

# SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
<b><u>PARTIE I : CADRE D'ETUDE</u></b>	<b>3</b>
Chap. 1 : Les actions de la France en Aide publique au développement à Madagascar	3
Chap. 2 : Présentation de l'Agence Française de Développement (AFD)	18
<b><u>PARTIE II : ETUDE DE CAS EXEMPLAIRES DE SOUTIEN AUX</u></b>	
<b>INSTITUTIONS DE MICROFINANCE PAR L'AFD A MADAGASCAR</b>	<b>32</b>
Chap.3 : Les Institutions de micro finance considérées dans l'étude	32
Chap.4 : L'intervention de l'AFD au sein du réseau CECAM	39
Chap.5 : Les actions de l'AFD en faveur d'ACEP-ADEFI	42
<b><u>PARTIE III : ANALYSE DES ACTIONS DE L'AFD AU SEIN DES IMF</u></b>	<b>45</b>
Chap.6 : L'intervention de l'AFD dans le cadre de la pérennisation des Institutions de Micro finance	45
Chap.7: Les actions de l'AFD en termes de renforcement et d'appropriation des IMF	59
CONCLUSION	72

## GLOSSAIRES

- ❖ **Aide publique au Développement** : ensemble de dons et de prêts à conditions très favorables (nets de remboursement en capital) accordés par des organismes publics aux pays et aux territoires figurant sur la liste des bénéficiaires du « Comité d'Aide au Développement » (CAD) de l'Organisation de Coopération et du Développement Economique (OCDE)
- ❖ **Coopération bilatérale** : politique d'aide économique, technique et financière des pays développés en faveur des pays en développement
- ❖ **Pérennité** : autonomie sur les plans organisationnel et technique, financière, institutionnel et social
- ❖ **Financement** : opération qui consiste à obtenir des ressources monétaires, nécessaire à la réalisation d'un projet
- ❖ **Appropriation** : utilisation d'éléments empruntés pour la création d'une nouvelle œuvre, procédé qui consiste à utiliser une œuvre existante à partir d'une chose préexistante
- ❖ **Subsidiarité** : principe qui vise à privilégier le niveau inférieur d'un pouvoir de décision aussi longtemps que le niveau supérieur ne peut pas agir de manière plus efficace
- ❖ **Autonomisation** : pris en charge de l'institution par lui-même, de la destinée économique, professionnelle, familiale, sociale
- ❖ **Viabilité** : capacité de répondre aux besoins des générations actuelles sans mettre en péril cette capacité pour les générations futures visant le pérennité
- ❖ **Proximité** : situation d'une chose qui est à peu de distance d'une autre, qui est rapprochée dans le temps

## LISTE DES ACRONYMES

<b>ACEP</b>	: Agence de Crédit pour l'Entreprise Privée
<b>ACP</b>	: Afrique, Caraïbe, Pacifique
<b>ADEFI</b>	: Action pour le Développement et le Financement des micro entreprises
<b>AFD</b>	: Agence Française de Développement
<b>APD</b>	: Aide Publique au Développement
<b>APIMF</b>	: Association Professionnelle des Institutions de Micro finance
<b>ARIZ</b>	: Assurance du Risque des Investissements dans la Zone de solidarité prioritaire
<b>BMOI</b>	: Banque Malgache de l'Océan Indien
<b>BOA</b>	: Bank Of Africa
<b>C2D</b>	: Contrat de Désendettement et de Développement
<b>CECAM</b>	: Caisse d'Epargne et de Crédit Agricole Mutuelle
<b>CEFEB</b>	: Centre d'Etudes Financières Economique et Bancaires
<b>CIRAD</b>	: Centre International de Recherche Agronomique pour le Développement
<b>CSBF</b>	: Commission de Supervision Bancaire et Financière
<b>DCP</b>	: Document Cadre de Partenariat
<b>DSRP</b>	: Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté
<b>FERT</b>	: Formation pour l'Epanouissement et le Renouveau de la Terre
<b>FFEM</b>	: Fonds Français pour l'Environnement Mondial
<b>FIFATA</b>	: Fikambanana Fampivoarana ny Tantsaha
<b>FISEA</b>	: Fond d'Investissement pour le Soutien des Entreprises en Afrique
<b>GAFI</b>	: Groupe d'Action Financière
<b>ICAR</b>	: Internationale de Crédit Agricole et Rural
<b>IMF</b>	: Institution de Micro Finance
<b>IRD</b>	: Institution de Recherche pour le Développement
<b>OMC</b>	: Organisation Mondiale du Commerce

