

Série Évaluation et capitalisation



ex Post
Ex Post

Évaluation d'institutions de microfinance en milieu rural à Madagascar

Alain RIES, division de l'Évaluation, AFD

Grégoire CHAUVIERE LE DRIAN, Secteur financier et appui au secteur privé, AFD

Département de la Recherche

Division Évaluation et capitalisation

Agence Française de Développement

5, rue Roland Barthes 75012 Paris < France

www.afd.fr

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence Française de Développement ou des institutions partenaires.

Directeur de la publication : Jean-Michel SEVERINO

Directeur de la rédaction : Jean-David NAUDET

ISSN : 1958-590X

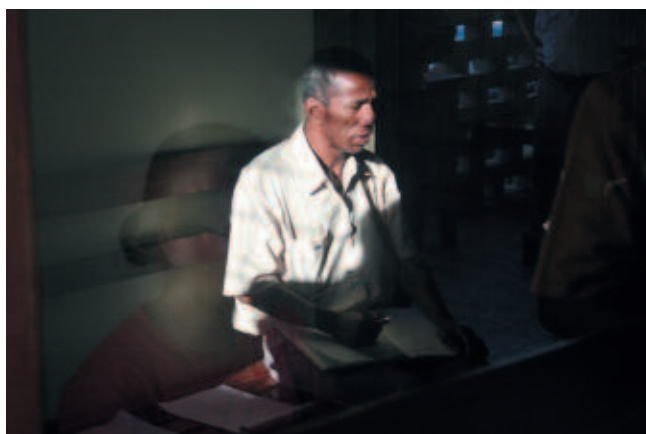
Dépôt légal : juin 2008

Mise en page : Vif-Argent

SOMMAIRE

Résumé	5
1. Des conditions favorables au développement de la microfinance rurale...	7
2. ... confrontées cependant à certaines limites...	8
3. ... et à plusieurs enjeux	8
4. Une offre de produits adaptés aux besoins du secteur rural malgache	10
4.1. Les économies rurales et leurs besoins de services financiers	10
4.2. La réponse des IMF aux besoins de services financiers en milieu rural	13
4.3. Une pérennité de l'offre actuelle encore fragile	20
4.4. Un contexte institutionnel favorable	20
4.5. Des gouvernances internes en progrès	22
4.6. Une viabilité financière limitée dans un contexte de concurrence accrue	26
4.7. Le financement de la croissance	28
4.8. Conclusion	29
Annexes	31
Annexe A : Présentation du réseau CECAM	32
Annexe B : Présentation de VOLA MAHASOA	35
Annexe C : Présentation du réseau TIAVO	38
Annexe D : Présentation de MAHAVOTSE	40
Annexe E : Réglementation des IMF malgaches	42
Annexe F : L'Agence Française de Développement et la microfinance	43
Annexe G : L'AFD et la microfinance à Madagascar	44
Annexe H : Problématiques transversales	47
Annexe I : Liste des acronymes	50
Annexe J : Liste des documents consultés	53

Résumé



Directeur de la caisse de Menabe
Crédit photographique : G. Chauvière le Drian.

Le crédit et les produits d'épargne sont essentiels pour accroître et protéger le patrimoine des populations et notamment celles qui vivent en milieu rural. Cependant, si l'accès à des financements au bon moment est un élément important pour les agriculteurs, il ne permet pas à lui seul de supporter le développement du secteur agricole. D'autres facteurs y contribuent : l'accès sécurisé au foncier et à l'eau, des techniques agricoles appropriées, des infrastructures de transport et de stockage, une organisation structurée des approvisionnements en intrants et de la commercialisation des produits, des prix d'achat rémunérateurs, des mécanismes de couverture des risques climatiques... La connaissance de ces éléments de contexte est indispensable pour apprécier les conditions du développement d'une offre adaptée et pérenne de microfinance en milieu rural.

Le secteur de la microfinance à Madagascar présente la particularité d'offrir des modèles différents (mutualistes, non mutualistes) avec plusieurs modes d'intervention (crédit individuel, crédit solidaire, épargne préalable ou non) et un taux de pénétration encore faible mais en croissance rapide.

L'objet de cette évaluation est d'apprécier la réponse qu'apporte la microfinance aux besoins de financement rural et agricole et de dresser un diagnostic des modes de gouvernance des institutions qui mettent en place ces programmes, permettant de s'assurer de la viabilité et de la pérennité de l'institution. Deux institutions de microfinance (IMF) relevant du secteur mutualiste (CECAM et TIAVO) ainsi que deux structures à vocation non mutualiste (Vola Mahasoa et Mahavotse) ont été étudiées sous ces deux angles. Si les approches développées sont différentes, les travaux conduits font ressortir une orientation stratégique vers des produits adaptés au secteur, selon des modalités similaires et des modes d'organisations qui évoluent de façon comparable.

L'évaluation témoigne de la pertinence des réponses apportées à Madagascar par les IMF face aux besoins de l'agriculture. Les produits proposés s'organisent autour d'une gamme cohérente : crédit productif, crédit Grenier commun villageois (GCV), location-vente (location-vente mutualiste [LVM] et location vente d'équipements [LVE]) et crédit social (qui agit comme une forme d'assurance en cas de difficulté passagère). Ce cycle met en avant la notion de trajectoire de crédits, fondée sur une offre diversifiée et progressive, laquelle permet d'accéder graduellement à des volumes de crédit importants, favorise les gains de productivité et autorise une véritable accumulation de capital. Ces schémas reposent cependant sur des systèmes de garantie qui doivent s'adapter aux spécificités du milieu (cheptel, équipement productif, équipement ménager), soulignant la question centrale de la titrisation des terres.

Les IMF accompagnent les ménages tout au long de trajectoires de crédits qui permettent d'avoir un réel effet de levier sur le développement. Des études récentes soulignent

que cette offre de crédits profite de préférence aux ménages moyens ou aisés qui acquièrent une véritable capacité de production. Toutefois, la microfinance classique montre ses limites pour poursuivre l'accompagnement de ces catégories émergentes qui s'inscrivent dans un marché naissant : la mésofinance.

De plus, le secteur de la microfinance à Madagascar est en pleine évolution, avec l'arrivée de nouveaux acteurs et de stratégies concurrentes qui peuvent perturber la relative stabilité des institutions déjà implantées alors qu'elles peinent à atteindre leur équilibre financier. Des contraintes pèsent sur la gestion des ressources humaines, les débauchages pouvant fragiliser les institutions. Un risque de captation des meilleurs clients menace également les IMF qui, plus qu'une stratégie d'extension, développent un véritable accompagnement de leurs clients. La coordination des bailleurs et des opérateurs doit donc être renforcée. Les IMF pourraient stabiliser ces pratiques autour d'une charte de bonne conduite. Madagascar dispose des instances de coordination nécessaires pour mener à bien ce travail dans le cadre de sa stratégie nationale de la microfinance (SNMF), qui crée un contexte national porteur et dont la vision est clairement affichée (2008-2012) :

« Disposer d'un secteur de microfinance professionnel, viable et pérenne, intégré au secteur financier malgache offrant des produits et services financiers diversifiés et innovants à la population rurale et urbaine, tout en assurant une couverture satisfaisante de la demande sur l'ensemble du territoire, et opérant dans un cadre légal, réglementaire, fiscal et institutionnel adapté et favorable. »

Enfin, si la microfinance est un outil pour répondre aux besoins du milieu rural, elle n'en est pas la panacée. Elle doit s'inscrire dans une vraie stratégie de développement qui s'appuie sur l'amélioration des techniques agricoles mais aussi sur le développement des infrastructures ce qui, à Madagascar, est crucial pour fluidifier le marché agricole, améliorer les circuits de distribution et limiter les risques

pesant sur ce secteur. La microfinance apparaît comme un outil au sein d'une chaîne de valeur pour le développement d'une filière intégrée de l'agriculture associant secteurs privé et public.

Après avoir défini les éléments favorables au développement de la microfinance (section I), les auteurs abordent les limites et les contraintes du secteur à Madagascar (section II). Pour que la microfinance continue d'appuyer le développement de l'agriculture et, de façon générale, du milieu rural, elle devra toutefois relever un certain nombre d'enjeux (section III). Les auteurs analysent ensuite en profondeur l'offre actuelle (section IV), avant de s'interroger sur la pérennité financière de ces produits (section V). Deux problématiques transversales font l'objet d'un développement spécifique : la fixation des taux et les instruments de financement (annexe H).

1. Des conditions favorables au développement de la microfinance rurale...

Peu intensif, le secteur agricole malgache a d'importants besoins de financement. Selon le recensement national agricole 2004/2005, 85 % des exploitations ne pratiquent pas la fertilisation, l'utilisation de semences améliorées est loin d'être généralisée, la culture attelée est encore rare et le gros matériel agricole n'est présent que dans les greniers à riz du pays.

Le secteur peut toutefois s'appuyer sur le dynamisme des acteurs de la microfinance : implantation des premières IMF en milieu rural au début des années 1990, forte extension des réseaux à partir de 1996, début aujourd'hui d'une nouvelle phase avec l'arrivée d'acteurs qui se lancent directement dans une activité de microfinance sans passer par la phase du projet de développement et concurrence accrue entre réseaux. Ce dynamisme est relayé par une politique nationale agricole qui pousse à l'intensification – le Plan d'action pour Madagascar (MAP)¹ – et la SNMF qui se met en place et se décline progressivement², avec une liberté des taux.

Le secteur se développe autour de produits adaptés mis au point par les caisses d'épargne et de crédit agricole mutuelles (CECAM) qui se diffusent progressivement dans les autres IMF. Ces produits s'inscrivent dans une gamme cohérente articulée autour des besoins des paysans : crédit productif pour accroître la production (intrants, semences, main-d'œuvre, petit matériel), crédit GCV pour valoriser au mieux la production, crédit LVM pour soutenir l'investissement, crédit social et produits d'épargne. À ce stade, les crédits spécifiques pour l'habitat et les produits d'assurance sont encore absents.

L'une des clés de cette réussite est l'adaptation des outils et des remboursements calés sur le cycle cultural. Les outils

s'inscrivent dans une trajectoire de crédit (un prêt GCV peut permettre de rembourser un crédit productif, de financer des cultures de contresaison...) qu'il faut préserver.

L'expérience du crédit GCV est très intéressante pour les produits agricoles qui connaissent de fortes fluctuations des prix pendant la période de soudure – ce qui est en général le cas du riz. Ce crédit doit s'appuyer sur une bonne anticipation des prix agricoles (grâce aux observatoires locaux). Le GCV est utilisé par les producteurs pour stocker leur récolte et le riz acheté par ailleurs (taux différenciés CECAM). Le crédit LVM, opérationnalisé par les CECAM et développé aujourd'hui par d'autres IMF, est lui aussi tout à fait intéressant par son exemplarité au niveau international. D'ailleurs, cet outil ne finance pas uniquement les besoins de l'exploitation agricole (voir l'enquête CECAM auprès de 500 ménages).

Cette gamme cohérente permet de mettre en place des trajectoires vertueuses de crédit : on assiste alors à l'émergence de microentrepreneurs ruraux, qui améliorent et diversifient leur exploitation puis accumulent du capital. Ces classes émergentes sont accompagnées dans leur parcours économique par les IMF, qui y trouvent une source de rentabilité (volumes de crédits croissants par client et risques réduits).

¹ Le MAP (république de Madagascar, 2007) prévoit dans l'engagement 4 relatif au développement rural et, plus précisément au défi 3, de lancer une révolution verte durable pour doubler le rendement moyen du riz, qui se situe actuellement autour de 2 tonnes/ha (<http://www.map.gov.mg/index.php/les-8-engagements/engagement-4/defi-3/>).

² Loi 2005-016 sur la microfinance et ses décrets d'application (république de Madagascar, 2005).

Tous ces facteurs provoquent une explosion de l'encours de crédit : selon les données les plus récentes, les IMF compteraient 306 000 adhérents et clients pour un encours

global de crédit de 49 milliards d'ariary (MGA) dont un peu moins de la moitié (22 milliards MGA) en milieu rural.

2. ... confrontées cependant à certaines limites...

Face à ce développement, les IMF se heurtent toutefois à un certain nombre de contraintes, car les besoins restent très importants et sont insuffisamment couverts. La SNMF 2008/2012 se fixe un objectif de 856 000 emprunteurs et 162 milliards MGA d'encours de crédit en 2012. La couverture territoriale demeure incomplète : deux régions sont dépourvues de points de service mais, surtout, le développement des caisses et agences des IMF se fait essentiellement le long des axes goudronnés et des pistes régulièrement entretenues, pour des raisons évidentes de coût. Le nombre de sociétaires/clients paraît faible par rapport au nombre d'agriculteurs des zones desservies : il reste une marge importante pour des actions de densification des réseaux.

La microfinance rurale n'est qu'un élément parmi d'autres permettant le développement du secteur agricole. Citons notamment, car il s'agit d'éléments primordiaux à Madagascar, la sécurité foncière et les réseaux routiers ainsi

que les autres infrastructures (greniers pour le stockage des récoltes dans certaines zones). S'y ajoutent également l'amélioration des techniques agricoles, l'organisation des approvisionnements en intrants et de la commercialisation des produits, des prix d'achat durablement rémunérateurs...

Par ailleurs, certaines zones sont soumises à des crises alimentaires récurrentes. Comment, dans ces conditions, faire accepter un crédit à un paysan si sa récolte est totalement tributaire d'éléments climatiques ou d'épidémies qu'il ne maîtrise pas et, partant, aléatoire ?

Ainsi, la viabilité financière des IMF reste fragile en milieu rural enclavé mais envisageable avec un taux mensuel du crédit de l'ordre de 4 à 4,5 % et sous réserve d'une stricte maîtrise des coûts de fonctionnement et des impayés et d'une délégation d'une partie du travail à des bénévoles. En outre, le coût de la ressource doit rester très faible, ce qui imposera parfois l'appui de bailleurs de fonds qui accom-

3. ... et à plusieurs enjeux

Ces différentes contraintes amènent à considérer les enjeux entourant l'avenir de la microfinance en milieu rural à Madagascar. L'un d'entre eux concerne la formation et la politique de ressources humaines : Madagascar connaît une forte expansion du secteur mais qui ne peut s'appuyer sur un nombre suffisant de personnes formées. Cette rareté des

ressources est encore plus accentuée en milieu rural. Les IMF doivent donc investir lourdement pour former leurs agents mais avec un risque toujours possible de débauchage. Cette situation concerne autant les salariés que les élus, pour les systèmes mutualistes, le coût de formation étant souvent sous-estimé et structurellement récurrent alors qu'il

a une valeur de bien public. Le besoin de formation s'inscrit dans le long terme et mérite d'être soutenu par un mécanisme national approprié impliquant la profession et soutenu par les bailleurs de fonds.

Il faut également poursuivre la professionnalisation des IMF à travers la définition de procédures claires et régulièrement mises à jour, l'introduction de systèmes d'information et de gestion rapides et fiables, un contrôle interne performant et une poursuite de l'innovation financière pour s'adapter à l'évolution des demandes de la clientèle.

Pour répondre à ces besoins, des centrales de services ou des structures faitières ont été mises en place. À partir d'un certain niveau de développement en effet, le besoin de professionnalisation des réseaux soulève nécessairement la question d'une structure faitière. L'impératif technique de cette centrale est en général bien admis, en dépit des réticences sur le transfert de pouvoir que cela implique. La principale question est celle du coût d'une telle structure et de la capacité du réseau à le supporter. Les subventions initiales des bailleurs sont nécessairement dégressives et des tensions peuvent apparaître à partir du moment où les prestations sont pleinement refacturées. Seuls les réseaux importants peuvent financer une telle structure. Pour remédier à ce problème de taille, des centrales non dédiées à un réseau pourraient être mises en place.

La viabilité financière des IMF fait elle aussi partie des interrogations. Cette viabilité est une condition du maintien en milieu rural et cela d'autant plus que la concurrence se renforce dans les zones les plus porteuses et auprès des meilleurs clients. Un code de bonne conduite pourrait être mis en place entre les différents acteurs sous l'égide de la profession.

De toute évidence, les opérateurs ont tendance à aller vers le milieu urbain, jugé plus rentable et capable d'assumer la viabilité de l'organisation. Mais cette évolution représente un risque de dérive par rapport à la mission initiale en milieu

rural de l'IMF, qui insiste sur la nécessité d'un contre-pouvoir. Dans tous les cas, il faut adapter les procédures d'intervention en milieu rural au milieu urbain.

Il convient aussi de s'interroger sur le financement de la croissance : les plans d'affaires des IMF reposent tous sur des volumes de crédit en très forte croissance, cohérents avec la demande potentielle et le dynamisme du marché. La disponibilité de ressources adaptées en volume et en coût est donc un enjeu majeur pour les IMF qui doivent faire face aux problématiques suivantes :

- l'épargne collectée en milieu rural reste de faible montant, peu en phase avec les besoins en ressources pour l'activité de crédit. Ce service est coûteux, d'où des dépôts faiblement rémunérés ce qui amène l'épargne à s'investir sur de meilleures opportunités. En milieu urbain, il y a une logique de collecte de dépôts unitaires importants notamment auprès de structures à vocation sociale (ONG). Au-delà de la réduction du coût de la ressource, cette politique répond à une volonté de réduire la dépendance de l'IMF vis-à-vis des crédits externes ;
- les refinancements auprès des banques malgaches se développent : c'est un signal fort de la maturité atteinte par certains réseaux. Les IMF ont tout intérêt à disposer d'une offre globale : lignes de crédit globalisées, lignes adossées à des produits spécifiques (LVM par exemple), autorisations de découvert pour lisser la trésorerie. Les banques ont besoin d'un outil de partage de risque tel que le propose l'AFD avec ARIZ (assurance pour le risque des investissements).

Le rôle des bailleurs de fonds doit évoluer avec le marché. Il faut en effet enrichir la gamme des produits pour accompagner les IMF dans leur évolution : subventions au démarrage, prêt en monnaie locale bonifié en phase de croissance en contrepartie d'objectifs de développement spécifiques, garantie des banques locales pour les IMF matures. Enfin, il convient de réfléchir à l'additionnalité permise par les subventions dans un contexte de concurrence accrue entre IMF.

