

# **PLAN D'EXÉCUTION:**

## **ASSISTANCE TECHNIQUE POUR DES PARTENARIATS INNOVATEURS EN MICROFINANCE**

Préparé pour:

Le Bureau pour la Démocratie et la Croissance Économique  
USAID/Madagascar  
Fidèle Rabemananjara, CTO

USAID, Bureau mondial, Office des marchés naissants  
USAID/G/EGAT/EM  
SEGIR Volet des Services Financiers

CONTRAT NO. OUT-PCE-I-815-99-00007-00  
Commande de travaux No. 815

Préparé par:

Chemonics International  
1133 20<sup>th</sup> St., NW  
Washington, DC 20036

Contact:  
Anita Campion

Février 2003



Table des matières

<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>2</b>
<b>LISTE DES ABRÉVIATIONS.....</b>	<b>3</b>
<b>1. OBJET DE LA COMMANDE .....</b>	<b>4</b>
<b>2. L'ÉQUIPE .....</b>	<b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.</b>
<b>3. APPROCHE TECHNIQUE.....</b>	<b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.</b>
3.1. RESULTAT No. 1 – LA CEM REÇOIT LES CONSEILS ET L'ANALYSE/RECHERCHE D'APPUI NECESSAIRES POUR ETABLIR DES PARTENARIATS COMMERCIAUX AFIN D'ETENDRE SA COUVERTURE DE L'EPARGNE EN MILIEU RURAL	6
3.2. RESULTAT No. 2 – L'USAID REÇOIT L'INFORMATION ANALYTIQUE REQUISE POUR ABORDER LES QUESTIONS DE POLITIQUE JURIDIQUE ET REGLEMENTAIRE , TELLES QU'ELLES S'APPLIQUENT AU CONTEXTE DE MADAGASCAR, ET D'UNE FAÇON CONFORME AUX "MEILLEURES PRATIQUES" DE LA MICROFINANCE .....	8
<b>4. AUTRES INTERVENTIONS DE GRANDS BAILLEURS DE FONDS EN MICROFINANCE .....</b>	<b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.</b>
4.1 LA BANQUE MONDIALE.....	<b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.</b>
4.2 Le PNUD .....	<b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.</b>
4.3 L'AFD.....	<b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.</b>
<b>ANNEXE 1 – PLAN DE TRAVAIL: RESULTATS, INDICATEURS, TACHES, POINTS DE REPERE ET CALENDRIER .....</b>	<b>16</b>
<b>ANNEXE 2 – DESCRIPTION DES TRAVAUX A ACCOMPLIR ....</b>	<b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.</b>
<b>ANNEXE 3 – LISTE DE CONTACTES.....</b>	<b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.6</b>

## Liste des sigles et abréviations

AFD -	<i>Agence française de développement</i>
AGEPMF -	<i>Agence d'Exécution du Projet Micro-Finance</i>
APEM -	<i>Association pour la Promotion de l'Entreprise à Madagascar</i>
APIFM -	<i>Association Professionnelle des Institutions Financières Mutualistes</i>
CEM -	<i>Caisse d'Epargne de Madagascar</i>
CIDR -	<i>Centre International de Développement et de Recherche</i>
CSBF -	<i>Commission de Supervision Bancaire et Financière</i>
DID -	<i>Développement International des Jardins</i>
FMG -	<i>Franc malgache</i>
IMF -	<i>Institution de Micro-Finance</i>
IQC -	« Indefinite Quantity Contract » (Contrat à montant indéterminé)
PAMF -	<i>Projet d'Appui à la Micro-Finance</i>
PNUD -	<i>Programme des Nations Unies pour le Développement</i>
PSDR -	<i>Programme Sectoriel de Développement Régional</i>
RFP -	“Request for Proposal” (Appel de propositions)
SIG -	<i>Système d'information pour la gestion</i>
USAID -	“United States Agency for International Development” (Agence des États-Unis pour le Développement International)

## 1. OBJET DE LA COMMANDE

Par le biais du mécanisme du contrat à montant indéterminé (IQC) pour les services financiers, et à la suite d'un appel d'offres, l'USAID a choisi Chemonics International pour travailler sur la Commande de Travaux 815. Les objectifs de cette commande, tels que décrits dans la description de la tâche (voir annexe 2) consistaient à fournir l'information analytique et les conseils nécessaires à :

- Aider la Caisse d'Épargne de Madagascar (CEM) à étendre sa couverture géographique par le moyen de partenariats innovateurs et mutuellement profitables, et,
- Donner à l'USAID des informations sur les contraintes juridiques et réglementaires au développement de la micro-finance commerciale dans les zones rurales et proposer des approches et politiques alternatives pour les surmonter.

Afin de réaliser les objectifs de la commande, le chef d'équipe de Chemonics a préparé le présent plan d'exécution, qui décrit les membres de la mission, leur formation générale et leurs rôles dans la réalisation de ces objectifs, et qui offre une description détaillée de l'approche technique et fournit des informations sur les programmes actuels des principaux bailleurs de fonds et les activités futures prévues dans le domaine du développement de la micro-finance. L'annexe résume les principales tâches, indicateurs et résultats attendus et propose un calendrier indiquant quand certains points de repère seront atteints et les produits seront livrés à l'USAID. Tous les produits à livrer seront traduits de façon à être disponibles en français et en anglais quelques semaines après l'approbation de l'USAID/Madagascar et seront fournis en versions imprimée et électronique.

## 2. L'EQUIPE

L'équipe de Chemonics offre la combinaison idéale d'expertise sur la réglementation et la supervision de la micro-finance, la mobilisation de l'épargne rurale et la gestion des projets USAID et s'appuie sur les relations déjà établies avec la CEM lors de commandes de travaux passées à Madagascar. Comme chef de mission, Chemonics a choisi Anita Champion pour sa connaissance approfondie des meilleures pratiques internationales en micro-finance et ses trois années d'expérience de terrain au Mali où les méthodologies micro-financières et les cadres réglementaires étaient semblables à ceux de Madagascar. Mme Champion, qui dirige actuellement le projet IQC de Services Financiers et a dirigé les deux commandes précédentes avec la CEM, possède les compétences de gestion des projets USAID et connaît à fond les questions liées à la présente commande. En tant que chef de mission, Mme Champion dirigera l'équipe, qui comprend deux spécialistes internationaux de la micro-finance et deux

chercheurs nationaux pour réaliser les objectifs de la commande. Elle offrira un apport technique substantiel dans l'identification des partenaires éventuels de la CEM pour étendre sa couverture rurale en matière d'épargne et jouera un rôle essentiel en supervisant le second volet de la commande, à savoir, l'évaluation du cadre juridique et réglementaire de la micro-finance à Madagascar.

En travaillant avec la CEM, Mme Campion recevra l'aide d'un spécialiste financier local, M. Abraham Elison, qui l'aidera à recueillir et à analyser l'information et veillera à ce que les recommandations tiennent compte de la perspective et de la culture malgache. Le travail antérieur de M. Elison avec la CEM dans le développement de son Plan d'Affaires en 2001, facilitera beaucoup les tâches liées à ce volet de la commande. M. Elison jouera aussi un rôle clé dans la préparation du rapport final.

L'expérience de Chemonics dans de nombreux projets de réforme de la réglementation micro-financière lui a enseigné que les banques centrales et les agents de la réglementation sont plus enclins à écouter et à appliquer des suggestions faites par des personnes qui ont une expérience pratique de travail dans la réglementation. Aussi, Chemonics a le grand plaisir d'inclure dans son équipe le Dr. Jacques Trigo, ancien ministre et inspecteur des finances en Bolivie, pour diriger l'évaluation du cadre juridique et réglementaire de Madagascar pour la micro-finance. Chemonics a passé un contrat de sous-traitance avec M. Thierry Rajaona de FTHM Conseils pour aider le Dr. Trigo dans son travail. Le fait que M. Rajaona a fait des études sur des cadres juridiques et réglementaires le qualifie parfaitement pour faire ce travail. Il fera la recherche sur le terrain, participera à la préparation des « notes de synthèse » et veillera à ce que les recommandations tiennent compte de la perspective et de la culture malgaches.