<b>OMD</b>	: Objectif des Millénaires pour le Développement
<b>ONG</b>	: Organisation Non Gouvernementale
<b>OSI</b>	: Organisation de Solidarité Internationale
<b>PME</b>	: Petite et Moyenne Entreprise
<b>PNUD</b>	: Programme de Nations Unies pour le Développement
<b>RPPMED</b>	: Réduction de la Pauvreté et Promotion de Modes d'Existence Durable
<b>SCAC</b>	: Service de Coopération et d'Action Culturelle
<b>UNICECAM</b>	: L'UNion Interrégionale des CECAM
<b>URCECAM</b>	: Unités Régionales des CECAM
<b>ZSP</b>	: Zone de Solidarité Prioritaire

## **LISTE DES FIGURES ET GRAPHIQUES**

<u>Figure n°01</u> : Etape d'un projet	24
<u>Figure n°02</u> : Circuit de décaissements	25
<u>Figure n°03</u> : Appels d'offres	26
<u>Graphique 1</u> : Evolution des financements en faveur de la micro finance du groupe	
AFD	52

## LISTE DES TABLEAUX

<u>Tableau 1</u> : Les projets financés par le groupe AFD en 2002 à Madagascar	13
<u>Tableau 2</u> : Les engagements du groupe de l'AFD à Madagascar de 1996 à 2004 (en millions d'euros)	15
<u>Tableau 3</u> : Les engagements de l'AFD à Madagascar depuis 2005 (en millions d'euros)	16
<u>Tableau 4</u> : L'effectif du groupe AFD	20
<u>Tableau 5</u> : Aide projet par géographie (en M €)	27
<u>Tableau 6</u> : Aide projet par secteur (en M€)	28
<u>Tableau 7</u> : Répartition des engagements de l'AFD en Afrique subsaharienne par instrument et par type de pays en 2010 (en millions d'euros)	29
<u>Tableau 8</u> : Activités des IMF non mutualistes de 2002 au 30 juin 2010(1\$US-1750 Ariary de 2002 à 2007 et Ariary en 2010)	62
<u>Tableau 9</u> : Evolution des activités des IMF Mutualistes de 1998 au 30 juin 2010 (1\$US-1750 Ariary de 2002 à 2007 et Ariary en 2010)	63
<u>Tableau 10</u> : Statistiques nationales consolidées du secteur au 30/06/2010 (mutualistes et non mutualistes)	68
<u>Tableau 11</u> : Evolution du secteur de la micro finance à Madagascar entre 2008 et 2010	69
<u>Tableau 12</u> : Evolution du secteur de la micro finance entre 2008 et 2010 par type d'IMF	70

## INTRODUCTION

La micro finance, en tant qu'approche du développement, est en partie d'un constat : une majorité de la population mondiale est exclue de l'accès au crédit bancaire. On estime en effet que dans le monde, environ 500 millions de personnes pauvres et économiquement actives ne peuvent accéder à des services financiers. L'hypothèse de fond stipule que pour elles, ne pas avoir accès au capital est un frein essentiel au développement et à la diversification de leurs activités économiques. Une définition de la micro finance couramment acceptée est que c'est l'offre de services financiers viables à une clientèle pauvre, composée notamment de petits travailleurs indépendants ou « micro entrepreneurs », qui n'a pas accès au système bancaire formel. Une institution de micro finance ou IMF, par conséquent, représente une organisation offrant des services de micro finance, qu'elle soit ou non une entité légalement reconnue. Elle occupe donc une place importante à Madagascar vu le faible niveau de vie de la population et l'accès au service bancaire très limitée.

L'AFD est un établissement public et une institution financière spécialisée. Elle appartient au dispositif français d'aide au développement. Le cadre d'intervention de l'Agence française de développement, dit AFD, dans le pays se concentre sur trois objectifs. D'abord, elle consiste à améliorer les conditions de vie des populations à travers la lutte contre la pauvreté et la satisfaction des besoins humains. Ensuite, il s'agit de promouvoir les conditions d'un développement économique pérenne et de développer l'investissement dans les modes de production responsables. Enfin, le troisième objectif insiste sur la gestion durable des ressources naturelles par la protection de la biodiversité et aussi la gestion durable des milieux et des ressources. En effet, l'AFD est membre de la coordination des bailleurs de fond de la micro finance à Madagascar. Ses objectifs principaux concernent l'harmonisation des actions menées par les différents acteurs et l'amélioration de l'environnement du secteur, en contact avec les autorités malgaches. D'ailleurs, la micro finance est l'une de ses priorités depuis la fin des années 1980. Elle a consacré des fonds importants dans la réalisation de plusieurs projets. La plupart des IMF dans le pays est bénéficiaire d'un financement de l'AFD. C'est pourquoi le sujet a été consacré spécifiquement à cette Agence. Elle alloue des fonds importants dans le but de construire et de consolider des institutions viables sur le plan financier comme sur le plan institutionnel. Ce groupe finance dans les cinq continents en tant qu'institution financière spécialisée, mais l'Afrique représente les deux tiers de ses engagements. La modernisation des systèmes financiers et l'appui au secteur privé est l'une

de ses domaines d'interventions. Les systèmes financiers des PED sont souvent fragiles. Ceci pourrait être expliqué par une allocation administrée des ressources, de la faiblesse des normes réglementaires et du recours fréquent à des financements extérieurs de court terme. Par conséquent, il y a un développement insuffisant des marchés financiers locaux. Il s'avère donc nécessaire de favoriser l'accès de plus pauvres aux services financiers.

