

ANALYSE DU CADRE JURIDIQUE ET REGLEMENTAIRE POUR LA MICROFINANCE

Préparé pour:

Democracy and Economic Growth Office
USAID/Madagascar
Fidèle Rabemananjara, CTO

USAID, Global Bureau, Office of Emerging Markets
USAID/G/EGAT/EM
SEGIR Financial Services Component

CONTRACT NO. OUT-PCE-I-815-99-00007-00
Task Order No. 815

Préparé par:

Chemonics International
1133 20th St., NW
Washington, DC 20036

Contact:

Anita Campion
Avril 2003



TABLE DE MATIERES

TABLE DE MATIERES.....	2
LISTE D'ACRONYMES.....	4
SOMMAIRE EXECUTIF.....	6
I. GENERALITES SUR LE SYSTEME FINANCIER.....	11
1.1 Les banques	12
1.2 Les autres établissements financiers.....	15
II. LA MICROFINANCE A MADAGASCAR.....	18
2.1 Historique	18
2.2 L'environnement de la micro finance.....	18
2.2 Les institutions intervenant actuellement dans la micro finance.....	25
2.3 Synthèse du secteur micro finance	32
III. ANALYSE ET RECOMMANDATIONS CONCERNANT LE CADRE LEGAL ET REGLEMENTAIRE DES IMF.....	35
3.1 Définition des micro finance	37
3.2 Agrément des établissements de crédit.....	38
3.3 Capital minimum et coefficient d'adéquation du capital.....	39
3.4 Taux d'intérêt.....	42
3.5 Limites de concentration du crédit.....	43
3.6 Garanties	44
3.7 Gouvernance et contrôle interne.....	46
3.8 Centrale d'informations du risque de crédit (CIRC).....	47
3.9 Supervision spécialisée pour les IMF.....	48
3.10 Les informations exigées des IMF.....	51
3.11 Recommandations explicites pour l'USAID.....	51
ANNEXE A: LES ASPECTS JURIDIQUES ET REGLEMENTAIRES RELATIFS A LA CEM.....	54

ANNEXE B : BAILLEURS DE FONDS ET ORGANISMES TECHNIQUES EN MICRO FINANCE... 60

ANNEXE C : AUTRES ACTEURS EN MICRO FINANCE..... 65

LISTE D'ACRONYMES

AECA	Associations d'Epargne et de Crédit Autogérés
ADéFI	Action pour le Développement et le Financement des micro-entreprises
ADMMEC	Association de Développement du Mouvement Mutualiste d'Epargne et de Crédit
AFD	Agence Française de Développement
AGEPMF	Agence d'Exécution du Projet Micro Finance
AIM	Association des Institution de Microfinance non mutualistes
APEM	Association pour la Promotion des Entreprises à Madagascar
APIFM	Association Professionnelle des Institutions Financières Mutualistes
BFV - SG	<i>Banky Fampanandrosoana ny Varotra</i> – Société Générale
BIT	Bureau International du Travail
BMOI	Banque Malgache de l'Océan Indien
BNI - CL	<i>Bankin'Ny Indostria</i> – Crédit Lyonnais
BTM - BOA	<i>Banky ny Tantsaha Mpamokatra</i> – Bank Of Africa
CAP	Coefficient d'Adéquation de Capital
CCBEF	Commission de Contrôle des Banques et des Etablissements Financiers
CECAM	Caisse d'Epargne et de Crédit Agricole Mutuelle
CEM	Caisse d'Epargne de Madagascar
CIDR	Centre International de Développement et de Recherche
CIRC	Centrale d'Information du Risque de Crédit
CMB	Compagnie Malgache de Banque
CSBF	Commission de Supervision Bancaire et Financière
DID	Développement International Desjardins
EAM	Entreprendre à Madagascar
EPIC	Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial
FENU	Fonds d'Equipement des Nations Unies
FERT	Fondation pour l'Epanouissement et le Renouveau de la Terre
FID	Fonds d'Intervention pour le Développement
FMG	Franc Malgache
HAIFA	<i>Haingonala Fampisamborana</i>
IBS	Impôt sur les Bénéfices des Sociétés
IMF	Institution de Microfinance
IRAM	Institut de Recherche et d'Application des Méthodes de Développement
IRCM	Impôt sur les Revenus des Capitaux Mobiliers

LDI	Landscape Development Intervention
MEC	Mutuelle d'Épargne et de Crédit
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OTIV	<i>Ombona Tahiry Ifampisamborana Vola</i>
PAMF	Projet d'Appui à la Microfinance
PIB	Produit Intérieur Brut
PNUD	Programme des Nations Unies de Développement
PSDR	Programme Sectoriel de Développement Rural
SA	Société Anonyme
SBM	<i>State Bank of Mauritius</i>
SIPEM	Société d'Investissement pour la Promotion des Entreprises à Madagascar
TIAVO	<i>Tahiry Ifamonjena Amin'ny Vola</i>
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UCB	<i>Union Commercial Bank</i>
URCECAM	Union des Réseaux CECAM
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>

SOMMAIRE EXECUTIF

Le secteur de la microfinance à Madagascar est dominé par les institutions mutualistes. Ainsi, en 2001, les institutions de microfinance (IMFs) mutualistes ont touché près de 86% des clients contre seulement 14% pour les IMFs non mutualistes. A la fin de 2001, les IMFs mutualistes avaient 118,740 adhérents (37% des femmes) contre les IMFs non-mutualistes qui n'avaient que 19,194 clients. Cette domination des institutions mutualistes se retrouve aussi au niveau du volume d'activité (crédits et épargnes) pour la même période, avec 84% des activités parvenant des institutions mutualistes contre seulement 16% pour les non mutualistes. A la fin de 2001, les IMFs mutualistes avaient 46,331 millions FMG d'encours de crédit et 56,895 millions FMG d'épargne, contre 16,431 millions FMG pour les non-mutualistes qui ne collectent pas directement d'épargne. Cela dit, les IMFs Malgaches n'atteignent encore que 5% de la population cible. Autant le secteur de la microfinance connaît un développement rapide, autant les problèmes de portefeuille de crédit augmentent. D'ici la fin septembre 2002, le ratio de portefeuille à risque¹ avait augmenté à 16.5% de l'encours de crédit moyen des IMFs mutualistes dont 85.4% du portefeuille à risque pour AECA.

L'avenir de la microfinance à Madagascar a besoin d'une bonne réglementation et d'une bonne supervision des IMFs. La sécurité de l'épargne collectée des IMFs va dépendre de la qualité de cette réglementation et supervision. Une équipe de Chemonics International a été consultée pour analyser le cadre juridique et réglementaire pour le secteur de la microfinance à Madagascar. Voici les recommandations principales.

Recommandations pour le Gouvernement de Madagascar et la CSBF

1. **Définir la microfinance.** Il faut une définition de la microfinance pour distinguer ceci des prêts de consommation, des prêts commerciaux et des prêts hypothécaires. Une fois une telle définition mis en place, il sera possible de baser le cadre juridique et réglementaire sur l'activité de la microfinance même, plutôt que de faire ceci sur le type d'institution.

2. **Donner un agrément à toutes les institutions de microfinance.** Les agréments doivent être très clairs en termes de structure du capital, d'organisation, de gouvernance et de gestion, décrivant clairement les activités permises et non permises. Pour demander un agrément, il faut un plan d'affaire et des projections financières.

3. **Fixer un capital minimum et un coefficient d'adéquation de capital approprié.** Le capital minimum pour créer une banque n'est pas élevé à Madagascar. Par rapport à d'autres pays, celui-ci devrait être au moins deux fois plus élevé, de US\$2.1 million à US\$4.2 million. Le capital minimum pour les IMFs doit revenir à 15% de cela, entre US\$315,000-\$637,500; ainsi le capital minimum pour les IMFs de \$333,000 paraît adéquat pour l'instant. Le coefficient d'adéquation du capital minimum normalement est de 8%, mais si l'institution a beaucoup de prêts sans garanties comme dans le cas des IMFs, le coefficient d'adéquation doit être plus élevé, vers 12%.

4. **Minimiser l'impact négatif sur les taux d'intérêt.** Il est à noter que les taux d'intérêt de rémunération des épargnes sont très bas (5-7% par an). Alors que l'inflation se maintient vers 8%, le taux intérêt de l'épargne est donc négatif en termes réels, ce qui décourage la promotion de l'épargne nationale. Cette situation est aggravée par le fait que les Institutions de Micro finances non mutualistes (IMFs) sont obligées de payer une Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) de 20% sur les intérêts payés aux épargnants, régime discriminatoire puisque les Entités de Crédit Mutualistes sont exonérées de cette taxe. Il serait donc conseillé d'abolir cette taxe afin d'obtenir un marché compétitif encourageant la promotion de l'épargne domestique et la croissance de l'économie.

5. **Réduire la limite de concentration des risques.** La limite de 30% de concentration des risques est trop élevée pour une institution de microfinance. Dans les pays où la microfinance est plus développée, les limites de concentration des crédits sur un seul prêt va jusqu'à 3% du capital net de l'IMF ou 1% en l'absence de garantie réelle (immobilière ou mobilière). Le montant maximum de concentration du crédit dans le cas des IMFs se situerait ainsi entre US\$ 3,000 et US\$ 9,000.

¹ Portefeuille a risque (PAR) = le montant de portefeuille de crédit qui est en retards plus de 90 jours (non seulement les paiements en retards) divisé par le montant total de portefeuille de crédit.

6. **Fortifier les registres publics et le système juridique pour les garanties de prêts.** Vu qu'un pourcentage élevé des garanties réelles à Madagascar ne sont pas enregistrés, il est nécessaire d'améliorer les registres publics de la propriété immobilière. Pour les crédits concédés à partir de biens mobiliers ne pouvant être enregistrés, les contrats doivent détailler les caractéristiques de ces biens, la valeur déclarée, le lieu où ils se trouvent et l'accord selon lequel ils doivent être remis en tant que garantie de crédit. En outre, il serait indispensable de créer une procédure directe (sans passer par la justice) pour l'exécution immédiate des garanties.

7. **Améliorer la gouvernance et le contrôle interne des IMFs.** Il est important de mettre en œuvre un code d'éthique et un barème spécial de sanctions pour chacun des cas d'abus d'autorité et de fraude. Dans des entités comme les mutualistes où la propriété est diffuse, les superviseurs de la CSBF devraient soigneusement évaluer la gouvernance de l'institution et assurer que les systèmes de contrôle interne fonctionnent conformément aux normes prévues pour les intermédiaires financières et les statuts propres de l'entité.

8. **Mettre en place une Centrale d'Information de Risque de Crédit (CIRC).** Si les entités financières étaient obligées de donner des informations sur les emprunteurs qui n'ont pas remboursé à temps, cela éviterait d'avoir des problèmes de solvabilité des adhérents, ce qui diminuerait le risque de crédit. Avec les informations de la CIRC, il sera possible de détecter le niveau d'endettement d'un emprunteur envers l'ensemble du système, les différentes qualifications de crédit qui lui sont données par chaque institution, et d'évaluer la capacité de paiement et le risque de son crédit.

9. **Améliorer la supervision des IMFs.** La CSBF a une Unité de Microfinance, spécialisé pour la supervision des IMFs mutualistes. Hélas, elle ne consiste que de 6 personnes, ce qui est limité compte tenu du nombre d'IMFs et le manque d'expérience des superviseurs. Le modèle de supervision doit considérer deux composantes:
 - a) **une composante analytique (extra situ)**, qui établit la situation financière et patrimoniale de l'entité en examinant les domaines considérés les plus importants au sein de la structure financière, par l'observation des indicateurs-clé, comme par exemple la liquidité, la solvabilité et la rentabilité.

- b) **une composante de vérification (in situ)**, constituée par des visites d'inspection périodiques auprès des entités supervisées, afin de vérifier la qualité de l'information, de la gouvernance et du portefeuille.

10. **Minimiser les informations exigées des IMFs.** Les IMFs consultées se plaignent de la quantité d'informations qui leur sont exigées par la CSBF. Il est recommandé de revoir quelles informations sont requises afin de les limiter au strict nécessaire.

Recommandations pour l'USAID

L'USAID peut aider l'expansion du secteur de la microfinance dans les zones rurales et en développent les marchés financiers compétitifs et la commercialisation de la microfinance avec les actions suivantes:

Appuie des réformes, politiques et pratiques de la CSBF. En utilisant ce document, l'USAID pourrait aider le Gouvernement de Madagascar à élaborer des textes juridique visant à définir les types d'opérations permises et à développer un cadre juridique et réglementaire qui couvre tout le secteur financier. L'USAID pourrait promouvoir la réforme des lois relatives aux garanties, et assurer que le système judiciaire est adéquat. L'USAID pourrait aider le Gouvernement à définir son rôle en relation du secteur de la microfinance.

Appuyer la CEM dans sa demande d'exemptions de la CSBF. L'USAID pourrait aider la CEM à convaincre les autorités à lui donner une licence d'institution financière spécialisée permettant la CEM de continuer à mobiliser les épargnes. Ainsi, la CEM pourrait continuer à bénéficier d'avantages fiscaux tout en respectant sa mission sociale.

Promotion des marchés financiers compétitifs. L'USAID pourrait inciter le Gouvernement à superviser toutes les institutions qui font de l'intermédiation financière. La formation d'une centrale de risque pourrait être utile aux institutions financières pour éviter le surendettement et les non-paiements des prêts. L'USAID pourrait aussi travailler avec d'autres bailleurs de fonds en vue d'une sensibilisation nationale afin d'éviter que des projets de prêts subventionnés détériorent la culture de remboursement.

Développement de la microfinance dans les zones rurales. Pour développer le secteur rural, il faut d'abord résoudre le problème d'enregistrement des titres fonciers. L'USAID pourrait

promouvoir la politique d'incitations fiscales aux IMFs dans le secteur rural, réduire le montant minimum du capital exigé, et augmenter le coefficient d'adéquation. L'USAID pourrait appuyer le développement des technologies de microfinance appropriés au secteur rural en se basant sur la réalité du secteur d'agricole.

I. GENERALITES SUR LE SYSTEME FINANCIER

Le système financier malgache est caractérisé par:

- Une politique monétaire libéralisée
- Un secteur bancaire libéralisé
- Un système réglementé avec des règles à respecter et des intervenants ayant chacun leur propre rôle

La libéralisation de la politique monétaire s'est surtout concrétisée par:

- la libéralisation du taux de change à partir de 1994
- la libéralisation du taux d'intérêt bancaire
- la mise en place de nouveaux instruments monétaires tels :
 - le Bons du Trésor par Adjudication en monnaie locale à court et moyen terme, en compte courant (depuis mai 1996), avec un marché primaire (marché de nouvelles émissions) ouvert aux intermédiaires de marché agréés ainsi qu'à tous agents économiques, sous réserve de satisfaire aux conditions d'éligibilité, et un marché secondaire où les bons déjà émis se négocient, lequel est ouvert à tout agent économique.
 - le Marché Interbancaire des Devises (depuis 1994), sur lequel les Banques Commerciales et la Banque Centrale interviennent, soit pour le compte de leur clientèle, soit pour leurs besoins propres, en vue d'effectuer des opérations d'achat ou de vente de devises contre le Franc Malgache.

La libéralisation du secteur bancaire s'est traduite par :

- la privatisation des banques nationalisées (ex-BNI, ex-BFV, ex-BTM)
- l'installation de nouvelles banques commerciales privées (BMOI, UCB, SBM, CMB)
- la suppression du système d'encadrement de crédit par la Banque Centrale (dispositif de plafonnement global de crédit), dans le souci d'une plus grande responsabilisation des Banques en matière de distribution de crédit ...
- le libre accès à des opérations de crédit en devise pour des opérations locales : les Banques primaires sont maintenant autorisées à accorder des prêts à court terme en

devises aux entreprises de droit commun et aux Entreprises de Zone Franches opérant à Madagascar.

