

**Construction des secteurs financiers inclusifs en Afrique (BIFSA)
Évaluation de la phase I du programme (2005-2007) et études de cas
des projets financés au Libéria, au Togo et à Madagascar**

Madagascar

janvier 2009

Nathalie Assouline
Charlot Razakaharivelo
Dina Randrianasolo

IRIS Center, University of Maryland College Park
3106 Morrill Hall, College Park, MD 20743

Project Data Sheet

Pays : Madagascar

Titre du projet : Programme d'Appui à la Stratégie Nationale de Microfinance (PA/SNMF)

Numéro du projet : 52417

Ressources Financières

UNCDF	1 625 800 \$US
UNDP	2 455 000 \$US
Donor	
Government	Nature
Total project Budget	4 080 800 \$US

Agence d'Exécution : FENU / Coordination Nationale de Microfinance (CNMF) pour le PNUD

Agence de Mise en Œuvre : FENU / Coordination Nationale de Microfinance (CNMF) pour le PNUD

Date d'approbation du projet : 24 Août 2006

Durée du projet: 2005-2009

Date d'Evaluation: Mission de terrain - Janvier 2009

Composition de l'équipe d'évaluation :

Chef de Mission – international : *Nathalie Assouline*
Membre de l'équipe – national : *Charlot Razakaharivelo*
Membre de l'équipe – national : *Dina Randrianasolo*



© MAGELLAN GeographixSM Santa Barbara CA (800) 929-4627

Sommaire

LISTE DES SIGLES UTILISÉS	5
AVANT PROPOS	6
RESUME.....	7
I. CONTEXTE.....	16
II. PERTINENCE DU PROGRAMME FINANCE INCLUSIVE.....	21
III. RÉSULTATS DU PROGRAMME -EFFICACITÉ.....	25
IV. EFFICIENCE – GESTION DU PROGRAMME.....	42
V. LEÇONS APPRISSES ET RECOMMANDATIONS	49
ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	52
ANNEXE 2 - LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS	55
ANNEXE 3 - LES ÉVOLUTIONS DES 5 DERNIÈRES ANNÉES ANNONCENT UNE MODIFICATION DU PAYSAGE DE LA MICROFINANCE	56
ANNEXE 4 - PRODOC –PAA 2005, 2006, 2007 ET 2008	65
ANNEXE 5 - SYNTHÈSE DES RÉUNIONS DES COMITÉS DE PILOTAGE DE LA SNMF.....	76
ANNEXE 6 - LE FONDS DE DÉVELOPPEMENT DU CRÉDIT AVEC EDUCATION (CAE)	78
ANNEXE 7 - FRIF	83
ANNEXE 8 - BILAN DES FORMATIONS	84
ANNEXE 9 - BILAN DES CONFÉRENCES/ATELIERS	85
ANNEXE 10 - PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DE LA CRISE DE GOUVERNANCE DANS LE RÉSEAU CECAM.....	87
ANNEXE 11 - ETUDES EFFECTUÉES DANS LE CADRE DU PROGRAMME	88

LISTE DES SIGLES UTILISÉS

ADEFI	Action pour le Développement et le Financement des micro -entreprises
AGEPMF	Agence d'Exécution du Projet de Microfinance
AIM	Association Professionnelle des IMF non mutualistes
APB	Association Professionnelle des banques
APIFM	Association Professionnelle des Institutions Financières Mutualistes
APU	Association professionnelle unique
CAE	Crédit Avec Education
CECAM	Caisses d'épargne et de Crédit Agricole Mutuelle
CEM	Centre Ezaka Miarisoa
CGAP	Consultative Group to Assist the Poorest
CI	Comité d'Investissement
CNMF	Coordination Nationale de la Microfinance
CRM	Centrale des Risques sur la Microfinance
CSBF	Commission de Supervision Bancaire et Financière
CTR	Conseiller technique Résident
DSNMF	Document de Stratégie Nationale sur la Microfinance
EAM	Entreprendre à Madagascar
FAI	Fonds d'Appui Institutionnel
FENU	Fonds d'Equipement des Nations Unies
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
FRIF	Fonds de Renforcement Institutionnel et Financier
IMF	Institution de Microfinance
MAEP	Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche
MAP	Madagascar Action Plan
MCA	Millenium Challenge Account (Madagascar)
MFB	Ministère des Finances et du Budget
OTIV	Ombona Tahiry Ifampisamborana Vola
PAA	Plan d'Action Annuel
PAMF	Première Agence de Microfinance
PFI	Programme Finance Inclusive
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PTA	Programme de travail annuel
PTM	Portfolio Technical Manager
ROAR	Results Oriented Activity Report
SIG	Système d'Information et de Gestion
SIPEM	Société d'Investissement pour la Promotion de l'Entreprise
SNMF	Stratégie Nationale de la Microfinance
UE	Union Européenne
ZOB	Zebu Overseas Bank

AVANT PROPOS

L'évaluation du programme Finance Inclusive à Madagascar a consisté à analyser sa pertinence, son efficacité et son efficacie dans la perspective de formuler des recommandations pour la suite.

- L'analyse de sa pertinence tente de répondre à la question de l'adéquation de la stratégie adoptée dans la perspective de faciliter la construction d'un secteur financier inclusif.
- L'analyse de son efficacité s'est faite au travers d'une comparaison en termes de réalisations/manquements dans la prestation de services, dans la contribution aux résultats.
- L'analyse de l'efficacité a consisté à examiner si les moyens financiers et humains déployés sont adéquats aux objectifs du programme, et si le processus de reporting permet de situer les responsabilités.

L'évaluation conclut sur les principales leçons tirées de l'expérience du programme et sur un ensemble de recommandations.

La méthodologie de l'évaluation a consisté en l'exploitation des documents et la conduite d'entretiens avec l'équipe du programme d'appui, la CNMF et les différents acteurs du secteur impliqués à différents niveaux dans la stratégie nationale de la microfinance. Les IMF partenaires, bénéficiaires du fonds FRIF ont été rencontrées.

- La liste complète des personnes rencontrées se trouve en annexe 1 ;
- La liste des documents examinés se trouve en annexe 2.

Le programme a démarré en Juillet 2005. L'évaluation a été réalisée en janvier 2009. Par conséquent l'analyse porte sur environ 3,5 années d'activité avec un bilan des activités 2008 encore en cours au moment de la mission.

L'évaluation s'est déroulée du 10 au 27 janvier 2009 à Madagascar. Elle était menée par Nathalie Assouline, Charlot Razakharivelo et Dina Randrianasolo, tous trois consultants en microfinance.

Les troubles politiques ont agité sur la bonne réalisation de la mission. Les événements politiques ont empêché la tenue de la séance de restitution des conclusions de la mission auprès de l'équipe du programme, de la CNMF et du PNUD. L'aide-mémoire leur a cependant été transmis. La séance de restitution de l'évaluation du programme Finance Inclusive à Madagascar s'est finalement déroulée le 28 janvier à Johannesburg en présence de l'équipe du bureau régional du FENU.

La mission tient à remercier toute l'équipe de la CNMF, de la cellule d'appui du PNUD et la CTR du FENU, pour leur grande disponibilité et leur très cordiale coopération. Je remercie personnellement la CTR du FENU, Mme Oumou Sidibé-Vanhoorébéke pour sa gestion efficace de la situation et son constant souci de la sécurité de nos personnes. Je salue le professionnalisme dont l'équipe des consultants malgaches a fait preuve dans ce contexte difficile pour eux et leur famille.

RESUME

Contexte

D'une durée de 5 ans pour un montant de 4 080 800 USD, le PA/SNMF constitue la contribution du PNUD et du FENU à l'exécution du Plan d'Action de la SNMF adopté en 2004. Il est conjointement financé par le PNUD (2 455 000 USD) et le FENU (1 625 800 USD). Le PNUD finançant les activités du programme et le FENU, le fonds FRIF (1 000 000 USD) et l'assistance technique (la CTR) à la CNMF (625 000 USD).

Les principaux résultats attendus du programme au moment de son élaboration ont été fixés de la façon suivante :

- Le cadre institutionnel du secteur de la microfinance appuyé et renforcé.
- Les partenariats et les synergies développés notamment par des actions de plaidoyer.
- L'offre viable et pérenne de services et produits financiers par des IMF renforcées techniquement et financièrement dans un cadre légal et réglementaire adapté ;
- Les relations banques/IMF renforcées et développées en vue de l'intégration des marchés financiers.
- Suivi évaluations réalisées.

Le cadrage du programme a fait l'objet de modifications en 2007 et 2008 pour intégrer (i) l'adoption de la nouvelle loi 2005 – 016 sur la microfinance, (ii) les orientations du nouveau CPAP du PNUD (2008-2011) et (iii) les nouveaux objectifs de la Stratégie nationale de la microfinance (révisée en 2007 pour être alignée au Madagascar Action Plan) et adoptée par le gouvernement en novembre 2008.

La SNMF (et son plan d'action) se décline autour des axes suivants :

1. Amélioration du cadre économique, légal et réglementaire pour un développement harmonieux et sécurisé du secteur ;
2. Offre viable et pérenne de produits et services adaptés, diversifiés et en augmentation, notamment dans les zones non encore couvertes par des IMF professionnelles ;
3. Organisation du cadre institutionnel de manière à permettre une bonne structuration du secteur, une coordination efficace du secteur et une conduite efficiente de la SNMF.

Pertinence

Le secteur de la microfinance à Madagascar est en forte croissance depuis plusieurs années, avec une tendance à l'accélération depuis la mise en œuvre de la SNMF. Les nouvelles exigences légales et la concurrence avivée imposent une professionnalisation accrue des IMF et la recherche d'une meilleure productivité. Mais des facteurs de blocages persistent (cloisonnement avec le système bancaire, système judiciaire inadapté, programmes de crédit subventionnés, enclavement des zones rurales, etc.).

Dans ce contexte la stratégie du programme fondée sur une articulation entre des actions menées au niveau macro (accompagnement du cadre légal, plaidoyers, stratégie nationale de la MF, coordination des bailleurs de fonds), méso (mise en place d'une coordination des interventions dans le secteur, diffusion des informations sur le secteur, renforcement de la représentation de la profession, contribution au renforcement d'une expertise nationale, etc.) et micro (fonds d'appui aux IMF) est pertinente.

Cette stratégie répond bien aux contraintes au développement du secteur, identifiées lors du diagnostic mené en 2003.

Certaines de ces faiblesses ont été réduites au cours des cinq dernières années, en particulier au travers de : (i) l'adoption d'une stratégie nationale de la microfinance, (ii) l'amélioration du cadre légal et réglementaire, (iii) la meilleure couverture des besoins sur le territoire (deux régions restent non couvertes en 2008), (iv) l'amélioration de la professionnalisation et de l'autonomisation financières des IMF (la plupart d'entre elles sont dotées de SIG, de plans d'affaires, se font auditer, etc.¹.)

Cependant, le diagnostic initial semble avoir fait preuve d'optimisme à propos des atouts pour le secteur, en particulier sur les trois points suivants :

- La volonté affichée du Gouvernement de faire de la microfinance un outil au service du développement actif du secteur.
- L'existence et fonctionnement de deux associations professionnelles dynamiques.
- L'engouement des bailleurs de fonds pour appuyer le secteur dans le cadre de partenariats.

C'est précisément sur ces trois points que se situent les fragilités du programme.

- L'Etat n'a pas accordé (au démarrage du programme et jusqu'à présent) à la coordination nationale de la microfinance, l'autonomie (rattachement adéquat) et la capacité technique (affectation du personnel approprié) qui lui sont nécessaires pour affirmer son rôle, y compris au sein de son propre ministère.
- Les associations professionnelles ne se sont pas encore regroupées et ont manqué du dynamisme nécessaire pour accompagner les efforts de coordination. Elles ont peu joué leur rôle de relais et d'interface entre la CNMF, la CSBF et les IMF membres, faute des appuis et des partenariats adéquats.
- Les bailleurs de fonds traditionnels de la microfinance à Madagascar (UE, AFD et Banque Mondiale) déjà engagés ont plutôt achevé leurs programmes en cours qui s'inséraient de fait dans la SNMF. Peu d'autres bailleurs de fonds se sont mobilisés dans ce cadre jusqu'à présent (excepté le programme MCA, qui a adopté le mécanisme du Comité d'investissement).

Efficacité

Résultats du programme en termes d'opérationnalisation du cadre légal, réglementaire et stratégique

Opérationnalisation du cadre légal et réglementaire :

A fin 2008, sur un total de 38 structures recensées par la CNMF², 11 IMF sont agréées par la CSBF conformément à la loi 2005-016.

¹ Selon constats tirés de l'évaluation de la SNMF.

² Rapport annuel 2008 – programme finance inclusive MAG 00609-31. Janvier 2009.

La CNMF est intervenue principalement dans le cadre de l'identification des structures opérant dans la microfinance sur le territoire malgache et la diffusion des textes auprès des IMF au travers de séances de formation - information.

Il pourrait être utile que, dans un horizon assez court, la CNMF avec les associations professionnelles, identifie les IMF ayant besoin d'un appui particulier pour la constitution de leurs dossiers de demande d'agrément afin de leur financer les appuis nécessaires. La prolongation d'une situation où la majorité des IMF en activité est hors légalité est préjudiciable à l'ensemble du secteur et à sa clientèle. La poursuite des formations des IMF, sur la connaissance des textes de lois et instructions et sur les conditions et conséquences de la mise en place de la CRM, à travers une collaboration CNMF et Associations professionnelles, semble encore indispensable.

La révision de la stratégie nationale de la microfinance :

L'évaluation programmée de la SNMF a été effectuée et a permis sa mise en cohérence avec les objectifs du MAP. Les axes de la SNMF 2008-2012 ont été repris dans le cadre du dialogue présidentiel et ont été assortis d'un calendrier d'exécution. Le Plan d'actions de la SNMF (2008 -2012) actualisé et budgétisé a été approuvé par le Conseil du Gouvernement du 11 novembre 2008.

L'appropriation de la SNMF par les acteurs du secteur semble devoir encore progresser à Madagascar. Elle pourrait tirer avantage d'un approfondissement dans trois directions : (i) une meilleure concertation et implication des acteurs du secteur en particulier avec les IMF et les partenaires techniques et financiers, (ii) une meilleure visibilité sur son efficacité et la mesure de ses effets par l'analyse de données statistiques fiables qui permettent l'établissement de données de référence et d'indicateurs pertinents de résultats, et (iii) l'identification des facteurs de blocage relatifs à l'environnement des affaires (environnement judiciaire, fiscalité, limitations réglementaires (plafonds), taux d'intérêt, etc).

Résultats du programme en termes de renforcement des structures transversales (CNMF – APU)

L'appui à la CNMF dans l'exercice de sa fonction :

Le renforcement du dispositif institutionnel de coordination du secteur, c'est-à-dire le comité de pilotage de la SNMF et la CNMF qui en exerce le secrétariat exécutif, est un des principaux axes du programme.

Les rôles du CP et de la CNMF semblent encore mal compris des différents acteurs du secteur, qui à ce stade, en mesurent difficilement les apports, principalement en raison des faibles niveaux de réalisations de la CNMF (base de données, mise en place fonds multi bailleurs, études, formations, etc.), mais aussi de son positionnement au sein du Ministère.

Des initiatives ont été prises en 2008, afin d'améliorer l'efficacité de la CNMF. Elles portent sur son renforcement organisationnel (étude institutionnelle et organisationnelle de la CNMF, renforcement de l'effectif de la CNMF).

Il est prévu en 2009 l'élaboration d'un plan de renforcement des capacités de la CNMF et d'un calendrier de transferts progressif des compétences entre équipe d'appui technique et équipe ministérielle.

La mise en place d'une programmation et d'un reporting portant sur l'ensemble des activités de la CNMF, selon les différentes sources de finance, contribuerait à mesurer l'efficacité de ses interventions, d'en apprécier la cohérence et à distinguer les niveaux de responsabilité respectifs entre équipe programme et équipe ministérielle.

La mise en place d'une base de données sur le secteur :

L'opérationnalisation d'une base de données statistiques sur le secteur est un projet inscrit dans le programme depuis le démarrage.

A fin 2008, les travaux de sélection du cabinet, fournisseur du système, ont été effectués et devraient permettre un démarrage en 2009.

Une base de données rapidement opérationnelle aurait joué un rôle important dans la communication de la CNMF avec les IMF et avec les partenaires techniques et financiers, notamment pour la mobilisation de fonds pour la SNMF. Elle aurait permis d'exercer une pression forte pour une meilleure transparence des IMF (à une époque de repli sur soi des IMF craintives de la concurrence).

Sa conception en cohérence avec celle de la CSBF (Base de données et centrale des risques), devrait éviter aux IMF des obligations de reporting redondants.

La mise en place d'une association professionnelle unique des IMF :

Jusqu'à présent, le programme est intervenu de façon très limitée en appui à ces associations professionnelles, et essentiellement au travers de la signature de protocoles de collaboration pour l'organisation de formations, ou de conférences.

Ce n'est qu'en 2008, que des actions précises sont inscrites en appui à la constitution de cette association professionnelle à travers (i) la réalisation d'une étude (en attente d'approbation du PNUD) pour la mise en place d'une association professionnelle unique des IMF, et (ii) l'élaboration prévue pour 2009 (déjà inscrite au PAA de 2008) d'un plan de renforcement des capacités pour l'association professionnelle et pour les IMF, dans l'objectif de mettre en place un dispositif de formation pérenne.

Les deux associations n'ont pas encore réussi à s'entendre sur les modalités de leur regroupement. Ceci pénalise aussi bien les IMF confrontées à une modification du paysage de la microfinance (nouvelle réglementation, nouvelle concurrence, mise en place centrale des risques, etc.) que la CNMF, qui a besoin de cette interface avec les IMF, pour jouer correctement son rôle de promotion -coordination du secteur.

Il serait souhaitable de renforcer la future association professionnelle unique, à travers (i) sa participation à l'élaboration de la programmation des activités annuelles de la CNMF, (ii) un appui à l'élaboration de son plan d'affaires prévoyant la génération de ressources propres, et (iii) un financement dégressif du fonctionnement de l'Association Professionnelle Unique sur cette base.

Résultats du programme pour une offre de produits et services financiers adaptés

Les études sur les besoins non couverts :

Quatre études ont été menées dans le cadre du programme pour l'extension des services financiers dans 4 régions peu desservies en services de microfinance, la région Anosy, la région Itasy, et les deux nouvelles régions de concentration du PNUD Vatovavy et Fitovinany et Atsimo Andrefana³. Ces études ont été suivies d'effets dans 4 régions (excepté dans l'Itasy) : (i) création de l'IMF FIVOY dans l'Anosy (accompagnée par le FRIF), (ii) identification des IMF partenaires potentiels dans les 2 autres régions

³ Etude sur les besoins financiers dans les deux régions.

(Vola Mahasoa et TIAVO) et de leurs besoins de renforcement des capacités (Rating de Vola Mahasoa, et études en cours sur TIAVO).

D'autres études en voie de réalisation ou prévues en 2009 vont traiter de questions qui constituent des facteurs de blocage pour le développement des services de microfinance (le refinancement des IMF, les fragilités des systèmes mutualistes, les causes et les solutions de la dégradation du portefeuille des IMF à Madagascar, l'état des lieux de l'IMF ACOA, diagnostic du réseau TIAVO).

Ces études s'inscrivent en cohérence avec le diagnostic du secteur de la Microfinance à Madagascar. On peut regretter cependant que des études tendant à faire partager des innovations technologiques ou en termes d'outils n'aient pas été programmées.

Le choix du PNUD d'inscrire ses activités d'appui aux IMF, dans deux régions de concentration est conçu en lien avec les approches et les besoins des autres programmes du PNUD dans ces régions. La mise en œuvre de ce type de programme au sein du programme Finance Inclusive pose un problème de cohérence de la démarche et de clarification du mandat de la CNMF, agence d'exécution de programmes et/ou agences de coordination des politiques et programmes relatives au secteur.

Les formations aux IMF :

Les formations organisées dans le cadre du programme ont porté sur des thèmes pertinents mais très limités (dont Mesure et contrôle des impayés, calcul et fixation des taux d'intérêt, Plan comptable des établissements de crédit et réglementation et les conditions d'une bonne gouvernance d'une IMF).

L'activité de formation, qui à priori ne relève pas de la CNMF, reste contrainte par la faiblesse de l'offre de formation en microfinance.

Le programme Finance Inclusive peut estimer nécessaire d'intervenir ponctuellement sur l'organisation de formations considérées comme indispensables (mise en conformité avec le cadre légal et réglementaire, par exemple), pour répondre à un besoin partagé par l'ensemble des IMF, mais ce n'est pas sa vocation.

Il serait nécessaire que la CNMF, dans le cadre du programme, engage avec les partenaires appropriés (association professionnelle, cabinets de conseils et de formation, CAPAF, etc.) et l'expertise externe nécessaire, une réflexion pour la mise en place d'un dispositif pérenne de formation pour les praticiens du secteur de la microfinance.

La diffusion des produits et services financiers innovants (la diffusion du CAE) :

Jusqu'à présent l'activité déployée par le programme en termes de diffusion de produits et services s'est traduite par la diffusion du produit Crédit Avec Education à travers la mise en place d'un fonds spécifique, à partir de 2006.

En 2006 et 2007, Le montant accordé s'élève à 1,165 milliards MGA (environ 582 500 USD), pour 8 IMF⁴ dont 48% en lignes de crédit. L'ensemble de la ligne de crédit arrive à échéance le 30 juin 2009.

Les résultats fournis par le programme permettent de conclure à l'effet positif de ces fonds sur la croissance de l'activité, en direction des femmes démunies, sur la période septembre 2007 – septembre 2008 :

⁴ OTIV ZAM, Tana, Diana, Sava, Haingonala, ODDER, AECA, CECAM

- Le nombre d'associations de crédit à 1 132 (+ 30%) ;
- Le nombre de membres à 16 416 (+31%) ;
- Un encours d'épargne de 523,9 millions MGA (+ 74%) ;
- Un encours de crédit de 1, 49 milliards MGA (+ 80%), avec un portefeuille en légère dégradation à 4,67% de retards contre 3,85% un an avant.

La mission s'interroge sur la pertinence d'une démarche qui consiste à créer artificiellement une demande de financement pour un type de produit qui, par ailleurs, impose de fortes contraintes méthodologiques aux IMF. Un appel à manifestation d'intérêt auprès des IMF souhaitant développer leur clientèle féminine, aurait pu être lancé en leur laissant le choix de la méthodologie et les sélectionnant précisément sur leurs capacités à la développer.

Les fonds sont issus du PNUD, mais n'ont pas été intégrés au FRIF dont un des objectifs est de servir de levier aux fonds des autres partenaires techniques et financiers. Le devenir des fonds engagés n'est pas encore clarifié à ce jour, d'autant que le PNUD a modifié sa stratégie en 2008, en décidant de concentrer ses interventions en microfinance sur deux régions.

Le Fonds de Renforcement Institutionnel et Financier (FRIF) :

Sur 12 demandes exprimées, un total de 5 IMF ont bénéficié du financement du fonds (SIPEM, ADEFI, FIVOY, CECAM et MICROCRED), soit 2 structures SA et 3 mutuelles.

Un montant total de 2 082 033 000 MGA, soit environ 1 040 017 USD⁵ a été accordé, dont 45 % sous forme de subventions (fonctionnement et investissement) et le reste en prêt moyen terme sur 5 ans aux conditions du marché⁶.

Les demandes des IMF sont approuvées par un Comité d'Investissement, sur la base de l'analyse faite par le programme et soumises à la non objection du bureau de Johannesburg, Les engagements des IMF sont régies par des contrats de performance.

Les subventions accordées ont accompagné le développement du SIG de SIPEM et de CECAM et ont facilité l'ouverture d'un bureau de MICROCRED à Tamatave et l'ouverture d'environ 7 caisses pour FIVOY. Trois demandes sont actuellement en instance d'instruction, mais l'absence de fonds supplémentaires ne permet plus de répondre aux demandes.

Le mécanisme du FRIF présente l'avantage de d'accorder des financements aux IMF sur la base de leurs besoins et adossés à des contrats de performances, moyennant une grande flexibilité des instruments (subventions/prêts) et suivant un processus d'instruction transparent dans le cadre d'un Comité ouvert aux autres acteurs du secteur (MAEP, AP, BF, CNMF).

La principale limite du FRIF est liée à la faiblesse des montants engagés qui sont restés limités à l'abondement du FENU. Les autres bailleurs n'y ayant encore pas pris part.

La limitation des moyens alloués au fonds FRIF ne lui permet pas d'exercer un effet déterminant sur les structures appuyées. Dans ce cas, les fonds du FRIF ont constitué une opportunité, mais n'ont pas déterminé les activités prévues (extension pour MICROCRED, croissance de l'activité de crédit pour ADEFI et SIPEM, informatisation pour CECAM et SIPEM). La pertinence de l'allocation des fonds pourrait être réexaminée dans le futur, de façon à cibler le financement des innovations/expérimentations

⁵ 1 USD = 2 000 MGA

⁶ 12%

sur la base des besoins exprimés par les IMF et afin de servir de levier à la diffusion de bonnes pratiques pour l'ensemble du secteur.

A Madagascar, le Comité d'investissement fait plutôt office de chambre d'enregistrement car seuls les dossiers instruits et approuvés par la cellule d'appui et le FENU lui sont présentés pour avis. Il n'a pas de visibilité sur les performances des investissements réalisés et sur les fonds finalement décaissés, faute de tableau de bord des investissements réalisés (montants, nature, objets) et des performances des IMF appuyées (qui pourtant sont suivies par le bureau de Johannesburg).

Le rôle du Comité d'investissement, devrait être réexaminé en fonction des attributions que les bailleurs seront prêts à lui accorder. Plutôt qu'une instance de prise de décisions, alors qu'il n'a pas de responsabilités de gestion des ressources (et donc de prise de risques), il pourrait plutôt être une instance de validation de la cohérence des investissements au regard des objectifs de la stratégie nationale.

Efficiencia – Gestión del programa

La realización budgética traduce las principales restricciones encontradas en la puesta en marcha del programa

Sur un budget prévisionnel total PNUD de 2 455 000 USD, le montant des dépenses s'élèverait à environ 1 445 399 USD ou 1 628 448 USD, selon la source⁷. Ce qui représente un taux d'exécution global d'environ 66%.

- Les engagements de fonds CAE représentent 42% des dépenses de l'année 2006 (219 819 USD) et 40% des dépenses de l'année en 2007 (174 293 USD). Ce qui représente 24% du budget total exécuté
- Le coût global de mise en œuvre du programme s'élèverait à environ 426 342 USD sur les quatre ans, soit 26% du budget total exécuté.
- Sur la durée, 9 études ont été réalisées sur financement du programme, pour un montant⁸ d'environ 129 114,26 USD, soit 8% du budget total exécuté.
- On dénombre 32 initiatives relatives au renforcement des capacités (formations, ateliers, conférences, voyages d'études) réalisées pendant la durée du programme, pour un montant global estimé de 179 863 USD, soit environ 11% du budget total exécuté.

Les fonds FENU dépensés correspondent à la totalité du budget prévu pour le fonds FRIF (environ 1 million USD) et aux coûts du CTR, en poste depuis juillet 2007.

Le faible niveau d'exécution budgétaire traduit des Plans d'Action Annuels (PAA) trop ambitieux par rapport à la capacité de mise en œuvre de la cellule d'appui et de la CNMF d'une part, et d'autre part des délais trop longs dans la mise en œuvre des activités.

Le programme a mis à la disposition de la CNMF des ressources humaines qualifiées et en nombre suffisant

⁷ Ecarts dus à l'enregistrement des dépenses directement payées par le PNUD. On retiendra le montant le plus élevé pour les calculs.

⁸ Chiffres tirés des PTA et vérifiés au cours d'entretiens avec la cellule d'appui.

Les progrès accomplis dans le domaine du renforcement des capacités de la CNMF sont encore difficilement mesurables, compte tenu des éléments suivants :

- Le retard dans la constitution de l'équipe de la CNMF qui n'a pas encore permis de concevoir et mettre en œuvre un programme de transfert de compétences et de renforcement des capacités ;
- La mise à disposition tardive de la CTR auprès de la CNMF (2 ans après le démarrage du programme).