Le thème véhiculé s'intitule « Les actions de l'AFD pour le soutien des microfinances : Cas de Madagascar ». Comme l'Agence s'investit de plus en plus dans la poursuite de ses objectifs dans le pays, nous estimons intéressant de savoir quelle est la contribution de l'AFD dans le développement des IMF à Madagascar.

Ceci peut faire l'objet d'un vaste champ d'étude mais nous nous efforcerons de dégager l'essentiel. Afin d'apporter des réponses satisfaisantes à ce problème, quelques supports ont été considérés si l'on ne cite que les articles, les livres, les prospections de données, la lecture des ouvrages ayant rapport avec le sujet en question. Par ajout à tout cela, il a été indispensable de descendre sur terrain, et donc de voir de plus près les actions de l'AFD auprès des IMF situées à Antananarivo prise en compte qui sont CECAM et ACEP-ADEFI. Il semble aussi utile de définir les acteurs principaux sur lesquels se porte le sujet. Compte tenu du champ d'étude, nous allons adopter un plan composé de trois parties dans le but d'une meilleure compréhension du sujet.

Il nous semble d'abord important de délimiter l'étude, c'est pourquoi nous allons faire dans la première partie une présentation de ce cadre se rapportant aux actions de la France en Aide publique au développement suivi d'un rappel de la mission et des interventions de l'AFD à Madagascar.

Ce cadre nécessite l'étude de situation concrète, ce qui fera l'objet de la deuxième partie où on se propose d'analyser le soutien aux IMF par l'AFD à travers le CECAM et l'ACEP-ADEFI.

L'étude paraît incomplète sans l'analyse des actions de ce groupe en faveur des microfinances à Madagascar qui fera l'objet de la troisième partie. Elle tranchera sur l'intervention de l'AFD dans le cadre de la pérennisation des IMF et ses actions en termes de renforcement et d'appropriation de ces IMF.



## **PARTIE I : CADRE D'ETUDE**

Il est important de délimiter l'étude. Un aperçu sur les actions de la France en aide publique au développement à Madagascar se tiendra en début de page. L'Agence Française de développement est un établissement public et une institution financière spécialisée appartenant au dispositif français d'aide au développement. C'est pourquoi le second chapitre sera consacré particulièrement à ce groupe.

### **Chap. 1 : LES ACTIONS DE LA FRANCE EN AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT A MADAGASCAR**

Le partenariat entre la France et Madagascar date depuis longtemps. Par souci d'une cohérence avec le sujet, cette étude a considéré le Document cadre de partenariat dit DCP de la période 2006-2010.

#### **I. Situation globale**

L'aide publique au développement française à Madagascar s'inscrivait dans le cadre du document cadre de partenariat (DCP), signé le 11 mai 2006 par les deux pays et qui couvrait la période 2006-2010. Il fixait les grandes orientations et priorités de la coopération civile française, et visait à mieux programmer l'aide sur le moyen terme, dans une logique de concentration et de contractualisation. Le DCP s'inscrivait résolument dans le cadre du Madagascar Action Plan (MAP), en cohérence avec les programmes mis en œuvre par les autres partenaires financiers de Madagascar. Compte tenu de la crise politique que connaît Madagascar depuis décembre 2008, l'activité des bailleurs est réduite, la plupart d'entre eux ayant suspendu leur appui institutionnel. La France, quant à elle, a décidé de poursuivre ses activités au profit de la population malgache.

Pour avancer le travail, il est nécessaire de savoir un peu plus sur le DCP.

#### **1. Les enjeux du Document Cadre de Partenariat (DCP)**

Dans le but de renforcer ses relations avec ses partenaires et d'accroître l'efficacité de sa coopération, la France a souhaité concentrer son aide et mettre en place un nouvel outil de pilotage stratégique appelé « Document cadre de partenariat ».

Le DCP a pour vocation de fixer les grandes orientations et priorités de la coopération civile française dans les pays partenaires, en réponse aux besoins et demandes de leurs

autorités, et de constituer un outil de pilotage de la coopération civile bilatérale. Il vise à mieux programmer l'aide sur le moyen terme. Il est ainsi appelé à devenir un véritable plan d'action conclu entre la France et ses partenaires.

Ce DCP répond donc à la volonté d'insuffler à la coopération entre Madagascar et la France une logique de concentration, de programmation et de contractualisation, dans la perspective d'un partenariat moderne et efficace, inscrit dans la durée.