Toutefois, malgré la libéralisation entamée, le secteur est soumis à des réglementations assez strictes avec :

- l'adoption d'une nouvelle loi bancaire (Loi n° 95-030),
- la modification des missions de la Banque Centrale,
- la création de la Commission de Supervision Bancaire et Financière (CSBF) investie de pouvoirs plus étendus que l'ancienne Commission de Contrôle des Banques et des Etablissements Financiers (CCBEF) : contrôle de l'application des textes légaux, surveillance et agrément des Institutions Financières,
- la nouvelle classification des établissements de crédit,
- la définition d'un cadre réglementaire à finalité prudentielle commun à tous les établissements de crédits,
- la constitution obligatoire d'un montant minimum de réserves auprès de la Banque Centrale par les banques primaires,
- la mise en place par la CSBF de normes de gestion que les banques et établissements financiers doivent respecter en vue notamment de garantir leur liquidité, leur solvabilité et l'équilibre de leur structure financière,
- l'obligation pour les établissements financiers en général et les banques commerciales en particulier, d'obtenir un agrément de la Commission de Supervision Bancaire et Financière (la CSBF) afin de pouvoir exercer,
- l'augmentation du capital minimum pour les banques et autres établissements financiers.

Par contre, concernant la définition et la catégorisation des clientèles des établissements financiers, ainsi que des comptes (dépôts, épargne, compte courant) et des produits offerts, il n'y a aucune législation les régissant.

1.1 Les banques

Madagascar dispose d'un système bancaire composé d'une Banque Centrale et de 7 banques commerciales. Ce sont toutes des banques commerciales privées ou récemment privatisées. Toutes, sauf la Compagnie Malgache de Banque ou CMB, sont affiliées à des banques

étrangères ou sont filiales de banques étrangères. Le capital minimal requis pour une banque à Madagascar est de 6 milliards de FMG.

Le système bancaire malgache intervient dans les différents secteurs d'activité de l'économie et s'adresse aussi bien aux entreprises (entreprises domestiques et en zone franche) qu'aux particuliers, professionnels et autres associations.

(a) Zone de couverture

- Trois banques (la BNI-CL, la BFV-SG et la BTM-BOA) ont une envergure nationale avec des agences dans toutes les provinces de Madagascar.
- Deux banques (la BMOI et l'UCB) ont une envergure provinciale avec une à cinq agences en province.
- Les deux dernières banques (la SBM et la CMB) n'ont actuellement que des agences à Antananarivo.

(b) Le secteur bancaire en chiffres

En août 2002, le système bancaire malgache est composé de :

- 105 points de vente (agences) répartis dans toute l'île ;
- à peu près 230,000 clients ;
- Fmg 2,310,473 millions de crédits à l'économie ;
- Fmg 4,643,693 millions de dépôts.

Ces crédits à l'économie sont en majorité (près de 73%) des crédits à court terme comme le montre le Tableau I.1.

Tableau I.1: Crédits (en millions de Fmg), août 2002			
CT	MLT	Autres Concours	TOTAL
1,682,892	622,524	5,057	2,310,473
72.8%	26.9%	0.2%	

CT= court-terme; MLT=moyen- ou long-terme

De même, les dépôts sont en grande partie (près de 64%) des dépôts à vue en FMG (voir Tableau I.2).

Tableau I.2: Dépôts (en millions de Fmg), août 2002				
à vue en FMG	en devises	d'épargne	à terme	TOTAL
2,967,976	955,163	385,977	334,577	4,643,693
63.9%	20.6%	8.3%	7.2%	

Pour ce qui est des crédits aux secteurs de base octroyés par les banques, sur un montant total de 2 303 950 millions de FMG en août 2001, l'agriculture n'a bénéficié que de 19,7% du montant total, la palme revenant au secteur industriel, avec près de 40% de crédits obtenus (voir Tableau II.3).

Tableau I.3: Crédits au secteur (en millions de Fmg), août 2001								
Secteur	TOTAL		Crédits à CT		Crédits à MT		Crédits à LT	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Agriculture	453,617	19.7%	370,614	81.7%	25,515	5.6%	57,488	12.7%
Industries	909,309	39.5%	671,439	73.8%	162,772	17.9%	75,098	8.3%
Services	716,313	31.1%	542,674	75.8%	106,393	14.9%	67,246	9.4%
Non classés	224,711	9.8%	70,060	31.2%	55,468	24.7%	9,183	44.1%
TOTAL crédits décaissés	2,303,950	100%	1,654,787	72%	350,148	15%	299,015	13%
Engagements par signature	361,838							
TOTAL engagements recensés	2,665,788							

Ces crédits aux secteurs sont aussi en grande partie (à 72%) des crédits à court terme et ont été distribués principalement au secteur privé, avec seulement 2.4% accordé au secteur parapublic.

1.2 Les autres établissements financiers

(a) La Caisse d'Epargne de Madagascar (CEM)

La Caisse d'Epargne de Madagascar (CEM), organisée sous la forme d'une société anonyme depuis la loi n° 2001/001, source de service d'épargne pour les familles modestes et pour les micro entrepreneurs avec 6.8% de la population adulte comme clients.

Fin 2002, la CEM avait:

- Un produit facilement accessible (dépôt minimum symbolique à l'ouverture), productif d'intérêt (tout dépôt est rémunéré), et facile d'utilisation (livret d'épargne servant pour toutes les opérations)
- 444 agents
- les activités de transfert d'argent en tant que représentant de la Western Union (47,000 transactions pour un montant de 10.3 millions de dollars)

Notons qu'en vertu du décret 85-/061 portant organisation de la CEM et qui n'a pas encore été explicitement abrogé, les déposants ne peuvent retirer leurs fonds déposés à la CEM qu'après un délai de 15 jours, sauf dérogation exceptionnelle dans des conditions fixées par voie d'arrêté. Normalement, c'est le nouveau Conseil d'Administration de la SA-CEM qui devrait définir la nouvelle organisation de celle-ci y compris les nouvelles modalités de retrait de fonds. En attendant ces nouvelles dispositions, et en se basant sur l'article 2 de la loi 2001-001 relative à la transformation de la CEM en SA qui précise que « l'activité initiale de la SA sera celle de la CEM », les dispositions du décret 85/061 sur les activités de la CEM continuent de s'appliquer.

Dans le cadre de ses activités spécifiques, la CEM et ses clients bénéficient d'un certain nombre d'avantages fiscaux qui sont les suivants:

- pour la CEM: exonération de TVA sur les intérêts versés aux épargnants; exonération de TVA sur les opérations liées aux activités spécifiques de la CEM
- pour les déposants de la CEM: exonération d'Impôt sur les Revenus des Capitaux Mobiliers (IRCM) sur les intérêts perçus; les intérêts perçus ne sont pas soumis à l'Impôt sur les Bénéfices des Sociétés (IBS).

Par ailleurs, la CEM n'a jamais déclaré ni payé d'IBS. Légalement, la CEM est soumise à cette impôt mais le silence de l'Administration fiscale et du Ministère des Finances, qui assure la tutelle de l'institution, sur cet état de fait laisse à penser qu'il existe un accord tacite de l'Administration pour une « certaine exonération » de la CEM à l'IBS. Au titre de l'exercice 2000 (derniers états financiers disponibles), une estimation de la quantification des impôts et taxes ainsi économisés par la CEM représentent les montants suivants :

- 35% du résultat de l'exercice, soit près de 420 Millions FMG pour l'IBS
- 20% des intérêts versés, soit près de 2078 Millions FMG pour la TVA

Voire **Annexe A** pour les recommandations concernant le statut avenir de la CEM.

(b) Les Centres de Chèques Postaux (CCP)

Les Centres de Chèques Postaux qui participent avec les Banques à la collecte des dépôts à vue ont: 44,962 déposants dont 37,163 particuliers et 7,799 collectivités décentralisées et 194,970 millions de FMG de dépôts dont 194,073 millions pour les particuliers et 897 millions de FMG pour les collectivités décentralisées.

(c) Les Mutualistes d'Epargne et de Crédit

Les Mutualistes d'Epargne et de Crédit qui sont des établissements financiers à statut particulier et ayant pour objet la collecte de l'épargne de leurs adhérents sous forme de parts sociales et de dépôts rémunérés, d'une part, et la distribution de crédits à ces mêmes adhérents, d'autre part. Le capital minimal requis pour les Etablissements financiers, hors les Mutualistes d'Epargne et de Crédit ou les Institutions Financières Mutualistes, est de 2 milliards de FMG.

Suivant le type d'Institution Financière Mutualiste, le capital minimum requis est de:

- 300 000 FMG pour une mutuelle d'épargne et de crédit ;
- 500 000 FMG pour une Union de Mutualistes ou d'Associations mutualistes d'épargne et de crédit et une Société de caution mutuelle ;
- 50 000 000 FMG pour une union de sociétés de caution mutuelle, une Fédération d'unions.

La valeur minimale d'une part sociale est fixée à 10 000 FMG.

Sur le plan fiscal, les Institution Financière Mutualistes bénéficient des avantages suivants :

- exonération de la taxe d'importation sur les équipements, matériaux de construction, matériels de bureautique et informatique ainsi que sur les éléments du fonds de roulement initial correspondant à moins de 3 mois de la première année d'activité,
- exonération de la taxe de publicité foncière sur les prêts et les avals bancaires,
- exonération du droit d'enregistrement pour l'acquisition d'immeubles nécessaires à l'implantation,
- exonération de la taxe professionnelle,
- exonération des droits d'apports,
- exonération d'IBS pendant les 5 premières années d'activité, puis réduction de 90, 80, 60, 40, 20% du taux applicable respectivement aux résultats de la 6^e, 7^e, 8^e, 9^e et 10^e année pour les Institution Financière Mutualistes se base ou constituées en unions, exonération de la TVA sur les intérêts perçus, sur les dépôts et crédits alloués aux clients.

II. LA MICROFINANCE A MADAGASCAR

2.1 Historique

L'histoire de la Microfinance comporte trois périodes distinctes: avant 1990, 1990 à 1995 et 1996 à 2000. Les défaillances du système bancaire en milieu rural ont favorisé la création des Institutions de Microfinance (IMFs) à partir de 1990 à Madagascar.

Avant 1990. Aucune Institution de Microfinance n'existait encore à cette époque, à part l'ancienne BTM, qui intervenait dans le secteur de la Microfinance, mais dont les activités étaient limitées à l'octroi de crédit au paysannat et n'atteignaient qu'une frange limitée de la population rurale.

1990 - 1995: phase d'émergence des IMFs. L'émergence des IMFs a été surtout favorisée par la conjugaison des interventions de trois entités :

- les Bailleurs de fonds,
- le Gouvernement,
- les Agences d'Implantation et de Développement ou opérateurs et qui ont assuré l'encadrement technique des IMFs.

1996-2000 : La phase de développement et de croissance. Cette phase a été marquée par :

- L'extension géographique et la consolidation des réseaux préexistants. Ainsi, le taux de croissance du nombre de membres des Institution Financière Mutualistes entre 1996 et 2000 a été de +414%.
- la création de nouvelles Structures de la Micro Finance, principalement des Pré-Institutions de Micro Finance qui se sont créées tout en n'étant pas des Institution Financière Mutualistes.

2.2 L'environnement de la micro finance

Dans le cadre de sa politique économique, le gouvernement malgache s'est fixé comme objectif d'assurer une croissance économique soutenue, et ce en partie grâce à l'augmentation de la contribution de la part des investissements privés à la réduction de la pauvreté.

L'un des moyens retenus pour atteindre cet objectif a été la réforme du Secteur Financier. Cette réforme s'est concrétisée entre autres par la promotion de la Microfinance et ce par la création de Systèmes Financiers, proches des bénéficiaires, dans lesquels les clients sont non seulement bénéficiaires des services de crédit mais également membres propriétaires de parts sociales et clients d'épargne.

La politique du Gouvernement de Madagascar pour le secteur de la Micro Finance est volontaire et concerne à la fois son développement et sa régulation. La traduction pratique est :

- L'engagement du processus de réforme du secteur financier (politique monétaire et fiscale),
- l'adoption d'une loi (loi 96-020) portant réglementation des activités et organisation des Institutions Financières Mutualistes,
- la coordination du développement de la Micro Finance, en partenariat avec les intervenants, et ceci sous la responsabilité du Ministère des Finances et de l'Economie,
- l'attribution à la CSBF des rôles de surveillance du secteur, du suivi de l'application des normes prudentielles et règles, et d'autorisation des agréments.

(a) Un cadre de libre marché pour la micro finance

Le gouvernement a décidé de permettre le développement des Institutions de Micro Finance dans un cadre de libre marché sans imposer de contraintes particulières sur la fixation des taux d'intérêt. Les programmes d'assistance des Bailleurs ont été harmonisés afin d'éviter les redoublements et assurer la présence des divers éléments nécessaires au développement de la Micro Finance.

En collaboration avec les différents acteurs et intervenants, le Gouvernement malgache a engagé une réflexion sur :

- l'appui à la professionnalisation des Institutions de Micro Finance,
- la régulation de leur développement sur tout le territoire,
- la définition d'un cadre sécurisant et favorisant l'accès au refinancement.

(b) Une politique axée sur le développement

Les principes de base de la stratégie du Gouvernement en matière de Micro Finance sont, entre autres :

- l'appui de façon souple au développement des Institutions de la Micro Finance sur la base d'initiatives locales d'ordre privé,
- la promotion d'un environnement susceptible d'assurer la mobilisation de l'épargne et la gestion des services financiers,
- l'encouragement de l'établissement d'Institutions efficaces, viables et accessibles,
- le renforcement des lois commerciales et de leur système judiciaire de façon à pénaliser les fraudes et protéger les avoirs,
- l'encouragement de l'établissement d'Institutions Mutualistes en fonction des besoins spécifiques des populations,
- l'assurance de la liberté de fixation des taux d'intérêts en vue d'une rentabilité et autonomie financière,
- l'encouragement des Institutions de Micro Finance à établir des Associations Professionnelles,
- l'assurance que les mesures nécessaires puissent inciter les catégories défavorisées à s'intégrer dans les Institutions de Micro Finance existantes,
- la promotion des stratégies d'offrir des services financiers viables en mettant l'accent sur le développement institutionnel,
- l'encouragement du développement des liens entre les Institutions de la Micro Finance et le secteur bancaire.

(1) Loi n°2001-001 du 14 juin 2001 transformant le statut de la CEM en SA et son décret d'application n°2002-1553

La CEM est la plus ancienne Institution Financière qui pratique le volet épargne orientée vers les populations ayant des bas revenus. Par contre elle ne pratique pas la distribution des crédits. Sa forme juridique est en cours de transformation en société anonyme. D'après cette nouvelle loi, l'activité initiale de la CEM SA restera :

- la promotion de l'épargne individuelle et l'éducation à l'épargne,
- la mise à disposition du public d'une gamme de services financiers,
- la participation aux marchés financiers,

- et d'une manière générale, la contribution au développement économique et social du pays.

Plus précisément, la CEM est autorisée à utiliser au plus 50% :

- de sa fortune personnelle
- des fonds en dépôt, pour:
 - contribuer aux prêts à la construction ou à l'acquisition de logements sociaux au profit des titulaires de livret « épargne »,
 - participer éventuellement aux investissements des sociétés à participation de l'Etat,
 - effectuer des apports éventuels de financement auprès des institutions financières
 - le financement d'autres opérations présentant au caractère économique ou social.