L'annexe 1 présente le résumé des tâches et indique le ou lesquels des membres de l'équipe sont préposés à ces tâches. L'annexe 2 décrit les travaux à accomplir et l'annexe 3 fournit une liste des participants au projet avec l'information de contact.

### **3. L'APPROCHE TECHNIQUE**

Le plan d'exécution suit le cadre des résultats attendus, qui comprend les indicateurs essentiels, les tâches à accomplir, les points de repère dans l'accomplissement de ces tâches, les produits à livrer et le calendrier d'exécution, qui constituent tous les éléments exigés pour accomplir les travaux de la commande, tels qu'ils sont résumés dans l'annexe 1. Cette section décrit l'approche technique qui doit être suivie par la mission pour obtenir ces résultats, y compris une description détaillée des activités et tâches spécifiques qui seront accomplies et quelles sont les personnes que la mission rencontrera pour recueillir l'information requise.

3.1. Résultat N°1 – La CEM reçoit les conseils et l'analyse et la recherche d'appui nécessaires à établir les partenariats commerciaux pour étendre sa couverture d'épargne en milieu rural.

Depuis la rupture de la collaboration entre la CEM et l'Administration postale en juin 2001, 70.000 clients n'ont plus accès aux services de la CEM. De plus, les agences de la CEM se trouvent généralement en milieu urbain, et de nombreux épargnants ruraux ne peuvent se payer les frais de transport et consacrer le temps nécessaire pour se rendre à l'agence et recevoir les services. Et comme 80 pour cent des Malgaches vivent dans les zones rurales, la CEM a des raisons à la fois sociales et commerciales à vouloir atteindre plus de clients ruraux.

Mme Anita Campion et M. Abraham Elison seront les principaux participants à ce volet du projet. Ensemble, ils proposent l'approche technique suivante pour obtenir le résultat N°1.

*1. Evaluer les stratégies et les objectifs d'expansion de la CEM.* Dès les premiers jours de leur arrivée à Madagascar, la mission rencontrera les cadres de direction de la CEM pour discuter les objectifs de ce volet de la commande de travaux et acquérir une meilleure compréhension des plans, stratégies et objectifs d'expansion de la CEM. La discussion inclura une évaluation des clients souhaités par la CEM, les aires d'expansion géographique et comment elle entend équilibrer les objectifs sociaux et commerciaux. Cette information aidera la mission à centrer ses efforts sur les options de partenariat qui s'insèrent le mieux dans les plans d'expansion actuels de la CEM.

*2. Préparer les critères pour l'établissement de partenariats.* Mme Campion et M. Elison travailleront avec la CEM, et en introduisant les suggestions de l'USAID, pour développer une liste de critères qui serviront à identifier les partenaires potentiels. Parmi ces critères :

- la demande non satisfaite de services d'épargne
- la rentabilité des partenariats proposés
- le montant de l'investissement nécessaire
- la capacité de la CEM de maintenir le contrôle de ses opérations et de sa réputation
- le lieu d'implantation géographique et la couverture du partenaire potentiel
- la vigueur financière du partenaire potentiel
- la robustesse de la gestion et de la gouvernance du partenaire potentiel
- la mesure dans laquelle la vision pour l'expansion, la culture et l'infrastructure institutionnelle sont complémentaires
- une répartition acceptable des rôles et responsabilités et des coûts attachés
- le type de transaction ou de produits et leur volume dans le temps.

*3. Rencontrer diverses institutions pour identifier des partenaires potentiels pour la CEM.* Mme Campion et M. Elison rencontreront toute une série d'institutions

en vue d'identifier des partenaires potentiels ou d'autres options pour aider la CEM à étendre ses services d'épargne en milieu rural. La mission rencontrera, des représentants des institutions suivantes (et la liste n'est pas exhaustive) :

- L'Administration postale – pour voir dans quelles conditions la Poste serait intéressée à reprendre sa collaboration avec la CEM pour l'épargne rurale.
- L'Association Professionnelle des Institutions Financières Mutualistes (APIFM) pour évaluer la solidité et la couverture de marché des IMF mutualistes et le potentiel d'entrer en partenariat ou en concurrence avec la CEM.
- L'Association pour la promotion de l'Entreprise à Madagascar (APEM) – pour évaluer la solidité et la couverture de marché des IMF mutualistes et le potentiel d'entrer en partenariat ou en concurrence avec la CEM.
- Le Projet d'Appui à la Micro-Finance (PAMF) du Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU) – pour recevoir le classement des diverses IMF
- Les institutions de micro-finance – pour mieux comprendre ces institutions et évaluer la mesure dans laquelle elles seraient intéressées par un partenariat.
- La Banque Centrale – pour comprendre les contraintes juridiques et réglementaires aux diverses options de partenariat
- La Commission de Supervision Bancaire et Financière (CSBF) – pour comprendre les contraintes juridiques et réglementaires aux diverses options de partenariat
- La Banque de l'Afrique (BOA) – pour comprendre le potentiel de refinancement des IMF.

4. Rencontrer les bailleurs de fonds pour évaluer leur appui actuel et futur à la finance rurale et leur influence éventuelle sur les options de partenariat pour la CEM. Mme Campion et M. Elison rencontreront les représentants des principaux bailleurs de fonds dans le secteur de la micro-finance, en particulier le PNUD, la Banque Mondiale et l'Agence Française de Développement (AFD), pour mieux comprendre leur approche actuelle au développement de la micro-finance, recueillir leur opinion sur les divers acteurs dans le secteur et comprendre comment leurs interventions pourraient influencer l'approche de la CEM à l'expansion de l'épargne en milieu rural. La section 5 de ce document donne des informations supplémentaires sur les rencontres avec les bailleurs de fonds.

*5. Recueillir l'information et l'analyser par rapport aux critères.* Dans toutes les rencontres mentionnées plus haut, la mission recueillera des informations sur les partenaires potentiels et les options pour étendre l'épargne rurale, ainsi que les facteurs environnementaux qui pourraient avoir une influence, positive ou négative, sur la façon dont la CEM aborde ses initiatives de partenariat et d'expansion. Pour analyser les IMF potentielles, la mission utilisera le « Format pour évaluer les institutions de micro-finance » du Groupe Consultatif pour l'aide aux plus pauvres, comme guide pour évaluer les facteurs institutionnels tels que les ressources humaines et les systèmes d'information de gestion, ainsi que les

facteurs du marché, tels que le profil des clients et les produits. De plus, la mission évaluera la performance financière et autres facteurs d'évaluation indépendante, tels que la solidité de la planification stratégique, de la gestion et de la gouvernance de ces IMF.

*6. Faire des visites de terrain à deux localités rurales pour évaluer la validité des informations et faire un « test de réalité » sur les options possibles de partenariat.* Mme Champion, en tant que chef de mission et ayant l'expérience institutionnelle la plus étendue en matière de mobilisation de l'épargne rurale, fera la première visite à Fianarantsoa. Cette première visite lui permettra d'évaluer lequel des divers scénarios de partenariat sont viables et de déterminer d'autres facteurs qui pourraient gêner l'exécution d'un projet pilote en la matière. M. Elison ou M. Rajaona dirigeront la seconde visite sur le terrain à Fort Dauphin ou à Tuléar pour y tester la mesure dans laquelle les divers scénarios de partenariats pourraient s'appliquer. Les visites incluront des réunions avec, entre autres, des directeurs d'agences de la CEM, des directeurs d'IMF et des clients ruraux potentiels. En se basant sur les résultats de ces visites, certains scénarios de partenariats seront ajustés ou éliminés.