Pour chacun des secteurs de coopération concernés, la DCP présente successivement la problématique, les politiques de l'Etat qui constituent le cadre de référence de la coopération, et les applications concrètes qui en découlent (axe de partenariat). Ce DCP est établi pour la période 2006-2010. Il fera l'objet d'un bilan conjoint à mi-parcours. La France était toujours présente d'où la détermination du pays à coopérer.

## 2. Un climat favorable pour une coopération

Depuis 2002, après le retour à la normale du fonctionnement de l'Etat, une forte volonté politique a engagé le pays dans un vaste programme de réformes, soutenu par la communauté internationale, qui ouvre la voie du développement et de l'intégration à l'économie mondiale. La « Vision commune pour Madagascar et ses régions », rendue publique en décembre 2004 par le président de la république sous la devise « Madagascar naturellement »<sup>1</sup>, propose une dynamique de croissance forte et durable, qui repose sur la nature et l'agriculture, et a pour objectif la réduction de la pauvreté en particulier dans le monde rural.

Cette stratégie est justifiée par la structure et la dynamique démographique de Madagascar aujourd'hui. En effet, la population est rurale à 80% et 85% des pauvres appartiennent au monde rural. Selon les démographes, l'équilibre entre urbains et ruraux, nécessaire à une amélioration des revenus dans les campagnes et à l'amorce de la transition démographique, ne serait atteint que vers 2030. Le pays est donc confronté à un double impératif : gérer la croissance de l'économie urbaine (secteurs secondaire et tertiaire) et assurer une croissance soutenue du secteur primaire.

---

<sup>1</sup> Au niveau de la planification stratégique, la stratégie de réduction de la pauvreté s'est vue confrontée et renforcée par la vision pour Madagascar définie en conseil des Ministres par le Président de la République le 24 Novembre 2004, Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté DSRP Mise à jour, Juin 2005, page 5.

### 3. Les acteurs et instruments de la coopération française

La coopération française intervient sous diverses formes :

- L'assistance technique, dont le volume est spécifique de la coopération française, qui intervient dans des secteurs où elle apporte un appui aux processus de réforme et de modernisation de l'Etat et est soumise à l'évaluation des deux parties ;
- L'aide budgétaire, à travers le C2D (d'un montant global d'environ 50M€), qui reste nécessaire pour permettre à l'Etat de mobiliser le budget public sur les réformes ;
- L'aide-programme qui demeure l'horizon à atteindre dans les grands secteurs de développement qui font l'objet de la concentration de l'aide française ;
- L'aide-projet.

Un ensemble d'acteurs français institutionnels, associatifs ou privés, concourent à accompagner Madagascar dans ses efforts de développement, et en tout premier lieu le ministère des affaires étrangères et l'Agence Française de développement (AFD).

Des moyens spécifiques sont par ailleurs mis en service par les organismes de recherche, CIRAD, IRD et Institut Pasteur, le Centre Culturel Albert Camus, le réseau des 30 Alliances française, les 26 établissements scolaires à programme français, le Centre d'Information Technique et Economique et le Centre de Formation Professionnelle des Adultes soutenus par la coopération française.

Cet ensemble s'enrichit des collectivités territoriales françaises (villes, départements et régions), dont la présence est de plus en plus forte et la contribution au développement des territoires de plus en plus attendue.

S'y ajoute également des organismes d'enseignement supérieur et de recherche français, impliqués dans des partenariats toujours plus développés, ainsi que de nombreuses organisations de solidarité internationale (OSI), agissant dans des secteurs et domaines très diversifiés.

Enfin, de nombreuses entreprises françaises contribuent de manière significative au développement économique et social de Madagascar. Le soutien aux institutions de micro finance est inclus dans le développement du secteur privé signalé dans le cadre du DCP.

#### 4. Le développement du secteur privé

Le deuxième objectif du DSRP « impulser une croissance économique à base sociale très élargie »<sup>2</sup> est réaffirmé dans la « Vision pour Madagascar » pour laquelle l'implication de la société civile doit être recherchée et encouragée. Les réformes se sont accélérées depuis 2003. Aujourd'hui, le tissu industriel se densifie et les performances s'améliorent, du fait notamment du dynamisme de la zone franche, des privatisations (Solima, Telma, Hasyma) et des mises en concession (Madarail, Sirama), avec des réussites spécifiques : aquaculture, zone franche textile, un secteur bancaire sain, un secteur informel dynamique (artisanat, petite transformation).

Cependant, tous les secteurs de l'économie, y compris les plus porteurs (agro-industrie, textile, mines, tourisme), souffrent de déficits en ce qui concerne la formation professionnelle, la politique industrielle et fiscale, la sécurité juridique et foncière, le fonctionnement des administrations. D'une manière générale, un nouveau mode de relations entre l'Etat et le secteur privé est encore à construire.