Ces activités de la CEM ont été édictées dans le décret 85-061 portant organisation de la CEM.

Selon le décret 2002-1553 relatif à la mise en place de la CEM, pendant une période transitoire, l'Etat Malgache est le seul actionnaire de la SA CEM. La durée de la période transitoire sera fixée par un calendrier de désengagement de l'Etat établi par décision du Ministre des Finances.

Concernant l'entrée du secteur privé dans le capital, l'Etat malgache procédera à des cessions d'actions et ou à des augmentations de capital, dans des conditions qui seront arrêtées par le Ministre chargé des Finances de telle sorte qu'à l'issue de la période transitoire, l'Etat ne détiendra plus que 36% du capital.

Actuellement, il est difficile d'apprécier l'étendue de la transformation car les textes publiés jusqu'ici se sont limités à évoquer le changement de statut juridique de l'EPIC en SA et rien de plus. La SA CEM a juste repris pour le moment les activités de l'établissement public telle que celles-ci sont décrites dans le décret 85-061.

(c) La réglementation actuelle des agréments

(i) Instruction n°002/97-CSBF relative à l'agrément des établissements de crédit.

Cette instruction précise la procédure de présentation et de traitement des demandes d'agrément ainsi que les renseignements et documents à fournir. Concernant la procédure de présentation et d'instruction des demandes d'agrément :

- Les demandes d'agrément sont tout d'abord présentées par une personne dûment habilitée.
- Le dossier est ensuite adressé au Secrétaire Général de la CSBF qui le soumettra aux membres de la Commission.
- La décision, une fois que la Commission a statué, fixera la catégorie dans laquelle l'établissement est agréé et, au besoin, les opérations de banque qu'il peut effectuer.

Quant au contenu des dossiers, ils doivent comporter tous les éléments susceptibles d'éclairer la décision de la CSBF. Des modèles de lettre sont présentés en annexe de l'instruction de la CSBF pour indiquer ces informations requises.

Pour que la décision d'agrément devienne effective, un certain nombre d'actions doivent être réalisés. En particulier, les promoteurs devront justifier de la constitution effective à Madagascar du capital minimum imparti pour l'établissement. Puis les promoteurs doivent confirmer l'existence de l'établissement en communiquant son acte constitutif, ainsi qu'un extrait de l'immatriculation au registre du commerce. Si ces actions n'ont pas été réalisées durant un délai imparti, la décision d'agrément devient caduque.

(ii) Circulaire n°001-99-CSBF relative à l'agrément des Institutions Financières Mutualistes et aux modifications des éléments pris en compte lors de leur agrément

La circulaire définit la procédure d'agrément des Institution Financière Mutualistes selon qu'il s'agit d'une demande d'agrément individuel ou collectif. Tout agrément à titre individuel d'une institution financière mutualiste fait l'objet d'une demande établie en double exemplaire, et signé par un dirigeant habilité par les statuts ou par une personne dûment mandatée. Cette demande est adressée à la CSBF sous couvert de l'Association Professionnelle accompagnée des éléments nécessaires à l'examen du dossier.

L'agrément collectif est accordé à un réseau comprenant un organe central et des institutions financières mutualistes affiliées, dotés chacun de personnalité juridique. Quel que soit son

niveau de développement, un réseau ne peut être regroupé qu'autour d'un seul organe central ayant une compétence nationale. Un réseau s'entend d'un ensemble d'Institution Financière Mutualiste, rentrant dans un système financier décentralisé, en liaison les unes avec les autres, comprenant au minimum un niveau de regroupement et aboutissant à un même organe central. Un réseau a par définition, sauf autorisation de la CSBF, une juridiction nationale.

(d) Les projets de textes en cours

(i) Projet de loi sur certaines garanties prises par les établissements de crédit de microfinance (pour des procédures plus accessibles et moins onéreuses)

La réforme du système de prise et de réalisation de garantie a été proposée afin de mieux répondre aux besoins ressentis au niveau du secteur microfinance. En effet, le système actuel de prise et de réalisation de garanties n'est pas adapté aux institutions de microfinance tant du point de vue des procédures que celui des coûts. Ceci est dû au fait que, d'une part, les institutions de microfinance opèrent surtout dans les zones rurales difficiles d'accès et, d'autre part, le caractère micro des crédits nécessite une multitude d'opérations à traiter, un suivi important des dossiers de crédits et de recouvrement auprès des emprunteurs très dispersés.

De plus, les problèmes liés aux distances pour rejoindre un tribunal de commerce ou un huissier de justice ainsi que ceux liés aux frais de procédure d'enregistrement et de vente aux enchères sont autant de facteurs défavorables pour le développement des services financiers décentralisés et de proximité.

La réforme proposée tend à l'intégration dans un cadre légal et réglementaire de ce qui est actuellement pratiqué en matière de garantie réelle. Ceci étant, ce texte ne porte pas préjudice aux sûretés prévues par le droit commun. Les garanties classiques restent d'application. Ce projet de loi s'ajoute à la réglementation existante et offre ainsi aux établissements de crédit de microfinance le choix de la garantie à effectuer.

Les thèmes abordés dans ce texte sont:

- Gage,
- Antichrèse,
- Dispositions pénales,
- Dispositions relatives aux règlements des litiges.

Ainsi, sans préjudice des sûretés prévues par le droit commun, les établissements de crédit de microfinance peuvent prendre sur les biens de l'emprunteur des nantissements. Le nantissement d'une chose mobilière s'appelle gage et celui d'une chose immobilière antichrèse. Le gage dont il s'agit dans ce contexte est un gage sans dépossession, ce qui permet d'engager des meubles, tout en les laissant à l'usage du débiteur.

Pour simplifier les procédures, l'acte constitutif de gage est inscrit au registre des sûretés ouvert auprès de l'Arrondissement Administratif dont ressort la Commune du lieu du domicile ou de la résidence réelle de l'emprunteur. L'inscription régulièrement prise conserve le privilège pendant **5 ans**. Elle garantit également les intérêts dus jusqu'à parfait paiement. Elle cesse d'avoir effet si elle n'a pas été renouvelée avant l'expiration du délai de 5 ans.

En cas de non-paiement au terme convenu, le créancier peut, 15 jour après mise en demeure restée infructueuse, faire vendre le bien gagé et obtenir son paiement sur le prix. La mise en demeure n'est soumise à aucune forme spéciale. Elle peut être donnée par simple lettre remise en mains propres ou par tout autre moyen. A compter de la réception de la mise en demeure, les parties peuvent convenir de l'exécution amiable du gage. A défaut d'accord à l'amiable, le créancier pourra enclencher la procédure de vente aux enchères qui sera effectuée par l'entremise d'un agent désigné sur une liste de noms arrêté par le Président du Tribunal du ressort au lieu d'un huissier.

De telles règles ont été adoptées pour mieux répondre aux besoins de la microfinance.

(ii) Projet de décret sur les activités de microfinance des établissements de crédit

Les opérations de microfinance se distinguent des autres opérations de banques par le caractère restrictif de l'octroi de crédit. En effet, les concours octroyés dans les opérations de microfinance sont limités par rapport au montant pour une catégorie de clientèle et par rapport à la moyenne des crédits. Sont considérées comme opérations microfinance les opérations de banque dont l'octroi de crédit doit respecter les seuils suivants de:

- 15.000.000 fmg pour les personnes physiques
- 90.000.000 fmg pour les petites entreprises, groupements ou association de personnes physiques.

Le cumul des engagements ci-dessus doit représenter en permanence 80% des opérations de crédit et la moyenne des encours de crédit inférieurs à 90,000,000 fmg ne doit pas dépasser 30,000,000 fmg.

Le caractère microfinance des activités des établissements de crédit permet de distinguer pour chaque catégorie d'établissements, tel que décrit limitativement l'article 17 de la loi bancaire, une différenciation des régimes en fonction de la vocation. Pour cette raison, les opérations autorisées pour ces établissements de crédit spécialisés dans la microfinance sont celles définies dans la loi bancaire et celles qui caractérisent chaque catégorie d'établissements.

(iii) Projet de décret fixant le capital minimum des établissements de crédit spécialisés dans la microfinance

En raison du caractère restrictif de leur activité, le capital minimum des établissements de crédit spécialisés dans la microfinance est fixé à un seuil inférieur à celui des établissements de crédit classiques. Le capital minimum des banques territoriales spécialisées dans la microfinance est fixé à 2 milliards de Fmg. Celui des établissements financiers est fixé à 500 millions de Fmg contre 2 milliards de Fmg pour les établissements financiers classiques selon le décret 98-025 du 27 janvier 1998.

2.2 Les institutions intervenant actuellement dans la micro finance

(a) Les intervenants non opérationnels

(i) L'Etat

Gouvernement: garant institutionnel dans le développement des équilibres macro-économiques, de la sécurisation des dépôts, des voies de recours juridiques et du développement et de l'expansion de la Micro Finance

Ministère des Finances et de l'Economie: coordination nationale de la politique générale du Gouvernement en matière de Micro Finance en tant que Coordinateur National.

Direction des Opérations Financières de la Direction Générale du Trésor: assure la tutelle dans le contrôle et la surveillance des flux financiers relatifs aux refinancements, notamment en provenance de l'extérieur.

Direction Générale de l'Economie et du Plan: assure la coordination en ce qui concerne les projets relatifs aux investissements publics en rapport avec le développement de la Micro Finance.

Commission de Supervision Bancaire et Financière (CSBF): structure indépendante responsable du contrôle de l'application des textes légaux, la surveillance et l'agrément des Institutions Financières.

Voire Annexe B pour détails concernant les interventions *bailleurs de fonds et organismes techniques* qui sont aussi des intervenants non opérationnels.

(b) Les intervenants opérationnels

(i) Les intervenants opérationnels Institutions Financières Mutualistes (mutualistes)

Actuellement, cinq réseaux d'opérateurs de Micro Finance dits mutualistes (ADEFI, Association d'Epargne et de crédit AECA, Mutualistes d'épargnes et de crédit OTIV, Caisses d'Epargnes et de Crédit TIAVO, Caisses d'Epargnes et de Crédit CECAM) couvrent la majeure partie de l'île. Chaque réseau dispose de formule d'intervention au niveau de leur zone respective. Une partie de ces Institutions Financières Mutualistes sont actuellement regroupés au sein d'une association professionnelle, l'Association Professionnelle des Institutions Financières Mutualistes (APIFM). Cette association a pour principaux rôles :

- La représentation de la profession auprès des autorités, du secteur privé et des partenaires au développement.
- L'appui aux membres par des apports en information et en techniques.

Au 30/09/2002, ces intervenants Institution Financière Mutualiste ont touché 129 374 adhérents, gérés des ressources financières totales de 108 milliards de francs et des encours de crédit de 58 milliards de francs. Les détails sont présentés dans les tableaux II.1 et II.2.

Tableau II.1: Cibles Atteintes des Institutions Financières Mutualistes, septembre 2002					
Nom	Nombre de caisses / d'agences	Nombre d'adhérents			
		Hommes	Femmes	Personnes morales	Total
URCECAM	157	31,355	12,953	639	44,947
TIAVO	33	4,112	3,100	500	7,712
OTIV	85	37,773	28,632	3,137	69,542
AECA	57	2,773	1,375	62	4,210
ADEFI	31	1,192	1,771		2,963
Total	363	77,205	47,831	4,338	129,374

Tableau II.2: Sources des Fonds des Institution Financière Mutualistes (en millions de francs), sept. 2002						
Nom	Fonds propres (1)	Autres capitaux permanents (2)	Encours des dépôts volontaires (3)	Total des ressources internes (4)=(1)+(3)	Total des ressources (5)=(2)+(4)	Encours de crédit
URCECAM	8,082	19,157	14,819	22,901	42,058	28,389
TIAVO	627	437	2,472	3,099	3,537	1,375
OTIV	9,713	3,616	36,199	45,912	49,528	17,077
AECA	89	718	92	181	899	1,349
ADEFI	12,046	211	-	12,046	12,257	10,428
Total	30,556	24,140	53,582	84,139	108,278	58,617

Ainsi, le taux de réemploi des ressources est de près de 55% et le taux de couverture des crédits par les dépôts est de 92% mais avec des différences significatives entre les différentes institutions. Au 30/09/02, le taux de remboursement est très variable d'un réseau à l'autre. Ainsi, l'URCECAM a le plus bas taux de portefeuille à risque avec seulement 3% des encours de crédit plus de 90 jours en retards tandis que l'AECA a le plus haut taux avec plus de 85%. (Voir Tableau II.3).

Tableau II.3: Pourcentage de Crédits à Risque (plus de 90 jours en retard) millions fmg, sept. 2002			
Nom	Encours de crédit	Portefeuille à risque	%
URCECAM	28,389	901	3.17%
TIAVO	1,375	92	6.68%
OTIV*	17,077	6,710	39.29%
AECA	1,349	1,151	85.36%
ADEFI	10,428	811	7.78%
Total	58,617	9,665	

*plus d'un jour en retard

Le taux moyen des portefeuilles à risque est de 16,48% au 30/09/02 et est en forte hausse par rapport à 2001 (15%) et à 2000 (5%). Ce taux élevé met en relief la nécessité de mettre en place une Centrale des Risques pour la Microfinance. En particulier, le taux élevé du réseau OTIV (39,29%) est lié au fait que l'OTIV du lac Alaotra a récupéré des anciens débiteurs de l'ex-BTM. Certes, des échanges de listes noires de clients douteux circulent entre les Institutions Financières Mutualistes situées dans une même zone géographique; mais cela se révèle aujourd'hui insuffisant compte tenu de la forte montée des risques liés entre autres raisons au non respect des règles de bonne gouvernance (détournements par des dirigeants,...), de l'importance croissante de la microfinance en milieu rural (intempéries,...)

Il convient de noter que les chiffres présentés dans ce tableau ne sont pas vraiment comparables dans la mesure où l'évaluation du portefeuille à risque n'est pas la même d'une Institution Financière Mutualiste à une autre. Ainsi, 5 réseaux sur les 6 ont repris la règle de la CSBF en considérant 90 jours de retards. Seul, le réseau OTIV dont certaines branches ne sont pas encore agréées, l'évaluent à partir du premier jour de retard. La carte de la page suivante montre la zone de couverture des IMFs Mutualistes.

(ii) Les intervenants opérationnels IMFs (non mutualistes)

Actuellement, ces intervenants IMFs sont au nombre de 5 (APEM : Association pour la Promotion des Entreprises à Madagascar, SIPEM : Société d'Investissement pour la Promotion des Entreprises à Madagascar, EAM : Entreprendre à Madagascar, VOLA MAHASOA, SAF / FJKM). Elles sont regroupées au sein d'une association professionnelle, l'Association des Institutions de Micro Finance Non Mutualistes (AIM), qui a pour vocation de:

- Fournir des soutiens techniques dans la constitution d'institution de micro finance non mutualiste
- Représenter la profession auprès des autorités et des partenaires.

Les résultats des intervenants IMFs non mutualistes sont présentés dans Tableau II.4 au 31/12/01.