*7. Préparer des recommandations écrites pour des partenariats possibles et/ou d'autres approches pour étendre l'épargne rurale.* Après que l'information aura été recueillie et analysée, Mme Champion et M. Elison compareront les divers scénarios de partenariat, compte tenu des types institutionnels et des liens fonctionnels proposés, la répartition des responsabilités, le potentiel de rentabilité et d'expansion en termes de clients, produits et services additionnels. Les points forts et les points faibles des divers scénarios de partenariat possibles seront soulignés et jugés par rapport aux critères proposés, qui constitueront la base des recommandations sur la façon dont la CEM pourrait procéder si sa direction choisit d'appliquer telle stratégie de partenariat ou d'expansion de l'épargne rurale. Ces recommandations seront compilées dans le rapport final avec l'examen des différentes observations contenues dans les notes de synthèse sur le cadre juridique et réglementaire, et qui pourraient affecter les décisions de la CEM.

3.2. Résultat N°2 – L'USAID reçoit l'information analytique requise pour aborder les questions de politique juridique et réglementaire, telles qu'elles s'appliquent dans le contexte de Madagascar, et qui restent conformes aux « meilleures pratiques » de la micro-finance.

En venant évaluer le potentiel d'expansion des services basés sur le partenariat pour la CEM, il importe de considérer le cadre juridique et réglementaire de la micro-finance, parce que les institutions de micro-finance jouent actuellement un rôle substantiel dans la finance rurale et représentent des options possibles de partenariat. Aussi, le second volet de cette commande est de faire une évaluation du cadre juridique et réglementaire dans lequel la CEM et les IMF évoluent. On trouvera ci-dessous une description des tâches requises pour

préparer un document de synthèse que l'USAID pourra utiliser pour coordonner avec les autres bailleurs de fonds et dialoguer avec les cadres du gouvernement sur l'élaboration de la politique et la réforme de la réglementation.

Le Dr. Jacques Trigo et M. Thierry Rajaona seront les principaux acteurs dans ce volet du projet. Ensemble ils proposent l'approche technique suivante pour obtenir le résultat N°2.

*1. Rencontrer les cadres de la CEM et de la Banque centrale ainsi que les organisations de micro-finance afin d'évaluer les grandes contraintes juridiques, réglementaires et de supervision liées à l'établissement de partenariats commerciaux avec la CEM pour la mobilisation de l'épargne rurale.* La mission examinera avec la CEM leur statut juridique actuel et comment elles développent leur structure organisationnelle pour devenir une entité privée.

La mission rencontrera le Gouverneur de la Banque centrale et le secrétaire général de la CSBF pour examiner le statut juridique actuel de la CEM et voir s'il existe une possibilité d'accorder à la CEM un statut spécial distinct dans la réglementation et la supervision actuelle des banques et institutions financières. Outre les questions qui se trouvent dans l'annexe A de l'appel des propositions, la mission posera les questions suivantes :

- Y a-t-il des contraintes de réglementation ou de supervision qui pourraient empêcher les partenaires opérationnels de la CEM d'agir en tant qu'agents de la CEM pour recueillir l'épargne, faire les retraits et d'autres transactions ? Ou de refinancer des partenaires opérationnels ? Ou de diversifier sa ligne de produits et de développer des services d'épargne innovateurs ?
- Quelles politiques ou pratiques de supervision devraient être endossées par l'USAID/Madagascar afin de réduire les risques de la CEM lorsqu'elle établit des partenariats commerciaux dans le cadre des conditions réglementaires actuelles ?
- Quelles sont les perspectives pour une réglementation spécifique des activités de micro-finance ? (Identifier les projets actuels et prévus visant à aborder les contraintes juridiques, réglementaires et de supervision qui gênent l'expansion de la micro-finance commerciale).
- Les institutions de micro-finance non mutuelles devraient-elles bénéficier d'un statut hors taxe ?
- Y a-t-il des dangers possibles dans la création d'une définition juridique d'une « institution de micro-finance non mutuelle » ?
- Un accès accru à une supervision publique favoriserait-il à une croissance accélérée de groupes de micro-finance locaux?

- Une entité indépendante devrait-elle aider les autorités de supervision à suivre la santé du secteur de la micro-finance et/ou fournir de la formation à des groupes clients dans les systèmes de contrôle interne et la gestion ?
- Est-ce que des approches innovatrices favorables à des politiques et pratiques de supervision efficaces par rapport à leur coût encourageraient-elles la croissance d'organisations de micro-finance locales dans le cadre réglementaire actuel ?

2. *Préparer un résumé des problèmes qui empêchent la CEM d'entrer dans des partenariats commerciaux afin d'étendre les services financiers ruraux, résumé qui sera inclus dans le rapport final.* Le Dr. Trigo et M. Rajaona écriront quelques paragraphes sur les questions juridiques, réglementaires et de supervision qui affectent la CEM et sa capacité de créer des partenariats avec les institutions de micro-finance pour étendre les services de l'épargne rurale. Ce résumé sera transmis au chef de mission pour le réviser et l'inclure dans le rapport final.

3. Rencontrer les cadres de la Banque centrale ainsi que les organisations de micro-finance pour évaluer les contraintes juridiques, réglementaires et de supervision qui empêchent l'expansion de la micro-finance commerciale. La mission posera (entre autres) les questions suivantes.

- Quel est le capital minimum requis pour une institution de micro-finance ?
- Y a-t-il des restrictions sur qui pourra posséder des parts dans une institution financière accréditée ?
- Quelles sont les exigences initiales ?
- Quelles sont les exigences d'adéquation du capital qui s'appliquent aux institutions financières accréditées ?
- Quelles sortes de provisions en cas de perte de prêts sont-elles exigées par les lois et règlements du pays ?
- Est-ce que les lois ou règlements administratifs fixent des exigences spécifiques d'assurances ou garanties solidaires pour différents types de prêts ?
- Les capitaux des prêts sont-ils classés selon un certain schéma mandaté par les lois du pays ?
- Les lois limitent-elles la concentration du risque ? si oui, comment ?
- Quelles sont les exigences de réserves en liquide pour les institutions de micro-finance ?
- Y a-t-il des limitations sur le type de services financiers fournis par les institutions de micro-finance ?
- Vos lois exigent-elles des formes particulières de supervision interne pour les institutions de micro-finance accréditées ?
- Les institutions de micro-finance doivent-elles être auditées par un auditeur externe ?

- Y a-t-il des organisations non gouvernementales qui ont le pouvoir de superviser les institutions de micro-finance ?
- Quelles exigences sont-elles prévues par la loi, qui gouvernent la documentation des accords de prêts ?
- Les lois imposent-elles des limites sur le taux d'intérêt qui peut être chargé sur les prêts ?
- Quels types d'assurances ou garanties solidaires sont-ils autorisés par la loi ?
- Y a-t-il des registres centraux ou autres mécanismes en place pour déterminer facilement quelles réclamations pourraient déjà exister sur un prêt ou une garantie solidaire proposée ?
- Les lois de Madagascar prévoient-elles des taxes sur le revenu ou les bénéfices des sociétés, ou autres taxes sur le revenu net, les intérêts et autres revenus provenant d'opérations financières ?
- Dans quelle mesure la réalité diffère-t-elle des lois officielles ? Par exemple, les IMF mobilisent-elles de l'épargne sans avoir un permis ?

*4. Rencontrer divers bailleurs de fonds pour évaluer dans quelle mesure ils comprennent les contraintes juridiques, réglementaires et de supervision et quels sont leurs projets actuels ou prévus visant à lever ces contraintes.* La mission rencontrera les autres grands bailleurs de fonds qui interviennent dans le domaine de la micro-finance, en particulier la Banque mondiale, le PNUD et l'AFD, pour évaluer le rôle qu'ils pourraient jouer pour faire changer la politique et l'environnement réglementaire. Ces observations seront incluses dans le plan d'exécution ainsi que les notes de synthèse.