La coopération française visera à :

- Faciliter l'accès des entreprises de toutes tailles aux financements sous forme de fonds propres, prêts, garanties d'emprunt, voire subventions dans certains cas ;
- Accompagner le développement des Très Petites Entreprises (micro-finance et informations techniques) ;
- Soutenir les entreprises qui souhaitent s'engager sur des marchés extérieurs.

Le présent Document Cadre de Partenariat entre la République malagasy et la République française est établi pour une durée de cinq ans. Il servira de cadre de référence aux relations de coopération qui seront développées entre les deux parties. Sa mise en œuvre fera l'objet de consultations régulières entre les autorités malagasy concernées et les services de l'Ambassade de France et de l'Agence Française de Développement.

Un bilan conjoint sera effectué à mi-parcours. Il permettra, si nécessaire, de préciser ou d'adapter le contenu du Document ainsi que les modalités de sa mise en œuvre.

---

<sup>2</sup> Axe stratégique d'intervention n°2 : « Susciter et promouvoir une croissance économique à base sociale très élargie », Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté DSRP Mise à Jour, Juin 2005, page 39.

Le DCP n'a aujourd'hui plus cours. Mais les axes de concentration restent, pour le moment, les mêmes :

- Quatre secteurs de concentration en référence aux objectifs du millénaire pour le développement :

-l'éducation, avec comme principaux axes le pilotage de la politique éducative, la qualité de l'enseignement, le développement des infrastructures, et la formation professionnelle ;

-le développement rural, qui passe par la formulation des politiques agricoles, la diversification de la production, et la gestion durable des ressources naturelles ;

-le développement des infrastructures, principalement l'énergie, l'eau et l'assainissement ainsi que les infrastructures communales ;

-la santé, avec le renforcement des politiques de santé, l'amélioration de l'accès de la population à des soins de qualité et la lutte contre le VIH-SIDA.

- Trois domaines transversaux de partenariat :

-la gouvernance et l'Etat de Droit, avec comme principaux axes la justice et la sécurité, l'appui au pilotage des finances publiques, la décentralisation et le développement local, et la participation de la société civile au développement ;

-le renforcement des capacités par l'enseignement supérieur et la recherche ;

-la diversité culturelle et la francophonie.

Servant d'illustration, l'aide publique au développement qui s'élève pour 2010 à environ 42,8 M€, se décompose comme suit :

Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE)-SCAC	7,9 M€
Agence française de développement (AFD)	21 M€
Autres institutions	6,8 M€
Collectivités locales françaises	7,1 M€
Total APD	42,8 M€

En tenant compte des autres interventions du MAE la coopération militaire et les bourses d'excellence l'aide bilatérale française en 2010 atteint 45,8 M€. Par ailleurs, il convient de noter que la participation française à l'aide multilatérale en faveur de Madagascar est estimée à 17,1 M€. Le Ministère des affaires étrangères dispose de plusieurs moyens d'intervention.

## II. Moyens mis en œuvre par la mission de coopération

### 1. Le fonds de solidarité prioritaire (FSP)

Le service de coopération et d'action culturelle (SCAC) gère en 2010 28 projets FSP, dont l'encours s'élève à 10,969 M€.

### 2. Assistance technique

Cet instrument constitue une spécificité de la coopération française. Le nombre de postes ouverts à Madagascar en 2010 est de 33 dans les secteurs de la gouvernance, de la santé, de l'éducation et à l'institut Pasteur de Madagascar. Il convient d'y ajouter 16 Volontaires internationaux en administration (VIA), 140 volontaires de solidarité internationale parmi lesquels les Volontaires du progrès (VP) ainsi que, respectivement 10 et 23 chercheurs pour l'IRD et le CIRAD.

### 3. Bourses

89 bourses ont été octroyées en 2010 (dont 69 nouvelles), pour un montant total de 537 775€. Ces bourses soutiennent des étudiants et stagiaires malgaches, et financent majoritairement des stages de spécialisation, plus particulièrement dans le secteur institutionnel et l'enseignement supérieur (masters en universités, post doc, cycles de l'ENA...)

En outre, les universités françaises accueillent chaque année plus de 3 400 étudiants malgaches.

