juridique interne en 1994. Les IMF mutualistes ont eu deux ans pour régler leurs situations. Les premiers agréments ont été accordés en 1996 sous le régime « d'agrément d'office ». Par contre, les structures non mutualistes ont attendu jusqu'en 2000 avant que les premières conventions aient été signées.

Selon une étude sur le cadre juridique, réglementaire et institutionnel des IMF au Mali (Boubacar BA 2000), **les structures non mutualistes « estiment être pénalisées** par les dispositions de la convention cadre. » Par exemple, alors que les mutuelles sont automatiquement exonérées de tous les impôts directs et indirects, la loi est muette sur cette question en ce qui concerne les structures non mutualistes⁹. Les conventions ne confèrent pas la personnalité juridique (nécessaire par exemple pour avoir recours à la justice pour le recouvrement de dettes). Celle-ci doit être obtenue dans le cadre d'une procédure séparée. Les conventions se trouvent fragilisées du fait de leur caractère transitoire. Les incertitudes sur les conditions de reconnaissance ont retardé la signature des premières conventions, laquelle est intervenue en 2000 seulement.

L'étude dont il est question cite aussi certains **inconvenients pour les structures mutualistes** : le fait que tous les pouvoirs soient accordés aux élus, qui ne possèdent souvent aucune expérience en matière de MF et qui sont même analphabètes, sans qu'un contrôle par du personnel technique soit exigé ; le caractère illimité des mandats des élus, la lourdeur des formalités (dossiers des élus), le manque de concertation entre les ministères impliqués¹⁰.

L'étude constate également des **insuffisances plus générales** de la loi, notamment en ce qui concerne le **taux d'usure**. Actuellement fixé à 27 % pour les IMF, ce taux est considéré comme étant trop faible pour permettre d'atteindre l'équilibre financier, surtout pour les IMF travaillant dans des zones rurales et avec des groupes cibles défavorisés. En plus, certaines règles de la loi poseraient des problèmes d'interprétation.

« En raison de la complexité de son champ d'application et de l'expansion rapide des IMF au Mali, des problèmes sont apparus dans la mise en œuvre des textes nécessitant des précisions, compléments, voire la révision de certaines dispositions de la loi et de ses textes d'application (décrets, circulaires, instructions de la BCEAO). » (Boubacar BA 2000) À défaut d'une loi nouvelle et innovatrice, les IMF travaillent dans une situation paradoxale : D'un côté, elles sont constamment tenues de respecter des

⁹ Dans la pratique pourtant, les conventions conclues à ce jour ont accordé l'exonération, mais sur une base « de gré à gré » du MinFin.

¹⁰ Le statut d'association ne permet pas la poursuite de buts lucratifs, ce qui amène le ministère concerné à se montrer réticent en cas d'IMF professionnelles qui cherchent à réaliser des bénéfices.

réglementations difficiles à observer, de l'autre, elles sont invitées à défendre leurs intérêts dans une relation de partenariat avec les autorités. Or, les modalités concernant les règles ou les délais de révision de la loi ne sont pas claires.

2.3.3 Le cadre national

Depuis le milieu des années 80, plusieurs réseaux de MF se sont développés au Mali, avec l'aide notamment de la KfW, la Coopération française et le Crédit coopératif de la France (CVECA pays Dogon, Kafo Jiginew). Depuis les années 90, beaucoup d'autres IMF ont fait leur apparition et leur nombre ne cesse de croître (cf. Graphique 1, Tableau 2).

La **politique** du pays continue à s'intéresser à la MF. À titre d'exemple, le Président de la République a officiellement appuyé le secteur à diverses occasions. Le pays a été le premier à adopter la loi PARMEC en 1994. Le Forum Ouest Africain à haut Niveau sur la MF s'est tenu à Bamako en juin 1996.

Selon l'étude de Chao-Beroff et Elsässer (1997) qui a guidé l'Atelier National sur la MF au Mali, les **faiblesses des IMF au Mali** étaient et sont essentiellement dus aux facteurs suivants :

- le faible niveau de capitalisation,
- le taux de couverture des coûts inférieur à 100 % pour la plupart des caisses,
- la formation très limitée du personnel des IMF,
- le cadre juridique non réglementé des IMF non mutualistes,
- la surveillance étatique surchargée,
- la faible capacité des IMF à financer des investissements,
- le manque de communication et d'échange d'informations entre IMF, et
- la très faible représentation des IMF dans de nombreuses régions du pays, notamment dans les plus pauvres.

Pour répondre à ces faiblesses, un **Atelier national sur la MF**, qui s'est déroulé en février 1998, a adopté un **Plan d'Action National** qui prévoit les activités suivantes [objectifs repris du cadre logique de la planification, les éléments entre parenthèses ayant été sélectionnés par l'auteur] :

- assurer l'exercice du rôle de l'État (surtout en renforçant la CAS/SFD) ;
- mettre en œuvre et améliorer le cadre juridique (surtout pour les IMF non mutuelles) ;
- organiser le désengagement de l'État comme opérateur des IMF (ce qui concerne surtout les projets comportant un volet crédit placés sous la tutelle de différents ministères sectoriels) ;
- consolider la concertation entre les IMF (**création d'une association professionnelle**, échange entre IMF) ;
- renforcer la concertation entre les différents acteurs de la MF (création d'un **Groupe Consultatif National pour la MF (GCNMF)**) ;
- améliorer les liens entre les IMF et les banques ;
- améliorer l'information sur les IMF (organisation annuelle d'une semaine de la MF,, élaboration de normes de performance, banque de données sur les IMF) ;

2. Contexte

- sécuriser et augmenter les ressources destinées aux IMF (établissement d'un fonds national de la MF et de mécanismes de garantie, mobilisation des lignes de crédit extérieures, facilitation des liens IMF-banques, avec refinancement des IMF notamment).
- former le personnel des IMF (cycles courts et longs de formation (débouchant ou non sur un diplôme officiel) en MF, création d'une structure permanente de formation, etc.) ;
- favoriser l'accès des couches défavorisées aux services de la MF (renforcer les ressources des IMF en faveur de ces groupes et programmes spécifiques) ;
- améliorer la couverture géographique du pays en services de MF (projets ciblés, subventions et incitations d'ordre fiscal pour des IMF opérant dans les régions défavorisées).

Le Plan d'Action, même s'il est parfois peu concret, offre un cadre pour le développement du secteur de la MF avec l'appui du gouvernement. Le GCNMF a été créé par décret à l'initiative du Chef de l'État en août 1998. Il doit se réunir 6 fois par an pour accompagner la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action national de la MF, adoptés en mars 1998. Il est composé de membres du gouvernement, de la BCEAO, des bailleurs, des banques et de trois représentants d'IMF (à travers l'association professionnelle, APIM/Mali). La présidence revient au MinFin (secrétariat CAS/SFD) qui est tenu de suivre la mise en œuvre du Plan d'Action.

Dans ce cadre, les contributions des différents bailleurs ont été recensées (ACDI, AFD, BM, GTZ, IFAD, KfW/BNDA, Pays Bas, PNUD/BOAD, SFI, USAID). Il est prévu que les interventions futures soient effectuées en se référant au Plan. Des cofinancements sont souhaités pour minimiser les chevauchements et pour augmenter le consensus sur l'approche adoptée pour le secteur. Parallèlement au GCNMF, des consultations informelles ont lieu entre les grands bailleurs de la MF.

Graphique 1 Histogramme des événements clés de la microfinance au Niger

Année	Domaine		
	Cadre international et national	Secteur national de la microfinance	IMF individuelles
1986			Début CVECA P. Dogon
1987			Début Kafo Jiginew
1989	Restructuration du secteur bancaire et PAS		
1990			Début Nièsigiso Début CRMD/Niono
1991		Fin de la dictature	Début Kondo Jigima
1992		Premières concertations IMF	Début CANEF
1993	Loi PARMEC (UMOA)		
1994		Textes d'application de la loi PARMEC	Début CVECA Niono
1995		Création d'un cadre de concertation « formel » des IMF	Début Jemeni Début PASACOO Début Piyeli
1996	Convention-cadre (UMOA)	Forum Ouest-africain de haut Niveau sur la MF - Bamako	
1998	Instructions pour la production des informations financières des SFD (UMOA)	Adoption de la stratégie et du plan d'action national de la MF	
1999		Établissement GCNM	
1999		Création et reconnaissance APIM/Mali.	
2000		Premier emploi de la convention-cadre	
2001	Création AFMIN		

2.3.4 Évolution quantitative de la microfinance

La BCEAO (2001) dénombrait 58 IMF à la fin de 2000 (Tableau 2). Un pourcentage important des IMF opère sans agrément ni convention : 27 IMF, soit 47 %, « pour l'essentiel des nouvelles institutions [mutualistes] qui n'ont pas encore entamé les procédures de régularisation ». Du point de vue de la masse des clients et d'autres paramètres, la situation du secteur est régularisée pour une très large part. On recensait 587 institutions de base et 269 antennes, soit 856 points de service.

Tableau 2 Récapitulatif de la distribution des IMF selon leur situation en matière d'agrément et leur type, fin 2000

Type de structure	Nombre	État d'agrément		
		agrément ou convention obtenu	agrément demandé	dossiers non déposés
Structures épargne et crédit	51	17	8	26
Structures de crédit direct	6	5	0	1
Projets ayant un volet crédit	1	0	1	0

Source : BCEAO (2001)

Par référence aux statistiques disponibles, qui ne sont pas toujours complètes surtout au début du projet PA-SMEC, le graphique 2 montre une très forte expansion des IMF et des services de MF au cours des cinq années passées. Le **nombre de clients** (membres chez les mutuelles, clients chez les autres) a fortement progressé (+79 %) entre 1997 et 2000 et est passé à presque 400 000. La BCEAO (2000) a établi un taux de pénétration de 21 % environ¹¹, ce qui place le pays à un rang moyen parmi les pays UMOA. 89 % des bénéficiaires appartiennent à des institutions de crédit et épargne, les deux plus grands réseaux du Mali,, Kafo Jiginew et Nyesigiso, absorbant respectivement 25 % et 21 % de ce total. Sur l'ensemble des IMF, les femmes représentent 40 % des bénéficiaires - 32 % dans les institutions d'épargne/crédit contre 92 % dans les institutions de crédit direct.

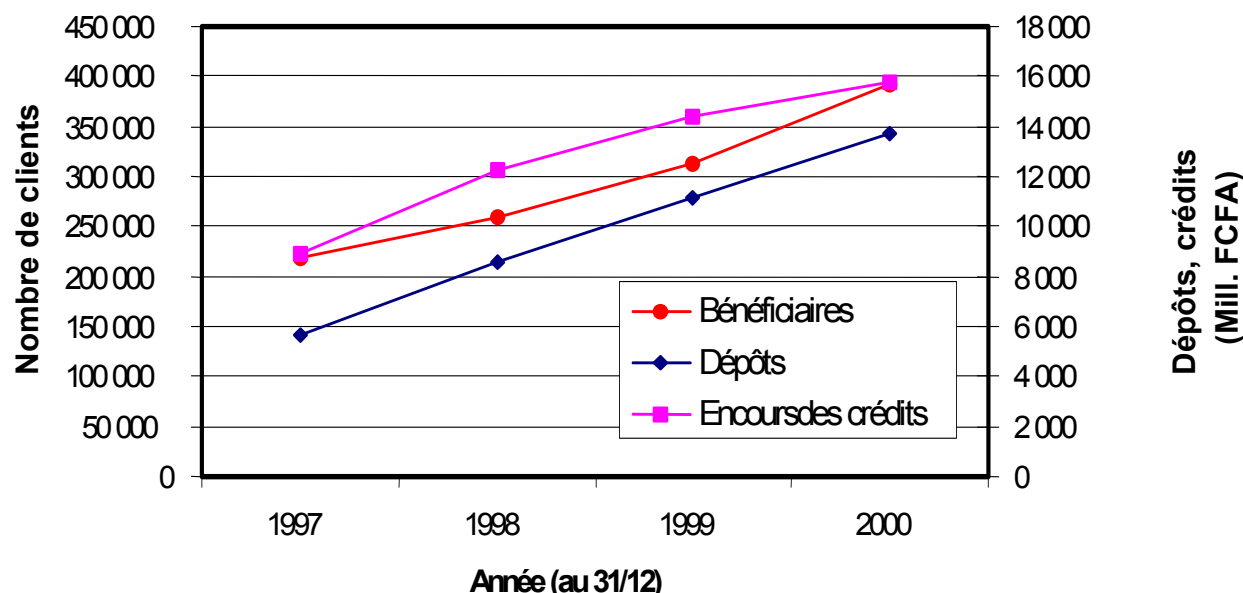
Les **dépôts** ont progressé encore plus rapidement que l'augmentation de la clientèle dans la même période (+144 %) alors que l'évolution des **crédits** a été légèrement plus lente (+78 %, voir graphique 2). Les trois premières IMF (Nyesigiso, Kafo Jiginew et Kondo Jigima) réunissent presque les trois quarts des dépôts et un peu plus que la moitié des crédits. La différence entre les institutions d'épargne/crédit et celles de crédit solidaire tend à s'atténuer : les institutions d'épargne/crédit, qui sont supposées recycler l'épargne en crédit,, ont de plus en plus recours au refinancement. Par contre, les institutions de crédit solidaire s'efforcent de capturer davantage l'épargne (voir Chapitre 2.3.1 et note de bas de page 12).