La mise à disposition d'une assistance technique à la CNMF a permis de dynamiser les activités (six études menées à bien et cinq autres engagées entre 2007 et 2008, contre deux études les années précédentes). La qualité du reporting et de la programmation des activités s'est également améliorée sur les deux dernières années. Des outils et un processus de transfert de compétences entre l'assistance technique PNUD/FENU et la CNMF restent à élaborer. Mais il semble difficile d'imaginer une suite du programme sans la poursuite de l'assistance technique du FENU sur au moins deux à trois ans.

Leçons apprises et recommandations

Le programme Finance Inclusive à Madagascar a construit sa stratégie sur l'idée que les fonds PNUD/FENU investis dans ce programme exerceraient un effet de levier profitable au développement du secteur et à un accès élargi aux services financiers.

Cet effet de levier s'est heurté à la contrainte d'un fonds FRIF insuffisant, d'une coordination nationale encore peu reconnue, d'une association professionnelle encore en construction et de bailleurs de fonds engagés dans leur stratégie propre de financement du secteur.

Les initiatives prises depuis ces deux dernières années par le programme, qui vont dans le sens d'une dynamisation de la CNMF, devraient contribuer à rassurer sur sa capacité à coordonner et promouvoir le secteur et exercer des effets sur la mobilisation des bailleurs de fonds autour de la SNMF.

Dans un souci de tirer les leçons, les recommandations suivantes pourraient être examinées.

Au moment de la réalisation des diagnostics et/ou des évaluations et de la conception de la stratégie nationale :

- (i) Inclure l'évaluation des capacités et des stratégies de ces trois types d'acteurs, Etat, associations professionnelles et bailleurs de fonds afin que la stratégie du programme Finance Inclusive les intègre.
- (ii) Elaborer des indicateurs de suivi - évaluation de la stratégie nationale qui puissent être régulièrement mesurés et diffusés au niveau des différents acteurs.
- (iii) Favoriser l'appropriation des différents acteurs par un processus de concertation mené dès la réalisation du diagnostic.
- (iv) Identifier des conditions préalables à un appui efficace à la coordination nationale ou cellule ministérielle : rattachement institutionnel adéquat, affectation du personnel qualifié, permanence du personnel, etc.
- (v) Négocier les partenariats avec les bailleurs de fonds à un niveau régional ou sur des questions transversales à partir des bureaux régionaux et du siège, à l'image des accords conclus avec le FIDA. A Madagascar, la CTR FENU est associée à la conception des programmes FIDA pour

leurs composantes microfinance et les mécanismes de mise en œuvre devraient s'insérer dans le dispositif de coordination de la CNMF.

- (vi) Identifier les contraintes relatives à l'environnement des affaires et identifier les services de l'Etat en charge.

Au moment de la conception des programmes de finance inclusive ou de leur révision :

- (i) Maintenir l'intervention telle qu'elle est conçue, aux niveaux micro, méso et macro, avec un accent sur le niveau méso (développement d'une offre de services privés qualifiés pour la microfinance, renforcement de l'association professionnelle, mise en place de mécanismes de construction d'une offre pérenne de formations en microfinance, etc.).
- (ii) Réduire l'ampleur des plans d'action annuels et hiérarchiser dans le temps les activités et les allocations budgétaires afin de créer des effets d'entraînement. A Madagascar une attention particulière aurait pu être apportée plus tôt à la création et au renforcement de l'association professionnelle, par exemple. Elle aurait ainsi pu jouer un rôle plus actif de relais auprès de la CNMF. La mise en place de la base de données sur le secteur dès la première année aurait contribué à donner des signaux clairs sur l'utilité de la CNMF.
- (iii) Des partenariats avec d'autres bailleurs devraient être recherchés sur la base du diagnostic pour inclure dans le programme FI un objectif de contribution à la construction d'une offre pérenne de formation aux IMF.
- (iv) Les allocations budgétaires pour le fonds de renforcement institutionnel des IMF devraient être préalablement estimées en fonction de l'objectif assigné au fonds. Les besoins de financement des IMF sont très larges et la plupart d'entre elles sont engagées dans des stratégies de diversification des sources de financement, surtout les IMF prometteuses qui peuvent conclure des partenariats. L'effet de levier recherché par la mobilisation de ce fonds ne sera effectif que si celui-ci est ciblé. Il ne s'agit pas de créer artificiellement une demande ou de créer un effet d'aubaine, mais d'offrir aux IMF la possibilité de financer par exemple la conception d'outils de gestion des RH innovants, de tester un nouveau type de services, etc. en ciblant le fonds sur le financement des innovations.
- (v) Le mécanisme de fonctionnement du Comité d'Investissement devrait être étudié et validé avec différents potentiels bailleurs de fonds au moment du diagnostic ou de la formulation afin de mettre en place un mécanisme approprié à leurs contraintes internes. Il y a donc nécessité de réexaminer le rôle de ce comité. Dans le contexte de Madagascar, plutôt qu'une instance de prise de décisions, il devrait être une instance de validation de la cohérence des investissements au regard des objectifs de la stratégie nationale. Si on veut le doter d'un pouvoir de décision, alors il devient impératif de lui attribuer l'expertise et l'autonomie nécessaire, au besoin via une externalisation du service.
- (vi) Mettre en place un système de suivi-évaluation utilisant le système actuel de reporting et basé sur des indicateurs de performance du programme (en partie tirés de ceux à construire pour le suivi de la SNMF) qui permettrait de justifier les éventuels changements de stratégie en cours de programme.
- (vii) S'assurer de la cohérence dans la mise en œuvre d'un programme de finance inclusive entre les objectifs poursuivis par le PNUD en matière de lutte contre la pauvreté et ceux visés par le FENU pour le renforcement du secteur de la Microfinance.

I. CONTEXTE

1. Le contexte de la microfinance à Madagascar et son évolution

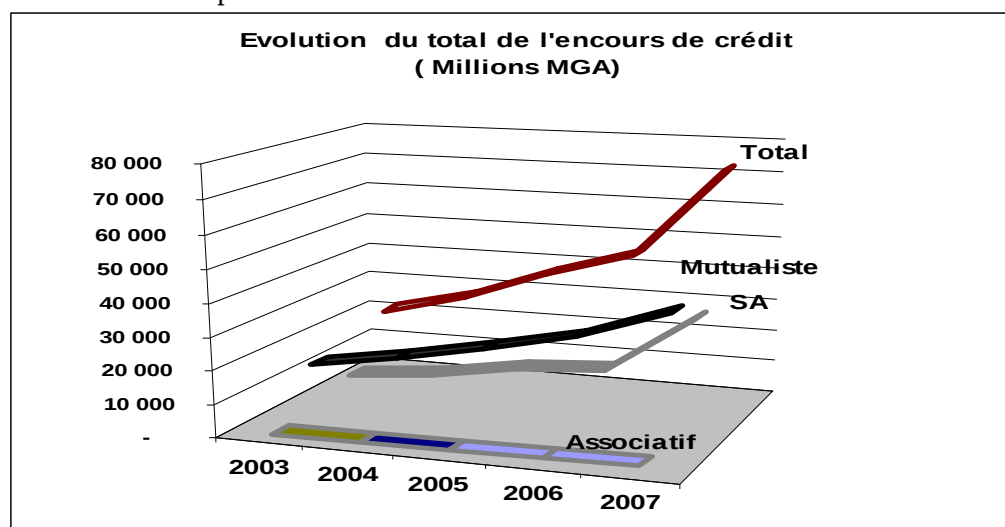
A. Les évolutions des 5 dernières années annoncent une modification du paysage de la microfinance

Entre 2001 et 2004, le volume des activités d'épargne et de crédit des IMF mutualistes a plus que doublé⁹. Ces dernières dominaient alors le marché, ce qui donne une indication valable pour l'ensemble du secteur :

- L'encours d'épargne¹⁰ a atteint 17,040 milliards MGA (8,520 millions USD¹¹) ;
- L'encours de crédit¹² est passé à 22,710 milliards MGA (11,355 millions USD).

Entre 2003 et 2007 cette croissance s'est encore accélérée¹³ avec une tendance à la déconcentration du secteur¹⁴ :

- Le nombre des membres/clients du secteur (toutes catégories et formes confondues) est passé de 167 826 en 2003 à 424 075 en 2007.
- L'encours de crédit est passé de 21,16 Milliards MGA (10,6 millions USD) en 2003 à 72,49 Milliards MGA (36,2 millions USD) en 2007. La part des IMF mutualistes dans l'encours de crédit reste prépondérante avec 54%, malgré la croissance en 2007 de l'encours des IMF de type SA¹⁵ de 131% contre 31% pour ces dernières.



⁹ Données issues du document d'évaluation de la SNMF- Septembre 2007.

¹⁰ Contre 8, 639 milliards MGA en 2001

¹¹ Taux retenu de 2000 MGA pour 1 dollars

¹² Contre 10,988 milliards MGA en 2001

¹³ Selon les données sur l'évolution du secteur sont tirées des informations recueillies par la CNMF dans le cadre de la préparation du forum des partenaires techniques et Financiers.

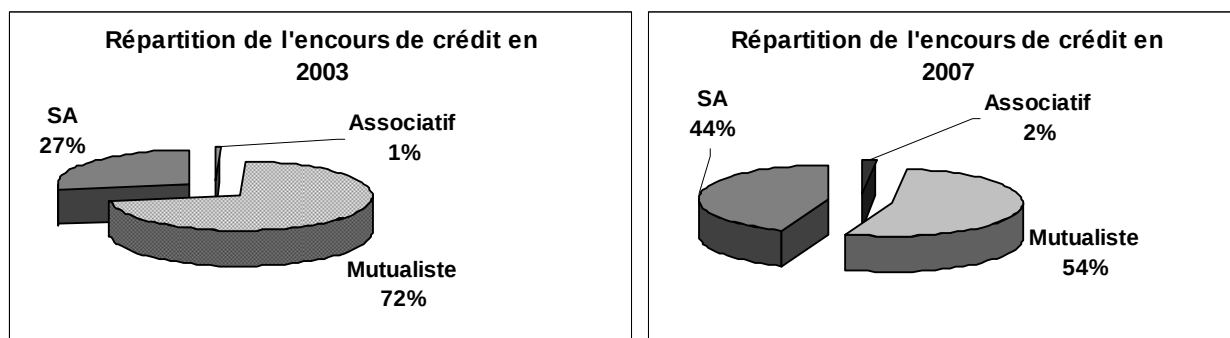
¹⁴ Voir Annexe 3 – situation du secteur de la microfinance

¹⁵ ADEFI est traitée comme une SA, compte tenu de sa transformation en cours.

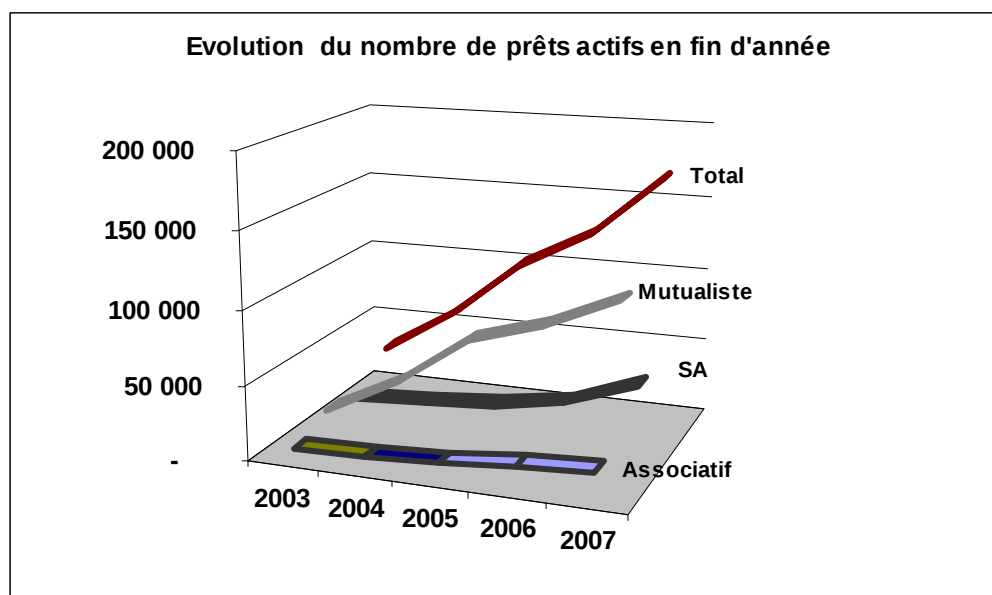
- La concentration du secteur tend à diminuer. En 2003, 3 IMF détenaient 88% du portefeuille (UNICECAM, OTIV¹⁶, ADEFI) et en 2007, elles n'en détiennent plus que 70%. Ceci s'explique en partie par la croissance de la part de marché de MICROCRED, passé de 1, 41% de l'encours national total à 9,62% en 2007.

Institution	2003	2004	2005	2006	2007
UNICECAM	40%	39%	36%	29%	18%
OTIV	28%	29%	28%	33%	33%
ADEFI	20%	22%	26%	19%	19%
Sous - total	88%	89%	90%	81%	70%
Autres	12%	11%	10%	19%	30%

- Le portefeuille de crédit du secteur devient plus équitablement réparti entre IMF mutualistes et IMF de type bancaire en 2007, compte tenu de la croissance rapide de ces dernières.

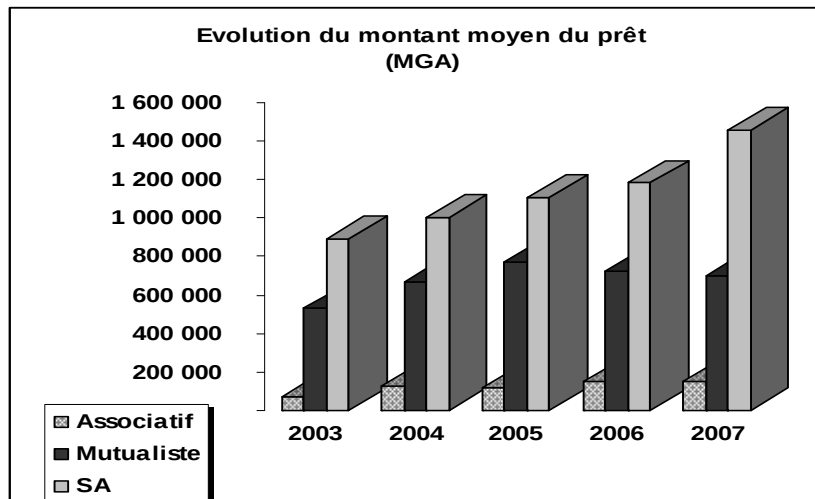


- La croissance de l'encours est attribuable à une augmentation du nombre de prêts actifs (pris en fin d'année), multiplié par 5 en 4 ans. Il est passé de 30 329 en 2003 à 167 602 en 2007.



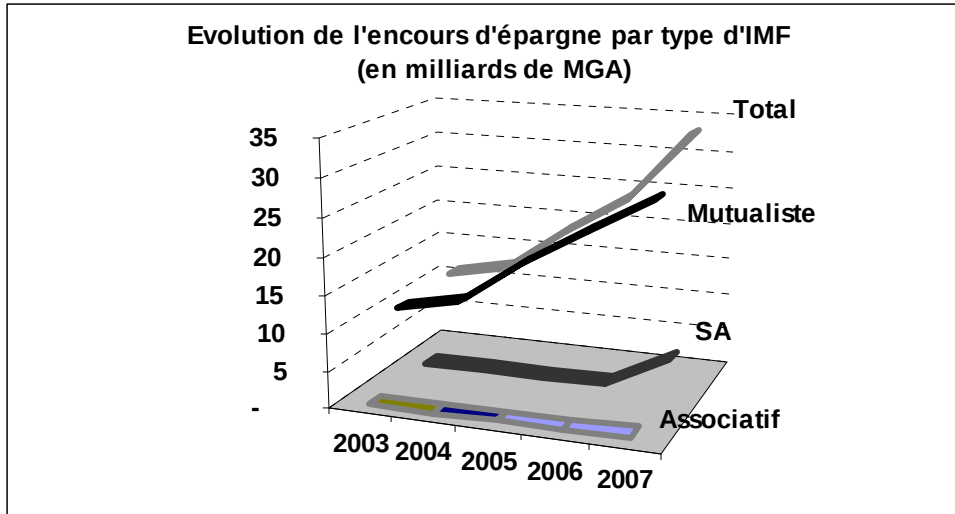
¹⁶ OTIV : tous les réseaux OTIV réunis

- Le montant du prêt moyen évolue de 497 058 MGA en 2003 à 770 749 MGA en 2007, soit une augmentation de 41% en 5 ans. Il est plus élevé pour les IMF de type SA, avec une moyenne annuelle de 1 126 000 MGA contre 679 000 MGA pour les IMF de type mutualiste. Le montant du prêt moyen progresse entre 2006 et 2007 pour les IMF de type SA de 23%, alors qu'il stagne pour les IMF de type mutualiste.



- Le taux de portefeuille à risque à 30 jours en 2007 affiche les meilleurs performances pour les IMF de type SA, avec 3%. Il s'élève à 5,4% pour les IMF de type associatif. Concernant les IMF de type mutualiste, 3 institutions dont AECA, OTIV zone littorale et OTIV Alaotra ont un taux du PAR à 30 jours supérieur à 10% soit une moyenne de 23%. Hors ces 3 cas critiques, le taux de PAR 30 moyen est de 6%.¹⁷
- L'encours d'épargne est passé de 10,5 milliards MGA (5,25 millions USD) en 2003 à 33,075 Milliards MGA (16,54 millions USD) en 2007 soit une croissance de 213% ces 5 dernières années. La part de l'épargne est bien sûr, plus significative pour les IMF de type mutualiste mais on note une très forte croissance (plus de 8 fois) pour les IMF de type SA en 2007, soit un montant passé de 51 millions MGA en 2006 à 4, 5 Milliards en 2007.

¹⁷ Les informations sur SIPEM et UNICECAM proviennent de ces institutions, les autres données proviennent des statistiques de l'APIFM



- La structure de financement des IMF en 2006 reste encore très tributaire de l'épargne (59%), et des financements des bailleurs, des prêts (21%) et des subventions (10%). Les prêts bancaires ne comptent environ que pour 10% des financements¹⁸.

D'un secteur de faible portée en 2005, où seulement 5% des ménages malgaches avaient accès aux services financiers fournis par les IMF, on est passé en 2006, à une estimation de taux de pénétration de 8%.

En témoignent les chiffres précédents, le secteur de la microfinance a connu une forte évolution ces 5 dernières années, liée à la croissance des activités des IMF anciennement présentes sur le territoire, mais aussi à l'entrée sur ce marché d'une nouvelle catégorie d'IMF de type bancaire (Access banque, PAMF et MICROCRED). Ces nouveaux entrants contribuent à aviver les pratiques concurrentielles dans un contexte où le cadre et l'exercice de la supervision (loi, instructions et centrale des risques) et de la coordination (CNMF et associations professionnelles) sont en construction.

B. La stratégie nationale de la Microfinance

Le document de la SNMF a été élaboré pour une durée de 5 ans, en avril 2004, suite à un diagnostic du secteur conduit par le FENU en 2003. Il a été adopté en conseil de gouvernement en juin 2004.

Ses axes stratégiques sont les suivants :

4. Amélioration du cadre économique, légal et réglementaire pour un développement harmonieux et sécurisé du secteur ;
5. Offre viable et pérenne de produits et services adaptés, diversifiés et en augmentation, notamment dans les zones non encore couvertes par des IMF professionnelles ;
6. Organisation du cadre institutionnel de manière à permettre une bonne structuration du secteur, une coordination efficace du secteur et une conduite efficiente de la SNMF.

¹⁸Données issues du document d'évaluation de la SNMF- Septembre 2007.

La mise en oeuvre de cette stratégie a fait l'objet d'une évaluation en 2007 qui a abouti à sa révision et à la formulation d'un nouveau document de stratégie (2008-2012) assorti d'un plan d'action. La nouvelle stratégie construite sur les mêmes axes que la précédente, s'inscrit dans la poursuite des activités engagées. Elle a été adoptée par le gouvernement en novembre 2008.

La SNMF s'est fixée des objectifs de croissance du secteur, calculés à partir des estimations des besoins des ménages de 2003, extrapolés jusqu'en 2009. Selon les calculs effectués les objectifs pour 2009 ont été fixés à 590 000 emprunteurs, 86,1 milliards MGA d'encours de crédit et 47,3 milliards MGA d'encours d'épargne. Compte tenu des croissances observées (figurant ci-dessus), ces estimations devraient être dépassés.

Sur la période 2004-2007, les financements des bailleurs (IDA/AGEPMF, MCA, PNUD/FENU, AFD et UE) seraient estimés à 37,536 millions USD¹⁹ dont plus de 90% accordés au renforcement des IMF et à l'amélioration de l'offre (axe 2 de la SNMF).

2. Le programme Finance Inclusive à Madagascar

D'une durée de 5 ans pour un montant de 4 080 800 USD (y compris les frais de gestion pour les ressources du FENU), le PA/SNMF constitue la contribution du PNUD et du FENU à l'exécution du Plan d'Action de la SNMF adopté en 2004. Il est conjointement financé par le PNUD (2 455 000 USD) et le FENU (1 625 800 USD).

Le PNUD finançant les activités du programme et le FENU, le fonds FRIF (1 000 000 USD) et l'assistance technique (CTR) à la CNMF (625 000 USD).

La stratégie adoptée consiste à appuyer le renforcement des capacités des principaux acteurs dans le but de contribuer à l'exécution des objectifs suivants de la SNMF:

- (i) La professionnalisation des IMF et le développement d'une offre pérenne de produits et services diversifiés et en expansion, notamment dans les zones non couvertes, par des IMF viables ;
- (ii) L'organisation du cadre institutionnel de manière à permettre une bonne structuration et une coordination efficace du secteur d'une part, et une conduite efficiente de la SNMF d'autre part.

Les principaux résultats attendus du programme au moment de son élaboration ont été fixés de la façon suivante :

- Le cadre institutionnel du secteur de la microfinance appuyé et renforcé. Part du budget PNUD = 35% ;
- Les partenariats et les synergies développés notamment par des actions de plaidoyer. Part du budget PNUD = 5,5% ;
- L'offre viable et pérenne de services et produits financiers par des IMF renforcées techniquement et financièrement dans un cadre légal et réglementaire adapté. Part du budget PNUD = 57% ;
- Les relations banques/IMF renforcées et développées en vue de l'intégration des marchés financiers. Part du budget PNUD = 0,3% ;

¹⁹ Evaluation de la SNMF. Op cit.

- Suivi évaluations réalisées. Part du budget PNUD = 2,2%.

II. PERTINENCE DU PROGRAMME FINANCE INCLUSIVE

1. Un programme en évolution²⁰ sur les années 2005-2008

Le programme PA/SNMF a été conçu sur la base du diagnostic du secteur (réalisé en 2003) et de la SNMF (élaborée et approuvée en 2004). Son objectif principal est d'accompagner la mise en œuvre de cette stratégie nationale nouvellement adoptée. Il se décline en 6 principaux résultats attendus (regroupant 14 activités), conformément au document programme (PRODOC) cité ci-dessus.

Le programme a subi des modifications en 2007 et 2008, qui se retrouvent dans les Plans d'Actions Annuels, et non pas à travers une modification du document programme initial.

Le PAA de 2007 identifie 4 résultats attendus déclinés en 45 activités :

1. Le cadre légal et réglementaire est incitatif et suivi.
2. Le cadre institutionnel est opérationnel et performant.
3. Les performances techniques, financières et organisationnelles des IMF sont améliorées.
4. Le Programme est mis en œuvre et suivi de façon efficace.

Le PAA de 2008 identifie 5 résultats attendus déclinés en 37 activités :

1. Le cadre légal, réglementaire et institutionnel d'intervention des IMF est opérationnel et performant ;
2. La gestion des IMF est améliorée ;
3. Le renforcement des capacités des RH des structures transversales (CSBF, CNMF, APU) et des IMF est réalisé ;
4. Une offre accrue et viable de produits et services de Microfinance adaptés aux besoins des groupes cibles est disponible dans les zones de concentration ;
5. Une stratégie de communication est élaborée et mise en œuvre.

L'évolution des priorités et des activités au niveau micro

Il était initialement²¹ prévu d'appuyer les IMF en concentrant les activités autour de la mise en place d'un fonds de renforcement institutionnel et financier (FRIF) et en facilitant les relations IMF/banques.

Le PAA 2007 maintient l'appui aux IMF à travers le FRIF, mais y ajoute des activités d'appui à la professionnalisation des IMF²² et l'introduction du produit de crédit CAE²³.

²⁰ Voir Annexe 4

²¹ Dans le PRODOC

Le PAA 2008 élargit le champ de l'appui aux IMF à travers : (i) Un appui au SIG²⁴; (ii) Le développement des formations²⁵; (iii) Des appuis institutionnels et financiers ciblés sur deux régions, les zones de concentration²⁶; (iv) La mise en place de fonds multi bailleurs²⁷ et d'un mécanisme viable pour le refinancement des IMF²⁸ (dont le FRIF fait partie).

L'évolution des priorités et des activités au niveau méso et macro

Il était initialement prévu des activités : (i) d'appui (sans les expliciter davantage) à la CNMF, au Comité de Pilotage et aux Associations Professionnelles²⁹ et (ii) de plaidoyer et de diffusion de l'information sur le secteur³⁰.

Le PAA 2007 introduit la nécessité d'accompagner le changement du cadre légal et réglementaire et précise les appuis à la CNMF. Les activités retenues portent sur : (i) la promotion et diffusion de la nouvelle loi et la révision et l'alignement au MAP de la SNMF³¹ et (ii) le renforcement de la CNMF (mandat, organisation, appuis techniques) et la mise en place de son système d'information (base de données, site web, etc.)³².

Le PAA 2008 inscrit ses activités dans le prolongement de l'année 2007 avec : (i) la contribution à l'application du cadre légal et réglementaire, notamment par l'accompagnement des mises en conformité des IMF et des séances de formation des IMF à la nouvelle loi ; (ii) la recherche de financements pour la SNMF adoptée par le gouvernement et (iii) la clarification du mandat de la CNMF³³. Un intérêt plus particulier est apporté au renforcement des associations professionnelles³⁴ à travers l'identification des besoins de renforcement et l'élaboration d'un plan et par une étude pour la mise en place d'une APU (Résultat 1). Pour une meilleure appropriation de la SNMF, il est prévu de mener une campagne d'information³⁵.

²² Sous produit 3.1. Les ressources humaines des IMF sont formées dans la gestion stratégique et opérationnelle d'une institution - 3.2. Le système d'information de gestion (SIG) et de suivi des IMF est mis en place et performant

²³ CAE. Crédit Avec Education

Sous-produit 3.6. Le produit CAE adapté au besoin de la clientèle est intégré dans les activités globales des IMF partenaires –

Sous produit 3.7. Les résultats et les impacts du CAE sont suivis et évalués.

²⁴ Sous produit 232-1: Des outils de gestion sont développés au niveau des IMF partenaires

²⁵ Sous-produit 233-2 Des partenariats avec les structures de formation existantes sont établis pour le renforcement des capacités des IMF

²⁶ Produit - 234 Une offre accrue et viable de produits et services de Microfinance adaptés aux besoins des groupes cibles est disponible dans les zones de concentration

²⁷ Sous-produit 234-5

²⁸ Sous-produit 234-6

²⁹ Résultat 1-Le cadre institutionnel du secteur de la microfinance appuyé et renforcé,

³⁰ Résultat 2-Les partenariats et les synergies développés notamment par des actions de plaidoyer

³¹ Résultat 1. Le cadre légal et réglementaire est incitatif et suivi

³² Résultat 2. Le cadre institutionnel est opérationnel et performant

³³ Dans le cadre du Résultat 1.Le cadre légal, réglementaire et institutionnel d'intervention des IMF est opérationnel et performant.

³⁴ Résultat 3. Le renforcement des capacités des RH des structures transversales (CSBF, CNMF, APU) est réalisé

³⁵ Résultat 5. Une stratégie de communication est élaborée et mise en œuvre.