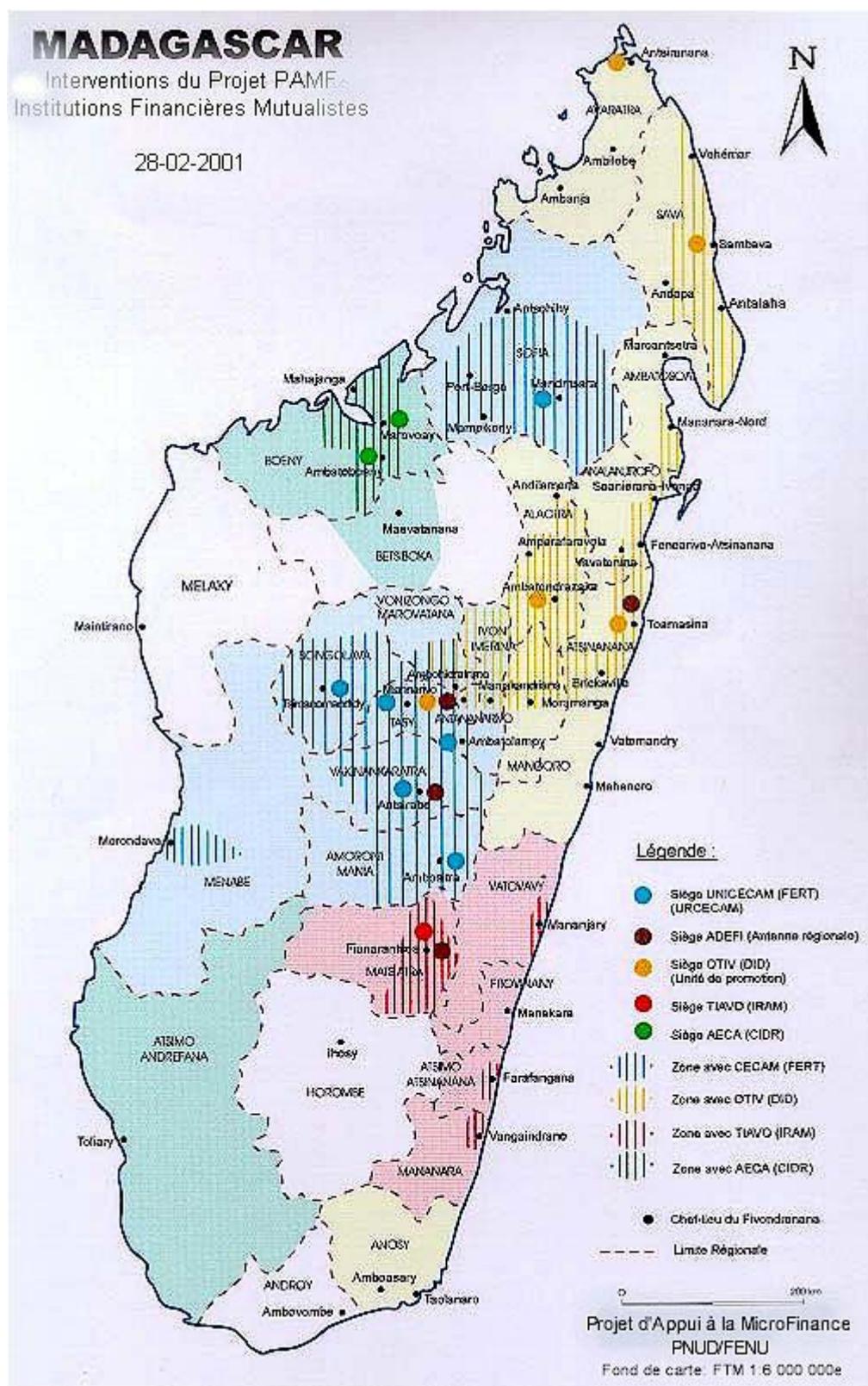


Tableau II.4: Crédits Décaissés et Nombre de Bénéficiaires en 2001						
	APEM	SIPEM	VOLA MAHASOA	SAF / FJKM	EAM	TOTAL
Montant crédits décaissés (en millions de Fmg)	1229	8,855	2,950	985	1,865	16,431
Nombres de bénéficiaires	5573	612	6,105	4,695	238	19,194

Les IMF non mutualistes ne collectent pas directement de l'épargne mais orientent leurs épargnants vers la Caisse d'Epargne. Ainsi, par exemple, 1405 épargnants de VOLA MAHASOA ont un encours d'épargne de 101 Millions FMG au 31/12/02 déposés auprès de l'agence de la CEM de Tuléar. En comparaison, les résultats des institutions mutualistes pour la même date sont présentés dans Tableau II.5.

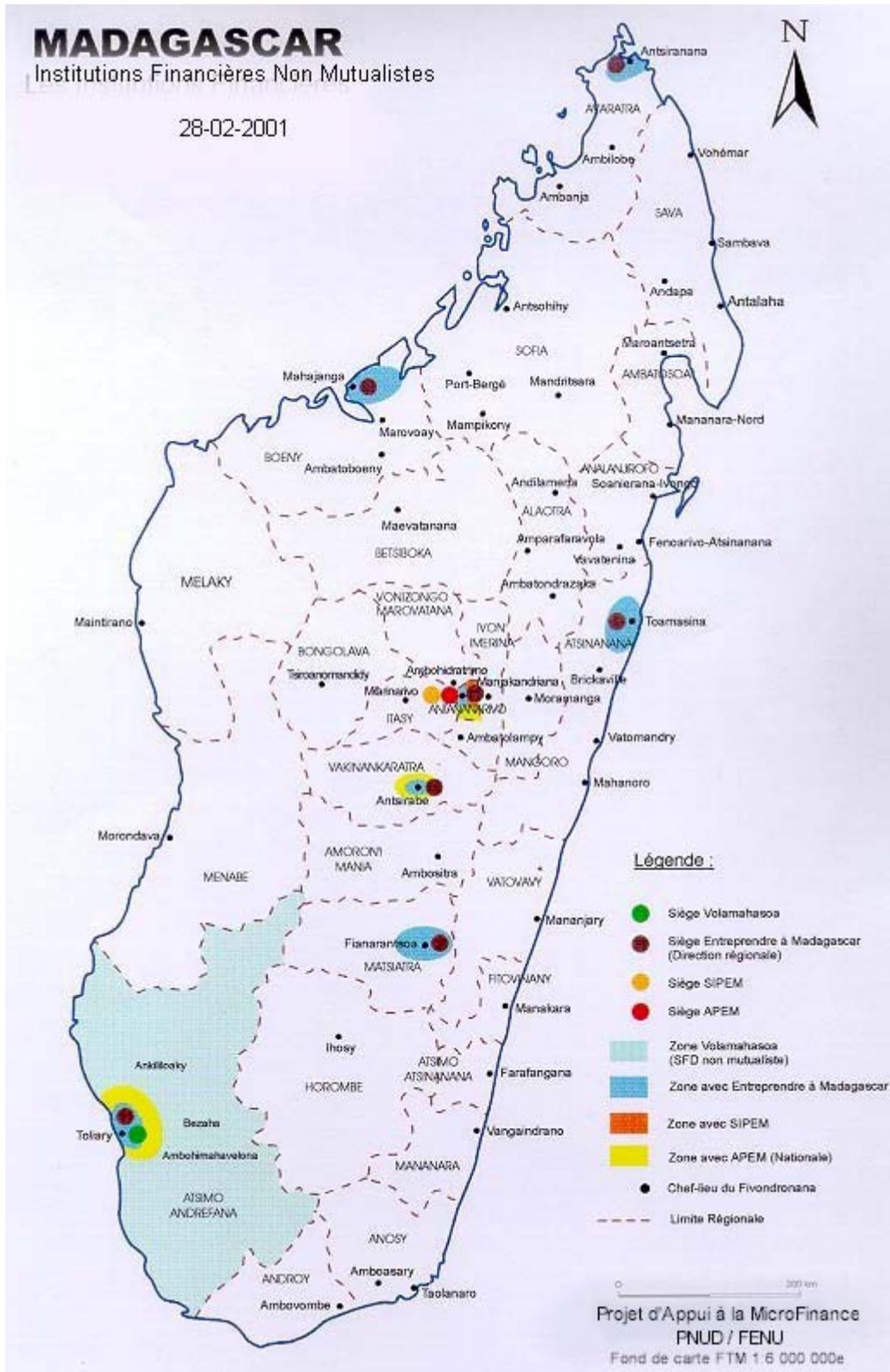
Tableau II.5: Les Membres et les Encours d'Epargne et de Crédit des IMFs Mutualistes en 2001						
	OTIV	TIAVO	AECA	ADEFI	URCECAM	Total
Nbre MEC / guichets	96	27	54	29	158	364
Membres	63,390	6,223	4,568	4,027	40,532	118,740
Encours d'épargne (en millions de francs)	48,307	2,020	213	1,072	5,283	56,895
Encours de crédit (en millions de francs)	16,026	882	1,299	12,412	15,712	46,331

L'AIM souffre aujourd'hui des handicaps suivants:

- insuffisance des appuis des bailleurs,
- difficulté de collecte de données statistiques et financières relatives aux activités des membres,
- poids relativement faible par rapport aux réseaux des Institution Financière Mutualistes,
- faible capacité de lobbying.

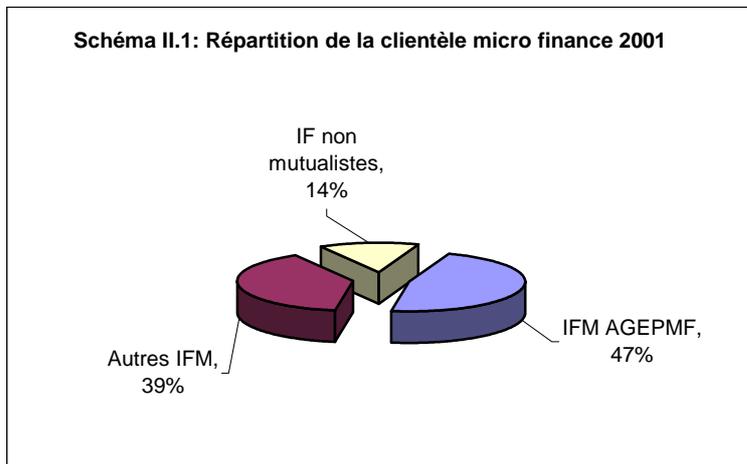
Notons que la majorité de ces institutions non mutualistes ne sont pas agréées en tant qu'établissement financier au sens de la loi bancaire et fonctionnent soit comme de simples sociétés commerciales (ex: SIPEM) ou comme des projets. En terme de zone de couverture, la

situation au 28/02/2001 est présentée dans la carte suivante. Voir **Annexe C** pour plus d'informations sur les autres acteurs de la microfinance.

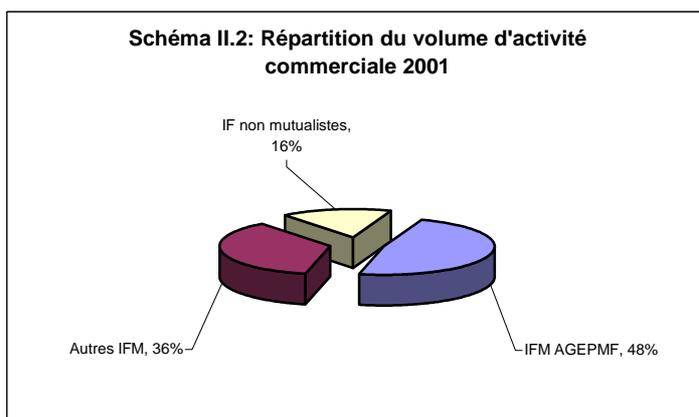


2.3 Synthèse du secteur micro finance

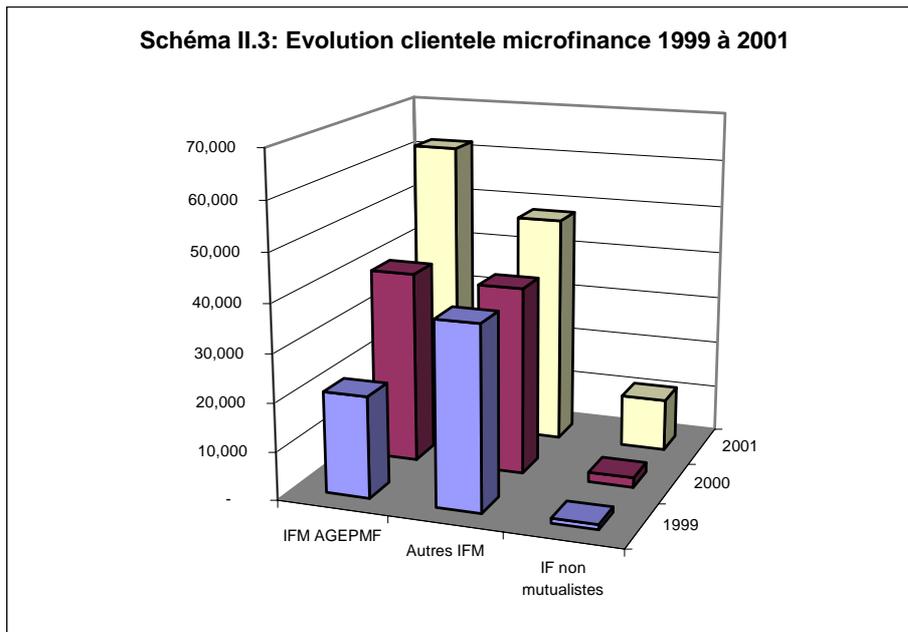
Le secteur de la micro finance à Madagascar est dominé par les institutions mutualistes. Ainsi, en 2001, ces dernières, comme l'illustre le Schéma II.1, ont touché près de 86% des clients contre seulement 14% pour les institutions non mutualistes.



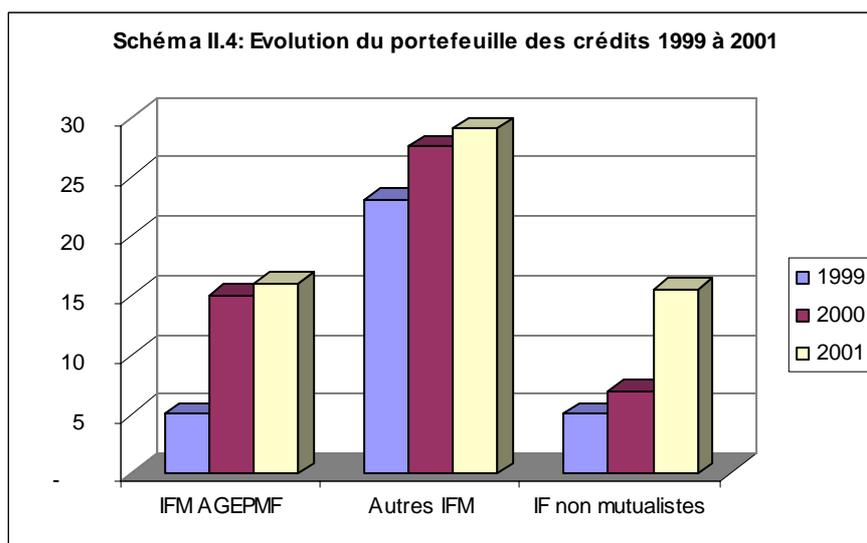
Cette domination des institutions mutualistes se retrouve aussi au niveau du volume d'activité (du crédit et de l'épargne) et pour la même période, avec 84% des activités générées par les institutions mutualistes contre seulement 16% par les institutions non mutualistes. (Schéma II.2)



En moins de 15 ans, le secteur de la micro finance à Madagascar a connu un développement notable. Comme le montre Schéma II.3, la clientèle a presque doublé au cours des années 1999 à 2001, passant de 73 000 à 136 000 clients.