Outre la crise cotonnière, qui a touché le Mali en 2000, il semble qu'il existe un **léger problème** (moins prononcé que dans d'autre pays de l'UMOA) de **qualité du portefeuille de crédits** : les crédits en souffrance ont augmenté de 6,3 (5,1 % en 1999) à 7,3 % entre 1997 et 2000, ce qui amène les IMF à se montrer plus prudentes dans l'octroi de crédits. Cela confirme une opinion largement répandue parmi les professionnels de la MF au Mali, disant que les IMF réussissaient à gagner progressivement la confiance des groupes cibles, mais que les opportunités de bons placements ne progressaient pas en conséquence et au même rythme. Tout le monde s'accorde pour déplorer que les actes uniformes de l'OHADA

¹¹ Les statistiques ont des marges d'insécurité: i) La population malienne, la taille moyenne des ménages, le nombre de clients/membres/bénéficiaires. Par exemple, les clients recensés par les IMF incluent environ 3% de « personnes morales », c.à.d. des groupes, ce qui augmenterait le nombre de personnes concernées par la MF. Ce flou influence aussi l'interprétation d'autres statistiques ; par contre il y a un nombre inconnu de familles qui profitent d'un programme plusieurs fois ou de plusieurs programmes.

limitent les possibilités des institutions financières (les banques comme les IMF) de recouvrer les garanties, et notamment les garanties immobilières.

Graphique 2 Évolution des indicateurs clés de la MF au Mali (1997-2000)



Source : PA-SMEC (2001)

2.3.5 Perspectives

Malgré les problèmes cités, le secteur de la MF se trouve encore en plein essor. Le gouvernement précédent soutenait la MF, surtout dans le cadre de la lutte contre la pauvreté qui assigne un rôle clé à la MF. La plupart des bailleurs semblent également s'organiser et sont en train d'harmoniser leurs approches pour le secteur. Le nouveau gouvernement va donc probablement poursuivre sur cette lancée. La Stratégie Nationale et le Plan d'Action offrent d'excellents outils pour focaliser ces efforts communs, surtout si le Plan d'Action est régulièrement mis à jour. Le non-respect du nombre de réunions prescrit du GCNMF et un certain relâchement de la concertation des bailleurs pourraient susciter des inquiétudes quant au suivi du plan, mais cet aspect n'a pas été corroboré dans les interviews.

L'une des incertitudes subsistant toujours concerne le plan du gouvernement de mettre à la disposition de la MF des **crédits publics** additionnels : auparavant, il s'agissait en premier lieu d'un Fonds National de la MF d'un montant de 1,5 milliards de FCFA. Actuellement, il s'agit de la Banque Malienne de Solidarité (BMS) avec un capital de 2,3 milliards de FCFA (comptant une dizaine d'IMF comme actionnaires majoritaires !). Bien que la planification soit déjà bien avancée, les professionnels n'osent toujours pas se prononcer et dire si la BMS va voir le jour ou non. En effet, le projet de la BMS entre en collision avec un projet de la Banque Régionale de Solidarité, sous la régie de la BCEAO. De plus, l'imminent changement de gouvernement remet ce projet en question. Ce qui peut inquiéter encore plus que l'existence ou non d'un Fonds ou d'une Banque d'appui à la MF, c'est son mode d'intervention : ce fonds sera-t-il un outil de garantie, de refinancement des IMF ? Et, dans l'affirmative, pour qui ? Sous quelles conditions ? Ou bien, la banque sera-t-elle libre

d'octroyer directement des crédits aux clients ? Lesquels ? Sous quelles conditions ? Comment le fait que l'argent provienne d'une institution (de prime abord) étatique influencera-t-il la morale de remboursement ? Il est clair qu'une telle institution peut fortement influencer le fonctionnement des SFD et l'équilibre des relations de pouvoir qu'elles entretiennent entre elles.

Le Projet de Développement du Secteur Financier (PDSF) de la BM, qui vient d'entrer dans sa phase opérationnelle (depuis la fin de 2001), est doté d'un budget de 23 millions de \$ EU (17,5 milliards de FCFA) sur 5 ans. Cependant, le volume destiné à la MF n'atteint pas 2 millions de \$ EU, à répartir sur tous les acteurs, ce qui semble pouvoir être facilement absorbé par le secteur.

En définitive, les **facteurs externes** au secteur ne donnent donc pas lieu de craindre que l'essor du secteur ne se poursuive pas pour autant toutefois que le nouveau gouvernement continue de soutenir la MF, qu'il n'y ait pas de grandes perturbations à attendre de ce côté et que le développement économique du pays se maintienne (notamment une politique de privatisation de la filière coton réussie). En ce qui concerne les **facteurs internes** au secteur de la MF, il importe surtout de maîtriser les crédits et de consolider le secteur. La croissance rapide dans les années précédentes a placé nombre d'IMF devant de nouveaux défis, dont l'équilibre des relations de pouvoir entre techniciens et élus de plus en plus conscients de leur pouvoir et de l'enjeu dans leurs caisses respectives, les efforts de gestion de l'information et de suivi des réseaux décentralisés, un début de concurrence entre IMF, surtout dans les régions favorisées, etc.

La dégradation du portefeuille des crédits des IMF est en effet une source de préoccupations dans pratiquement tous les pays d'Afrique de l'Ouest. Elle doit donc être considérée comme une tendance structurelle qu'il faut combattre pour garantir la survie du secteur. Le **suivi et le contrôle des IMF par des structures étatiques**, souvent très insuffisamment dotées en personnel et en moyens matériels, ne suffisent apparemment pas pour freiner la dégradation. Au contraire, le fossé entre l'évolution des IMF et les moyens dont disposent les structures de contrôle ne cesse de se creuser. Les sanctions sont rares, surtout dans le cas des IMF non agréées. Les mesures à adopter vis-à-vis d'IMF inopérantes et insolvables de même que pour protéger les épargnants et pour éviter les répercussions de la faillite d'une IMF sur le secteur en l'absence de mécanismes de garantie ne sont pas très claires non plus. Ce manque de capacités de surveillance est l'une des principales raisons avancées pour défendre la création d'une association des IMF, qui est désignée dans le cadre de la stratégie nationale.

3. L'Association Professionnelle des Institutions de la Microfinance du Mali (APIM/Mali)

3.1 Historique

La création d'APIM/Mali, en mai 1999, marque la fin d'une longue histoire de coordination et de concertation informelle et semi-formelle des IMF du Mali. L'origine de cette coopération remonterait aux années 1991/92, la BCEAO ayant cette année-là invité les IMF à participer à la poursuite des préparations de la loi PARMEC. Par ailleurs, la faillite d'une IMF frauduleuse appelée « Tontine ABC », qui promettait des gains exorbitants, risquait de compromettre la profession.

Il existait plusieurs domaines où l'intérêt de toutes les IMF était en jeu : un taux d'usure lié au taux d'escompte, qui était trop bas pour permettre aux IMF d'atteindre l'autonomie financière ; la définition de la période d'exercice d'octobre à septembre, qui n'était pas adaptée aux services des IMF ; les exigences en matière de casiers judiciaires des responsables des caisses de base, qui étaient trop élevées pour le milieu rural ; les non mutuelles défavorisées, ce qui représentait surtout un défi pour les CVECA, les IMF les plus connues du Mali. Cette phase de coopération des IMF peut être désignée de **Cadre de Concertation (CdC) informel**.

Les discussions et les succès partiels enregistrés dans la période d'élaboration de l'avant-projet de la loi PARMEC étaient un signal clair pour les IMF leur signifiant qu'il fallait une représentation plus formelle et permanente pour défendre les intérêts communs. Plusieurs chefs de projet, surtout européens à cette époque, notamment de l'AFD et de l'USAID, défendaient l'idée d'une formalisation de la coopération. En 1995, un **Cadre de Concertation (CdC) formel** a été discuté pour la première fois lors d'une rencontre à la BNDA pour être formalisé ensuite lors de la réunion de Koudjara, en 1996. Le CdC était ouvert à tous moyennant une contribution de 10 000 FCFA par an pour les IMF et de 20 000 FCFA pour les observateurs. Il y avait 2 réunions par an. Les lieux des réunions étaient choisis de façon tournante. Les conditions de participation aux réunions étaient simples. Jusqu'à 70 personnes, dont 40 IMF, y participaient. Pendant cette période, un fort sentiment de solidarité semblait unir les leaders des IMF. C'est probablement ce qui a permis à la profession d'éviter une scission lorsque la création d'une AMF formelle a été inscrite à l'ordre du jour à partir de 1997.

Selon M. Ousmane Traoré, président actuel de l'APIM/Mali, l'idée d'une **association professionnelle** a été lancée par CGAP et PlanetFinance en 1997. La stratégie nationale prévoyait la création d'une AMF comme représentante des IMF au sein du GCNMF et comme interlocutrice des autorités, notamment pour l'appui et le suivi des IMF dans le cadre de la loi PARMEC. Le principal argument avancé pour défendre l'idée d'une telle association était qu'il fallait disposer d'un cadre juridique clair permettant de mieux représenter (et sanctionner) ses membres et de recevoir des subventions. Il existait par contre un risque de « convivialité » entre les IMF et les observateurs, et surtout entre les IMF elles-mêmes, car, on ne voulait admettre comme IMF professionnelles que les IMF agréées (mutualistes) ou reconnues (non mutualistes). Or, les non mutualistes se trouvaient en situation de précarité

en cette période (jusqu'en juin 2000, date à laquelle les premières IMF de ce type se sont vu octroyer leur reconnaissance). Cette situation n'a fait qu'exacerber les désaccords déjà virulents entre les deux factions. Le compromis qui a finalement été trouvé en octobre 1998, grâce à la solidarité entre IMF et la pression exercée par les autres acteurs qui ne voulaient avoir qu'une AMF, a consisté à accepter l'existence de dossiers « recevables » auprès du MinFin comme condition d'entrée (pour la phase initiale). De plus, les grands réseaux mutualistes ont renoncé à exercer leur domination sur la nouvelle association, ce que leur poids financier et leur clientèle leur auraient permis de faire. Finalement, la promesse de la BM et de la GTZ d'appuyer une institution unie a probablement aussi contribué à réconcilier les intérêts. En mai 1999, l'APIM/Mali a été créée (APIM tout court est le sigle d'une autre association malienne). Elle a été reconnue en octobre 1999. 5 des 9 membres du premier Bureau Exécutif sont des non mutualistes.

Par la suite, **les premières années** de l'APIM/Mali sont marquées par une forte pénurie de moyens. Jusqu'à présent, les frais d'adhésion et les cotisations ne suffisent même pas à payer les salaires du personnel permanent de base (voir le chapitre consacré au budget). Le PDSF n'ayant vu le jour qu'en juin 2001, le principal partenaire stratégique prévu n'était ainsi pas disponible. Pour combler cette lacune, deux autres bailleurs sont intervenus : l'USAID à travers les consultations de Weidemann Associates, et le projet Promotion des Institutions Financières Décentralisées (PIFD) de la GTZ. En dépit de ces difficultés, l'APIM/Mali a développé un certain nombre d'activités, qui sont décrites dans les points suivants.

3.2 Vision et mission

La vision et la mission de l'APIM ont été clairement formulées en mai 2000, lors de l'élaboration du Plan stratégique triennal (de 2000 à 2003).

- La vision est de « professionnaliser et développer le secteur de la microfinance au Mali »,
- la **mission** consiste à « représenter, aider et réglementer la profession de la microfinance au Mali »,
- en véhiculant l'**image** d'une organisation se faisant « l'intermédiaire crédible des institutions de la microfinance ».

