

République du Mali
Programme de Micro-finance Rurale
(PMR)

Mission de formulation
(4 – 29 février 2008)

Aide Mémoire

I. Cadre, mandat et déroulement de la mission

1. Dans le cadre du premier COSOP¹ élaboré en 1997, le FIDA avait appuyé des activités de micro-finance à travers des composantes ad-hoc de ses projets et programmes au Mali (PDR-MS, PDZL, FODESA). Cela s'est traduit par la création de 3 réseaux de caisses (dont deux dans la région administrative de Ségou et une dans celle de Koulikoro) et de développement en cours, en partenariat avec GTZ, d'institutions de finance rurale dans le cercle de Niafunké. Compte tenu de la jeunesse et de la fragilité des réseaux mis en place et dans la perspective de la clôture imminente des activités du FODESA dans les régions de Ségou et Koulikoro, le FIDA et le Gouvernement du Mali ont récemment convenu de la formulation d'un programme spécifique de micro-finance rurale dans le cadre du COSOP approuvé en 2007 et couvrant la période 2008-2012.

2. La mise en œuvre du présent programme concourt à la réalisation de l'objectif stratégique N°1 du nouveau COSOP, visant à « augmenter et diversifier les productions agricoles, pastorales et halieutiques pour améliorer la sécurité alimentaire des ménages et l'indice d'accumulation des biens »². A cet effet, le COSOP prévoit entre autres de favoriser l'accès des producteurs aux financements, grâce au développement des services financiers décentralisés. L'objectif général assigné au programme par le document d'inception du FIDA est de contribuer à l'accroissement et au développement de services financiers viables et adaptés aux conditions socio-économiques des populations rurales. A cet effet, les actions du programme sont envisagées à travers 3 composantes opérationnelles portant sur l'amélioration de l'offre de services, le renforcement des capacités des acteurs et l'appui à la mobilisation des ressources financières.

3. La formulation du programme est confiée au Centre d'Investissement de la FAO qui en assure la coordination générale. La supervision technique est assurée par le FIDA en collaboration avec le FENU, conformément à l'accord signé entre ces deux agences en 2007, qui donne mandat au Bureau Régional du FENU basé à Dakar (Sénégal) d'apporter son expertise technique dans le cadre des formulations et du suivi des programmes de micro-finance et de finance rurale en Afrique de l'Ouest et Centrale. Les mandats spécifiques assignés à la mission de formulation³ sont : (i) de vérifier la pertinence de l'organisation logique des composantes ; (ii) d'identifier, justifier et dimensionner les actions à soutenir par le futur programme, en tenant compte des objectifs poursuivis et des orientations contenues dans la nouvelle stratégie nationale de micro-finance et son plan d'action 2008-2012 ainsi que des opportunités de partenariat, de complémentarité géographique et/ou thématique et de synergie avec les autres intervenants ; et, sur cette base (iii) de proposer des stratégies et modalités opérationnelles de mise en œuvre de ces actions.

¹ Country Strategic Opportunities Paper (document d'opportunités stratégiques d'intervention du FIDA dans le pays).

² Cet objectif stratégique est en cohérence avec le 1^{er} objectif spécifique du Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSCR) qui vise à accélérer la croissance économique à travers le développement rural.

³ La mission de formulation est dirigée par M. Ibrahim M. DJIDO, du Centre d'Investissement de la FAO, et est composée de MM. Lazare Hoton (consultant en micro-finance), Oussouby Touré (sociologue, consultant), Ngualla Luzietoso (économiste analyste financier, consultant) et Jacques Strebelle (consultant). A la fin de la mission, MM. Léopold Sarr du FIDA et Makarimi Adechoubou du FENU ont rejoint l'équipe pour échanger sur ses propositions préliminaires avant leur présentation au Gouvernement.

4. La mission de formulation a séjourné au Mali du 4 au 29 février 2008. A ***Bamako***, elle a travaillé en étroite collaboration avec : (i) les institutions publiques en charge du secteur de la micro-finance : Cellule de Promotion et d'Appui aux systèmes financiers décentralisés (CPA/SFD) et Cellule de Contrôle et de Surveillance (CCS/SFD) ; (ii) les institutions du secteur de la micro-finance : Association des Professionnels de la Micro-finance du Mali (APIM), opérateurs professionnels de réseaux de caisses (Kondo Jiguima, Kafo Jiguineu, Nyessiguissou, Jiguiyasso Ba, Layidou Wari) ; (iii) les principaux prestataires du secteur : Centre International de Développement et de Recherche (CIDR), Centre de Formation en Banque et Micro-finance (CFBM) ; (iv) les banques partenaires des réseaux de micro-finance (BNDA, BMS, BRS, ECOBANK, BIM) et la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) ; (v) les responsables des institutions de tutelle des projets et programmes FIDA au Mali : Ministère de l'Agriculture, Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement, Commissariat à la Sécurité Alimentaire ; (vi) les partenaires et co-financiers du programme : PNUD, FENU ; et (vii) les départements ministériels et institutions potentiellement partenaires dans la mise du programme : Ministère en charge de la promotion de la femme, Ministère en charge de l'emploi et de la formation professionnelle, Agence de Développement du Nord (ADN), Programme d'Appui au Développement Communautaire (PADEC), Programme de Développement des Services Financiers (PDSF), Agence de Promotion de l'Emploi Jeunes (APEJ) et « Initiative Intégrée pour la Croissance Economique au Mali » (IICEM) financée par USAID. Aux fins de l'identification des domaines potentiels de complémentarité et de synergie avec les autres intervenants, la mission a également échangé avec les principaux PTFs impliqués dans le secteur de la micro-finance (Coopération danoise, Coopération canadienne, GTZ, BOAD, Banque mondiale, Coopération française, Coopération belge).