4. Une offre de produits adaptés aux besoins du secteur rural malgache

4.1. Les économies rurales et leurs besoins de services financiers

De nombreuses études se sont déjà intéressées aux économies rurales malgaches³. Il ne s'agit pas ici d'en faire une nouvelle synthèse mais d'identifier quelques grandes caractéristiques du milieu rural et de l'agriculture malgaches permettant d'éclairer la demande de services financiers.

A. Une agriculture dominée par la culture du riz

Madagascar est une économie à dominante agricole dont l'un des moteurs essentiel est la culture du riz. Celle-ci a été au centre des politiques publiques conduites par le passé et continue d'y occuper une place privilégiée (réhabilitation de périmètres rizicoles notamment).

Cette culture marque les paysages : le riz est cultivé partout et a une place prépondérante dans toutes les régions, à l'exception de l'extrême sud du pays. La riziculture occupe 60 % de la surface cultivée et 87 % des exploitants agricoles la pratiquent. Plusieurs systèmes de production avec des calendriers spécifiques coexistent selon les zones agro-écologiques.

En dehors du riz, Madagascar dispose d'une grande variété de productions agricoles : maïs, manioc, pommes de terre mais aussi café, vanille, letchis, haricots verts, coton, sucre...

Les cultures destinées à l'alimentation sont largement auto-consommées. L'enquête réalisée auprès des ménages en 2004 révèle ainsi que 45 % de la récolte de riz paddy sont consommés par les riziculteurs et 18 % sont stockés pour faire face à des imprévus. Seuls 27 % sont destinés à être commercialisés. Les filières « letchis », « vanille » et « crevettes » mais aussi « haricots verts » sont très orientées vers le marché international. Le sucre, le coton et le café se répartissent entre le marché local et l'exportation.

Enfin, l'élevage bovin est pratiqué partout à Madagascar, avec une importance sensiblement variable selon les régions. Dans le sud, considéré comme une zone pastorale, les zébus jouent un rôle particulier en termes de capitalisation mais aussi sur le plan social. La production de lait se développe dans les zones proches de la capitale avec une forte intégration autour de deux industriels.

B. Les enjeux de la croissance démographique

La population malgache est en croissance démographique forte : elle est passée de 12,2 millions de personnes en 1993 à 17,5 millions en 2006. Cette tendance est appelée à se poursuivre, entraînant des besoins alimentaires croissants : les projections des Nations unies (PNUD, base de données sur la population révision 2004), prévoient en hypothèse moyenne une population de 27 millions en 2020. Estimés à 300 000 en 2005, les nouveaux arrivants sur le marché du travail vont augmenter de manière exponentielle pour atteindre près de 530 000 en 2020.

La population reste très majoritairement rurale. Des estimations réalisées en 2005 montrent que les trois quarts des Malgaches vivent en zone rurale, contre les 5/6 en 1960. Le secteur agricole a donc été capable jusqu'à présent d'absorber une grande partie des jeunes entrant sur le marché du travail.

Pendant les 20 dernières années, le nombre d'exploitations agricoles a augmenté des deux tiers, passant de 1,5 million en 1984-1985 à 2,4 millions en 2004-2005. Sur la même

³ Voir notamment Pierre Bernard, A., R. Ramboarison, L. Randrianarison et L. Rondro-Harisoa (2007). La présente analyse s'appuie largement sur ce document de synthèse établi dans le cadre du programme RuralStruc, une initiative conjointe de la Banque mondiale et de la coopération française (<http://go.worldbank.org/VZ3YM438G0>).

période pourtant, la superficie totale agricole ne s'est accrue que de 18 %. Ainsi, l'augmentation du nombre d'exploitations s'est faite au détriment de leur superficie, qui passe en moyenne de 1,2 ha/exploitation en 1984-1985 à 0,86 ha/exploitation en 2004-2005.

Cette diminution de leur taille moyenne entraîne une viabilité de plus en plus incertaine des exploitations. Les paysans s'adaptent en diversifiant leur production agricole et en développant de nouvelles activités non agricoles (fabrication de charbon de bois, production de briques, petit transport par bicyclette ou charrette, divers petits boulots...). L'objectif prioritaire est d'assurer la sécurité alimentaire de la famille par une combinaison d'activités agricoles et non agricoles.

De véritables petits entrepreneurs ruraux font parallèlement leur apparition, avec un capital d'exploitation important et diversifié. Ils disposent de plusieurs dizaines d'hectares de terre et se sont diversifiés dans l'élevage (vaches laitières, élevage bovin extensif, volaille, porcs...) ou dans d'autres activités (vers à soie notamment) en ayant recours à des métayers et des saisonniers, offrant ainsi des opportunités d'emploi en milieu rural à ceux dont les terres n'assurent plus la survie.

Les migrations de population entre régions sont de faible ampleur : elles sont limitées à certains groupes tels que les Antandroy dans le sud ou concernent des zones à très faible densité de population dans le Moyen-ouest et le Centre-ouest. Des migrations saisonnières ont lieu, par exemple pour la récolte des letchis sur la cote est. De nouveaux types de migrations temporaires ont également vu le jour vers des zones minières (pierres précieuses, or) mais leurs conséquences sur les économies rurales sont mal connues.

C. Un besoin de sécurisation foncière et de réhabilitation des infrastructures

Le paradoxe entre l'existence de vastes étendues de terre non cultivées et l'étroitesse des exploitations s'explique en partie par le manque de sécurité foncière.

La procédure d'immatriculation foncière est longue, complexe et coûteuse. Le titrage des terres n'a été effectué que dans les zones agricoles les plus riches et autour des grandes villes. Ainsi en 2006, 10 % seulement du territoire national est doté de titres et certificats fonciers. Ailleurs, l'insécurité foncière est généralisée, pénalisant l'investissement.

Ce point ayant été identifié comme une contrainte majeure au développement agricole, une réforme foncière est en cours dans le cadre du programme national foncier (2004-2015). Cette réforme se fonde sur la mise en œuvre d'une gestion foncière décentralisée au niveau des communes par le biais de guichets fonciers. Le MAP prévoit que 75 % des parcelles agricoles seront sécurisées en 2012, contre 7 % actuellement.

La construction et la réhabilitation du réseau routier sont l'un des leviers majeurs de développement des zones rurales à Madagascar, dont le relief et le climat (cyclones réguliers sur la cote est) ne favorisent pas les déplacements. Des efforts ont été accomplis ces dernières années. Certains axes goudronnés et des pistes ont été réhabilités avec l'appui de l'aide extérieure. Un fonds d'entretien routier alimenté à partir de ressources nationales est devenu opérationnel. La volonté de désenclaver certaines régions comme l'Anosy ou la SAVA (Sambava, Antalaha, Vohémar et Andapa) est évidente. Cependant, en dehors de quelques grands axes, les possibilités de déplacement sont toujours très limitées au sein des régions. Ce point ressort nettement des visites effectuées auprès des IMF implantées dans le sud du pays mais aussi dans le Menabe.

Les périmètres rizicoles ont reçu depuis longtemps de nombreux investissements pour la construction et la réhabilitation des ouvrages et des réseaux hydro-agricoles qui correspondent, avec les pistes, à la première demande des paysans vis-à-vis de la puissance publique. Ces programmes se poursuivent actuellement à travers par exemple le programme « bassins versants – périmètres irrigués » mis en place par l'État avec le soutien de la Banque mondiale et de l'Agence française de développement (AFD).

D. La formation des prix agricoles et les modes de commercialisation

Dans les années 1960 et 1970 et dans une volonté d'assurer la satisfaction des besoins des populations, l'État contrôlait les prix des produits alimentaires, notamment le riz, au moyen d'importantes subventions. À partir de 1972, un monopole public de la collecte, de la transformation et de la commercialisation du paddy a été mis en place, avec un prix d'achat unique sur tout le territoire. Il en a résulté une déconnexion des prix aux producteurs et des coûts de production, conduisant à une baisse de la production. Les premières mesures d'ajustement prises dès le milieu des années 1980, avec le soutien du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale, visaient à doper la production – qui ne parvenait plus à satisfaire les besoins – par l'augmentation des prix au producteur puis la libéralisation progressive des prix et des circuits de commercialisation.

Le désengagement de l'État de la commercialisation a entraîné une multiplication du nombre d'intervenants et d'intermédiaires entre producteurs et consommateurs – un phénomène particulièrement marqué dans la filière du riz. Les prix sont désormais fixés par le jeu de l'offre et de la demande, avec des limites pour les filières à monopoles ou oligopoles (sucre, coton, haricots verts...). Les prix du riz s'alignent sur les prix à l'importation. Il n'existe plus de prix unique sur le territoire mais plusieurs prix du riz qui dépendent de l'enclavement de la zone de production et du niveau de compétition entre réseaux de collecte, de la saison (soudure ou récolte) ainsi que de la variété du riz. L'État est cependant resté présent dans la filière riz par le biais de la constitution de stocks, des opérations d'importation et de la politique fiscale (taxes et TVA à l'import). Il favorise actuellement la constitution de plateformes telles que l'observatoire du riz.

E. Une agriculture peu productive avec des besoins d'investissement

L'agriculture malgache reste en général une agriculture traditionnelle avec un faible degré d'intensification.

Le recensement national agricole de 2004-2005 fait ressortir que 85 % des exploitations n'ont recours à aucune fertilisation. La seule province à se distinguer est celle de la capitale, où le morcellement excessif des parcelles oblige les paysans à intensifier leur production en utilisant du fumier de zébu mais, même là, le recours aux intrants ne touche que 45 % des exploitations. Seuls 15 % de la surface rizicole totale sont fertilisés (engrais organiques, minéraux et mixtes).

L'utilisation de semences améliorées est loin d'être généralisée malgré les progrès réalisés dans le cadre de la politique nationale semencière.

La mécanisation est également très faible. La bêche (*angady*), la faucille et la machette sont les principaux outils de travail des paysans. La culture attelée est peu présente, avec une herse pour sept exploitations et en moyenne une charrue pour quatre exploitations. La taille moyenne des exploitations ne nécessite pas toujours leur possession et les paysans préfèrent, quand ils en ont la possibilité, louer le matériel. L'utilisation de gros matériels agricoles est réservée aux grandes exploitations que l'on ne trouve que dans les greniers à riz du pays (Alaotra, Marovoay, Moyen-ouest).

Cette situation fait ressortir des besoins d'investissement relativement importants dans le secteur agricole malgache. Ceux-ci portent sur les intrants, les équipements agricoles mais aussi l'acquisition de bétail et de terres.

C'est l'un des défis du MAP que de faire évoluer cette situation en améliorant la productivité par l'élargissement de la mécanisation agricole et l'application de nouvelles techniques agricoles ainsi que par la fourniture et l'assistance en semences et engrais⁴. À travers une révolution verte, l'objectif affiché du MAP est de parvenir à doubler en moyenne

4 Voir notamment l'engagement 4, défi 3.

le rendement moyen de riz, qui se situe aujourd'hui autour de 2 tonnes par hectare. L'accès au financement rural est un élément clé pour relever ce défi⁵.

F. Face à la demande rurale, plusieurs canaux de financement

L'offre en financement rural est limitée. Selon une étude sur le financement de l'Union européenne (UE) (accès des ruraux aux services financiers, 2005), cette offre s'élevait à 31,8 milliards MGA en 2004, soit moins de 0,5 % du PIB – alors que l'agriculture représente 30 % du PIB. Cette estimation ne tient pas compte de l'offre d'usuriers ni des pratiques de vente de récoltes sur pied, largement répandues.

Une première source de financement du milieu rural est constituée par des programmes et projets dont le plus important est le projet de soutien au développement rural (PSDR) lancé en 2001 et qui se termine. Ce projet avait pour objectif d'accroître la productivité et les revenus des petits agriculteurs dans les différentes régions du pays, d'appuyer le développement des organisations de producteurs et groupes communautaires ainsi que de réduire la pauvreté en milieu rural et de préserver les ressources naturelles de base. À travers sa composante d'appui aux investissements productifs et activités agricoles, le PSDR alloue des fonds sans intérêt

à des organisations paysannes, leur remboursement devant servir à des opérations communautaires. Le suivi du remboursement et de la réalisation des investissements communautaires sur un grand nombre d'opérations (plus de 9 000) se révèle particulièrement difficile.

Les banques privées – au premier rang desquelles la Bank of Africa (BOA – anciennement BTM), qui conserve un réseau important en milieu rural, mais aussi la Banque nationale de l'industrie (BNI) – interviennent également dans le financement du milieu rural mais de manière plus ciblée (clients offrant un bon niveau de garanties même si celles-ci donnent lieu à un niveau de formalisation moindre que pour une activité bancaire classique ; accord avec des agroindustriels ; refinancement d'IMF). Les réseaux publics de la Caisse d'épargne de Madagascar (CEM) et de la Poste apportent également des services financiers en milieu rural.

La dernière source de financement rural provient des IMF. Avant 1990, elles étaient totalement absentes de Madagascar. Profitant des créneaux laissés libres par le secteur bancaire et acceptant de relever le défi du financement de l'activité agricole jugée à haut risque, les IMF implantées se sont développées rapidement en milieu rural pendant les années 1990.

4.2. La réponse des IMF aux besoins de services financiers en milieu rural

La réponse des IMF aux besoins de services financiers est à la fois quantitative et qualitative, avec le développement d'une gamme complète de produits adaptés aux besoins. Cette gamme comprend deux produits phares : le crédit GCV et un crédit de moyen terme pour l'investissement, la location-vente.

A. L'émergence des IMF à Madagascar

L'émergence des IMF en milieu rural a été favorisée par l'action conjuguée :

- d'opérateurs techniques spécialisés, qui ont assuré l'encadrement technique des IMF en s'appuyant sur leurs expériences en Afrique et ailleurs. Il s'agit entre autres du Centre international de développement et de recherche (CIDR), de Développement international Desjardins (DID), de la Fondation pour l'épanouissement et le renouveau de la terre (FERT), de l'Institut de recherches et

⁵ Il est reconnu comme tel dans le MAP (engagement 4, défi 2).

d'applications des méthodes de développement (IRAM), du Conseil mondial des coopératives d'épargne et de crédit (WOCCU) et, plus récemment, du Groupe de recherches et d'échanges technologiques (GRET) ;

- des bailleurs de fonds (Banque mondiale, UE, AFD, coopération allemande, Intercooperation Suisse...) qui ont mis en œuvre plusieurs programmes ;
- du gouvernement, qui a initié une politique en faveur de ce secteur avec le concours de la Banque mondiale, à travers le projet d'exécution PATFR/ADMMEC (Projet d'assistance technique aux finances rurales/Association pour le développement du mouvement mutualiste d'épargne et de crédit) jusqu'en 1997 puis le projet de microfinance (PMF) pour une phase de deux ans (1998-1999) et l'AGEPMF (Agence de gestion du programme de microfinance) depuis lors. Ce programme a fait l'objet en 2007 d'une ultime prolongation, pour une durée de deux ans.

En raison de leur implantation rurale de départ, notamment agricole, les IMF mutualistes sont les plus importantes avec :

- les CECAM implantées à partir de 1993 dans la région du Vakinankaratra avec l'appui de la FERT ;
- les réseaux de la mutuelle d'épargne et de crédit OTIV (*Ombona Tahiry Ifampisamborana Vola*), dont l'opérateur technique est DID et qui ont démarré leur implantation dans les régions de Toamasina et du lac Alaotra ;
- les Associations d'épargne et de crédit autogérées (AECA) mises en place par le CIDR dans la région de Marovoay ;
- le réseau des caisses mutuelles d'épargne et de crédit TIAVO (*Tahiry Ifampisamborana Amin'ny Vola*), développé dans la région de Fianarantsoa avec le WOCCU puis l'IRAM et maintenant l'Internationale de crédit agricole rural (ICAR), qui regroupe la FERT et des caisses régionales du Crédit agricole (CA) en France ;
- l'Action pour le développement et le financement des micro-entreprises (ADéFI) dans la région d'Antsirabe avec l'appui technique d'ACEP développement.

L'Association professionnelle des institutions financières mutualistes (APIFM), créée en 1997, couvre l'ensemble des institutions mutualistes. Les institutions non mutualistes sont regroupées au sein de l'Association des institutions de microfinance non mutualistes (AIM), créée en 1999.

Dans cette dernière catégorie figurent :

- la Société d'investissement pour la promotion de l'entreprise à Madagascar (SIPEM) créée en 1990 à Antananarivo par le Groupement des entrepreneurs malgaches (GEM) avec une vocation urbaine et périurbaine ;
- l'Association pour la promotion de l'entreprise à Madagascar (APEM) dont la création date de 1987 et qui intervient par des participations et des partenariats sur Antananarivo et Tuléar ;
- Vola Mahasoia (« L'argent qui apporte du bien »), créée en 1993 et implantée dans la partie sud de l'île, à Tuléar, avec la maîtrise d'ouvrage de l'APEM et la maîtrise d'œuvre du CIDR ;
- Entreprendre à Madagascar (EAM), initiée sous forme de projet en 1990 par le Programme des nations unies pour le développement (PNUD) et le Bureau international du travail (BIT) et transformée en association de droit malgache en 1996 ayant plusieurs activités dont le microcrédit.

Depuis 1996, une phase de croissance très importante a été engagée, marquée par l'extension et la consolidation des réseaux préexistants :

- OTIV : extension des activités avec l'ouverture de nouvelles caisses dans la zone périurbaine de la capitale Antananarivo et du Nord-est (SAVA) en 1996 puis dans la zone urbaine d'Antananarivo en 2000 ;
- CECAM : première extension du réseau dès 1996 dans les régions d'Amoron'i Mania, Vakinankaratra et Ivon'Imerina sur les Hautes-Terres centrales. En 1998, le réseau s'est installé dans le Moyen-ouest (Bongolava et Itasy), le nord-ouest (Sofia) et sur la côte ouest (Menabe) ;

- TIAVO : extension du réseau en 1999 dans le sud-est à Manakara et Farafangana ;
- AECA : installation à Ambato Boeni en 1998.

On observe aussi le démarrage en 2005, avec le GRET, de Mahavotse dans l'Androy, au sud de Madagascar. Mahavotse est issue du volet microcrédit du projet Objectif sud (OS), conçu au départ pour être pérennisé.