Il est intéressant de mentionner que le terme « microfinance » n'est pas plus défini (par un seuil supérieur en termes de volume de transactions, par exemple), que le terme SFD n'a été adopté. De même, l'objectif de promouvoir la MF « pour combattre la pauvreté » n'a pas été accepté. Deux raisons susceptibles d'expliquer cette attitude ont été avancées : la perception de la pauvreté comme un mot « à la mode politicienne » que les IMF ne se sentaient pas tenues d'adopter, d'une part, et le désir d'éviter que le groupe cible impliqué dans cette perception de la MF ne restreigne les IMF dans leur politique et leur aspiration à la viabilité économique.

Les **objectifs spécifiques** de l'association, inscrits dans les statuts, s'articulent autour de trois objectifs de programme et un objectif de développement institutionnel de l'APIM/Mali même (selon le Plan stratégique):

- **Programme d'appui aux membres** : « soutenir le développement, la croissance et la viabilité des membres de l'APIM/Mali. »
- **Programme de représentation** : « entretenir et améliorer les relations avec les membres de l'APIM/Mali, les partenaires et le public »
- **Programme de régulation** : « établir et renforcer les standards, les normes pour les membres de l'APIM/Mali ».
- **Programme institutionnel** : « développer la capacité de l'APIM/Mali à servir ses membres ».

Les différents projets composant les programmes seront décrits et discutés plus en détails ultérieurement.

3.3 Structure de gouvernance

Les organes stipulés dans les statuts sont une assemblée générale (AG), un bureau exécutif (BE) et un conseil de surveillance (CS). L'AG se réunit au moins deux fois par an en session ordinaire, et peut être convoquée en AG extraordinaire. Étant donné que seules peuvent adhérer les institutions faitières et des IMF autonomes, d'un point de vue formel les grands réseaux n'ont pas plus de droits que les petites IMF membres. Le BE est élu par l'AG et se compose d'un Président, d'un Vice-président et de 7 conseillers. Le CS, élu et placé directement sous l'AG, se compose de trois membres, dont un Président, et est responsable de la politique de contrôle de l'Association.

À peine créée, l'APIM/Mali a fait l'objet de premières mesures de **restructuration**. La présidence, initialement d'une durée de trois ans renouvelable, sera assurée par rotation annuelle (à partir de juillet 2002). Le poste de deuxième vice-président a été éliminé, le nombre des conseillers augmenté de 6 à 7. En même temps, le poste de Secrétaire permanent, directement placé sous l'autorité du Président, a été converti en un poste de Directeur exécutif, lequel a été doté de pouvoirs de représentation accrus. Il est intéressant de connaître les **raisons (et craintes)** ayant motivé ces changements qui illustrent certains des problèmes typiques d'une AMF :

La principale raison de la réduction du mandat du Président, qui risque d'avoir des répercussions majeures sur la vie de l'association, semble être le souhait des IMF (surtout petites) non mutualistes d'assumer la présidence. Ces IMF non mutualistes ne pourraient pas sinon s'imposer face aux grandes structures mutualistes. Ce souhait reflète l'**ancienne rivalité** entre les différents types d'IMF et une certaine méfiance inspirée par la crainte que l'appartenance du Président à l'un ou à l'autre camp favorise les IMF de son bord. Le nouveau poste de Directeur exécutif **diminuera** encore les risques de **biais** qu'un Président partial pourrait provoquer et compensera l'affaiblissement d'une présidence trop courte.

Une autre raison est que l'on craint que le mandat de trois ans dissuade des **candidats compétents**. Auparavant, en effet, le poste exigeait de faire preuve d'une grande disponibilité pour l'AMF, ce qui se faisait au détriment de l'IMF d'origine (le président actuel estime que les trois quarts de son temps sont consacrés à l'APIM/Mali !). Enfin, les changements structurels intervenus au niveau de l'APIM/Mali **permettent** aux leaders des **structures décentralisées** (hors de Bamako) d'aspirer à la Présidence. L'ancien règlement

était biaisé dans la mesure où il exigeait pratiquement que le Président de l'APIM/Mali soit de la capitale.

Il reste à voir si l'accumulation des pouvoirs entre les mains d'un non élu permettra réellement de renforcer la position de l'APIM/Mali dans un contexte sociopolitique qui ne connaît guère la délégation de pouvoirs.

L'A.G de juillet 2002, tenue à Selingué, est revenue sur l'article 16 des statuts de l'association. Selon le nouvel article, l'AG ordinaire élit pour un mandat de trois ans renouvelables au tiers, non renouvelables pour le président, un bureau exécutif de neuf membres, composé d'un président, d'un 1^{er} vice-président, d'un 2^{ème} vice-président et de six conseillers. Il s'agit donc là d'un retour à la case départ.

3.4 Organisation

3.4.1 Structure

L'association a loué des locaux comportant une salle de conférence et deux pièces.. Elle est indépendante d'autres IMF. Elle a été dotée d'un équipement complet avec téléphone, fax, ordinateurs, e-mail, imprimante, photocopieuse, mobilier. Une moto a été achetée. L'achat d'un véhicule, demandé par l'APIM/Mali pour donner à son représentant un statut d'égalité par rapport aux partenaires du secteur, a été refusé par les bailleurs.

3.4.2 Personnel

Le secrétaire permanent, M. Massiré Koné, travaille pour l'APIM/Mali depuis le milieu de 2000. Il a, au début, été financé par la GTZ. À présent, il occupe la fonction de Directeur exécutif. Il possède une formation d'économiste, obtenue en Russie et au Canada. Il a acquis son expérience professionnelle dans le secteur privé, à l'étranger, et dans une IMF (Nyeta Musow) au Mali. En sa qualité de représentant de cette dernière, il a été conseiller du BE. Il est considéré comme étant très dynamique et compétent même s'il ne se montre peut-être pas encore suffisamment déterminé à exercer toute l'autorité que lui confère sa nouvelle fonction de Directeur.

Une secrétaire a été recrutée à mi-temps en septembre 2000. Depuis février 2002, une secrétaire-comptable travaille à plein temps. Un coordonnateur de la formation sera recruté prochainement.¹² Les procédures de recrutement, partiellement imposées par la BM par le biais du PDSF, sont compliquées et lentes.

3.4.3 Comptabilité et système de gestion des informations

Un système informatisé de gestion financière a été installé grâce à l'appui de l'USAID. Ce système est bien adapté. Bien que la gestion des informations (membres, clients, services

¹² Le coordonnateur de la formation est entré en fonction le 1er avril 2002. Il assure actuellement l'intérim du Directeur exécutif qui a quitté l'APIM/Mali le 1er août 2002. Des négociations sont en cours auprès des bailleurs de fonds en vue d'obtenir la prise en charge du salaire d'un coursier dont la direction exécutive a cruellement besoin.

extérieurs disponibles) constitue l'un des axes d'orientation de l'APIM/Mali, peu d'actions, en dehors de la semaine nationale de la microfinance, ont été réalisées dans le passé.

Cependant, l'association s'est récemment engagée dans un programme ambitieux d'information et de communication. Cependant, ce programme vise surtout à développer et entretenir une image de marque positive de la MF. Il s'agit donc d'une action publicitaire plutôt que de la gestion des informations internes. Un autre projet vise à créer une banque de données sur les compétences locales et internationales en matière de MF. Cependant ce projet n'a pas encore été concrétisé, et la GTZ a entre-temps produit un document allant dans le même sens. On ne peut donc pas encore parler d'une véritable stratégie et encore moins d'un système de gestion des informations.

3.5 Membres

Toute structure ayant l'**agrément ou la reconnaissance** du MinFin peut, en vertu des statuts, devenir membre de l'APIM/Mali. L'accès est restreint aux **institutions faitières ou institutions autonomes** de MF. Le règlement intérieur prévoit une disposition transitoire pour l'AG constitutive en acceptant les IMF dont le dossier est « recevable » auprès du MinFin (voir chapitre sur l'historique). En outre, le règlement précise que tout nouveau candidat doit (entre autres) soumettre les **rapports d'activité** (s'il y a lieu) et les **états financiers certifiés** des deux derniers exercices – un obstacle qui n'est pas négligeable pour les petites IMF sans bailleurs. Le droit d'adhésion est de 25 000 FCFA, la cotisation annuelle de 100 000 FCFA. Les statuts autorisent l'exclusion de membres, mais pas de sanctions. Un statut de « membre associé » n'existe pas.

Actuellement, l'APIM/Mali compte **27 membres**. Leurs principales caractéristiques sont récapitulées dans le tableau 3. La différenciation selon les types d'IMF a été maintenue, même si elle est parfois floue.¹³ Les membres se caractérisent par d'importantes disparités qui reflètent d'ailleurs la concentration du secteur MF national : les trois plus grandes IMF cumulent les trois quarts des dépôts. Les services de crédit sont répartis de manière un peu plus équilibrée. On note également une grande diversité des structures organisationnelles, des conditions de crédit et d'épargne, etc. Les crédits moyens par client varient entre 12 et plus de 600 mille FCFA (les crédits aux groupes, regroupés dans la catégorie statistique des « personnes morales », peuvent fausser les conclusions sur le groupe cible). Les quatre IMF dominantes ont de toute évidence des crédits assez importants. Cependant, on ne trouve pas de corrélation significative entre la taille d'une IMF et le crédit moyen ; on trouve aussi des petites structures avec de grands crédits.

¹³ Par exemple, la mutuelle SMEC Sutra-SO a un ratio crédit/dépôts de 2,2, le crédit solidaire PAAF-Misélini de 2,6 (BCEAO 2001). Le ratio de toutes les structures classées dans la catégorie « crédit direct » a évolué et est passé de 24 à 2,4 entre 1997 et 2001, alors que le ratio des structures d'« épargne/crédit » changeait de 1,4 à 1,1 dans la même période (données BCEAO 2000 et 2001).

Il est intéressant de noter que, selon différentes sources d'information, l'appartenance à un certain type d'IMF varie parfois (Karabara Tonus ONG, Nyaral NEF Douentza). Comme cela a déjà été évoqué, suite à la promulgation de la loi PARMEC, nombre d'IMF non-mutualistes se sont converties sans changer véritablement en ce qui concerne le type de gestion et leur statut de prestataire de services.

3. L'Association Professionnelle des Institutions de la Microfinance du Mali (APIM/Mali)

Tableau 3 Données de base sur les IMF membres de l'APIM/Mali

	Type épargne et crédit									
	Niésigiso	Kafo Jiginew	Kondo Jigima	Jemeni	CRMD Niono	CVECA ON	CVECA Pays Dogon	CVECA 1 ^{***} région	PASACO OP/ CVECA	Jigiyaso-BA
Bailleurs principaux	DID, ACDI, beaucoup d'autres	CICM, beaucoup d'autres	??	CICM	Projet Office du Niger, Pays-Bas	AFD	CIDR, KfW	n.d.	GTZ	USAID
Forme juridique (déclarations propres)*	CEC	CEC	CAEC	Mutuelle		CVECA	CVECA	CVECA	projet/ CVECA	Mutuelle
Nombre de caisses	49	122	35	14	54	51	65	52	50	16
Nombre de membres (à l'inclusion des groupes)	81 354	96 740	24 535	12 332	15 074	22 283	32 534	25 879	16 514	6 373
Nombre d'usagers	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dépôts fin 2000 (mill. FCFA)	4 625	3 902	1 505	861	468	439	325	153	106	98
Taux d'intérêt créditeurs (%)	4,5-5,5	6,5	7	n.d.	6	5-10	15	15	9-18	4
Fonds propres (hors subventions) (mill. FCFA)	1 070	1 502	-66	122	353	318	19	158	88	90
Lignes de crédit (mill. FCFA)	145	1 531	218	40	1345	679	48	197	69	0
Subventions* (mill. FCFA)	316	280	134	22	332	77	39	59	35	50
Crédits en 2000 (mill. FCFA)	5 748	4 790	1 270	1 193	1 661	1 461	393	387	319	n.d.
Crédit moyen en 2000 (1000 FCFA)	580	133	652	480	152	164	-	-	49	n.d.
Taux d'intérêt débiteurs (%)	4-33	24	18-24	24	11-24	20-25	31	30	48	27
Taux de remboursement (%)	96	88	81	94	98	98	90	98	92	100
Nombres effectifs	261	377	73	14	141	9	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

	Type épargne et crédit (suite)											
	Niako Kayes	PASECA	Niétaaso (Acod)	Sutura SO	Wouri E/C Ansongo	Sudu Diawdi	Karabara (ADAC)**	Benkadi (ONG Tonus)	SG2000*	CMEC Demesov	CMEC/ PDR San*	CMEC Espoir*
Bailleurs principaux	n.d.	CIDR, AFD	CLUSA	n.d.	-	-	-	PPLM, DED	Sasa-kawa	n.d.	n.d.	-
Forme juridique	CEC	projet/ CVECA	ONG/ CECRA	CMEC	CMEC	Coopérative	Mutuelle	CEC	CREP	CMEC	CMEC	CMEC
Nombre de caisses	1	22	7	4	3	3	2	2	5	1	n.d.	1
Nombre de membres	1 310	3 177	1 025	322	191	556	25	504	754	98	n.d.	100
Nombre d'usagers	0	0	0	0	17	0	0	0	0	0	n.d.	n.d.
Dépôts fin 2000 (mill. FCFA)	120	90	16	10	9	5	8	2	9	1	n.d.	n.d.
Taux d'intérêt créditeurs (%)	1	3-5	6-12	2	4	7	0-6	5	0	0	n.d.	3-6
Fonds propres (hors subventions) (mill. FCFA)	46	18	10	17	4	3	9	6	2	0	n.d.	n.d.
Lignes de crédit (mill. FCFA)	0	0	8	15	0	4	0	0	0	0,3	n.d.	0
Subventions* (mill. FCFA)	0,4	26	1	0	3	0	7	1	4	1	n.d.	0
Crédits en 2000 (mill. FCFA)	219	112	41	15	5	19	17	n.d.	n.d.	0,5	n.d.	206
Crédit moyen en 2000 (1000 FCFA)	417	74	43	126	12	129	21	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	80
Taux d'intérêt débiteur (%)	24	21-25	12-30	12	14	27	24	20	10-27	48	n.d.	10-15
Taux de remboursement (%)	81	85	97	85	100	97	98	72	n.d.	100	n.d.	60
Nombres effectifs	6	75	1	6	13	4	n.d.	n.d.	n.d.	1	n.d.	n.d.