5. La mission a séjourné dans les régions de Ségou, Mopti et Tombouctou du 13 au 20 février 2008, puis dans le nord de la région de Koulikoro du 25 au 26 février. Dans la ***région de Ségou***, elle a travaillé dans le cercle de Ségou avec l'Agence Régionale d'Exécution et Gestion (AREG) du programme Fonds de Développement en Zone Sahélienne (FODESA), l'Association Régionale du FODESA, l'opérateur de caisses CIDR, la caisse Nyessiguissou de Ségou, la CVECA de Temou, la Chambre Régionale d'Agriculture, la structure faîtière CEPAD et l'ONG PROMAVI (Promotion des associations Villageoises). Dans les cercles de San et Tominian (région de Ségou), la mission a travaillé avec l'Agence Locale d'Exécution et Gestion (ALEG) du FODESA de San, l'Association Locale du FODESA, l'opérateur de caisses Jiguifa-Conseils, les CVECA de Siéla, Sarro, Somo, et Ouan, l'ONG GAPROCEC (Groupement d'Appui à la Promotion des Caisses d'Épargne et de Crédit) qui a pris le relais du Projet d'Appui aux Structures Associatives et Coopératives (PASACOP) financé par GTZ. Dans la ***région de Mopti***, la mission a travaillé avec l'Agence Régionale d'Exécution et Gestion (AREG) du FODESA, la coordination régionale des ONGs de Mopti, les associations et ONGs féminines engagées dans le crédit aux femmes (Nyeta Mussow, FIDES-Mali, SUCO-Mopti, ONG « Femmes et Développement », AADI-Djenné) et l'agence Kondo Jiguima de Sévaré. La mission a mis à profit son séjour dans la région de Mopti pour visiter les CVECA du pays Dogon, les plus anciennes implantées au Mali, afin de capitaliser l'expérience de ces réseaux. Dans ce cadre, elle a tenu une séance de travail avec l'équipe CIDR de Koro et a visité une caisse de crédit aux femmes. Dans la ***région de Tombouctou***, la mission a travaillé avec le PIDRN, l'ADN, le Programme d'appui au développement des plaines de Dayes, Hamadja et Koriomé (PADR-PDHK) et l'ONG APROMORS d'appui aux organisations paysannes. La mission a effectué une visite à la société financière rurale (SFR) « Sahel Finance » de Tonka où elle a échangé avec le conseil d'administration, l'opérateur FIDES (Financial Systems Development Services), des ONGs prestataires dans la mise en œuvre du PDZL et un groupement de productrices de riz. Dans la ***région de Koulikoro***, la mission a visité les caisses mutuelles d'épargne et de crédit Kondo Jiguima de Nara et de Keybhane.

6. La mission tient à remercier les Autorités Maliennes ainsi que les responsables des institutions publiques, les professionnels de la micro-finance, les leaders des organisations de la société civile et les partenaires techniques et financiers qu'elle a rencontrés pour leur disponibilité et la qualité des informations fournies.

7. *Le présent aide-mémoire résume les conclusions préliminaires et provisoires de la mission. Il ne représente pas la position officielle des co-financiers ni des Autorités Maliennes. Les propositions avalisées par les co-financiers seront reflétées dans la version finale du rapport de formulation et soumises à la partie malienne pour servir de base à la pré-évaluation du programme.*

II. Contexte d'intervention

2.1 Le secteur financier au Mali

2.1.1 Le secteur bancaire

8. Le Mali compte 16 établissements de crédit (12 banques et 4 établissements financiers) dont les emplois globaux s'établissaient en fin 2006 à 706 milliards de F.CFA. Ce réseau est essentiellement concentré en milieu urbain, à l'exception notable de la Banque Nationale de Développement Agricole (BNDA). Une partie de ces établissements, en particulier la Banque Nationale de Développement Agricole (BNDA), la Banque Malienne de Solidarité (BMS), la Banque Régionale de solidarité (BRS) et ECOBANK sont en partenariat avec les institutions de micro-finance. Les crédits du système bancaire étaient à la fin de 2006 de 638,2 milliards de F.CFA, en progression de 17% par rapport à 2005. Le montant des refinancements des banques vers les institutions de micro finances a atteint 13,8 milliards de F.CFA en 2005, dont 24,7% accordés par la BNDA.

9. Le secteur bancaire malien est en expansion et prospère. Diverses analyses mettent en évidence : (i) la concentration de ses activités à Bamako ; (ii) la qualité du portefeuille, avec un taux de risque brut de 20% et un taux de risque net de 8,4% soit le plus élevé de l'espace UEMOA ; (iii) l'insuffisance de ressources à moyen et long terme ; et (iv) la faible part de crédits d'investissement à moyen et long terme.

2.1.2 Le secteur de la micro-finance

10. A la fin 2007, le Mali comptait 97 institutions agréées de micro-finance disposant de 1.110 points de services, regroupées dans une association professionnelle (APIM) et supervisées par la Cellule de contrôle et de surveillance des systèmes financiers décentralisés (CCS/SFD) rattachée au Ministère des Finances.

11. Ce réseau très diversifié est formé essentiellement d'institutions mutualistes (64 %), de crédit solidaire (22%), de CECVA (9%) et autres (4%). Il dessert quelque 835.000 sociétaires / clients avec une tendance à la hausse et a collecté plus de 38,3 milliards de F.CFA de dépôt. Son encours de crédits s'élevait à 56,8 milliards de F.CFA, avec une qualité de portefeuille de 6% (proche de la moyenne au sein de l'UEMOA qui est 6,90%). Le recours important à des refinancements externes⁴ a permis une croissance importante de l'activité de crédit. Mais cela a renchéri le coût des ressources jouant ainsi sur la rentabilité des SFD.