Notons particulièrement la forte croissance des réseaux ayant bénéficié de l'appui de l'AGEPMF et la moindre croissance de la clientèle des institutions non mutualistes. De même, ce développement s'est traduit aussi par l'augmentation des crédits accordés, avec un encours de crédit qui est passé de 34 à 60 milliards entre 1999 et 2001. Comme le montre la Schéma II.4, cette évolution a été constatée, à des degrés différents, que ce soit au niveau des institutions mutualistes ou des institutions non mutualistes.



Quant à l'épargne, le portefeuille d'épargne des réseaux d'institutions financières mutualistes a connu un développement assez considérable. L'encours d'épargne est passé de 10 milliards de Fmg environ en 1999 à près de 57 milliards de Fmg à la fin 2001, ce qui représente une augmentation de 570%. Ce chiffre a connu une légère baisse en 2002 avec un montant d'environ 54 milliards de Fmg. Il convient de noter que les Institutions non mutualistes ne collectent pas d'épargne directement, mais certaines institutions orientent leurs clients vers la CEM.

Au niveau de la couverture géographique, le taux de couverture au niveau national est de plus de 60% avec 71 fivondronana² sur 118 qui, en 2001, disposaient d'au moins une institution financière de proximité. Cependant, le taux de couverture des ménages est inférieure à 5% et tend à stagner.

² Selon de découpage territorial actuel, Madagascar est divisé en 6 provinces, les provinces se subdivisent en fivondronanas et les fivondronana en commune.

III. ANALYSE ET RECOMMANDATIONS CONCERNANT LE CADRE LEGAL ET REGLEMENTAIRE DES IMFS

Le système financier de Madagascar est en cours d'adaptation à un cadre réglementaire actualisé conformément aux normes bancaires internationales. La dernière réforme financière en date a apporté une indépendance plus sensible de la Banque Centrale et a renforcé la capacité de supervision de la Commission de Supervision Bancaire et Financière (CSBF).

La Loi Bancaire N° 95-30, en vertu de son article 17 point 4, prévoit la possibilité de fonder des Institutions de Micro Finances (IMFs), sujettes à une autorisation et un Décret définissant les opérations permises et les conditions nécessaires à l'exercice de leurs activités. Or, le Décret réglementaire ne fut malheureusement pas prononcé et en conséquence, une réglementation spécialement destinée aux institutions prêtant des services de micro-finances, plus connues sous le nom d'institutions non mutualistes, fait toujours défaut.

Les autorités affirment travailler actuellement à la conception et à l'élaboration d'un règlement qui permettra aux institutions non mutualistes de disposer d'un cadre réglementaire adéquat pour une branche qui a déjà prouvé dans de nombreux pays qu'elle joue un rôle-clé si l'on veut obtenir que les petits producteurs ou micro-entrepreneurs puissent être en mesure de recourir au crédit. Cette nécessité est d'autant plus urgente à Madagascar que 75% de la population appartient au secteur rural et se trouve presque entièrement coupé de l'accès aux services financiers. On estime que, à l'heure actuelle, la demande de crédits satisfaite provenant du secteur rural atteint à peine 5%.

Certaines entités assurent des opérations habituelles de crédit sans pour autant avoir reçu le permis correspondant de la part de la CSBF. Un règlement clair permettrait que les différents acteurs offrant des services financiers concentrent leurs énergies et capacités sur la formalisation de ces services ainsi que sur l'élaboration des méthodologies les plus aptes à venir offrir des solutions de crédit aux plus pauvres du secteur rural, au lieu de chercher des solutions institutionnelles partielles.

Pour que les IMFs soient durables, elles doivent s'avérer compétitives et afficher un degré élevé de transparence. Au niveau international, il est prouvé que : en présence de technologies de crédit adaptées aux caractéristiques du secteur rural et de la micro-entreprise ainsi que de politiques et normes de prudence et supervision adéquates, une entité de micro-finances peut obtenir un portefeuille de crédits de bonne qualité, à coûts raisonnables et de rentabilité satisfaisante.

Un cadre réglementaire et de supervision encourageant la concurrence sur le marché des micro-finances et éliminant les asymétries résultant d'un règlement confus et peu clair doit être mis en place le plus tôt possible. La formalisation et le relancement de la branche obtiendront l'appui de la Communauté Internationale si un règlement et une supervision appropriée sont en place.

Afin de placer les opérations de micro-finances dans un cadre réglementaire adéquat, il est important de connaître les particularités de cette nouvelle branche, dont les principales caractéristiques sont les suivantes:

- a) *Dispersion du risque.* Le portefeuille de crédits des Institutions de Micro-finances, à la différence du portefeuille propre au secteur bancaire commercial, se caractérise par l'atomisation du risque en des milliers d'opérations.
- b) *Négoce appartenant au secteur informel.* L'information financière de base servant à déterminer la capacité de paiement et d'endettement des emprunteurs est reconstruite par l'entité elle-même à partir du relevé formel de l'activité ou négoce du client, en l'absence d'aucun document à l'appui (états financiers soumis à audit, évaluations portant sur les inventaires, etc..).
- c) *Négoce à caractère volatile.* L'indice de rotation des opérations de micro-crédit est nettement supérieur à celui de la banque commerciale, et la détérioration du portefeuille des IMFs peut être par conséquent beaucoup plus rapide et passer d'une position solvable à une position de grand risque, voir de faillite, en un temps record.
- d) *Décentralisation des opérations.* Afin de pouvoir appliquer les technologies de crédit, les entités micro-financières exigent des structures administratives décentralisées présentant des systèmes de contrôle interne à la hauteur des risques assumés.

3.1 Définition des micro finance

Les crédits canalisés aux petits entrepreneurs et qu'on appelle les micro-crédits sont des prêts dont le montant est peu élevé et dont l'échéance généralement ne dépasse pas une période de 12 mois. En outre, ces crédits ne se basent pas sur des garanties réelles mais sont évalués à partir de la capacité de paiement et des garanties morales ou solidaires données.

Les micro-finances en général et plus particulièrement les opérations de micro-crédit ne sont pas définies par les lois, décrets et normes de législations visant les intermédiaires financiers à Madagascar. Les normes de prudence applicables devraient définir clairement les opérations de petit crédit et les distinguer des opérations de consommation, de logement et des opérations corporatives dont la nature et les caractéristiques de risque sont totalement différentes. Cette distinction porte sur le montant du crédit, le genre d'informations à présenter par l'emprunteur, les garanties apportées et la technologie utilisée pour l'évaluation du prêt.

D'importance décisive est la source de paiement d'une opération de crédit. Il n'est pas pertinent de définir le micro-crédit à partir des caractéristiques socio-économiques des micro-entrepreneurs ou des petits emprunteurs, comme le montant de leurs actifs, ventes ou recettes, voire le nombre de personnes employées. Ceci ne ferait que compliquer inutilement la supervision puisque ces variables ne reflètent pas automatiquement les niveaux de risque du crédit et qu'elles sont difficiles à mesurer.

Du point de vue risque du crédit, un micro crédit³ est un prêt de montant peu élevé concédé sans présentation de documentation et registres formels faisant état des recettes et de la

³ La réglementation bolivienne définit le "micro-crédit" comme un crédit concédé à un emprunteur, qu'il s'agisse d'une personne naturelle ou juridique, ou à un groupe de personnes, contre une garantie mise en commun ou solidaire, dont le but est de financer des activités à petite échelle dans le domaine de la production, commercialisation ou des services, et dont la source principale de remboursement est constituée par le produit des ventes et les revenus générés par ces mêmes activités. Il est établi que la concession de ces crédits doit se baser sur la vérification et l'analyse de la situation financière de l'emprunteur, ces éléments devant démontrer la capacité de paiement de ce dernier compte tenu des possibilités réelles de recours à la garantie solidaire et en commun assumée pour l'éventualité d'un retard ou impossibilité de paiement d'un ou de plusieurs débiteurs. Une telle analyse devra nécessairement comporter une consultation de la Centrale d'Informations sur Risques de la Super-intendance des Banques et Entités Financières, ainsi que d'autres sources d'informations portant sur le crédit.

Le « crédit de consommation » est défini comme celui concédé à une personne naturelle à un taux d'intérêt et dans des délais convenus, dont le but est de financer l'acquisition de biens de consommation ou le paiement de services. L'amortissement du crédit de consommation s'échelonne sur des versements successifs et sa principale source de remboursement est constituée par le salaire d'une personne.

capacité de paiement du client, et en l'absence de garanties réelles. La spécialisation de l'institution financière consiste à recourir à des procédés adaptés permettant à ses propres employés responsables des prêts d'élaborer, suite à observation et enquête, les informations nécessaires aboutissant à une détermination approximative des actifs, passifs, du patrimoine, des résultats et des mouvements de caisse du micro entrepreneur ou petit producteur rural en vue de déterminer sa capacité de paiement.

3.2 Agrément des établissements de crédit

Lors de la concession du permis autorisant à ouvrir une Entité Financière, il est indispensable de vérifier que les exigences et les qualifications permettant de maintenir un Système Financier efficace et solvable soient remplies. Une réglementation claire, transparente et équilibrée veillera à réduire une éventuelle interférence politique lors de la concession de l'agrément.

Dans la République de Madagascar, les exigences nécessaires à l'agrément, les fonctions et activités pouvant être réalisées par une Banque sont clairement définies dans la Loi Bancaire 95-030 ainsi que dans l'Instruction N° 002/97 – CSBF du 2 juin 1997, tout comme également les devoirs et responsabilités de la Commission de Supervision Bancaire et Financière.

L'instruction mentionnée fixe les procédures et documents à présenter par les Entités Financières afin d'obtenir l'agrément, à savoir : la structure de propriété ; la base de son capital ; l'organisation, directoire et administration ; le plan des affaires et les projections financières.

Un cadre normatif adéquat en vue de l'ouverture des IMFs est certes en place, mais les organismes multilatéraux et bilatéraux ont relevé : (i) le manque de cadres niveau gérance possédant une solide formation ; (ii) la méconnaissance de la CSBF en matière de micro finances et plus particulièrement concernant les technologies de crédit adoptées ; (iii) la carence de gouvernance ainsi que de systèmes de contrôle interne ; et (iv) la faible durabilité économique-financière de certaines institutions.

Par conséquent, il est suggéré que l'ouverture des entités soit soumise à un examen rigoureux portant sur :

- La capacité et l'expérience de la gérance pour administrer un négoce délicat faisant intervenir les ressources de tierces personnes;
- L'intégration de technologies de crédit qui soient appropriées à la branche des micro-finance;
- Le schéma de gouvernance, assurant la présence de propriétaires, directeurs et administrateurs de haute solvabilité morale et éthique reconnue ; tout comme la mise en place de contrôles internes adéquats ;
- L'étude de faisabilité faisant apparaître que l'entité est solvable, qu'elle est en mesure de couvrir les coûts administratifs et financiers, et qu'elle peut générer une rentabilité satisfaisante.

3.3 Capital minimum et coefficient d'adéquation du capital

Le capital minimum requis aux établissements de crédit a été établi par le Décret N° 98-085 du 22 janvier 1998 en fonction du Tableau III.1. Ce tableau montre également si les entités ont le droit de recevoir les dépôts des particuliers et si elles sont exonérées d'impôts en matière d'opérations financières.

Tableau III.1 : Capital minimum requis par type d'institution financière			
Etablissements Financiers	Capital Minimum (US\$)	Réception de Dépôts à Vue	Exonération D'Impôts
Banques Territoriales	1.000.000	Oui	Non
Banques Extraterritoriales	1.000.000	Non	Non
Institutions Financières Mutualistes	833	Oui	Oui
Etablissements Financiers (IMFs)	333.333	Non	Non
Institutions Financières Spécialisées	1.000.000	Non	Non

Le capital minimum requis pour établir une entité financière à Madagascar est très bas et peu facilement se volatiliser en cas de montée de l'inflation car il n'est indexé à aucune monnaie de cours international ou à un étalon tel que les Droits Spéciaux de Virement.

Bien qu'il n'y ait pas de règle pour fixer le capital minimum, celui-ci dépendra du PIB de chaque pays, du revenu par habitant et de la moyenne de crédits sur les différents marchés

financiers. Suivant cette règle, la Bolivie qui affiche un PIB annuel de US\$ 8,000 millions et un revenu par habitant de US\$ 1,000 requiert US\$ 8,5 millions de son système bancaire commercial ou corporatif ; Madagascar avec un PIB de US\$ 4.000 et un revenu par habitant de US\$ 250 requiert US\$ 1,0 millions. Faisant une simple règle de trois et comparant les données se rapportant au PIB, le capital minimum devrait tourner autour de US\$ 4,2 millions; faisant la même opération avec le PIB par habitant, le capital minimum devrait s'élever à US\$ 2,1 millions. En d'autres termes, le capital minimum exigé aux banques corporatives devrait être au moins le double de celui exigé actuellement et se situer entre US\$ 2,1 et 4,2 milliers.

L'expérience des pays d'Amérique Latine nous enseigne que le niveau minimum de capital pour les Institutions de Micro-crédit se situe autour de 15% de celui exigé à la Banque Corporative, le capital minimum des IMFs à Madagascar devant donc dans cette optique osciller entre US\$ 315,000 et 637,500; de fait, le capital minimum requis pour les IMFs semble être adéquat. Or, un projet de décret prévoit de le réduire à US\$ 83,000, un montant à nos yeux insuffisant. Nous exposerons donc dorénavant un certain nombre de raisons pour lesquelles il est important que les institutions financières débutent leurs opérations avec solide coussin de capital.

Avant de commencer leurs opérations, le capital minimum des institutions devrait présenter un montant suffisant pour leur permettre de réaliser des investissements en infrastructure physique - bureaux et agences pour recevoir la clientèle - couvrir les dépenses en systèmes d'information ainsi que celles provenant de l'acquisition et adéquation des technologies de crédit, puis du recrutement et formation du personnel technique et de gérance nécessaire ; sans oublier un certain montant de ressources en espèces destinées à faire débiter les opérations de prêt.

Il faut également tenir compte du fait que les institutions spécialisées se consacrant à prêter aux micro-entrepreneurs tardent au moins cinq ans à générer un volume de portefeuille élevé en raison du petit volume de chaque opération. Les institutions spécialisées se consacrant exclusivement à ce secteur qui sollicitent l'agrément en tant qu'entité réglementée devraient par conséquent être soumises à des exigences de capital minimum inférieures à celles des banques.

Avant l'application des accords de Bâle, le niveau de capital requis était en rapport avec la capacité d'endettement d'une entité financière (ratio de levier) ; en d'autres termes avec sa capacité d'attirer les dépôts. Suite à Bâle, le capital se mesure en tant que pourcentage des actifs pondérés par leur risque, pourcentage dénommé : Coefficient d'Adéquation Patrimoniale (CAP) ; les accords de Bâle suggèrent que, dans le cas des institutions financières, le CAP devraient être d'au moins 8%.

Le coefficient d'adéquation de capital (CAP) que doivent maintenir en tout moment les institutions financières à Madagascar est de 8% conformément aux principes de Bâle. Nous soulignerons pourtant que les principes de Bâle se réfèrent à des niveaux minimums, et que les pays qui ont de solides systèmes financiers travaillent avec des coefficients d'adéquation patrimoniaux très faibles de l'ordre de 10%.

Etant donné que les IMFs concèdent des prêts non soumis à l'exigence de garanties réelles aux secteurs informels, secteurs plus volatiles et par conséquent au risque d'autant plus élevé, il est préférable que les entités travaillant dans le micro-crédit opèrent avec un CAP supérieur au CAP minimum de 8%. De fait, dans les pays ayant des systèmes de micro-finances plus avancées, les IMFs maintiennent un CAP de 12%, à savoir 50% supérieur au minimum requis par la Loi pour toutes les Institutions Financières.