Sources : classification selon BCEAO (2001), données de la BCEAO (2001) si disponibles, sinon :* GTZ (2001), **=somme des IMF représentées dans les statistiques de la BCEAO

Tableau 3 Données de base sur les IMF membres de l'APIM/Mali (suite)

	Crédit direct				
	CANEF	Piyeli	Miselini	Nyéta musov	Nyara/NEF Douentza
Bailleurs principaux	BNDA	USAID	n.d.	-	NOVIB
Forme juridique	ONG	Mutuelle	Association	Caisse de crédit solidaire	ONG
Nombre de caisses	15	4	16	193	32
Nombre de membres	16 264	13 262	n.d.	3 879	4 554
Nombre d'usagers	0	0	0	0	0
Dépôts fin 2000 (mill. FCFA)	279	208	158	73	1
Taux d'intérêt créditeurs (%)	0	0-3	0	205	0
Fonds propres (hors subventions) (mill. FCFA)	483	395	139	106	28
Lignes de crédit (mill. FCFA)	100	0	0	0	47
Subventions* (mill. FCFA)	0	105	87	16	20
Crédits en 2000 (mill. FCFA)	2 471	n.d.	413	356	109
Crédit moyen en 2000 (1000 FCFA)	72	n.d.	81	77	52
Taux d'intérêt débiteurs (%)	n.d.	18-27	15	8	10
Taux de remboursement (%)	n.d.	98	99	96	100
Nombres effectifs	64	44	20	n.d.	n.d.

Les taux d'intérêt sur les dépôts varient entre 0 et 18 %, ceux des crédits entre 4 et 48 %, avec une concentration entre 20 et 27 % (taux d'usure 28 %). Les CVECA, qui sont aussi autonomes dans la fixation des taux d'intérêt, pratiquent des taux assez élevés (dans le passé, ceux-ci étaient encore plus extrêmes), ce qui est révélateur des coûts d'opportunité et des intérêts extrêmes (usuriers ?) pratiqués en milieu rural en l'absence d'IMF.

Certains souhaitent rendre obligatoire l'adhésion de toute IMF agréée à l'APIM/Mali (ce souhait a, par exemple, été exprimé par le président de l'APIM/Mali, GCNMF 2000), à l'instar de ce qui se fait pour les banques commerciales et de l'usage récemment établi pour les IMF au Cameroun, par exemple. Le programme de régulation (code déontologique, standards, normes de performance, de concurrence, etc.) et de sanctions en cas de non-soumission aurait pour effet de transformer sa raison d'être et ses pouvoirs (voir Partie III, « Programme de régulation », dans le chapitre « Services planifiés »).

3.6 Partenaires

On peut classer les partenaires de l'APIM/Mali selon les catégories suivantes : bailleurs stratégiques, autorités nationales stratégiques, autres bailleurs et autorités, autres réseaux.

Dans la catégorie des **bailleurs stratégiques**, on trouve la GTZ (projet de promotion des institutions financières décentralisées), l'USAID (surtout à travers Weidemann Associates, une société de conseil ayant son siège aux États Unis et une filiale au Mali), et la BM (par l'intermédiaire du PDSF). La **BM** est « désignée » comme étant le bailleur stratégique et a déjà participé à l'élaboration des premiers plans d'action et budgets. Du fait des retards de démarrage du PDSF, les deux autres bailleurs ont été obligés de combler au moins partiellement le vide. Depuis le démarrage effectif du PDSF vers la fin de 2001, l'APIM/Mali bénéficie d'appuis matériels et recevra prochainement des subventions sur salaires. Force est de constater que les procédures de la BM sont lourdes (p.ex. les termes de référence et la sélection du personnel doivent passer par Washington en transitant par le MinFin).

L'appui fourni par l'**USAID** consiste surtout en prestations d'assistance technique (p. ex. appui à l'élaboration du Plan Stratégique et du Plan d'Action de l'APIM/Mali, développement de systèmes de gestion, stratégie et plan d'action en matière de formation, consultations sur la situation juridique et institutionnelle de la MF au Mali, etc.) ainsi qu'en mesures d'appui à l'organisation des ateliers de restitution de ces travaux. Une quote-part de moindre importance sert à financer les frais de formation et de fonctionnement de l'APIM/Mali. Le projet PIFD de la **GTZ** finance également des consultations (p.ex. sur les mécanismes de garantie pour le refinancement des IMF, sur la création d'un centre de formation). Comme le projet a, entre autres, pour objectif de soutenir le secteur privé de la MF, il a pu promouvoir la nouvelle institution de manière souple, sans grands délais et bureaucratie, en finançant l'établissement et le fonctionnement de la jeune association.

L'importance des bailleurs stratégiques est liée à l'impossibilité pour une AMF d'être financièrement autonome dans un horizon de court et moyen terme, vu le manque d'autonomie de la quasi totalité des IMF membres (au Mali comme ailleurs). Étant donné qu'un haut niveau de qualité du personnel et d'importants moyens de communication sont nécessaires pour satisfaire les grandes attentes placées en elles tant par les membres que les partenaires, un apport externe est indispensable. Par ailleurs, les conditions de travail d'une AMF sont encore très variables. La consolidation d'un nouveau secteur économique amène souvent des situations inattendues d'ordre politique, juridique, institutionnel, économique et social. Ce qui exige un support souple et rapide. La recherche des moyens pour des besoins spontanés chez des partenaires sporadiques absorbe trop d'énergie et aboutira, vu les budgets limités et ciblés des bailleurs, nécessairement à des frustrations – d'où le rôle des bailleurs stratégiques.

Les **autorités nationales** sont également des partenaires d'importance stratégique. L'importance que l'AMF revêt pour ses membres en tant que leur représentant dépend dans une large mesure de son acceptation par ces autorités. Il s'agit en premier lieu de la BCEAO et de la CAS/SFD. La **BCEAO** est un cas particulier dans la mesure où elle est pratiquement inatteignable par les voies normales de lobbying et pression politique (même des grands bailleurs). Pourtant, il semble que la BCEAO ait accepté l'APIM/Mali comme sont interlocutrice unique représentant les IMF. En plus de l'insistance continuelle sur le respect de la réglementation, elle apprécie probablement aussi la facilité de pouvoir s'adresser à toutes les IMF à travers l'association. En effet, bien que le règlement de la BCEAO soit assez lourd, le personnel dont elle dispose pour son application se limite à une seule personne au Mali. Le manque de moyens explique en partie aussi que la BCEAO ait toujours

appuyé des activités de concertation – afin de rendre la tâche majeure qui lui soit assignée plus réalisable. La **CAS/SFD**, qui est chargée d'appuyer et de surveiller les IMF en ce qui concerne le respect de la réglementation, se trouve dans une situation similaire : toutes les parties prenantes s'accordent pour admettre que la CAS/SFD est fortement sous-équipée en matériel et surtout en personnel (moins que 50 % des prévisions) ; il semble qu'au sein du MinFin, la CAS/SFD ne bénéficie pas d'autant d'incitations que d'autres sections bien que le travail soit plus exigeant de divers points de vue (missions sur le terrain, importance du social, etc.). Le ratio capacité de surveillance/IMF et volume de MF se détériore chaque année. L'appui fourni par des bailleurs comme la GTZ ou la BM ne suffit pas pour combler ce déficit structurel. C'est pourquoi, la CAS/SFD ne peut que se féliciter de l'existence de l'APIM/Mali, et les deux institutions coopèrent en effet étroitement.

Bien que l'association profite en partie de ce respect des autorités, il est néanmoins évident qu'il n'y a pas seulement synergie des intérêts mais qu'il existe aussi des divergences. Alors que les autorités espèrent que leurs efforts de suivi seront facilités et améliorés grâce à l'APIM/Mali, celle-ci se doit d'être d'abord le défenseur des intérêts des membres. L'assainissement du secteur est un exemple probant à cet égard (voir le Chapitre « Régulation ») mais il y en a d'autres. L'APIM/Mali doit rechercher le bon équilibre dans ses rapports avec les autorités de tutelle.

La troisième catégorie, celle des **autres bailleurs et autorités**, regroupe les partenaires qui soutiennent sporadiquement des activités, comme l'AFD, les Pays-Bas, la Coopération suisse, l'ACDI, le WWB. La présence des trois bailleurs stratégiques semble donner lieu à une régression du soutien apporté par d'autres bailleurs – une logique de « chasse gardée » que l'APIM/Mali ne devrait pas accepter. En outre, un nombre croissant de ministères et d'institutions de l'État se rapprochent de l'APIM/Mali pour nouer des contacts avec le secteur de la MF – militaires en retraite, jeunes diplômés sans emploi, communes en voie de décentralisation ayant de grands besoins de crédit et de services financiers décentralisés, fonds de tous types qui sont tenus (selon la Stratégie Nationale de la MF) de canaliser leurs lignes de crédit à travers des IMF. Pour le moment, les contacts sont encore sporadiques mais on peut imaginer que le rôle de l'association pour ses partenaires pourra devenir très important dès lors que l'APIM/Mali aura réussi à s'établir comme une marque de qualité (de services financiers de ses membres) et à s'imposer comme un véritable intermédiaire à leurs yeux.

Des échanges intenses existent entre l'APIM/Mali et l'**APBEF**, l'association des banques. Cela confirme les relations relativement intenses entre banques et IMF (voir le Chapitre « Secteur Financier »).

Les grandes catégories d'acteurs retrouvent un cadre de concertation au sein du **GCNMF** dans lequel participent trois personnes désignées par l'APIM/Mali qui représentent chacune un type spécifique de SFD (voir le Chapitre « Cadre National »).

Sur le plan international, l'APIM/Mali est membre fondateur de l'AFMIN. Elle a participé aux rencontres du réseau MAIN et avec PlanetFinance. Elle maintient des relations avec CGAP et CAPAF, reçoit régulièrement des délégations des AMF/IMF d'autres pays et entreprend des visites et des échanges (Cap-Vert, Éthiopie, Mauritanie, Burkina, Gambie, etc.).

3.7 Services

3.7.1 Services planifiés et (partiellement) réalisés

Les services planifiés de l'APIM/Mali sont regroupés dans le Plan stratégique et le Plan d'Action, qui s'articulent autour de trois programmes regroupés chacun sous l'intitulé d'un projet. La réalisation d'un grand nombre d'activités a démarré mais n'a pas encore atteint l'état d'avancement planifié, ce qui s'explique notamment par les raisons évoquées ci-dessus. Grâce au déblocage du PDSF et au démarrage prochain de plusieurs activités, il est vraisemblable que le volume des services va considérablement augmenter dans les années à venir.

l) Programme d'appui aux membres

a) Projet de développement des membres

Le titre du projet est ambigu : sous ce projet, l'APIM/Mali veut surtout aider de jeunes IMF à obtenir leur agrément ou reconnaissance, et assister ses membres dans l'élaboration de leurs plans d'activité. C'est un service très apprécié par les nouvelles et petites IMF. Malgré les critiques énoncées à l'égard du premier cycle de formation sur la formulation des plans d'activité (4 étapes seraient trop longues, les dates ne sont pas conformes au calendrier des IMF), il y a de nouvelles demandes pour 2002, un plan d'activité devenant de plus en plus indispensable pour attirer des bailleurs.