12. En ce qui concerne l'offre de services, la plupart des grandes IMF ont développé une gamme d'offres tant sur les dépôts que sur le crédit, qui a en milieu urbain un bon niveau de diversification mais est resté plus figé en milieu rural. L'offre porte sur : (i) du côté du passif : dépôts à vue, dépôt à terme à échéances modulées selon les attentes de divers types d'épargnants, plan d'épargne assortis d'échéances de versements modulables sur le rythme des revenus, produits d'épargne ciblés sur des segments précis (formation, éducation, équipement productif, habitat...), produits d'épargne « obligatoire » venant en « nantissement » des crédits en cours ; et (ii) du côté de l'actif : crédit aux agriculteurs (intrants, soudure, repiquage), crédits élevage, embouche, maraîchage, crédits spécifiques aux femmes (notamment pour le petit commerce), crédit d'exploitation court terme aux commerçants et artisans, crédit épargne éducation (Nyessiguissou, Kafo Jiguinew), crédit consommation.

⁴ 13,8 milliards de F.CFA en 2005

13. En milieu rural plusieurs réseaux mutualistes et de CVECA, en partenariat avec les banques de refinancement (BNDA, BMS, BRS, ECOBANK), ont fait distribuer leurs offres de financement par les organisations paysannes. A cet égard, la progression constante des crédits accordés aux groupements est un indice probant du succès de cette articulation. Elle reste un enjeu de première importance pour l'avenir des SFD, mais aussi pour le développement local, d'autant que, dans les zones rurales peu encadrées, les caisses se sont jusqu'ici engagées principalement sur le crédit pour le petit commerce. Des efforts importants restent à faire tant par les IMF implantées dans les régions sahéennes (Ségou, Mopti, nord Koulikoro, Kayes, Tombouctou) que par les associations professionnelles (commerçants, pêcheurs, artisans, structures d'appui privées à l'agriculture, organisations faïtières des organisations paysannes).

14. De nombreuses IMF restent fragiles du fait : (i) de la faible professionnalisation qui progresse au niveau d'un certain nombre de structures mais reste dans l'ensemble insuffisante au niveau de tous les acteurs ; (ii) du dysfonctionnement des organes de gestion et des faiblesses des organes de gouvernance ; (iii) de l'isolement de certaines caisses avec le départ de projets et le retrait des ONGs d'encadrement ; (iv) du faible taux de pénétration de caisses villageoises ; (v) de la faible capacité à investir et renforcer les fonds propres en raison du niveau de rentabilité des caisses ; (vi) de la dégradation progressive des portefeuilles de certaines caisses, particulièrement en milieu urbain, liée à des impayés mettant en difficulté ces réseaux ; et (vii) du manque de ressources mobilisables à moyen et long termes.

15. Face à ces difficultés, une nouvelle stratégie de micro-finance 2008–2012 a été élaborée et largement partagée entre tous les acteurs et partenaires en décembre 2007. Son plan d'action et son budget vont encore l'objet de discussions. Elle vise à : (i) renforcer les capacités des instances de contrôle et de promotion pour un encadrement optimal du secteur ; (ii) assainir, restructurer et sécuriser le secteur ; (iii) accompagner les IMF dans la réalisation de leurs plans d'affaires et l'adoption de SIG performants ; (iv) soutenir les actions de l'APIM/Mali afin lui permettre de jouer pleinement son rôle et de s'autonomiser ; (v) approfondir l'articulation avec le secteur bancaire ; et (vi) développer des produits adaptés et innovants pour des cibles et zones spécifiques et diversifier l'offre de services financiers des SFD.

16. Le coût du plan d'action a été estimé de manière préliminaire à 33 milliards de F.CFA. Sa mise en œuvre serait assurée par une Unité Technique de Gestion relevant du Ministère de l'Economie, auquel les acteurs adresseront leur requête de financement.

2.1.3 Le secteur des assurances

17. Le secteur des assurances regroupe 6 compagnies d'assurance⁵ pour un chiffre d'affaires de 16,338 milliards de F.CFA au 31 décembre 2006, soit une augmentation de 9% par rapport au résultat enregistré en 2005. En dépit de son évolution sans cesse croissante, le secteur des assurances reste peu développé et se caractérise par : (i) une gamme diversifiée de services et de produits –avec une dominante pour les IARD– mais peu connue du public ; (ii) une faible relation avec les institutions financières et plus particulièrement avec les institutions de micro-finance. Plusieurs risques auxquels sont exposés les clients de ces IMF, notamment en milieu rural (aléas et pertes collatérales) mériteraient d'être mieux pris en compte dans le cadre du développement des relations entre les IMF et les Assurances.

2.2 Problématique de l'accès aux services financiers et non financiers en milieu rural

2.2.1 Contraintes à l'offre en milieu rural

18. La couverture géographique actuelle des IMF permet d'estimer l'accessibilité aux services financiers en milieu rural à un point de services pour environ 2.100 ménages. Longtemps marquée par

⁵ Il s'agit de AGM, CNAR, COLINA Mali, LAFIA, SABUNYUMA, SONAVIE.

une prédominance rurale, l'implantation des IMF s'est progressivement tournée vers les marchés urbains. En effet, les indicateurs publiés par la CCS/SFD indiquent que la clientèle des IMF dans les zones rurales fléchit (elle ne représente plus que 48,8% du marché total desservi par les IMF en 2006 contre 63% en 2005 et 57% en 2004). Ce recul se reflète également dans les indicateurs d'activités qui affichent un encours de dépôt de 30,4% et 40,3% pour le crédit contre 36% pour les dépôts et 44% pour le crédit en 2005.