2. La pertinence de la stratégie du programme et de ses évolutions

La pertinence de la stratégie du programme

Le secteur de la microfinance à Madagascar est en forte croissance depuis plusieurs années, avec une tendance à l'accélération depuis la mise en œuvre de la SNMF. Les nouvelles exigences légales et la concurrence avivée imposent une professionnalisation accrue des IMF et la recherche d'une meilleure productivité. Mais des facteurs de blocages persistent (cloisonnement avec le système bancaire, système judiciaire inadapté, programmes de crédit subventionnés, enclavement des zones rurales, etc.).

Dans ce contexte la stratégie du programme fondée sur une articulation entre des actions menées au niveau macro (accompagnement du cadre légal, plaidoyers, stratégie nationale de la MF, coordination des bailleurs de fonds), méso (mise en place d'une coordination des interventions dans le secteur, diffusion des informations sur le secteur, renforcement de la représentation de la profession, contribution au renforcement d'une expertise nationale, etc.) et micro (fonds d'appui aux IMF) est pertinente.

Cette stratégie répond bien aux contraintes au développement du secteur, identifiées lors du diagnostic mené en 2003, dont : cadre légal et réglementaire peu adapté, absence d'une véritable coordination au niveau national, couverture géographique inégale et insuffisante, compétences des IMF limitées, insuffisance de l'offre en formation et services d'appui conseil, absence de données statistiques exhaustives et fiables, insuffisance de ressources de refinancement, autonomie financière non atteinte pour la majorité des IMF.

Certaines de ces faiblesses ont été réduites au cours des cinq dernières années, en particulier grâce à l'adoption d'une stratégie nationale de la microfinance, l'amélioration du cadre légal et réglementaire, une meilleure couverture des besoins sur le territoire (deux régions restent non couvertes en 2008) et l'amélioration de la professionnalisation et de l'autonomisation financières des IMF (la plupart d'entre elles sont dotées de SIG, de plans d'affaires, se font auditer, etc.³⁶.)

Cependant, le diagnostic initial semble avoir fait preuve d'optimisme à propos des atouts pour le secteur, en particulier sur les trois points suivants :

- La volonté affichée du gouvernement de faire de la microfinance un outil au service du développement actif du secteur.
- L'existence et fonctionnement de deux associations professionnelles dynamiques.
- L'engouement des bailleurs de fonds pour appuyer le secteur dans le cadre de partenariats.

C'est précisément sur ces trois points que se situent les fragilités du programme.

- L'Etat n'a pas accordé (au démarrage du programme et jusqu'à présent) à la coordination nationale de la microfinance, l'autonomie (rattachement adéquat) et la capacité technique (affectation du personnel approprié) qui lui sont nécessaires pour affirmer son rôle, y compris au sein de son propre ministère.
- Les associations professionnelles ne se sont pas encore regroupées et ont manqué du dynamisme nécessaire pour accompagner les efforts de coordination. Elles ont peu joué leur rôle de relais et d'interface entre la CNMF, la CSBF et les IMF membres, faute des appuis et des partenariats adéquats.

³⁶ Selon constats tirés de l'évaluation de la SNMF.

- Les bailleurs de fonds traditionnels de la microfinance à Madagascar (UE, AFD et Banque Mondiale) déjà engagés ont plutôt achevé leurs programmes en cours qui s'inséraient de fait dans la SNMF. Peu d'autres bailleurs de fonds se sont mobilisés dans ce cadre jusqu'à présent (excepté le programme MCA, qui a adopté le mécanisme du CI).

La pertinence des évolutions du programme

Les changements opérés dans la programmation des activités ne résultent pas forcément d'une analyse de leur pertinence. Du moins, les rapports d'activité annuels n'en témoignent pas. Mais plutôt de facteurs relatifs à l'évolution du cadre politique et réglementaire, qui imposent une adaptation des activités :

- L'adoption de la loi 2005-016 sur la microfinance, en juillet 2006. Elle décloisonne le secteur en permettant à des institutions non mutualistes d'exercer des activités de microfinance. Elle impose des exigences de professionnalisation par un agrément qui lie niveaux d'activités et collecte de l'épargne à l'observation de conditions prudentielles spécifiques. Des instructions accompagnent le texte de loi. Certaines sont encore en cours. La création d'une Association professionnelle unique est rendue obligatoire. Une Centrale des risques pour la Microfinance est en projet.

Le programme a introduit à juste titre à partir de 2007, un ensemble d'activités visant à accompagner la mise en conformité des IMF à ce nouveau cadre réglementaire et à impliquer la CNMF dans sa conception (instructions, CRM, APU).

- Les évolutions du cadre politique à travers l'adoption du « Madagascar Action Plan », document cadre qui a succédé au DSRP, en 2005. Il aborde le secteur de la micro finance dans son engagement 6, Economie à forte croissance, défi n°4, « Réformer le système bancaire et financier », et dans son engagement 4, Développement rural, défi n°2 « Améliorer l'accès au financement rural ».

Le programme s'y est adapté en 2007 en prévoyant la révision de la SNMF et l'élaboration d'une nouvelle stratégie sur la période 2008-2012, avec son alignement au MAP.

- Les priorités du PNUD : (i) L'élaboration du CPAP (2008-2012) qui a introduit un nouveau cadre d'activités et de résultats attendus pour le programme Finance Inclusive ; (ii) Le choix de centrer les interventions du PNUD sur deux zones de concentration, dans le cadre du programme de lutte contre la pauvreté à Madagascar.

Ce choix de centrer les appuis aux IMF dans les deux « zones de concentration »³⁷ retenues par le PNUD est inscrit dans le PAA 2008. Ceci pose un problème de cohérence par rapport aux objectifs initiaux du programme Finance Inclusive, en particulier sur la mise en place d'un fonds de renforcement institutionnel des IMF, ouvert à toutes les IMF et « demand driven ». Il complique aussi l'image de la CNMF qui devient maître d'oeuvre d'un programme spécifique de microfinance et peut lui poser des problèmes de conflit d'intérêt dans sa mission de coordination.

Ces évolutions traduisent une capacité d'adaptation du programme, mais peut être aussi une certaine hésitation sur les priorités, qui pourrait être la résultante de visions PNUD et FENU différentes en matière de stratégie d'appui à la microfinance.

Les processus de révision et d'adoption des PAA se traduisent par des délais importants de démarrage des programmes annuels, rarement inférieurs à 3 mois, et parfois davantage. Par exemple la revue des

³⁷ Régions Vatovavy et Fitovinany et Atsimo Andrefana

programmes pour la formulation du nouveau CPAP du PNUD n'a pas permis de démarrer les activités prévues au PAA 2008 avant le deuxième semestre 2008.

3. Avantages comparatifs du FENU

Le FENU dispose d'atouts pour la mise en œuvre du programme finance inclusive à Madagascar :

- Il dispose des instruments financiers appropriés, pour intervenir aux niveaux du secteur (micro, méso et macro) à travers des financements en subventions et en prêts.
- L'expertise technique mise à disposition de la CNMF s'insère dans un dispositif régional, avec le suivi rapproché du bureau de Johannesburg, et international, avec celui du siège.
- L'évolution de la microfinance a imposé ces dernières années, de reconsidérer les interventions dans ce secteur avec une approche plus large concourant à promouvoir un secteur financier ouvert à tous. Le FENU précurseur dans ce domaine avec le concept de finance inclusive a démarré des projets globaux d'appui au secteur dans plusieurs pays d'Afrique. Le programme FI à Madagascar fait partie des premiers programmes développés et bénéficie de l'enrichissement de l'expérience du FENU sur le continent.

L'intervention du FENU en appui au secteur s'inscrit en complémentarité avec les interventions des autres bailleurs de fonds, qui ont jusqu'à présent eu tendance à centrer leurs appuis sur le niveau micro (UE, AFD et IDA/AGEPMF). On notera cependant des appuis de la Banque Mondiale et du programme MCA à la CSBF pour la modification du cadre légal et réglementaire, relayés par le programme FI, pour sa diffusion au niveau des IMF.

III. RÉSULTATS DU PROGRAMME -EFFICACITÉ

Pour une analyse exhaustive des activités menées par le programme, on retiendra l'organisation des activités telle que décrite dans le PAA 2008. Les objectifs retenus pour l'année 2008, recoupent les objectifs des années précédentes et ceux du PRODOC, tout en reflétant les dernières évolutions stratégiques.

1. Résultats du programme en termes d'opérationnalisation du cadre légal, réglementaire et stratégique

A. Interventions du programme sur le cadre légal et réglementaire

Ces interventions sont inscrites dans les PAA 2007 et 2008. En 2008, elles relèvent du résultat ci-dessous :
Produit 1. Le cadre légal, réglementaire et institutionnel d'intervention des IMF est opérationnel et performant.

Sous Produit 1.1 Le cadre légal et réglementaire des IMF est complété diffusé et opérationnel

- 1.1.1 *Accompagner la Commission de Supervision Bancaire et Financière (CSBF) dans l'élaboration et la publication des instructions et circulaires manquantes pour la loi*
- 1.1.2 *Informers les différents acteurs sur la réglementation*
- 1.1.3 *Réaliser des séances de formations auprès des IMF pour la mise en application de la nouvelle loi*
- 1.1.4 *Accompagner le processus de mise en conformité des IMF avec la loi*

Constats

A fin 2008, sur un total de 38 structures recensées par la CNMF³⁸ :

- 11 IMF sont agréées par la CSBF conformément à la loi 2005-016 dont 2 de niveau 1, 7 de niveau 2 et 2 de niveau 3.
- 30 IMF sont sensibilisées à la nouvelle loi par la CNMF.
- Sur 18 IMF informelles inventoriées par la CNMF, 8 ont déjà déposé leurs demandes d'agrément et les autres prévoient de le faire.

Compte tenu des difficultés pour certaines IMF de rassembler les informations nécessaires à la constitution du dossier de demande d'agrément, la CNMF est intervenue pour demander la prolongation du délai de dépôt des dossiers (fixé à août 08, puis à décembre 2008) qui est cependant déjà dépassé.

L'intervention du programme et de la CNMF a consisté jusqu'à présent à :

- Donner des avis à la CSBF sur les projets d'instruction (avis sur le projet d'instruction relatif à la transparence des IMF) et sur la mise en place de la Centrale des Risques (la CNMF siège au comité de pilotage du projet).
- Diffuser auprès des IMF les textes réglementaires et les exigences relatives au nouveau cadre réglementaires et identifier les contraintes à leur adoption, au travers de 2 séances de formation organisées avec l'API FM et la publication d'un recueil des textes réglementaires.
- Sensibiliser la population et les instances juridiques et politiques (comme les tribunaux, l'assemblée nationale) à travers les médias sur l'existence de la loi régissant les activités de microfinance.
- Intervenir au cas par cas, dans certains dossiers d'IMF (ACOA, CECAM, CEM) pour faciliter les échanges avec la CSBF et éventuellement avec le tribunal (CEM).

Exemple de l'intervention de la CNMF dans le dossier ACOA

L'ACOA est une IMF qui s'est constituée par désaffiliation du réseau OTIV Zone littorale.

En 2002, le réseau OTIV-ZL connaît une crise de liquidités suite au placement de ses excédents d'épargne en Bons du Trésor. Celle-ci est le point de départ d'une crise plus large qui s'est traduite par une remise en cause de la gestion du Réseau opérée avec une assistance technique. Les dirigeants de 4 caisses urbaines ont décidé de désaffilier leurs caisses de l'OTIV ZL et de créer le réseau ACOA.

³⁸ Rapport annuel 2008 – programme finance inclusive MAG 00609-31. Janvier 2009.

L'OTIV-ZL et l'APIFM ont demandé aux dissidents de réintégrer leur réseau initial. Le secrétariat général du Ministère des Finances a suggéré que le réseau soit indépendant s'il s'avère qu'il peut être autonome. La CNMF a appuyé financièrement le réseau.

Entre temps, des dérives au niveau de la gouvernance ont été constatées. Des détournements ont été enregistrés. Les informations n'étaient plus fiables. Le réseau n'a pas été audité depuis plusieurs années. La CSBF a par conséquent suspendu l'instruction de la demande d'agrément de l'ACOA. Il a été convenu entre la CSBF et la CNMF que l'ACOA présente l'état des lieux de son portefeuille audité ainsi que le schéma de son institutionnalisation.

La CNMF a élaboré les termes de référence pour mettre en place un administrateur provisoire mais la CSBF a recommandé un administrateur délégué. Les nouveaux termes de références sont en cours d'approbation à la CSBF.

L'ACOA dispose d'une forte capacité de communication liée à son enracinement local qui lui permet de mobiliser les autorités locales dans son processus de reconnaissance.

Observations

- (i) Il semble persister des différences de vue entre la CSBF et la CNMF. La CSBF se positionne comme la structure de contrôle et de supervision des IMF agréées. Elle attend de ce fait des mesures de type disciplinaire de la CNMF pour les IMF non agréées. Le programme a engagé un processus de clarification du mandat de la CNMF au sein du Ministère des Finances (voir ci-dessous) qui devrait contribuer à rendre plus lisibles les rôles dévolus à chacune de ces instances.
- (ii) Les limites aux réalisations du programme dans ce domaine tiennent d'une part, à la nécessité d'une clarification du mandat de la CNMF (processus engagé) et à la faiblesse des associations professionnelles qui ne jouent pas suffisamment leur rôle d'interface entre IMF et CSBF pour faciliter l'instruction des dossiers de demande d'agrément.
- (iii) La difficulté à obtenir les agréments témoigne aussi de la faible capacité des IMF à produire des plans d'affaires, de la faiblesse de leur SIG à produire l'information nécessaire, de leur difficulté à présenter des engagements dans la durée de leurs partenaires financiers, à montrer un mécanisme de gouvernance sécurisant, une structure financière solide et un système de contrôle interne renforcé.
- (iv) Il pourrait être utile que, dans un horizon assez court, la CNMF avec les associations professionnelles, identifie les IMF ayant besoin d'un appui particulier pour la constitution de leurs dossiers de demande d'agrément afin de leur financer les appuis nécessaires. La prolongation d'une situation où la majorité des IMF en activité est hors légalité est préjudiciable à l'ensemble du secteur et à sa clientèle. La poursuite des formations des IMF, sur la connaissance des textes de lois et instructions et sur les conditions et conséquences de la mise en place de la CRM, à travers une collaboration CNMF et Associations professionnelles, semble encore indispensable.

B. La révision de la SNMF et son approbation par le gouvernement

La révision de la SNMF figurait dans les activités programmées en 2007. En 2008, elle s'inscrit dans le cadre du résultat suivant du PAA :

Sous Produit 1-2 Le cadre institutionnel d'intervention est en place et favorable au développement.

- 1.2.1 Faire adopter la Stratégie Nationale de Microfinance (SNMF) alignée au Madagascar Action Plan (MAP), par le Gouvernement.
- 1.2.2 Mobiliser les fonds pour financer la mise en œuvre de la SNMF.

Constats

L'évaluation programmée de la SNMF a été effectuée et a permis sa mise en cohérence avec les objectifs du MAP. Les axes de la SNMF 2008-2012 ont été repris dans le cadre du dialogue présidentiel et ont été assortis d'un calendrier d'exécution.

Le Plan d'actions de la SNMF (2008 -2012) actualisé et budgétisé a été approuvé par le Conseil du Gouvernement du 11 novembre 2008.

Le financement de la SNMF, auquel contribue le présent programme, est estimé à 60 millions USD, dont 40 millions USD de financements complémentaires à mobiliser.

Un forum des partenaires techniques et financiers organisé par la CNMF en partenariat avec l'APIFM devrait se tenir à cet effet dans le courant du premier semestre 2009.

Observations

L'évaluation de la SNMF constate que « la stratégie et ses processus de réalisation n'ont pas été présentés de telle façon que les différents acteurs puissent s'identifier facilement aux actions qui leurs sont assignées ni surtout de s'approprier la responsabilité de sa réalisation. Le financement des activités allait dans le sens des perspectives déjà en place des bailleurs et non selon les besoins spécifiques définis dans la SNMF. Les critères d'appui échappent, par ailleurs, aux acteurs de pilotage. Les financements qui ont été prédéfinis par les bailleurs entraient toutefois dans le cadre des actions prévues par la SNMF ».

L'appropriation de la SNMF par les acteurs du secteur semble devoir encore progresser à Madagascar. Elle pourrait tirer avantage d'un approfondissement dans trois directions :

- Une meilleure concertation et implication : par la conduite d'un processus de consultation plus poussé avec les acteurs du secteur, en particulier (i) avec les IMF (moyennant la tenue d'ateliers décentralisés de validation des constats et de recueil des propositions) pour intégrer leurs préoccupations (concurrence, SIG, formation du personnel, gouvernance, etc.) et (ii) avec les partenaires techniques et financiers pour leur implication cohérente dans le financement du secteur.
- Une meilleure visibilité sur son efficacité et la mesure de ses effets : par l'analyse de données statistiques fiables qui permettent l'établissement de données de référence et d'indicateurs pertinents de résultats, et qui justifierai les choix stratégiques opérés. Des outils de suivi évaluation de la mise en œuvre de la SNMF doivent être conçus à cet effet.

- L'identification des facteurs de blocage relatifs à l'environnement des affaires : environnement judiciaire, fiscalité, limitations réglementaires (plafonds), taux d'intérêt, etc. afin de permettre l'interpellation des pouvoirs publics sur ces questions.

2. Résultats du programme en termes de renforcement des structures transversales (CNMF – APU)

Les actions du programme de renforcement de ces structures relèvent dans le PAA 2008, du sous produit 231-2 : *Le cadre institutionnel d'intervention est en place et favorable au développement* et du produit 233 : *Le renforcement des capacités des RH des structures transversales (CSBF, CNMF, APU) et des IMF est réalisé.*

A. L'appui à la CNMF dans l'exercice de sa fonction

Un des principaux axes du programme consiste à renforcer le dispositif institutionnel de coordination du secteur, c'est-à-dire le comité de pilotage de la SNMF et la CNMF qui en exerce le secrétariat exécutif. Ces actions sont programmées dans le PRODOC et chaque année dans les PAA. En 2008, elles sont inscrites dans le cadre du sous-produit 231-2 : « *Le cadre institutionnel d'intervention est en place et favorable au développement* », sous la forme :

1.2.3 Réaliser une étude institutionnelle et organisationnelle de la Coordination Nationale de Microfinance (CNMF).

1.2.4 Réactualiser les mandats et organisation de la CNMF en vue de sa pérennisation.

Le rôle de la CNMF est précisé dans le document de stratégie nationale. Elle assure :

- La coordination de la politique générale du Gouvernement en matière de microfinance et de promotion du secteur, le suivi des activités et des opérations des intervenants et l'évaluation des performances des programmes tout en apportant une attention particulière à la réflexion générale sur le secteur. En outre, la CNMF est l'organe de validation assurant la cohérence et la conformité des projets et programmes selon la Stratégie et leur orientation sur les pratiques optimales ;
- La gestion du Centre de Ressources et de la base de données sur le secteur ;
- Les rencontres sur le secteur ;
- Le secrétariat du Comité de Pilotage de la SNMF.

Le Comité de pilotage a été mis en place par arrêté du Ministère de l'Economie et des Finances en octobre 2004. Il est composé de 10 membres (Etat, AP, APB, bailleurs). Sa présidence est tournante et elle est assurée successivement par les 2 Associations Professionnelles.

Le Comité de pilotage assure le suivi évaluation de la mise en oeuvre du Plan d'action de la SNMF. Il propose des mesures d'adaptation, recherche la cohérence des interventions dans le secteur avec la SNMF et dans ce cadre, assure la supervision des programmes de développement du secteur. Il organise les tables – rondes des bailleurs de fonds. Il se réunit environ une fois par semestre.

Constats

Les rôles du CP et de la CNMF semblent encore mal compris des différents acteurs du secteur, qui à ce stade, en mesurent difficilement les apports. A cela quelques raisons majeures :

- La faible connaissance et appropriation de la SNMF et de ce que peuvent en attendre les IMF en particulier ;
- La déficience des associations professionnelles dans leur rôle de représentation des intérêts de la profession et de courroie de transmission entre IMF et Ministères et bailleurs ;
- Le climat encore concurrentiel au niveau institutionnel, entre Ministères et entre bailleurs, où le Ministère des Finances peine à faire reconnaître l'autorité de la CNMF en tant qu'instance de coordination et de promotion ;
- Les faibles niveaux de réalisations de la CNMF (base de données, mise en place fonds multi bailleurs, études, formations, etc.) et d'intervention du comité de pilotage³⁹ ;
- Le positionnement de la CNMF entre agence d'exécution des programmes du PNUD en microfinance et organe de coordination du secteur.

Afin d'améliorer l'efficacité de la CNMF, des initiatives ont été prises dans le cadre du programme, qui portent sur son renforcement organisationnel :

- La mise en place d'un assistant technique FENU, expert international en microfinance, à la Coordination nationale en juillet 2007, alors que cette action était prévue dès le démarrage du programme en 2005.
- Une étude « institutionnelle et organisationnelle de la CNMF » confiée à un cabinet d'audit qui a transmis en 2008 un premier rapport intermédiaire examiné par le programme et la CNMF⁴⁰. Le rapport final faisant état de recommandations pour la réorganisation de la CNMF et son niveau de rattachement au sein du Ministère a été communiqué en janvier 2009. Il doit faire l'objet d'un examen sur la suite à donner et les moyens à y investir.
- Un plan de communication en cours d'élaboration, qui s'est accompagné en 2008 d'un certain nombre de production de supports de communication (dépliants sur la CNMF et la SNMF, document de microfinance, logo et slogan de la CNMF, etc.).

Extraits de l'étude institutionnelle et organisationnelle de la CNMF (Cabinet Mazars Fivoarana – janvier 2009).

La CNMF est actuellement un service au sein de la Direction du Trésor et ne dispose pas de ce fait de l'autonomie nécessaire dans l'exercice des fonctions définies dans la SNMF. Il n'existe pas de textes réglementaires définissant la structure de la CNMF. L'objectif visé est donc de repositionner la CNMF en vue d'affirmer son leadership sur la promotion du secteur en la transformant en Direction au sein du Ministère et de définir par arrêté ministériel la structure d'organisation de la CNMF.

Le rattachement de la CNMF en Direction rattachée conférerait à la CNMF une large initiative dans la réalisation de ses missions : elle dépendrait alors directement du secrétariat général.

Elle pourrait éventuellement devenir Ordonnateur secondaire et/ou personne responsable des marchés publics (sur décision du Ministre), donc habilitée à signer les marchés publics.

En conséquence, une réorganisation de la CNMF devrait être engagée qui porterait (i) sur la clarification des fonctions, dans le cadre d'un nouvel organigramme ; (ii) la réalisation d'un manuel de procédures couvrant

³⁹ Voir Annexe 5 – Synthèses des CP

⁴⁰ Voir Annexe 6-organigramme CNMF

ses différentes activités ; (iii) la mise en place d'un SIG , dont un outil de gestion de la base de données sur le secteur ; et (iv) la dévolution d'un budget stable et suffisant.

- L'effectif de la CNMF a été renforcé par le recrutement d'un responsable juridique, 3 chargés d'étude et une assistante de Direction en 2008. La nomination récente (fin 2008) d'une adjointe au coordonnateur national, antérieurement en position de coordinatrice du secteur, est un signal positif du renforcement des compétences de la CNMF, quoiqu'un peu tardif par rapport au démarrage du programme.
- Sur ces bases, l'élaboration prévue du plan de renforcement des capacités de la CNMF et d'un calendrier de transferts progressif des compétences entre équipe d'appui technique (y compris la CTR) et équipe ministérielle devrait pouvoir être achevée avec mise en oeuvre en 2009. Pour chaque service/département, un binôme devrait être constitué entre personnel d'appui du programme et personnel de la CNMF. Les demandes d'appui sont en cours d'identification et le PAA 2009 devrait intégrer l'ensemble de ces activités.

Observations

- (i) La CNMF s'imposera d'autant plus face aux différents intervenants du secteur qu'elle disposera des ressources humaines qualifiées et des outils (base de données sur le secteur, outils de communication) appropriés pour exercer ses fonctions. Des initiatives ont été prises dans ce sens en 2008 qui devraient donner de premiers résultats en 2009. Ces efforts seront à poursuivre au-delà de 2009.
- (ii) L'effort de clarification devrait également être mené au niveau de la programmation et du reporting des activités du programme et des activités de la coordination, elle-même. C'est-à-dire mettre en place une programmation et un reporting portant sur l'ensemble des activités de la CNMF, financées par le PNUD et FENU, par le gouvernement et par d'autres bailleurs. Ceci contribuerait à mesurer l'ampleur des interventions de la CNMF, à en apprécier la cohérence et à distinguer les niveaux de responsabilité respectifs entre équipe programme et équipe ministérielle⁴¹.

Le Haut conseil pour la Microfinance

Le PAA 2008 prévoyait de réaliser une étude sur le Haut Conseil pour la Microfinance (HCNMF) et de mettre en place les organes structurants.

Cette initiative inscrite dans la SNMF, vise à créer une plateforme ministérielle, avec une représentation des PTF pour jouer un rôle politique dans la coordination, l'harmonisation et l'alignement des interventions. Le HCNMF devrait disposer d'un pouvoir plus élargi que celui de la CNMF ou du CP dans la coordination des interventions, dans la mobilisation de toutes les parties prenantes, à une échelle macro. Le CP devrait jouer un rôle de comité Exécutif, avec la CNMF comme organe exécutif.

L'idée de cette nouvelle instance a fait l'objet de discussions au sein du Comité de Pilotage et ne fait pas l'unanimité. Il est à craindre en particulier un brouillage de la mission de la CNMF. Les résultats de l'étude institutionnelle et organisationnelle de la CBMF sont attendus avant de prendre d'avancer sur ce sujet.

⁴¹ Voir Chapitre III- Efficience

B. La mise en place d'une base de données sur le secteur

Cet objectif fait partie des priorités du programme depuis son démarrage. On la retrouve dans le PAA 2008, sous la forme suivante, associée à la mise en place de la Centrale des risques :

Résultat 1-3 Le contrôle, le suivi et la surveillance des IMF sont assurés

1.3.2 Contribuer à la mise en place de la centrale de risque

1.3.3 Réaliser une étude de faisabilité pour la mise en place d'une base de données sur le secteur au sein de la CNMF

1.3.4 Mettre en place et opérationnaliser la base de données

La Centrale des risques de la Microfinance

La centrale des risques de la microfinance est un projet financé par MCA Madagascar. Le projet consiste à élaborer et mettre en œuvre un système qui va centraliser les données sur les crédits octroyés par les institutions de microfinance (IMF) agréées auprès d'une base de données centrale gérée par la Commission de Supervision Bancaire et Financière (CSBF Direction Microfinance).

La mise en œuvre de ce système répond à deux objectifs liés. Pour l'autorité de supervision, il s'agit de mesurer et évaluer l'exposition des IMF aux risques, établir une typologie de risque et prévenir les risques systémiques. Au niveau des IMF, l'objectif est de déceler et prévenir le surendettement d'un emprunteur potentiel, et d'établir son profil de risque pour prendre une décision fiable, objective et rapide en matière de crédit.

A ce titre, les IMF agréées sont obligées de faire une déclaration périodique auprès de la CRM comprenant en particulier les informations sur les tiers (emprunteurs, garants avec leurs signalétique et qualification) et sur les crédits (caractéristiques, situation ou qualification, incidents, etc.). Ces informations sont centralisées, traitées et restituées sous forme de situation agrégée d'endettement d'un tiers et/ou sous forme de transaction d'analyse du secteur. Ceci a requis la mise en œuvre d'un référentiel commun à l'ensemble du secteur, élaboré conjointement avec la CSBF et la Coordination Nationale de la Microfinance (CNMF).

Le projet a démarré en Juin 2008 et est prévu de se terminer en Juin 2009. Après l'étape de conception et développement du système, il a été effectué une formation de l'ensemble des IMF recensées au niveau de la CNMF. Il a été également effectué un appui spécifique à chaque IMF pour s'assurer qu'elle puisse utiliser de manière optimale la CRM. Cet appui se traduit par des recommandations sur le système de gestion en général (organisation, procédures, système informatique). Environ une trentaine d'IMF et plus de 500 agents étaient concernés par les formations et appuis.