Après s'être elle-même soumise à un tel processus et avoir reçu un appui technique pour le premier cycle de formation des IMF (les deux avec Weidemann Ass.), l'APIM/Mali se sent suffisamment armée pour organiser le deuxième cycle (avec des formateurs externes locaux). Un problème fondamental reste le financement – même des contributions de 150 000 FCFA par participant ne suffisent pas à couvrir les coûts, qui sont occasionnés à hauteur de 80% par les pensions complètes des participants. En s'engageant ainsi dans la logique des bailleurs de fonds, l'APIM/Mali reste tributaire de donations et ne tire pas parti de l'occasion assez unique qui lui est offerte de réaliser des gains grâce à un service jugé très profitable par ses membres.

b) Projet de recherche-action

Ce projet cherche à identifier de nouveaux produits financiers, les meilleures pratiques de gestion et de gouvernance, etc., par le biais d'activités de coordination, de facilitation et de diffusion des études de recherche-action auprès de ses membres.

Il n'y a pas encore eu d'activités dans ce domaine. Il est à noter que les membres conduisent constamment des expérimentations allant dans ce sens, sans ou avec l'appui des bailleurs. La gestion de lignes de crédit spéciales sur le compte des projets et programmes intégrés - une tendance qui s'observe partout dans le secteur de la MF - peut constituer un apprentissage à cet égard. Plutôt que d'organiser elle-même la recherche, l'APIM/Mali serait mieux avisée de collecter systématiquement les expériences des IMF membres, de les soumettre à la discussion et de les diffuser (une activité du projet I/f – référence et échange).

c) Projet de formation

La formation tant du personnel que des élus et membres simples a été identifiée à maintes occasions comme le principal goulet d'étranglement du secteur. Le rôle joué par l'APIM/Mali dans ce domaine clé est considéré comme étant décisif pour la position qu'elle occupe dans le secteur entier. Satisfaire ce besoin central augmente l'utilité, la compétence et les revenus de l'association mais absorbe également beaucoup d'énergie et, en cas de déficit, de ressources.

Les **sujets de formation** sont multiples et ont été recensés à plusieurs occasions, p.ex. par la BCEAO, la CAPAF, l'USAID/Weidemann, la CAS/SFD et la GTZ. On recense des « besoins de base » (liste non exhaustive) en matière d'institutionnalisation des IMF, d'orientation des élus (dans les mutuelles), de gestion des dossiers de crédit, des crédits et des impayés, de comptabilité (selon les règles de la BCEAO), de gestion de l'information et de contrôle interne. À part cela, les IMF, et en particulier les plus grandes parmi elles, ont des **besoins** souvent très **spécifiques** qu'elles s'emploient à satisfaire en utilisant leurs propres modules de base bien qu'elles se trouvent confrontées à de nouveaux défis (voir Chapitre « Perspectives ») comme l'informatisation du réseau (à l'inclusion des caisses décentralisées), la liquidation des garanties de type immobilier, la maîtrise d'une croissance rapide, la gestion des liquidités et des réserves, etc. Alors que l'APIM/Mali est en mesure de satisfaire les besoins de base grâce aux ressources disponibles au sein de l'association, elle ne peut faire face au deuxième groupe de besoins, les ressources au niveau national étant rares, chères et souvent non existantes et dépassant donc le plus souvent les possibilités de l'association.

Jusqu'à présent, les formations ont été réalisées de manière ponctuelle, en association avec des bailleurs (notamment USAID/Weidemann, la GTZ et d'autres) et en ayant surtout recours à des formateurs externes à l'APIM/Mali, parfois des nationaux. Les droits versés par les participants ne suffisent pas à couvrir les coûts (dont les per diem des participants représentent la part la plus importante, voir ci-dessus). Les coûts restants sont financés par des subventions. Cette pratique n'est pas soutenable dans une optique de durabilité et un changement de stratégie s'avère donc nécessaire.

Cependant, c'est dans le domaine de la formation qu'il faut s'attendre aux bouleversements les plus importants pour la microfinance dans un futur proche. Un **centre de formation professionnel** est en cours de réalisation avec l'appui des trois grands bailleurs stratégiques, avec le soutien de l'État et en coopération avec l'association des banques (APBEF). Après d'importants retards, le démarrage du centre est prévu pour cette année. Il dispensera deux formations sanctionnées par un diplôme et des cours ne débouchant pas sur un diplôme. Bien que les programmes et les modules de formation n'aient pas encore été formulés, il semble d'ores et déjà décidé que les promotions sortantes seront qualifiées aussi bien pour les IMF que pour les banques. Le secteur de la microfinance malien comptera parmi les premiers sur le continent à disposer d'une telle structure susceptible de combler l'une de ses principales lacunes, à savoir l'absence de personnel qualifié. La présence des banques traduit la volonté de prêter une image de qualité et de sérieux à l'institution et de contribuer à la réalisation de l'une de ses ambitions, à savoir devenir un centre sous-régional.

Il existe cependant certains **défis** dont on sait dès à présent qu'ils devront être relevés et qui sont révélateurs des problèmes de la jeune profession :

La forme juridique – société anonyme (SA, favorisée par les banques) ou association (IMF) – était la question qui a le plus fortement freiné la création d'un centre commun aux deux familles professionnelles. La principale crainte des IMF à l'égard d'une SA résidait dans l'inégalité du pouvoir financier du secteur bancaire, qui risquait de reléguer les IMF dans une coopération de nature purement commerciale (une SA a un but commercial et ne peut pas recevoir de subventions). Finalement, les deux parties se sont accordées pour adopter le statut d'association (→ problème : **pouvoir financier des IMF trop faible pour autofinancer la formation**) ;

- Personne ne sait encore si les candidats se destinant à la MF et au secteur bancaire cohabiteront facilement dans la même structure, vu les inégalités de réputation et de rémunération existantes (→ problèmes **d'image et d'attractivité des professions de la MF pour les candidats qualifiés**) ;
- Le regroupement des modules de formation existants des IMF s'avère difficile, soit parce qu'ils ne sont pas suffisamment formalisés, soit parce qu'il existe une certaine méfiance et des réticences à les mettre à la disposition de tous. (→ problèmes de **manque de solidarité entre IMF** et d'absence **de formalisation et d'une définition claire de la profession**) ;
- Le budget réservé à la formation (plan d'activité 2000-2004) représente 27% des dépenses totales programmées et presque 5 fois plus que les revenus budgétisés par l'APIM/Mali (voir Chapitre « Budget »). Pérenniser un tel effort n'est pas facile pour une jeune association (→ problème de **manque de moyens, et surtout de revenus stables**) ;

La formation sanctionnée par un diplôme proposée à de jeunes professionnels peut se faire moyennant une prise en charge des coûts réels par les intéressés, vu l'attractivité des emplois dans le secteur. Par contre, les actions de formation/sensibilisation à l'intention des membres simples des IMF devront certainement être subventionnées par des sources externes - d'autant plus que les structures techniques des IMF ne témoignent souvent pas d'un grand intérêt pour ces exercices, ces derniers étant non seulement susceptibles de réduire sensiblement leurs pouvoirs mais ayant parfois aussi l'effet pervers d'affaiblir les IMF lorsque les élus se révèlent comme étant sujets à des détournements et manipulations des crédits.

d) Projet Centrale des Risques

La compétition et les enjeux croissants dans le domaine du crédit exigent un effort de coordination de la part des IMF afin d'identifier ainsi les débiteurs à risques et d'éviter le chevauchement des engagements, surtout dans les régions urbaines favorisées ayant fait l'objet de crédits subventionnés.

Une Centrale de Risques (CdR) régionale, créée dans la zone Niono de l'Office du Niger entre les IMF et la BNDA travaillant dans la zone existe jusqu'à présent. Le refus initial de certaines IMF d'adhérer à la CdR a nécessité l'intervention du MinFin. La création de CdR pose généralement des **problèmes**, et certains de ces problèmes revêtent une acuité toute

particulière au Mali : l'existence de certains noms très fréquents et l'absence de pièces et documents d'identité fait que l'identification claire d'une personne est assez difficile ; il importe de surveiller non seulement les personnes endettées mais aussi leurs familles ; l'utilisation d'une banque de données communes requiert l'informatisation quasi totale des données pour la facilitation des échanges (Internet), ce qui n'est pas encore le cas ; l'anonymat des clients doit être assuré ; les nouveaux concurrents profitent plus que les anciens ; la confiance nécessaire dans des échanges francs et mutuels entre institutions. Par contre, la **nécessité** et le **désir** de disposer de CdR croîtront à mesure que les services des IMF se feront plus denses et que les possibilités de chevauchement, de surendettement et de fraude augmenteront en conséquence.

e) Projet de recherche de financements

Les objectifs de l'APIM/Mali prévoient l'aide aux IMF membres dans la recherche de moyens financiers sous forme de prêts ou de dons en vue d'élargir leur portefeuille et de pouvoir mieux servir les besoins des clients. Les mécanismes discutés vont de la collecte et la dissémination d'informations sur des partenaires financiers potentiels à la gestion par APIM/Mali d'un fonds de garantie.

La question de la nécessité de moyens de financement et de refinancement additionnels fait l'objet d'une **vive controverse** entre les interlocuteurs rencontrés. Certaines IMF ont facilement accès au refinancement, notamment les grandes mutuelles et les CVECA. En fait, la situation au Mali est unique dans la mesure où il existe une banque de développement (BNDA) (voir Chapitre « Secteur financier, relations banques-IMF »). Les grandes IMF offrent les conditions nécessaires pour pouvoir profiter des fonds et mécanismes de garantie internationaux. Par contre, les petites et moyennes IMF se plaignent d'un manque de support – sans oublier que souvent (mais pas toujours) elles ne disposent pas encore de la capacité d'absorption (personnel, compétences de gestion) requise. Cette question a été traitée par deux études majeures et un atelier (Samassekou 2000, Arsenault et Bocar Ba 2001, Lesaffres et Bocar Ba 2001). Les recommandations finales incluent l'élaboration de plans d'affaires et de rapports financiers réguliers afin de permettre aux banques de mieux suivre le développement des SFD, l'établissement d'un fonds de garantie et la création d'un centre de formation commun (dans le but, notamment, de développer une meilleure compréhension entre les deux familles professionnelles).

Indépendamment de leurs besoins réels et de leur capacité d'absorption, beaucoup d'IMF espèrent fortement que l'APIM/Mali les aide à trouver des sources de (re)financement. Il est clair cependant que sans capital propre ni garanties matérielles, l'APIM/Mali n'est pas en mesure d'intervenir directement dans l'octroi de crédits. L'intermédiation de dons aux membres individuels constituerait une tâche assez délicate compte tenu des impératifs d'impartialité.

f) Projet de référence et d'échange de services

Beaucoup d'IMF, surtout les petites et celles implantées hors de Bamako, se plaignent d'un manque d'information. Le projet vise à établir une banque de données sur les compétences

des IMF membres et ainsi à faciliter les échanges sur les services d'assistance technique aux niveaux national et international et les autres informations.

La concurrence entre les membres et le déséquilibre dans la répartition des bénéfices (les grands réseaux sont toujours les donneurs, les petites IMF celles qui profitent) font que ce thème est délicat à traiter. Les bailleurs, qui se trouvent souvent en très bonne position en ce qui concerne l'accès à l'information, seraient bien placés pour soutenir les échanges d'information. Malheureusement, il n'est pas rare que ce soient eux précisément qui soient à l'origine de ces rivalités.

Néanmoins, le rôle potentiel de l'APIM/Mali comme relais d'échange d'informations est considérable. On assiste dès à présent à une véritable vague d'invitations à des séminaires, visites mutuelles, réseaux d'échange, etc. Par exemple, le rapport d'activité du deuxième semestre de 2001, fait état de 6 voyages internationaux et d'au moins 5 rencontres nationales en plus des formations et des nombreuses visites. Par ailleurs, la concurrence entre IMF peut biaiser le flux d'informations. Le grand défi est de rendre toutes ces informations disponibles à l'ensemble des membres. Des plaintes ont en effet été émises à ce sujet lors des AG. La bonne dissémination des informations sera très vraisemblablement l'une des tâches les plus importantes (voir ci-dessus, « Projet de réseau »).