19. Cette nouvelle tendance se justifie par la quête d'équilibre et la recherche de viabilité qui sont de plus en plus compromis en milieu rural en raison des contraintes majeures suivantes : (i) la faible densité de la population et le sous-développement du tissu économique rural en particulier dans les régions septentrionales du pays ; (ii) les difficultés des IMF à prendre en compte les risques spécifiques du crédit agricole notamment dans les régions soumises aux aléas (climatiques, maladies parasitaires, attaques acridiennes, épidémies : épizooties, etc.) ; (iii) le nombre limité de produits spécifiques adaptés ; (iv) un déficit de dialogue avec les organisations faîtières paysannes susceptibles de préciser et porter la demande ; (v) la faiblesse des institutions financières, qui sont confrontées à des risques d'organisation et de rentabilité beaucoup plus élevés en raison du montant faible des transactions, des difficultés de mise en place et de suivi des crédits en milieu rural ; et (vi) un faible accès aux ressources.

20. De ces faits, les principaux risques qui pèsent habituellement sur le crédit bancaire (risques liés au client, risques liés à l'objet du crédit, risques liés à l'environnement économique et social et risques liés à la gestion du crédit par la banque) sont quasiment décuplés dans l'environnement où évoluent les IMF au Mali. Pour soutenir ces IMF dans le développement du financement des activités de diversification, trois éléments-clés sont à considérer et à adresser judicieusement : (i) le renforcement des capacités ; (ii) l'amélioration / facilitation de l'accès aux ressources, à un rythme compatible avec leur développement (dotations, mécanismes de refinancement) ; et (iii) l'innovation financière pour favoriser une segmentation plus claire de l'offre et rendre plus lisible le positionnement des différentes institutions composant le système financier local.

2.2.2 Contraintes à la demande de services financiers en milieu rural

21. Dans les zones sahélienne et subsaharienne, la faiblesse des excédents commercialisables et des revenus contribue à limiter le niveau de satisfaction des besoins essentiels des populations, ainsi que leurs capacités à moderniser leurs unités de production et à investir dans des activités de diversification des sources de revenus. Les activités économiques dominantes dans ces régions peuvent être regroupées en cinq catégories en tenant compte de différents paramètres : (i) la nature de l'activité (production d'un bien/service ou appui à la production d'un bien ou service) ; (ii) sa destination ; (iii) l'importance du capital nécessaire à l'exécution de l'activité ; (iv) la durée du cycle de l'activité ; (v) le délai d'attente avant la jouissance des biens/services produits après l'investissement ; et (vi) le délai d'attente avant le début de rentrées financières. Ces cinq catégories sont les suivantes :

- a). *Type I* : activités à cycle très court (moins de 3 mois), requérant de faibles investissements (moins de 50.000 F.CFA) et produisant un bien ou un service susceptible de générer des rentrées financières immédiates. Le retour sur investissement est immédiat (moins de 3 mois) ;
- b). *Type II* : activités à cycle court (1 à 6 mois), nécessitant un capital relativement important (50.000 à 250.000 F.CFA), produisant un bien ou un service 1 à 6 mois après l'investissement et générant des rentrées financières légèrement différées. Le retour sur investissement est légèrement différé (2 à 6 mois) ;
- c). *Type III* : activités à cycle moyen (6 à 12 mois), nécessitant un capital très important (50.000 à 1.000.000 F.CFA), fournissant un bien ou un service au moins 6 mois après l'investissement et assurant des rentrées financières différées. Le retour sur investissement est différé (6 à 12 mois) ;

- d). *Type IV* : activités à cycle relativement long (9 à 60 mois), nécessitant un capital relativement important (au moins 100.000 F.CFA) et fournissant un bien ou un service venant en appui aux activités de production d'un bien ou d'un service destiné à l'usage du promoteur. Les rentrées financières sont différées et échelonnées. Le retour sur investissement et la rentabilité sont très largement différées (plus de 12 mois) ;
- e). *Type V* : activités à cycle relativement long (9 à 60 mois), nécessitant un capital relativement important (au moins 100.000 F.CFA) et fournissant un bien ou un service venant en appui aux activités de production ou de service mises en location. Les rentrées financières sont immédiates, faibles et échelonnées. L'importance des rentrées financières par rapport au coût de l'investissement ne permet le retour sur investissement qu'après au moins 12 mois.

22. Les principales contraintes qui pèsent sur la demande de services financiers dans les zones d'intervention des projets appuyés par le FIDA sont liées à :

- a). La prédominance d'activités qui répondent plus à des préoccupations de réduction des risques qu'à celles de recherche de rentabilité financière ;
- b). Le décalage entre l'importance et la diversité des besoins des ruraux pauvres et le caractère restreint des réponses proposées par les institutions de micro finance ;
- c). La faiblesse des performances techniques et commerciales des AGR et des MPE qui est liée aux capacités techniques et en gestion limitées des promoteurs, aux difficultés d'accès aux intrants, aux marchés des produits agricoles, aux services de recherche et de vulgarisation agricole, etc.
- d). La faiblesse et la variabilité des rendements agricoles qui entravent l'expression d'une demande structurée en matière d'offre de services financiers.

2.2.3 Contraintes spécifiques à l'accès des femmes et des jeunes

23. En fin 2006, le sociétariat des SFD se composait de 57% d'hommes, 38% de femmes et de 5% de groupements. Au cours des dernières années, la représentativité des femmes au sein du secteur s'est améliorée, passant de 35% de l'effectif global des SFD toutes catégories confondues, en 2002, à 38,1% en 2006⁶. En dépit de ces progrès en matière de prise en compte des femmes dans la clientèle des SFD, on constate que les catégories démunies, principalement les femmes et les jeunes, ne parviennent pas toujours à accéder à une large gamme de services financiers pour promouvoir leurs activités économiques et/ou développer des micro-entreprises rurales. Les contraintes à l'accès de ces catégories sociales aux services financiers sont de plusieurs ordres :