*5. Analyser les contraintes afin de déterminer les changements, juridiques, réglementaires ou de supervision, qui pourraient être faits pour encourager l'expansion de la micro-finance commerciale.* Après avoir achevé leurs visites, le Dr. Trigo et M. Rajaona analyseront les principales contraintes à l'expansion de la micro-finance à Madagascar et les classeront par ordre prioritaire d'importance et d'urgence. Cette analyse inclura une comparaison du cadre juridique, réglementaire et de supervision de Madagascar avec celui d'autres pays leaders en matière de micro-finance, tels que la Bolivie et le Pérou, et servira de base pour les recommandations.

*6. Préparer des notes de synthèse avec en particulier des recommandations pour des changements politiques, réglementaires et de supervision éventuels, qui pourraient être faits pour stimuler des marchés compétitifs de micro-finance commerciale, avec des recommandations spécifiques sur la manière dont l'USAID pourrait appuyer ces changements.* M. Rajaona se concentrera sur la préparation d'une description du cadre et des pratiques juridiques, réglementaires et de supervision actuelles, en s'appuyant sur sa connaissance approfondie du pays et de sa culture. Le Dr. Trigo fera l'analyse et proposera des recommandations basées sur sa connaissance étendue des meilleures pratiques de réglementation et de supervision de la micro-finance sur le plan international,

et en s'appuyant sur son expérience personnelle lorsqu'il était Inspecteur général des banques en Bolivie.

#### **4. AUTRES INTERVENTIONS DES GRANDS BAILLEURS DE FONDS A MADAGASCAR**

En vue d'évaluer les programmes et les activités planifiées des autres grands bailleurs de fonds qui soutiennent le développement de la micro-finance, la mission au complet a rendu visite à la Banque Mondiale et son projet partenaire, l'Agence d'Exécution des Projets de Micro-Finance (AGEPMF), au Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et son projet partenaire, le Projet d'Appui à la Micro-Finance (PAMF) et à l'Agence Française de Développement (AFD). Dans ce qui suit on trouvera une brève description de chaque domaine d'intervention actuel et futur lié à la micro-finance, ceci avec une analyse de la façon dont ces interventions pourraient influencer la finance rurale dans le futur.

##### **4.1 La Banque Mondiale**

La mission a rencontré Ziva Razafintsalama, de la Banque Mondiale qui lui a expliqué les trois principaux projets de la Banque, dont deux sont administrés par son partenaire l'AGEPMF.

*Le développement institutionnel des IMF.* Le premier projet est un projet de 17 millions de dollars, sur 15 ans, centré sur la finance rurale et exécuté en trois phases de cinq ans. La première phase allait de 1994 à 1999, dans laquelle la Banque Mondiale testait des approches en soutenant le Conseil Mondial des Unions de Crédit (WOCCU) dans le développement de ses IMF mutualistes, le TIAVO à Fianarantsoa puis l'OTIV à Tamatave. L'appui a été offert sous forme de prêts à bas prix pour financer leur équipement et leurs opérations, mais pas leur ligne de crédit. La première phase a été considérée comme une réussite et la Banque est maintenant engagée à exécuter les deux phases suivantes. La Banque Mondiale fait en ce moment des études de faisabilité pour la seconde phase dans les régions de Majunga et de Tulear. Dans le cadre de ce projet, la Banque Mondiale a découvert qu'il y avait un grand nombre de pauvres tant urbains que ruraux. De plus, la Banque a compris que la micro-finance doit être faite par les institutions de micro-finance sur une base commerciale et elle a transféré ses projets de micro-finance de son département du développement rural à son département de la finance.

*La formation du personnel des IMF.* Le second projet est lié à la formation ou au renforcement des capacités du personnel des IMF. La Banque Mondiale reconnaît que le pays manque de compétences en matière de micro-finance et vise des programmes de formation qui s'appliqueraient aux IMF mutualistes, ou à toutes les IMF quelle que soit leur structure, tels que la formation sur la façon de déterminer les taux d'intérêt. La Banque mondiale a trouvé une personne qui

serait chargée d'organiser et de superviser toutes les activités de formation, mais qui ne les dirigera pas toutes.

*Le développement et la réforme juridique et réglementaire.* Le troisième projet de la Banque Mondiale s'adonne à l'amélioration du cadre juridique et réglementaire des IMF en pressant le gouvernement pour faire les additions et les changements nécessaires. Voici quelques uns des sujets dont s'occupe ce projet:

- Déterminer s'il est préférable de résoudre un problème par des voies juridiques ou en fixant des normes de supervision.
- Développer une plate-forme de politique nationale et une définition pour la micro-finance. Un décret avait été préparé, mais n'avait pas été accepté parce qu'il avait été considéré comme trop limitatif. Par exemple, il proposait de définir une micro-entreprise comme une entreprise avec un capital inférieur ou égal à 250.000 FMG, mais ce montant serait rapidement dépassé par les effets de l'inflation. Les Malgaches veulent plus de recherches et de débats avant de décider d'une stratégie nationale.
- Doit-il y avoir de nouvelles réglementations pour les IMF non-mutualistes, ou qui couvriraient l'ensemble du secteur ?
- Aborder la question de la gouvernance des IMF. Par exemple, combien d'argent les membres du conseil d'administration et les directeurs auraient-ils le droit d'emprunter ?
- Les questions de révision et de porter à la connaissance du public, par exemple l'absence de titres fonciers qui empêche de faire des prêts plus importants aux entrepreneurs. De plus, lorsqu'une terre est offerte comme garantie solidaire, il est très difficile pour une IMF de récupérer un prêt en cas de défaut de paiement parce que le système judiciaire a tendance à favoriser l'emprunteur. De plus, c'est une procédure longue et coûteuse – il faut parfois 12 ans pour que la question soit tranchée et la procédure est d'habitude trop coûteuse par rapport au montant du prêt. Il est peu probable que cette question soit résolue dans un proche avenir.

*Les dons du PSDR.* Bien qu'il ne soit pas mentionné comme faisant partie du portefeuille de micro-finance de la Banque mondiale, certains ont mentionné le rôle du Programme Sectoriel de Développement Régional dans la micro-finance rurale. Pendant les cinq années du projet PSDR, la Banque mondiale a attribué des dons d'un total de 90 millions de dollars avec des montants allant de 1.000 à 9.000 dollars. Ces dons sont faits à des associations de villages qui utilisent cet argent pour faire des prêts à des membres individuels avec un taux d'intérêt égal à zéro. Certains affirment que ces dons sont accordés là où il n'existe pas de micro-crédit officiel et ne concurrencent donc pas directement les IMF ; mais d'autres affirment que le PSDR touche parfois les mêmes clients et craignent que ces dons ne portent préjudice à la culture de remboursement des IMF en transmettant un message selon lequel les villageois sont trop pauvres pour rembourser les prêts. L'impact de ce programme doit être suivi de près et ajusté

ou supprimé si ces craintes étaient justifiées. Un changement qui aurait un impact moins négatif serait de permettre aux associations villageoises de charger un taux d'intérêt plus élevé, au moins suffisamment élevé pour maintenir la valeur du fonds de roulement dans le temps.

#### **4.2 Le PNUD**

La mission a rencontré les représentants du PNUD, mais a surtout appris ce que le PNUD fait en matière de micro-finance de la bouche de M. Robert Théoret qui dirige le projet partenaire du FENU/PAMF et qui est le président du comité de coordination des bailleurs de fonds pour cette année. Le PAMF agit essentiellement comme une base de données de micro-finance et agence de classement, qui aide les institutions telles que la CSBF à comprendre comment évaluer les risques des IMF, et la Banque de l'Afrique (BOA) à prendre des décisions judicieuses pour le refinancement des IMF. Le PAMF rassemble des informations sur toutes les IMF réglementées et fait l'analyse de ces informations qui est adaptée aux diverses méthodologies utilisées par les diverses IMF dans le pays. Le PAMF a également aidé à standardiser les comptes-rendus et à améliorer la transparence des IMF. Le PAMF a aussi collaboré avec la Banque Mondiale et le PNUD pour mettre en place une garantie de 2 millions de dollars pour encourager le refinancement des IMF. Cependant, la Banque de l'Afrique était la seule banque qui participait et faisait le refinancement avant même l'existence du fonds de garantie. Aussi, bien qu'il soit difficile de prétendre que ce fonds de garantie aidait à prouver le potentiel du marché pour le refinancement des IMF, il a sans doute aidé cette banque à mieux évaluer les portefeuilles de refinancement des IMF. En fait, la Banque de l'Afrique envisage en ce moment de ne pas refinancer l'AECA ou l'OTIV lorsque leurs prêts s'approchent de leur date de renouvellement à cause des risques croissants qu'elle voit dans ces organisations. Le fonds de garantie et la Banque de l'Afrique ont connu un taux de remboursement de 100% sur tous les refinancements, mais ceci est surtout dû au fait que les IMF ont de fortes raisons de rembourser afin que la ligne de crédit reste ouverte. Le PAMF collabore aussi avec la CSBF pour l'aider à déterminer dans quels cas elle devrait modifier la réglementation et quand il serait préférable d'attendre.