Mise à part la responsabilité de l'association, il importe que les organisateurs de ces échanges (notamment les bailleurs) tiennent compte des réalités du terrain lors de la préparation des matériels utilisés pour ces rencontres : le personnel technique est surchargé et n'est ainsi pas en mesure de formuler des comptes-rendus détaillés, les élus n'ont souvent pas le savoir technique nécessaire pour apprécier et récapituler le contenu de ce qu'ils ont entendu.

II) Programme de représentation

g) Projet de communication

L'objectif principal de ce projet est de créer et de maintenir une image positive de la MF au Mali. Le programme d'information et de communication récemment formulé par l'association compte environ 45 types d'action différents ! Il vise surtout le grand public à travers la presse, la radiodiffusion, la télévision, l'Internet. Le but recherché est de rendre la MF connue du grand public.

La **semaine de la microfinance**, en novembre 2001, a été l'élément principal de cette stratégie de communication externe. Ponctuée de discours de hauts représentants des autorités, de témoignages de bénéficiaires, de tables rondes, de sketches de théâtre, de séminaires et groupes de travail couverts par les médias, la semaine de la microfinance a été qualifiée de grande réussite, moins pour attirer de nouveaux clients que pour attirer l'attention du public informé. Une critique entendue de certains interlocuteurs concerne la sous-représentation des IMF par rapport aux bailleurs.

h) Projet de réseau

Cet intitulé recouvre le renforcement des liens entre membres, donateurs, banques et autorités, de même que le développement des relations au niveau international.

On peut considérer que le **renforcement des liens entre membres** est un **point essentiel** pour la survie de l'APIM/Mali. La tenue régulière des AG est un indicateur de l'attention témoignée à cet aspect. Cependant, trois grands réseaux n'étaient pas présents lors de la dernière AG. Malgré les explications rationnelles fournies, certaines personnes y voient les premiers signes de désintégration de l'association. Questionnées sur ce sujet, les IMF concernées se sont efforcées de dissiper ces craintes sans réussir toutefois à éliminer complètement un sentiment de mécontentement. De manière plus générale, certains membres se plaignent de la communication interne. Il n'a pas été possible, dans le cadre de la mission, de vérifier si ces plaintes étaient justifiées ou si elles étaient l'expression d'un sentiment de méfiance et de mécontentement plus général.

Le plan de créer une **banque de données** sur les institutions membres (et autres IMF non membres) a été abandonné entre-temps car deux projets de la GTZ ont réalisé un tel document (FNAM/RAC et CAS/SFD, 2001). De plus, le projet PASMEC produit chaque année une analyse assez détaillée sur la base des informations comptables fournies par les IMF en vertu des dispositions de la loi PARMEC. D'autres plans prévoyaient de centraliser des informations plus approfondies pour les membres ou des externes, p.ex. sur les compétences internes des membres de l'APIM/Mali. Cependant, une stratégie sur les besoins en matière d'information et de formation des différents acteurs (et sur la valeur ajoutée dégagée par les possibilités de recouvrement des coûts offertes par de tels instruments) ne semble pas encore élaborée. De plus, ces plans se heurtent à des craintes diffuses des IMF (il est, par exemple, toujours difficile d'obtenir les rapports d'activités des membres – signe d'une certaine méfiance (voir aussi les problèmes de collecte de modules de formation, projet Ic de ce chapitre).

En ce qui concerne les **liens avec les autres partenaires**, l'APIM/Mali est actuellement **plutôt passive** et ne cherche pas activement à renforcer les liens entre IMF et ceux entre les autres partenaires. Elle a pourtant l'avantage d'être invitée à participer à toutes les rencontres importantes pour le secteur. L'APIM/Mali, par exemple, ne prendra pas l'initiative de convoquer le GCNMF ou de l'obliger à se réunir comme il doit le faire (par décret). Il est également peu probable que l'association se sente suffisamment forte pour réunir les bailleurs à son initiative et en leur imposant son propre ordre du jour. La dépendance vis-à-vis des bailleurs et le sentiment d'infériorité matérielle (la demande de l'APIM/Mali concernant la mise à disposition d'une voiture a, par exemple, été rejetée) mais aussi l'absence de préoccupations communes freinent une approche plus active.

i) Projet de lobbying

L'objectif de ce projet vise à promouvoir une politique réglementaire et juridique en faveur des IMF membres et à accroître la représentation de l'association au niveau des instances de prise de décisions gouvernementales.

Les commentaires relatifs à ce projet rejoignent ceux faits à propos du programme précédent : si l'APIM/Mali a réussi à occuper une place de choix comme représentante des IMF du pays, c'est surtout grâce à l'offre des partenaires et non au pouvoir et à la solidarité interne de l'organisation. Il semble que la mise en commun réalisée dans le cadre du réseau régional (AFMIN) puisse effectivement contribuer à renforcer le sentiment de l'association d'être capable d'initier quelque chose par elle-même. La révision des textes de l'OHADA et de la loi PARMEC en sont de bons exemples. Cela ne veut pas dire pour autant que les IMF n'ont pas réussi, dans le cadre des possibilités limitées dont disposent les institutions réglementaires supranationales, à influencer le cadre juridique (voir le chapitre « Historique »).

III) Programme de régulation

j) Projet de normes de conduite des membres

Le projet se propose d'élaborer les critères d'appartenance des IMF à l'APIM/Mali, un code de déontologie, des normes de concurrence, des normes de performance et des sanctions contre la non-soumission aux standards et normes.

Des efforts substantiels ont été déployés au niveau de la sous-région (BCEAO, CGAP, AFMIN, SEEP) pour établir un canon de normes communes. L'APIM/Mali y participe et a proposé un calendrier pour aboutir à une décision sur la question au courant de 2002.

Ce programme est probablement le plus problématique du point de vue des compétences de l'APIM/Mali. En principe, tous les interlocuteurs de toutes les catégories sont favorables à l'établissement des normes. Les IMF veulent surtout éviter les scandales provoqués par des IMF frauduleuses et la faillite des IMF susceptibles de nuire à l'ensemble du secteur, ainsi que la « concurrence déloyale » qui est exercée par des IMF subventionnées, souvent pendant une période limitée, au détriment des IMF cherchant la pérennité. La question est de savoir quoi faire des informations sur les performances. La gamme des options possibles va de la simple comparaison, effectuée à titre volontaire et de façon non publique par chaque IMF elle-même, jusqu'à la soumission forcée, au contrôle des informations, aux amendes en cas de non-accomplissement et, dans le pire des cas, à l'exclusion d'une IMF de l'association. Surtout en association avec l'adhésion obligatoire des IMF à l'APIM/Mali., la dernière option constituerait un pouvoir de régulation très fort.

Le sujet est délicat pour plusieurs raisons :

- La **multitude de types différents d'IMF**, avec leurs atouts et leurs faiblesses spécifiques, **interdit d'appliquer la plupart des normes avec la même rigueur** à toutes les IMF. En favorisant certaines normes par rapport aux autres, on porte presque automatiquement un jugement en privilégiant un type d'IMF par rapport à un autre¹⁴. En outre, les conditions externes très variables (milieu rural/urbain, clients pauvres/riches, volume et conditions de crédit, garanties exigées) laissent supposer qu'une

¹⁴ Exemples : ratios crédit/épargne favorisant les structures de crédit/épargne, qualité du portefeuille favorisant les structures qui visent à atteindre à l'autonomie à travers une politique de recouvrement rigide au lieu d'une politique de crédit plus risqué et d'intérêts élevés.

comparaison entre IMF n'est possible que dans certaines limites. Même l'exigence voulant que chaque IMF améliore ses performances avec le temps n'est guère praticable à court terme compte tenu de la forte variabilité de l'environnement¹⁵.

- Le débat sur les **dilemmes « durabilité par opposition à rayonnement »** et **« autonomie IMF par opposition à impact sur les clients »**, qui n'ont pas encore trouvé de réponses satisfaisantes aggrave la difficulté de mettre les normes de performance institutionnelles en balance avec l'impact sur la pauvreté.
- Les **sanctions** prises à l'encontre des IMF ou **l'exclusion** de ces dernières ne constituent des mesures utiles que si la qualité de membre apporte un avantage substantiel, et si l'IMF ne peut pas faire davantage de dégâts si elle continue d'opérer hors de l'association. Pour le moment, l'APIM n'a pas encore la réputation de constituer une « marque de qualité » ni aux yeux des bailleurs ni à ceux du public/des clients. Dans le cas de départ d'un réseau important, on peut se demander qui de l'APIM/Mali ou de l'IMF perd le plus. Au nombre des autres problèmes à résoudre en cas de surveillance des membres par leur association, citons la qualité des informations fournies, les délais (les IMF font aujourd'hui déjà preuve de certaines réticences quand il s'agit de fournir des informations financières à l'APIM/Mali - voir projet Ic « formation » dans ce chapitre) et surtout leur contrôle. Ces problèmes sont du même acabit que ceux rencontrés par la CAS/SFD.
- Un aspect dont on ne connaît pas encore l'importance est **la position de la BCEAO** par rapport aux contrôles externes effectués par les autorités de surveillance. Alors qu'un protocole de la conférence nationale de 1998 note que « l'État peut faire appel à d'autres structures de contrôle dans l'exercice de sa mission » (Rapport de synthèse 1998), la BCEAO refuse actuellement toute implication des cabinets d'audit dans le travail de la CAS/SFD et encore moins d'accepter que des audits se substituent aux contrôles et a fortiori que ces contrôles soient effectués par des structures privées n'appartenant pas au secteur de l'audit (comme proposé par Nieuwkerk et Wonou 2000).
- Finalement, il importe dans le cadre du projet de régulation de tenir compte du fait qu'il existe un **conflit de rôles** fondamental **entre** les deux fonctions de « **lobbying** » et de « **contrôle** » sans que le contrôle présente plus d'intérêt que l'assainissement du secteur dans une situation d'absence généralisée de cohésion institutionnelle.

Dans un contexte où les liens entre l'association et plusieurs de ses membres ne sont pas très solides et où l'association se trouve encore dans une position faible et précaire, dépendante des grandes IMF, il ne semble pas conseillé d'aller plus loin, dans ce programme de régulation, que l'élaboration de « points de référence » auxquels chaque IMF se compare volontairement.

3.7.2 Réalisations potentielles

Une réalisation potentielle, déjà proposée par la GTZ lors de l'Atelier National sur la MF, est l'établissement d'un **fonds de garantie des dépôts des clients** auprès des IMF. Il n'existe

¹⁵ Par exemple, une norme de 5-10 ans pour atteindre l'autosuffisance financière ne peut guère servir d'indicateur pour juger les performances et imposer des mesures correctives dans une optique annuelle.

pas à ce jour de mécanismes permettant de sécuriser l'épargne bien que la loi favorise les IMF de type épargne/crédit (mutuelles).¹⁶ Les conséquences sur le secteur de la faillite d'une IMF et de la perte concomitante des dépôts, surtout en milieu urbain où la couverture médiatique est dense, ne sont pas prévisibles. La proposition de constitution d'un fonds de garantie est d'autant plus pertinente que l'État n'a guère la capacité d'intervenir.

Un tel fonds doit, à la longue, être alimenté par les cotisations des IMF membres/bénéficiaires. Dans un horizon de plus court terme, il pourrait être mis à disposition par les bailleurs soucieux de stabiliser la MF contre les chocs institutionnels. Si le fonds était géré par l'APIM/Mali, la possibilité d'assurer les dépôts des clients et, ainsi, d'attirer l'épargne constituerait une véritable valeur ajoutée des services de l'AMF. Cette garantie justifierait également que l'AMF contrôle les IMF pour assurer le maintien du fonds. La qualité du suivi serait dans l'intérêt mutuel des parties, le **service de garantie de l'épargne déposée auprès des IMF servant à financer les frais d'opération de l'AMF**. Une telle solution permettrait d'atténuer nombre des problèmes auxquels le programme de régulation doit faire face. La gestion d'un tel fonds nécessitera un professionnalisme et une grande intégrité personnelle et institutionnelle qui, au début, sera plus facilement assurée par une assistance technique externe.