- a). Les conditions trop strictes d'obtention du crédit, notamment l'exigence de garanties matérielles (sous forme de biens immobiliers, d'équipements agricoles, de véhicules, de bétail, de bijoux, etc.) limitent d'autant plus l'accès des femmes au crédit que l'économie de marché est largement dominée par les hommes ;
- b). Le coût élevé des dépenses à effectuer pour accéder au crédit contribue à exclure les femmes démunies qui ne peuvent pas prendre en charge les frais exigés au départ. A ces dépenses élevées et préalables à l'obtention du crédit, s'ajoutent d'autres frais non pris en compte dans le taux d'intérêt « apparent » annoncé au niveau des caisses (frais de dossiers, frais de gestion et d'assurance), ce qui conduit à un taux effectif global (TEG) prohibitif (35% et plus).
- c). La faible représentation des femmes dans les organes de gestion des caisses associatives d'épargne et de crédit et des associations CVECA ne leur permet pas d'exercer une

⁶ Le sociétariat masculin reste dominant au niveau des systèmes mutualistes et des CVECA. Le sociétariat féminin demeure particulièrement élevé au sein du système solidaire.

influence réelle sur les processus décisionnels au niveau des caisses, notamment la définition de la politique de crédit.

2.2.3 *Expériences du FIDA au Mali et principales leçons apprises*

24. Au Mali, le FIDA a appuyé des activités de micro-finance à travers des composantes ad-hoc de ses projets et programmes de développement rural. Au total, 94 caisses sont actuellement en place réparties au sein de 4 réseaux (la mise en place d'un 5^{ème} réseau étant prévue). C'est ainsi que : (i) le Projet de Développement Rural en zone non cotonnière Mali-Sud (PDR-MS) avait appuyé la mise en place, dans la région administrative de Ségou, d'un réseau de 53 caisses villageoises d'épargne et de crédit auto-gérées (CVECA) dans les cercles de San et Tominian ; (ii) le Programme de Développement de la Zone Lacustre (PDZL), dont la clôture est intervenue en 2006 avant que n'aient pu démarrer les activités de micro-crédit prévues, a confié à GTZ et à la BNDA la mise en œuvre de ces activités dans sa zone d'intervention (Niafunké) à travers la création d'une société financière rurale (SFR, du type de celles déjà mise en place à Léré, Atara, Diré et Saraféré avec l'appui de GTZ) et la création de groupements d'épargne et de crédit (GEC) et d'un groupement d'intérêt économique destiné à être le canal financier des GEC en direction de la SFR ; et (iii) le Fonds de Développement en zone Sahélienne (FODESA) appuie le développement de 2 réseaux, respectivement dans les régions administratives de Ségou (24 CVECA dans le cercle de Ségou) et de Koulikoro (17 caisses Kondo Jiguima dans les cercles de Koulikoro, Banamba et Nara) ainsi que les CVECA de San depuis la clôture du PDR-MS et 2005.

25. Les principales leçons apprises de la mise en œuvre de ces activités de micro-finance peuvent se résumer ainsi qu'il suit :

- a). Le délai nécessaire à la viabilisation d'institutions financières rurales de proximité est incompatible avec la durée de mise en œuvre des programmes⁷ et, pour lutter efficacement contre la pauvreté rurale, des modalités appropriées de prise en compte des besoins de financement spécifiques des groupes-cibles devront être prévues⁸.
- b). Pour être durable et se pérenniser, l'offre de services financiers ruraux doit s'intégrer et s'articuler au système financier dans son ensemble (pour les besoins de ressources et le partenariat stratégique entre les différents segments de marché), aux infrastructures de marchés (pour le professionnalisme, la performance, la rentabilité) et se conformer au système de régulation. Il s'agit en somme de promouvoir un véritable système financier inclusif facilitant l'accès massif des ruraux pauvres aux services financiers durables.
- c). La viabilité du système productif rural et celle des institutions locales y compris les systèmes financiers sont interdépendantes. C'est pourquoi, l'implantation et le développement des systèmes financiers ruraux doit nécessairement s'adosser à une demande locale qu'il convient de promouvoir à travers l'appui aux entreprises rurales (notamment les micro et les petites) en respectant et en renforçant ce qui relève du savoir-faire local.
- d). Les projets et programmes FIDA étant généralement conçus pour appuyer les populations rurales pauvres à travers leurs organisations de base (associations villageoises, OP, groupements de femmes), des appuis non financiers doivent être envisagés pour favoriser l'accès de ces populations (particulièrement les groupes les plus vulnérables) aux services financiers.

⁷ La mise en œuvre de composantes ou sous-composantes de micro-finance dans le cadre de projet (cas du PDR-MS, du PDZL et du FODESA) a invariablement accusé du retard et n'a pas permis de créer les conditions minimales d'autonomie permettant le désengagement des programmes à leur terme.

⁸ Les produits et services offerts par les institutions mises en place ne sont pas toujours adaptés aux besoins spécifiques des groupes vulnérables.

III. Le programme

26. Pour l'essentiel, les contraintes qui limitent l'accès aux services financiers ruraux résultent de l'inadéquation de l'offre à la demande, de la faible articulation des SFD ruraux au secteur financier et des difficultés qu'éprouvent ces systèmes à réaliser l'équilibre financier. L'effet cumulé de ces contraintes compromet la viabilité des SFD sur le segment de marché rural. Dans un tel contexte, le défi majeur de la finance rurale au Mali est de mettre en place des mécanismes permettant de développer, dans une démarche inclusive, une offre de services suffisante et adaptée aux besoins des groupes cibles, tout en garantissant la viabilité et la pérennité de cette offre.

3.1 Raison d'être et objectifs du programme

27. La **raison d'être** de l'appui du FIDA à la mise en œuvre d'un programme spécifiquement dédié à la finance rurale tient principalement à : (i) la jeunesse et la fragilité des réseaux de caisses mis en place dans le cadre des projets et programmes initiés dans le cadre du précédent COSOP ; et, conséquemment (ii) la nécessité d'accompagner dans le durée, de consolider et de jeter les bases d'une autonomie et d'une viabilité de ces réseaux afin qu'ils soient capables d'offrir durablement des services financiers adaptés aux besoins des populations rurales de la zone d'implantation. La nécessité d'un tel programme est également liée à la clôture prochaine des activités du FODESA dans les régions administratives de Ségou et de Koulikoro où opèrent les réseaux de caisses mis en place.