Les Institutions de Micro-Finances doivent disposer du capital adéquat ; il s'agit d'un aspect fondamental pour assurer la solvabilité et la solidité des entités, tout comme la stabilité du système. En sus de protéger les déposants et contribuables, un niveau adéquat de capital évite le risque moral, car par le fait d'apporter leurs propres ressources, les actionnaires ont tout intérêt à mettre en œuvre de solides politiques d'administration des risques.

Dans le cas des IMFs qui travaillent en milieu régional ou dans de petites populations rurales dont la capacité initiale d'apport en capital est faible, un système graduel pourrait être mis en place qui soit assorti d'une réglementation prévoyant que des exigences en capital plus faibles soient combinées avec un coefficient d'adéquation patrimonial plus élevé et à des limitations dans les opérations et services financiers à prêter.

3.4 Taux d'intérêt

Le processus de libéralisation financière qui s'est initié à Madagascar à partir des années 1990s a éliminé les contrôles sur le taux d'intérêt, ceci provoquant un bond en avant dans le développement des micros finances.

Malgré cela, les autorités monétaires de Madagascar ont exprimé leur inquiétude face aux taux d'intérêt élevés perçus par les IMFs. Il faut néanmoins comprendre que les coûts d'information et d'administration des opérations de micro crédit sont bien plus élevés en raison du très grand nombre de prêts. En outre, étant donné que les petits emprunteurs ne disposent pas de la documentation ni des états financiers nécessaires à déterminer leur capacité de paiement, les IMFs sont obligés de faire déplacer leurs employés attachés au crédit afin que ceux-ci réunissent les informations nécessaires en utilisant leurs propres technologies de crédit ; cela représente bien évidemment des coûts supplémentaires que ne connaît pas la banque traditionnelle. La branche des micro-finances ne serait pas rentable à long terme si elles devaient travailler aux taux perçus par les banques corporatives.

Les taux d'intérêt sur les prêts que perçoivent les IMFs à Madagascar oscillent entre 36% et 42%, tandis que le marché informel touche des taux allant jusqu'à 10% par mois, à savoir 120% par an. Les crédits des IMFs sont donc de toutes façons beaucoup plus accessibles aux pauvres.

Les IMFs n'ont pas le droit de recevoir des dépôts à vue, et le taux payé sur les dépôts épargne pour plus de deux ans varient entre 5% et 7%, alors que l'inflation annuelle se maintient autour de 8% ; le taux d'intérêt sur l'épargne est donc négatif en termes réels, ce qui décourage la promotion pour capter l'épargne nationale. Cette situation se voit encore aggravée par le fait que les Institutions de Micro finances non mutualistes sont obligées de payer un impôt de 20% sur les intérêts payés aux épargnants, régime discriminatoire puisque les Entités de Crédit Mutualistes sont exonérées de ce tribut. Cette situation est à la source d'une asymétrie sur le marché de l'argent et d'une concurrence déloyale puisqu'il est permis que des entités poursuivant le même but, c'est-à-dire la mobilisation de l'épargne et sa canalisation vers les couches de la population les plus pauvres dont la demande de crédits n'est pas satisfaite par la banque commerciale, subissent un traitement différent.

C'est ainsi que le taux d'intérêt négatif en termes réels et l'impôt venant s'y greffer constituent un sérieux obstacle pour la mobilisation de l'épargne domestique, l'investissement et, en conséquence, pour la croissance de l'économie ; dans un pays où l'investissement par rapport au produit est extrêmement faible (10%), l'épargne domestique représente à peine 5% de ce pourcentage. Si l'on veut obtenir des taux de croissance supérieure à celui de la population - de l'ordre de 3% - et arriver à une croissance positive en termes par habitant, c'est-à-dire une croissance aux taux conservateurs de 4% à 5%, un investissement d'environ 20% s'impose qui supposerait la duplication de l'épargne domestique.

Il serait donc recommandable d'abolir ce tribut afin d'obtenir un marché compétitif qui encourage la promotion de l'épargne domestique et par conséquent la croissance de l'économie. D'autre part, l'arbitrage réglementaire se trouverait éliminé ainsi que les avantages compétitifs qui se traduisent normalement par des asymétries sur le marché financier et génèrent des motivations perverses pour se soustraire à la réglementation.

L'usage qui requiert un dépôt préalable devant être maintenu jusqu'à la fin de l'amortissement du crédit devrait disparaître car il représente un coût occulte pour le client et a pour conséquence un taux d'intérêt effectif élevé en faveur des entités financières. Il est aussi recommandé de protéger les droits des petits usagers de crédit en obligeant les IMFs à produire des informations transparentes sur le taux d'intérêt de sorte que le taux perçu corresponde à un taux effectif incluant dans son calcul toutes les commissions et frais ; le petit emprunteur disposera ainsi d'informations complètes sur le coût total qu'il devra payer une fois qu'il pourra recevoir un prêt déterminé.

3.5 Limites de concentration du crédit

Principe fondamental des normes de prudence, les entités de micro-finance doivent se protéger du risque de concentration pour ne pas mettre leur capital en danger en concentrant leur portefeuille sur un seul ou un faible nombre de crédits.

La Législation Bancaire du pays fixe une limite de concentration du crédit de 30% par rapport au capital, indépendamment du type d'entité de crédit, c'est-à-dire qu'il s'agisse de Banques territoriales, de Banques extra-territoriales, d'Institutions Financières Mutualistes, d'Établissements Financiers (IMFs) ou d'Institutions Financières Spécialisées.

Du fait que les IMFs prêtent de petits montants et sont canalisés vers les couches de population les plus démunies ne possédant pas de bien immeuble ou de biens meubles substantielles, elles se voient obligées à prêter sans aucune espèce de garantie. Afin de compenser ce manque de garantie, il est important que soient fixées des limites de concentration de crédit très basses en sorte de diversifier le risque de crédit.

Dans les pays où la branche des micro-finances est plus développée, les limites de concentration déterminent que les IMFs peuvent concéder ou maintenir des crédits avec un seul et même emprunteur jusqu'à hauteur de 3% de son capital net ou bien jusqu'à hauteur de 1% en l'absence d'aucune sorte de garantie réelle immeuble ou meuble.

Dans le but de diversifier le risque de crédit et de garantir cette vocation de canaliser les prêts vers de petits producteurs, la législation en cours d'élaboration devrait soumettre les institutions de micro-finances à une limite de concentration du crédit oscillant entre 1% et 3% du capital payé. Le montant minimum de concentration du crédit dans le cas des IMFs se situerait ainsi entre US\$ 3,000 et US\$ 9,000.

Un projet de décret en attente d'approbation depuis deux ans établit des plafonds pour les opérations de micro-crédit. Les prêts ne devraient pas dépasser 15 millions FM (2.500 US\$) pour les personnes physiques et 90 millions FM (15.000 US\$) pour les petites entreprises, groupes ou associations de personnes physiques. En outre, le montant cumulé de ces opérations devraient représenter, en permanence, 80% des opérations totales de crédit. Si ce projet de décret est approuvé, un grand pas sera accompli en vue de disperser le risque des entités travaillant dans le micro-crédit et pour assurer que des ressources financières soient canalisées vers de petits emprunteurs.

3.6 Garanties

Les institutions de micro-crédit à Madagascar font face à de sérieux problèmes pour réaliser les garanties, en particulier dans le secteur rural où la terre n'est pas titularisée et les procédures judiciaires sont lentes et pénibles. De plus, les contrats sont mal rédigés et les règles et procédures d'enregistrement des garanties ne sont pas suivies, ce qui rend la victoire lors d'un procès devant les tribunaux du Pouvoir Judiciaire extrêmement difficile. Un

Directeur à la tête d'un programme de micro-finances rurales affirme qu'il ne connaît pas un seul cas dans lequel une garantie réelle aurait été obtenue suite à un jugement débattu aux différents niveaux de la justice.

Un projet de réforme à la Loi sur la prise et réalisation des garanties fut présenté au Congrès pour répondre aux besoins du secteur des micro-finances. La réforme propose d'intégrer en un seul cadre légal et réglementaire tout ce qui se pratique actuellement en matière de garantie réelle. En ce qui concerne la réglementation des litiges, cette nouvelle loi prévoit que tout problème surgissant entre l'établissement de prêts et l'emprunteur et se référant à l'application de cette Loi doit, avant d'être porté devant la juridiction compétente, être soumise à la conciliation du Maire.

D'autre part, un autre problème et obstacle à la réalisation des garanties et l'expansion des activités de crédit en général provient du fait qu'une Loi de 1995 interdit l'acquisition de propriété immobilière aux étrangers. En conséquence la Banque Commerciale, en majorité dans les mains de la banque internationale privée étrangère, doit mettre ses biens adjugés en vente et attendre qu'apparaisse un acheteur national. Ceci constitue une immobilisation de ressources non nécessaire et constitue un facteur de risque et de coût qui se reflète dans le faible niveau de pénétration financière du Système Financier malgache et dans le taux d'intérêt élevé.

Comme un pourcentage élevé des garanties réelles à Madagascar n'est pas inscrit, il est nécessaire d'améliorer les registres publics de la propriété immobilière. Pour les crédits concédés à partir de biens meubles ne pouvant être enregistrés, les contrats doivent détailler les caractéristiques de ces biens, la valeur déclarée, le lieu où ils se trouvent et l'accord selon lequel ils doivent être remis en tant que garantie de crédit. En outre, il serait indispensable de créer une procédure directe (sans passer par la justice) pour l'exécution immédiate des garanties. La proposition, incluse dans la nouvelle Loi, de passer d'abord par un procès de conciliation nous paraît une mesure opportune car elle permet d'éviter les longues procédures propres à la justice.

Les institutions de micro-finances furent créées pour concéder de petits prêts ne requérant pas de garantie, en raison des coûts élevés dérivant de leur évaluation, enregistrement et

adjudication, tout comme au temps excessif que prend l'élaboration des contrats. Au-dessus d'un certain montant, devant être fixé dans les normes de prudence, des garanties réelles et/ou bien portant sur les biens de l'affaire ou d'usage domestique, spécifiquement déclarés par le débiteur, devraient être exigées

Il faudrait intensifier et amplifier l'utilisation d'autres mécanismes qui sont déjà appliqués certes à petite échelle mais avec succès, tels que : les fonds de garantie et les cautions solidaires et mutualistes. Et surtout, il faudrait mettre en place des technologies de crédit destinées au financement rural qui permettent une bonne évaluation de la capacité de paiement des petits agriculteurs. Ces technologies devraient être élaborées et adaptées compte tenu de la réalité productive, sociale et politique du secteur agricole de Madagascar.

D'un autre côté, la culture de paiement est extrêmement faible, en particulier dans le secteur rural accoutumé à recevoir un crédit politisé de la part de la banque publique (Banque Nationale de Développement Rural), aujourd'hui close, dans laquelle le taux d'intérêt ainsi que l'achat de fertilisants étaient subventionnés et où étaient rachetés les produits à un prix supérieur à ceux prévalant sur le marché. L'intervention politique a dégradé ainsi la culture de paiement dans le secteur rural où règne le sentiment généralisé que le crédit est un droit et qu'il n'est par conséquent pas nécessaire de le rembourser.

Un projet existe également qui concède des crédits en qualité de donation, sur un marché où sont déjà implantées d'autres institutions financières qui concèdent des crédits aux conditions de marché. Il serait salubre de revoir cette politique car elle pourrait faire resurgir la situation passée et venir détériorer encore plus la culture de paiement. Il est important de travailler sur la prise de conscience de la population afin de développer une culture de paiement.

3.7 Gouvernance et contrôle interne

Les Institutions Financières, particulièrement Mutualistes, ont de sérieux problèmes de gouvernance et montrent des faiblesses au niveau des systèmes de contrôle interne. Les cas de détournement de fonds sont fréquents, tout comme d'ailleurs les directeurs ne payant pas leurs engagements de crédit avec l'institution même qu'ils dirigent.

L'identification de ces problèmes confirme l'importance de mettre en œuvre un code d'éthique et un barème spécial de sanctions pour chacun des cas d'abus d'autorité et de fraude. Dans des entités comme les mutualistes où la propriété est diffuse, les superviseurs de la CSBF devraient soigneusement évaluer la gouvernance de l'institution et assurer que les systèmes de contrôle interne fonctionnent conformément aux normes prévues pour les intermédiaires financiers et les propres statuts de l'entité, dans lesquels de grands éloges sont rendus aux principes régissant le mutualisme.

Le contrôle interne est un système impliquant le Conseil d'Administration et le personnel sur place. Il ne s'agit pas seulement d'un procédé ou d'une politique appliquée à un moment donné, mais d'une opération permanente touchant tous les niveaux de l'institution. Le Conseil d'Administration et le personnel supérieur de direction sont responsables de la création d'une culture adaptée qui facilite un fonctionnement efficace du contrôle interne et doivent constamment veiller à une bonne efficacité de ce système.

Les objectifs de l'opération de contrôle interne sont en relation directe avec l'efficacité et l'efficacité dans l'utilisation des actifs et la protection de l'entité contre les pertes. Le système de contrôle interne cherche à garantir que l'ensemble du personnel travaille à l'obtention des objectifs fixés, de façon franche et directe, sans que surgissent des coûts imprévus ou excessifs et sans que d'autres intérêts (ceux des directeurs, des employés ou des clients) viennent supplanter ceux de l'institution.

3.8 Centrale d'informations du risque de crédit (CIRC)

Les Institutions de micro finances à Madagascar ne disposent pas d'une Centrale de Risque de Crédit. Les CIRCs jouent un rôle crucial dans le développement sain et efficace des systèmes financiers car elles approfondissent les connaissances des entités sur les caractéristiques de leurs débiteurs et leur permettent ainsi de produire une estimation plus exacte concernant les probabilités de recouvrement. Les entités financières sont alors obligées de mieux assigner leurs risques en évitant les problèmes de mauvaise sélection, ce qui a pour effet de diminuer le risque lié au crédit.

Les CIRCs représentent également un instrument puissant au niveau de la supervision et du suivi des institutions financières, particulièrement en ce qui concerne la supervision de cabinet et les

préparations préalables à la planification des inspections sur le terrain. Grâce aux informations obtenues, il est possible de détecter le niveau d'endettement d'un emprunteur envers l'ensemble du système, les différentes qualifications de crédit qui lui sont assignées par chaque institution, et donc finalement d'évaluer sa capacité de paiement et le risque de son crédit.

Les CIRCs sont en ce sens promotrices de la discipline de marché car chaque emprunteur sait qu'en cas de non-remboursement, sa réputation sera en baisse vis-à-vis d'autres potentiels offrants de crédit, ceci réduisant ses sources de financement ou en rendant l'accès plus cher. L'effet est positif sur la culture de paiement et la minimisation du risque moral.

Un emprunteur peut être tenté de se sur-endetter s'il lui est possible d'obtenir simultanément différents crédits de la part d'entités distinctes sans que celles-ci s'en rendent compte. Prévoyant cette éventualité, les entités financières seraient moins disposées à concéder des crédits aux solliciteurs. Exposant l'endettement total d'un débiteur, les CIRCs éliminent cette éventualité et l'inefficacité inhérente à la concession de crédits.