### 4. Aide budgétaire

L'AFD gère l'aide additionnelle française aux réductions de dettes décidées par le Club de Paris suite à l'atteinte du « point d'achèvement » en octobre 2004. Il s'agit d'une aide budgétaire globale mise en œuvre dans le cadre d'un Contrat de désendettement et de

développement (C2D) qui a été signé entre gouvernements le 25 février 2005. Le montant et le calendrier des versements de cette aide correspondent à l'échéancier des emprunts publics malgaches subsistant après les annulations décidées en Club de Paris, pour un total d'environ 53 M€ sur 34 ans, dont 22,9 M€, objet du premier C2D, pour la période allant du 1<sup>er</sup> octobre 2004 au 31 décembre 2007. Le 11 juin 2008 a été signé un deuxième Contrat de Désendettement et développement (C2D) entre Madagascar et la France, correspondant à un montant de 26,6 M€ pour la période 2008-2012. Il était initialement prévu que les ressources de ce deuxième C2D seraient utilisées pour moitié au profit d'une aide budgétaire globale non affectée, et pour une autre moitié en faveur d'un appui au secteur de l'environnement sous la forme d'une dotation au capital de la Fondation des Aires protégées et de la biodiversité (FAPB). Or depuis la suspension des aides budgétaires en décembre 2008, les ressources C2D initialement dédiées à l'ABG ont été réaffectées au financement d'activités spécifiques dans les secteurs sociaux (cantines scolaires, luttes contre l'extrême pauvreté urbaine) ou en appui à des programmes structurants (réforme foncière, programme éducation pour tous).

Les décaissements au titre de l'aide budgétaire se sont élevés à 4,2 M€ en 2010.

#### 5. Concours exceptionnels : aide alimentaire

Une aide alimentaire d'un montant total de 1,6 M€ a été versée en 2010 pour faire face aux situations de pénurie alimentaire dans le sud. Une première tranche d'aide alimentaire d'un montant d'1 million d'euros a été accordée par le comité interministériel de l'aide alimentaire. Des versements ont pu être effectués au PAM (0,3 M€), à l'UNICEF (0,25 M€), au GRET (0,28 M€), à la croix rouge malgache (0,1 M€) et au SAF-FJKM (70 000€). Compte tenu de la précarité de la situation alimentaire des populations des grandes villes et du sud du pays, notamment, le SCAC a versé 600 000€ supplémentaires au titre de la seconde tranche 2010 pour venir principalement en aide aux populations du sud (PAM), de la région Vatovavy Fitovinany (SF FJKM) et de Tananarive (Croix rouge).

#### 6. Appui à la coopération non gouvernementale

En 2010, les versements de réurrences aux Organisations de solidarité internationale ont représenté 474 702€. L'appui aux actions O.S.Irelève désormais de l'AFD depuis janvier 2009. Le fonds social de développement (ONG malgaches) a financé 21 projets en 2010 pour un montant total de décaissements de 778 178€.

## 7. Autres moyens d'intervention

Sont comptabilisés comme autres moyens d'intervention les appuis logistiques, dont les formations sur place, les invitations, les missions, les subventions aux organismes locaux (Alliances françaises au nombre de 30 sur l'ensemble du territoire, Centre de formation technique et économique, Institut français de Madagascar,...). En 2010, le montant des subventions aux principaux organismes locaux était le suivant : -Alliance française : 150 000€-Institut français de Madagascar : 360 000€

De même, l'ONG CITE (Centre d'Information technique et scientifique) a reçu un soutien de 80 000€ pour 2010. D'autres organismes contribuent aussi à l'Aide publique au développement en provenance de la France.

### III. Contribution des autres organismes à l'APD

L'ensemble des contributions des Instituts de recherche français présents sur le sol malgache a représenté en 2010 environ 6 869 801 €, dont 937 223 € pour l'institut Pasteur de Madagascar, 2 160 000 € pour l'IRD et 3 800 000 € pour le CIRAD.

### IV. La coopération militaire

Les crédits accordés par le MAEE au titre de la coopération militaire s'élèvent à 3 696 492 € en 2010. Dix sept coopérants militaires travaillent pour la mission de coopération militaire et de défense, qui a organisé des formations pour un montant de 105 385 € et envoyé 885 stagiaires en France.

### V. Autres actions bilatérales

Il s'agit des écoles françaises. Ces crédits sont gérés par l'agence pour l'Enseignement du français à l'étranger (AEFE), établissement public sous tutelle du MAEE. Le total des dépenses pour les boursiers « Excellence-Major de Madagascar » s'élève à 321 723 € pour l'année civile 2010. Un peu moins de 13 000 élèves sont scolarisés dans le réseau, qui regroupe 26 établissements (8 lycées, 4 collèges et 14 écoles). On y compte 40% d'élève français, 55% de malgaches et 5% d'étrangers tiers. Sur les 5 000 élèves français scolarisés dans l'ensemble du réseau, près de 3 000 (60%) bénéficient d'une bourse du gouvernement français.