Une nouvelle phase est en train de débuter avec l'arrivée de nouveaux acteurs (Aga Khan, Microcred, AccèsBanque) qui se lancent directement dans une activité de microfinance, sans passer par une phase de projet de développement.

B. Des encours de crédit et un nombre de sociétaires en croissance exponentielle

La microfinance malgache a connu ces dix dernières années une croissance très importante, qui s'est traduite par l'extension de la couverture territoriale tant en milieu rural qu'urbain, l'augmentation du taux de pénétration et le développement des activités. Cette croissance s'est poursuivie malgré la crise politique de 2002.

Au plan national, les IMF mutualistes et non mutualistes regroupaient au 30 juin 2007 plus de 307 000 membres, dont 38 % de femmes. De 1998 à juin 2007, le nombre de membres pour les institutions mutualistes a été multiplié par six, passant de 47 476 à 291 878. Pour les institutions non mutualistes, le nombre de bénéficiaires de crédit avait atteint 15 413 au 30 juin 2007. En considérant une moyenne de cinq personnes par ménage et une population de 17,5 millions d'habitants, le nombre de ménages à Madagascar serait de l'ordre de 3 500 000. Environ 8,8 % des ménages malgaches seraient donc bénéficiaires des services financiers offerts par ces institutions de microfinance, contre moins de 1 % il y a 15 ans. Ce chiffre théorique doit être considéré comme un maximum, les IMF comptant des membres inactifs selon une proportion non connue.

De 1998 à juin 2007, les encours d'épargne des mutualistes sont passés de 1,3 milliard MGA (0,5 million d'euros⁶ [EUR]) à plus de 31 milliards MGA (12,4 millions EUR). Cela concerne uniquement les mutualistes, car les institutions non mutualistes ne collectent pas d'épargne, du moins pour le moment.

Toujours sur la même période, les encours de crédit se sont accrus de 3,3 milliards MGA (1,3 million EUR) à 43,8 milliards MGA (17,5 millions EUR) pour les mutualistes, soit un accroissement de plus de 13 fois. Les encours de crédit des IMF non mutualistes s'élèvent à 5,2 milliards MGA (2,1 millions EUR) au 30 juin 2007.

Les données les plus récentes font ressortir la situation suivante par réseau.

Ces données sont globales pour l'ensemble des IMF. Les CECAM, TIAVO, OTIV et AECA sont très orientées vers le secteur rural alors qu'ADÉFI travaille surtout en zone urbaine et périurbaine. Parmi les IMF non mutualistes, Vola Mahasoà est la plus orientée vers le secteur rural. La SIPEM a une part d'activité en périurbain puisqu'elle couvre une zone de 30 kilomètres autour de ses implantations à Antananarivo et Antsirabe.

Il n'y a pas de statistiques disponibles concernant les parts respectives de l'urbain et du rural dans l'activité des IMF.

Sur la base d'une estimation par IMF⁷, leurs encours de crédit en milieu rural s'élèveraient à 22 milliards MGA (8,8 millions EUR), soit environ la moitié des encours globaux.

6 Sur la base de 1 EUR = 2 500 MGA.

7 CECAM (80 %), TIAVO (60 %), OTIV (50 %), AECA (100 %), ADEFI (10 %), Vola Mahasoà (30 %), SIPEM (10 %).

Nom de l'union	Localisation	Nombre de caisses/agences	Nombre d'adhérents	Encours de crédit (1)
URCECAM*				
VAKINANKARATRA	<i>Antsirabe</i>	32	16 307	1 733,8
MENABE	<i>Morondava</i>	13	7 535	280
AMORON'I MANIA	<i>Ambositra</i>	25	12 540	1 894,5
BONGOLAVA	<i>Tsiroanomandidy</i>	14	9 549	957,7
ITASY	<i>Miarinarivo</i>	24	11 455	2 672,1
IVON'IMERINA	<i>Ambatolampy</i>	18	8 006	799,1
ANALAMANGA	<i>Antananarivo</i>	26	13 974	2 442,9
SOFIA	<i>Antsohihy</i>	17	12 350	485,4
ALAOTRA	<i>Ambatondrazaka</i>	12	4 701	2 094,5
Sous-total		181	96 417	13 359,9
TIAVO				
FITIA	<i>Fianarantsoa</i>	59	33 481	2 256,9
Sous-total		59	33 481	2 256,9
OTIV				
ANTANANARIVO	<i>Antananarivo</i>	41	61 583	4 013,3
TOAMISINA	<i>Toamasina</i>	13	28 527	4 148,1
AMBATONDRAZAKA	<i>Ambatondrazaka</i>	12	19 082	5 616,8
DIANA	<i>Antsiranana</i>	12	22 123	784,5
SAVA	<i>Sambava</i>	18	19 177	1 732,3
Sous-total		96	150 492	16 295,1
AECA				
TAFITA	<i>Marovoay (rive droite)</i>	20	2 299	11,1
AVOTRA	<i>Marvoa (rive gauche)</i>	13	986	21,9
Sous-total		33	3 285	33
ADÉFI				
Sous-total		42	8 203	11 874
Sous-total		42	8 203	11 874
TOTAL		411	291 878	43 818,9

* Union régionale des caisses d'épargne et de crédit agricole mutuelles. (1) en millions MGA.

Source : APIFM.

Nom de l'IMF non mutualiste	Nombre de clients (encours)	Encours de crédit (1)
CEFOR	4 547	314,2
VOLA MAHASOA	6 498	814,2
SIPEM	1 441	3 867,1
SOAVITA	75	15,5
SAF FJKM	476	11,4
APEM PAIQ	2 376	149,6
TOTAL	15 413	5 172

(1) en millions MGA.

Source : AIM.

C. Une gamme complète de produits

Parmi les IMF soutenues par les concours de l'AFD, les CECAM constituent assurément une expérience unique et atypique au niveau international. En effet, une gamme complète de produits articulée autour des besoins du paysannat a été mise en place : le crédit productif pour accroître la production (intrants, semences, main-d'œuvre, petit matériel...), le prêt GCV pour valoriser dans les meilleures conditions cette production et le crédit LVM pour soutenir l'investissement. Si le crédit bail est une technique connue, sa mise en œuvre effective en milieu rural par les CECAM constitue une innovation au niveau des pratiques de la microfinance internationale.

Ces produits s'inscrivent dans une certaine trajectoire de crédits : ainsi un prêt GCV pourra permettre de rembourser un crédit productif et de financer des cultures de contre-saison, alors que le crédit LVM permet de soutenir une diversification des activités et le développement de la productivité agricole⁸.

La force de l'offre CECAM est de partir des besoins du paysan et d'arriver à adapter la mise en place et les remboursements sur le cycle cultural. Les produits CECAM sont définis au niveau national dans leurs caractéristiques générales mais avec un calendrier spécifique par région et une décision d'octroi prise au plus près du terrain par un comité de crédit constitué de sociétaires. Ainsi, il est possible d'intégrer, dans une certaine mesure, les spécificités agro-écologiques locales qui vont conduire, par exemple, à une, deux voire trois récoltes de riz par an et donc à des durées de crédits différentes.

Cette offre de crédits liés à l'activité économique est renforcée par des prêts permettant de satisfaire les besoins sociaux mais il n'existe pas d'offre de crédit spécifique pour l'habitat (construction ou amélioration). Des produits d'épargne (compte à vue non rémunéré, compte à terme, compte épargne) complètent la gamme. En revanche, aucun produit d'assurance (maladie, économique) n'est proposé.

Les deux produits phares et innovants des IMF malgaches – le crédit GCV et la LVM – méritent un développement spécifique.

D. Le crédit GCV

Le crédit GCV est un crédit de stockage visant à aider le producteur agricole à commercialiser ses produits à un moment où les prix d'achat lui seront les plus favorables. Il existait avant (expérience française menée dans les années 1930 ou expérience malgache conduite par la BTM), mais il est devenu pleinement opérationnel grâce au réseau CECAM dont c'est le produit phare (7 milliards MGA octroyés en 2006, soit un tiers de l'activité crédit). Ce modèle se diffuse et ses modalités sont reprises par d'autres, que ce soit Vola Mahasoia, TIAVO ou d'autres institutions.

Le GCV est un produit intéressant lors des fortes fluctuations de prix pendant la période de soudure. C'est le cas pour le riz à Madagascar, à l'exception de 2005 où le processus a été perturbé par un stockage massif du riz et des importations à bas prix qui se sont retrouvées simultanément sur le marché à la soudure, entraînant une chute des cours et des difficultés de remboursement des crédits GCV. Le crédit GCV est en train d'être étendu à d'autres spéculations (manioc, maïs, girofle) mais avec certaines difficultés : ainsi pour le maïs du sud-ouest stocké cette année et dont la valeur baisse au lieu d'augmenter. L'enjeu du GCV est donc une bonne anticipation des prix agricoles (passant notamment par la consolidation des observatoires des prix agricoles).

Ce type de crédit ne connaît que très peu d'impayés car les paysans récupèrent normalement plus à la vente que le montant de leur crédit (les CECAM prêtent 75 % du prix de vente estimé pour le riz et 65 % pour les autres produits + intérêts) si le marché a bien augmenté. Le produit stocké sert en outre de garantie pour l'organisation.

8 L'enquête auprès de 500 ménages réalisée par les CECAM en 2006 montre que 19 % des sociétaires ont recours à au moins quatre produits différents ; 35 % utilisent trois produits avec pour combinaisons les plus fréquentes les crédits productif-GCV-social et les crédits productif-GCV-LVM ; 30 % des sociétaires ont deux crédits avec un crédit productif associé soit à un GCV, soit à un crédit social ; 11 % n'ont qu'un crédit et 5 % des sociétaires n'en ont pas.

Le crédit GCV va toucher les producteurs qui dégagent un surplus commercialisable, dont la vente va leur permettre de subvenir à une grande partie de leurs besoins. Il concerne moins les exploitants qui n'atteignent pas ou qui sont à la limite de l'autosuffisance en temps normal et dont la problématique est de conserver des stocks pour leur alimentation et non pour la vente.

Le crédit GCV n'est pas utilisé uniquement pour stocker les récoltes. Il sert également dans certains cas à stocker du riz acheté. Cette pratique concerne des agriculteurs qui empruntent au départ avec leur riz puis achètent du riz sur le marché et contractent un nouveau prêt GCV. Elle peut aussi concerner des collecteurs professionnels. Les IMF mutualistes s'efforcent d'être vigilantes sur ce point pour éviter tout phénomène spéculatif. Certaines IMF pratiquent des taux différenciés⁹. Signalons également que le manque de greniers aux normes dans certaines zones freine la mise en place des crédits.

Au final, le crédit GCV semble constituer un bon outil pour maintenir les récoltes sur le lieu de production et donc améliorer la sécurité alimentaire locale. Il contribue à la régulation du marché et a un impact favorable sur les revenus des paysans qui disposent d'un excédent de production commercialisable.

Le savoir-faire de l'IMF s'exprime à travers sa capacité à bien définir les prix de référence des produits permettant d'asseoir le montant du crédit et à mettre en place les crédits au bon moment pour l'agriculteur. Les observatoires locaux des prix de crédit et des agents de crédit ont un rôle déterminant à jouer à cet égard.

E. La LVM

La LVM (appelée aussi LVE dans des structures non mutualistes) s'appuie sur une procédure classique de crédit bail¹⁰. L'expérience de LVM démontre que le crédit bail adapté à la microfinance est une innovation permettant de financer l'investissement agricole à une échelle significative

pour le développement. Conjugué à des procédures rigoureuses d'accès et de suivi, le mécanisme de crédit bail permet d'obtenir un niveau satisfaisant de sécurisation du crédit¹¹.

Le crédit bail est un réel élément de dynamisme dans le monde rural. Ainsi, le réseau CECAM a mis en place près de 2 400 LVM en 2006 pour un montant de 3,4 milliards MGA. La LVM est utilisée pour financer une large gamme d'investissements allant de 60 000 MGA à 17 millions MGA, avec une durée de crédit de deux à 36 mois (20 mois en moyenne en 2006). L'objet du financement évolue dans le temps. Ainsi, la comparaison des résultats des enquêtes menées par les CECAM auprès de 500 ménages en 2003 et 2006 fait apparaître une réduction des utilisations de la LVM pour l'acquisition d'équipements agricoles au profit de l'achat d'animaux (vaches laitières notamment) et d'équipements non agricoles. En revanche, la part des équipements ménagers financés avec des LVM reste stable. Ces données sont difficilement extrapolables étant donnée la taille de l'échantillon mais elles suggèrent des tendances.

Ce produit participe à l'accumulation de capitaux et à l'amélioration des capacités de production dans le milieu rural. Il s'oriente plus vers des ménages moyens et aisés¹²,

9 La CECAM pratique des taux d'intérêt distincts pour les producteurs (3 % par mois) et pour les opérateurs économiques (3,5 % par mois).

10 Le réseau CECAM acquiert un bien choisi par le sociétaire qui en fait la demande. Celui-ci en devient locataire, moyennant un apport personnel, une garantie d'un montant équivalant à une fourchette allant de 50 à 150 % de la valeur du bien et le versement régulier d'un loyer, avec un taux d'intérêt de 2,5 à 3,5 % par mois. Le réseau reste propriétaire du bien jusqu'à ce qu'il soit entièrement remboursé. En cas de défaut de paiement du loyer, le réseau peut reprendre son bien, sans procédure spécifique de contentieux.

11 Wampfler, B., E. Bouquet et E. Ralison (2007).

12 L'étude menée par le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) souligne également des modalités d'impact différenciées selon les catégories d'usagers des services financiers. Pour les ménages pauvres, l'impact se traduit plutôt en termes de réduction de la vulnérabilité économique, d'amélioration de la sécurité alimentaire et d'augmentation ponctuelle de la capacité de production, via notamment le produit GCV. Pour les ménages moyens et aisés, l'impact se traduit plutôt en termes d'augmentation des investissements et donc d'amélioration à moyen et long termes de la capacité de production et d'accumulation.

avec de l'emploi induit en milieu rural (fourniture de fourrage, journaliers).

Le crédit investissement se développe en cohérence avec l'émergence de microentrepreneurs soulignée plus haut. Ceux-ci sont accompagnés par les IMF (en particulier les CECAM, Vola Mahasoia et TIAVO) dans leur trajectoire économique. Les IMF y trouvent une source de rentabilité avec des volumes de crédit croissants par client et des risques se réduisant avec la diversification des activités et des actifs possédés.

F. Les limites au développement de la microfinance rurale

Si l'on reprend une division du pays en 20 régions agro-écologiques¹³ telles que définies par le projet d'appui à la microfinance (PAMF) (statistiques au 30 juin 2003), on ne trouve que deux régions sans point de service (Betsiboka et Melaky). Cependant, plusieurs restent très peu couvertes par des IMF offrant du crédit (Atsimo-Andrefana, Mangoro, Tolagnaro, Atsimo-Atsinana, Horombé) et les disparités entre régions sont importantes (CGAP, 2005).

Cette relativement bonne couverture apparente ne doit pas faire oublier que les caisses et agences des IMF se développent essentiellement le long des axes goudronnés et des pistes régulièrement entretenues, pour des raisons évidentes de coût du service. Par ailleurs, le nombre de sociétaires/clients paraît faible par rapport au nombre d'agriculteurs dans les zones desservies : il y a de la marge pour conduire des actions de densification des réseaux.

Notons également dans certaines zones frappées par des crises alimentaires récurrentes la difficulté de financer *a priori* toute forme d'agriculture : un paysan peut-il accepter un crédit si sa récolte est totalement aléatoire, du fait de facteurs climatiques ou d'épidémies qu'il ne maîtrise pas ? Il convient de souligner ici la démarche engagée par Mahavotse dans l'Androy.

Cette région au sud de Madagascar est régulièrement touchée par des crises alimentaires (*kéré*). Sa population est

réputée pour la force et la richesse de ses traditions et sa bonne cohésion sociale, ce qui donne une assise aux interventions solidaires – mais sur quel type de solidarité se baser et quels produits faut-il mettre en œuvre ?

Confiée à une jeune anthropologue, une première étude¹⁴ a été réalisée pour mieux comprendre les structures économiques familiales, les logiques et les stratégies des habitants de l'Androy face aux situations de crise et les modalités de gestion de la trésorerie familiale (épargne, recours au crédit). Ce travail s'articule avec une seconde étude plus classique de clientèle¹⁵ qui analyse les usages de crédit, appréhende la satisfaction de la clientèle, propose une typologie socio-économique permettant de segmenter la clientèle et, enfin, examine les raisons de non-adhésion. Ces deux travaux ont été complétés en juin 2007 par une étude du directeur scientifique du GRET¹⁶ dont l'objet est de contribuer à une meilleure adaptation des méthodes et du mode opératoire de Mahavotse dans son contexte, à travers trois axes de travail : améliorer les méthodes de gestion des risques, affiner la réflexion sur l'innovation produit et capitaliser sur les méthodes de gestion de crise sur la base de l'expérience du *kéré* en 2006. Ces études ont permis d'identifier plusieurs pistes pour des produits innovants, en particulier concernant l'accompagnement des sorties de crise.

Dans un autre registre, il est remarquable de constater que le réseau CECAM ne finance pratiquement plus les organisations paysannes (OP) alors qu'elles ont eu un long parcours commun. Les prêts aux OP ont donné lieu à des impayés importants et les IMF considèrent que la professionnalisation de leur gestion n'a pas suivi. Pourtant, le besoin de financement des OP demeure.

¹³ La division administrative comprend 22 régions.

¹⁴ Bidaud-Rakotoarivony, C. (2007).

¹⁵ Manac'h, J. (2007).

¹⁶ Lavigne Delville, P. (2007).

Des partenariats de type « projets agricoles » et IMF existent en milieu rural (Mahavotse Vola Mahaso, TIAVO) mais ils ne sont pas toujours faciles à mettre en œuvre, notamment lorsqu'il y a des logiques différentes face à la pérennisation : pour une IMF, cette pérennisation sera financière alors qu'un projet agricole peut s'intéresser avant tout aux dynamiques créées.