3.9 Supervision spécialisée pour les IMFs

La Commission de Supervision Bancaire et Financière (CSBF) est en train de mettre en place des systèmes de supervision spécialement conçus pour la nouvelle branche des micros finances. A cet effet, une Unité de Micro finances pourvue de six employés a été créée. Nous saluons cette création d'une unité spécialisée dans le suivi des établissements qui réalisent des opérations de crédit, mais le nombre de fonctionnaires qui y sont attachés (6) semble bien limité compte tenu du nombre excessif d'Institutions Mutualistes et non Mutualistes (IMFs), ainsi que de Banques (Bank of África) qui assurent ce type d'opérations de micro-crédit. Mais, c'est raisonnable peut-être par rapport au budget de la CSBF.

Les autorités envisagent la possibilité de déléguer la supervision à une autre institution étant donné le peu de ressources humaines et budgétaires dont elles disposent. L'idéal serait que l'autorité elle-même continue d'assurer la supervision en profitant du personnel disponible en cours de formation dans les tâches de supervision et réduise les possibilités d'arbitrage réglementaire. En tout état de cause, il est nécessaire de renforcer la CSBF et de lui assigner davantage de ressources humaines et budgétaires.

Pour assurer un bon fonctionnement de la supervision déléguée, il est nécessaire de vérifier :

- (i) que l'institution déléguée ait les instruments et l'expérience nécessaires pour exécuter ses fonctions pour le compte de l'organisme de supervision, (ii) quels seront les coûts de cette supervision et qui s'en chargera ; (iii) si l'institution déléguée présente une autonomie suffisante et ne subit aucune influence de la branche ; et (iv) si la faculté de sanctionner sera accordée à l'entité choisie.

Étant donné l'expérience des pays d'Amérique Latine dans la supervision des IMFs, nous mentionnerons maintenant les meilleures pratiques qui sont utilisées pour la supervision de ce type d'entités.

Les caractéristiques de cette branche, tout comme d'autres facteurs techniques et propres aux opérations, font que les instruments de supervision intégrale utilisés pour la banque commerciale classique s'avèrent dans son cas impraticables et inapplicables. De ce fait, il est fondamental d'établir une approche de la supervision qui soit adaptée aux profils de risque des entités spécialisées dans la micro-finance.

Le modèle de supervision doit considérer deux composantes qui se trouvent en étroite relation, à savoir:

- **Une composante analytique (Extra Situ)**, qui vise à établir la situation financière et patrimoniale de l'entité en examinant les domaines considérés les plus importants au sein de la structure financière d'une Institution de Micro-finances, par l'observation des indicateurs-clé de performance financière comme par exemple la liquidité, la solvabilité et la rentabilité, ceci s'avérant un outil de surveillance et d'alarme rapide en cas de détérioration potentielle du profil financier des IMFs.
- **Une composante de vérification (In Situ)**, constituée par des visites d'inspection périodiques auprès des entités supervisées, dont le but est de vérifier:
 - La qualité de l'information, en jugeant la fiabilité des pratiques comptables effectuées par une entité Micro-financière.
 - La qualité de gouvernance des Institutions micro-financières, par l'identification des groupes de pouvoir dans les Assemblées d'associés, la représentativité des directeurs, le contrôle sociétaire, la gérance et les pouvoirs qui lui sont assignés. Ceci est dû au fait que la structure sociétaire du capital dans ce type de sociétés ne

permet pas une identification claire du groupe propriétaire, les entités sans but lucratif et les organismes multilatéraux y prévalant.

- La qualité du portefeuille en fonction des caractéristiques particulières du portefeuille de crédits des IMFs et l'existence d'une méthode pour mesurer le risque de crédit lui-même se basant sur des normes de prudence appliquées à l'évaluation et la qualification du portefeuille. Le risque de crédit ou le risque de détérioration de la qualité du portefeuille de micro-crédit devrait tenir compte de trois sources : a) les retards de paiement dans le portefeuille de crédits; b) le nombre de re-programmation et c) le risque d'impossibilité de recouvrement, additionnel aux retards. Comme le risque du portefeuille de micro-crédit émanant des retards et du nombre de re-programmation est un risque déclaré de l'entité en vue duquel ont été constituées des prévisions spécifiques pour pertes dues à impossibilité de recouvrement, le risque additionnel gagne plus d'importance lors de l'analyse du risque global du portefeuille.

L'analyse et la détermination du risque additionnel ont pour objectif de quantifier ou estimer les pertes potentielles de portefeuille qui peuvent être attribuées à des facteurs internes ou à des faiblesses dans la structure du contrôle interne de l'entité, tout comme à des facteurs externes.

Cette méthode présente trois composantes dont l'explication suit:

- 1) Contrairement au portefeuille commercial, le risque de détérioration au niveau de la qualité du portefeuille de micro crédit se dérive de déviations et d'une mauvaise mise en application des politiques de crédit, et de l'application déficiente des technologies de crédit, un processus qui se réalise au moyen de la révision d'un échantillon représentatif du portefeuille.
- 2) Il est vérifié si l'entité effectue une analyse concernant le degré d'adaptation de sa technologie de crédit à son marché objectif, tenant compte à cette fin des nouvelles tendances du marché et des changements dans son environnement, de sorte à identifier menaces et nouvelles occasions au sein du secteur.
- 3) Autre facteur déterminant la présence d'un risque additionnel, la perte potentielle par effet de contagion, c'est-à-dire l'incidence de clients partagés, endettés dans plus d'une entité, au risque plus élevé dans d'autres entités financières, vient déterminer la qualité de ce portefeuille.

Les deux processus en étroite relation débouchent sur une évaluation de la situation financière et patrimoniale des entités micro financières à un moment déterminé ; et en retour des initiatives sont proposées afin d'actualiser les normes réglementaires en fonction des résultats obtenus à partir de l'évaluation des procédés de contrôle des risques en application dans les entités spécialisées dans les micro finances.

3.10 Les informations exigées des IMFs

Les IMFs consultées se plaignent de la quantité d'informations qui leur sont exigées par la CSBF. Nous croyons certes que le fait de demander une infinité d'informations correspond à une tendance naturelle propre aux régulateurs, mais ces informations s'avèrent en fin de compte si abondantes et excessives que les régulateurs eux-mêmes n'ont pas le temps de les lire, voire de les analyser. La réunion de ces informations requiert en outre des ressources humaines et représente des coûts additionnels pour les IMFs, parfois si petites qu'il n'est pas justifié de les surcharger par des demandes d'informations excessives.

Il faut aussi considérer que Madagascar est un pays à la population très dispersée (75% de secteur rural) et aux moyens de télécommunications et de transport peu développés. Il est par conséquent recommandé de revoir quelles informations sont requises afin de les simplifier et les limiter au strict nécessaire.

3.11 Recommandations explicites pour l'USAID

Il y a plusieurs choses que l'USAID peut faire pour aider l'expansion du secteur microfinance, (surtout dans les zones rurales), et pour encourager le développement des marchés financiers compétitifs et la commercialisation de microfinance, qui sont décrites ci-dessous.

(a) Appuyer les reformes, politiques et pratiques de la CSBF

En utilisant ce document, l'USAID doit aider le Gouvernement de Madagascar à élaborer un décret pour définir les types opérations qui doivent être permis et pour développer un cadre juridique et réglementaire qui couvre tout le secteur financier. USAID doit promouvoir la réforme des lois relatives aux garanties, et surtout assurer que le système judiciaire soit adéquat. USAID peut aider le Gouvernement à définir son rôle dans le secteur de la

microfinance, non seulement dans le cadre réglementaire et dans l'application des politiques mais aussi dans la bonne supervision.

(b) Appuyer la CEM dans sa demande d'exemptions de la CSBF

La Caisse d'Épargne de Madagascar voudrait faire emphase sur le fait que sa capacité à collecter l'épargne rurale est un bien pour le pays, afin d'encourager la CSBF à lui donner un espace réglementaire spécifique qui lui soit favorable. La CEM cherche à obtenir une licence qui sied à sa mission sociale et commerciale dans le domaine de l'épargne et du crédit. Vu qu'un tel statut n'existe pas couramment, l'USAID pourrait aider la CEM à convaincre les autorités à lui donner une licence d'institution financière spécialisée permettant la CEM de continuer à mobiliser les épargnes. Ainsi, la CEM pourrait continuer à bénéficier d'avantages fiscaux tout en respectant sa mission sociale. L'USAID pourrait aussi appuyer une étude institutionnelle afin de convaincre les autorités de la valeur de la CEM et renforcer sa position avenir.

(c) Promouvoir les marchés financiers compétitifs

L'USAID doit encourager le Gouvernement à faire la supervision des toutes les institutions qui intervient dans l'intermédiation financière, qui collecte les épargnes pour faire des crédits. L'institution d'une centrale de risque peut être utile aux tous types d'institutions financières pour éviter la sous endettement et les non-paiements des prêts L'USAID doit aussi travailler avec les autres bailleurs de fonds pour faire une sensibilisation nationale pour éviter que des projets qui fournissent les prêts subventionnés puissent causer la détérioration de l'esprit de remboursement de prêt et faire mal au développement commercial des institutions financières. Par exemple, les IMFs mutualistes se plaignent du projet de la Banque Mondiale, Programme Sectorielle de Développement Régionale (PSDR), qui donne les dons aux associations villageoises qui prête à un taux intérêt de 0%.

(d) Développer le secteur de la microfinance dans les zones rurales

Pour développer le secteur rural, d'abord il faut s'occuper du problème d'enregistrement et de titres publics de terre. Hormis cela, l'USAID doit promouvoir la politique d'incitations fiscales aux IMFs qui travaillent dans le secteur rural, et réduire le montant minimum de capital exigé, mais en même temps augmenter le coefficient d'adéquation. L'USAID peut aider avec le développement des technologies appropriées de microfinance dans le secteur

rural basé sur la réalité du secteur d'agricole, tel le concept de la CEM de collecter les épargnes avec les caisses mobiles dans les petits villages de Fianarantsoa et le système de LDI qui paye directement les matériels aux magasins au lieu de donner l'argent de prêt aux villageoises.

ANNEXE A: LES ASPECTS JURIDIQUES ET REGLEMENTAIRES RELATIFS A LA CEM

En tant qu'institution d'épargne, jusqu'à présent, la CEM n'est pas soumise à la loi n° 95-030 sur les établissements de crédit. Etablissement public industriel et commercial (EPIC) depuis 1985, elle est en cours de transformation en société anonyme d'Etat depuis la promulgation de la loi 2001/001. Les autorités politiques ont prévu le désengagement de l'Etat qui ne détiendrait plus à terme que 36% du capital de l'institution.

La CEM bénéficie aujourd'hui d'un statut particulier de fait qui a permis son développement rapide de ces dernières années :

- exonération d'IRCM sur le revenu des placements d'épargne,
- exonération d'IBS,
- exonération de Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA).

En effet, selon le Code Général des Impôts, les intérêts versés par la CEM ne donnent pas lieu à application de la TVA. Par ailleurs, les opérations effectuées par la CEM dans le cadre de ses activités spécifiques sont exemptées de la TVA.

Hormis ces dispositions sur la TVA, la CEM ne bénéficie pas sur le plan légal d'autres avantages fiscaux. Cependant, dans la pratique, depuis sa création, la CEM n'a jamais payé d'IBS. Et jusqu'à maintenant, l'Administration fiscale n'a encore rien réclamé à la CEM. Pourtant, du point de vue légal, suivant le Code Général des Impôts article 01.01.02 les établissements publics d'Etat, ainsi que les sociétés anonymes sont imposables à l'IBS.

A l'instar des caisses d'épargne dans le monde, la CEM a la mission de faciliter l'accès aux services financiers de la population à revenu moyen, voire modeste. L'activité de collecte de l'épargne indépendamment de l'activité de crédit n'est pas régie par des textes spécifiques à Madagascar aujourd'hui. Par conséquent, un certain nombre de structures se sont développées en plus de la CEM dans ce secteur sans être réglementées, telles FUNRECO, un fonds de pension par capitalisation, les compagnies de retraite qui ont développé leurs produits de retraite par capitalisation, les mutualistes d'épargne, etc.

Par conséquent, il est loisible à la CEM de travailler en partenariat avec des tiers qui agiraient en tant qu'intermédiaires dans la collecte de l'épargne et pour les retraits sur les comptes d'épargne des déposants. Cependant, compte tenu de la législation actuellement en vigueur, il n'est pas possible pour la CEM d'opérer directement ou indirectement dans les activités de crédit sans un agrément de la CSBF. Cette interdiction concerne aussi bien les crédits directs aux clients que les crédits de refinancement octroyés à d'autres institutions financières.

Il faut cependant noter que la CEM est un organisme qui collecte des fonds du public et qu'à ce titre, elle doit obtenir un agrément de la CSBF pour le faire. Or, la CEM échappe aujourd'hui totalement à la supervision de la CSBF, plus pour des raisons politiques que des raisons techniques, semble-t-il. Le risque pour les déposants existe et les autorités doivent tout mettre en œuvre pour protéger les dépôts, en particulier ceux des petits épargnants. Le fait est que la CSBF ferme actuellement ses yeux mais il est fort probable qu'un rappel à l'ordre adressé à la CEM soit émis et doive faire l'objet d'une suite à donner, soit dans le sens d'une publication d'une loi spécifique pour la CEM qui ne la soumettrait pas à la supervision de la CSBF et lui accordant un statut spécial, à l'instar de la Caisse d'Epargne en France, soit dans le sens agrément octroyé à la CEM en tant que banque territoriale.

La législation actuellement en vigueur applicable à la microfinance est à la fois incomplète et déséquilibrée. La réglementation de la microfinance est basée essentiellement sur le mouvement mutualiste. Du point de vue des autorités financières, la microfinance empiète à la fois sur le mouvement mutualiste et sur le milieu bancaire classique. Il apparaît que les institutions financières non mutualistes de microfinance ne bénéficient pas de considération particulière et qu'elles n'aient pas été prévues dans l'article 17 de la loi bancaire, contrairement aux institutions financières mutualistes.

Il n'y a pas de définition précise de la microfinance et les institutions financières mutualistes peuvent si elles le souhaitent, aller au-delà de la distribution de micro-crédits. Ainsi, certains réseaux comme CECAM envisagent à terme de se transformer en véritable institution de financement du monde agricole, sans limitation de seuil de crédit. Deux projets de textes existent concernant les activités de microfinance par les établissements de crédit non mutualistes. Dans leur état actuel, ils appellent les commentaires suivants:

- Ces projets de texte ne définissent pas clairement la nature des opérations de microfinance ; la classification par les montants ne paraît pas très adapté car ne recouvre pas forcément la notion de prêts aux populations défavorisées,
- Ils n'abordent pas l'harmonisation des traitements fiscaux applicables à toutes les opérations de microfinance indépendamment de l'institution, fut-elle une institution financière mutualiste ou non mutualiste.

La diversification des activités de la CEM vers le microcrédit justifie encore davantage la nécessité de demander un agrément en tant qu'établissement de crédit de la CSBF, une modification des statuts de la CEM, en particulier dans son objet social.

En matière d'agrément, plusieurs options se posent pour la CEM :

- Option 1 : agrément de banque commerciale territoriale pouvant exercer toutes activités de banque
- Option 2 : agrément d'institution financière mutualiste selon la loi n° 96-020
- Option 3 : statut spécifique accordé par une loi spécifique à la CEM en vertu de sa mission particulière
- Option 4 : statu quo mais intervention dans le microcrédit à titre de projet

Chacune de ces 4 options sera évaluée sous l'angle de leurs avantages et inconvénients respectifs.