Actuellement, le projet entre dans sa phase de mise en œuvre. Le système est installé auprès des serveurs de la Banque Centrale de Madagascar. Certaines IMF ont commencé à effectuer des tests pratiques. Le cadre réglementaire qui va régir le système est en cours de finalisation auprès des autorités de supervision.

Constats

L'opérationnalisation d'une base de données statistiques sur le secteur est un projet inscrit dans le programme depuis le démarrage. A fin 2008, les travaux de sélection du cabinet, fournisseur du système, ont été effectués et attendent l'approbation du PNUD pour le décaissement de la première tranche de mise en œuvre.

Il est prévu d'intégrer la Base de Données de la CNMF (BD CNMF) à la CRM. Elle devrait en utiliser les mêmes référentiels. Par ailleurs, la CRM va alimenter la BD CNMF en données agrégées sur les tiers et les crédits. Cette intégration a été conçue dans l'optique de limiter les déclarations multiples d'une même information par les IMF.

Observations

Une base de données rapidement opérationnelle aurait joué un rôle important dans la communication de la CNMF avec les IMF et avec les partenaires techniques et financiers, notamment pour la mobilisation de fonds pour la SNMF.

Elle aurait contribué à donner des signaux clairs pour le secteur de la capacité de coordination de la CNMF. Elle aurait permis d'exercer une pression forte pour une meilleure transparence des IMF (à une époque de repli sur soi des IMF craintives de la concurrence).

Sa conception en cohérence avec celle de la CSBF (base de données et centrale des risques), devrait éviter aux IMF des obligations de reporting redondants.

C. La mise en place d'une association professionnelle unique des IMF

Ce n'est qu'en 2008, que des actions précises sont inscrites en appui à la constitution de cette association professionnelle.

Les activités relatives aux associations professionnelles visent son propre renforcement et le développement des formations :

- *Sous-produit 231-2 : « Le cadre institutionnel d'intervention est en place et favorable au développement », sous la forme :*
 - 1.2.7 *Faire une étude pour la mise en place de l'Association Professionnelle Unique (APU)*
 - 1.2.8 *Mettre en place l'APU*
- *Sous-produit 233-2 : Des partenariats avec les structures de formation existantes sont établis pour le renforcement des capacités des IMF*
 - 3.2.2 *Conclure des conventions de partenariat avec les Associations Professionnelles (AP) pour la formation des IMF*

Constats

Dans son article 61, la loi prévoit la mise en place de l'Association Professionnelle Unique (APU). Par ailleurs, la SNMF fixait la constitution de l'Association « dès la mise en oeuvre du nouveau cadre réglementaire ». Mais à ce jour, les 2 associations existantes ne sont pas parvenues à un accord en vue de leur regroupement.

L'APIMF a été créée dans le cadre de l'ancienne loi 96-020 sur les institutions financières mutualistes, et ne regroupe de ce fait que les IMF mutualistes.

L'AIM regroupe les autres IMF, non mutualistes, associatives ou sociétés commerciales.

Jusqu'à présent, le programme est intervenu de façon très limitée en appui à ces associations professionnelles, et essentiellement au travers de la signature de protocoles de collaboration pour l'organisation de formations, ou de conférences :

- Contrat pour la tenue d'un Atelier de formation sur la nouvelle réglementation et les conditions d'une bonne gouvernance pour TIAVO, juillet 07 ;
- Contrat pour la Reproduction de la Focus note sur les taux d'intérêts des IMF mutualistes, 2008 ;
- Elaboration du document sur la microfinance à Madagascar, pour la préparation du forum des bailleurs de fonds en 2009

Trois initiatives récentes sont cependant à signaler :

- L'appui apporté à l'AIM pour l'harmonisation de ses statuts par rapport à la loi (2007).
- Une étude (en attente d'approbation du PNUD) pour la mise en place d'une association professionnelle unique des IMF, conformément aux textes de la loi sur la microfinance. L'AG constitutive de l'Association Professionnelle Unique est programmée pour juin 2009.
- L'élaboration prévue pour 2009 (déjà inscrite au PAA de 2008) d'un plan de renforcement des capacités pour l'association professionnelle et pour les IMF, dans l'objectif de mettre en place un dispositif de formation pérenne.

Observations

- (i) Les associations professionnelles restent encore faiblement actives dans leurs rôles spécifiques de représentation de la profession et de défense de ses intérêts. Le cloisonnement des AP entre mutualistes et non mutualistes, héritage de l'histoire de la Microfinance à Madagascar, et la faiblesse des moyens dont elles sont dotées participent de ce peu de visibilité. Les retards observés dans la mise en place de l'Association Unique tendent à paralyser les activités des deux associations (AIM et APIMF) car leurs ressources sont suspendues, en particulier au niveau de l'APIFM (arrêt du financement FIDA et suspension du paiement des cotisations des membres dans l'attente de directives à ce sujet).
- (ii) Cette situation de blocage pénalise aussi bien les IMF confrontées à une modification du paysage de la microfinance (nouvelle réglementation, nouvelle concurrence, mise en place centrale des risques, etc.) que la CNMF, qui a besoin de cette interface avec les IMF, pour jouer correctement son rôle de promotion -coordination du secteur.
- (iii) Il serait souhaitable qu'une fois créée, l'association professionnelle participe avec la CNMF à l'élaboration de la programmation des activités annuelles afin de porter les préoccupations des IMF et de prendre la place qui lui est dévolue dans le processus d'animation du secteur en complément de celui de la CNMF. Sa participation à la programmation annuelle contribuera à accélérer le processus d'appropriation de la SNMF par les IMF.
- (iv) Le programme pourrait apporter une expertise à l'AP pour l'aider à :
 - se doter d'un plan d'affaires réaliste clarifiant les conditions de sa viabilité ;
 - diagnostiquer et élaborer des propositions de règles loyales de concurrence entre ses membres (et les banques de microfinance) ;
 - concevoir un programme de formation approprié aux IMF et rechercher les partenariats nécessaires.
- (v) Un budget, dans le cadre du programme finance inclusive, pourrait être alloué les prochaines années de façon dégressive pour financer le fonctionnement de l'APU sur la base d'un plan d'affaires prévoyant la génération de ressources propres.

3. Résultats du programme pour une offre de produits et services financiers adaptés

Les activités à mener dans ce cadre se retrouvent dans le PAA 2008, au niveau du :

- *Produit 234 : Une offre accrue et viable de produits et services de Microfinance adaptés aux besoins des groupes cibles est disponible dans les zones de concentration.*
Sous-produit 234.1 : Les études sur les besoins de services financiers non couverts dans les zones de concentration sont réalisées
Sous-produit 234.2 : Un diagnostic organisationnel et financier des IMF est effectué (Conclure des conventions de partenariats avec les IMF).
- *Produit 232 : La gestion des IMF est améliorée*

A. Les études sur les besoins non couverts

Constats

4 études ont été menées dans le cadre du programme pour l'extension des services financiers dans 4 régions peu desservies en services de microfinance, la région Anosy, la région Itasy, et les deux nouvelles régions de concentration du PNUD Vatovavy et Fitovinany et Atsimo Andrefana⁴². Ces études ont été suivies d'effets dans 4 régions (excepté dans l'Itasy) : (i) création de l'IMF FIVOY dans l'Anosy (accompagnée par le FRIF), (ii) identification des IMF partenaires potentiels dans les 2 autres régions (Vola Mahasoia et TIAVO) et de leurs besoins de renforcement des capacités (Rating de Vola Mahasoia, et études en cours sur TIAVO).

L'équipe programme et la CTR ont apporté un appui technique à la formulation des programmes PROSPERER et AROPA sur financement FIDA, qui sont destinés à accroître et à renforcer l'offre de services dans 5 régions⁴³. Ces programmes démarrent en début 2009.

Observations

- (i) Ces études sont cohérentes avec l'objectif énoncé par la SNMF d'une offre de services étendue pour un meilleur taux de couverture du territoire malgache. Elles ont préfiguré un dispositif opérationnel démarré dans l'Anosy et en voie de l'être dans les 2 autres régions.
- (ii) D'autres études en voie de réalisation ou prévues en 2009 vont traiter de questions qui constituent des facteurs de blocage pour le développement des services de microfinance : le refinancement des IMF, les fragilités des systèmes mutualistes⁴⁴, les causes et les solutions de la dégradation du portefeuille des IMF à Madagascar, l'état des lieux de l'IMF ACOA (caisses désaffiliées du réseau OTIV-Toamasina). Un certain nombre d'études pour une offre de services financiers adaptés au milieu rural, en particulier, devraient être menées dans le cadre des projets du FIDA avec l'appui méthodologique de la CTR du FENU. Les études citées s'inscrivent en cohérence avec le diagnostic du secteur de la Microfinance à Madagascar. On peut regretter cependant que des études tendant à faire partager des innovations technologiques ou en termes d'outils n'aient pas été programmées.
- (iii) Le choix des deux régions de concentration du PNUD résulte d'études préalables menées au niveau du PNUD sur leurs niveaux de pauvreté. Le FENU ne semble pas avoir été impliqué dans le choix des régions et dans la décision d'y concentrer les activités du PNUD, y compris

⁴² Etude sur les besoins financiers dans les deux régions.

⁴³ Analamanga, Itasy, Haute-Matsiatra, Vatovavy Fitovinany et Sofia.

⁴⁴ Voir annexe 11- présentation du cas CECAM

de microfinance. Mais il intervient en appui technique dans sa mise en œuvre, en particulier à ce stade dans la conduite des études de sélection des IMF partenaires.

- (iv) L'approche de développement de la microfinance dans ces deux régions est conçue en lien avec les approches et les besoins des autres programmes du PNUD dans ces régions. Par exemple, le programme emploi et revenu, le VIH/SIDA, la gouvernance, la protection de l'environnement. Les modalités de mise en œuvre seraient encore non définies, mais il ne semble pas que les mécanismes du FRIF et du CI mis en place seront sollicités. La mise en œuvre de ce type de programme au sein du programme Finance Inclusive pose un problème de cohérence de la démarche et de clarification du mandat de la CNMF, agence d'exécution de programmes et/ou agences de coordination des politiques et programmes relatives au secteur.

B. Les formations aux IMF

Le programme avait inscrit en 2008, les activités « *Conclure des conventions de partenariat avec les Associations Professionnelles (AP) pour la formation des IMF* » dans le cadre du produit 233: *Le renforcement des capacités des RH des structures transversales (CSBF, CNMF, APU) et des IMF est réalisé.*

Constats

Les formations réalisées ont porté sur les thèmes suivants :

- Mesure et contrôle des impayés, calcul et fixation des taux d'intérêt ;
- SIG Loan Performer ;
- Plan comptable des établissements de crédit ;
- le CAE ;
- La nouvelle réglementation et les conditions d'une bonne gouvernance d'une IMF.

Observations

- (i) Les thèmes de formation abordés sont pertinents mais très limités. L'activité de formation, qui à priori ne relève pas de la CNMF, reste contrainte par la faiblesse des dispositifs de formation en microfinance existants, la faiblesse de l'expertise (2 formateurs agréés CAPAF) et en particulier par le peu de moyens dont disposent les Associations professionnelles.
- (ii) Des besoins importants de formation devraient à priori s'exprimer autour de la mise en conformité des IMF au nouveau cadre réglementaire, de la maîtrise des outils de gestion des IMF (SIG, contrôle interne), de la mise en place de véritables politiques de ressources humaines, de la définition des nouveaux produits et des outils marketing, etc.
- (iii) Le programme Finance Inclusive peut estimer nécessaire d'intervenir ponctuellement sur l'organisation de formations considérées comme indispensables (mise en conformité avec le cadre légal et réglementaire, par exemple), pour répondre à un besoin partagé par l'ensemble des IMF, mais ce n'est pas sa vocation.

- (iv) Il serait nécessaire que la CNMF, dans le cadre du programme, engage avec les partenaires appropriés (association professionnelle, cabinets de conseils et de formation, CAPAF, etc.) et l'expertise externe nécessaire, une réflexion pour la mise en place d'un dispositif pérenne de formation pour les praticiens du secteur de la microfinance.

C. La diffusion des produits et services financiers innovants (la diffusion du CAE)

Ces activités inscrites dans le PAA 2008, relèvent du sous produit 234.3 : *Des produits et services financiers innovants développés par les IMF dans les zones de concentration :*

| 234.3.3 Développer et consolider l'offre du Crédit Avec Education (CAE).

Constats⁴⁵

Jusqu'à présent l'activité déployée par le programme en termes de diffusion de produits et services s'est traduite par la diffusion du produit Crédit Avec Education à travers la mise en place d'un fonds spécifique : le Fonds de développement du CAE (CAE)

En 2006, Le PNUD a décidé d'étendre le programme et a lancé un appel à manifestation d'intérêt pour promouvoir le CAE auprès des IMF à Madagascar. Les IMF ayant exprimé leur intérêt ont fait l'objet d'une sélection⁴⁶ par le Comité d'investissement et le PNUD, après étude par les experts de la cellule d'appui du programme. Comité identique à celui qui opère pour le FRIF (composé d'un représentant de la CNMF, d'un représentant du MAEP, du PNUD, de l'APIFM, de l'AIM, de la BCM, et du CCIAA) mais réunit séparément.

Le fonds CAE peut être accordé sous la forme de :

- Subventions pour l'appui institutionnel destiné à financer le renforcement des capacités techniques (formation, investissement, fonctionnement pour l'extension des activités) des IMF contractantes pour le développement de leurs activités ;
- Lignes de crédit sous forme de prêt à taux zéro pour mieux toucher le public défavorisé dont les femmes ;

En 2006 et 2007, Le montant accordé s'élève à 1,165 milliards MGA (environ 582 500 USD), pour 8 IMF⁴⁷ dont 48% en lignes de crédit. L'ensemble de la ligne de crédit arrive à échéance le 30 juin 2009.

Les résultats fournis par le programme permettent de conclure à l'effet positif de ces fonds sur la croissance de l'activité, sur la période septembre 2007 – septembre 2008 :

- Le nombre d'associations de crédit à 1 132 (+ 30%) ;
- Le nombre de membres à 16 416 (+31%) ;
- Un encours d'épargne de 523,9 millions MGA (+ 74%) ;
- Un encours de crédit de 1, 49 milliards MGA (+ 80%), avec un portefeuille en légère dégradation à 4,67% de retards contre 3,85% un an avant.

Observations

⁴⁵ Voir annexe 6 –synthèse du CAE

⁴⁶ Seule l'IMF SOHATI n'a pas été retenue.

⁴⁷ OTIV ZAM, Tana, Diana, Sava, Haingonala, ODDER, AECA, CECAM

Parmi les points positifs, on retiendra (i) l'opportunité offerte par ce fonds de desservir les femmes démunies et son effet positif sur la portée des IMF ; (ii) la flexibilité des instruments du fonds, combinant subventions et lignes de crédit et (iii) L'approbation des dossiers dans le cadre du Comité d'investissement identique à celui du FRIF.

Parmi les limites dans la mise en œuvre, on peut citer :

- (i) La démarche qui consiste à créer artificiellement une demande de financement pour un type de produit qui, par ailleurs, impose de fortes contraintes méthodologiques aux IMF. Un appel à manifestation d'intérêt auprès des IMF souhaitant développer leur clientèle féminine, aurait pu être lancé en leur laissant le choix de la méthodologie et les sélectionnant précisément sur leurs capacités à la développer.
- (ii) L'option retenue d'accompagner la diffusion d'un produit spécifique, alors qu'il n'a pas encore été démontré, en particulier en zones rurales, à Madagascar, que le produit CAE en tant que tel (sur la méthodologie FFH) était pérenne.
- (iii) La non visibilité du FENU dans ce processus. Il ne semble pas avoir participé à la sélection des IMF et à son suivi. Les fonds sont issus du PNUD, mais n'ont pas été intégrés au FRIF dont un des objectifs est de servir de levier aux fonds des autres partenaires techniques et financiers.
- (iv) Le changement de stratégie du PNUD, en cours de programme, au sujet du financement de cette activité, sans les conclusions d'une évaluation. Le PNUD a modifié sa stratégie en 2008, en décidant de concentrer ses interventions sur deux régions. Il ne serait plus envisagé de poursuivre cette activité en tant que telle (ne figure pas dans le CPAP). Le devenir des fonds engagés n'est pas encore clarifié à ce jour.

D. Le Fonds de Renforcement Institutionnel et Financier (FRIF)

Appuyer les IMF dans via le Fonds de Renforcement Institutionnel et Financier (FRIF) est une activité inscrite au PAA dans le cadre du « *Résultat 234.6 Un mécanisme viable pour le refinancement des IMF élaboré et fonctionnel* », qui prévoyait également de (i) Réaliser une étude sur l'amélioration de l'accès des IMF au refinancement et (ii) Suivre et évaluer les résultats du forum.

Le refinancement des IMF

Cette question n'a pas encore été traitée dans le cadre du programme, bien qu'elle soit inscrite en résultat et en activité depuis son démarrage. Une étude sur l'amélioration de l'accès des IMF au refinancement va finalement démarrer en 2009 (consultants retenus). Elle devrait être suivie de recommandations pour la mise en œuvre de solutions adaptées. Cette question prégnante à Madagascar, est déterminante pour augmenter la portée des IMF, mais elle va aussi devenir un facteur discriminant entre les IMF fortement capitalisées et ayant accès aux lignes de crédit de leurs actionnaires et les autres IMF, dont les mutuelles qui seront bientôt aussi concurrencées sur la collecte de l'épargne.

Constats :

Le fonds FRIF dispose des instruments suivants :

- Des subventions pour l'appui institutionnel destiné à financer le renforcement des capacités techniques (formation, équipement, appui dégressif au fonctionnement) des IMF contractantes pour le développement de leurs activités ;
- Des prêts à des taux proches de ceux du marché ;
- Des dépôts de garantie pour une couverture dégressive des risques dans le cadre de refinancement des IMF.

Les demandes des IMF sont approuvées par un Comité d'Investissement, sur la base de l'analyse faite par le FENU, le CTR et le bureau de Johannesburg, et sont régies par des contrats de performance.

Suite à une mission d'évaluation conduite en avril 2006 et au dépôt de demandes d'autres IMF, sur 12 demandes exprimées, un total de 5 IMF⁴⁸ ont bénéficié du financement du fonds (SIPEM, ADEFI, FIVOY, CECAM et MICROCRED), soit 2 structures SA et 3 mutuelles.

Un montant total de 2 082 033 000 MGA, soit environ 1 040 017 USD⁴⁹ a été accordé, dont 45 % sous forme de subventions (fonctionnement et investissement) et le reste en prêt moyen terme sur 5 ans aux conditions du marché⁵⁰.

Les subventions accordées ont accompagné le développement du SIG de SIPEM et de CECAM et ont facilité l'ouverture d'un bureau de MICROCRED à Tamatave et l'ouverture d'environ 7 caisses pour FIVOY. Trois demandes sont actuellement en instance d'instruction, mais l'absence de fonds supplémentaires ne permet plus de répondre aux demandes.

Observations

(i) Les atouts du FRIF :

- Les montants accordés correspondent à des besoins justifiés par les IMF et figurant dans leur plan d'affaires ;
- Le FRIF présente une grande flexibilité sur les instruments financiers, sans contraintes sur l'allocation des fonds auprès des IMF ;
- L'objet de la demande est libre, mais conditionné à une appréciation de l'IMF au travers d'une analyse institutionnelle menée par la cellule d'appui et le FENU ;
- L'approbation des dossiers des IMF est soumise à un Comité d'investissement ouvert aux autres acteurs du secteur (MAEP, AP, BF, CNMF) avec avis de non objection du FENU (sur les fonds FENU). Ce mécanisme assure une transparence dans l'allocation des fonds aux IMF qui va dans le sens de la responsabilisation des acteurs du secteur ;
- Les contrats sont adossés à la réalisation de performances telles qu'élaborées dans les plans d'affaire des IMF ;
- Le programme a su montrer une certaine souplesse vis-à-vis du respect des objectifs de performance. Une évaluation qualitative complémentaire en cas de problèmes a eu lieu dans le cas de FIVOY ;

⁴⁸ Voir annexe 7- Tableau des allocations du fonds FRIF

⁴⁹ 1 USD = 2 000 MGA

⁵⁰ 12%

- Les indicateurs demandés sont faciles à produire pour les IMF dotées de SIG et sont alignés sur les indicateurs du Mix Market ;
- Les procédures de traitement des dossiers et de décaissement sont relativement rapides.

(ii) Les limites du FRIF:

- La faiblesse relative des prêts accordés relativement à la taille des IMF (équivalent 10 jours de décaissement pour SIPEM) limite l'impact de ce fonds sur le développement des IMF ;
- Les biens acquis sur financement du FRIF restent propriété du FENU, sous réserve de la dévolution des biens à l'issue du projet, ce qui occasionne certaines incertitudes pour le futur (cas des véhicules, par exemple) ;
- Un effet de levier limité sur la mobilisation de ressources complémentaires auprès des autres bailleurs : L'objectif de ce fonds était d'encourager les autres partenaires financiers à y participer dans la perspective de la mise en place d'un fonds multi bailleurs de renforcement du secteur (objectif de la SNMF), en particulier à travers le renforcement en fonds propres des IMF (dotation en micro capital). Seul le projet MCA⁵¹ s'est doté du même mécanisme que le FRIF, avec le même Comité d'Investissement (hors Associations Professionnelles), dans le cadre du FAI⁵² mais moyennant des séances distinctes de celles tenues pour le FRIF.
- Un effet de levier limité pour les IMF : La limitation des moyens alloués au fonds FRIF ne lui permet pas d'exercer un effet déterminant sur les structures appuyées, d'autant plus, qu'excepté FIVOY, les autres IMF font partie des plus importantes du pays. Dans les cas de ces dernières, les fonds du FRIF ont constitué une opportunité, mais n'ont pas déterminé les activités prévues (extension pour MICROCRED, croissance de l'activité de crédit pour ADEFI et SIPEM, informatisation pour CECAM et SIPEM). La pertinence de l'allocation des fonds pourrait être réexaminée dans le futur, de façon à cibler le financement des innovations/expérimentations sur la base des besoins exprimés par les IMF et afin de servir de levier à la diffusion de bonnes pratiques pour l'ensemble du secteur.
- Un Comité d'Investissement peu responsabilisé : Ce comité est sensé donner son avis sur les dossiers présentés et instruits pas la cellule d'appui et le CTR. Cet avis est ensuite soumis à la non objection du FENU (bureau de Johannesburg). A Madagascar, le Comité d'investissement fait plutôt office de chambre d'enregistrement car seuls les dossiers instruits et approuvés par la cellule d'appui et le FENU lui sont présentés pour avis. Il semble qu'il n'a d'ailleurs rejeté aucun dossier jusqu'à présent. Par ailleurs, le Comité d'investissement n'a aucune visibilité sur les performances des investissements réalisés et sur les fonds finalement décaissés (qui peuvent différer des décisions suite aux difficultés rencontrées par les IMF). Il n'existe pas de tableau de bord des investissements réalisés (montants, nature, objets) et des performances des IMF appuyées (qui pourtant sont suivies par le bureau de Johannesburg).

Il y a donc nécessité de réexaminer le rôle de ce comité en fonction des attributions que les bailleurs seront prêts à lui accorder. Plutôt qu'une instance de prise de décisions, alors qu'il n'a pas de responsabilités de gestion des ressources (et donc de prise de risques), il pourrait plutôt être une instance de validation de la cohérence des investissements au regard des objectifs de la stratégie nationale.

⁵¹ Projet USAID

⁵² Fonds d'appui Institutionnel doté de 1 million USD déjà engagé et de 1 million USD en cours d'instruction.

Répartition budgétaire et niveaux d'exécution budgétaire (financement PNUD)

	PAA 2005		PAA 2006		PAA 2007			PAA 2008			TOTAL
	Part du budget	Taux exécution	Part du budget	Taux exécution		Part du budget	Taux exécution		Part du budget	Taux exécution *	
1. Le cadre institutionnel du secteur de la microfinance appuyé et renforcé	51%	46%	18%	20%	1. Le cadre légal et réglementaire est incitatif et suivi	8%	84%	231: Le cadre légal, réglementaire et institutionnel d'intervention des IMF est opérationnel et performant	47%	23%	
2. Les partenariats et les synergies développés notamment par des actions de plaidoyer	14%	0%	1%	96%	2. Le cadre institutionnel est opérationnel et performant	11%	56%	232: La gestion des IMF est améliorée	2%	0%	
3. Offre viable et pérenne de services et produits financiers par des IMF renforcées techniquement et financièrement dans un cadre légal et réglementaire adapté	9%	54%	61%	95%	3. Les performances techniques, financières et organisationnelles des IMF sont améliorées	63%	63%	233: Le renforcement des capacités des RH des structures transversales (CSBF, CNMF, APU) et des IMF est réalisé	9%	12%	
4. Les relations banques/IMF renforcées et développées en vue de l'intégration des marchés financiers	3%	0%	0,2%	18%	4. Le Programme est mis en œuvre et suivi de façon efficace	19%	111%	234 Une offre accrue et viable de produits et services de Microfinance adaptés aux besoins des groupes cibles est disponible dans les zones de concentration	38%	18%	
5. La Stratégie de la microfinance mise en œuvre	22%	36%	20%	85%				235 Une stratégie de communication est élaborée et mise en œuvre	4%	4%	
6. Suivi/évaluation			1%								
TOTAL		37%		79%			73%			56%	
BUDGET USD	725 000		661 363		CAE	185 000	174 293	CAE	57 726	21 496	2 686 363
BUDGET MGA	323 850 000					415 000	263 438		642 274	371 207	323 850 000
DEPENSES MGA		118 678 323									118 678 323
(1) DEPENSES USD		89 336		525 629			437 731			392 703	1 445 399
budget CAE			235 500	219 819							
budget hors CAE			425 863	305 810							
Part CAE dans budget			36%			31%			8%		
Taux exécution hors CAE				72%			63%			58%	

(1) montant des dépenses fourni par les auditeurs

5. Frais de fonctionnement du programme

* uniquement les dépenses directes du programme

IV. EFFICIENCE – GESTION DU PROGRAMME

1. La réalisation budgétaire traduit les principales contraintes rencontrées dans la mise en œuvre du programme

A. L'exécution budgétaire globale

Le budget du PRODOC prévoyait la répartition suivante des allocations budgétaires sur un budget total de 2 455 000 USD sur financement PNUD, pour 5 ans :

- 35% pour le cadre institutionnel du secteur de la microfinance appuyé et renforcé ;
- 5,5% pour les partenariats et les synergies développés notamment par des actions de plaidoyer ;
- 57% pour l'offre viable et pérenne de services et produits financiers par des IMF renforcées techniquement et financièrement dans un cadre légal et réglementaire adapté ;
- 0,3% pour les relations banques/IMF renforcées et développées en vue de l'intégration des marchés financiers ;
- 2,2% pour le suivi évaluation.

Le tableau montre les niveaux d'exécution budgétaire, qui sont difficilement comparables avec l'allocation d'origine, décrite ci-dessus, compte tenu des changements des axes du programme. Il ressort, cependant, les éléments suivants :

- (i) Une allocation budgétaire annuelle comprise entre 600 000 USD et 700 000 USD avec une répartition plutôt équilibrée d'environ :
 - 20% pour les coûts de fonctionnement du programme⁵³.
 - 36% et 31% du budget en 2006 et 2007 (8% en 2008) pour le fonds CAE alloué aux IMF.
 - 56%, 51% et 60% respectivement alloué en 2006, 2007 et 2008 aux appuis macro/méso et micro dans une proportion relativement comparable.
- (ii) Un taux d'exécution⁵⁴ budgétaire en deçà des prévisions. Sur un budget prévisionnel total de 2 455 000 USD, le montant des dépenses s'élèverait à environ 1 445 399 USD ou 1 628 448 USD, selon la source⁵⁵. Ce qui représente un taux d'exécution global d'environ 66%. Il est de 37% en 2005

⁵³ Ces coûts de fonctionnement apparaissent en 2005 et 2006 sous le « Résultat 5- la SNMF mise en œuvre », en 2007 sous le « Résultat 4-Le programme est mis en œuvre ». En 2008, ces coûts sont insérés dans le « Résultat 1- le cadre légal, réglementaire et institutionnel est opérationnel et performant », « sous produit 231.2.9 Mettre en œuvre et suivre la performance du Programme Finance Inclusive ». Il représenterait en 2008 (hors coût CTR FENU, environ 157 100 USD, soit environ 22% du budget total).