Enfin, il est intéressant de noter que le débat sur la bonification des taux d'intérêt revient dans l'agenda politique mal-

gache¹⁷ alors que la position de la communauté financière y est plutôt défavorable (voir par exemple CGAP, 2005). Une bonification d'intérêts pour des intrants agricoles a été mise en place depuis trois ans. Cette question mériterait d'être évaluée plus précisément en dehors de tout *a priori* idéologique. Il serait aussi intéressant de mieux capitaliser sur une expérience de bonification avec des crédits d'équipement (moitié des intérêts pris en charge par TIKO pour l'achat de vaches laitières sur ses parcours de collecte de lait) qui peut répondre à des critères d'additionnalité et de bénéfice réciproque.

4.3. Une pérennité de l'offre actuelle encore fragile

L'ensemble de ces points pose plus largement la question de la pérennité de l'offre actuelle. La fragilité de la microfinance malgache est un thème qui revient de manière récurrente (CGAP, 2005). Les structures à l'origine de la croissance exponentielle de l'activité sont-elles viables ?

Cette question mérite d'être étudiée au niveau national (stratégie, organes de contrôle...) et au niveau des institutions de microfinance (gouvernance interne, viabilité financière et concurrence entre IMF). Celles-ci pourront-elles financer leur croissance ? Ne vont-elles pas être tentées de se développer sur de nouveaux marchés plus rentables ?

4.4. Un contexte institutionnel favorable

Le secteur de la microfinance à Madagascar est en pleine évolution, avec la mise en place d'une stratégie nationale en juin 2004, actualisée en octobre 2007 à l'issue d'une évaluation à mi-parcours, et l'adoption d'un nouveau cadre législatif (loi 2005-016 du 29 septembre 2005 et ses décrets d'application) qui doit être complété par des instructions sur la santé financière des IMF, la mise en conformité des institutions à ce nouveau cadre ainsi que le renforcement des capacités de contrôle de la Commission de supervision bancaire et financière (CSBF) et de suivi de la Coordination nationale de la microfinance (CNMF). Aujourd'hui, la liberté des taux existe, ce qui est un élément favorable dans la perspective de l'autonomie financière : les IMF peuvent, si elles le souhaitent, appliquer des taux leur permettant d'équilibrer leurs activités.

A. Une stratégie nationale de la microfinance qui vient d'être actualisée

La SNMF a été approuvée et validée par le gouvernement en juin 2004. Elle faisait suite à un diagnostic et un état des lieux réalisés en août 2003, en concertation avec les acteurs de l'époque. Le secteur de la microfinance présentait alors les faiblesses suivantes :

- absence de cadre légal et réglementaire, de politique nationale adéquate pour le secteur et de véritable coordination au niveau national ;

¹⁷ Le colloque organisé à Paris par la Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde (FARM) en décembre 2007 a abordé cette question en présentant plusieurs exemples de bonifications de taux (Brésil, Madagascar).

- couverture géographique incomplète, surtout en milieu rural – un problème aggravé par l'état des infrastructures routières ;
- absence de professionnalisation du secteur et manque d'appuis pour y faire face ;
- insuffisance des sources de refinancement sur le moyen et long termes et difficulté d'atteinte de l'autonomie financière.

Fort de ce diagnostic, la SNMF 2004/2009 s'est fixé plusieurs grands objectifs :

- améliorer le cadre économique, légal et réglementaire pour un développement harmonieux et sécurisé du secteur ;
- offrir des produits et services adaptés, diversifiés et en augmentation de façon viable et pérenne notamment dans les zones non encore couvertes par des IMF professionnelles ;
- organiser le cadre institutionnel de manière à permettre une bonne structuration du secteur, une meilleure information et communication entre les acteurs, une coordination efficace du secteur et une conduite efficiente de la SNMF.

Ces principaux objectifs constituent les trois axes stratégiques de la SNMF 2004/2009 qui sont ensuite déclinés en objectifs spécifiques et traduits en actions. La réalisation de ces actions devait se traduire par un nombre d'emprunteurs actifs de l'ordre de 296 000 et un encours de crédit atteignant 120 milliards MGA (48 millions EUR) en 2009.

Une actualisation de la SNMF (2008/2012) a été réalisée en octobre 2007, à la suite d'une revue à mi-parcours de ses résultats.

Ce nouveau document confirme les principes généraux retenus pour la SNMF 2004/2009, à savoir :

- le rôle prééminent accordé au secteur privé et aux IMF dans l'offre de produits et de services financiers ;

- l'absence d'exécution directe de programmes de microfinance par le gouvernement ;
- l'orientation vers le marché des politiques financières et de crédit.

Ces principes sont conformes aux bonnes pratiques pour le secteur de la microfinance défendues par le Groupe consultatif d'assistance aux pauvres (CGAP).

Par rapport aux trois axes évoqués ci-dessus, les réalisations peuvent se résumer ainsi :

- le cadre macro-économique a été amélioré et une nouvelle loi sur la microfinance publiée. Des mesures complémentaires sont cependant nécessaires (voir *infra*) ;
- les actions pour le renforcement de la professionnalisation des IMF sont à poursuivre et à intensifier (voir point 2, *supra*) ;
- les acteurs du pilotage et de la coordination prévus par la SNMF devraient affirmer leur leadership dans la conduite du plan d'action.

Comme pour la stratégie initiale, une déclinaison sous forme d'actions a été réalisée et annexée dans la SNMF 2008/2012. Des objectifs quantitatifs ambitieux ont été à nouveau fixés : 856 000 emprunteurs et un encours de crédit de 162 milliards MGA (64,8 millions EUR) en 2012.

Ce type de démarche et les opportunités de marché qui existent constituent évidemment un contexte favorable pour les IMF qui souhaitent se développer à Madagascar.

B. Un nouveau cadre légal et réglementaire à opérationnaliser

Avant les années 1990, le secteur financier était largement public et se composait de banques sectorielles (une banque agricole, une banque pour l'industrie...). Comme nous l'avons vu à propos du secteur agricole, le système bancaire a été libéralisé et privatisé au début des années 1990, avec les encouragements du FMI et de la Banque mondiale. Les

banques nationales ont été privatisées et, à cette occasion, rachetées par des groupes étrangers (la BTM par la BOA, la BNI par le Crédit lyonnais, la BFV par la Société générale). Par rapport à d'autres pays en développement, Madagascar dispose d'un secteur bancaire relativement solide et en plein essor : on dénombrait à la fin de l'année 20 établissements de crédit dont huit banques territoriales, cinq établissements financiers et huit institutions financières mutualistes.

Une première réglementation, adoptée en 1996¹⁸, a donné la responsabilité de la supervision bancaire à la CSBF de la banque centrale. Elle limitait l'exercice de la microfinance aux structures mutualistes ou associatives. Élargi en 2005, ce cadre juridique autorise désormais des sociétés privées, SA ou SARL, à exercer la microfinance.

La nouvelle loi distingue trois niveaux d'IMF, progressifs en fonction de la taille, de la complexité et du volume des opérations et selon qu'elles collectent ou non les dépôts de leurs membres ou du public (annexe E).¹⁹

Cette loi a été complétée par le décret 2007-012 fixant les formes juridiques des IMF et les modalités de leur immatricula-

tion au registre du commerce et des sociétés ainsi que par le décret 2007-013 portant fixation du capital minimum des établissements de crédit et de la valeur nominale des titres de participation (république de Madagascar, MEFB, 2007a et 2007b).

Ce cadre reste à finaliser par des instructions complémentaires concernant la santé financière des IMF : modalités précises de calcul des provisions pour créances douteuses, détermination des actions à entreprendre dans le cas de dépassements de seuils critiques en matière d'impayés...

Pour assurer une surveillance adéquate d'un secteur en pleine croissance, les capacités de la CSBF doivent être renforcées. La mise en place progressive d'une centrale des risques est également envisagée, en commençant par traiter les éléments d'information qui font consensus. Ce point est sensible, compte tenu du développement de la concurrence dans certaines zones.

Enfin, l'un des grands enjeux est la mise en conformité des IMF avec le nouveau cadre légal et réglementaire – ce qui pose indirectement la question de l'amélioration de leurs capacités et de leurs modes de gouvernance internes.

4.5. Des gouvernances internes en progrès

L'analyse de la gouvernance a porté sur deux réseaux mutualistes (CECAM et TIAVO) et deux structures non mutualistes (Vola Mahasoa et Mahavotse). L'examen a concerné le double niveau du mode de gouvernement et du mode de gestion mis en place par ces institutions.

Si les modes de gouvernement sont par nature différents entre établissements mutualistes et non mutualistes, il est remarquable de constater que, dans la pratique, leur intervention en milieu rural se fonde sur des valeurs communes de solidarité. L'un des enjeux partagés est l'implication des élus et des responsables aux côtés des salariés.

Des procédures claires, un système d'information fiable et rapide pour préparer les décisions et rendre compte de l'activité, un système de contrôle efficace s'appuyant sur ces informations et des niveaux appropriés de compétences chez les salariés sont également des éléments clés d'une bonne gouvernance. À ce niveau, des progrès importants ont été réalisés. La gestion se professionnalise avec pour principal enjeu la création de centrales de services et de structures faïtières pérennes.

18 Loi 95-030 du 22 février 1996 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, dite « loi bancaire » (république de Madagascar, 1996).

19 Loi 2005-016.

A.. Des modes de gouvernement qui se rapprochent

À Madagascar, les réseaux mutualistes se sont développés sur la base de produits de crédit individuel. L'approche mutualiste façonne une solidarité financière qui s'opère à travers le versement de parts sociales fixes ou variables. Ces réseaux reposent sur des élus locaux, représentatifs de la population paysanne, assistés de salariés payés par le siège de l'institution. La gestion revient aux salariés, tandis que les décisions appartiennent aux élus.

Ce mode d'organisation, qui requiert l'adhésion des élus pour toute prise de décision, est susceptible de générer des lourdeurs dans le processus de décision. Des divergences peuvent apparaître entre les stratégies d'institutionnalisation des salariés et les stratégies interventionnistes des élus. Toutefois, on observe dans le réseau CECAM un rapprochement des points de vue entre techniciens (qui font la part des choses) et élus (qui appréhendent mieux la nécessité d'équilibrer l'activité au plan financier) sur, par exemple, l'intérêt des gros crédits en milieu urbain à la suite d'impayés. Des tensions sont néanmoins apparues lors de difficultés rencontrées par les caisses régionales du Menabe et de Sofia (arrêt de l'activité ou restructuration).

Madagascar abrite plusieurs formes de structures non mutualistes : ONG, associations malgaches ou étrangères, établissements financiers. Les structures étudiées (Vola Mahasoia et Mahavotse) appuient leur intervention en milieu rural sur une garantie solidaire au sein d'un groupe de personnes.

Le crédit individuel est également proposé mais il s'adresse à une population ayant déjà contracté plusieurs crédits solidaires ou présentant, le plus souvent en milieu urbain, des garanties solides. Mahavotse tente d'évoluer vers un crédit individuel, mais la question de la connaissance des clients est posée pour évaluer de façon pertinente les demandes de crédit et les garanties.

Toutefois, le crédit assis sur des groupes solidaires prédomine en milieu rural pour ces structures non mutualistes – ce

qui permet d'avoir une meilleure information sur les bénéficiaires et de limiter les coûts. Par ailleurs, on constate une tendance soutenue de créer au-dessus de ces groupes une structure souveraine qui réunit ces entités au sein d'un organisme solidaire qui n'a pas forcément d'existence juridique réelle. C'est le cas des intergroupes à Vola Mahasoia, qui s'articulent autour de sept groupes et assurent les décisions de crédit ainsi qu'une caution mutuelle entre ses membres.

Par définition, les modes de gouvernance entre mutualistes et non mutualistes sont différents. Néanmoins, des démarches similaires de cautionnement mutuel ont pu être mises en avant, que ce soit par le mutualisme, au niveau de la structure même ou *via* la structure faïtière, ou par des structures non mutualistes telles que Vola Mahasoia, qui assure une caution mutuelle entre les groupes par des intergroupes qui sont parties prenantes de la décision d'octroi.

On assiste ainsi à un rapprochement entre un mutualisme qui pratique le crédit individuel (arrêt des prêts aux OP) et un crédit solidaire qui se consolide par le cautionnement mutuel (intergroupes de solidarité). Dès lors, les organisations se distinguent nettement moins par leur forme de gouvernance que par les activités pratiquées (crédit, collecte de l'épargne...) et les montants octroyés. L'approche de la nouvelle loi sur la microfinance devient d'autant plus cohérente que la classification des IMF se fait selon leur activité et non selon le type d'organisations (mutualistes et non mutualistes) et avec la volonté de créer une association des IMF.

B. Entre intérêt et intéressement : comment impliquer les élus et les responsables ?

Pourquoi un élu va-t-il consacrer une partie de son temps à la gestion d'une caisse en milieu rural ? Est-ce l'honneur de l'élection et de la représentation ? Pourquoi un responsable d'un groupe solidaire va-t-il se sentir investi d'une mission au sein d'un intergroupe dans un village ?

Les expériences étudiées rapportent des vécus divers mais témoignent d'un réel intérêt pour organiser et diriger ces

réseaux et pour concourir au développement local. Notons que l'une des IMF étudiée rémunère la participation de ces responsables (à hauteur d'un pourcentage des intérêts échus), tandis que les autres se contentent de rembourser les frais occasionnés (déplacements), en s'appuyant plus largement sur le bénévolat et l'attrait des formations qui y sont associées.

Ces élus et ces responsables se retrouvent au sein d'autres organisations, comme les OP notamment. Ils insistent également sur les apports qu'ils retirent sur un plan personnel des formations reçues et des contacts qu'ils nouent avec le monde extérieur.

C. L'enjeu de la formation et des ressources humaines

Dans un contexte de concurrence accrue pour des compétences rares, la question des ressources humaines apparaît d'autant plus stratégique à Madagascar. Dans les deux types d'organisation étudiés, le recrutement de salariés compétents est un enjeu majeur. Des stratégies de débauchage dérèglent quelque peu le marché et l'arrivée de nouveaux acteurs aux stratégies et objectifs différents (Microcred, Aga Khan, AccèsBanque) entraîne de nouveaux risques.

Dans ces conditions, les réseaux alimentés sur des logiques de projets ont tendance à payer plus et à capter une certaine ressource, tandis que les réseaux qui sont dans une stratégie d'institutionnalisation auront tendance à payer des salaires moindres mais à valoriser la formation interne et les constructions de carrière. Cependant, en cas de difficultés conjoncturelles, les dépenses de formation sont souvent les premières à être réduites.

Les structures mutualistes connaissent une difficulté supplémentaire : la nécessaire formation de leurs élus. Ce coût, souvent sous-estimé et structurellement récurrent, prend toutefois une valeur de bien public. En effet, ces élus formés vont participer – et ils y sont encouragés – à l'animation ou à la direction d'autres structures, d'autres organisations. Cela pose la question des moyens : cette forma-

tion se révèle coûteuse dans la réalité, les parrainages étant nécessairement limités du fait de leur coût (missions réciproques France.../Madagascar) et la disponibilité de bons acteurs étant par définition rare, donc onéreuse. Dans cette dernière problématique, il est intéressant de noter l'expérience d'ICAR et de ses neuf caisses régionales du réseau Crédit agricole, qui se spécialisent dans un appui technique précis, avec une réelle stratégie de complémentarité. Cela pèse moins sur leurs propres ressources humaines et permet de s'appuyer sur des personnes motivées dans le réseau.

On voit par là que la formation est un véritable enjeu pour la microfinance à Madagascar. Elle s'inscrit dans le long terme et mérite d'être soutenue par un mécanisme national approprié favorisant la mise en place et le financement de formations professionnelles adaptées aux besoins de la microfinance (techniciens et élus).

D. Des systèmes de gestion et un contrôle interne qui se professionnalisent

Les institutions qui interviennent en milieu rural, quel que soit leur mode de gouvernance, doivent s'appuyer sur un corps de procédures solide servant de référence pour l'ensemble du personnel. Trois manuels sont en général disponibles : le manuel de procédures opérationnelles, le manuel de procédures comptables et financières et le manuel d'audit interne. Lorsque l'institution intervient en réseaux, il apparaît nécessaire d'uniformiser ces procédures en développant la concertation, afin qu'elles soient bien intégrées par le personnel ou les membres du réseau. Par ailleurs, il convient de veiller à leur actualisation régulière, afin de les améliorer sur la base de l'expérience et de ne pas les considérer comme figées. Les IMF étudiées sont toutes bien avancées dans la mise en place de manuels de procédures. Il s'agit désormais de favoriser l'appropriation des manuels par les agents, notamment à l'occasion des mises à jour. Certaines institutions organisent des ateliers de concertation qui permettent de faire évoluer les procédures, à partir de discussions en interne. Le processus reste

néanmoins long, pouvant fragiliser les IMF dans un contexte de développement de la concurrence où la réactivité est essentielle.

Les IMF en milieu rural à Madagascar sont toutes confrontées à des difficultés de communication et de transmission de l'information. L'utilisation de systèmes d'information et de gestion (SIG) efficaces devrait permettre de faire face à ces difficultés inhérentes à l'intervention en milieu reculé. Il s'agit en particulier de limiter les saisies manuelles et, ce faisant, les risques d'erreurs. De nouveaux SIG sont en cours de déploiement dans les quatre IMF étudiées. Trois d'entre elles ont retenu un logiciel développé par une société locale. La dernière a recours à un logiciel importé avec un appui à distance qui lui donne satisfaction. À travers leur SIG mais aussi grâce à des enquêtes auprès des ménages, les CECAM disposent d'une véritable mémoire d'organisation et d'une base de données utilisable pour orienter la stratégie et initier des études d'impact.

Pour une bonne gestion, la mise en place d'un système de contrôle et d'inspection efficace, qui accompagne la décentralisation propre à l'intervention en milieu rural, se révèle indispensable. Ainsi, des procédures de contrôle doivent être définies, sur la base de contrôles réguliers contradictoires et de contrôles inopinés. Ces inspections doivent viser à responsabiliser les bureaux locaux, à favoriser la décentralisation et donc l'extension géographique des réseaux. Les corps d'inspection sont une priorité des IMF qui y voient également des viviers pour de futurs responsables opérationnels.

Ces éléments permettent de limiter le risque lié à l'éloignement et à la décentralisation des IMF implantées en milieu rural. Se pose néanmoins la question de leur structuration et de la mise en commun des moyens.