Option 1: agrément de banque commerciale territoriale pouvant exercer toutes activités de banque

Avantages:

- Possibilité d'exercer tout type d'activité de banque y compris le microcrédit direct et le refinancement d'institutions de microcrédit
- Régularisation de la situation actuelle de la CEM, la collecte d'épargne à vue du public nécessitant un agrément de banque territoriale

Inconvénients:

- Assimilation de la CEM aux autres banques commerciales de la place

- Signe négatif en faveur du public et du milieu des affaires qui y verront la création d'une banque commerciale d'Etat dans le contexte de libéralisation/privatisation du secteur bancaire
- La CEM risque de perdre ses avantages fiscaux pour s'aligner sur le régime commun
- L'assimilation de la CEM aux autres banques commerciales risque de provoquer la fuite des dépôts vers des structures concurrentes comme les comptes chèques postaux
- Les contraintes de banques commerciales amèneront la CEM à revoir à la baisse, voire à supprimer la rémunération des dépôts, ce qui risque de provoquer une fuite de dépôts
- Nécessite une recapitalisation de la CEM, un capital de 15 Milliards étant pratiquement nécessaire pour opérer en tant que banque commerciale
- Délai d'obtention de l'agrément

Cette option nécessite par ailleurs de renforcer les compétences de l'exécutif de la CEM et de mettre en place une organisation et des systèmes de contrôle mieux adaptés que ceux qui existent actuellement au sein de l'institution.

Option 2: agrément d'institution financière mutualiste selon loi n° 96-020

Avantages:

- Avantages fiscaux des Institution Financière Mutualistes
- Permet de faire des opérations de crédit
- Permet de faire des crédits de refinancement
- Permet de collecter des épargnes

Inconvénients:

- Changement statutaire nécessaire pour transformer la CEM en Mutuelle et pour élargir l'objet social. Nécessite la transformation des épargnants en sociétaires, qui pourra causer la perte des clients.
- Perte des avantages fiscaux spécifiques à la CEM

Option 3: statut spécifique accordé par une loi spécifique à la CEM en vertu de sa mission particulière

Cette option suggère que la CEM demande une autorité d'être une institution financière spécialisée mais en permettant que la CEM continue à mobiliser les épargnes.

Avantages:

- Possibilité de définir un régime spécifique à la CEM qui corresponde aux objectifs du gouvernement tant en ce qui concerne la politique de développement de la microfinance qu'en ce qui concerne la spécificité propre de la Caisse d'Epargne

Inconvénients:

- Ce n'est pas clair si cette option est une vraie option – cela serait la décision de la CSBF d'accorder une exception aux lois existantes.
- Elaboration et promulgation de textes spécifiques pour la CEM afin de préciser la nature de la mission d'intérêt public et de définir éventuellement le régime spécifique de la CEM sur les plans fiscal, juridique
- Nécessité de modifier les statuts de la CEM S.A. afin d'assurer la cohérence avec les nouveaux textes

Option 4 : statu quo mais intervention dans le microcrédit à titre de projet

Avantages:

- Maintien des avantages fiscaux de la CEM actuels
- Possibilité de réaliser des activités pilotes dans le domaine de la microfinance à titre de projet et par conséquent non soumis à la réglementation des établissements de crédit
- Peut correspondre à une situation d'attente et de test avant de choisir définitivement le statut de la CEM

Inconvénients:

- Visibilité trop grande de la CEM qui risque ainsi de voir ses activités pilotes requalifiées par la CSBF ; cette option n'est possible que si politiquement, l'administration et la CSBF acceptent de fermer les yeux,
- Impossibilité d'effectuer des crédits à grande échelle

Recommandation pour la CEM

On en déduit que l'option 3 est sans doute celle qui représente le moins de risque pour la CEM et qui préserve le mieux ses spécificités à long terme. Elle a l'avantage de pouvoir faire de la CEM un véritable instrument de la politique de développement économique et social pour les autorités, d'une part, tout en maintenant sa mission de faciliter l'accès des revenus modestes aux services financiers, d'autre part. Cependant, cette option exige un travail de fond pour affiner/améliorer le cadre juridique et fiscal spécifique d'intervention de la CEM. A cet égard, une privatisation de l'actionnariat de la CEM, qui dès lors aurait comme principal voire unique objectif la maximisation de la rentabilité des capitaux investis, ne serait pas forcément compatible avec ses objectifs de service public.

ANNEXE B : BAILLEURS DE FONDS ET ORGANISMES TECHNIQUES EN MICRO FINANCE

B1. Banque mondiale

L'intervention de la Banque Mondiale se focalise autour d'un programme de Micro Finance par un prêt évolutif de quinze ans envers le Gouvernement par le financement du Projet Micro Finance. Sa réalisation est confiée à l'Agence d'Exécution du Projet Micro Finance (AGEPMF).

Le Projet Micro Finance est axé principalement sur le renforcement des Institutions et couvre plus spécifiquement :

- le renforcement du cadre légal et réglementaire régissant les Institutions de Micro Finance,
- le développement et l'appui aux Réseaux de mutualistes d'épargne et de crédit,
- le développement des compétences dans la promotion et la gestion des Institutions de Micro Finance pour l'ensemble des Institutions malgaches,
- la réalisation d'études.

B.2 PNUD et FENU

Le Fonds d'Equipement des Nations Unies (FENU), dans le cadre de sa politique de Micro Finance, encourage et porte un intérêt particulier à favoriser l'offre de services financiers d'épargne et de crédit en zones rurales où les institutions de Micro Finance auraient des difficultés à assumer les risques de développement sans l'appui d'un bailleur de fonds.

Pour ce faire, le PNUD, en accord avec le Gouvernement malgache, intervient dans quatre programmes/projets dont les activités portent sur la promotion de micro entrepreneurs et de micro crédits, à savoir:

- *Le programme "Réduction de la Pauvreté et Promotion des Modes d'Existence Durables."* Fond placé par le volet Micro Finance du programme auprès d'Institutions Financières Décentralisées de la zone d'intervention du programme, destiné à faciliter une meilleure pénétration du micro crédit dans les zones les plus reculées des régions de Toliara et Fianarantsoa.

- *Le Programme MicroStart* : subvention en capital de démarrage (fonds de prêts et acquisition d'équipements) et en assistance technique des IMFs en phase de démarrage ou à l'échelle d'activités limitée. Opérateur national: Entreprendre à Madagascar (EAM).
- *Le Projet d'Appui à la Micro Finance (PAMF)* développement de la micro finance par:
 - l'apport en ingénierie financière,
 - le refinancement des Institutions de Micro Finance par l'intermédiaire de banques locales,
 - le rapprochement des IMFs et des banques commerciales,
 - l'appui-conseil auprès des programmes du PNUD,
 - la collaboration et la réflexion avec les autres bailleurs de fonds.
 - La mise à disposition d'un fonds de garantie de 2,5 millions USD afin d'appuyer les demandes de refinancement des institutions de microfinance auprès des banques commerciales.
- *Le projet de mise en place d'Associations d'Epargne et de Crédits Autogérés dans la région d'Ambato Boéni*: mise en place des Associations d'Epargne et de Crédit Autogérés (AECA) structurées progressivement en Unions Régionales.

B.3 Union Européenne

L'intervention de l'Union Européenne consiste principalement à l'appui aux Institutions Financières Décentralisées recherchant une pérennité financière, technique et institutionnelle (notamment le Réseau CECAM et Vola Mahasoa):

- 1999 : financer le Réseau CECAM pour sa consolidation et son développement avec un budget d'appui de *6,5 millions d'EUROS*.
- Allouer des fonds au Projet Vola Mahasoa dans la région Sud Ouest de Madagascar: ligne de crédit de *400 000 Euros* pour les besoins de refinancement pour les trois prochaines années.
- A titre d'autres interventions, le réseau CECAM et Vola Mahasoa disposent en plus d'une ligne de crédit de *2,5 millions Euros* pour le programme de développement de la culture du maïs dans le Moyen Ouest.

B.4 Agence Française de Développement (AFD)

L'AFD donne à ses interventions l'objectif de construction et/ou de consolidation d'Institutions viables sur le plan financier comme sur le plan institutionnel:

- en confiant la mise en œuvre des projets de Micro Finance à des opérateurs spécialisés et de proximité,
- en prévoyant dès le début d'une intervention, la transformation du projet en Institution de Micro Finance agréée par les autorités monétaires (Commission de Supervision Bancaire et Financière),
- en appuyant la consolidation d'IMFs existantes ayant montré leur capacité à servir les populations cibles et en favorisant leur mise en relation avec les autres institutions du secteur,
- en inscrivant ces projets dans les politiques nationales de l'Etat concernant la Micro Finance et en appuyant les efforts des autorités monétaires pour construire des cadres juridiques et réglementaires adaptés à ce secteur d'activités.

Les interventions de l'AFD à Madagascar:

- *Projet d'appui à l'institutionnalisation d'un Réseau des Caisses d'Epargne et de Crédit Agricole auprès du Réseau (CECAM):* mise en place d'un schéma de sécurisation, construction de deux structures centrales, d'un organe politique du Réseau (UNICECAM) et d'un établissement de crédit central de Réseau (INTERCECAM), suivi de la consolidation technique et de la professionnalisation et de l'autonomisation financière.
- *Projet d'appui au développement et à l'autonomisation d'ADéFI (Action pour le Développement et le Financement des Micro entreprises) :* transfert des responsabilités aux cadres nationaux, consolidation de la situation financière, organisationnelle et technique, extension prudente du volume d'activité et du Réseau, sécurisation des besoins en ressource de financement.
- *Projet d'appui au développement de Vola Mahasoa (système de crédit rural à caution solidaire mis en place dans le Sud Ouest de Madagascar) :* institutionnaliser sous forme de Société Anonyme. L'AFD apporte un financement des coûts de fonctionnement et d'assistance technique et l'Union Européenne assure par ailleurs les besoins en refinancement par l'intermédiaire d'une ligne de crédit. Une deuxième phase 2001-2005 devrait être mise en œuvre à l'issue du présent projet visant à l'autonomie intégrale de la SA Vola Mahasoa.

B.5 Bureau International du Travail (BIT)

Les principaux appuis fournis se résument ainsi:

- *Réseau CECAM/FERT*: 1993 à 1995 : financement des coûts d'opérations de la Fondation pour l'Epanouissement et le Renouveau de la Terre (FERT), surtout dans les premières étapes de mise en place des opérations. Les fonds ont servi à financer l'assistance technique et les coûts d'ouverture des CECAM, et la formation des équipes d'appui régional.
- *ADMMEC (l'Association de Développement du Mouvement Mutualiste d'Epargne et de Crédit)*: financement de la structuration de l'Association jusqu'en 1998.
- *APIFM (l'Association Professionnelle des Institutions Financières Mutualistes)*: successeur légal de l'ancienne ADMMEC. L'assistance technique et le fonctionnement de cette Association Professionnelle sont financés depuis 1998 par le BIT et principalement par des Fonds de la Coopération et du Gouvernement allemand.

B.6 US Agency for International Development (USAID)

L'USAID travaille pour développer l'accès des pauvres aux services financiers en appuyant la Caisse d'Epargne de Madagascar (CEM) à devenir un prestataire de service privé et lucratif dans le domaine de la Micro Finance. Le but est d'aider la CEM à élargir son éventail de Micro Finance pour approfondir son rôle d'intermédiaire financier pour les épargnants à faible revenu et pour le secteur informel.

B.7 Les organismes techniques spécialisés

(a) Développement International Desjardins (DID)

A Madagascar, il assure la création et le développement du Réseau OTIV à Madagascar depuis 1992.

(b) Fondation pour l'Epanouissement et le Renouveau de la Terre (FERT)

A Madagascar, elle met en œuvre un dispositif d'interventions qui permet d'accompagner les agriculteurs dans leur démarche en leur apportant les appuis nécessaires dans divers domaines : l'animation associative, le conseil d'organisation, la mobilisation des compétences techniques spécifiques des diverses activités entreprises et, plus généralement la formation

tant des responsables professionnels que des techniciens chargés de faire fonctionner les différents services de leurs organisations.

En partenariat avec divers groupements d'agriculteurs et le Ministère de l'Agriculture, elle a initié le réseau des Caisses d'Épargne et de Crédit Agricole Mutualistes (CECAM), avec l'association ICAR.

(c) Institut de Recherche et d'Application des Méthodes de Développement (IRAM)

L'IRAM est une association à but non lucratif (loi 1901) créée en 1957, participant activement à la recherche d'alternatives de développement. A Madagascar, il est l'opérateur technique, depuis novembre 1999, du Réseau Tahiry Ifamonjena Amin'ny VOla (TIAVO) dans la région de Fianarantsoa qui est financé par le programme de l'AGEPMF / Banque Mondiale.

(d) Centre International de Développement et de Recherche (CIDR)

A Madagascar, le CIDR appuie la mise en place, d'une part d'un Réseau mutualiste d'Associations d'Épargne et de Crédit Autogérées (AECA) implanté dans la plaine de Marovoay et dans le Fivondronana d'Ambato Boeny et d'autre part d'une Institution Financière Non Mutualiste de crédit solidaire appelée VOLA MAHASOA dans la région de Tuléar.

ANNEXE C : AUTRES ACTEURS EN MICRO FINANCE

Sont regroupées sous ce vocable, les structures financières qui exerce des activités dévolues aux Institutions de Micro finance mais *ne sont pas reconnues comme telles ou ne sont pas encore engagées dans un processus d'agrément et ne sont pas membres de l'une ou de l'autre des associations professionnelles existantes*. Il est notable que la majorité des autres acteurs de microfinance sont basés à Antananarivo et n'opèrent pas dans les zones rurales.

HASIMBOLA MD :

- Mutuelle d'Epargne et de Crédit.
- Localisation : Antananarivo.
- Date de constitution : octobre 1998.
- Particularité : Mutuelle d'Epargne et de Crédit (MEC) au sein d'une ONG. Zone d'intervention : Antananarivo.

FTM :

- Mutuelle d'Epargne et de Crédit.
- Localisation : Fénérive-Est.
- Particularité : collaboration du FID (Fonds d'Intervention pour le Développement).

HAINGONALA FAMPISAMBORANA (HAIFA) :

- Mutuelle d'Epargne et de Crédit.
- Localisation : Ambositra.
- Date de constitution : novembre 1996.
- Particularités: Institution créée par l'ONG HAINGONALA, en collaboration avec le PNUD.

MEC FAMONJENA

- Mutuelle d'Epargne et de Crédit.
- Localisation : Ambodimangavalo Vavatenina.
- Constituée en août 1995.

MEC MITSINJO :

- Mutuelle d'Epargne et de Crédit.
- Localisation : Andranomalaza Ambatondrazaka.
- Constituée en février 1998.

MPF AINA SOA :

- SARL à capital et à personnel variable.
- Localisation : Antananarivo.
- Constituée en septembre 1997.

MECAM :

- Mutuelle d'Epargne et de Crédit.
- Localisation : Antananarivo.
- Particularité : mutuelle fondée par des militaires malgaches.
- Zones d'intervention : sur tout le territoire.

MEC MAMOKATRA :

- Mutuelle d'Epargne et de Crédit.
- Localisation : Antananarivo.
- Constituée en mars 1999.

CREDITA :

- Mutuelle d'Epargne et de Crédit.
- Localisation : Antananarivo.

MUCREM :

- Mutuelle d'Epargne et de Crédit.
- Constituée en janvier 2000.
- Localisation : Antananarivo.
- Particularité : techniciens composés d'anciens agents déflatés de la BFV.
- Zones d'intervention : sur tout le territoire national.

TITEM :

- Union des mutualistes d'Épargne et de Crédit.
- Localisation : Antananarivo.
- Particularité : Caisses implantées dans les zones rurales au sein des Mutualistes de Solidarité Villageoises.