⁵⁴ Calculé sur la base des rapports des auditeurs (chap.3-commentaires sur le suivi et l'avancement du programme) pour les années 2005 à 2007 et sur la base du Suivi des réalisations budgétaires du PTA 2008, produit par la cellule d'appui.

⁵⁵ Ecarts dus à l'enregistrement des dépenses directement payées par le PNUD. On retiendra le montant le plus élevé pour les calculs.

et de 56% environ en 2008⁵⁶. Hors CAE, le taux d'exécution budgétaire passe à 72% et 63% en 2006 et 2007, contre 79% et 73%.

- (iii) Les engagements de fonds CAE représentent 42% des dépenses de l'année 2006, soit 219 819 USD, et 40% des dépenses de l'année en 2007, soit 174 293 USD. Ce qui représente 24% du budget total exécuté.
- (iv) Le coût global de mise en œuvre du programme s'élèverait à environ 426 342 USD sur les quatre ans, soit 26% du budget total exécuté.
- (v) Globalement, les décaissements sont plus facilement réalisés sur les appuis directs aux IMF (études, formations, etc.) que sur les appuis au développement du cadre institutionnel, au sens large.

Les réalisations du budget FENU de 1 649 000 USD ne sont pas présentées car elles portent sur le financement du poste du CTR et du fonds FRIF dont les réalisations sont décrites au chapitre précédent et qui est totalement consommé.

B. Le budget consacré aux études

Sur la durée, 9 études⁵⁷ ont été réalisées sur financement du programme, pour un montant⁵⁸ d'environ 129 114,26 USD, soit 8% du budget total exécuté (porté à 189 405 USD, soit 12% si on ajoute les études engagées).

- Quatre études ont porté sur l'analyse du marché dans quatre régions, préfigurant des appuis aux IMF des zones concernées.
- Une étude a porté sur l'évaluation et la reformulation de la SNMF et son plan d'action.
- Trois études sont relatives au renforcement de la CNMF (étude institutionnelle et organisationnelle, étude pour la mise en place de la base de données et étude pour l'élaboration d'un plan de communication).

5 autres études sont en instance, prévues au PAA 2008 :

- L'amélioration de l'accès des IMF au refinancement -11 975 USD (démarrage prévu en février 2009).
- La mise en place d'une Association professionnelle unique -8 700 USD. (attente PNUD siège).
- Faisabilité pour la mise en place d'une base de données – 15 666 USD (attente PNUD siège).
- Diagnostic organisationnel et financier du réseau TIAVO – 8 255 USD (sélection cabinet en cours).
- Etat des lieux de la situation actuelle du réseau ACOA dans la perspective de son institutionnalisation – 15 695 USD - (attente PNUD siège).

⁵⁶ Sous réserve des dépenses directes effectuées par le PNUD et ne figurant pas dans l'état des réalisations.

⁵⁷ Voir annexe 11- Bilan des études réalisées

⁵⁸ Chiffres tirés des PTA et vérifiés au cours d'entretiens avec la cellule d'appui.

Ces études devraient déboucher sur des recommandations opérationnelles qui vont contribuer à améliorer l'efficacité du programme si elles sont rapidement suivies d'effets.

C. Le budget consacré au renforcement des capacités

On dénombre 32 initiatives relatives au renforcement des capacités (formations⁵⁹, ateliers, conférences⁶⁰, voyages d'études) réalisées pendant la durée du programme, pour un montant global estimé de 179 863 USD, soit environ 11% du budget total exécuté.

- Une douzaine de formations a été organisée, dont 5 à destination de la CNMF et de l'équipe de la cellule d'appui, 4 aux IMF, 1 pour l'APIFM et 2 autres pour des étudiants et du personnel projet (cyclopousse) sous forme de vulgarisation à la microfinance. Le budget de ces formations est estimé à 52 732 USD, environ 3% du budget total exécuté.
- Le programme a permis la participation des acteurs du secteur (IMF, CNMF, AP, membres CP, etc.) à environ 14 conférences /ateliers pour un coût au niveau du programme estimé à 44 362 USD, soit 2,7% du budget total exécuté.
- 5 voyages d'études dans différents pays d'Afrique ont été organisés, essentiellement à l'attention des membres du comité de pilotage, de la CNMF et du programme. Leur coût s'élèverait à environ 82 769 USD et ne porte que sur les deux derniers voyages, soit environ 5% du budget total exécuté.

D. Observations

- (i) Le faible niveau d'exécution budgétaire traduit des Plans d'Action Annuels (PAA) trop ambitieux par rapport à la capacité de mise en œuvre de la cellule d'appui et de la CNMF d'une part, et d'autre part des délais trop longs dans la mise en œuvre des activités.
- (ii) La capacité de mise en œuvre de la cellule d'appui et de la CNMF se heurte aussi au niveau des actions méso et macro, à la bonne volonté et la participation des autres acteurs du secteur. On voit bien que les réalisations qui dépendent directement de l'initiative de la cellule d'appui sont plus facilement exécutées (en dehors des contraintes de procédures). Par exemple, en 2008, on constate que les activités relatives au « Produit 234 –Une offre accrue et viable de produits et services de Microfinance adaptés aux besoins des groupes cibles est disponible dans les zones de concentration », en particulier celles relatives à la réalisation des études sur les besoins et services financiers dans les zones de concentration et à la sélection des IMF partenaires ont pu être menées à bien. De même, les activités relatives aux engagements au sein du FRIF et du fonds CAE n'ont pas connu de retards particuliers.
- (iii) Un certain nombre d'études (refinancement des IMF, association professionnelle unique, base de données de la CNMF, étude institutionnelle de la CNMF) était envisagé les années précédentes, et va pouvoir être réalisé avant la fin du programme. Ce qui laisse entière la question de la suite à donner à ces études qui devraient déboucher sur des décisions opérationnelles.

⁵⁹ Voir annexe 8 – Bilan des formations

⁶⁰ Voir annexe 9 – Bilan conférences et voyages d'études

- (iv) Les études prévues dans le cadre du programme sont pertinentes, sous réserve des remarques déjà formulées à propos des deux zones de concentration. On peut cependant regretter que le programme n'ait pas consacré plus de moyens aux études, en particulier autour des questions à enjeu pour le secteur (diagnostic des pratiques de concurrence et appréciation des menaces à venir, les crises de gouvernance dans les réseaux mutualistes à partir des cas OTIV ZL, CECAM et TIAVO, etc.) et autour des besoins d'innovations (études sur les produits et services innovants, sur les outils et moyens de fidélisation du personnel des IMF, etc.).
- (v) Le budget de renforcement des capacités devrait être plus centré sur les formations proprement dites, avec un effort particulier sur les thèmes relatifs à la diffusion de la nouvelle réglementation afin de faciliter leur processus de mise en conformité, mais aussi sur la diffusion des expériences menées à Madagascar avec les SIG utilisés, etc. Le programme pourrait aussi contribuer à diffuser les expériences innovantes et les bonnes pratiques sur la base de celles dont il aurait financé l'expérimentation à travers le FRIF. Ceci pour des résultats immédiats et qui ne s'oppose pas à la construction d'un dispositif pérenne de formation.

2. Le programme est soumis à des procédures qui peuvent ralentir la mise en oeuvre

A. Les procédures d'engagement de dépenses

Les procédures d'engagement des dépenses sur le budget PNUD prévoient une demande d'autorisation du siège de New York, pour toute dépense supérieure à 30 000 USD. Ceci occasionne des délais longs : les autorisations pour la réalisation de 3 études (APU, ACOA et BD CNMF) ont été présentées au PNUD en août 2008 avec un accord obtenu en octobre. Trois autres dossiers présentés en août 08 sont toujours en attente de réponse en janvier 2009. L'évolution du cours du dollars et l'inflation sur le coût des prestations des cabinets font que le plafond des 30 000 USD serait maintenant souvent atteint.

Le budget de la cellule d'appui est abondé trimestriellement suite à la production d'un rapport financier de la cellule d'appui et du rapport d'activité trimestriel. Les délais de décaissement peuvent entraîner des retards dans l'engagement des dépenses. La cellule d'appui ne dispose pas de l'information sur le niveau global d'exécution des dépenses du programme car elle ne connaît que les dépenses qu'elle a directement engagées. Les dépenses payées directement par le PNUD pour le programme n'apparaissent pas dans les documents de suivi budgétaire de la cellule d'appui.

La gestion des investissements au sein du FRIF relève du FENU, de son bureau de Johannesburg. En théorie, les dossiers des IMF sont étudiés par les cellules d'appui des pays avec la contribution du CTR. Le CTR participe au CI, mais ne donne pas son avis en tant que FENU, car a participé à l'instruction du dossier. C'est l'avis final du PTM (censé être présent au CI) qui l'emporte sur la décision d'investissement. Le PTM établit les contrats entre l'IMF et le siège du FENU (New York) qui le signe. Il s'assure des décaissements et des remboursements, effectue les mémos de rappel aux IMF et observe les écarts aux critères de performance. Puis c'est le CTR qui est chargé du dialogue technique avec l'IMF.

B. Le reporting

L'équipe de mise en œuvre du programme est constituée de :

- la CTR du FENU, rattachée administrativement au PNUD mais techniquement au FENU ;

- l'équipe de la cellule d'appui, constituée d'un personnel local sous contrat avec le PNUD.

La programmation détaillée des activités de l'année et leur budgétisation fait l'objet d'un « Plan d'Action Annuel ». Document engageant le PNUD et l'Etat par les signatures du Ministre de l'économie, des Finances et du budget, le coordonnateur national et le représentant résident du PNUD. Ces PAA font l'objet d'un suivi au travers de rapports trimestriels d'activité et d'un rapport annuel transmis au PNUD pays et au FENU à Johannesburg.

Le reporting incombe à la cellule d'appui et au CTR qui reportent sur des documents non différenciés, le rapport d'activité trimestriel et annuel du programme.

Ces rapports rendent compte exclusivement des actions menées par le programme, c'est-à-dire sur financements PNUD et FENU. Les autres activités menées par la CNMF sur d'autres ressources (dont celles du gouvernement) ne figurent pas dans les programmes de travail annuels et dans les rapports d'activité.

Le processus de revue des résultats de l'année et d'élaboration du nouveau programme annuel se fait entre l'équipe du programme, la CNMF et le PNUD pays. Le FENU donne son avis via la voix de son CTR et des consultations engagées avec le bureau de Johannesburg.

Le processus d'adoption des PAA fait démarrer l'année en réalité au deuxième trimestre (au mieux). Le temps pris pour passer en revue les activités de l'année et d'élaborer le plan de travail annuel nécessite en moyenne 3 mois dans les consultations avec l'équipe du PNUD dans le pays.

Le format des rapports annuels est celui des ROAR « Results Oriented Activity Report ». Toutes les activités prévues au PAA sont passées en revue, avec leur description, les Résultats atteints, les Dates de début et fin et le % de Progrès atteint et donnent lieu au récapitulatif suivant :

Critère de qualité	Date	Résultats des activités 2.1		
		Avis et attentes des bénéficiaires	Situation des ressources	Pertinence
<i>Partenariat et synergie.</i>				

Observations

- Le format des Rapports d'activité est propice à un reporting clair et précis. La qualité des documents de reporting s'est beaucoup améliorée dans la durée du programme.
- Les PAA énoncent clairement les activités et leurs budgétisations prévisionnelles et rendent clairement compte des réalisations budgétaires (avec la réserve qu'ils ne disposent pas des dépenses directement payées par le PNUD). Les PAA énoncent des indicateurs objectivement vérifiables, dont le suivi n'est cependant pas effectué.
- Il existe un seul document de reporting, le rapport d'activité. Il donne une vue partielle des activités de la CNMF, c'est-à-dire uniquement celles financées par le programme. Il s'agit en fait d'un rapport d'activités du programme et non de la CNMF. Il serait nécessaire de réfléchir à un reporting spécifique à la CNMF qui intègre l'ensemble des activités menées et des financements reçus, quelque soit leurs sources afin de rendre compte de l'ensemble de ses activités.

- (iv) Le CTR du FENU pourrait rendre compte de ses activités à travers un rapport distinct qui permettrait d'identifier la diversité des tâches accomplies, le temps consacré et d'apprécier les apports dans la mise en œuvre du programme.

3. Le programme a mis à la disposition de la CNMF des ressources humaines qualifiées et en nombre suffisant

A. La cellule d'appui nationale

Une cellule d'appui nationale à la CNMF a été mise en place en novembre 2005. Elle est constituée de 6 personnes dont 4 issues du projet PAMF (Programme d'appui à la Microfinance/PNUD). C'est une équipe jeune, dotée d'une expérience probante de la microfinance à Madagascar et des qualifications requises pour ses fonctions (informatique, administration, microfinance).

Nom - fonction	Formation	Tâches principales	Expérience significative
Mamy Nirina Andriamahena - Expert national en microfinance - Gestionnaire du PFI	- Ingénieur des Sciences Agronomiques (ESSA Université d'Antananarivo); - Diplôme d'études supérieures bancaires (Institut Technique de Banque – CNAM/Paris) - Programme de Formation en Microfinance (Boulder).	- Apporter son expertise technique à la Coordination Nationale (la préparation des plans d'actions annuels et de sa budgétisation ainsi que de la gestion des fonds) - Assurer plus particulièrement la réalisation des activités relatives à l'appui au cadre institutionnel et aux actions de plaidoyer.	20 ans dans le secteur financier : -10 ans (BOA – ex BTM). - 4 ans Expert en microfinance - Projet (PAMF) PNUD/FENU - Formateur CAPAF: analyse financière des IMF, Calcul des taux d'intérêt et gestion des impayés, Système d'Information et de Gestion des IMF.
Solofomamy Rakotomavo – Assistant en Système d'Information et de Communication	Ingénieur en Informatique – Informatique de Gestion et du Génie Logiciel – Système d'Information	- Gestion et maintenance du parc informatique - Gestion du patrimoine d'informations : base de données, site web, intranet, centre de ressources - Conception et réalisation de supports d'information/communication	8 années d'expériences dans la microfinance : -Création et administration du site web national de la microfinance à Madagascar. -Accompagnement des IMF dans la mise en place de leurs SIG. -Collecte de données, montage et édition de la première base de données des IMF de 1998 à 2000 avec les Associations Professionnelles -
Fanjaharivola Rakotomaharo – Expert en Développement de Nouveaux Produits	Ingéniorat en Agronomie Diplôme Supérieur d'Etudes en Gestion Formation Boulder - CAPAF	- Assurer la réalisation des activités relatives au développement du produit "Crédit Avec Education" auprès des IMF partenaires. -Assurer la gestion des consultants, e suivi de leurs prestations (études de référence, étude de marché, conception et lancement nouveaux produits) ; - Participer aux études et analyses des demandes d'appuis techniques et/ou financiers des IMF.	- 15 ans expériences dans projets de développement (dont PAMF). Expériences dans l'appui au développement des micro et petites entreprises.
Ravo Rafenomanantsoa	D.H.E.F : Diplôme de Hautes Etudes en	- Assurer l'élaboration et la mise en place de système de suivi des	Agent Opérationnel au sein de l'équipe d'Implantation du

- Assistant en Appui et Suivi depuis Mai 2007	Finances. D.S.S.F : Diplôme Supérieur Spécialisé en Finances.	activités du projet. - Assurer la mise en place du système de suivi des interventions du projet auprès des IMF partenaires. - Assurer la collecte de données et informations relatives au développement du secteur de la microfinance. - Diffuser et transmettre les rapports de performances et de développements des IMF.	Logiciel SAF 2000 au niveau des caisses OTIV Agent Technique OTIV
Rado Vaonasolo Rakotondrabe - Assistante Administrative et Financière	Diplôme Supérieur en Sciences Comptables	Assurer la gestion budgétaire, bancaire, et caisse. - Produire les rapports financiers ; - Effectuer les achats et la gestion des équipements et du personnel	- Assistante Administrative et Financière au sein de projets de développement pendant plusieurs années - Rôlée à l'application des procédures des bailleurs (PNUD), dans les domaines de la gestion financière et budgétaire.
Francis Olaf - Assistant Commis d'Administration depuis 2004	Maîtrise Spécialisée de Gestion du Commerce International	- Participer à l'élaboration du budget programme annuel d'Investissement Public – PIP ; - Répartir le budget programme ; - Etablir les Titres d'Engagement Financier de la CNMF Effectuer le Suivi budgétaire (PIP) de la CNMF.	- 5 ans tant que Chargé de l'Administration et des Finances au Secrétariat national à l'Autopromotion et au Développement (SNAD), PRIMATURE / Projet PNUD. - Responsable des Finances au niveau du Programme d'Investissement Public (PIP).

B. Le conseiller technique résident et l'appui du FENU

Le FENU a pu mettre à la disposition du programme un expert international de microfinance qui a démarré ses activités en juillet 2007. Cet expert membre de l'équipe technique du FENU, bénéficie de l'appui du bureau de Johannesburg.

Environ 5 missions du bureau de Johannesburg se sont rendues à Madagascar, dans le cadre du programme, depuis 2005. En tenant compte de la mission réalisée à l'occasion de l'atelier de validation de la stratégie nationale en 2007 (avec la présence du Directeur du FIPA), cela fait une moyenne d'une mission par an, environ d'une semaine chacune.

Les contributions du bureau de Johannesburg et plus particulièrement du PTM à la bonne réalisation du programme sont difficiles à mesurer en l'absence d'un reporting spécifique du PTM et du CTR. Les échanges paraissent cependant permanents et fluides.

C. Observations en termes de renforcement des capacités de la CNMF

- (i) Les progrès accomplis dans ce domaine sont encore difficilement mesurables, même si de nombreuses initiatives de formations, voyages d'études et ateliers ont été menées pendant la durée du programme, compte tenu des éléments suivants :

- Le retard dans la constitution de l'équipe de la CNMF qui n'a pas encore permis de concevoir et mettre en œuvre un programme de transfert de compétences et de renforcement des capacités ;
 - La mise à disposition tardive de la CTR auprès de la CNMF (2 ans après le démarrage du programme).
- (ii) La mise à disposition d'une assistance technique à la CNMF a permis de dynamiser les activités. Entre 2007 et 2008, six études ont pu être menées à bien et cinq autres sont engagées, alors que sur les années précédentes, seules deux études avaient pu être réalisées. La qualité du reporting et de la programmation des activités s'est également améliorée sur les deux dernières années. Des outils et un processus de transfert de compétences entre l'assistance technique PNUD/FENU et la CNMF restent à élaborer. Mais il semble difficile d'imaginer une suite du programme sans la poursuite de l'assistance technique du FENU sur au moins deux à trois ans.
- (iii) Les procédures de contractualisation avec le personnel d'appui, procédures NEX, devraient évoluer dans un proche avenir. Le PNUD prévoit de mettre en place un système de contractualisation du personnel local, non plus sur une base salariale, mais à la prestation, en fonction des gaps de capacités définis chaque début d'année par la CNMF. En 2009, la CNMF a pu conserver ce personnel d'appui sur la base des besoins d'appui exprimés liés à la nouveauté de son équipe. La cellule d'appui n'a pas vocation à être permanente, sa mission consiste aussi à transférer ses compétences, dans le cadre d'une programmation qui en fixe les modalités et le terme. On peut craindre que le changement de statut du personnel local, en l'absence d'un schéma de transfert de compétences, provoque des pertes de motivations, voire des déperditions de personnel.

V. LEÇONS APPRISES ET RECOMMANDATIONS

Le programme Finance Inclusive à Madagascar a construit sa stratégie sur l'idée que les fonds PNUD/FENU investis dans ce programme exerceraient un effet de levier profitable au développement du secteur et à un accès élargi aux services financiers, et conduiraient à :

- La mobilisation des autres bailleurs autour de la SNMF, dans un processus concerté et coordonné par la CNMF.
- Le renforcement institutionnel et financier des IMF prometteuses à partir de l'injection de fonds en micro capital mobilisé au sein d'un fonds initié par le FENU et abondé par d'autres partenaires techniques et financiers.
- Le renforcement des capacités des acteurs du secteur CNMF et APU afin qu'ils jouent leurs rôles respectifs dans la promotion et l'animation du secteur.
- Une meilleure transparence du secteur et une conception adaptée et cohérente des programmes et projets.

Cet effet de levier s'est heurté à la contrainte d'un fonds FRIF insuffisant, d'une coordination nationale encore peu reconnue, d'une association professionnelle encore en construction et de bailleurs de fonds engagés dans leur stratégie propre de financement du secteur.

Les initiatives prises depuis ces deux dernières années par le programme, qui vont dans le sens d'une dynamisation de la CNMF, devraient contribuer à rassurer sur sa capacité à coordonner et promouvoir le secteur et exercer des effets sur la mobilisation des bailleurs de fonds autour de la SNMF.

Dans un souci de tirer les leçons, les recommandations suivantes pourraient être examinées.

Au moment de la réalisation des diagnostics et/ou des évaluations et de la conception de la stratégie nationale :

- (i) Inclure l'évaluation des capacités et des stratégies de ces trois types d'acteurs, Etat, associations professionnelles et bailleurs de fonds afin que la stratégie du programme Finance Inclusive les intègre.
- (ii) Elaborer des indicateurs de suivi - évaluation de la stratégie nationale qui pourront être régulièrement mesurés et diffusés au niveau des différents acteurs.
- (iii) Favoriser l'appropriation des différents acteurs par un processus de concertation mené dès la réalisation du diagnostic.
- (iv) Identifier des conditions préalables à un appui efficace à la coordination nationale ou cellule ministérielle : rattachement institutionnel adéquat, affectation du personnel qualifié, permanence du personnel, etc.
- (v) Négocier les partenariats avec les bailleurs de fonds à un niveau régional ou sur des questions transversales à partir des bureaux régionaux et du siège, à l'image des accords conclus avec le FIDA. A Madagascar, la CTR FENU est associée à la conception des programmes FIDA pour leurs composantes microfinance et les mécanismes de mise en œuvre devraient s'insérer dans le dispositif de coordination de la CNMF.
- (vi) Identifier les contraintes relatives à l'environnement des affaires et identifier les services de l'Etat en charge.

Au moment de la conception des programmes de finance inclusive ou de leur révision :

- (vii) Maintenir l'intervention telle qu'elle est conçue, aux niveaux micro, méso et macro, avec un accent sur le niveau méso (développement d'une offre de services privés qualifiés pour la microfinance, renforcement de l'association professionnelle, mise en place de mécanismes de construction d'une offre pérenne de formations en microfinance, etc.).
- (viii) Réduire l'ampleur des plans d'action annuels et hiérarchiser dans le temps les activités et les allocations budgétaires afin de créer des effets d'entraînement. A Madagascar une attention particulière aurait pu être apportée plus tôt à la création et au renforcement de l'association professionnelle, par exemple. Elle aurait ainsi pu jouer un rôle plus actif de relais auprès de la CNMF. La mise en place de la base de données sur le secteur dès la première année aurait contribué à donner des signaux clairs sur l'utilité de la CNMF.
- (ix) Des partenariats avec d'autres bailleurs devraient être recherchés sur la base du diagnostic pour inclure dans le programme FI un objectif de contribution à la construction d'une offre pérenne de formation aux IMF.
- (x) Les allocations budgétaires pour le fonds de renforcement institutionnel des IMF devraient être préalablement estimées en fonction de l'objectif assigné au fonds. Les besoins de financement des IMF sont très larges et la plupart d'entre elles sont engagées dans des stratégies de diversification des sources de financement, surtout les IMF prometteuses qui peuvent conclure des partenariats. L'effet de levier recherché par la mobilisation de ce fonds

ne sera effectif que si celui-ci est ciblé. Il ne s'agit pas de créer artificiellement une demande ou de créer un effet d'aubaine, mais d'offrir aux IMF la possibilité de financer par exemple la conception d'outils de gestion des RH innovants, de tester un nouveau type de services, etc. en ciblant le fonds sur le financement des innovations.

- (xi) Le mécanisme de fonctionnement du Comité d'Investissement devrait être étudié et validé avec différents potentiels bailleurs de fonds au moment du diagnostic ou de la formulation afin de mettre en place un mécanisme approprié à leurs contraintes internes. Il y a donc nécessité de réexaminer le rôle de ce comité. Dans le contexte de Madagascar, plutôt qu'une instance de prise de décisions, il devrait être une instance de validation de la cohérence des investissements au regard des objectifs de la stratégie nationale. Si on veut le doter d'un pouvoir de décision, alors il devient impératif de lui attribuer l'expertise et l'autonomie nécessaire, au besoin via une externalisation du service.
- (xii) Mettre en place un système de suivi-évaluation utilisant le système actuel de reporting et basé sur des indicateurs de performance du programme (en partie tirés de ceux à construire pour le suivi de la SNMF) qui permettrait de justifier les éventuels changements de stratégie en cours de programme.
- (xiii) S'assurer de la cohérence dans la mise en œuvre d'un programme de finance inclusive entre les objectifs poursuivis par le PNUD en matière de lutte contre la pauvreté et ceux visés par le FENU pour le renforcement du secteur de la Microfinance.

ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Institution / organisme	Catégorie	NOM	FONCTION	CONTACT	Adresse mail	Adresse
APIFM	Association professionnelle	Saholy Janis RASOARIMALALA	SG	22 625 95	apifm@simicro.mg	BP 8476
SOAHITA / AIM	Association professionnelle	Judith RATIARISON	Présidente	033 11 389 40	intercop.admin@iris.mg	BP 7187
CSBF	Autorité de réglementation	Théodore Rakotondramanga	SG	22 642 26		BP 550 BCM
CSBF	Autorité de réglementation	Emma ANDRIANASOLO	Directeur de la Microfinance	22 642 26	e.andria@bfm.com	BP 550 BCM
CSBF	Autorité de réglementation	Lalaina R	cadre	22 642 26		BP 550 BCM
BOA Mcar	Banque	Jean Jacques CHUK HEN SHUN		033 12 099 81	chuk@boa.mg	Place de l'Indépendance
CNMF	CNMF	Francis Blaise RAJOELINA	Coordonnateur Nationale	22 383 85	coordmicrofinance@wanadoo.mg	BP 616 Antaninarenina
SIPEM	IMF	Monique ANDRIANASOLO	Présidente	22 300 98	sipem@wanadoo.mg	Immeuble SANTA Antanimena
SIPEM	IMF	Jocelyn RASOLOFO	Chef de département opérations et développement	033 11 493 22	sipem@wanadoo.mg	BP 8616
OTIV TANA	IMF	RANDRIANIAINA RAKOTOARIVELO	Directeur	22 290 68	dirtana.otiv@blueline.mg	
ADEFI	IMF	Andriamangazato RAMAROSON	Directeur général	22 374 60	adeft@simicro.mg	BP 8742 120, Rue Rainandriamampandry Faravohitra Antananarivo
MICROCRED	IMF	Michel IAMS	DG	032 43 639 15	miams@microcred.mg	Ambodivona
MICROCRED	IMF	Hervé GUYON	DAF	032 42 592 49	hguyon@microcred.mg	Ambodivona
MICROCRED	IMF	François Xavier Posté	Chief Operating Officer			Ambodivona
MICROCRED	IMF	Mireille Roberdison	Responsable d'exploitation			Ambodivona
SOAHITA /	IMF	Judith RATIARISON	Présidente	033 11 389 40	intercop.admin@iris.mg	BP 7187

AIM						
FIVOY	IMF	Jean Hervé FRASLIN	Conseiller ICAR		icar@wanadoo.mg	SCFERT BP 372 Antsirabe
CECAM	IMF	Gisèle RAKOTONDRAMANANA	Directeur Général INTERCECAM SA	44 496 54 / 26 061 93	g.rakotondramanana@intercecam.mg	
CECAM	IMF	Seth Ramanganavalona	Secrétaire Général	44 496 54 / 26 061 93		
URCECAM Tana	IMF	Nirina Rabenarivo	Directeur	26 061 93		
CECAM	IMF	Christian Ravelomanana	Chef département exploitation	26 061 93		
CECAM	IMF	Julia Rasoambolamanana	Responsable administrative et financière	26 061 93		
MAEP	Ministère	Suzelin RATOHIARIJAONA	Directeur	22 254 04	r_suzelin@yahoo.fr	
PFI	PFI	Mamy Nirina ANDRIAMAHENINA	Expert en microfinance	22 623 33	voletmicrofinance@wanadoo.mg	BP 628
PFI	PFI	Fanja RAKOTOMAHARO	Expert en développement de produit	033 11 159 25	voletmicrofinance@wanadoo.mg	BP 628
PFI	PFI	Solofo RAKOTOMAVO	Assistant en système d'information et de Communication	22 626 33	coordmicrofinance@moov.mg	BP 628
PFI	PFI	Ravo RAFENOMANANTSOA	Assistant en Appui et Suivi	22 626 33	coordmicrofinance@moov.mg	BP 628
PFI	PFI	OLAF Francis	Assistant Commis d'Administration	22 626 33	coordmicrofinance@moov.mg	BP 628
PFI	PFI	Rado Vaonasolo RAKOTONDRABE	Assistante Administrative et Financière	22 626 33	coordmicrofinance@moov.mg	BP 628
PROSPERER	Projet de développement	Tovonirina Rakotoseheno	Responsable microfinance		cn@prosperer.mg	

AGEPMF	PTF	Ghislaine BARITOA	Responsable du Département Suivi Bancaire	22 360 11	agepmf.dsb2@wanadoo.mg	BP 628
AGEPMF	PTF	Ihajambolatiana Ranjalahy	Secrétaire exécutif	22 360 11	agepmf.se@wanadoo.mg	BP 628
MCA	PTF	Jean Honoré RASAMISON	Finance Project manager	033 23 00 465	jeanhonore@mca-mada.org	
MCA	PTF	RAFANO HARANA Bakoly	Responsable Microfinance	033 23 004 59	bakoly@mca-mada.org	
AFD	PTF	Cédric Boulanger		22 200 46	sirevjold@groupe-afd.org	
PNUD	PTF	Louissette RANOROVOLOLONA	Chargé de programme	22 300 92	Louissette.ranorovololona@undp.org	Antsahavola
PNUD	PTF	Agosso Corneil	Représentant résident adjoint	22 300 92		Antsahavola
PNUD	PTF	Xavier Leus	Représentant résident	22 300 92		Antsahavola
FENU	PTF	Oumou Sidibé VANHOOREBEKE	Conseillère technique - résidente	22 383 85	oumou.cnmf@moov.mg	BP 628
FIDA	PTF	Haingo Rakotondratsima	Chargé de liaison			
Cabinet Mazars	Cabinet	Bruno Dauphiné	Expert- comptable/associé			Tsaralalàna
Cabinet Mazars	Cabinet	Frédéric Randrianarisoa	Expert- comptable/associé			Tsaralalàna

ANNEXE 2 - LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS

- Document de Stratégie Nationale de la Micro Finance (Juin 2004)
- Accès des ruraux aux services financiers (Union Européenne, Jean Noël Perrin, Pohl Consulting, Janvier 2005)
- Inventaire national des organisations financières de proximité à Madagascar (FENU/PNUD, Juin 2004)
- Plan d'affaires APIFM (Juin 2005)
- Etude de Marché et de faisabilité de la création d'une IMF à Anosy (ICAR, 2005)
- Etude sur la création d'IMF dans la région de l'Itasy (Cabinet Consulting PLUS, 2006)
- Diagnostic secteur et évaluation SNMF (Jean Yves Rouchy et Ghislaine Baritoa, décembre 2007)
- DSNMF actualisé et aligné au MAP (Jean Yves Rouchy et Ghislaine Baritoa, octobre 2007)
- Rapport d'audit de la CNMF année 2006 (Cabinet MAZARS et FIVOARANA, avril 2007)
- Projet d'instruction de la CSBF relatif à la transparence des IMF (CSBF, juin 2008)
- Point de situation des IMF non agréées et identification des contraintes dans le processus d'agrément (CNMF/PFI, juin 2008)
- Charte du projet et planification des activités dans le cadre de la mise en place de la centrale des risques (Cabinet Ambre Associates, juin 2008)
- Etudes des besoins en services de microfinance de la région de Vatovavy et Fitovinany (Consulting PLUS, juin 2008)
- Etudes des besoins en services de microfinance de la région Atsimo Andrefana (Altec, juin 2008)
- Rating de Volamahasoa (Planet Finance, juin 2008)
- Document de Stratégie Nationale de MicroFinance actualisée et budgétisée (CNMF/MFB, septembre 2008)
- Diagnostic de l'existant et axes d'amélioration pour la mise en place de la base de donnée (Cabinet Ambres Associates/ Gama consult, mars 2009)
- Charte de projet de l'étude sur la mise en place de la base de donnée (Cabinet Ambres Associates/ Gama consult, mars 2009)
- Plans de travail annuel du PFI 2005/2006/2007/2008 (PFI/CNMF)
- Rapports d'activité du PFI 2005/2006/2007/2008 (PFI/CNMF)
- Fiche de renseignement des IMF en vue de la préparation du forum des partenaires techniques et financiers (APIFM, 2008)
- Evaluation de la SNMF, (Yves Rouchy, Baritoa Ghislaine Septembre 2007)
- Rapports de suivi CAE, 2006-2008, équipe du Programme BIFSA
- Rapports de suivi FRIF, 2008, équipe du programme BIFSA
- Focus note sur les taux d'intérêt des IMF mutualistes à Madagasca, (Consortium FIDEV-PAMIGA, janvier 2008)
- Etude sur les taux d'intérêts des IMF mutualistes à Madagascar (consortium FIDEV-PAMIGA janvier 2008)
- Diagnostic organisationnel de la CNMF, version draft (Cabinet Mazars, Janvier 2009),
- Evaluation du programme finances rurales sur le réseau CECAM (financement UE, Cabinet ATOS-Origin, Septembre 2008)
- Document de projet pour le lancement du Programme FIDA/PROSPERER, (2008)

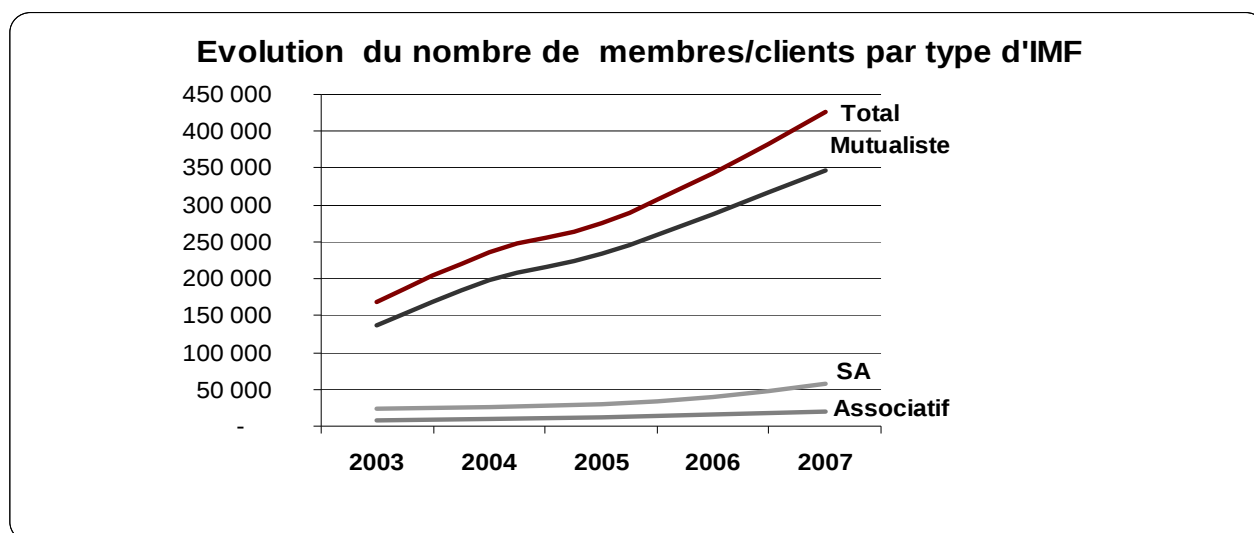
ANNEXE 3 - LES ÉVOLUTIONS DES 5 DERNIÈRES ANNÉES ANNONCENT UNE MODIFICATION DU PAYSAGE DE LA MICROFINANCE

D'un secteur de faible portée en 2005, où seulement 5% des ménages malgaches avaient accès aux services financiers fournis par les IMF, on est passé en 2006, à une estimation de taux de pénétration de 8%.

Le secteur de la microfinance a connu une forte évolution ces 5 dernières années, liée à la croissance des activités des IMF anciennement présentes sur le territoire, mais aussi à l'entrée sur ce marché d'une nouvelle catégorie d'IMF de type bancaire (Access banque, PAMF et MICROCRED). Ces nouveaux entrants contribuent à aviver les pratiques concurrentielles dans un contexte où le cadre et l'exercice de la supervision (loi, instructions et centrale des risques) et de la coordination (CNMF et associations professionnelles) sont en construction.

Les données sur l'évolution du secteur sont tirées des informations recueillies par la CNMF dans le cadre de la préparation du forum des partenaires techniques et Financiers.

Evolution du nombre des membres/clients

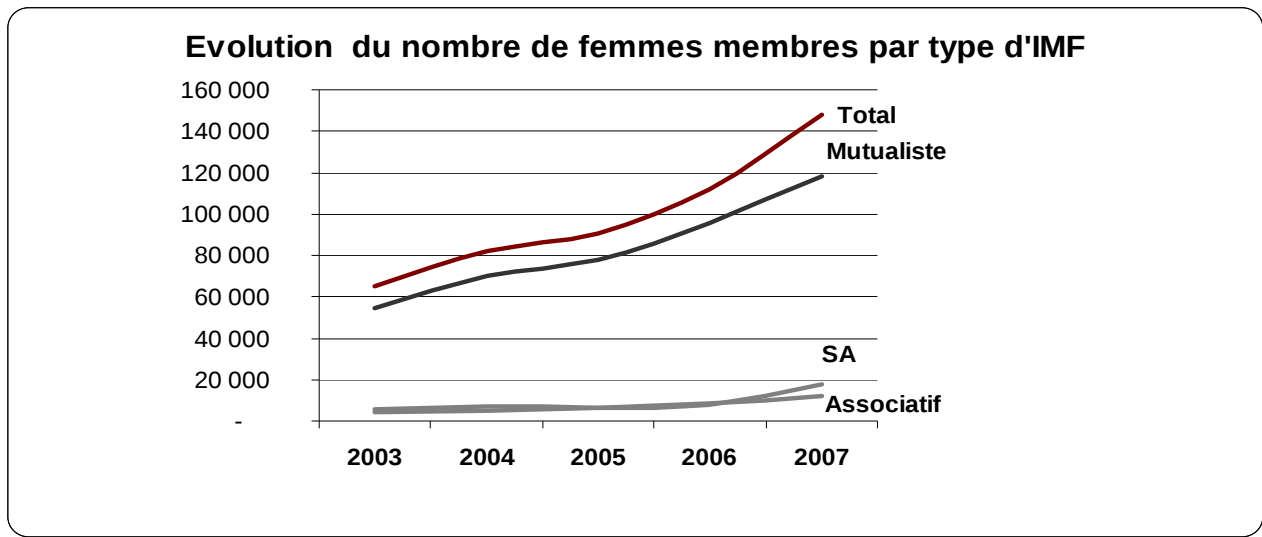


Le nombre des membres/clients du secteur (toutes catégories et formes confondues) est passé de 167 826 en 2003 à 424 075 en 2007, il a plus que doublé en 4 ans (2,5 fois). Il évolue de moitié en moyenne chaque année. Cette évolution a été plus significative les deux dernières années. Les clients des IMF de type SA comptent pour 14% du total en 2007.

Evolution du nombre de caisses

De 2003 à 2007, le nombre de caisses ou d'agences a plus que doublé au niveau non mutualiste (de 44 à 103) mais les institutions mutualistes restent largement majoritaires (442 caisses sur un total de 545 pour le secteur).

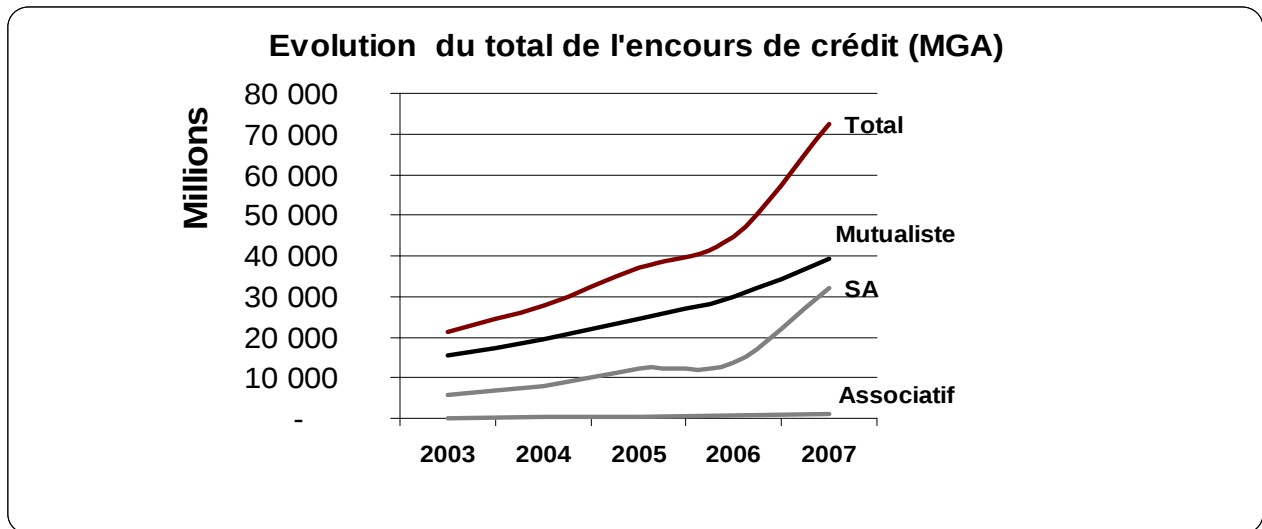
Evolution du nombre de femmes membres



Le nombre de femmes bénéficiaires est passé de 64 817 en 2003 à 148 152 en 2007, soit la même évolution que celle de l'ensemble des membres.

Le nombre de femmes représente environ 35% du nombre total des bénéficiaires, mais reste plus faible dans les IMF de type SA, soit 12% du total des femmes clientes.

Evolution de l'encours de crédit



L'encours de crédit est passé de 21,16 Milliards MGA en 2003 à 72,49 Milliards MGA en 2007.

La part des IMF mutualistes dans l'encours de crédit reste prépondérante avec 54%, malgré la croissance en 2007 de l'encours des IMF SA de 131% contre 31% pour ces dernières.

Répartition du total de l'encours de crédit

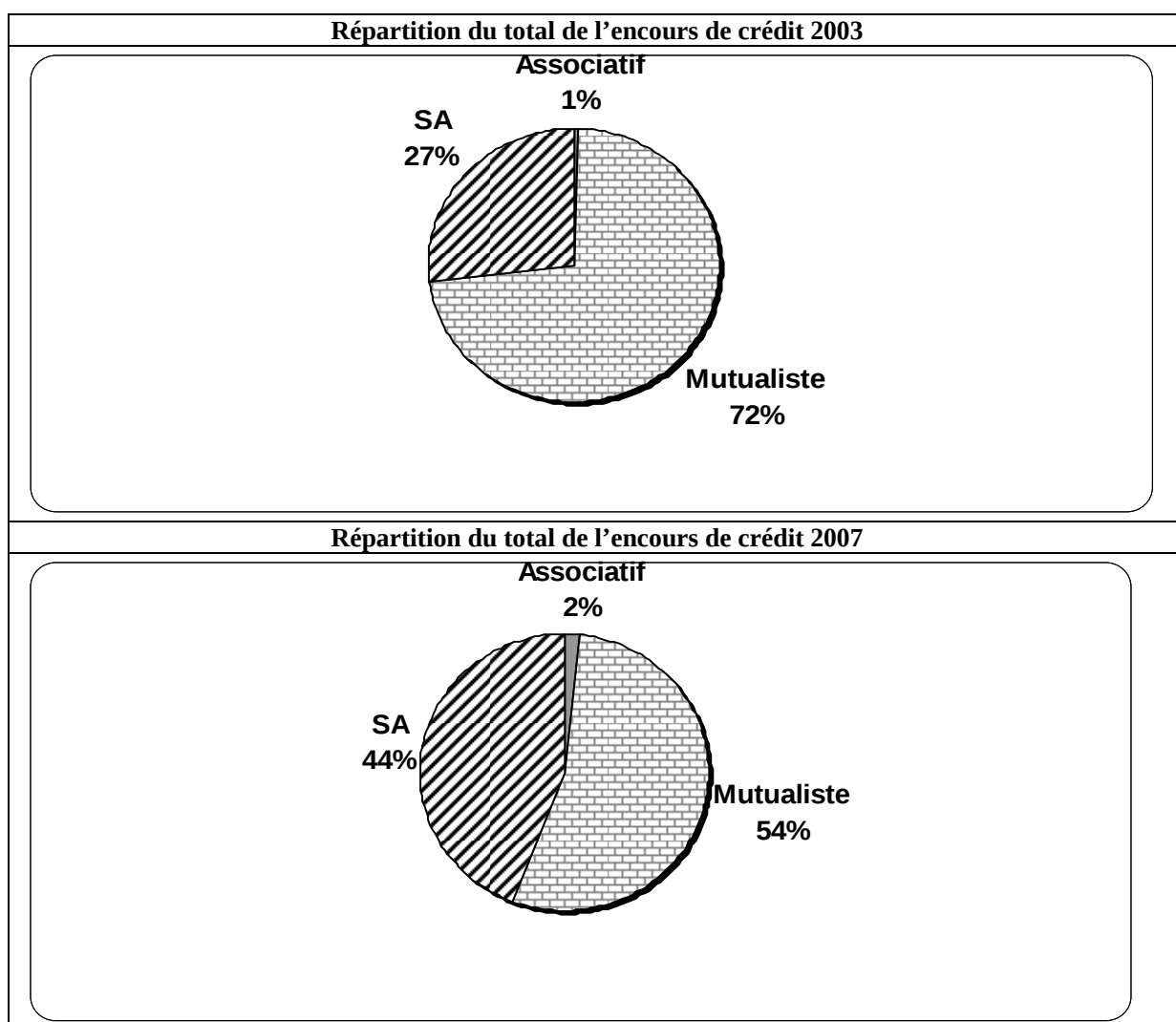


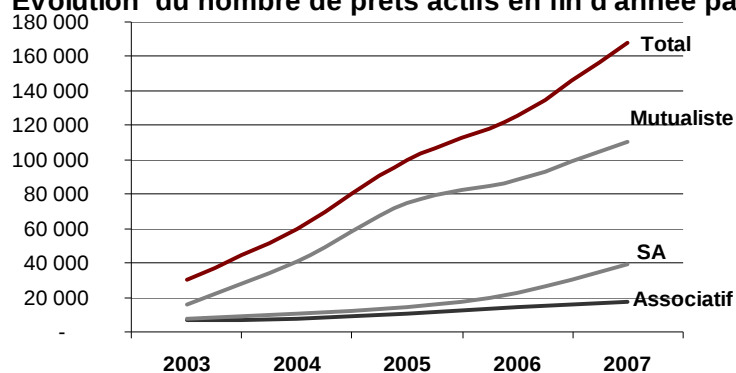
Tableau de concentration de risques par rapport à la répartition de l'encours de crédit					
Institution	2003	2004	2005	2006	2007
UNICECAM	40%	39%	36%	29%	18%
OTIV	28%	29%	28%	33%	33%
ADEFI	20%	22%	26%	19%	19%
Sous - total	88%	89%	90%	81%	70%
Autres IMF	12%	11%	10%	19%	30%

Le portefeuille de crédit du secteur est détenu à 70% par 3 IMF (dont 2 mutualistes, si on considère d'ores et déjà ADEFI comme SA).

On remarque cependant une croissance de la part de MICROCRED dans le marché, passé de 1, 41% de l'encours national total à 9,62% en 2007. Cette entrée de nouveaux venus sur le marché de taille significative contribue à déconcentrer le marché.

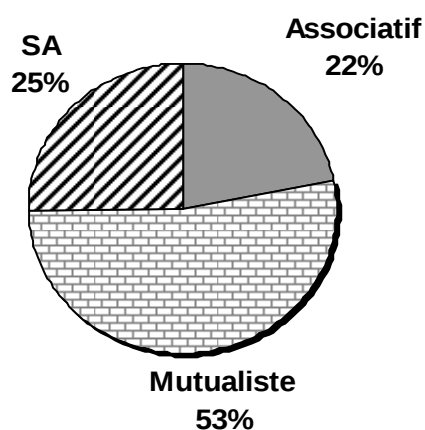
Evolution du nombre de prêts actifs

Evolution du nombre de prêts actifs en fin d'année par type d'IMF

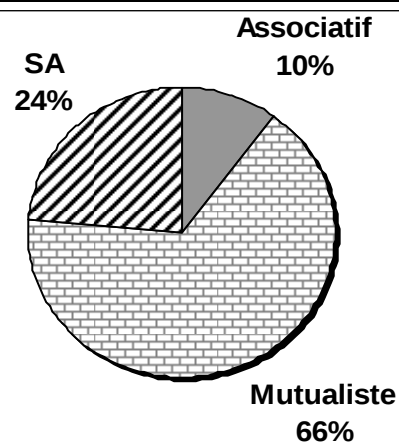


Le nombre de prêts actifs (pris en fin d'année) est passé de 30 329 en 2003 à 167 602 en 2007 soit une croissance de 453% sur ces 5 dernières années, supérieure à celle de l'encours.

Répartition du nombre de prêts actifs 2003

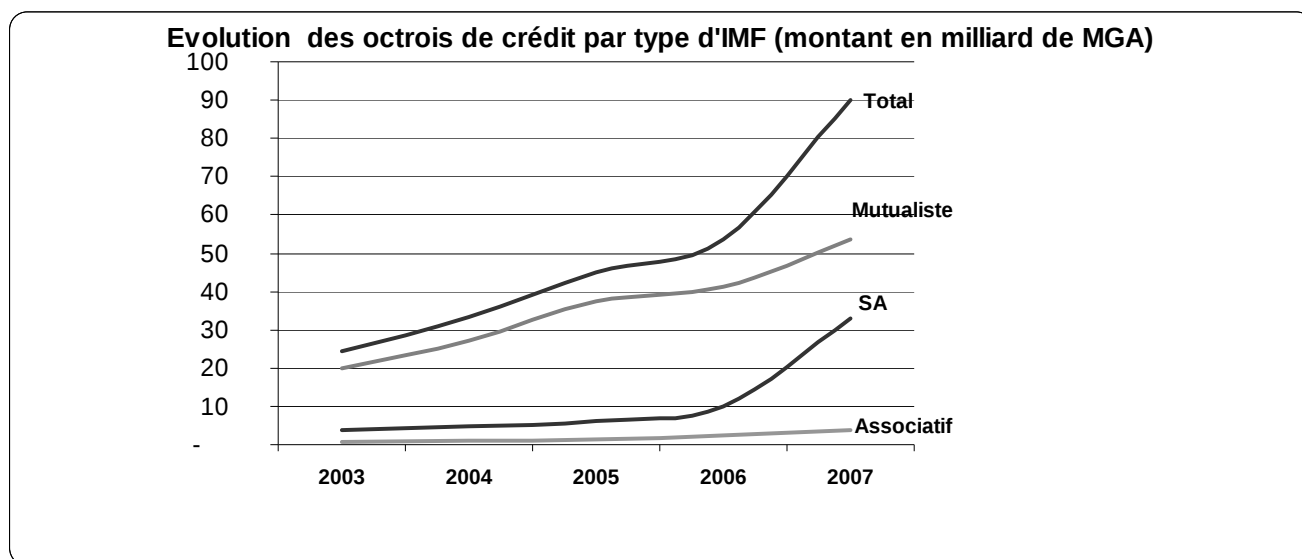


Répartition du nombre de prêts actifs 2007



La portée des IMF mutualistes est plus importante, sa part représente 66% contre 24% pour les IMF de type SA en 2007. Avec la croissance du marché, la part des IMF de type associatif a régressé et est passé de 22% en 2003 à 10% en 2007.

Evolution des octrois de crédit (montant)



Les déboursements de crédit sont passés de 24,5 Milliards MGA en 2003 à 90,13 Milliards MGA en 2007 soit une croissance de 267%.

Cette croissance a été plus significative en 2007 pour les IMF de type SA, 233%, qui sont en démarrage, contre 30% pour les IMF de type mutualiste.

Mais la part des mutualistes dans les octrois de crédit en 2007 reste conséquente avec une valeur absolue de 53,4 Milliards de MGA (soit 59% du total).

Institution	2003	2004	2005	2006	2007
UNICECAM	60%	45%	50%	39%	28%
OTIV	16%	32%	27%	28%	26%
SIPEM	10%	10%	8%	10%	9%
MICROCRED	0%	0%	0%	1%	14%
Sous - total	86%	87%	86%	78%	76%
Autres IMF	14%	13%	14%	22%	24%

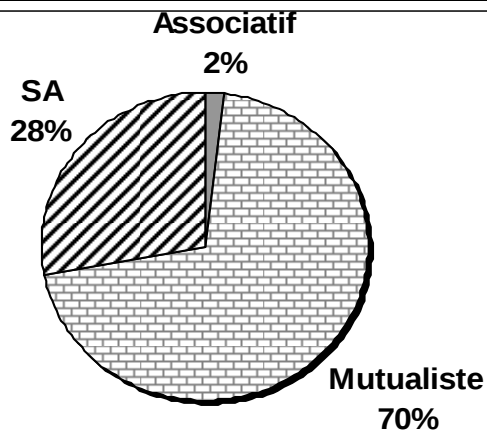
Jusqu'en 2006, plus de 70% des octrois de crédit (en montant) sont réalisées par trois institutions qui sont UNICECAM, OTIV (les 3 OTIV) et SIPEM. A partir de l'année 2007, l'entrée de MICROCRED détrône SIPEM du troisième rang. On note une concentration du marché dégressive sur la durée liée à l'entrée et la montée en régime de nouvelles IMF.

Evolution du nombre de prêts décaissés

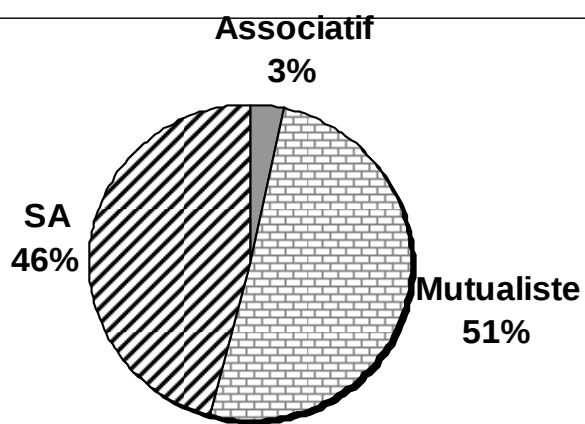
Le nombre de prêts décaissés a pratiquement été multiplié par 4 en 4 ans, il est passé de 31 131 en 2003 à 116 789 en 2007.

Les IMF de type SA décaissent presque autant de prêts que les mutualistes en 2007 (46%, contre 51%). Cette évolution montre le dynamisme des ces dernières avec un nombre plus réduit d'implantations et une méthodologie non basée sur l'épargne préalable.