3.8 Information financière

Le budget de l'APIM/Mali pour la période 2000-2004, qui a été estimé sur la base des projets du Plan stratégique, prévoit des dépenses d'un montant de 629 millions de FCFA et des recettes propres de l'ordre de 34 millions (Tableau 4 - la désignation des frais de certains programmes est maintenue comme revenus négatifs). Le reste doit provenir des bailleurs. Les dépenses liées au programme d'appui aux membres occupent une position dominante avec plus de 50% des dépenses totales. Le projet du centre de formation participe à lui seul pour 27% à ces dépenses. D'autres postes importants sont l'aide aux plans d'affaires et les études de recherche-action. Les salaires (6 personnes) totalisent 12%, les frais de bureau 10%. Les revenus nets couvrent en moyenne 5% des dépenses, une amélioration étant enregistrée au fil des années.

Pour comparaison, le rapport financier de 2001 (Tableau 5) démontre un niveau d'activité de 42 millions de FCFA, lequel correspond ainsi à 13% des prévisions¹⁷. En fait, les projets les plus onéreux n'ont pas ou n'ont été réalisés que partiellement (formation, recherche/action, plans d'affaire). Le personnel n'était pas au complet. Même ce budget réduit dépend à trois quart des subventions, dont 95% sont des subventions sur les immobilisations (qui s'élèvent à 19,5 millions brut). Les coûts de formation en 2001 ont à peine été couverts à 50%.

¹⁶ Il semble que les autorités, se référant en cela au système mutualiste (impliquant en principe un contrôle étroit de la gestion par les membres), pensaient qu'en déterminant des ratios prudentiels protégeant l'épargne (les règles permettent un ratio de 200% entre crédit et épargne) et en assurant le suivi des IMF, on exclurait automatiquement tout risque de faillite des IMF, ce qui est une hypothèse hautement risquée.

¹⁷ Il est à noter que le budget et le compte de résultat ne suivent pas la même logique. Ce qui rend difficile une comparaison plus spécifique des prévisions et réalisations – ce qui devrait en principe se faire pour utiliser le plan d'affaires comme un véritable outil de gestion.

Tableau 4 Budget de l'APIM/Mali 2000-2004

	2000	2001	2002	2003	2004	Total		
Dépenses								
I	Frais de fonctionnement							
I.1	Salaires	5,0	13,3	16,4	18,0	19,8	72,5	12%
I.2	Bureau	7,5	12,2	13,4	14,7	16,2	64,0	10%
II	Frais de développement institutionnel							
II.1	Équipement	9,9	28,7	0,0	0,0	0,0	38,6	6%
II.2	Développement institutionnel	8,4	0,2	0,0	0,0	0,0	8,6	1%
II.3	Développement des ressources humaines	0,0	14,1	4,5	4,9	5,4	28,9	5%
III	Frais de programme							
III.1	Programme représentation	3,1	29,1	17,2	18,9	20,8	89,1	14%
III.2	Programme d'appui aux membres	31,9	231,9	2,6	57,6	3,2	327,2	52%
	dont: Formation, centre de formation	0,0	149,4	0,0	17,6	0,0	167,0	27%
III.3	Programme régulation	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4	0%
Total		65,8	329,6	54,2	114,2	65,5	629,3	100%
Revenus								
1.	Cotisations des membres	2,5	2,8	3,1	4,3	4,7	17,4	
2.	Programme représentation	-3,1	-7,4	-8,2	-9,0	-10,0	-37,7	
3.	Programme d'appui aux membres	0,7	11,7	12,8	14,1	15,5	54,8	
	dont: Formation, centre de formation	0,0	0,7	0,8	0,9	1,0	3,4	
	Programme régulation	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,5	
Total		0,1	7,0	7,6	9,3	10,0	34,0	
Revenus/dépenses		0%	2%	14%	8%	15%	5%	

Source : Plan d'affaires 2000-2004, APIM/Mali (2000)

Tableau 5 Rapport financier de l'APIM/Mali 2001

Charges			Produits		
Charges de personnel	4,8	11 %	Frais d'adhésion	0,1	0 %
Bureau et divers	3,9	9 %	Cotisations annuelles	2,4	6 %
Formation	14,1	34 %	Produits de formation	6,9	16 %
Réunions	1,3	3 %	Subventions	30,4	73 %
Publicité et relations publiques	12,6	30 %	Quote-part de subvention viré aux charges	2,1	5 %
Communications	2,6	6 %			
Pertes sur créances clients	0,1	0 %			
Dotations aux amortissements	2,1	5 %			
Résultat d'exercice	0,4	1 %			
Total	41,9	100 %		41,9	100 %

Source : Rapport d'activité du 1.7. au 31.12.2001, APIM/Mali

Le Plan Stratégique stipule correctement le **défi** dans lequel l'APIM/Mali se trouve **par rapport à son budget**: « L'APIM/Mali devrait être en mesure de couvrir ses frais de fonctionnement par les revenus internes (frais d'adhésion et cotisations des membres) si elle veut atteindre une vraie viabilité. Les revenus provenant des donateurs peuvent être utilisés pour couvrir les coûts de programmation et d'investissement. Mais le fait que l'APIM/Mali soit dépendante des revenus provenant des donateurs pourrait correspondre à une perte de contrôle de la direction sur l'organisation. Il est difficile de prévoir que l'APIM/Mali pourra financer tous ces frais de programme et d'opération grâce aux cotisations prélevées chez les membres. Au même moment, il est également difficile d'imaginer que les partenaires financeront un engagement à but ouvert pour financer le budget de fonctionnement de l'Association sans une contribution importante des ressources générées par l'APIM/Mali. ».

Un problème reconnu n'est pas encore un problème résolu. Il semble que l'association travaille sur une nouvelle formule de financement. Il est clair que le taux d'autofinancement doit être augmenté, ce qui n'est pas possible sans différencier par IMF.

4. Développement futur et potentiel d'APIM/Mali

Dans le passé, le développement de l'APIM/Mali a été principalement freiné par un processus difficile d'entente entre les différents types d'IMF, lequel a encore été aggravé par un cadre juridique qui n'est pas neutre par rapport à la forme institutionnelle ainsi que par les importants retards intervenus dans son financement par le PDSF.

L'avenir permet de présager d'une accélération des progrès car plusieurs éléments du Plan d'Action sont parvenus à maturité dans un processus de planification prolongé. Leur réalisation dépend de la maîtrise des forces et des faiblesses internes de l'association, ainsi que de la capacité de cette dernière à répondre de manière appropriée aux opportunités et menaces externes. Ces facteurs, réunis dans l'analyse SFOM, ont été discutés dans le passé par Chao-Beroff et Elsässer (1997) et par l'APIM/Mali (2000) et ont été révisés en considération des développements récents dans le cadre de la mission :

4.1 Potentiel

Forces de l'APIM/Mali :

Les forces de l'APIM/Mali sont surtout liées aux caractéristiques des membres :

- **Regroupement de pratiquement toutes les IMF** importantes.
- **Solidarité** relativement **forte** entre les IMF.
- **Expériences et acquis** de certains **des membres** en matière de MF.
- **Professionnalisation des IMF membres**, surtout dans la recherche de l'autonomie financière.
- Volonté de **professionnaliser la gestion de l'APIM/Mali**, y compris de déléguer une partie du pouvoir aux représentants permanents.
- Existence d'une **gamme de services** non disponible ailleurs au Mali.

Opportunités pour l'APIM/Mali :

- Concordance entre les promesses de la MF et des **objectifs primordiaux de la politique de développement** du pays, notamment la lutte contre la pauvreté, la privatisation et la pérennisation des services.
- Attentes et **soutien des bailleurs**.
- **Intérêt** (se transformant presque en dépendance) **des autorités** vis-à-vis d'une association professionnelle qui, vu les faibles ressources des structures étatiques, est considérée comme un partenaire dans l'accomplissement de ses tâches de suivi et de contrôle.
- Liens avec la **scène internationale de la MF** (réseaux, programmes d'appui, fonds de garantie et de capital) en pleine croissance.

4.2 Contraintes

Faiblesses de l'APIM/Mali:

- **Diversité des IMF** poursuivant des objectifs et des intérêts potentiellement non réconciliables (rural/urbain, rayonnement/viabilité, formes juridiques et structures de gouvernance, focalisation sur le crédit ou l'épargne). Ces différences sont en partie renforcées par une politique manquant d'impartialité.
- **Certaines méfiances et réserves subsistent entre IMF** et sont susceptibles de bloquer l'association au cas où certains problèmes comme l'exacerbation des conflits sur la représentation, le sentiment d'un ou plusieurs groupes d'IMF d'être négligés, etc., s'accroîtraient.
- Augmentation de la **concurrence entre IMF**, surtout dans la compétition pour des clients attractifs.
- **Manque d'autonomie financière** dû aux faiblesses économiques des membres, à un système de cotisation qui n'est pas encore adapté aux besoins de l'APIM/Mali ainsi qu'à la tendance de combler les déficits au moyen de contributions des bailleurs au lieu de s'attaquer à certains problèmes de base : contribution dépendant de la taille des IMF ; distinction entre le budget indispensable, devant nécessairement être couvert au moyen de ressources propres, et le budget additionnel ; attentes des IMF d'être rémunérées pour leur formation (mot clé : per diems).

Menaces pour l'APIM/Mali :

- Ralentissement de la **conjuncture** (coton, etc.).
- **Troubles politiques** suite aux élections, désengagement par rapport à la MF.
- **Accaparement** de l'association **par des intérêts politiques** et publics (mots clés : régularisation, assainissement).
- Poursuite de la prolifération des **IMF subventionnées**, surtout si la MF ne peut répondre aux attentes placées en elle en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté.

4.3 Leçons à apprendre

Si le secteur de la MF au Mali compte parmi les plus avancés de l'Afrique de l'Ouest, son association professionnelle, l'APIM/Mali, n'a pas progressé au même rythme. Les difficultés rencontrées dans les négociations entre les différentes IMF et le délai de financement par le PDSF ont retardé la mise en œuvre des activités planifiées. Un certain nombre d'activités ont néanmoins été entreprises au titre du Plan d'Action. En plus des réflexions sur les actions individuelles discutées dans le Chapitre précédent « Services », il est possible de tirer certaines leçons d'ordre plus général :

- Si l'APIM/Mali a **réussi** à occuper une place saillante comme représentante des IMF du pays, c'est surtout **grâce à l'offre des partenaires** et non grâce au pouvoir et à la solidarité interne de l'organisation. Les autorités ont intérêt à traiter avec le secteur en se servant d'une institution de coordination bien structurée, légalisée et informée. Les bailleurs cherchent à augmenter l'effet de levier de leurs interventions et à harmoniser les approches.

- Pour que le secteur défende avec succès des causes d'intérêt général face aux autres partenaires du secteur de la MF, il n'est pas absolument nécessaire de formaliser une AMF. Néanmoins, une telle **formalisation** est appropriée si l'on veut que l'association puisse pleinement jouer son rôle de représentante du secteur, et ce surtout si le secteur veut devenir proactif, c.-à.-d. développer ses propres initiatives.
- Pour défendre leurs intérêts, les IMF ont besoin soit que leurs délégués prennent les décisions qui s'imposent *ad hoc* après d'intenses discussions, soit de disposer d'une représentation forte et stable, possédant une excellente formation et ayant une vaste expérience. La discussion sur la **structure de gouvernance** de l'APIM/Mali met en évidence les réalités auxquelles les IMF se trouvent confrontées dans nombre de pays en développement : elles se caractérisent par une situation décentralisée, des inégalités, des degrés de professionnalisme très variables et une très grande hétérogénéité. La deuxième option (forte représentation) semble ainsi être plus réaliste. Pour attirer et maintenir un personnel qualifié, capable d'assumer les tâches requises, une bonne rémunération et d'autres efforts (formation, participation aux échanges et expériences diverses) sont indispensables. Si on considère la structure des dépenses d'une AMF de taille moyenne comme il ressort de l'examen du budget à moyen terme de l'APIM/Mali (12% pour les frais de personnel), une telle exigence semble être réalisable.
- Dès lors qu'elle est formalisée, une AMF suscite des attentes très diversifiées chez ces membres et chez ses partenaires. L'AMF doit **rapidement développer des services** utiles aux membres pour ne pas perdre sa crédibilité et sa réputation. La voie empruntée par l'APIM/Mali, qui s'est lancée dans la formation, a le grand avantage de combler une lacune majeure et de grande envergure. Le fait de mettre du personnel qualifié à disposition profite à la quasi totalité des IMF. Les défis particuliers posés par cette option ont été discutés plus haut.
- Malheureusement, surtout dans la phase initiale de la vie institutionnelle d'une AMF, les ressources disponibles, humaines, financières et autres, ne sont pas encore très développées. Un ou plusieurs **bailleurs stratégiques** sont donc très bienvenus dans cette phase si l'on veut que les attentes ne soient pas déçues. Il faut néanmoins éviter les dépendances trop fortes, car l'échec d'un partenariat, quelles qu'en soient les raisons, (délais administratifs, problèmes politiques, désaccords importants entre partenaires) peuvent provoquer des problèmes insurmontables pour l'association. Peut-être est-il préférable de créer un consortium de plusieurs bailleurs et d'ouvrir la planification d'interventions moins continues et ponctuelles à des bailleurs non stratégiques.
- Le **problème de financement** est crucial. Il ne touche pas seulement l'aspect opérationnel mais aussi le sens de souveraineté de l'institution, le sentiment de sa propre valeur et de son propre pouvoir. Les contributions à l'AMF doivent, au minimum, assurer l'autosuffisance des opérations institutionnelles et des projets de lobbying. Les opérations supplémentaires peuvent être subventionnées sans mettre en danger la survie de l'AMF ou altérer son identité.
- Il existe deux sources principales de financement interne : cotisations et services payants. Il importe surtout que le fonctionnement de base (représentation, gestion) soit assuré d'une manière stable. Les frais de services perçus par une jeune organisation peuvent ne pas être suffisamment réguliers et importants pour couvrir les frais généraux

de fonctionnement. Cette dernière doit donc s'en remettre aux **cotisations des membres**. Comme les petites IMF n'ont pas la capacité d'augmenter les paiements, il est indispensable d'aller vers une solution de calcul des cotisations basé sur un ou plusieurs indicateurs de la taille des IMF : caisses¹⁸, membres, volumes de transactions.