Rappelons toutefois que le coût de la mise en place de SIG et le coût de l'inspection correspondent à des dépenses que toutes les IMF ne sont pas en mesure d'assumer.

E. Les enjeux d'une centrale de services

Le besoin de professionnalisation des réseaux conduit nécessairement à la question d'une structure faïtière à partir d'un certain niveau de développement. Si la nécessité technique d'une telle structure est en règle générale bien admise, en dépit des réticences sur le transfert de pouvoirs qu'elle implique, la principale question est celle de son coût et de la capacité du réseau à le supporter. On constate à Madagascar que la plupart des réseaux s'appuient ou cherchent à s'appuyer sur une structure faïtière dont la mission est technique et financière (INTERCECAM pour les CECAM, projet FITIA pour TIAVO).

Dans ces conditions, il est nécessaire d'avoir un certain volume d'activités pour équilibrer l'existence de telles structures si bien que les bailleurs de fonds sont sollicités pour couvrir au démarrage une partie de leurs coûts. Les subventions ainsi accordées par les bailleurs de fonds, qui visent l'autonomie financière des IMF, sont nécessairement dégressives. Des tensions apparaissent à partir du moment où les prestations sont pleinement refacturées aux caisses qui en mesurent dès lors le coût véritable. Ainsi, seuls les réseaux importants peuvent s'offrir une telle structure.

Pour atteindre la taille critique, la question se pose de créer une centrale de services qui ne serait plus dédiée à une IMF particulière mais qui proposerait ses services à la carte à plusieurs clients. Ce choix de diversité implique un risque pour l'IMF qui y a recours, puisque la centrale est susceptible d'évoluer vers des créneaux plus rentables, perdant ainsi sa finalité originelle²⁰. Cependant, *in fine*, la contrainte d'une structure faïtière équilibrée financièrement demeure essentielle.

Cette question doit amener à une réflexion sur la constitution d'alliances entre réseaux d'institutions régionales de microfinance, intervenant à la fois en milieu rural dans une optique principale de prêteur et en milieu urbain comme collecteur d'épargne.

²⁰ Ce risque peut être illustré par le cas d'une structure de refinancement qui se transformerait en banque classique et renoncerait au refinancement de l'IMF qui en est à l'origine si de meilleures opportunités se présentaient ailleurs.

4.6. Une viabilité financière limitée dans un contexte de concurrence accrue

L'intervention des IMF en milieu rural est associée à des coûts de structure importants, liés à la fois aux transports et à l'indispensable processus de décentralisation. De plus, les IMF en milieu rural s'adressent à une cible de population défavorisée, donc majoritairement avec des petits crédits dont le coût marginal de gestion est de fait important. La question de la pérennité de l'intervention en milieu rural est donc posée et ce, d'autant plus que la concurrence entre réseaux ne cesse de croître.

Dès lors, des stratégies de péréquation entre zones urbaines et zones rurales se mettent en place. Les IMF qui étaient initialement implantées en milieu rural ouvrent des agences en milieu urbain ou périurbain. Un mouvement parallèle semble également s'esquisser chez les IMF initialement créées en milieu urbain et disposant de ressources excédentaires, certaines étant tentées par le développement d'une clientèle crédit en milieu rural.

A.. La viabilité financière limitée des IMF en milieu rural

Pour des interventions dans un milieu rural reculé – ou enclavé, selon d'autres terminologies – qui ne peuvent pas s'appuyer sur une densité de population de type urbaine, suffisante pour des interventions moins coûteuses et plus rentables, la structure deviendra viable à Madagascar à condition de pratiquer la démarche suivante :

- un taux mensuel des crédits octroyés de l'ordre de 4 à 4,5 % ;
- une maîtrise extrêmement rigoureuse des coûts de fonctionnement mais aussi à travers une limitation au strict nécessaire des investissements dont l'amortissement peut se révéler coûteux, ce qui implique des dispositions spécifiques pour les caisses reculées et difficiles d'accès ;
- une intervention en crédit solidaire, permettant de limiter les coûts d'information et de déléguer aux groupes une partie du travail des agents de crédit (estimation des garanties, collecte individuelle et limitation des recouvre-

ments qui sont extrêmement coûteux pour les structures, à la fois en termes de procédures associées que de coûts d'opportunité dans un contexte de forte demande...)

- un gros effort sur le recouvrement, avec une bonne implication des groupes :
 - utilisation de la pression sociale,
 - adaptation des outils ;
- un coût de la ressource faible et donc une politique de subvention des bailleurs de fonds dans un premier temps qui accompagne une stratégie forte de maintien en milieu rural (mais qui ne l'impose pas) portée par le conseil d'administration de la structure.

La pérennité de la structure est confortée par un réseau mutualiste, si tant est que celui-ci bénéficie d'une véritable implication financière de ses membres (souscription de parts sociales fixes ou variables, dépôts de garantie). C'est également le cas pour des réseaux non mutualistes intervenant en crédit de groupe, lorsqu'un niveau supplémentaire et solidaire est constitué entre les groupes et l'IMF (intergroupes). Ce type de réseau permet de sécuriser la structure en cas de défaillance ou de disparition d'un groupe.

B. Le développement de la concurrence

Comme nous l'avons vu, les premières IMF sont apparues au début des années 1990 dans plusieurs régions de Madagascar, à partir de projets soutenus par l'aide internationale et à l'initiative de différents opérateurs. Une phase de croissance très importante a été initiée dès le milieu de cette décennie. Elle s'est traduite par la consolidation de ces réseaux et leur extension dans des zones rurales non couvertes ainsi qu'en périurbain. Une nouvelle phase est en train de démarrer, avec l'arrivée de nouveaux acteurs qui se lancent directement dans une activité de microfinance, principalement en milieu urbain, sans passer par un projet de développement et en s'appuyant sur de nouvelles techniques de commercialisation de leurs produits.

Ces institutions financières ont beau ne pas être directement concurrentielles sur le secteur de la microfinance en milieu rural, cette situation suscite des interrogations.

En effet, dans la stratégie d'accompagnement de leur clientèle, les institutions de microfinance déjà installées rehaussent peu à peu les plafonds de crédit. L'arrivée de nouveaux acteurs ayant une stratégie de pénétration peut développer des phénomènes de captation de leur clientèle haute, qu'elles accompagnent souvent depuis de nombreuses années. Le développement de la concurrence est favorable à cette clientèle d'entrepreneurs ruraux qui diversifient progressivement leurs activités et accumulent des biens, ce qui les rend moins vulnérables aux aléas de la production agricole. La captation de cette clientèle rentable et à faible risque fragilisera cependant les IMF en place en milieu rural, alors qu'elles peinent pour la plupart à atteindre l'équilibre financier.

Parallèlement à cette concurrence sur la clientèle, on observe également une concurrence sur les ressources humaines, qui peut être très pénalisante pour les IMF implantées en milieu rural qui ont déjà du mal à recruter et à affecter du personnel dans certaines zones difficiles. L'inflation constatée des salaires est bien entendu favorable aux agents concernés mais peut, là encore, déstabiliser des IMF à l'équilibre financier précaire et donc les conduire à se recentrer sur l'urbain et le périurbain au détriment des zones rurales enclavées. Des débauchages de cadres et d'agents de crédit sont constatés. Ils ont un coût important pour les institutions qui ont investi dans leur formation.

On assiste également à une concurrence géographique entre réseaux, au moins dans les zones les plus favorables.

C. Complémentarité des interventions en milieu rural et en milieu urbain : vers un système de péréquation ?

L'un des constats des évaluations réalisées concerne la tendance observée à se tourner vers le milieu urbain, jugé plus rentable et capable d'assumer la viabilité de l'organisa-

tion. Les IMF implantées initialement en milieu rural développent ou aspirent à étendre leurs activités en milieu périurbain et urbain.

Que ce soit au travers d'une structure mutualiste ou au travers d'organisations non mutualistes, un système de péréquation ou de garantie mutuelle se met ainsi en place, afin d'assurer globalement la rentabilité des organisations, à travers des activités urbaines profitables et des interventions en milieu rural plus délicates.

On peut néanmoins s'interroger sur la dérive des IMF par rapport à leur mission d'origine – le financement du secteur rural. Ce risque pose la question d'un contre-pouvoir, organisé autour d'élus mutualistes, d'un conseil d'administration gardien de la stratégie, de partenaires et de bailleurs de fonds impliqués.

Le danger est grand lorsque le bailleur de fonds pousse une IMF là où elle n'a pas envie d'aller : de fait, les IMF quittent les zones initiales où les bailleurs les avaient amenées au départ dans une stratégie de lutte contre la pauvreté sans objectif précis de pérennité financière. On voit bien là tout l'intérêt de la démarche de Mahavotse, où l'objectif de pérennité est intégré dès le départ.

Si certaines structures maintiennent en milieu urbain les principes des crédits reposant sur des groupes solidaires, elle doivent en général adapter les procédures d'intervention dans cette zone. Le crédit individuel apparaît pertinent, même si cette démarche implique un changement d'approche délicat pour l'institution de microfinance, en particulier au niveau de l'appréciation des risques (garanties, stabilité moindre de la clientèle qui n'est pas attachée à une terre...). Cette démarche associée à la proposition de crédit type *micro-entreprises* permet de gagner en rentabilité. Au-delà des possibilités de crédits ayant un montant unitaire plus élevé qu'en milieu rural, l'implantation en milieu urbain vise à abaisser le coût de la ressource de l'IMF en collectant de l'épargne.

Qu'en est-il alors de la pérennité de l'intervention en milieu rural ? Les IMF vont-elles continuer à intervenir si de meilleures opportunités en milieu urbain se présentent ? La collecte de l'épargne est-elle un service qui permet de main-

tenir cette présence ? Le problème réside dans le coût de la ressource qu'il faut réduire pour maintenir une position en milieu rural. Ainsi, les modalités de financement déterminent la viabilité de l'institution.

4.7. Le financement de la croissance

Les plans d'affaires des institutions étudiées reposent tous sur des volumes de crédit en croissance très rapide, cohérents avec la demande potentielle et le dynamisme constaté du marché. Ainsi, la disponibilité de ressources adaptées en volume et en coût est un enjeu majeur pour les IMF. Après avoir été très dépendantes des lignes de crédit mises à disposition par les bailleurs ou d'une collecte d'épargne locale, les IMF intervenant en milieu rural modifient leurs sources de financement avec le développement de la collecte d'épargne en milieu urbain et des refinancements bancaires.

Ces évolutions impliquent une professionnalisation accrue des IMF, qui ont désormais besoin de compétences bancaires pour mener à bien leur activité. Elles supposent également une adaptation des bailleurs de fonds à cette nouvelle donne.

A. La collecte de l'épargne

Sauf cas particulier des zones rurales particulièrement riches et denses en population, l'épargne collectée en milieu rural est de faible montant. Elle s'opère sur des dépôts à vue avec des cycles importants peu en phase avec les besoins en ressources pour l'activité de crédit. Par exemple, l'épargne monétaire va être maximale au moment de la vente de la récolte alors que les possibilités de la recycler en crédits est faible à ce moment-là.

La collecte de l'épargne en milieu rural est un service coûteux. Elle donne lieu à de nombreux mouvements de très faible montant unitaire, obligeant à conserver une encaisse sur place. Pour essayer de rentabiliser ce service, les IMF

proposent des dépôts à vue non rémunérés et des produits d'épargne à taux d'intérêt très faible. L'épargne potentielle a alors tendance à aller s'investir sur des opportunités jugées meilleures, financièrement ou socialement (achat de bétail, amélioration du logement...).

On note cependant une tendance récente au développement d'une épargne monétaire dans des zones confrontées à l'insécurité mais les IMF sont également fragiles par rapport à ce contexte.

En milieu urbain, la logique est de collecter des dépôts unitaires de montant important, en particulier auprès de groupements ou d'associations à vocation sociale (associations de parents d'élèves notamment). Au-delà de la réduction du coût de la ressource, la collecte de l'épargne répond à une logique d'autonomisation de l'institution et de réduction de sa dépendance vis-à-vis des crédits bancaires externes.

B. Le financement bancaire local

Le deuxième fait notable a trait au développement des refinancements auprès des banques, principalement la BOA et la BNI. Cette implication des banques est un signal fort quant au niveau de maturité atteint par plusieurs réseaux à Madagascar.

Les banques interviennent sous forme de lignes de crédit adossées à des produits particuliers, de type moyen terme (LVM, LVE, GCV), par des refinancements globalisés et par des autorisations de découvert qui permettent de lisser la trésorerie.

Compte tenu des besoins des IMF et des possibilités des banques à Madagascar, un outil de partage de risque de type ARIZ paraît pertinent dès que le réseau a atteint un niveau de maturité suffisant (produits diversifiés, bonne gouvernance, systèmes d'information et de contrôle rôdés, ressources humaines stables).

Afin d'être efficaces, les lignes de crédit doivent tenir compte du calendrier des opérations agricoles financées, ce point n'étant pas toujours acquis.

Au-delà d'une activité de financement, les banques locales ont pris des participations minoritaires dans certains réseaux de microfinance. Des partenariats plus larges sont initiés (études de marché, soutien à différentes manifestations et réunions d'initiative publique, formation, échange d'expériences...).

C. Vers une évolution du rôle des bailleurs de fonds

L'examen de la situation de la microfinance à Madagascar révèle les différents stades de développement atteints par les institutions, lesquelles interviennent dans des zones plus ou moins faciles en termes d'accès et de clientèle.

4.8. Conclusion

Si la microfinance est un outil permettant de répondre aux besoins du milieu rural, elle n'en est pas la panacée. Elle doit impérativement s'inscrire dans une vraie stratégie de développement qui s'appuie sur l'amélioration des techniques agricoles mais aussi sur le développement des infrastructures ce qui, à Madagascar, est crucial pour permettre de fluidifier le marché agricole, d'améliorer les circuits de distribution et de limiter les risques pesant sur ce secteur. Un travail doit s'opérer autour des différents acteurs de la chaîne de valeur, qu'ils soient publics ou privés, afin d'assurer le développement de cette filière intégrée.

Face à cette diversité, il apparaît indispensable que les bailleurs de fonds enrichissent leur gamme de produits de manière à proposer des solutions appropriées aux besoins des IMF.

C'est ce que s'efforce de faire l'AFD, en développant une gamme cohérente qui permet d'accompagner les institutions aux différentes phases de leur maturation : subventions au démarrage des IMF ; prêts en monnaie locale, à des conditions adaptées au plan d'affaire des IMF, par le biais de la facilité d'investissement en microfinance ; et garanties d'emprunt *via* le fonds de garantie ARIZ pour les IMF pouvant se refinancer auprès du secteur bancaire.

Dans le contexte de concurrence accrue qui caractérise les zones à fort potentiel, les bailleurs de fonds doivent être de plus en plus attentifs à l'additionnalité permise par leurs subventions et concours concessionnels pour éviter de créer ainsi des distorsions de concurrence.

La microfinance se développe par le biais de plusieurs institutions, du fait de contextes régionaux qui encouragent la diversité, de mécanismes d'intervention différents (urbain, rural) et de partage de marché entre plusieurs approches de la microfinance qui se veulent idéologiquement différentes (modèle anglo-saxon, modèle français...).

Les bailleurs de fonds peuvent intervenir dans le financement des institutions de microfinance pour favoriser leur émergence – puis leur croissance et leur consolidation dans une logique de viabilité et de pérennité de leurs opérations. Ils doivent veiller à intervenir en subsidiarité des banques de

la place et à conforter leur intervention, par exemple sous forme d'outil de partage des risques. Si des outils tels que les subventions ou les prêts bonifiés gardent tout leur sens dans des contextes difficiles, les bailleurs de fonds doivent être de plus en plus attentifs aux modalités de leurs concours dans les zones à fort potentiel où la concurrence se développe.

La microfinance est une finance d'inspiration sociale qui se veut une alternative aux mécanismes de marché qui en excluent les plus faibles. Face aux difficultés particulières du

milieu rural et à une tendance naturelle au développement dans les zones les plus faciles, la question d'une régulation se pose. La réflexion doit d'abord être menée en interne, par rapport à l'objet social et aux attentes des parties prenantes des orientations stratégiques de l'IMF (actionnaires, salariés, élus dans le cas de structures mutualistes...). Elle interpelle également les stratégies nationales de la microfinance ainsi que les bailleurs et leurs stratégies de soutien, afin qu'elles soient cohérentes et coordonnées.

ANNEXES

- Annexe A.** Présentation du réseau CECAM
- Annexe B.** Présentation de VOLA MAHASOA
- Annexe C.** Présentation du réseau TIAVO
- Annexe D.** Présentation de MAHAVOTSE
- Annexe E.** Réglementation des IMF malgaches
- Annexe F.** L'Agence française de développement et la microfinance
- Annexe G.** L'AFD et la microfinance à Madagascar
- Annexe H.** Problématiques transversales
- Annexe I.** Liste des acronymes
- Annexe J.** Liste des documents consultés

Annexe A. Présentation du réseau CECAM

Origine et historique

Les CECAM sont apparues en 1993, sur la base de l'organisation de caisses villageoises largement autonomes, avec le soutien notamment de l'ONG FERT. Une équipe de cadres nationaux, l'INTERCECAM, est mise en place pour assurer la formation et l'appui technique aux CECAM. Fin 1996, après promulgation des lois bancaires et mutualistes, les caisses se regroupent en six unités régionales (URCECAM) pour se constituer juridiquement sous la forme d'institutions financières mutualistes. Le partenariat historique avec la FERT est renforcé à partir de 1997 par la mobilisation des compétences techniques bancaires de la caisse régionale du Crédit agricole mutuel du nord-est. Le CA et la FERT s'unissent en 1999 pour constituer l'ICAR. Dans cette période, le réseau CECAM prend forme en tant que regroupement des URCECAM et de leurs services communs, fournis par l'équipe INTERCECAM. Un mécanisme de solidarité interne et de cohésion du réseau est instauré avec la création du Fonds interrégional de garantie mutuelle (FIGAM).