M. Théoret a expliqué que le secteur de la micro-finance connaissait des problèmes croissants dans la qualité du portefeuille, qui n'ont rien à voir avec la crise politique de l'année dernière, mais reflètent plutôt des problèmes de gouvernance. Les pertes de prêts sont passés de 5 pour cent à la fin de 2001 à 15 pour cent à la fin de 2002, ce qui est une augmentation significative. Les problèmes sont le plus souvent liés aux problèmes de gouvernance habituels des IMF mutualistes, à savoir trop d'emprunteurs nets qui influencent les décisions de politique et de crédit plus dans leur propre intérêt que dans l'intérêt de l'institution ou de l'ensemble des membres. De plus, il y aurait trop de népotisme, surtout dans les groupes de solidarité, qui permet à trop de personnes ayant des liens de parenté d'être co-emprunteurs dans le système.

Les IMF ont besoin de formation en matière de gouvernance et de contrôle interne et doivent s'assurer que les décisions de crédit sont prises de façon uniforme.

Concernant les partenariats potentiels pour la CEM, M. Théoret s'est montré intéressé à ce que le PAMF enseigne aux cadres de la CEM la façon d'analyser les IMF pour prendre des décisions de refinancement saines et nous a dit qu'il avait déjà formé un certain nombre de ces cadres. Le PAMF est en train de concevoir ses projets futurs alors que Madagascar vient d'être choisie par le PNUD pour recevoir un appui continu.

### **4.3 L'AFD**

L'Agence Française de Développement (AFD) a aidé trois institutions de micro-finance en leur donnant des fonds pour le capital des prêts et pour couvrir les dépenses de fonctionnement comme les salaires du personnel. Elle a soutenu l'ADEFI, qui est une organisation semblable à l'ACEP au Sénégal. Bien qu'elle ne soit pas officiellement une IMF mutualiste, elle n'est pas structurée comme une IMF classique. Elle a peu de propriétaires/membres qui, ensemble, sont essentiellement des grands actionnaires de la coopérative. Elle a beaucoup réussi et a actuellement un taux de remboursement de 98% et est à 100% autosuffisante bien qu'elle ne mobilise pas d'épargne. L'AFD a aussi aidé Vola Mahaso, une IMF non mutualiste semblable aux Caisses d'Épargne Villageoises du Pays Dogon au Mali qui recevait l'assistance technique du Centre International de Développement et de Recherche (CIDR). Pour finir, l'AFD a aidé le CECAM, la grande IMF mutualiste qui offre des services d'épargne et de crédit aux villages ruraux. L'ADF ne prévoit pas de soutenir le CECAM après 2005, lorsque celui-ci est supposé devenir autosuffisant, ce qui montre que l'ADF est engagée à développer la micro-finance commerciale et à se retirer lorsque son aide n'est plus nécessaire.

Annexe 1 – Plan de travail: Résultats, indicateurs, tâches, points de repère et calendrier

**RESULTAT 1:** LA CEM REÇOIT LES CONSEILS ET LA RECHERCHE/ANALYSE D’APPUI NECESSAIRES POUR ETABLIR DES PARTENARIATS COMMERCIAUX AFIN D’ETENDRE SA COUVERTURE D’EPARGNE EN MILIEU RURAL

Indicateurs	Tâches	Qui	Quand
1.A. Une série de recommandations qui identifient des partenaires potentiels pour la CEM dans certaines zones pilotes <sup>1</sup> et décrit le profil des partenaires afin d’aider la CEM à mettre en place des partenariats commerciaux supplémentaires dans des zones desservies par leurs autres agences commerciales.	1. Rencontrer la CEM pour évaluer ses stratégies et objectifs d’expansion.	AC, AE, JT, TR, USAID, CEM	11/2/03-14/2/03
1.B. Une série de recommandations qui identifient: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les types de liens opérationnels et/ou de relations fonctionnelles qui devraient figurer dans un partenariat éventuel avec la CEM.</li> <li>▪ Les responsabilités opérationnelles respectives entre partenaires;</li> <li>▪ La rentabilité éventuelle des partenariats et/ou les avantages du choix de tel ou tel partenaire pour la CEM;</li> <li>▪ Les produits, services, et innovations qui</li> </ul>	2. Développer une série de critères pour ouvrir un partenariat avec la CEM, avec certains facteurs tels que: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>UNE DEMANDE NON SATISFAITE POUR DES SERVICES D’EPARGNE</i></li> <li>▪ <i>LA RENTABILITÉ POTENTIELLE</i></li> <li>▪ <i>LE MONTANT REQUIS POUR L’INVESTISSEMENT</i></li> <li>▪ <i>LE CONTROLE DES OPERATIONS ET DE LA REPUTATION</i></li> <li>▪ <i>LA LOCALISATION ET LA COUVERTURE GEOGRAPHIQUE</i></li> <li>▪ <i>LA SOLIDITE FINANCIERE DU PARTENAIRE EVENTUEL</i></li> <li>▪ <i>LA GESTION ET LA GOUVERNANCE</i></li> <li>▪ <i>LA MESURE DANS LAQUELLE LA VISION, LA CULTURE INSTITUTIONNELLE ET L’INFRASTRUCTURE SE COMPLETENT</i></li> <li>▪ <i>UNE REPARTITION ACCEPTABLE DES ROLES ET RESPONSABILITES ET LES FRAIS QUI EN DECOULENT</i></li> <li>▪ <i>LES TYPES DE TRANSACTIONS ET DE PRODUITS ET LEUR VOLUME DANS LE TEMPS</i></li> </ul>	AC, AE, USAID, CEM	11/2/03-14/2/03

<sup>1</sup> La province de Fianarantsoa et une autre zone d’intérêt pour le programme futur de l’USAID.

Indicateurs	Tâches	Qui	Quand
<p>conviendraient; enfin,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les points forts et les points faibles de chaque option de partenariat possible.</li> </ul>	<p>3. Rencontrer les institutions suivantes pour identifier des partenaires potentiels qui satisfont aux critères:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ L'Administration Postale</li> <li>▪ L'Association Professionnelle des Institutions Financières Mutualistes (APIFM)</li> <li>▪ Les institutions de micro-finance (IMF) et unions de crédit.</li> <li>▪ Les autres institutions financières et celles qui servent les particuliers, qui fonctionnent dans les zones rurales</li> <li>▪ Le Projet d'Appui à la Micro-finance (PAMF)</li> </ul>	<p>AC, AE ; L'Administration Postale, APIFM, FENU, PAMF, IMF(s), etc.</p>	<p>13/2/03-21/2/03</p>
	<p>4. Rencontrer les bailleurs de fonds pour évaluer leur soutien actuel et futur à la finance rurale et leur influence sur les options de partenariat de la CEM.</p>	<p>AC, AE ; Banque Mondiale, PNUD, AFD</p>	<p>13/2/03-21/2/03</p>
	<p>5. Recueillir l'information et analyser les partenaires potentiels identifiés par rapport aux critères.</p>	<p>AC, AE</p>	<p>15/2/03-21/3/03</p>
	<p>6. Faire des visites sur le terrain pour juger de la validité de l'information et faire un "contrôle de la réalité" face aux options possibles de partenariat avec la CEM</p>	<p>AC, AE, TR</p>	<p>14/2/03-21/3/03</p>
	<p>7. Préparer des recommandations écrites pour les partenariats possibles et fournir la documentation d'appui et l'analyse pour les inclure dans le rapport final.</p>	<p>AC, AE</p>	<p>24/3/03-28/3/03</p>

**Résultat 2:** L'USAID reçoit l'information analytique requise pour aborder les questions de politique juridique et réglementaire, telles qu'elles s'appliquent au contexte de Madagascar, et d'une façon conforme aux "meilleures pratiques" de la micro-finance.