- Il est certainement préférable de concevoir un tel schéma de financement dès la création d'une AMF car une pondération des votes en fonction de la taille serait difficilement acceptée par les petites IMF une fois l'AMF créée. Le grand défi d'une AMF existante comme l'APIM/Mali est de redresser la situation ou de **dissocier le niveau des cotisations du poids de vote** (au moins partiellement). Une solution pourrait être que chaque institution de base obtienne le droit de vote mais soit tenue de le déléguer à la structure faîtière. La rentabilité du paiement des services doit être étudiée dès le début (couverture des coûts réels plus marge bénéficiaire) malgré l'aspect « séduisant » de l'offre de subventionnement des services par les bailleurs, ce afin d'éviter que les membres ne s'enferment une **logique de subvention**, ce qui pourrait, à la longue, être préjudiciable à la volonté de changer de stratégie. L'APIM/Mali ne doit pas se comporter comme un bailleur, d'autant moins que ses services doivent être tels qu'ils sont perçus, par les participants, comme étant payants et offrant une valeur ajoutée suffisante pour y participer sans incitation additionnelle. Si les petites IMF ne sont pas capables de payer les frais, il est préférable qu'elles s'adressent, sous recommandation de l'AMF, aux bailleurs (l'association est, pour des raisons de d'harmonie interne, mal placée pour distribuer elle-même ces bourses). Cette pratique ne peut être changée que si, parmi les bailleurs, il y a volonté commune d'adopter cette solution, sinon le risque existe que les formations offertes par l'APIM/Mali deviennent des formations de « deuxième choix », malgré leur qualité, après les formations pour lesquelles les participants sont « rémunérés ».
- Il faut se montrer prudent lors du lancement du **programme de réglementation**. Bien que l'assainissement du secteur présente un intérêt pour tous les membres ayant une optique de durabilité, un contrôle étroit des membres n'est pas du ressort de l'association et l'amendement des membres présente des risques énormes pour la cohésion des membres. Toutefois, à la longue, la combinaison d'un fonds de garantie lié à une bonne réputation de l'APIM/Mali comme marque de qualité et l'acceptation (et la rémunération) du contrôle par les autorités va justifier ce type d'intervention. Il est probable qu'elle doit être liée à une affiliation obligatoire de chaque IMF à l'AMF, ce qui augmenterait considérablement sa raison d'être et son pouvoir. Pourtant, pour le moment, l'APIM/Mali ne semble pas avoir les ressources suffisantes pour assumer cette responsabilité et globalement, le secteur n'est pas encore suffisamment consolidé pour faire face à de telles dispositions.

4.4 Résumé

L'**APIM/Mali** semble tout à fait capable de jouer un **rôle central dans le secteur de la MF** au Mali. Lorsque le Plan stratégique sera finalisé, l'association offrira des services uniques aux membres et jouera un rôle d'intermédiaire entre les IMF décentralisées et très

¹⁸ Dans plusieurs pays africains (anglophones), ce sont les caisses de base qui sont membres de l'AMF. Au Mali cela peut donc être simulé, mais sans accepter toutes les caisses d'un réseau dans l'APIM/Mali. Un contrat de représentation obligatoire par la structure faîtière peut surmonter ce problème.

hétérogènes et les différents partenaires, notamment les bailleurs et les autorités de suivi. Surtout, le **centre de formation** réalisé avec l'ABPEF peut donner à l'APIM/Mali une place novatrice parmi les AMF d'Afrique occidentale – il comble un déficit très ressenti dans le secteur en ce qui concerne le manque de personnel qualifié et l'insuffisance de formation des élus des structures mutuelles.

Les **partenaires stratégiques** sont indispensables pour assumer ce rôle auprès des jeunes institutions n'ayant encore que des capacités financières propres limitées. Néanmoins, l'APIM/Mali et ses membres doivent s'efforcer d'améliorer la stabilité et l'indépendance de leur association. Bien qu'elle soit axée vers une professionnalisation souhaitable, la restructuration récente, qui affaiblit considérablement le président et le BE, présente des risques non négligeables à suivre de près. Malgré une solidarité acquise pendant de longues années de coopération informelle, la cohésion entre les membres n'a pas encore atteint un stade susceptible de tranquilliser l'association – la communication interne et la distribution équitable des fruits de la coopération doivent être une tâche primordiale de l'APIM/Mali dans un avenir proche. Par contre, un rôle primordial dans la réglementation des IMF ne semble pas réaliste et même pas souhaitable à moyen terme, compte tenu des insuffisances d'une juridiction encore jeune et partielle privilégiant un certain type d'IMF, des moyens restreints de l'association et du manque de cohésion entre IMF.

La **tendance des bailleurs en faveur des AMF** et au détriment de l'appui aux IMF individuelles ne doit pas aller trop loin. L'appui accordé aux AMF ne peut pas se substituer entièrement à l'appui accordé aux IMF individuelles car la capacité de ces dernières doit se nourrir des acquis des premières. Une AMF à elle seule ne peut générer ni le professionnalisme en la matière ni le poids politique nécessaire pour défendre les intérêts des membres.

Bibliographie

- APIM/Mali : Rapports d'activités semestriels et comptes rendus des AG entre 1999 et 2001, Bamako
- Arsenault, N. et Bocar Ba, I. (2001) : Atelier sur l'articulation Banques-SFD, organisé par l'APIM/Mali, en collaboration avec L'APBEF les 12, 13 et 14 mars 2001, Bamako, Mali
- Banque Mondiale (2000) : PROJECT APPRAISAL DOCUMENT ON A PROPOSED CREDIT IN THE AMOUNT OF SDR 15.8 MILLION (US\$21 MILLION EQUIVALENT) TO THE REPUBLIC OF MALI FOR A FINANCIAL SECTOR DEVELOPMENT PROJECT, Washington DC
- Banque Mondiale (2002) : Banque de données WDI, avril 2002
- BCEAO (2000) : Évolution des SFD dans les pays de l'UMOA, mission pour la réglementation et le développement de la MF, dans : Techniques financières et développement N° 59-60/juillet-octobre, p. 18-25
- Boubacar Ba (2000) : Un diagnostic sur le cadre juridique, réglementaire et institutionnel pour les SFD , Weidemann Assoc. pour USAID, Bamako
- GCNMF (2000) : Procès-verbal de la 3^{ème} Réunion du GCNMF, le 18 Septembre 2000, Bamako
- GCNMF : Rapports de synthèse et procès-verbaux entre 1999 et 2001, Bamako
- IMF (2001) : Mali : selected Economic and Financial Indicators, 1999-2005, Washington
- Lesaffres, D., et I. Bocar Ba (2001) : Opportunité de la création d'un mécanisme de garantie pour refinancer les SFD au Mali, étude pour le projet Promotion des institutions financières décentralisées, GTZ, Bamako
- Nieuwkerk, M. et Wonou, C. (2000) : Contrôle d'avancement du projet PIFD, IRAM/Paris
- PA-SMEC (Programme d'appui aux structures mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit, BCEAO et Bureau International du Travail) (2000): Banque de données sur les Systèmes financiers décentralisés 1999 – Mali, Dakar
- PA-SMEC (2001): Banque de données sur les Systèmes financiers décentralisés 2000 – Mali, Dakar
- Plan d'affaires (2000-2004), l'APIM/Mali, Bamako, octobre 2000
- Plan stratégique Triennal (de 2000 à 2003 par l'APIM/Mali, Bamako, s.d.
- PNUD (2001) : Rapport mondial sur le développement humain - Mettre les nouvelles technologies au service du développement humain, New York
- Samassekou, S. (2000) : Rapport final de l'étude sur l'articulation banques-SFD au Mali, Weidemann Associates, présenté à l'USAID/Mali, juillet 2000, Bamako
- Siebeke, R (1999): Das malische Bankensystem (einschl. Finanzinstitute), Projekt „Förderung dezentraler Finanzsysteme in Mali“, GTZ, Bamako

Calendrier de la mission

Jour	Heure	Lieu	Personnes rencontrées	Remarques
16.3.	21 :30		Arrivée à Bamako	
17.3.			Briefing avec M. Siebeke, Conseiller technique PIFD	
18.3.	matin	CAS/SFD	Siebeke et personnel CAS/SFD	Programmation
	14 :00	Hamdallaye	APIM/Mali : Président Ousmane Traoré Membre du BE Traoré Directeur Exécutif Massiré Koné	
19.3.	9 :00	Quartier du Fleuve	Weidemann Associates, Bureau Bamako : Mme. Cissé Aïchata TOURE M. Koussé Germain KONE	
	11 :00	Badala	Bureau GTZ : Représentant intérim Dr. Wilfried Hoffer	
	12 :30	Quartier du Fleuve	Dîner avec Mme. Hawa Cissao, Assistante au projet PIFD	
	14 :00	Quartier du Fleuve	USAID Bamako : Mme Hélène Bintou BALLO	
	16 :00	Quartier du Fleuve	Mission Weidemann Assoc. à la CAS/SFD : Mme. Renée Chao-Béroff, CIDR, Mme. Betty Wampfler, CIRAD, M. Marc Nieuwkerk, IRAM, M. Abdoulaye Traoré, Bureau C.E.CO Bamako	
20.3.	8 :30	Hamdallaye	APIM/Mali : Massiré KONE, Directeur Exécutif	
	11 :00	Chambre du commerce	Ibrahim Bocar BA, Conseiller spécial du président de la Chambre de commerce et d'industrie	
	14 :00	Hamdallaye	Banque mondiale : Mme TOURE Fatoumata Coulibaly, Gestionnaire de la Composante Microfinance, Projet de développement du secteur financier	
21.3.	8 :30	Quartier du Fleuve	CAS/SFD : M. Samba SISSOKO, coordinateur ad interim CAS/SFD	
22.3.- 23.3.		Kita	CVECA Kita-Bafoulabé : M. Tounkarara, Service d'appui	Visite sur le terrain (IMF isolée)
25.3.	9 :00	Hamdallaye	APIM/Mali : M. Massiré KONE, Directeur Exécutif	
	12 :00	Chambre du commerce	Chambre de commerce et d'industrie, Place de la Liberté : M. Ibrahim Bocar BA, Conseiller spécial auprès du président de la Chambre	continuation

Calendrier de la mission

Jour	Heure	Lieu	Personnes rencontrées	Remarques
	15 :00	Niaréla	CVECA Pays Dogon : M. Adama KODIO, Directeur GIE Guinedou, Service d'appui	
26.3.				Fête nationale
	19 :00		Dîner avec M. Derlon, CMDT	
27.3.	9 :00	Hamdallaye	CANEF : Bakary TRAORE, SG CANEF et vice-président APIM/Mali	
	12 :00	Quartier du Fleuve	Weidemann Ass. : Mme CISSE Aïchata Touré	continuation
	15 :00	Badala	Bureau GTZ : Représentant intérim Dr. Wilfried Hoffer	Débriefing
28.3.	9 :00	Quartier du Fleuve	CAS/SFD : M. Hamidou Traoré, membre du bureau APIM/Mali et directeur PASACOOOP/SD	
	12 :00		Ambassade allemande : M. Artur Brunner, Premier secrétaire	
	23 :35		Départ	