## VI. Madagascar et l'AFD

### 1. L'AFD à Madagascar

L'Agence française de développement a démarré ses activités à Madagascar en 1947. L'agence d'Antananarivo a été ouverte en 1955. Durant ces cinquante-cinq années, l'AFD est d'abord intervenue pour le développement des infrastructures de base (énergie, eau) et l'appui au secteur rural puis a élargi ses financements aux secteurs de l'éducation, de la santé et de l'environnement. Aujourd'hui, le Groupe de l'AFD à Madagascar participe à l'aide budgétaire des partenaires internationaux, appuie l'élaboration et la réalisation de politiques sectorielles, soutient le développement du système financier et des entreprises et accompagne les initiatives des ONG. Son action s'inscrit dans les priorités nationales et procède des engagements internationaux de la France dans le cadre Objectifs du millénaire et de la déclaration de Paris : réduire la pauvreté et les inégalités et promouvoir une croissance économique respectueuse de l'environnement. Le cadre d'intervention de l'Agence répond à des objectifs de prévisibilité, de complémentarité et d'harmonisation des aides dans des secteurs de concentration : le développement rural, le développement urbain et les infrastructures, l'éducation et la santé, le développement du secteur privé et des services financiers. La production intellectuelle et le renforcement des capacités, la protection de l'environnement et l'ouverture extérieure, régionale et dans la mondialisation, sont des problématiques qui traversent toujours les politiques suivies.

L'AFD agit en coordination avec d'autres secteurs de la coopération française concourant au renforcement des capacités et des échanges techniques, culturels et commerciaux : les Ministères des Affaires Etrangères et des Finances ; les collectivités territoriales ; les organismes de recherche ; et les ONG. Il en va de même avec les autres bailleurs de fonds, notamment l'Union Européenne, la Banque Mondiale, les agences des Nations Unies, la Banque Africaine de Développement et d'autres aides bilatérales, dans le cadre notamment de groupes sectoriels de concertation.

Le CEFEB, centre de formation économique et financier de l'AFD, accueille chaque année des cadres malgaches pour des périodes de quelques semaines à quelques mois. Plus de 350 cadres y ont suivi des cycles de formation et entretiennent des liens dans le cadre de l'AMACEB, Association Malgache des Anciens CEFEB.

## 2. Les instruments d'intervention du groupe

L'AFD et sa filiale PROPARCO interviennent au moyen d'une large gamme d'instruments qui leur sont propres ou dont l'Etat français ou d'autres partenaires leur confient la mise en œuvre :

- ✓ Les dons concourent au financement de politiques publiques à travers l'aide budgétaire, des programmes ou projets, des études sectorielles et de l'assistance technique dans les secteurs de concentration. Ils concourent aussi au soutien des initiatives des ONG ;
- ✓ Des prêts souverains très concessionnels contra-cycliques sont susceptibles d'augmenter dans ces secteurs le financement des investissements productifs de l'Etat ;
- ✓ Les prêts non souverains sont destinés au financement à des conditions favorables des entreprises rentables du secteur public ou privé, lorsqu'il assume certaines missions de service public ;
- ✓ La facilité micro finance permet d'octroyer de dons ou des prêts en monnaie locale aux acteurs de la micro finance ;
- ✓ Les garanties ARIZ-garanties individuelles ou garanties de portefeuille-et des lignes de crédit accompagnent l'expansion des concours bancaires à l'économie, en monnaie locale ou en devises ;
- ✓ Le fond d'investissement pour le soutien des entreprises en Afrique, FISEA, contribue à renforcer directement ou par l'intermédiaire de fonds d'investissements, les fonds propres des entreprises ;
- ✓ PROPARCO finance le secteur privé, sous la forme de prêts et de prises de participation, directes ou par le canal de fonds d'investissements ;
- ✓ L'AFD met en place des concours de faible montant, notamment à travers les fonds d'expertise et de renforcement des capacités (FREC) et la Facilité d'Innovation sectorielle pour les ONG (FISONG). Elle met en œuvre les interventions du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) et celles du Programme de renforcement et des capacités commerciales (PRCC). Par ailleurs, l'AFD gère depuis

2005 pour le compte de l'Etat français le Contrat de Désendettement et développement (C2D), dans le cadre de l'effort additionnel français pour le traitement de la dette des pays pauvres très endettés (initiative PPTE).

Nous pouvons récapituler dans un tableau les projets financés par le groupe AFD en 2002 à Madagascar. Le tableau ci-dessous concerne quatre secteurs bien distingués parmi les secteurs d'intervention du groupe à Madagascar dans le cadre du DCP, ainsi que le montant des financements accordés à chacun des projets.