28. L'**objectif général** du programme est de contribuer au développement de services financiers viables et adaptés aux conditions socio-économiques des populations. Cet objectif sera réalisé à travers deux **objectifs spécifiques** visant : (i) l'amélioration qualitative et quantitative de l'offre de services financiers au profit des populations rurales et la facilitation de leur accès à ces services ; et (ii) le renforcement la viabilité des IMF de la zone.

3.2 Zone d'intervention et groupes-cibles

29. **Zone d'intervention.** Conformément à son mandat qui porte sur la réduction de la pauvreté rurale et l'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les pays en développement, le FIDA a concentré ses interventions au Mali dans les poches de grande pauvreté en zones sahélienne et subsaharienne. Ces zones présentent des caractéristiques communes liées à l'enclavement, au déficit vivrier structurel et à la faiblesse des services socio-économiques et des infrastructures de base. Les études effectuées en vue de l'élaboration du CSCRP ont montré que ces zones sont plus sensibles à la pauvreté en termes de conditions de vie, tandis que les régions ayant des potentialités agro-physiques plus importantes connaissent une augmentation de la pauvreté monétaire des populations rurales.

30. Le présent programme interviendra dans les zones couvertes par les activités de micro-finance des programmes du FIDA (FODESA, PDR-MS et PDZL). En l'absence d'activités correspondantes, la région de Kidal où un nouveau programme FIDA vient d'être mis en chantier –le PIDRK– ne sera pas concernée par le programme de finance rurale. En effet, l'étendue du territoire de cette région, la forte mobilité des populations pastorales qui y habitent et la très faible densité démographique ne permettent pas de réunir les conditions minimales de viabilité des services financiers décentralisés. L'option consistant à circonscrire l'intervention du Projet dans les zones ayant bénéficié ou bénéficiant actuellement d'un appui du FIDA vise à consolider et à capitaliser les acquis des interventions antérieures ou en cours. Toutefois, la zone d'intervention pourra être élargie aux zones limitrophes des zones de couverture de ces réseaux, notamment dans le cadre de leur consolidation et viabilisation.

31. **Groupes-cibles.** Le Programme travaillera en étroite collaboration avec les institutions de micro-finance à travers lesquelles il ciblera quatre grands groupes d'acteurs :

- a). *Les exploitations agricoles familiales de la zone d'intervention* qui se répartissent en trois grandes catégories, en fonction de l'importance relative des cultures de rente et de la production céréalière dans leur système de production (exploitations orientées vers le marché, exploitations privilégiant la production céréalière et exploitations préservant un

équilibre entre l'importance relative des deux types de culture). Quelle que soit la catégorie à laquelle elles appartiennent, les exploitations familiales ont besoin d'accéder au crédit pour réaliser des investissements en équipements et acheter des intrants agricoles.

- b). *Les organisations paysannes*, notamment les OP à vocation économique et celles qui sont spécialisées dans la fourniture de services technico-économiques à leurs membres. Ces organisations sont porteuses d'une demande de crédit productif pour assurer des prestations de services au profit de leurs membres (achat de semences, d'engrais, d'équipements agricoles, etc.) ;
- c). *Les individus et les groupements promoteurs de micro-projets productifs pouvant favoriser l'émergence de micro-entreprises rurales à fort potentiel de croissance* : Ce groupe cible est caractérisé à la fois par une activité économique tournée vers le marché et une capacité d'emprunt potentielle pour promouvoir diverses activités (conservation et transformation des produits agro-pastoraux, fabrication de matériels agricoles et de petits outillages, fourniture de services de proximité, etc.) ;
- d). *Les femmes et les jeunes (âgés de 15 à 40 ans)* : Au sein des groupes cibles mentionnés ci-dessus, le Programme accordera une attention particulière à la situation spécifique des femmes et des jeunes. Ces catégories d'acteurs sont d'autant plus vulnérables qu'elles ont un contrôle limité sur leurs moyens d'existence et un faible accès aux opportunités économiques. L'accès de ces groupes au crédit leur permettra de développer des AGR susceptibles d'améliorer leurs revenus et de favoriser la promotion de nouvelles technologies.

32. **Stratégies de ciblage.** En matière de stratégies de ciblage, le Programme mettra un accent particulier sur :

- a). L'appui aux SFD afin qu'ils puissent proposer des produits financiers dédiés aux filières et aux activités pouvant contribuer à la promotion économique des femmes (il s'agit de produits financiers déjà testés avec succès dans d'autres zones du Mali et dans les pays voisins et/ou de produits novateurs) ;
- b). Le renforcement des capacités des groupements féminins afin qu'ils puissent exercer une influence réelle sur les processus décisionnels au niveau des SFD (définition de la politique de crédit et sélection des bénéficiaires du crédit, etc.) ;
- c). L'accompagnement des groupements de femmes démunies par des facilitateurs de crédit ;
- d). La mise en place de mécanismes d'incitation (appui/conseil approprié et mentorship) ciblant les femmes dynamiques qui accèdent au crédit pour développer leurs activités et/ou promouvoir des micro-entreprises.