À partir de 1998, une réflexion est menée avec l'ensemble des acteurs. Elle confirme la nécessité d'institutionnaliser la structure faïtière du réseau. Un plan est alors défini, qui a pour objectif de mener le réseau vers une autonomie complète aux plans financier, organisationnel et juridique, ainsi que vers un niveau de performance technique élevé. La création de l'UNICECAM (Union interrégionale des caisses d'épargne et de crédit agricole mutuelles), sous une forme provisoire, a été la première étape de cette institutionnalisation en avril 2000.

Le schéma retenu à partir de 2002 et qui correspond à la deuxième étape, donne à l'UNICECAM, association mutualiste, la fonction de représenter ses membres et de définir la politique et les orientations stratégiques du réseau. La ges-

tion technique et financière du réseau CECAM a été déléguée à ICAR de 2001 à 2005. Actuellement, elle est confiée à INTERCECAM SA, entité juridique distincte de l'UNICECAM, avec un capital associant les mutuelles régionales, leur union interrégionale, ainsi que d'autres partenaires financiers, locaux et étrangers.

Dans sa phase actuelle d'institutionnalisation, le réseau CECAM est donc constitué par :

- les membres sociétaires des caisses de base CECAM ;
- les caisses de base CECAM ;
- les unités régionales des caisses CECAM ou URCECAM ;
- l'UNICECAM, qui est une fédération des URCECAM et qui assure la représentation juridique du réseau CECAM ;
- l'INTERCECAM, qui apporte des services communs au réseau en matière de gestion, centralise sa trésorerie et assure son refinancement global.

L'AFD est intervenue à partir de l'année 2000, par l'octroi d'une subvention de 3,8 millions EUR en cofinancement avec l'UE. Le projet avait pour objectif la densification et l'extension du réseau, ainsi que la structuration et le renforcement des capacités. Une partie de la subvention a financé l'appui à la CSBF pour renforcer ses capacités de réglementation et de supervision du secteur. En outre, l'AFD a octroyé une garantie de 750 000 EUR à une ouverture de crédit de 4 milliards MGA accordée en 2006 par les banques BNI et BOA aux CECAM. Les banques ont renouvelé cette autorisation en 2007 en l'augmentant à hauteur de 5,9 milliards MGA, toujours avec la garantie ARIZ, renouvelée en mai 2007. Un nouveau concours est en cours d'instruction.

Statut

L'UNICECAM est une institution financière régie par la loi 96-020. Elle a obtenu l'agrément de la CSBF en mai 2000 et elle regroupe actuellement :

- six URCECAM : Vakinankaratra, Itasy, Bongolava, Amoron'Imania, Ivon'Imerina et Sofia ;
- deux antennes : Menabe et Marovatana.

L'UNICECAM assume directement la responsabilité d'organe central du réseau devant la CSBF et assure :

- la définition des orientations générales du réseau CECAM ;
- la formation des élus ;
- la surveillance du respect des règles professionnelles et internes ;
- la représentation du réseau.

INTERCECAM SA a obtenu l'agrément de la CSBF en juin 2005. Elle a pour missions :

- d'apporter aux URCECAM des services communs en matière d'organisation comptable et informatique, d'administration et de gestion des ressources humaines ;

- de veiller à la cohésion du réseau et d'assurer le bon fonctionnement des URCECAM par l'adoption et le contrôle du respect des procédures et règles internes communes en matière de services financiers ;
- de contrôler le respect des règles législatives, réglementaires, prudentielles et de prendre toutes mesures nécessaires notamment pour préserver la solvabilité et la liquidité de chaque URCECAM ainsi que de l'ensemble du réseau ;
- d'assurer la bonne organisation comptable du réseau, de préparer l'établissement périodique des états financiers de chaque entité et des différents périmètres de consolidation ;
- d'assurer l'audit interne de second niveau (inspection régionale) et de troisième niveau (audit interne) sur le plan administratif, technique et financier des URCECAM ;
- d'assurer la centralisation de la trésorerie du réseau CECAM et effectuer le placement des excédents de trésorerie ;
- d'assurer le refinancement global du réseau CECAM en s'engageant à trouver les ressources nécessaires pour le financement des emplois du réseau conformes aux budgets annuels adoptés.

Activités

Au 31 mars 2007 (source APIFM), le réseau CECAM représente :

- 181 caisses ;
- 96 417 adhérents (66 952 hommes, 27 008 femmes et 2 457 personnes morales) ;

- un encours de crédit de 13,4 milliards MGA (5,3 millions EUR) ;
- un total de dépôts de 4,9 milliards MGA (1,9 million EUR) dont 1,3 milliard MGA (0,5 million EUR) à vue, 3,5 milliards MGA (1,35 million EUR) à terme et 0,1 milliard MGA (0,05 million EUR) sur des plans d'épargne.

Caractéristiques des crédits

Le portefeuille CECAM compte dix produits de crédit et trois produits d'épargne. Il repose essentiellement (88 % en 2006) sur trois principaux crédits :

- le crédit GCV 43 %
- le crédit productif 24 %
- la LVM 21 %

Le **crédit GCV** a pour principales caractéristiques :

- une durée de cinq à 10 mois pour le riz paddy et de quatre à 10 mois pour les autres produits avec un calendrier fixé par région ;
- un plafond de 20 millions MGA par emprunteur et un plafond de 75 % (paddy) ou 65 % (autres produits) de la valeur du stock ;
- des taux d'intérêt distincts pour les producteurs (3 % par mois) et pour la collecte (3,5 % par mois) y compris pour les paysans ayant acheté la 2^e partie de leur stockage ;
- un remboursement en une ou plusieurs échéances ;
- une garantie portant sur 100 % des produits stockés ;
- l'achat de parts sociales variables pour un montant dégressif de 5 % calculé sur la base du montant du prêt.

Le **crédit productif** correspond à un prêt avec :

- une durée comprise entre trois et 12 mois (sept mois pour la riziculture) et un remboursement en une ou plusieurs échéances ;
- un plafond de 3 millions MGA ;
- un taux d'intérêt de 3 % par mois ;
- une contribution de 1 % du crédit à un fonds de garantie décès ;
- des garanties à hauteur de 150 % du crédit (capital + intérêts) ;
- un autofinancement de 25 % en nature.

Concernant la **location vente mutualiste**, le réseau CECAM acquiert un bien choisi par le sociétaire qui en fait la demande. Le bien est remis au sociétaire qui en devient locataire moyennant :

- un apport personnel qui est de 10 % de la valeur du bien si c'est du matériel agricole et de 10 à 30 % selon les autres cas ;
- un plafond de 10 millions MGA ;
- une garantie d'un montant équivalant à une fourchette allant de 50 à 150 % de la valeur du bien ;
- le versement régulier d'un loyer, avec un taux d'intérêt de 2,5 à 3,5 % pendant une durée pouvant aller de trois à 36 mois.

À ces trois crédits principaux s'ajoute également le **crédit social**, conçu pour faire face aux besoins de trésorerie urgents, imprévus et/ou non productifs (santé, décès, scolarisation...). D'autres crédits d'investissement sont en expérimentation à échelle réduite : crédit cultures pérennes, achat et aménagement de terrain cultivable.



Grenier Commun Villageois Menabe – GCLD

Annexe B. Présentation de VOLA MAHASOA

Origine et historique

Au deuxième semestre 1996, le CIDR, une ONG spécialisée comme opérateur de microfinance, a réalisé, sur financement du ministère français des Affaires étrangères (MAE), une étude de faisabilité d'un programme de crédit rural dans le sud-ouest malgache. L'étude a conclu à l'opportunité d'étendre, moyennant quelques adaptations méthodologiques, le système de crédit solidaire mis en place précédemment par le CIDR dans le Moyen-Onilahy.

Depuis avril 1997, le financement du programme d'extension de Vola Mahasoa sur le sud-ouest est assuré par l'AFD sous la maîtrise d'ouvrage de l'APEM et la maîtrise d'œuvre du CIDR. L'AFD a contribué au développement de Vola Mahasoa en mettant en place une première subvention de 1 160 000 EUR en avril 1997 puis une seconde subvention de 1 600 000 EUR en février 2002.

Dans le cadre de ce programme, Vola Mahasoa a élargi ses interventions en 1996 sur les zones d'Ankililoaka et du Bas-Onilahy et, en 1997, sur la zone de Sakaraha. En septembre 2000, Vola Mahasoa a ouvert une agence sur Tuléar-Ville sur un financement du projet Micro Start (PNUD) (subventions pour investissements, fonctionnement et fonds de crédit) avec pour clientèle cible les femmes économiquement actives de l'agglomération.

La Banque africaine de développement (BAfD) a engagé au deuxième semestre 2003 un projet de réhabilitation du périmètre irrigué dans le Bas-Mangoky avec un volet micro-crédit dont la maîtrise d'œuvre est confiée au CIDR. Ce volet est en cours d'intégration au sein de Vola Mahasoa.

Statut

Vola Mahasoa est une institution de microfinance non mutualiste. Elle a fonctionné au départ sous couvert d'un projet du CIDR²¹, avant de prendre en novembre 2006 la forme juridique de société anonyme, avec conseil d'administration.

La SA Vola Mahasoa a pour actionnaires l'APEM (60 %) et le CIDR (40 %). Les actifs et passifs des projets Vola Mahasoa et Bas-Mangoky, ainsi que le personnel salarié, ont

été transférés à la société anonyme respectivement aux dates du 1^{er} janvier 2007 et du 16 mars 2007.

Une demande d'agrément a été déposée à la CSBF en août 2007 en catégorie 2.

21 Le CIDR dispose d'un accord de siège à Madagascar.

Activités

Fin 2006, Vola Mahasoa travaillait sur quatre agences (Ankililoaka, Bezaha, Sakaraha et Tuléar) avec environ 6 400 clients regroupés en 1 200 groupes ayant bénéficié d'un volume de crédits octroyés de 2 070 millions MGA pendant l'année.

En 2006, le projet de microfinance dans le Bas-Mangoky a octroyé un volume de crédit de 380 millions MGA et dégagé un résultat net positif. À fin 2006, le projet desservait 260 groupes de caution solidaire représentant 1 500 clients.

Vola Mahasoa ne collecte pas d'épargne pour l'instant.

Caractéristiques des crédits

Actuellement, l'offre de crédit de Vola Mahasoa est constituée de crédits productifs en milieu rural (agriculture, élevage, artisanat), de crédits petit commerce, de crédits micro-entreprises ou grands commerçants et de crédits « stockage et commercialisation » essentiellement octroyés dans le cadre d'un projet pilote en partenariat avec la Maison des paysans (MdP). La méthodologie appliquée est celle du groupe de caution solidaire, fédéré au sein d'un intergroupe ou d'une association à Tuléar.

Une offre de LVE vient également de démarrer. Par ailleurs, la mise en place de crédits individuels, de crédits scolaires et de crédits d'urgence est prévue.

Le **crédit productif** se caractérise par un produit unique et simple :

- montant : de 50 000 à 250 000 MGA ;
- durée : de trois à 12 mois ;
- remboursement : *in fine* ou par échéances ;
- taux : 3,5 % le mois avec une remise d'intérêt de 0,5 % en cas de remboursement à échéance (sauf agence du Bas-Mangoky : 4,0 % le mois avec une remise d'intérêt de 0,5 % en cas de remboursement à échéance, calcul dégressif sur le capital restant dû) ;
- dépôt de garantie : 10 % du montant du crédit octroyé.

Dans les agences d'Ankililoaka, de Sakaraha et du Bas-Mangoky, un sous-produit appelé « crédit culture de rente » a été distingué. Il correspond à la culture de l'oignon lancée avec l'appui de la MdP en 2006 dans les deux premières agences et à la culture du pois du cap dans la troisième. Ce crédit présente les mêmes caractéristiques que le « crédit productif », mais avec des montants moyens octroyés ou des durées de crédit qui peuvent varier.

Mis en place à titre expérimental au cours de l'année 2000, le **crédit « petits commerces »** concerne principalement les gros bourgs ruraux, sauf sur Sakaraha, où il existe une activité relativement développée dans ce domaine y compris en milieu rural. Ce crédit constitue, avec quelques variantes, la principale offre proposée aux femmes de Tuléar-Ville, qui s'intitule « crédit avec éducation » :

- montant : 50 000 à 300 000 MGA ;
- durée : de quatre à six mois ;
- remboursement : par échéances mensuelles en milieu rural et hebdomadaires à Tuléar ;
- taux : 3,5 % par mois (4,0 % par mois à Tuléar) avec une remise d'intérêt de 0,5 % en cas de remboursement à échéance (sauf agence du Bas-Mangoky : 4,0 % le mois avec une remise d'intérêt de 0,5 % en cas de remboursement à échéance, calcul dégressif sur le capital restant dû) ;
- dépôt de garantie : 10 % du montant du crédit octroyé.

Le **crédit micro-entreprise**, principalement destiné aux gros commerçants et à quelques micro-entrepreneurs, présente les caractéristiques suivantes :

- montant : 300 000 à 800 000 MGA ;
- durée : de cinq à 12 mois ;
- remboursement : par échéances mensuelles en milieu rural et bihebdomadaires à Tuléar ;
- taux : 3,5 % par mois (4,0 % par mois à Tuléar) avec une remise d'intérêt de 0,5 % en cas de remboursement à échéance (sauf agence du Bas-Mangoky : 4,0 % le mois avec une remise d'intérêt de 0,5 % en cas de remboursement à échéance, calcul dégressif sur le capital restant dû) ;
- dépôt de garantie : 10 % du montant du crédit octroyé.

Le **crédit « stockage et commercialisation »** est peu développé faute de magasins de stockage adaptés dans les zones d'intervention. Une action pilote d'offre « stockage et commercialisation » a été mise en place à titre expérimental en 2005 pour les membres de la MdP qui doivent constituer des groupes de caution solidaire clients de Vola Mahasoia :

- montant : entre 150 000 et 400 000 MGA (70 % maximum de la production avec la même logique que les autres crédits de Vola Mahasoia) ;

- durée : trois à quatre mois ;
- remboursement : *in fine* ;
- taux : 3,5 % le mois avec une remise d'intérêt de 0,5 % en cas de remboursement à échéance ;
- garantie : sécurisation du stock dans le magasin de stockage collectif.

L'offre de **location-vente équipement** concerne principalement l'acquisition de matériel agricole, ainsi que d'équipement de production du type décortiqueuse, générateur, équipement solaire, congélateur, sur les bases suivantes :

- montant : 100 000 à 8 000 000 MGA (80 % maximum du montant d'achat, avec la même logique que les autres crédits Vola Mahasoia) ;
- durée : 24 mois ;
- remboursement : par échéances mensuelles ;
- taux : 3,0 % par mois (calcul dégressif sur le capital restant dû) ;
- garantie : équipement acheté.



Caisse de Vola Mahasoia – Tuléar – Crédit photographique : G.Chauvière le Drian.



Annexe C. Présentation du réseau TIAVO

Origine et historique

Les premières mutuelles rurales TIAVO ont été créées sur Fianarantsoa en 1996, avec l'assistance technique du WOCCU. Après le départ du WOCCU en décembre 1998, le réseau a été géré par le PMF (Banque mondiale) – qui consiste à mailler le territoire malgache de réseaux mutualistes à caractère provincial – jusqu'à ce que l'IRAM en reprenne la gestion technique, en détachant en 1999 l'un de ses agents à la direction du réseau. Depuis 2006, l'IRAM s'est écarté pour laisser place à un autre opérateur, ICAR. La direction générale de TIAVO est assurée par un agent détaché par une caisse régionale du CA.

Le réseau TIAVO est un réseau de caisses mutuelles d'épargne et de crédit localisées dans la province de Fianarantsoa, y compris la côte sud-est. La méthodologie de référence est celle du modèle anglo-saxon de petite coopérative, avec collecte d'épargne préalable au crédit. Les caisses (40 en 2004, 50 en 2005) se sont développées à par-

tir de l'épargne mais ont rapidement connu un problème de croissance : la province est rurale, pauvre, étendue et peu monétarisée. Les coûts de structure et de suivi sont élevés. Ce constat opéré sur un réseau rural qui ne se développe pas, à la différence des caisses urbaines, a conduit le conseil d'administration de l'union FITIA à arrêter, fin 2005, de nouvelles orientations. Décision a été prise de sortir du principe d'épargne préalable mais de maintenir l'objectif de cible rurale, tout en assurant la rentabilité. Cela passe notamment par la définition de produits à potentiel de rentabilité adaptés à la clientèle cible et par une gouvernance stable : bonne représentation des élus, ressources humaines adaptées, bon système d'information, renforcement du contrôle interne.

L'AFD intervient indirectement auprès du réseau TIAVO par une garantie ARIZ sur un prêt de la BOA accordé en 2007 pour un montant de 1 milliard MGA (400 000 EUR).

Statut

Les caisses TIAVO sont représentées par l'union FITIA – association régie par l'ordonnance 60-133 et par la loi du 4 septembre 1996 portant réglementation des activités et organisation des institutions financières mutualistes. L'agrément de la CSBF a été obtenu en février 2001.

Dotée d'une caisse centrale, l'union FITIA gère les excédents de trésorerie des caisses de base et les refinance.

Activités

Au 31 décembre 2006, le réseau TIAVO représente :

- 11 mutuelles auxquelles sont rattachés 62 sections et guichets ;
- 33 481 adhérents dont 16 896 hommes, 3 458 femmes et 3 458 personnes morales ;
- un encours de crédits de 2,3 milliards MGA (0,9 million EUR) ;
- un montant des dépôts de 2,3 milliards MGA (0,9 millions EUR) dont 1,5 milliard MGA (0,6 million EUR) à vue.

Caractéristiques des crédits

Le portefeuille crédit est aujourd'hui structuré selon trois segments de clientèle : les particuliers, les professionnels et l'agriculture. Il est déconnecté de l'épargne pour tous les produits sauf pour le crédit avec éducation (CAE) et les crédits court terme particuliers et professionnels.

Le développement de l'activité de crédit se fait maintenant en grande partie sur des produits qui comportent des garanties réelles et mobilisables. Les produits « stockage » et « crédit-bail » entrent dans cette catégorie. En 2004, le crédit-bail n'était pas un produit développé sur TIAVO et le crédit stockage était encore peu proposé. Ces deux produits ne représentaient alors que 5 % du portefeuille. Ils sont appelés à en représenter la majeure partie. L'intensification du crédit

va ainsi se faire pour une bonne partie en zone rurale et sur du crédit à l'agriculture.