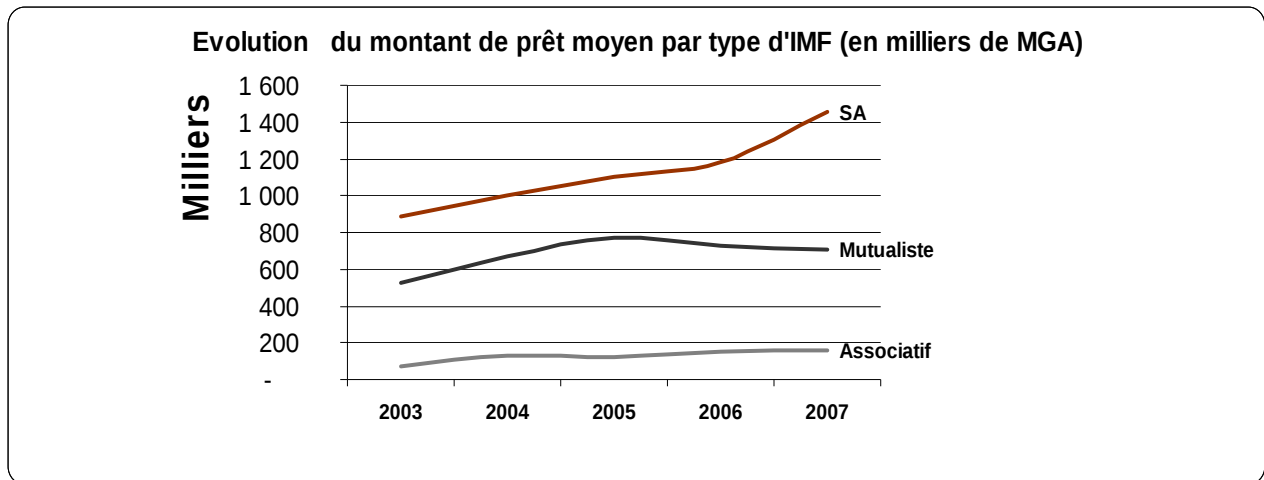
Répartition du nombre de prêts décaissés 2003



Répartition du nombre de prêts décaissés 2007



Evolution du montant du prêt moyen



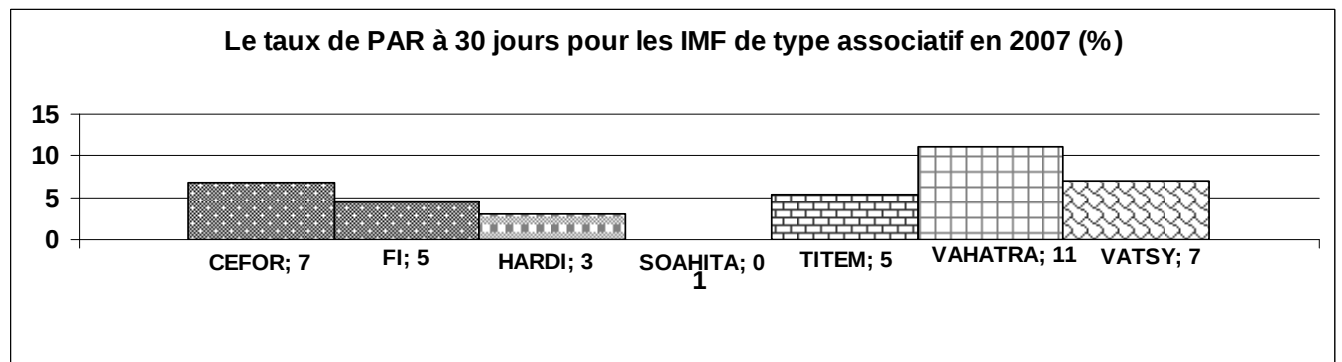
Le montant du prêt moyen évolue de 497 058 MGA en 2003 à 770 749 MGA en 2007, soit une augmentation de 41% en 5 ans.

Il est plus élevé pour les IMF de type SA, avec une moyenne annuelle de 1126 000 MGA contre 679 000 MGA pour les IMF de type mutualiste.

Le montant du prêt moyen progresse entre 2006 et 2007 pour IMF de type SA de 23%, alors qu'il diminue pour les IMF de type mutualiste, - 3%.

Le taux de portefeuille à risque à 30 jours en 2007

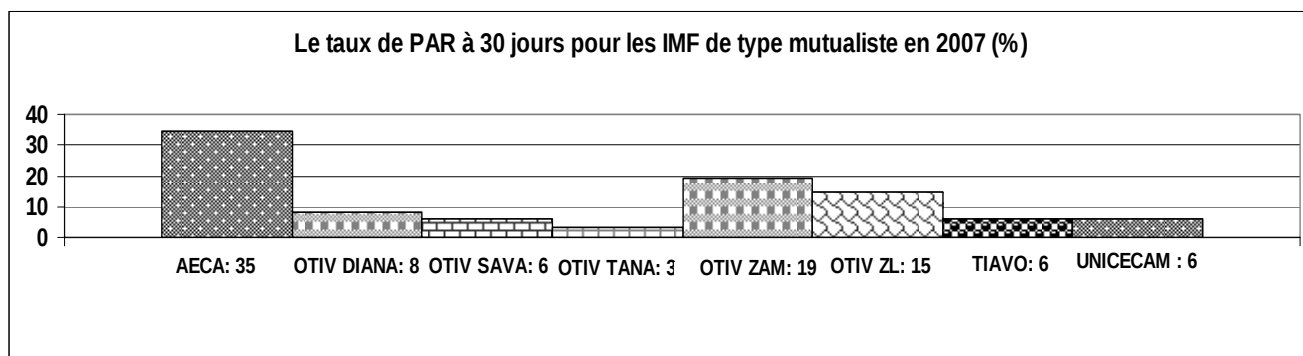
Le taux de portefeuille à risque à 30 jours en 2007 pour les IMF de type associatif représente une moyenne de 5,4%.⁶¹



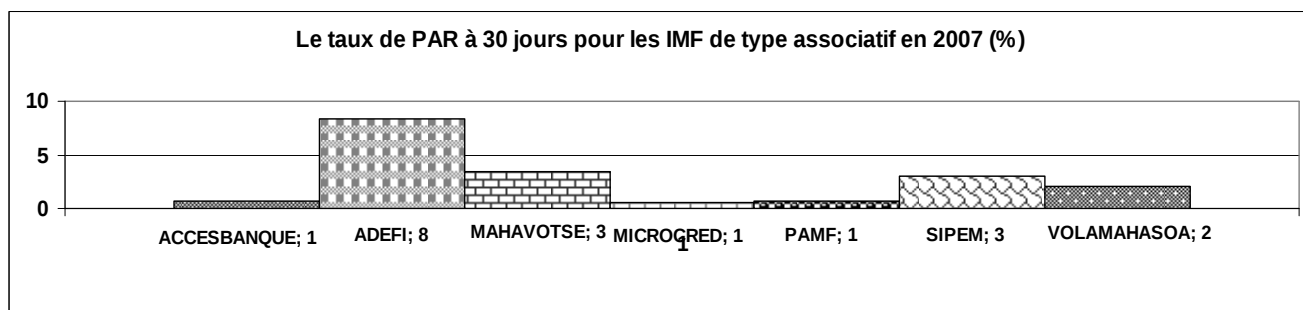
Concernant les IMF de type mutualiste, 3 institutions dont AECA, OTIV zone littorale et OTIV Alaotra ont un taux du PAR à 30 jours supérieur à 10% soit une moyenne de 23%. A part ces 3 cas critiques, le taux de PAR 30 moyen de 6%.⁶²

⁶¹ Les données de quelques IMF (APEM PAIQ, CDA, SAF, Haingonala) ne sont pas disponibles.

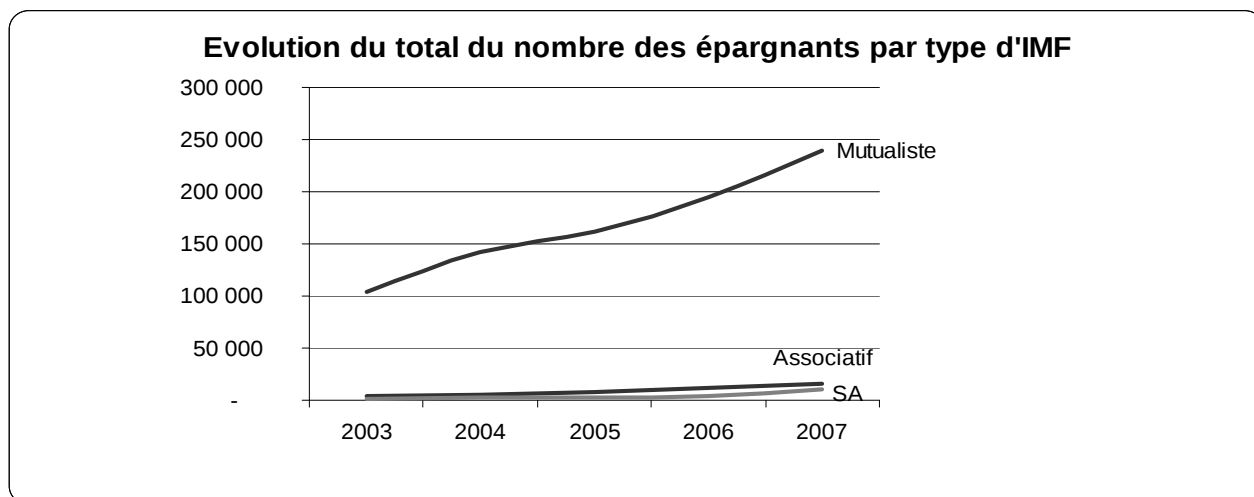
⁶² Les informations sur SIPEM et UNICECAM proviennent de ces institutions, les autres données proviennent des statistiques de l'APIFM



Le taux de PAR 30 moyen est de 3% pour les IMF de type SA en 2007. La qualité du portefeuille est plus meilleure pour les 3 nouvelles institutions : ACCES BANQUE, MICROCRED, PAMF.

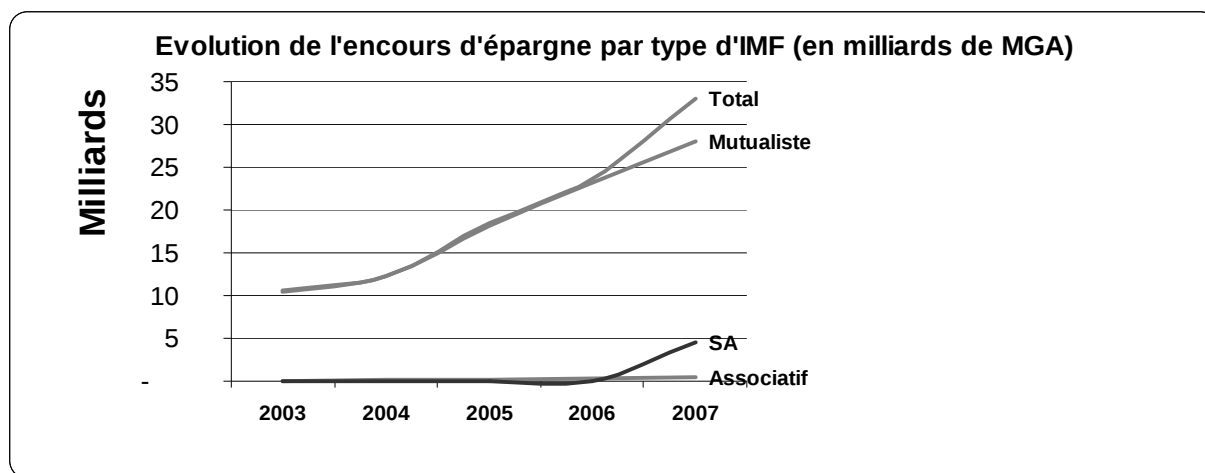


Evolution du nombre des épargnants



Le nombre des épargnants (pris en fin d'année) est passé de 109 520 en 2003 à 266 224 en 2007 soit une croissance de 143% ces 5 dernières années.
Ce sont les IMF mutualistes qui en mobilisent la plus grande proportion, 90% en 2007.

Evolution de l'encours d'épargne



L'encours d'épargne est passé de 10,5 milliards MGA en 2003 à 33,075 Milliards MGA en 2007 soit une croissance de 213% ces 5 dernières années, soit en moyenne annuelle de + 19, 6 milliards MGA.

La part de l'épargne est plus significative pour les IMF de type mutualiste mais on note une croissance de plus de 8 fois pour les IMF de type SA en 2007, soit un montant passé de 51 millions MGA en 2006 à 4, 5 Milliards en 2007.

ANNEXE 4 - PRODOC –PAA 2005, 2006, 2007 ET 2008

PRODOC		2005	2006	
Produits	Activités	Activités	Produits	Activités
1. Le cadre institutionnel du secteur de la microfinance appuyé et renforcé	1.1. Renforcer la CNMF et appuyer le Comité de Pilotage et les Associations Professionnelles (APIFM,AIM)	1.1. Renforcer la CNMF et appuyer le Comité de Pilotage et les Associations Professionnelles (APIFM,AIM)	1. Cadre institutionnel de la microfinance appuyé et renforcé suivant les principes clés des meilleures pratiques	1.1. Renforcer la CNMF
	1.2. Mettre à la disposition de la CNMF un Expert International de Microfinance (coûts de l'expert, équipement, véhicule et coûts opérationnels)			1.2. Renforcer les Associations Professionnelles
	1.3. Contribuer à la réalisation d'études d'opportunité et de viabilité des IMF			1.3. Renforcer le Comité de Pilotage
	1.4. Faciliter la participation de ressources professionnelles à des ateliers/séminaires/vistes d'échanges, de formation en microfinance, diverses missions	1.2. Contribuer à la réalisation des activités marquant l'Année Internationale du Microcrédit		
2. Les partenariats et les synergies développés notamment par des actions de plaidoyer	2.1. Rechercher des partenariats en vue de la mobilisation de ressources	2.1. Favoriser les actions de plaidoyer auprès de différents partenaires en vue de la mobilisation de ressources	2. Partenariat et synergie largement développés au sein du secteur	2.1. Favoriser les actions de plaidoyer auprès de différents partenaires en vue de la mobilisation de ressources
	2.2. Appuyer les actions de plaidoyer auprès des bailleurs de fonds et du Gouvernement			

	2.3. Contribuer à la promotion de l'information et de la communication sur le secteur	2.2. Contribuer à la promotion de l'information et de la communication sur le secteur, notamment la diffusion nouveau cadre légal et réglementaire		2.2. Contribuer à la promotion de l'information et de la communication sur le secteur, notamment la diffusion nouveau cadre légal et réglementaire
3. Offre viable et pérenne de services et produits financiers par des IMF renforcées techniquement et financièrement dans un cadre légal et réglementaire adapté	3.1. Réaliser des analyses institutionnelles des IMF susceptibles d'être appuyées	3.1. Contribuer à la réalisation d'études d'opportunité et analyser la viabilité des IMF	3. Capacités des IMF renforcées techniquement et financièrement visant leur professionnalisation et offrant des produits et services viables et pérennes dans un cadre réglementaire	3.1. Contribuer à la réalisation d'études d'opportunité et analyser la viabilité des IMF
	3.2. Sélectionner et appuyer institutionnellement des IMF/SFD à fort potentiel en fonction de leurs besoins (bonne gouvernance, SIG, plan d'affaires, innovation, diversification notamment Crédit Avec Education) en vue de la consolidation et de l'extension	3.2. Sélectionner et appuyer des IMF/SFD à fort potentiel en vue de leur développement institutionnel		3.2. Sélectionner et appuyer des IMF/SFD à fort potentiel en vue de leur développement institutionnel
	3.3. Contribuer à l'implantation de nouvelles IMF dans des zones insuffisamment couvertes en partenariat avec d'autres bailleurs			
	3.4. Contribuer à l'accès des IMF à des ressources financières en vue de leur consolidation et de l'extension de leurs activités par la mise en place d'un Fonds de Renforcement Institutionnel et Financier	3.3. Contribuer à l'accès des IMF à des ressources financières par la mise en place de ligne de crédit et de refinancement		

4. Les relations banques/IMF renforcées et développées en vue de l'intégration des marchés financiers	4.1. Contribuer à une meilleure connaissance réciproque entre les banques et les IMF (articulation, plaidoyers, formations)		4. Relations Banques/IMF renforcées et développées en vue de l'intégration du secteur microfinance dans le marché financier	
	4.2. Participer au développement des relations d'affaires entre les banques et les IMF par la mise en place si besoin de ligne de garantie	4.1. Contribuer au développement des relations d'affaires entre les banques et les IMF par la mise en place si besoin de ligne de refinancement		4.1. Contribuer au développement des relations d'affaires entre les banques et les IMF par la mise en place si besoin de ligne de refinancement
5. La Stratégie de la microfinance mise en œuvre	5.1. Appui opérationnel des activités réalisées	5.1. Appui opérationnel des activités réalisées	5. Stratégie Nationale de la MicroFinance mise en œuvre	5.1. Contribuer à la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de la MicroFinance
6. Suivi/évaluation	6.1. Appui technique FENU	6.1. Appui technique FENU	6. Suivi/évaluation réalisés	6.1. Appui technique FENU
	6.2. Audit	6.2. Audit		6.2. Audit
	6.3. Evaluation d'effets, études d'impacts	6.3. Evaluation d'effets, études d'impacts		6.3. Evaluation d'effets, études d'impacts

2007			2008		
Produits	Sous-Produits	Activités	Produits	Sous-Produits	Activités
1. Le cadre légal et réglementaire est incitatif et suivi	1.1. La nouvelle loi est diffusée	111. Réaliser une campagne d'information auprès des IMF pour la mise en application de la nouvelle loi	231: Le cadre légal, réglementaire et institutionnel d'intervention des IMF est opérationnel et performant	231-1. Le cadre légal et réglementaire des IMF est complété diffusé et opérationnel	231.1.1 Accompagner la Commission de Supervision Bancaire et Financière (CSBF) dans l'élaboration et la publication des instructions et circulaires manquantes pour la loi
		112. Identifier les contraintes et les besoins à couvrir au niveau des IMF en vue de faciliter la mise en application effective de la nouvelle loi			231.1.2 Informer les différents acteurs sur la réglementation
		113. Elaborer un guide pour aider les IMF à se conformer aux nouvelles exigences réglementaires			231.1.3 Réaliser des séances de formations auprès des IMF pour la mise en application de la nouvelle loi
	1.2. L'application de la nouvelle loi est concrétisée et suivie	121. Sensibiliser les magistrats et les juridictions des tribunaux			231.1.4 Accompagner le processus de mise en conformité des IMF avec la loi
		122. Créer un système d'enregistrement formel des statuts des IMF		231-2: Le cadre institutionnel d'intervention est en place et favorable au développement	231.2.1 Faire adopter la Stratégie Nationale de MicroFinance (SNMF) alignée au Madagascar Action Plan (MAP), par le Gouvernement

	1.3. La Stratégie Nationale de la MicroFinance est alignée au MAP	131. Organiser un atelier national pour revoir et aligner la SNMF au MAP en concertation avec les acteurs et les partenaires clés, notamment le CGAP et les autres bailleurs			231.2.2 Mobiliser les fonds pour financer la mise en œuvre de la SNMF
		132. Réactualiser le plan d'actions SNMF			231.2.3 Réaliser une étude institutionnelle et organisationnelle de la Coordination Nationale de MicroFinance (CNMF)
		133. Développer une stratégie de communication pour expliquer aux Baileurs de Fonds et autres intervenants l'organisation et le fonctionnement du FRIF			231.2.4 Réactualiser les mandats et organisation de la CNMF en vue de sa pérennisation
		134. Organiser une table ronde pour l'appropriation de la SNMF par les Bailleurs de Fonds et mobiliser les ressources			231.2.6 Réaliser une étude sur le Haut Conseil pour la MicroFinance (HCNMF) et mettre en place les organes structurants
		135. Assurer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre SNMF			231.2.7 Faire une étude pour la mise en place de l' Association Professionnelle Unique (APU)
2. Le cadre institutionnel est opérationnel et performant	2.1. Le mandat et l'organisation de la Coordination Nationale de la MicroFinance sont précisés et réactualisés	211. Réactualiser l'organigramme de la CNMF			231.2.8 Mettre en place l'APU

	212. Redéfinir les rôles et responsabilités de la cellule de coordination			231.2.9 Mettre en œuvre et suivre la performance du Programme Finance Inclusive
2.2. Les besoins et les gaps de capacités de la CNMF, du Comité de Pilotage et des Associations Professionnelles sont déterminés et couverts	221. Diagnostiquer les besoins de la CNMF : moyens humains et matériels, formations		Sous produit 231-3: Le contrôle, le suivi et la surveillance des IMFs sont assurés	231.3.2 Contribuer à la mise en place de la centrale de risque
	222. Réaliser le plan de renforcement de capacité			231.3.3 Réaliser une étude de faisabilité pour la mise en place d'une base de données sur le secteur au sein de la CNMF
	223. Mettre à la disposition de la CNMF l'expertise nécessaire pour assurer la mise en œuvre de la SNMF			231.3.4 Mettre en place et opérationnaliser la base de données
	224. Faciliter échanges d'expérience des meilleures pratiques pour CNMF, Comité de Pilotage et Associations Professionnelles	232: La gestion des IMF est améliorée	Sous produit 232-1: Des outils de gestion sont développés au niveau des IMF partenaires	232.1.1 Contribuer techniquement et financièrement à la mise en place d'outils de gestion et de Système d'Information et de Gestion (SIG) des IMF
	225. Recruter le Conseiller résident et mettre à disposition moyens fonctionnement	233: Le renforcement des capacités des RH des structures transversales (CSBF, CNMF, APU) et des IMF est réalisé	Sous produits 233-1: Un plan de renforcement des capacités des structures transversales et des IMF est élaboré, adopté et mis en œuvre	233.1.1 Elaborer un plan de renforcement de capacité pour les structures transversales

	2.3. Le Système d'Information de la Coordination Nationale de la microfinance est mis en place et opérationnel	231. Concevoir et publier des supports d'information et de communication			233.1.2 Valider le plan de renforcement
		232. Dynamiser le Centre de ressources (Site Web, documentation) et maintenir à jour la base de données sur le secteur			233.1.3 Accompagner les structures transversales dans la mise en œuvre du plan
	2.4. La mise en œuvre du plan de travail est suivie et réalisée	241. Elaborer un plan de suivi et un questionnaire spécifique répondant aux critères de qualité; analyse des risques et des problèmes			233.1.4 Faciliter les échanges d'expérience sur les meilleures pratiques
		242. Effectuer le suivi périodique sur le terrain		233-2 Des partenariats avec les structures de formation existantes sont établis pour le renforcement des capacités des IMF	233.2.2 Conclure des conventions de partenariat avec les Associations Professionnelles (AP) pour la formation des IMF
3. Les performances techniques, financières et organisationnelles des IMF sont améliorées	3.1. Les ressources humaines des IMF sont formées dans la gestion stratégique et opérationnelle d'une institution	311. Diagnostiquer les demandes et les besoins en renforcement de capacité des IMF.	234 Une offre accrue et viable de produits et services de Microfinance adaptés aux besoins des groupes cibles est disponible dans les zones de concentration	234.1 Les études sur les besoins de services financiers non couverts dans les zones de concentration sont réalisées	234.1.1 Procéder à une collecte et synthèse des études disponibles dans les deux zones

		312. Recruter des consultants pour assurer les formations dans différents domaines : gestion des portefeuilles, gestion des risques opérationnels, management d'IMF, . . .
3.2. Le système d'information de gestion (SIG) et de suivi des IMF est mis en place et performant	321. Faire le diagnostic des besoins	
	322. Elaborer des questionnaires de suivi de la qualité des portefeuilles des IMF	
3.3. Le Fonds de Renforcement Institutionnel et Financier (FRIF) est opérationnel	331. Instruire les demandes de financement des IMF adressées au FRIF	
	332. Soumettre les demandes pour analyse et pré approbation au Comité d'Investissement	
	333. Envoyer les demandes de financememnt aux Bailleurs de Fonds potentiels	

	234.1.2 Mener une étude sur les besoins de services financiers non couverts des zones incluant la spécificité genre
	234.1.3 Préselectionner les IMF potentielles
Sous produit 234- 2 Un diagnostic organisationnel et financier des IMF est effectué (Conclure des conventions de partenariats avec les IMF)	234.2.1 Choisir les cabinets pour réaliser le diagnostic organisationnel et financier des IMF
	234.2.2 Réaliser le diagnostic organisationnel et financier des IMF préselectionnées
	234.2.5 Signer les conventions de partenariat avec les IMF
234.3 Des produits et services financiers innovants développés par les IMF dans les zones de concentration	234.3.1 Recruter un prestataire pour accompagner le développement de nouveaux produits

		334. Décaisser les fonds approuvés			234.3.2 Développer les mécanismes pour la mise en place de nouveaux produits prenant en compte les besoins des groupes vulnérables
		335. Faire le suivi des dossiers			234.3.3 Développer et consolider l'offre du Crédit Avec Education (CAE)
		336. Réaliser des missions de suivi de la mise en œuvre des accords		234.5 Les fonds multibailleurs sont en place et les mécanismes d'accès sont définis	234.5.1 Mettre en place une plateforme de concertation avec les différents Partenaires Techniques et Financiers (PTF)
	3.4. Les IMF ont un accès accru à des ressources commerciales	341. Réaliser une étude sur la problématique des relations banques/IMF		234.6 Un mécanisme viable pour le refinancement des IMF élaboré et fonctionnel	234.6.1 Réaliser une étude sur l'amélioration de l'accès des IMF au refinancement
	3.5. L'évaluation de performances des Institutions de MicroFinance partenaires est effectuée	351. Recruter un cabinet/consultant pour faire l'évaluation de performances des IMs, dans contexte Madagascar et Afrique			234.6.4 Suivre et évaluer les résultats du forum
		352. Exploiter et analyser les rapports de performances techniques et financières des IMF			234.6.5 Appuyer les IMF dans le cadre du Fonds de Renforcement Institutionnel et Financier (FRIF)
		353. Diffuser les résultats et les recommandations auprès des instances concernées : Bailleurs, PNUD, FENU, Membres Comité d'Investissement	235 Une stratégie de communication est élaborée et mise en œuvre	235.1 La stratégie est élaborée	235.1.1 Elaborer une stratégie de communication sur la SNMF

		355. Faire le suivi de l'application des recommandations		235.1.2 Mettre en place les outils de communication
	3.6. Le produit CAE adapté au besoin de la clientèle est intégré dans les activités globales des IMF partenaires	361. Instruire les demandes de financement des IMF		235.1.3 Evaluer la mise en place de façon périodique
		362. Soumettre les demandes pour analyse et approbation au Comité d'Investissement		
		363. Faire le suivi des décaissements des fonds		
		364. Réaliser des missions de suivi de la mise en œuvre des accords/conventions		
		365. Faciliter les échanges d'expériences entre les animatrices du CAE		
	3.7. Les résultats et les impacts du CAE sont suivis et évalués	371. Mettre en place un mécanisme de remontée des informations en rapport au CAE à la CNMF		
		372. Analyser et exploiter les rapports mensuels, trimestriels et annuels des IMF partenaires		
		373. Réaliser des missions de suivi des IMF sur terrain		

4. Le Programme est mis en œuvre et suivi de façon efficace	4.1. L'expertise technique et organisationnelle du Programme est mise au service de la CNMF pour le développement du secteur	411. Conseiller et appuyer techniquement la Coordination Nationale de la MicroFinance
		412. Elaborer les manuels de procédures internes : gestion administrative et financière, gestion du parc informatique
		413. Actualiser les termes de référence du Personnel, tenant compte du transfert de compétence et établir le plan de travail individuel
		414. Etablir le Plan de Travail Annuel de chaque personnel
		415. Programmer et appliquer le transfert progressif des compétences au personnel de la CNMF
	4.2. Les audits du Programme et l'évaluation à mi-parcours et final sont réalisés	421. Faciliter l'audit technique et financier ordonné par le PNUD
		422. Appliquer les recommandations des audits

ANNEXE 5 - SYNTHÈSE DES RÉUNIONS DES COMITÉS DE PILOTAGE DE LA SNMF

13 réunions entre février 2004 et septembre 2008.