3.3 Principes et stratégies d'intervention

33. Les principes et stratégies qui sous-tendront la mise en œuvre du programme seront les suivants :

- a). **Approche sectorielle et système financier inclusif** : A travers ce Programme, le FIDA s'inscrira dans une approche sectorielle afin d'avoir une visibilité élargie à l'ensemble des contraintes et de se positionner par rapport à l'enjeu de bâtir une finance rurale inclusive et viable facilitant un accès à la grande majorité des ruraux pauvres. Les efforts seront concentrés sur l'amélioration de l'offre et le renforcement des capacités dans une perspective de viabilité financière des praticiens de la finance rurale.
- b). **Capitalisation des expériences.** Le programme capitalisera les leçons apprises de la mise en œuvre des activités de micro-finance par les programmes du FIDA et les interventions des autres partenaires, notamment en ce qui concerne les bonnes pratiques et les mécanismes favorisant l'accès des groupes vulnérables aux opportunités de crédit.

- c). **Partenariats et complémentarités avec les autres intervenants.** La complémentarité et le partenariat avec les projets et bailleurs de fonds intervenant dans le secteur de la micro-finance seront systématiquement recherchés afin de rationaliser la couverture spatiale des réseaux (notamment à travers des fusions de caisses ou la transformation de certaines caisses en simples points de service), de développer des synergies, de réduire les coûts de transactions (au besoin par la mutualisation de certaines charges) et d'améliorer l'impact et la durabilité des interventions. Aux fins de l'identification fine des domaines/opportunités de partenariat/complémentarités et pour éviter tout risque de duplication, le programme travaillera en concertation permanente avec les instances chargées de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de micro-finance 2008–2012 et de la coordination opérationnelle des activités dans le secteur.
- d). **Approche différenciée en fonction de la situation des réseaux.** Les programmes FIDA ayant conduit à la mise en place, selon le cas, de réseaux mutualistes, de caisses villageoises autogérées et d'institutions de type société anonyme, le programme de micro-finance rurale veillera à adopter une approche différenciée tenant à la fois compte du type de réseau, des conditions et contraintes spécifiques des zones d'intervention et du degré actuel de maturité des institutions.

3.4 Composantes du programme

34. Le programme sera articulé autour de trois composantes : (i) Appui à l'accès aux services financiers et non financiers ; (ii) Renforcement de la viabilité des institutions de micro-finance ; et (iii) Coordination et gestion du programme.

3.4.1 Composante 1 : Amélioration de l'accès aux services financiers et non financiers

35. Cette composante vise à améliorer l'accès à la micro-finance rurale par le développement de services financiers et non financiers adaptés. Il favorisera le positionnement des IMF sur les segments de promoteurs d'AGR et de micro et petites entreprises (MPE) rurales dont elles devront s'approprier. L'amélioration de l'accès aux services financiers devra se traduire par : (i) une définition fine de la structure de la demande en termes de segments de marché permettant de (mieux) positionner les systèmes financiers ruraux en fonction de leurs capacités et des perspectives de leur développement stratégique –un partenariat stratégique pourrait être envisagé pour créer des synergies entre segments et maîtriser la croissance ; (ii) la disponibilité de services financiers diversifiés (épargne, crédit, assurance, transfert d'argent, etc.) et adaptés, notamment à travers l'innovation dans la conception et dans les pratiques ; (iii) un accès accru et amélioré pour les femmes et les jeunes ; et (iv) l'appui aux promoteurs d'activités génératrices de revenus et des micro et petites entreprises (MPE) à travers l'offre de services non financiers visant à renforcer leur capacité managériale et la rentabilité de leurs activités.

36. Les activités de cette composante seront structurées à travers trois sous-composante : (i) la recherche / développement en vue de l'innovation et du développement de services spécifiques en direction des femmes et des jeunes ; (ii) la facilitation de l'accès des groupes vulnérables organisés, grâce à l'intermédiation des prestataires des services spécialisés ; (iii) le développement de services non financiers au profit des promoteurs AGR et de MPE rurales (alphabétisation fonctionnelle, appui conseil en entreprise rurale, accès aux marchés).

3.4.2 Composante 2 : Consolidation de la viabilité des IMF

37. La composante vise à soutenir la viabilité et la pérennisation de l'offre de services financiers des IMF en agissant à trois niveaux (3 sous-composantes) :

- a). *La viabilité institutionnelle* : cet appui vise plus particulièrement les réseaux de caisses villageoises et les structures non affiliées implantées dans la zone d'intervention du

Programme. Il sera structuré au sein de 2 volets : le réseautage / restructuration des réseaux et l'amélioration du système de gouvernance.

- b). *Le renforcement des capacités des acteurs* : cette sous-composante vise à : (i) améliorer la qualité du système de gestion des SFD par la professionnalisation des fonctions techniques clefs et des outils de gestion essentiels, mais aussi par la formation des praticiens ; et (ii) renforcer les acteurs institutionnels professionnels et publics dans l'accomplissement de leur mission de représentation, de promotion et de contrôle du secteur : il s'agit de l'association professionnelle des institutions de micro finance du Mali (APIM/Mali), le centre de promotion et d'appui aux systèmes financiers décentralisés (CPA/SFD) et la cellule de contrôle et de surveillance des systèmes financiers décentralisés (CCS/SFD). Les activités de cette sous-composante seront regroupées au sein de 3 volets portant sur la professionnalisation et le renforcement du système de gestion des SFD, la formation / recyclage des praticiens et l'appui institutionnel à l'APIM/Mali, à la CPA/SFD et à la CCS/SFD
- c). *Le partenariat et la mobilisation des ressources* : Le Programme veillera à suivre l'évolution du processus de formalisation de la concertation des PTF pour la micro-finance afin de se renseigner sur les opportunités et les dispositifs mis en œuvre pour le financement du secteur et plus particulièrement ceux qui sont orientés vers le milieu rural. Dans cette perspective, il facilitera le partenariat des IMF rurales avec les différents dispositifs de financement mis en place en vue de la mobilisation de ressources financières mais aussi d'expertises techniques susceptibles de renforcer les systèmes de gestion. Le Programme s'emploiera également à appuyer l'articulation des SFD avec le secteur financier dans son ensemble. L'objectif visé est d'accroître le volume du concours bancaire dans le cadre du refinancement des SFD (qui ne représente que 2% du prêt bancaire à l'économie) en trouvant des mécanismes de sécurisation pour lever des ressources stables (de moyen terme au moins).