Tiavo à Fianarantso – Crédit photographique : G.Chauvière le Drian.

Annexe D. Présentation de MAHAVOTSE

Origine et historique

Sur cofinancement de l'UE et du MAE français, le GRET – association professionnelle de solidarité internationale – met en œuvre un important projet de sécurité alimentaire dans la région de l'Androy (sud-est de Madagascar) : le projet OS. La finalité de ce projet est d'enclencher un processus de développement pour accroître la sécurité alimentaire de façon pérenne dans cette région, soumise de façon structurelle à d'importantes crises alimentaires. Le projet OS a démarré en 2002. Il est structuré autour de quatre axes : le développement agricole, le développement local, la diversification économique et la microfinance. Ce dernier volet a été conçu dès l'origine (personnel, procédures, système d'information...) de façon indépendante des trois autres, dans la perspective de sa transformation ultérieure en IMF autonome.

Issu du volet microfinance d'OS, Mahavotse a pour objectif spécifique de pérenniser une offre de produits et de services financiers de proximité adaptée et accessible aux populations rurales et urbaines de l'Androy.

Mahavotse octroie des crédits à des groupes solidaires selon le modèle mis en place par le GRET au Cambodge. Les Antandroys qui peuplent la région sont réputés pour la force et la richesse de leurs traditions et leur bonne cohésion sociale, ce qui donne une assise aux interventions de ce type.

L'enjeu pour Mahavotse est d'atteindre l'équilibre financier en décembre 2008.

L'AFD accompagne la professionnalisation et l'autonomisation de Mahavotse par une subvention de 1,36 million EUR sur trois ans, octroyée en mars 2007, qui couvre les investissements, l'assistance technique et des missions externes, une partie des dépenses de fonctionnement ainsi que le fonds de crédit. Cette subvention a été octroyée dans un premier temps au GRET avec une perspective de substitution à la société anonyme Mahavotse dès que celle-ci sera créée.

Statut

Le projet prévoit sa transformation en société anonyme et le dépôt d'une demande d'agrément auprès de la CSBF. Les

démarches correspondantes étaient en cours à la date de rédaction de ce rapport.

Activités

À fin juin 2007, Mahavotse compte un peu plus de 13 800 emprunteurs actifs pour un encours de crédit de 755 millions MGA (soit environ 302 000 EUR). Elle intervient dans 65 villages en milieu rural et semi-rural et compte

quatre agences en milieu urbain (Ambovombe, Amboasary, Antanimora et Tsihombe). Le taux de pénétration dans la zone d'intervention se stabilise à 12 %.

Caractéristiques des crédits

Mahavotse a développé deux produits financiers axés sur la caution solidaire – le crédit solidaire centralisé (CSC) et le crédit solidaire décentralisé (CSD) – en se basant sur l'expérience d'AMRET, au Cambodge, qui a donné lieu à un certain nombre d'adaptations (mise en place de fourchettes de crédit au lieu de montants fixes, allègement du double oui entre l'agent et le comité de crédit pour les prêts de faible montant...). Le crédit solidaire est décentralisé en milieu rural ou dans les bourgs et centralisé dans les villes.

- CSD : la caution solidaire est élargie au niveau du village représenté par un comité de crédit villageois, élu par les emprunteurs. Les octrois et les remboursements sont réalisés sur place par un agent de crédit qui assure un suivi de proximité ;
- CSC : une agence est mise en place, dans laquelle sont centralisées les opérations d'information aux futurs emprunteurs, d'octroi et de remboursement des crédits. Le groupe solidaire est constitué d'emprunteurs issus d'un même « bloc », zone géographique qui provient d'un découpage des quartiers de la ville.

Les groupes créés s'organisent autour d'intergroupes ou comités de crédit qui imposent une caution mutuelle pour l'ensemble des groupes. Il n'y a pas de renouvellement de

crédit tant que l'ensemble des crédits ne sont pas remboursés.

Décision a été prise depuis avril 2006 de lancer en phase pilote un produit « crédit individuel » d'un montant plus important que les précédents et assorti de garanties matérielles. Le taux d'intérêt appliqué est de 4 % par mois calculé de manière dégressive, comme pour les autres catégories de crédit. Des critères de sélection ont été mis en place, avec notamment la nécessaire participation préalable à trois cycles de crédit solidaire, une assurance décès de 2 % et une garantie de 120 % du montant du crédit.



Groupe d'un village couvert par Mahavotse
Crédit photographique : G. Chauvière le Drian.

Annexe E. Réglementation des IMF malgaches

Catégorie	MUTUALISTES			NON MUTUALISTES				
	1	2	3	1	2	3		
Formes juridique	Coop.	Coop.	Coop.	Ass.	SARL	SA	SARL	SA
Crédit court terme	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Crédit moyen terme	/	OUI	OUI	/	OUI	OUI	OUI	OUI
Crédit long terme	/	/	OUI	/	/	/	OUI	OUI
Dépôts des membres	OUI	OUI	OUI	/	/	/	/	/
Dépôts du public	/	/	/	/	/	OUI	/	OUI
Opérations connexes	/	OUI	OUI	/	OUI	OUI	OUI	OUI
Capital minimum (millions MGA)	/	Base : 15 Union : 60 Fédération : 100	Base : 300 Union : 500 Fédération : 1 000	/	60	200	700	700
Capital minimum en EUR	/	Base : 5 800 Union : 23 200 Fédération : 40 000	Base : 120 000 Union : 200 000 Fédération : 400 000	/	23 200	80 000	280 000	280 000
Part sociale minimum en MGA	/	5 000	20 000	/	20 000	20 000	20 000	20 000
Part sociale minimum en EUR	/	2	8	8	8	8	8	8

Annexe F. L'Agence Française de Développement et la microfinance

L'AFD est intervenue dans le secteur de la microfinance pour la première fois en 1988. Depuis, elle a financé 50 projets dans de nombreux pays pour 267 millions EUR.

L'AFD a essayé de tirer les enseignements du passé et a ainsi défini une stratégie de financement du secteur de la microfinance dont les grands principes sont les suivants :

- **diversifier les approches pour tenir compte des contextes**

L'AFD a soutenu ou soutient une quarantaine de projets ou d'institutions de microfinance de tout type (mutualistes ou non, micro-banque, association autogérée...). L'expérience montre qu'il n'y a pas un modèle unique de réussite et les *success stories* ont pris des formes diverses. L'un des points importants est l'adaptation au contexte local, notamment en termes de produits proposés par l'IMF ;

- **mettre l'accent sur la viabilité financière et institutionnelle des IMF**

L'équation est simple : viabilité financière = pérennité de l'IMF = pérennité de l'offre de services financiers pour les populations. L'un des éléments essentiels de succès est l'accent mis par l'IMF sur l'atteinte de la viabilité financière. C'est possible même si cela peut sembler difficile : il existe des IMF financièrement viables s'adressant à des populations rurales très pauvres dans des régions où les

coûts d'approche (régions faiblement peuplées) et les coûts des facteurs sont plus élevés.

L'AFD finance donc des IMF qui (i) donnent la priorité à l'objectif d'équilibre financier (taux d'intérêt compatibles avec la recherche de l'équilibre financier) ; (ii) se dotent d'une gouvernance solide ; et (iii) s'inscrivent dans les cadres juridiques et réglementaires nationaux ;

- **contribuer au renforcement de cadres juridiques et réglementaires adaptés à la microfinance**

L'AFD apporte son appui financier aux autorités monétaires pour qu'elles construisent des cadres juridiques et réglementaires adaptés à ce secteur d'activités, différent du secteur bancaire classique ;

- **contribuer à la diversification des produits proposés par les réseaux de microfinance**

D'autres services financiers intéressent aussi les clients des IMF, comme par exemple la micro-assurance, l'épargne, les transferts de fonds (pour les migrants notamment) ;

- **proposer les produits de financement les plus adaptés pour accompagner les différentes phases de développement des IMF (démarrage, expansion, consolidation...).**

Annexe G. L'AFD et la microfinance à Madagascar

La microfinance à Madagascar a connu ces dix dernières années une croissance très importante qui s'est traduite par l'extension de la couverture territoriale, le renforcement de la structure financière des institutions ainsi que l'augmentation du nombre de bénéficiaires (qui a triplé depuis cinq ans pour atteindre 300 000 emprunteurs fin 2006) et du volume de microcrédit (20 millions EUR fin 2006).

Le groupe AFD appuie le développement de réseaux de microfinance qui touchent une population n'ayant pas accès au système bancaire classique. La stratégie du groupe AFD dans le secteur de la microfinance est de contribuer au développement, au professionnalisme, à l'institutionnalisation et à l'autonomisation financière de ces institutions. Les interventions sont diversifiées – appui à différents types de méthodologies (mutualistes ou non) – et tentent de s'adapter aux besoins.

Appuis directs (subventions, prêts)

Du fait de l'histoire relativement récente de la microfinance à Madagascar, l'AFD intervient jusqu'à présent essentiellement sous forme de subventions, qui ont pour objectif d'aider certaines IMF à atteindre une viabilité financière et institutionnelle. À Madagascar, quatre IMF sont concernées : CECAM, ADÉFI, VOLA MAHASOA et MAHAVOTSE depuis 2006.

● CECAM

Financement AFD 3,6 M EUR sur la période 2000-2006

Que finance l'AFD ? Plan stratégique du réseau

Ce réseau, implanté dans neuf régions, est l'un des principaux réseaux apportant des services financiers au monde

rural malgache : il comptait 180 points de vente et 90 000 membres fin 2006. Il constitue un levier important pour le développement de l'économie agricole et rurale et pour le développement de la sécurité alimentaire. L'AFD a appuyé le plan stratégique du réseau qui a atteint l'autonomie sur le plan financier, organisationnel et juridique ainsi qu'un niveau de performance technique élevé.

Un prêt de 2 millions EUR chacun, à des conditions concessionnelles et remboursables en MGA, devrait être accordé à CECAM pour le refinancement de son activité de crédit et le renforcement de sa structure financière.

● ADÉFI

Financement AFD 2 financements successifs de 1,4 et 1,6 M EUR (le dernier sur 2002-2006)

Que finance l'AFD ? Plan de développement, création du guichet PME

ADÉFI est une institution financière mutualiste de financement des micro-entreprises et des PME créée en 1995. Elle est implantée dans les huit principales villes de Madagascar. L'AFD a financé le programme élaboré par ADÉFI pour la création d'un guichet PME. Ce guichet a pour objectif de permettre le financement des besoins d'équipement de PME malgaches de petite taille, notamment par un nouveau type de crédit, d'une durée plus longue (entre 24 et 36 mois) et un plafond de montant plus élevé (jusqu'à 20 millions MGA, soit environ 8 000 EUR).

Un prêt de 2 millions EUR chacun, à des conditions concessionnelles et remboursables en MGA, devrait être accordé à ADÉFI pour le refinancement de son activité de crédit et le renforcement de sa structure financière.

● **Vola Mahasoa**

Financement AFD 2 financements successifs de 1,2 et 1,6 M EUR

Que finance l'AFD ? Le plan d'autonomisation financière et technique ainsi que l'institutionnalisation de Vola Mahasoa (création d'une société anonyme)

Vola Mahasoa est centrée sur une population rurale pauvre dans la région sud-ouest de Madagascar. Son intervention est axée sur un travail avec des groupes de caution solidaire et sur des crédits d'un montant faible et progressif.

L'APEM et le CIDR ont élaboré un plan de développement et d'autonomisation de Vola Mahasoa, mis en œuvre sur financement de l'AFD.

Les bons résultats obtenus par cette institution tendent à prouver qu'il est possible d'autonomiser une institution qui apporte des services financiers à une population très défavorisée. Vola Mahasoa s'est transformée en SA, avec comme actionnaires l'APEM et le CIDR.

● **Mahavotse**

Financement AFD 1,36 M EUR sur la période 2006-2009

Que finance l'AFD ? Plan stratégique du réseau => autonomie financière, organisationnelle et juridique fin 2008

Ce réseau, implanté dans l'Androy, l'une des régions les plus déshéritées de Madagascar, est issu d'un projet de sécurité alimentaire financé par l'UE. En phase de développement et d'extension, Mahavotse s'est donné comme objectif d'atteindre fin 2008 son autonomie financière, de renforcer ses capacités professionnelles et de devenir une institution agréée, par transformation en société anonyme. L'enjeu est de parvenir à un encours de 25 000 clients en 2008 (15 000 aujourd'hui), avec une diversification des produits et des services proposés.

Le GRET joue non seulement un rôle d'opérateur mais aussi d'investisseur majoritaire dans Mahavotse, aux côtés de deux investisseurs privés, spécialisés dans le secteur de la microfinance – Lafayette Participations et Investisseur et partenaire pour le développement (I&P).

Des garanties ARIZ

En 2007, l'AFD a apporté un total de 2 MEUR de garantie ARIZ pour couvrir un risque de 5,6 MEUR d'emprunts d'IMF auprès des banques malgaches – contre un montant de garantie en 2006 de 1,5 MEUR.

À Madagascar, quatre IMF sont concernées : CECAM, ADÉFI, SIPEM et TIAVO depuis 2007. Les prêts garantis à ces IMF ont été accordés par trois différentes banques : BOA, BFV et BNI.

CSBF

En complément de ces subventions directes aux IMF, l'AFD a apporté son appui sous forme de subventions à la CSBF, l'autorité de contrôle du secteur financier : 230 000 EUR ont été mis à sa disposition afin de l'aider à exercer son contrôle sur le secteur de la microfinance. Cet appui a également financé des formations en faveur de cabinets d'audit intervenant dans ce secteur, notamment ceux devant assurer des fonctions de commissaires aux comptes.

Les outils de financement proposés pour les IMF

• **Subventions au démarrage des IMF**

L'AFD apporte des subventions à des IMF en création pour leur permettre d'atteindre leur autonomie financière et technique. La subvention finance en général de l'assistance technique, des expertises (études juridiques notamment), une partie du fonds de crédit initial et de l'équipement (informatique, bureau, véhicules...).

- Garanties d'emprunt d'IMF auprès des banques

L'objectif est d'aider les IMF à trouver des ressources auprès du système bancaire. Le fonds de garantie ARIZ peut garantir des prêts accordés par les banques locales à des réseaux de microfinance agréés par l'autorité compétente et ayant atteint un certain niveau de maturité.

ARIZ peut garantir jusqu'à 50 % du prêt consenti par la banque dans la limite de 1,5 million EUR, ou de 2 millions si le prêt est consenti par deux banques. Le coût de la garantie est de 2 % de l'encours garanti. Les prêts concernés courent sur un an minimum et les ouvertures de crédit sont éligibles.

Exemple : si une banque locale prête 1 MEUR à une IMF, l'AFD peut garantir jusqu'à 500 000 EUR, pour un coût de 2 % de l'encours garanti, soit 10 000 EUR par an.

- Prêts subordonnés en monnaie locale, à des conditions adaptées au plan d'affaire de l'IMF (facilité d'investissement en microfinance)

En complément des subventions, les IMF proches de l'autonomie financière ont besoin de ressources pour accompagner leur développement. Ces ressources permettent de financer une activité qui présente encore une part de risque élevé, ce qui engendre souvent une exigence de rémunération trop forte et non supportable pour l'IMF lors d'un financement par le secteur bancaire classique (rentabilité très différée). De plus, l'outil de subvention classique peut être inadapté pour appuyer les structures privées (effet d'enrichissement sans cause en cas de transfert en fonds propres aux structures privées...)

C'est pour répondre à ces besoins que l'AFD a créé un nouvel outil : la « facilité d'investissement en microfinance » qui lui permet de prendre des participations quasi fonds propres (prêt participatif) dans des IMF agréées, libellées en monnaie locale (le risque de change est supporté par l'AFD). Ce fonds multipays a été doté de 20 MEUR fin 2004.

Les conditions de rémunération et de remboursement, négociées dès le départ, sont fonction du type de structure appuyée, de son stade de maturité, du public touché, du degré d'implication du secteur privé et des performances de l'institution.

L'AFD peut ainsi appuyer les structures aux moments clés de leur existence, avec un retrait programmé au profit des investisseurs privés, le remboursement des fonds venant réabonder la facilité pour appuyer de nouvelles structures.

- Pour les investissements en fonds propres, l'AFD ne dispose pas d'outil direct. En revanche, elle est actionnaire de La Fayette Investissement (LFI), qui est un fonds d'investissement en microfinance de près de 14 MEUR. Ce fonds intervient dans la création d'IMF en zone urbaine et périurbaine en Afrique, en cofinancement avec la Société financière internationale (SFI), la Banque allemande de développement (KfW), la Société hollandaise pour le financement du développement (FMO) et la Banque européenne d'investissement (BEI). L'AFD a également pris une participation dans Microcred qui est notamment l'actionnaire de référence de Microcred Madagascar.

Annexe H. Problématiques transversales

1 - La question des taux

On s'interroge de manière récurrente pour savoir si l'agriculture est capable de supporter des prêts aux conditions du marché. De nombreux pays développés, dont la France, ont fait ou font usage de bonifications de taux d'intérêt pour financer l'agriculture. De même, dans les années 1960 et 1970, les banques publiques de développement ont également largement financé l'agriculture des pays du sud à travers des financements concessionnels proposés par les États. Le système a été interrompu par la faillite de la plupart de ces banques de développement. De plus, le coût de la bonification s'est révélé insoutenable pour les finances publiques des États concernés. La communauté financière internationale (voir CGAP, 2005 par exemple) exprime de très fortes réserves sur les mécanismes de bonification des crédits à la clientèle des IMF.

Les principaux arguments avancés contre la bonification sont les suivants :

- concurrence déloyale avec les établissements qui choisissent de maintenir un taux réel de marché. Cela est moins avéré lorsqu'un appel à propositions est lancé à l'ensemble des établissements ou lorsqu'un outil de place est créé ;
- difficulté du retour à des conditions de marché une fois la bonification terminée. C'est notamment le cas lorsque la bonification repose sur des subventions de bailleurs de fonds et non sur des ressources nationales pérennes ;
- risque de confusion entre crédit et subvention, avec recrudescence probable des impayés. Il faut souligner que les IMF à Madagascar ont des difficultés à faire intégrer par leur clientèle la nécessité d'un remboursement dans des régions marquées par une antériorité de projets avec des volets d'avance et de prêts sans inté-

rêt, qui n'ont jamais été remboursés ni parfois même recouverts ;

- marché du crédit suffisamment porteur pour qu'il soit inutile de l'étendre artificiellement par des bonifications.