Dates	Personnes présentes	Thèmes
11/02/04	CNMF GTMF (groupe de travail microfinance)	Processus d'élaboration de la SNMF
12/03/04	CNMF GTMF APIMF (CA)	- première rencontre de la CNMF avec les IMF mutualistes - rencontre à l'initiative du GTMF pour collecter les points de vue des IMF dans l'amélioration du DSNMF - questions/réponses
06/10/04		- Constitution du premier comité de pilotage : composition (10 membres), responsabilité, présidence (collégiale APIFM, AIM), secrétariat (CNMF), - Préparation de la table ronde des bailleurs
19/07/05	APIFM, APEM, APB, CNMF, BAMEX/USAID, CNMF, INTERCOOPERATION, CSBF	- AECA : administration provisoire, évaluation préalable, plan d'affaire, recouvrement de créances à intensifier - ACOA : audit des comptes, conflit entre OTI-ZL et ACOA.
19/04/06	APIFM, CNMF, PNUD, MAEP, CSBF, APEM	- Validation du PA/SNMF - .Articulation du PA/SNMF à la SNMF (axe s2 et 3) - CP de la SNMF : Etat, AP, IMF, BF - Comité d'investissement : CNMF (1), BCM (1), AP des IMF (1), APB (1), bailleurs (plus de 1 M\$ dans le programme) - FRIF : prêt, subvention, garantie, critères d'éligibilité d'IMF, budget.
16/05/06	nd	- Etat d'exécution de la SNMF - Cadre légal et réglementaire - Election du nouveau président du CP (SIPEM/AIM)
20/06/06		- Accueil de la nouvelle présidente (SIPEM/AIM) - Récapitulation sur les interventions des partenaires financiers du secteur (basket funding) - Projet de décret d'application de la nouvelle loi : formes juridiques d'IMF, modalités d'immatriculation au RCS, fixation de capital minimum d'établissement
21/09/06	AFD, CSBF, AECA	- Rapport d'activités (FRIF, CAE) - Informations sur l'état d'avancement des projets de décrets d'application relatifs à la loi n°2005-16 du 29 septembre 2005 sur les activités des Institutions de microfinance - Divers (UE, AFD, MCA)
05/02/07	Nd	- Favoriser l'accès de tous à la microfinance, recommandations et engagements de l'atelier « blue book »
02/04/07	nd	- Blanchiment d'argent - Situation des réseaux en problèmes - Situation de Tiavo (réorganisation) - Questions diverses
03/04/08	nd	- Centres de gestion agréés - Comité de pilotage : nomination des membres : MFB, MAEP, CNMF, BCM, AGEPMF, MCA, APIFM, AIM,

		APB, FENU, PNUD, AFD, BM, IC, USAID, FIDA, BAD, BIT - Nomination de la nouvelle présidente (APIFM) - Budgétisation de la SNMF alignée au MAP - Base de données de la CNMF - Présentation du PTA de la CNMF - Bilan de l'année 2007 - Points de situation sur le secteur - Questions diverses : UE (évaluation CECAM), MAEP (Prosperer), FIDA, IC, PNUD
12/06/08	nd	- Actualisation des membres du CP - Points de situation sur le cadre réglementaire et application de la nouvelle loi - Organisation de la table ronde des bailleurs de fonds - Situation de la microfinance à Toamasina : ACOA, OTIV - Echange d'informations : AFD (ARIZ), CRM, MCA - Questions diverses
30/09/08	nd	- Arrêt portant définition des missions du CP/SNMF, nomination des membres - Points de situation du cadre réglementaire et application de la nouvelle loi : sanctions contre l'exercice illégal du métier - Point de situation sur la SNMF - Point de situation sur la base de données de la CNMF - Forum des partenaires financiers

ANNEXE 6 - LE FONDS DE DÉVELOPPEMENT DU CRÉDIT AVEC EDUCATION (CAE)

Historique du CAE

La première expérience du PNUD en matière de CAE remonte en 1998. La phase pilote a été menée par le PNUD dans les deux régions les plus pauvres de Madagascar, à savoir celles de Fianarantsoa et de Toliara. Dans le cadre du programme MicroStart, le PNUD a choisi comme partenaires l'IMF TIAVO à Fianarantsoa et l'IMF Vola Mahasoà à Tuléar. L'ONG Freedom From Hunger (FFH) a apporté l'assistance technique sur le produit mis en œuvre dans les réseaux. En 2000, le programme Microfinance du PNUD a procédé une première vague d'extension dans les autres IMF. Il s'agit par exemple du PCF (programme caisse féminine) pour l'OTIV ZL et ZAM.

En 2003, le PNUD a commandité une évaluation d'impact du programme CAE. La conclusion de cette mission a été positive. En outre, le gouvernement malgache l'a sollicité pour mettre en place un programme de développement ciblant les femmes.

En 2006, le PNUD a fait appel aux IMF Vola Mahasoà et TIAVO pour exposer aux autres IMF et autorités leur expérience en matière de CAE. Divers effets ont été exposés : accélération de l'autonomie opérationnelle et financière, renforcement de capital politique des femmes (capacité de décisions dans leurs associations de crédit, au sein de leurs ménages, ...), augmentation de revenus des femmes pratiquant la CAE.

Processus utilisé pour diffuser le CAE

La diffusion du CAE entre dans le cadre de l'axe stratégique n°2 de la SNMF (offre viable et pérenne de produits et services adaptés, diversifiés et en augmentation, notamment dans les zones non encore couvertes par des IMF professionnelles).

En 2006, Le PNUD a décidé d'étendre le programme et a lancé un appel à manifestation d'intérêt pour promouvoir le CAE auprès des IMF à Madagascar. Les IMF ayant exprimé leur intérêt à promouvoir le CAE ont été sollicitées à fournir des informations complémentaires et ont fait l'objet d'une décision par le Comité d'investissement. Le même comité, que celui qui opère pour le produit FRIF (composé d'un représentant de la CNMF, d'un représentant du MAEP, du PNUD, de l'APIFM, de l'AIM, de la BCM, et du CCIAA) mais réunit séparément.

Réponses formulées par les IMF

En 2006 et 2007, 9 réponses ont été formulées de la part des IMF, dont 5 IMF de type mutualiste. Celle de l'IMF Soahita qui s'est élevée à 1,1 million USD a dépassé l'ensemble du budget et a été refusée.

Période	IMF	Total (Millions MGA)	Subvention exploitation (Millions MGA)	Subvention Investissement (Millions MGA)	Lignes de crédit (Millions MGA)	Fonds de garantie (MGA)
Juin 2006	OTIV ZAM	175, 564	23, 874	8, 750	142, 940	
	OTIV Tana	314, 000	60, 0	54,0	200,0	
	OTIV Diana	111,177	10,177	21, 0	80, 0	
	Haingonala	528,000	288, 0		240, 0	
	ODDER	136,540	87, 980	48, 560		
Novembre 2007	AECA	358,352	138, 882	69, 470	150, 0	
	OTIV SAVA	315,326	100, 326	35, 0	180, 0	
	CECAM	381,182	153, 646	50, 750	160, 0	16, 786
	TOTAL	2 320,141	862, 885 (37%)	287, 530 (12%)	1 152, 940 (50%)	16, 786 (1%)

N.B. : Haingonala : 80 millions MGA sur 240 millions MGA destinée à l'opération GCV.

La totalité de la demande s'est élevée à 2,320 milliards MGA, dont la moitié en ligne de crédit, 37% en subvention de fonctionnement et 12% en subvention d'investissement

Financements accordés en CAE

Les huit demandes accordées ont fait chacune l'objet d'une contractualisation entre le PNUD et l'IMF.

comité d'investissement	IMF	Total (Millions MGA)	Subvention d'exploitation (Millions MGA)	Subvention d'investissement (Millions MGA)	Lignes de crédit (Millions MGA)	Situation de décaissement	Convention
19/6/06	OTIV ZAM	164, 0	25, 0	39, 0	100, 0	164, 0	164,0
	OTIV Tana	304, 0	50, 0	54, 0	200 0	304, 0	304,0
	OTIV Diana	98 ,577	6, 577	12, 0	80, 0	98, 577	98, 577
19/06/06 et 29/06/06	Haingonala	214, 200	100, 0	14, 2	100, 0	190, 200	202,200
29/6/06	ODDER	208,420	128 ,420		80, 0	208, 420	204,420
20/11/07	AECA	70, 0	50, 0	20,0		70, 0	70,0
	OTIV SAVA	40, 0	20, 0	20,0		40, 0	40, 0
	CECAM	66, 0	45, 0	21,0		66, 0	66, 0
	TOTAL	1 165,197	424,997 (36 %)	180,200 (16 %)	560, 0 (48 %)	1 141,197	1 153,197
	Ecart					- 24, 0	12, 0

Le montant accordé s'élève à 1,165 milliards MGA, soit 50% de la demande. Le montant décaissé s'élève à 1,141 milliards MGA, soit une différence de 24 millions MGA par rapport au montant accordé par le comité d'investissement, une différence de 12 millions par rapport au montant du contrat. Ces différences concernent l'IMF Haingonala qui a présenté un problème de gestion interne.

La demande en fonds de garantie de CECAM n'a pas été accordée. L'ensemble de la ligne de crédit arrive à échéance le 30 juin 2009.

Intégration du produit CAE au sein des IMF

L'objectif étant de pérenniser ce produit qui utilise des méthodes (crédit solidaire) et des modes de distribution (animatrices, séances d'éducation) différents de ceux utilisés dans les réseaux mutualistes. Au moment de la contractualisation, les IMF se sont donc engagées à réaliser une étude pour l'intégration du CAE dans leurs structures.

En 2007, une consultante⁶³ a fait une mission auprès des IMF (OTIV Tana, ZL, Diana, ODDER) pour renforcer leur capacité de gestion de ce produit. Elle a formé les équipes techniques sur le dispositif de suivi du produit, du mécanisme de contrôle, l'approche de FFH et les possibilités d'adaptation. Un plan d'intégration a été élaboré au niveau de chaque institution. Ce plan d'intégration indique le calendrier des activités d'intégration ainsi que les responsables impliqués.

Le plan d'intégration est suivi par l'équipe du programme.

A la fin de l'année 2008, le réseau UNICECAM (l'URCECAM de Bongolava) n'avait pas encore démarré cette activité car les équipes n'avaient pas encore reçu les formations nécessaires. L'OTIV Diana et l'OTIV ZAM ont terminé l'intégration du produit CAE dans leurs caisses.

Suivi des IMF

L'équipe du Programme semble avoir effectué un suivi réduit de cette activité, la poursuite du CAE dans l'avenir restant incertaine.

⁶³ Madame Baritoa Ghislaine

Le suivi est fait essentiellement par l'équipe du programme. Le staff de la CNMF aurait du mal à dégager du temps pour accompagner les missions de suivi.

Les principales difficultés qui ressortent relèvent de l'intégration du CAE dans les mutuelles, des retards en termes de performance au sein des IMF bénéficiaires et du détournement de crédit et de fonds au sein de l'IMF Haingonala.

Seules trois IMF sur huit ont été visitées et suivies par l'équipe nationale de la CNMF, en tandem avec l'équipe du programme PFI.

IMF, montant, date de convention	Dates de visite	Visiteurs	Conclusions et recommandations des visites
OTIV ZAM (164 millions MGA en 2 tranches), 12/07/06	13-15/06/07	.Expert microfinance (Mamy Andriamahenina) et. Assistant Appui suivi (Ravo Rafenomanantsoa)	- Rattraper les retards dans la mise en œuvre de l'intégration du CAE (50% du plan réalisé). - Intégrer les retards d'échéances intermédiaires dans le calcul de PAR et de taux de retard. - Utiliser les fonds propres de l'IMF pour les Associations de crédit à plus de 6 cycles. - Renforcer les animatrices dans le domaine du rapportage. - Poursuivre l'animatrice ayant détourné du fonds pour éviter l'impunité
OTIV Tana 304 millions MGA, <i>convention sans date</i>	Nov. 06	. Expert cellule appui (Fanja Rakotomaharo)	- Ne verser la deuxième tranche qu'après l'étude sur l'intégration du CAE. - Améliorer les procédures et contrôle interne suite à un détournement d'une animatrice
OTIV Diana 98,577.millions MGA, 20/07/06	Nov. 06	. Expert DNP (Fanja Rakotomaharo)	. Le CAE n'est pas encore intégré institutionnellement . Etudier la possibilité de scinder les associations de crédit en deux. . Le système de rapportage ne présente pas d'importante incohérence, mais les animatrices doivent approfondir les motifs d'abandon de clients. . Prévoir des séances de formation sur les thèmes d'animation pour les animatrices. . Revoir le plan de développement du CAE.
Haingonala 128 millions MGA, 13/07/06	Nov. 06	. Expert DNP (Fanja Rakotomaharo)	. Procéder à l'investigation sur l'utilisation de fonds, prendre des mesures nécessaires en cas d'irrégularités. . Procéder à une meilleure restructuration de l'IMF et à la maîtrise des charges. . Améliorer la qualité des rapports, leur fiabilité, la continuité des informations.
	Nov. 06	. Expert microfinance (Mamy Andriamahenina)	. Redéfinir les postes des employés. . Renforcer le poste de responsable de crédit et supprimer le poste de RAF. . Renforcer l'effectif d'agents de crédit. . Régulariser quelques procédures de nantissement et de GCV.
	Mars 07	. Expert microfinance (Mamy Andriamahenina) . Expert DNP (Fanja Rakotomaharo)	. Prendre les dispositions nécessaires pour sécuriser le fonds PNUD. . Suspendre tout octroi de crédit sur fonds PNUD. Intensifier le recouvrement, transmettre hebdomadairement les informations auprès de la CNMF.
	Mai 07	. Expert microfinance (Mamy Andriamahenina) . Assistant Appui suivi (Ravo Rafenomanantsoa)	. L'effort de recouvrement n'est pas suffisant. . Maintien de la suspension de crédit. . Rembourser le fonds PNUD.
ODDER 204,420	Mai 07	. Coordinateur CNMF (Blaise Rajoelina)	. SIG Loan performer installé malgré l'augmentation de prix à 100% (1080 USD).

millions MGA, convention sans date		. Expert microfinance (Mamy Andriamahenina)	. Sécurisation de fonds : Achat d'ordinateur au lieu de coffre-fort. . Anticipation du déblocage de la deuxième tranche de fonds de crédit demandé par l'IMF. . Conditions salariales des animateurs : instauration de parties fixes et variables pour augmenter les salaires des animateurs (autour du SMIG). . Répartition de la prise en charge des salaires du coordinateur et du comptable de l'ODDER au prorata de temps passés à la structure. . Taux d'intérêt mensuel à 5% à maintenir et à abaisser au fil de la progression vers l'autonomie. . Revue de planification d'activités pour rattraper le retard d'un mois.
	Juillet 07	. Expert DNP (Fanja Rakotomaharo) . Assistant Appui suivi (Ravo Rafenomanantsoa) . Chargé d'Etude CNMF (Soamialy Rafiringa)	. SIG : ajuster le budget de matériel et équipement pour acquérir Loan performer. . Sécurisation de fonds : installer le coffre fort chez Fivoy si ODDER ne le veut pas dans ses bureaux. . Conditions salariales des animateurs : recommandations de Mai 07 maintenues. . Salaire du coordinateur et du comptable : recommandations de Mai 07 maintenues. . Taux d'intérêt : recommandations de Mai 07 maintenues. . Formation des animateurs : insister sur l'effectivité de la caution solidaire dans les groupes. . Rapportage : transmettre à la CNMF les rapports mensuels de Mars et Avril 07. . Déblocage de la 3è tranche (Assistance technique ICAR) : fonds à virer par le programme dans les meilleurs délais.
AECA 70.millions MGA, 21/12/07	Juillet-août 08	. Expert DNP (Fanja Rakotomaharo) . Assistant Appui suivi (Ravo Rafenomanantsoa) . Chargé d'Etude CNMF (Rado Razafindrakoto)	. L'IMF devra tenir compte de la disponibilité de ses ressources financières. . Les matériels acquis doivent être entretenus périodiquement et servir uniquement à des usages professionnels. . L'IMF devrait recruter un responsable juridique pour réaliser les recouvrements de crédit. . L'IMF devra renforcer la capacité d'animation des animatrices CAE. . L'IMF peut être un terrain favorable à la microassurance.. . L'IMF a besoin d'un fonds de crédit supplémentaire pour faire face à sa croissance.
OTIV SAVA 40.millions MGA, 26/12/07	Août-sept. 08	. Assistant Appui suivi (Ravo Rafenomanantsoa) . Chargé d'Etude CNMF (Rado Razafindrakoto) . Chargé d'Etude CNMF (Soamialy Rafiringa)	. L'IMF devra s'atteler à mettre en œuvre la partie éducation sur le CAE. . Etudier profondément les effets de l'intégration du CAE au niveau des caisses. . Analyser la possibilité de financement des besoins supplémentaires de l'IMF pour développer le CAE.

ANNEXE 7 - FRIF

Synthèse de l'utilisation du FRIF au 31 décembre 2008

Date CI	Nbre s	Nbre de demandes examinée en instance	IMF	Montant demandé (MGA)			Montant accordé par le CI (MGA)			Montant contractuel (MGA)		
				Total	Dotation microcapital	Lignes crédit	Total du montant accordé	Dotation microcapital	Lignes crédit	Total du montant accordé	Dotation microcapital	Lignes crédit
			SIPEM	700 000 000	140 000 000	560 000 000	450 000 000	150 000 000	300 000 000	450 000 000	150 000 000	300 000 000
29/09/2006	2	10	ADEFI	1 452 003 000	79 500 000	1 372 503 000	1 452 003 000	79 500 000	1 372 503 000	518 379 000	79 500 000	438 879 000
07/11/2006	1	11	FIVOY	537 500 000	537 500 000		537 750 000	537 750 000		537 750 000	537 750 000	
			CECAM	512 500 000	512 500 000		397 904 000	397 904 000		397 904 000		
17/07/2008	2	11	MICROCRB	301 000 000	301 000 000		178 000 000	178 000 000		178 000 000	178 000 000	
TOTAL	5	11		3 503 003 000	1 570 500 000	1 932 503 000	3 015 657 000	1 343 154 000	1 672 503 000	2 082 033 000	945 250 000	738 879 000

ANNEXE 8 - BILAN DES FORMATIONS

17 au 30/10/2005	Formation	Coordonnateur National	CNMF	« Piloter les IMFs dans l'optique d'atteindre, de consolider et de préserver la viabilité financière »	Sénégal	SYDEC/ Technique
2006	Formation	9 personnes	3 IMF, 2 cabinets d'étude 4 CEM	« Mesure et contrôle des impayés, calcul et fixation des taux d'intérêt)	Madagascar	APIFM
juin-06	Formation	1 personne	CNMF	La microfinance au service du développement	La Rochelle - France	CNMF/ PNUD
juin - juillet 06	Formation	3 personnes	2 CNMF - 1 APIFM	Programme de Formation sur la microfinance	Turin	ITCILO
2006	Formation	12 personnes	6 IMF	SIG Loan Performer	Madagascar	Cristal Software
2006	Formation	14 personnes	2 CNMF - 12 IMF	Plan comptable des établissements de crédit	Madagascar	Mazars fivoarana
05/05/2006	Formation	29 personnes	15 IMF et 22 maires	Formation CAE	Madagascar	PFI
Avril – juin 08	Formation	50 élus et techniciens	IMF	gouvernance et l'application de la nouvelle loi	Madagascar	APIFM
Juillet- Aout 08	Formation	3 personnes	2 PFI+1 CP SNMF	Programme de Formation sur la microfinance	Turin - Italie	ITCILO
juil-08	Formation	22 élus	IMF- Réseau TIAVO	« la nouvelle réglementation et les conditions d'une bonne gouvernance d'une IMF»	Madagascar	APIFM
Juillet-septembre 2008	Formation	7 personnes	Projet Cyclo-pousse	Notions sur la microfinance	Madagascar	CNMF/ PNUD
Août - octobre 2008	Formation	30 étudiants	personnes physiques	Notions sur la microfinance	Madagascar	CNMF/ ESMGC

ANNEXE 9 - BILAN DES CONFÉRENCES/ATELIERS

Date	Bénéficiaires	Structures Bénéficiaires	Thèmes	Lieu	Auteurs
2005	30 personnes	Acteurs MF (IMF, Ministères, projets)	Partage d'expériences et d'identification des stratégies de d'intégration du genre par les IMF	Madagascar	AIM/
23 au 30/10/05	SG	APIFM	« SEEP'S 2005 Global Network Summit and Annual General Meeting	Etats-Unis	SEEP
2005	5 personnes	IMF SOAHITA		Madagascar	AFMIN
2005	5 personnes	MAEP, MEFB, CSBF, CNMF, AIM	Sommet du livre bleu	New York	PNUD/ FENU
2005	1 chargé d'étude	CNMF	Journées francophones de la microfinance	Tunis	
févr-06	1 personne	PFI	Technofoire sur les nouvelles technologies des IMF	Sénégal	CAPAF
juin-06	3 personnes	MAEP MEFB	Inclusion financière en Afrique	Sénégal	BIFSA Sénégal
juin-05	5 personnes	CP	Sommet global du Microcrédit	Halifax - Canada	Sommet du Microcrédit
05/05/2006	20 personnes	5 IMF	Echange expérience CAE	Madagascar	PFI
04/10/2007	80 personnes	IMF, AP,CSBF, CNMF, Bailleurs, Projets/Programmes	Validation DSNMF	Madagascar	CNMF/ PNUD/ FENU
2007	80 personnes	IMF, AP,CSBF, CNMF, Bailleurs, Projets/Programmes	Lancement du « Blue Book » et première réunion du Comité de suivi de la Déclaration Dakar	Madagascar	CNMF/ PNUD/ FENU
30/03/08 – 04/04/08	2 personnes	CTR et Expert national du Programme.	L'infrastructure technique du FENU	Afrique du Sud	FENU
Avril 08-juin 08		CSBF, AIM, APIFM, AGEPMF, BF	Budgétisation du plan d'actions de la Stratégie Nationale de la Microfinance	Madagascar	CNMF
sept-08	14 personnes	acteurs MF malgache	Atelier thématique Régional sur la Finance rurale pour l'Afrique Australe et Orientale	Madagascar	FIDA/MAEP

Bilan des voyages d'étude

Date	Bénéficiaires	Structures Bénéficiaires	Lieu	Auteurs
2005	4 membres	CP	Burkina Faso	
2006	8 personnes	CP	Ouganda	PNUD
juin-06	2 personnes	CP	Ouganda	PNUD Fondation Stromme
Nov-déc 08	7 personnes	05 Agents d'IMF 02 Agents PFI	Cote d'Ivoire	CNMF/PNUD
déc-08	5 personnes	SG APIFM 02 agents CNMF CTR/FENU 01 agent PNUD	Mali	CNMF/PNUD

ANNEXE 10 - PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DE LA CRISE DE GOUVERNANCE DANS LE RÉSEAU CECAM

Le réseau CECAM (Caisse d'Épargne et de Crédit Agricole Mutuelle) est le réseau plus important à Madagascar avec 108.000 membres en juin 2008. Il a été créé en 1993. Il est composé de 9 unions régionales (URCECAM) incluant 20 caisses urbaines et 162 guichets. Chaque URCECAM bénéficie d'un agrément auprès de la CSBF. Les URCECAM se regroupent dans UNICECAM qui a un statut d'Union de coopérative et est agréé par la CSBF. L'UNICECAM a signé une convention de délégation de gestion avec l'INTERCECAM (un établissement financier agréé par le CSBF) et lui a délégué les fonctions d'organe central et de siège technique (gestion des ressources humaines, caisse centrale, logistique, contrôle et gestion et audit interne, gestion de subvention ...). L'UNICECAM conserve une fonction de représentation et de lobbying du réseau.

Le réseau a bénéficié du financement de l'Union Européenne dans le cadre du Programme d'appui à la microfinance rurale depuis 1996 jusqu'en 2008. En septembre 2008, l'UE a envoyé le cabinet ATOS pour évaluer ce programme. En décembre 2007, la CSBF a visité le réseau.

Les constats suivants ont été relevés :

- L'UNICECAM ne dispose pas des deux dirigeants sociaux imposés par la loi. L'un est le SG et le deuxième est un élu qui n'est pas permanent. L'UNICECAM devient une coquille vide ;
- L'articulation INTERCECAM-UNICECAM n'est plus conforme aux dispositions de la nouvelle loi et instructions en vigueur : Une institution mutualiste devrait avoir son propre organe central et de contrôle ;
- Le mécanisme de gouvernance est ambigu : le Secrétaire Général de l'UNICECAM est sous la responsabilité hiérarchique du Directeur Général de l'INTERCECAM alors que l'UNICECAM est sensé évaluer les prestations de l'INTERCECAM ;
- Des mécontentements des élus, vis-à-vis de la Direction Générale de l'INTERCECAM, se sont exprimés sur le fait d'être dessaisi de leurs prérogatives et devant une répartition jugée inégale des marges entre les deux niveaux.

Au mois de Novembre 2008, un atelier national a été organisé par UNICECAM avec l'appui de l'UE. Il a été convenu que toutes les fonctions déléguées à l'INTERCECAM seront reprises par l'UNICECAM. Les autres actionnaires de l'INTERCECAM ont cédé leurs parts (SAFA/ICAR, Rabobank, Sipem, Apem, Fiaro). La structure INTERCECAM est maintenue sur d'autres activités. Le délai de mise en conformité est fixé pour une année au maximum. Ceci s'accompagne d'un changement du personnel de direction du Réseau.

L'AFD qui a appuyé le modèle INTERCECAM-UNICECAM a arrêté de garantir ses emprunts auprès des banques (garantie ARIZ). Elle attend, jusqu'en Mars 2009, que l'UNICECAM donne les signes d'une professionnalisation (personnel exécutif expérimenté, mécanisme de gouvernance et de prise de décision en marche, portefeuille majoritairement sain, ...). Le réseau a fait appel à la CNMF pour l'appuyer dans la démarche de mise en conformité depuis Décembre 2008.

ANNEXE 11 - ETUDES EFFECTUÉES DANS LE CADRE DU PROGRAMME

Date	Titre	Objet	Auteurs	Bailleurs	Montants (USD)
2005	Etude de Marché et de faisabilité de la création d'une IMF à Anosy	Création d'une IMF dans la région Anosy	ICAR	PNUD	13 615,22
2006	Etude relative à l'harmonisation des statuts de l'AIM par rapport à la nouvelle loi	Appui à l'AIM	Cabinet Rafamantana ntsoa	PNUD	1 190,47
2006	Etude sur la création d'IMF dans la région de l'Itasy	Création d'une IMF dans la région Itasy	Cabinet Consulting PLUS	PNUD	8 228,09
15/08/07 – 31/12/07	Diagnostic secteur et évaluation SNMF	Identification des contraintes des IMF	Jean Yves Rouchy et Ghislaine Baritoa – Consultants	PNUD et FENU	6 375,56
15/08/07 – 08/10/07	DSNMF actualisé et aligné au MAP	Elaboration de la nouvelle SNMF	Jean Yves Rouchy et Ghislaine Baritoa – Consultants	PNUD et FENU	345,60
15/08/07 – 08/10/07	Plan d'actions de la SNMF actualisés et alignés au MAP	Chronogramme et budget SNMF	Jean Yves Rouchy et Ghislaine Baritoa – Consultants	PNUD et FENU	0,00
15/05/08 – 15/06/08	Etudes des besoins en services de microfinance des deux régions de concentration Vatovavy et Fitovinany et Atsimo Andrefana	Augmentation pénétration zones pauvres/ciblage PNUD	Cabinets ALTEC et Consulting PLUS	PNUD	63 702,47
juin-08	Rating de Volamahasoa	Identification des IMF à potentiel	Planet Finance	PNUD (en partie)	1 700,00
Août – mars 09	Diagnostic de l'existant et axes d'amélioration pour la mise en place de la base de donnée	Organisation et mise en place d'une base de donnée fiable sur le secteur	Cabinet Ambres Associates	PNUD	12 745,85
Août – mars 09	Charte de projet de l'étude sur la mise en place de la base de donnée	Délimitation des responsabilités des membres de l'équipe du projet et dates butoirs des différentes étapes	Cabinet Ambres Associates	PNUD	
2008	Plan stratégique de communication de la microfinance à Madagascar -version provisoire	Renforcement de la CNMF	Cabinet	PNUD	9 263,00
Août – décembre 2008	Etude Institutionnelle et organisationnelle de la CNMF -rapport mi-parcours	renforcement organisationnel de la CNMF	cabinet Mazars Fivoarana	PNUD	11 948,00