Indicateurs	Tâches	Qui	Quand
2A. Une série de recommandations sur la façon dont l'USAID devrait encourager l'évolution, la réforme ou l'amélioration des politiques et pratiques de supervision et de réglementation de la micro-finance d'une manière qui encouragera : a) la reprise des activités de la CEM dans les zones précédemment desservies par les guichets de l'Administration Postale, et b) l'expansion des services de micro-finance commerciale dans les zones rurales.	1. Rencontrer les cadres de la CEM et de la Banque Centrale, ainsi que les organisations de la micro-finance pour évaluer les grandes contraintes juridiques, réglementaires et de supervision dans l'établissement de partenariats commerciaux avec la CEM pour la mobilisation de l'épargne rurale.	AC, AE, JT, TR ; USAID, CEM, Ministère des Finances, Banque Centrale, BOA/BTM, CSBF, APIFM, PAMF, IMF(s)	11/2/03-21/2/03
	2. Préparer un résumé des problèmes qui gênent l'établissement de partenariats avec la CEM afin d'étendre les services de finance rurale, résumé qui sera inclus dans le rapport final.	JT, TR	24/3/03-28/3/03
2.B. Une série de recommandations sur la façon dont l'USAID devrait encourager le développement de marché financiers compétitifs et la micro-finance commerciale au niveau de la coordination des bailleurs de fonds et de l'élaboration de la politique.	3. Rencontrer les cadres de la Banque Centrale et des organisations de la micro-finance pour évaluer les contraintes juridiques, réglementaires et de supervision qui gênent l'expansion de la micro-finance commerciale.	JT, TR ; Banque Centrale, APIFM, PAMF, IMF(s)	11/2/03-21/2/03
	4. Rencontrer les divers bailleurs de fonds pour évaluer la façon dont ils comprennent les contraintes juridiques, réglementaires et de supervision, et voir leurs projets actuels et futurs visant à surmonter ces contraintes.	AC, JT, TR ; Bailleurs de fonds (Banque Mondiale, PNUD, entre autres)	11/2/03-21/2/03

Indicateurs	Tâches	Qui	Quand
	5. Analyser les contraintes pour déterminer les changements possibles politiques, juridiques ou réglementaires qui pourraient être faits pour encourager l'expansion de la micro-finance commerciale	JT, TR ; Banque centrale, APIFM, PAMF, IMF(s), Bailleurs de fonds	13/2/03-21/2/03
	6. Préparer un document de synthèse avec des recommandations pour des changements éventuels politiques, juridiques et réglementaires que l'on pourrait faire pour stimuler des marchés compétitifs pour la micro-finance commerciale, avec des recommandations spécifiques sur les raisons pour lesquelles l'USAID devrait appuyer ces recommandations.	JT, TR, AC (révision et édition)	24/3/03-28/3/03

### Points de repère et produits à livrer

Points de repère et produits à livrer	Tâches	Qui	Quand
Réunion informel avec l'USAID à l'arrivée	Préparer les questions et points de discussion pour la réunion avec l'USAID	AC, JT, AE, TR, NA, USAID	20/2/03
Débriefing officiel avec l'USAID	Préparer la présentation des observations et recommandations pour l'USAID	AC, JT, AE, TR, NA, USAID	23/4/03

<b>Points de repère et produits à livrer</b>	<b>Tâches</b>	<b>Qui</b>	<b>Quand</b>
Plan d'exécution préparé	Déterminer la séquence du travail et le calendrier de l'équipe; préparer et soumettre le plan d'exécution à l'USAID pour approbation	AC	27/2/03
Brouillon du rapport de synthèse	Tâches liées au résultat N°2	JT, TR, AC (révision et édition)	4/4/03
Brouillon du rapport final	Tâches liées au résultat N°1	AC, AE	11/4/03
Rapport final	Tâches liées au résultat N°1	AC, AE	28/4/03

**Calendrier d'exécution**

<b>Missions pour les conseillers expatriés</b>	<b>Personnel</b>	<b>Dates</b>
Mission initiale d'évaluation	Anita Campion, Jacques Trigo, Abraham Elison, Thierry Rajaona (dans le cadre d'une sous traitance avec FTHM)	10-22 février, 2003
Mission de suivi, de collecte de données et de recherche sur le terrain	Anita Campion et Thierry Rajaona	16-18 février (AC à Fianarantsoa); 3-5 mars (TR à Fort Dauphin)
Mission pour achever la tâche	Anita Campion	Mi avril, 2003

## **ANNEXE 2 – Description des travaux à accomplir**

### *1. DESCRIPTION SUCCINCTE*

La commande de travaux poursuit deux objectifs. L'un sera d'examiner comment la Caisse d'Épargne de Madagascar (CEM) devrait mettre en place des réseaux de partenaires afin d'étendre l'accès des épargnants à ses services d'épargne. L'autre sera d'informer l'USAID/Madagascar des questions liées à la mise en place d'un environnement favorable pour la micro-finance, avec une attention particulière aux politiques et mécanismes de réglementation et de supervision financières. Pour le consultant, les objectifs de cette commande de travaux seront de fournir l'information analytique et les conseils nécessaires à : a) aider la CEM à étendre sa couverture géographique par le moyen de partenariats innovateurs et mutuellement rentable, et b) informer l'USAID sur les contraintes juridiques et réglementaires dans le développement de la micro-finance commerciale dans les zones rurales ainsi que des approches et politiques alternatives pour les surmonter.

### *2. DESCRIPTION, DISCUSSION ET JUSTIFICATION DU PROBLEME*

#### *a. EVALUATION DES PARTENARIATS*

L'USAID/Madagascar pense qu'une telle étude permettrait d'aborder le besoin crucial d'accroître l'accès aux services financiers élémentaires dans les zones rurales et autour des villes. La CEM joue un rôle traditionnel pour permettre à tout le monde d'accéder à des services d'épargne. Bien que tout récemment la CEM ait été transformée en une société anonyme la loi spéciale qui a permis ce changement n'a pas exigé le désengagement immédiat de l'état. Comme la CEM est considérée par les principales autorités gouvernementales comme la banque d'épargne des fonctionnaires et des épargnants « défavorisés », on ne s'attend pas à ce que cette institution abandonne cette responsabilité sociale dans un proche avenir.

A l'heure actuelle, les 15 agences opérationnelles et de plein service se trouvent dans les villes et n'ont pas d'activités de couverture extérieure. Avec la suppression des points de service de l'Administration postale, l'accès aux services de la CEM est généralement limité aux clients qui vivent à proximité des agences lesquelles se trouvent généralement dans les centres urbains. Pour les autres épargnants, le coût du transport et le temps nécessaire pour le voyage ont beaucoup réduit les possibilités qu'ils ont d'accéder aux services de la CEM.

Le fait que la CEM ait demandé l'aide et le financement nécessaires pour faire cette étude montre que cette institution reconnaît le problème et cherche à le résoudre. Cependant, à mesure que l'état se désengage de la CEM en faveur de la participation du secteur privé, les questions relatives au contrôle des dépenses et à la rentabilité deviendront plus importantes aux yeux des actionnaires. Les

opérations d'expansion extérieure, qui peuvent être coûteuses, doivent être soigneusement planifiées afin de garantir leur viabilité. C'est pourquoi cette étude devra voir si établir des partenariats avec des tierces parties est un moyen faisable et rentable de regagner (au moins) la couverture géographique perdue lorsque l'Administration postale a cessé d'offrir les services de la CEM.