À l'inverse, les partisans d'une telle politique mettent en avant :

- la faible rentabilité des activités agricoles. À ce niveau, la question est de savoir si la bonification d'intérêt est la meilleure manière d'améliorer cette rentabilité. Par exemple, l'amélioration du réseau de transport peut être un excellent levier en permettant à la fois une réduction du coût des approvisionnements en intrants et une amélioration des conditions de vente des récoltes. De plus, les rabais apportés par les taux bonifiés peuvent se révéler négligeables par rapport à l'ensemble des coûts de production des agriculteurs et donc ne pas résoudre le problème fondamental de la production agricole ;
- le poids des intérêts qui est d'autant plus lourd que la durée du concours est longue, ce qui freine l'investissement productif. La subvention doit favoriser l'équipement des exploitations agricoles. Ce point donne également lieu à débat, car cette politique peut conduire à des investissements inappropriés par rapport aux conditions techniques d'exploitation (taille des parcelles, techniques culturales).

Une évaluation conduite récemment au Brésil sur un programme de bonification d'intérêt de crédits de campagne et d'investissement (Abramovay, université de Sao Paulo) et présentée lors du colloque FARM, tenu à Paris fin novembre 2007, confirme les risques de dérive de tels programmes. Elle fait ressortir en effet trois problèmes : des subventions

excessives et mal dessinées, l'absence de lien entre la banque et les agriculteurs et des impayés très élevés en dépit des subventions.

Lors de ce colloque, des premiers éléments ont été présentés sur une expérience pilote conduite à Madagascar en partenariat avec une IMF sélectionnée sur appel à propositions. Cette expérience consiste à faire prendre en charge

par l'État, avec l'appui de bailleurs de fonds, une partie des intérêts ainsi qu'un appui technique pour la bonne utilisation des intrants acquis. L'offre est temporaire pour accélérer les décisions d'investissement et donc d'un coût limité pour l'État. Compte tenu des débats autour de ce type de programme, il y a un intérêt évident à mettre en place un dispositif de suivi-évaluation très rigoureux des actions conduites.

2 - La question des instruments de financement de la microfinance

La dernière revue de l'efficacité de l'aide pour la microfinance à Madagascar (CLEAR ; CGAP, 2005) souligne que « *les instruments de financement pour la microfinance sont assez similaires aux instruments nécessaires au financement du secteur privé (par exemple, dons en assistance technique, garanties, prêts). Ils ont besoin d'être flexibles, adaptés au marché et souvent de taille relativement faible* ». L'AFD partage cette appréciation.

Conformément à son cadre d'intervention stratégique sur les systèmes financiers défini en juillet 2007, le groupe AFD (y compris PROPARCO²²) continue à privilégier des interventions directes au niveau des institutions dans des domaines où l'appui d'un bailleur présente une forte valeur ajoutée. Ces interventions cherchent la cohérence avec la stratégie nationale et la complémentarité des actions avec les autres bailleurs.

Les principaux axes retenus dans cette stratégie sont :

- la participation à la création d'IMF et à leur expansion, notamment dans les pays où l'accessibilité est faible et les IMF peu présentes ;
- l'accompagnement des IMF en milieu rural et dans les pays en sortie de crise ;
- le développement d'une offre de produits complémentaires des IMF existantes et financièrement équilibrés :

micro-assurance, crédits logement, services à la clientèle des migrants (transferts internationaux et intra-états, épargne logement, etc.) ;

- le renforcement des systèmes de gestion et d'information et le développement de l'utilisation des nouvelles technologies (y compris la téléphonie mobile qui peut être un outil de développement des transferts) ;
- le développement de l'accès des IMF aux financements en monnaie locale, soit à travers des crédits bancaires, soit par accès au marché financier.

Pour suivre cette stratégie, l'AFD propose un certain nombre d'outils qui permettent de répondre de façon différenciée aux besoins des IMF ayant atteint différents niveaux de développement.

En phase de *démarrage*, les activités de microfinance dans les zones difficiles sont souvent introduites grâce à des subventions qui servent de facteur déclenchant dans la décision. En phase d'*expansion*, c'est-à-dire lorsque les IMF se préoccupent d'élargir la gamme de leurs opérations et de leur clientèle, leur réussite leur permet de monopoliser une grande part du marché potentiel. Durant cette phase, les IMF continuent souvent de bénéficier de subventions pour le renforcement institutionnel, mais elles recourent aussi à des

22 Société de promotion et de participation pour la coopération économique.

prêts souples des bailleurs de fonds pour financer leur croissance : l'AFD peut alors intervenir *via* la facilité microfinance, qui offre cette flexibilité. En phase de *consolidation*, au cours de laquelle les IMF se focalisent sur leur viabilité et la pérennité des opérations, l'AFD pourra intervenir *via* des lignes de crédit octroyées aux banques locales ou des mécanismes de partage de risques, tels que la garantie ARIZ, afin d'encourager les institutions à se tourner vers les banques locales. Enfin, en phase d'*intégration*, les IMF font partie intégrante du système financier formel, réglementé, ce qui leur permet d'accélérer leur croissance. Pour les IMF les plus matures et

de taille significative, l'AFD peut alors intervenir *via* PRO-PARCO en fonds propres ou quasi fonds propres au sein de ces institutions.

Ainsi, la palette d'outils disponibles permet de faire face aux spécificités de l'intervention en milieu rural. L'AFD doit toutefois veiller à ne pas créer de distorsion de concurrence, en s'assurant de la complémentarité de ses produits en fonction de l'état de maturité des IMF, notamment dans des zones de recoupement où plusieurs IMF interviennent.

Annexe I. Liste des acronymes

ADéFI	Action pour le développement et le financement des micro-entreprises
AECA	Association d'épargne et de crédit autogérée
AFD	Agence Française de Développement
AGEPMF	Agence de gestion du programme de microfinance
AIM	Association des institutions de microfinance non mutualistes
APEM	Association pour la promotion de l'entreprise à Madagascar
APIFM	Association des institutions financières mutualistes
ARIZ	Assurance pour le risque des investissements
BAfD	Banque africaine de développement
BEI	Banque européenne d'investissement
BFV	Bankin'ny Fampanandrosoana ny Varotra
BIT	Bureau international du travail
BNI	Banque nationale de l'industrie
BOA	Bank of Africa
BTM	Bankin' Ny Tantsaha Mpamokatra
CA	Crédit agricole
CECAM	Caisse d'épargne et de crédit agricole mutuelle
CEM	Caisse d'épargne de Madagascar
CERISE	Comité d'échanges, de réflexion et d'information sur les systèmes d'épargne-crédit
CGAP	Groupe consultatif d'assistance aux pauvres (Consultative Group to Assist the Poor)
CIDR	Centre international de développement et de recherche
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CLEAR	Revue pays de l'efficacité de l'aide pour la microfinance (Country Level Effectiveness and Accountability Review)
CNMF	Coordination nationale de la microfinance
CSBF	Commission de supervision bancaire et financière
CSC	Crédit solidaire centralisé
CSD	Crédit solidaire décentralisé

DID	Développement international Desjardins
EAM	Entreprendre à Madagascar
FARM	Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde
FERT	Fondation pour l'épanouissement et le renouveau de la Terre
FIGAM	Fonds interrégional de garantie mutuelle
FMI	Fonds monétaire international
FMO	Société hollandaise pour le financement du développement
FOFIFA	Foibe Fikarohana momba ny Fampandrosoana ny eny Ambanivohitra
GCV	Grenier commun villageois
GEM	Groupement des entrepreneurs malgaches
GRET	Groupe de recherche et d'échanges technologiques
ICAR	Internationale de crédit agricole rural
IFM	Institution financière mutualiste
IMF	Institution de microfinance
IRAM	Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement
KFW	Banque allemande de développement
LVE	Location-vente d'équipements
LVM	Location-vente mutualiste
MAE	Ministère des Affaires étrangères (France)
MAP	Plan d'action pour Madagascar (Madagascar Action Plan)
MDP	Maison des paysans
MEFB	Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget
MGA	Ariary malgache
OP	Organisation paysanne
OS	Objectif sud
OTIV	Ombona Tahiry Ifampisamborana Vola
PAMF	Projet d'appui à la microfinance
PATFR/ADMMEC	Projet d'assistance technique aux finances rurales/Association pour le développement du mouvement mutualiste d'épargne et de crédit
PMF	Programme de microfinance

PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PROPARCO	Société de promotion et de participation pour la coopération économique
PSDR	Projet de soutien au développement rural
SAVA	Sambava, Antalaha, Vohémar et Andapa
SFI	Société financière internationale
SIG	Système d'information et de gestion
SIPEM	Société d'investissement pour la promotion de l'entreprise à Madagascar
SNMF	Stratégie nationale de la microfinance
TIAVO	Tahiry Ifamonjena Amin'ny Vola
UE	Union européenne
UNICECAM	Union interrégionale des caisses d'épargne et de crédit agricole mutuelles
URCECAM	Union régionale des caisses d'épargne et de crédit agricole mutuelles
WOCCU	Conseil mondial des coopératives d'épargne et de crédit

Annexe J. Liste des documents consultés

Études et rapports généraux

- CERISE (2003), *Enjeux et limites de la participation des bénéficiaires et des salariés dans la structure de gouvernance des institutions de microfinance*, Paris, mars.
- CERISE (2006), *Revue des pairs. Propos d'étape. Enseignements et interrogations sur les modes d'intervention en microfinance tirés de l'analyse du portefeuille du GRET*, Paris, juillet.
- CERISE/IRAM (2005), *Guide opérationnel d'analyse de la gouvernance d'une institution de microfinance*, CERISE/IRAM, juin.
- CGAP (2004), *Systèmes financiers inclusifs. Guide des bonnes pratiques*, Washington, D.C. décembre.
- CGAP (2007), "Beyond good intentions: measuring the social performance of microfinance institutions", *Focus note CGAP*, Washington, D.C., mai.
- CIDR (2000), *Analyse comparative des institutions de microfinance à base de membres en Afrique de l'Est et en Afrique de l'Ouest*, Autrêches.
- CIDR (2006), *Rapport d'activité*, Autrêches.
- Desjardins Développement international (2005), *Le financement agricole : un levier pour le développement des régions rurales*, septembre.
- GRET (2006), *Rapport d'activité*, Paris.
- LAPENU, C. (2001), *Adéquation entre l'offre des IMF et les besoins de l'agriculture familiale*, communication au séminaire de Dakar, 21-24 janvier 2002, CIRAD/CERISE, Montpellier.
- LAPENU, C. (2002), *La gouvernance en microfinance : grille d'analyse et études de cas*, CERISE, Paris, novembre.
- NAGARAJAN, G. et R.-L. MEYER (2005), *Rural Finance: Recent Advances and Emerging Lessons, Debates and Opportunities*, Ohio University, Athens, Ohio, juillet.
- Peer Review (2006), *Enseignements et interrogations sur les modes d'intervention en microfinance tirés de l'analyse du portefeuille du GRET*, CERISE, juillet.
- PIERRET, D. et F. DOLIGEZ (2005), « La gouvernance, nœud gordien de la microfinance ? », *BIM*, 26 juillet.
- PIERRET, D. (2003), *L'expérience du crédit bail au sein du réseau RAMPE*, Pôle microfinance, juillet.
- ROCK, R., M. OTERO et S. SALTZMAN (1998), *Principes et pratiques de la gouvernance en microfinance*, ACCION International, août.
- WAMPFLER, B. (2002), « Enseignements des expériences de leasing des CECAM (Madagascar) et de l'ANED (Bolivie) », *BIM n° 20*, 11 juin.
- WAMPFLER, B. et C. LAPENU (2002), *Comment adapter des services financiers aux besoins des exploitations familiales ? Méthodes d'analyse des besoins*, communication au séminaire de Dakar, 21-24 janvier, CIRAD/CERISE, Montpellier.

WAMPFLER, B., C. POURSAT et F. DOLIGEZ (2002), *Quels modes d'intervention pour améliorer la contribution de la microfinance au financement de l'agriculture ?*, communication au séminaire de Dakar, 21-24 janvier, CIRAD/CERISE, Montpellier.

Documents de politique et textes légaux malgaches

RÉPUBLIQUE DE MADAGASCAR (1996), *Loi 95-030 du 22 février 1996 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit dite « loi bancaire »*, présidence de la République, Antananarivo.

RÉPUBLIQUE DE MADAGASCAR (2004), *Document de stratégie nationale de la microfinance (DSNMF) 2004-2009*, Antananarivo, juin.

RÉPUBLIQUE DE MADAGASCAR (2005), *Loi 2005-016 du 29 septembre 2005 relative à l'activité et au contrôle des institutions de microfinance*, présidence de la République, Antananarivo.

RÉPUBLIQUE DE MADAGASCAR (2007), *MAP – Plan d'action Madagascar*, présidence de la République, Antananarivo.

RÉPUBLIQUE DE MADAGASCAR, MEFB (2007a), *Décret 2007-013 portant fixation du capital minimum des établissements de crédit et de la valeur nominale des titres de participation*, Antananarivo.

RÉPUBLIQUE DE MADAGASCAR, MEFB (2007b), *Décret 2007-012 fixant les formes juridiques des institutions de microfinance et les modalités de leur immatriculation au registre du Commerce et des sociétés*, Antananarivo.

RÉPUBLIQUE DE MADAGASCAR, MEFB (2007c). *Projet de stratégie nationale de la microfinance 2008-2012*, Antananarivo, 4 octobre.

Rapports et études Madagascar

ADÉCHOUBOU, M. et J. WOODFIN (2003), *Le secteur de la microfinance à Madagascar. Diagnostic et analyse des opportunités d'investissement*, PNUD-FENU, septembre.

AFD, Agence d'Antananarivo (2007), *L'AFD et la microfinance à Madagascar*, Antananarivo, mars.

ANDRIANTSIVALIANA, U. et J.-H. FRASLIN (2002), *Les CECAM de Madagascar fournissent une réponse adaptée aux besoins de financement des équipements agricoles : la location vente mutualiste*, communication au séminaire de Dakar, 21-24 janvier, CIRAD/CERISE, Montpellier.

BEAURES D'AUGÈRES, C. (2007), *Mieux valoriser le riz par la vente à la soudure après stockage avec crédit en grenier commun villageois : expérience des CECAM et de FIFATA à Madagascar*, Inter-réseaux Développement rural/CTA/Forum régional, Bamako, 16-18 janvier.

BIDAUD RAKOTOARIVONY, C. (2007), *Synthèse préliminaire de l'étude sur les économies familiales en Androy, Madagascar. Étude anthropologique*, GRET, Ambovombe, mars.

CECAM (2007), *Résultats de l'étude d'impact du réseau CECAM*, CD Rom, Antananarivo, septembre.

CGA (2007), *Étude de viabilité à court et moyen terme des URCECAM de Menabe et Sofia*, Antananarivo, mars.

CGAP (2005), *Revue de l'efficacité de l'aide pour la microfinance (CLEAR) Madagascar*, Washington, D.C., octobre.

- GUBERT, F., F. ROUBAUD, F. RAKOTOMANANA et I. RAVELOSOA RABEMANANJARA (2005), « Analyser l'impact d'un projet de microfinance : l'exemple d'ADÉFI à Madagascar », *Notes et documents n° 19*, AFD, Paris, juin.
- HORUS (2001), *Plan stratégique des CECAM 2001-2004*, Paris, juillet.
- HORUS (2002), *Évaluation finale de la phase pilote du programme Microstart PNUD/FENU à Madagascar. Rapport définitif*, Paris, octobre.
- HORUS (2005), *Actualisation du plan stratégique des CECAM 2006-2010*, Paris, octobre.
- INTERCECAM (2007), *Rapports d'activité 4^e trimestre 2006 et 1^{er} trimestre 2007*, Antsirabe.
- LAVIGNE DELVILLE, P. (2007), *Améliorer la pertinence de l'activité de Mahavotse face au contexte Antandroy. Innovation produit, évaluation des risques et gestion des crises*, GRET, Paris, juillet.
- MANAC'H, J. (2007), *Étude de clientèle Mahavotse – Rapport final*, Ambovombe, mai.
- PIERRE BERNARD, A., R. RAMBOARISON, L. RANDRIANARISON et L. RONDRO-HARISOA (2007), *Programme RuralStruc. Les implications structurelles de la libéralisation sur l'agriculture et le développement rural. Première phase : synthèse nationale Madagascar*, Antananarivo, janvier.
- SECRETARIAT MULTI-BAILLEURS (2007), *Note de capitalisation. Le développement rural à Madagascar : à la croisée de l'intersectoriel et de la décentralisation*, version provisoire pour discussion, Antananarivo, 9 janvier.
- VOLA MAHASOA (2007), *Rapport d'activité 2006*, Tuléar.
- WAMPFLER B., E. BOUQUET et E. RALISON (2007), *Microfinance et investissement rural : l'expérience de crédit-bail du réseau CECAM de Madagascar*, conférence internationale sur la recherche en finance rurale, Rome, mars.

Autres références Madagascar

- APIFM (2007), *Données statistiques sur les réseaux d'IFM au 30 juin 2007*, Antananarivo, juin.
- BANQUE CENTRALE DE MADAGASCAR (2007), *Rapport annuel 2006*, Antananarivo.
- BOA Madagascar (2007), *Rapport d'activité 2005*, Antananarivo.
- GRET (2007), *Vilogne. Culture et développement dans le sud de Madagascar*, CD Rom.
- MARCHÉS TROPICAUX ET MÉDITERRANÉENS (2007), « Microfinance : succès croissant du microcrédit à Madagascar », juillet.
- RAKOTOMANANA, F. (2007), *Les besoins en microcrédit pour le développement du secteur informel : étude de cas sur Antananarivo*, université Montesquieu Bordeaux IV, IRD/DIAL, mars.

Sites internet

- www.lamicrofinance.org
www.madamicrofinance.mg
www.banque-centrale.mg