3.4.3 Composante 3 : Coordination et gestion du programme

38. **Tutelle du programme.** Le Projet de micro-finance rural est formulé au moment où le gouvernement du Mali finalise la stratégie et le plan d'action de la micro-finance 2008-2012. En attendant leur approbation, l'équipe de formulation examine deux possibilités : (i) confier la tutelle du projet au Ministère de l'agriculture, en charge du développement des activités agricoles et rurales et du suivi des projets du FIDA ; ou (ii) rattacher le projet au Ministère de l'économie, industrie, en charge le développement et la promotion de SFD.

39. **Gestion de la mise en œuvre.** La mise du programme sera assurée par une Unité de Gestion qui aura pour mission : (i) la programmation, la coordination, le suivi et l'évaluation des activités du programme ; et (ii) la gestion des ressources du programme. Dans ce cadre, l'Unité de Gestion élaborera des Programmes de Travail et Budget Annuels (PTBA) et produira les rapports périodiques faisant le point des activités réalisées. L'Unité de Gestion travaillera en étroite collaboration avec les unités similaires chargées de mise en œuvre du PIDRN et FODESA avec lesquelles une articulation opérationnelle des interventions sera établie à travers les PTBA et lors de la mise en œuvre des activités sur le terrain.

40. **Comité de Pilotage.** Un Comité de Pilotage des activités du programme sera créé. Il fixera les grandes orientations du programme, examinera les rapports d'activités et approuvera les PTBA, assurera le suivi des activités et l'évaluation d'impact du programme. Il comprendra en son sein un représentant du Ministère de l'Agriculture, un représentant de la Cellule de Promotion et d'Appui aux systèmes financiers décentralisés (CPA/SFD), un représentant de la Cellule de Contrôle et de Surveillance (CCS/SFD), un représentant de l'Association des Professionnels de la Micro-finance du Mali (APIM / Mali), un représentant du Commissariat à la Sécurité Alimentaire, un représentant du Ministère en charge de la promotion de la femme, un représentant du Ministère en charge de l'emploi et de la formation professionnelle, un mandataire des associations FODESA. Sa composition pourra

être élargie en fonction des nécessités. En vue de favoriser les échanges d'informations, la complémentarité et la synergie d'action, des acteurs institutionnels stratégiques du secteur de la micro-finance peuvent prendre part aux sessions du Comité de Pilotage comme observateurs ou personnes ressources (notamment un représentant de l'Unité technique de gestion de la mise en œuvre du plan d'action 2008–2008 de la micro-finance, UTG/PA).

41. Conformément à son mandat, la Coordination Nationale des Projets et Programmes FIDA (CNPPF) assurera : (i) les échanges d'informations entre les institutions publiques et professionnelles impliquées dans la mise en œuvre et avec les autres projets et programmes FIDA au Mali ; (ii) l'appui logistique aux missions de supervision et évaluation du programme ; (iii) le suivi des demandes de remboursement de fonds ; et (iv) l'audit interne du programme.

42. **Mécanismes de concertation sur la mise en œuvre du plan d'action de la micro-finance.** Un dispositif institutionnel de mise en œuvre de la nouvelle stratégie de micro-finance (SNMF) et un mécanisme de financement conjoint du plan d'action 2008–2012 sont à l'étude. Les stratégies opérationnelles du programme seront conformes aux orientations de la SNMF et s'inscriront dans la réalisation des objectifs du plan d'action. Afin d'établir la cohérence avec la stratégie et le plan d'action, l'Unité de Gestion du programme établira des cadres formels de concertation et d'échange d'information, notamment à travers : (i) la transmission systématique de son PTBA et des rapports périodiques de mise en œuvre du programme à l'UTG/PA pour prise en compte dans la planification des appuis des autres PTFs à la mise en œuvre du plan d'action 2008–2012 de la micro-finance ; (ii) la participation de l'UTG/PA aux sessions du Comité de Pilotage en tant que personne ressource et observateur ; et (iii) la participation de l'UTG/PA aux missions de supervision du programme. D'autres passerelles pourront être établies en fonction du dispositif institutionnel et des modalités qui seront arrêtés au terme du processus d'approbation de la nouvelle stratégie de micro-finance et du mécanisme de financement du plan d'action.

3.5 Coût et durée du programme

43. La durée approximative du programme est de 8 ans. Le coût est estimé à environ 25 millions de \$EU qui seraient financés par : (i) un prêt du FIDA ; (ii) des concours financiers du FENU et du PNUD qui seraient respectivement ciblés sur l'assistance technique à la mise en œuvre et le renforcement des capacités ; et (iii) un don du gouvernement italien (1,5 millions de \$EU sur 36 mois) qui pourrait soutenir l'amélioration de l'offre des IMF par la promotion de produits financiers novateurs, leur capitalisation et leur diffusion. A cela s'ajouteront la contribution du Gouvernement et la participation des groupes-cibles à la mise en œuvre des activités.

IV. Prochaines étapes et suites à donner

44. Le calendrier prévisionnel d'instruction du programme au niveau des instances compétentes du FIDA est le suivant :

- | | |
|---|---------------------|
| ▪ Production du rapport de formulation : | fin mars 2008 |
| ▪ Revue interne FAO | fin mars 2008 |
| ▪ Project Development Team : | mi-avril 2008 |
| ▪ Technical Review Committee: | juin 2008 |
| ▪ Mission de pré – évaluation : | juillet – août 2008 |
| ▪ Négociations: | novembre 2008 |
| ▪ Soumission au Conseil d'Administration du FIDA: | décembre 2008 |

Présenté à Bamako le vendredi 29 février 2008