En supposant que le partenariat commercial se révèle comme une approche appropriée et économique, l'étude devra informer la CEM sur la façon dont les partenariats devront être établis. Elle analysera aussi dans quelle mesure ces partenariats pourront aider à augmenter l'accès aux services de crédit rural de façon significative. Aux yeux de l'USAID, un point important à considérer pour établir des partenariats de micro-finance commerciale mutuellement bénéfiques, est la gouvernance et la santé financière des partenaires potentiels. Ces facteurs et autres facteurs soumis à un contrôle indépendant seront à la base des recommandations pour l'établissement des partenariats dans le « rapport final » et aideront à guider la CEM à créer des futurs partenariats en dehors des deux zones étudiées et qui serviront de zones pilotes dans le cadre de cette commande.

## B. EVALUATION DU CADRE JURIDIQUE ET REGLEMENTAIRE

En venant évaluer le potentiel d'expansion du service basé sur le partenariat, il importe d'examiner le cadre juridique et réglementaire pour la micro-finance et en particulier les politiques et pratiques dans l'octroi des licences. Par exemple, toute organisation de services financiers devrait avoir une licence pour faire des opérations de crédit, mais la réalité est que seul un petit groupe de réseaux mutualistes a été en mesure d'obtenir de tels accords de la part des autorités de supervision des banques du gouvernement. Ceci est largement dû au fait que la capacité de ces autorités de suivre systématiquement d'état des institutions de micro-finance est faible et parce que l'obtention d'informations utiles sur la viabilité des partenaires potentiels est difficile à obtenir, non standardisée et coûteuse. Les services de supervision reposent traditionnellement sur une réglementation basée sur des règles de prudence, par laquelle les autorités garantissent la santé financière d'une institution. La réglementation non basée sur des règles de prudence ne se pratique pas, même si une telle approche aurait pu être un outil efficace pour suivre les réseaux croissants d'organismes plus petits. L'effet pratique de tout ceci est que les autorités de supervision des banques n'aiment pas en général octroyer des licences de crédit, surtout aux institutions de micro-finance locales qui ne sont pas soutenues par une assistance technique, une formation et un investissement venu de l'extérieur. Ceci décourage le développement et la croissance du secteur de la micro-finance et une grande partie de la population reste sans possibilité d'accéder à des services financiers abordables

L'absence d'une capacité de supervision augmente aussi considérablement les risques pour la CEM d'entrer dans des partenariats. Sans pratiques de

supervision financière en place, et sans systèmes de suivi favorables pour nourrir la croissance des institutions de micro-finance locales, le développement de partenariats opérationnels exigerait que la CEM assume *de facto* un rôle pour veiller à ce que les services des partenaires satisfassent à des normes de prudence minimales. Comme il est peu probable que la CEM accepte une telle responsabilité, le potentiel d'établir des partenariats est compromis dans le contexte juridique et réglementaire actuel. C'est pourquoi l'étude doit inclure une analyse approfondie du cadre juridique et réglementaire pour la micro-finance, en portant une attention particulière aux exigences et systèmes de supervision financière. Une telle analyse serait centrée non seulement sur ce que coûteraient les rapports et la gestion de l'information, basée ou non sur des règles de prudence, mais aussi sur l'identification des contraintes à et des opportunités pour les innovations et la réforme financières. Les résultats de cette analyse seront présentés dans une version provisoire de « notes de synthèse » qui serait utilisée par l'USAID dans ses discussions de politique avec d'autres bailleurs de fonds et le gouvernement de Madagascar.

Le Consultant fournira ses services dans le cadre de la présente commande de travaux, qui seront conformes aux résultats et indicateurs présentés ci-dessous. A ce sujet, le Consultant veillera à ce que tout le travail accompli dans le cadre de cette commande contribue à l'obtention du résultat secondaire 1.1.2. : « Un accès étendu aux services financiers ».

On prévoit que cette activité exige deux visites du Chef de mission, une visite du Technicien de la micro-finance, et la participation d'une expertise locale pour recueillir et analyser les données sur le terrain. On prévoit aussi que cette activité durera quatre mois. Au cours de la première visite, le chef de mission pourra contribuer aux éléments finaux suivants : la description des tâches, l'approche technique, les points de repères, les résultats et les indicateurs nécessaires pour le suivi de la performance et pour atteindre les objectifs de la section A.3 ci-dessus.

### 3. *RÉSULTATS ATTENDUS*

- A. La CEM reçoit les conseils et l'analyse et la recherche d'appui nécessaires pour établir des partenariats commerciaux
- B. L'USAID reçoit l'information analytique requise pour aborder les questions de politique juridique et réglementaire, telles qu'elles s'appliquent au contexte de Madagascar, et d'une façon s'alignant sur les "meilleures pratiques" de la micro-finance

### 4. *INDICATEURS DE PERFORMANCE*

- A. Sur les évaluations de partenariats (section A.4.3.A) :

- a. Une série de recommandations qui identifient des partenaires potentiels pour la CEM dans certaines zones pilotes<sup>2</sup> et décrivent le profil optimal des partenaires afin d'aider la CEM à mettre en place des partenariats commerciaux supplémentaires dans des zones desservies par leurs autres agences dans les provinces. Parmi les facteurs à considérer :
- La demande pour des services d'épargne de base dans les zones de l'étude ;
  - La fonction, le rôle et les services des organisations partenaires potentielles ;
  - La comparaison des points forts et des points faibles des partenaires potentiels ;
  - Les types de transactions et leur volume dans le temps ;
  - La répartition et la couverture géographique et administrative
  - D'autres indicateurs de vérification indépendante.
- b) Une série de recommandations qui identifient :
- Les types de relations ou de liens opérationnels et/ou fonctionnels qui doivent exister dans les partenariats possibles identifiés. Ces partenariats devraient aboutir à une reprise viable des services de la CEM dans les zones autrefois couvertes par les guichets de la poste. Ceci établirait aussi la base pour une expansion plus profonde et plus étendue dans d'autres zones ;
  - Les responsabilités opérationnelles respectives parmi les partenaires ;
  - La rentabilité possible des partenariats éventuels et/ou les avantages pour la CEM de choisir tel ou tel partenaire ;
  - Les produits, services et innovations qui conviendraient.
- B. Sur le cadre juridique et réglementaire pour la micro-finance (section IV.3.B) (pour aborder les questions soulevées dans l'annexe A).
- a. Une série de recommandations sur la façon dont l'USAID devrait encourager l'évolution, la réforme ou l'amélioration des politiques et pratiques de supervision et de réglementation de la micro-finance d'une manière qui encouragera : a) la reprise des activités de la CEM dans les zones précédemment desservies par les guichets de la poste, et b) l'expansion des services de micro-finance commerciale dans les zones rurales.
- b. Une série de recommandations sur la façon dont l'USAID devrait encourager le développement de marchés financiers compétitifs et la micro-finance commerciale au niveau de la coordination des bailleurs de fonds et de l'élaboration de la politique.

---

<sup>2</sup> La province de Fianarantsoa et une autre zone d'intérêt pour le programme futur de l'USAID.

## Annexe 3 – Liste de contacts

### **USAID**

Villa Vonisa III, Anosy, BP 5253, Antananarivo, 101, tél: 261 20-22-254-89, fax: 261 20-22-348-83

Mme. Catie Lott, Directrice, Office pour la Démocratie et la Croissance Économique Growth, [clott@usaid.gov](mailto:clott@usaid.gov)

M. Fidèle Rabemananjara, CTO, Bureau pour la Démocratie et la Croissance Économique [frabemananjara@usaid.gov](mailto:frabemananjara@usaid.gov)

M. Robert Dean, économiste, [rdean@usaid.gov](mailto:rdean@usaid.gov)

### **CEM**

21 rue Karija Tsaralalalana, Antananarivo 101, tél: 261 20-22-308-23 or 261 20-22-222-55 or 261 20-22-286-63, fax: 261 20-22-271-33, [comcem@dts.mg](mailto:comcem@dts.mg), [wucem@dts.mg](mailto:wucem@dts.mg) (Western Union)

M. Paul André Andriamamonjisa, Directeur Général

M. Hery Benjamin Andrianasolo, Directeur des Communications

M. Dominique Rajerison, Directeur des Finances

### **CEM III Equipe d'exécution de la commande**

Mme Anita Campion (Chef de Mission/Spécialiste de la Micro-Finance)

Chemonics International, 1133 20th Street NW, Washington, DC 20036

tél : 202-955-4063, fax: 202-955-7550 [acampion@chemonics.net](mailto:acampion@chemonics.net)

M. Jacques Trigo (Technicien Micro-Finance)

Calle 33 N° 100, Cota Cota, La Paz, BOLIVIA

tél: (591) -2-797-335, cellulaire: (591) - 70-611-340, [j\\_trigo@hotmail.com](mailto:j_trigo@hotmail.com)

M. Thierry Rajaona (sous-traitant)

FTHM Conseils, BP 7631, 5è étage Immeuble ARO, Antsahavola

tél: 261 20 22 631 86/87, fax:: 261 20 22 337 20, cellulaire: 261 32 07 007 11,

[trajaona@fthm.mg](mailto:trajaona@fthm.mg)

M. Abraham Elison (chargé de recherche sur le terrain)

Lot II I 50 bis Soanierana, Antananarivo 101, Madagascar

tél: 261 (0) 33 11 233 11 ou 261 20 22 685 59, [elison@dts.mg](mailto:elison@dts.mg)

---

### **AFD (Agence Française de Développement)**

23 rue Razanakombana, Ambohitatovo, BP 557, Antananarivo 101, tél: 261 20-22-200-46 à 48, fax: 261 20-22-347-94

M. François Rivière, Directeur

M. Emmanuel Haye, Chargé de mission

**AGEPMF (Agence d'Exécution des Projets Micro-Finance)**

21-22 rue Rainitovo Antisahavola, Antananarivo 101,

tél: 261 20-22-360-11, fax: 261 20-22-360-10

M. Jean-Baptiste Rakotondrasoa, Secrétaire Exécutif, [agepmf.jean@dts.mg](mailto:agepmf.jean@dts.mg) ou [agepmf.se@dts.mg](mailto:agepmf.se@dts.mg)

**APEM/AIM (Association pour la Promotion de l'Entreprise à Madagascar/  
Association des Institutions de Micro-finance non mutualistes)**

Lot III 2<sup>ème</sup> étage Immeuble SANTA 24, Rue Naka Rabemanantsoa, Antanimena,

Antananarivo 101, tél & fax: 261 20-22-627-75, [apem@dts.mg](mailto:apem@dts.mg), [www.madagascar-contacts.com/microfinance](http://www.madagascar-contacts.com/microfinance)

Mme Madeleine Ramaholimihaso, Présidente

Mme Céline Rabekoriana, Secrétaire Générale

**APIFM (Association Professionnelle des Institutions Financières Mutualistes)**

Lot VA 14H Ter, Tsiadana, Antananarivo 101, tél: 261 20-22-625-95, fax: 261 20-22-

658-63 or 261 20-22-258-94, [apifm@simicro.mg](mailto:apifm@simicro.mg)

Mme Monah Andriambalo, Secrétaire Générale

Mme Paula Rabefiringa, Chargée de recherches

**BOA/BTM (Banque de l'Afrique)**

2, Place de l'Indépendance, BP 183, Antananarivo 101, tél: 261 20-22-391-00, fax: 261

20-22-294-08, [www.bkofafrica.net](http://www.bkofafrica.net)

M. Jean-Jacques Chuk Hen Shun, Directeur délégué chargé de la Micro-Finance,

[boa9130@dts.mg](mailto:boa9130@dts.mg)

**Banque Centrale**

M. Gaston Ravelojaona, Gouverneur

M. Théodore Ranangalahy, Secrétaire Général de la CSBF

**Banque Mondiale**

Rue Andriamifidy L. Razafimanantsoa, ANOSY BP 4140, Antananarivo 101, tél: 261

20-22-560-00, fax: 261 20-22-333-38

M. Ziva Razafintsalama, Spécialiste du Développement Social, tél: 261 20-22-560-13,

[zrazafintsalama@worldbank.org](mailto:zrazafintsalama@worldbank.org)

**EAM (Entreprendre à Madagascar)**

Fianarantsoa

**La Fédération, le Comité de Commercialisation, et le Comité de Gestion du Centre  
d'Approvisionnement**

Ambatovaky

**ICAR (Internationale de Crédit Agricole et Rural)**

Délégation Régionale Océan Indien et Afrique de l'Est

Lot 22 à 35 – Rue Benyowski, BP 372, Antsirabé 110, tél: 261 20-44-487-05 or 261 20-44-496-54, fax: 261 20-44-497-09, [icar@dts.mg](mailto:icar@dts.mg)  
M. Jean-Hervé Fraslin, Délégué Régional Océan Indien et Afrique de l'Est

**Bureau LDI à Antananarivo**

10 rue du Dr. Marius Raharinosy, BP 4035, Antananarivo 101, tél: 261 20-22-348-08, fax: 261 20-22-348-01.  
M. Jean Robert Estimé, chef de mission, [jre@chemonics.mg](mailto:jre@chemonics.mg)

**Bureau LDI à Fianarantsoa**

Villa Antigny, Rue Clémenceau, BP 1068, Fianarantsoa 301, tél: 261 20-75-510-21, fax: 261 20-75-507-63  
M. Mark Freudenberger, Directeur régional, [msf@chemonics.mg](mailto:msf@chemonics.mg)  
Mme Veroso Mamy Raharivelo, Directrice du développement agricole, [vmr@chemonics.mg](mailto:vmr@chemonics.mg)  
Mme Emilienne Voniarimalala, chargée des Associations communautaires d'agriculteurs, [evn@chemonics.mg](mailto:evn@chemonics.mg)

**Ministère des Finances**

M. Henri Zacharia, Secrétaire général du Ministère des Finances

**PNUD/PAMF (Programme des Nations Unies pour le Développement/Projet d'Appui à la Micro-Finance)**

BP 1348, Antananarivo 101, tél: 261 20-22-626-33, fax: 261 20-22-316-45, [fenu.mad@dts.mg](mailto:fenu.mad@dts.mg)  
[www.madagascar-contacts.com/microfinance](http://www.madagascar-contacts.com/microfinance)  
M. Robert Theoret, Conseiller technique principal  
M. Fanjaharivola Rakotomaharo, Expert financier  
Mme Mamy Nirina Andriamahenina, Experte nationale en micro-finance

**Administration de la Poste Malgache (Paositra Malagasy)**

Place Philibert, Tsiranana, BP 555, Antananarivo 101, [paositra@dts.mg](mailto:paositra@dts.mg)  
M. Martial Ranaivosoa, Directeur Général, tél: 261 20-22-541-39, fax: 261 20-22-544-93

**PSDR (Programme Sectoriel de Développement Régional)**

Fianarantsoa

**TIAVO**

M. Robin Gille, Directeur du réseau  
M. Emmanuel Lepoivre, Consultant technique

**Trésor**

BP 616, Antaninarenina, Antananarivo 101, tél: 261 20-22-285-23  
M. Jean Pascal Rakotonirainy, Inspecteur du Trésor et Directeur des Opérations Financières

**UNOPS**

159 rue Damantsoa Ankorahotra, ex-Sonaco 2ème étage, Antananarivo 101, tél: 261 20-22-384-58, fax: 261 20-22-384-57, [dapl@dts.mg](mailto:dapl@dts.mg)

M. Sami Al-Khatim, Agent des Finances Administratives, cellulaire : 261 20-22-384-57, [sami\\_alkhatim@hotmail.com](mailto:sami_alkhatim@hotmail.com)