**Tableau 1 : Les projets financés par le groupe AFD en 2002 à Madagascar**

<b>SECTEUR</b>	<b>MONTANT DU FINANCEMENT</b>	<b>PROJET</b>
Secteur bancaire	3,8 M €	Appui à l'accès au crédit des entreprises malgaches (contribution à la relance de l'activité économique après la sortie de crise)
Transports	5,7 M €	Réhabilitation des infrastructures portuaires et mise en place d'une gestion privée du port de Morondava, afin de désenclaver la région du Menabe et de sauvegarder les activités économiques, notamment celles liées à la pêche et à l'agriculture
Equipements urbains	6,9 M €	Assainissement et amélioration de la desserte des quartiers sud-ouest d'Antananarivo et installation d'équipement sanitaires
Développement rural	5,2 M €	Renforcement de la dynamique de diffusion des techniques agro-écologiques

En 2002, le groupe a effectué son intervention au niveau de quatre secteurs : secteur bancaire, transports, équipements urbains et développement rural en réalisant divers projets. Le tableau montre que l'agence a accordé le plus de financement à l'équipement urbains à raison de 6,9M d'€ en 2002. Après la crise qui a frappé le pays, la santé et l'assainissement des quartiers étaient considérés comme les plus importants d'où l'assainissement et l'amélioration de la desserte des quartiers sud-ouest d'Antananarivo ainsi que l'installation d'équipements sanitaires.

A titre d'illustration de l'activité du groupe à Madagascar, ses engagements dans le pays de 1996 à 2004 peuvent être résumés dans un tableau.

**Tableau 2 : Les engagements du groupe de l'AFD à Madagascar de 1996 à 2004 (en millions d'euros)**

Secteurs	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Education, formation					0,1			8,5		8,6
Développement rural, pêche	0,5	1,1	2,4			14,0	5,2		1,4	24,6
Environnement (dont FFEM)					1,5	2,0	0,4			3,9
Dév.urbain et infrastructures				7,7	10,9	0,0	12,6	8,0	12,5	51,7
Divers		0,8			0,7			1,5		3,0
Appui au secteur privé/banques		10,3	1,4	22,0	4,4	7,7	3,8	6,0	5,0	60,6
Sous-total projets du groupe AFD	0,5	12,2	33,8	29,7	17,6	23,7	22,0	24,0	18,9	152,4
Aide budgétaire		12,2		12,2				10,0	22,9	57,3
Total (engagement)	0,5	24,4	3,8	41,9	17,6	23,7	22,0	34,0	41,8	209,7

**Source : AFD**

Le secteur privé/banques a bénéficié en général le plus de soutien par rapport aux autres secteurs durant la période de 1996 à 2004. L'aide accordé dans ce secteur a été de 60,6 millions d'euros sur un total d'aide de 209,7 millions d'euros.

En continuant d'observer les données chiffrées de l'activité du groupe, le tableau suivant se penchera sur ses engagements à Madagascar depuis 2005.

**Tableau 3: Les engagements de l'AFD à Madagascar depuis 2005 (en millions d'euros)**

Secteurs	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
<b>Education, formation</b>	18,1						18,1
<b>Santé</b>	1,1	0,5			12,0		13,6
<b>Développement rural et pêche</b>	16,9	1,5	12,5			3,0	33,9
<b>Environnement (dont FFEM)</b>	3,5	2,2		2,1			7,8
<b>Développement urbain et infrastructures</b>	1,3	8,5	0,2		2,0		12
<b>Divers</b>				1,5			1,5
<b>Appui aux secteurs privé et financier</b>	3,0	14,9	12,7	13,9	23,5	30,8	98,8
<b>C2D-Aide budgétaire</b>				26,6			26,6
<b>Appui aux ONG-projets de terrain seulement</b>					0,8	2,1	2,9
<b>Prise de participation FISEA</b>						2,5	2,5
<b>TOTAL</b>	43,9	27,6	25,4	44,1	38,3	38,4	217,7

**Source : AFD**

Ces données permet de constater l'importance du soutien de l'AFD aux secteurs privé et financier. Depuis 2005, il représente 98,8 millions d'euros soit 45,38% du montant total de l'aide accordée depuis 2005. Il y a eu une importante hausse de l'appui orienté vers ces secteurs en 2008 en partant de 13,9 millions à 30,8 millions d'euros en 2010. Cela ne fait que renforcer le fait que les secteurs privé et financier ont fait partie des priorités des bailleurs ces derniers temps voire son appui considérable dans le secteur de la micro finance à Madagascar

La mission de coopération dispose donc de plusieurs moyens d'intervention adaptés selon le type de convention avec les pays partenaires. De plus, l'AFD a réalisé plusieurs projets en faveur de Madagascar dans le cadre du DCP. La France effectue donc une Aide au développement par l'intermédiaire du Ministère des affaires étrangères et l'AFD. Cette dernière fera donc l'objet du chapitre suivant.

## **Chap. 2: PRESENTATION DE L'AGENCE FRANCAISE DE DEVELOPPEMENT**

### **(AFD)**

L'AFD dispose en effet d'un réseau de 42 agences et bureaux répartis dans le monde. Pour son compte propre, l'AFD contribue, par ses concours financiers, à la réalisation de projets productifs appartenant à l'ensemble des secteurs économiques et sociaux de sa zone d'intervention. Elle poursuit des objectifs bien déterminés en ayant divers partenaires et ses propres produits de financement. Il est aussi nécessaire de voir l'organisation du groupe ainsi que ses domaines d'intervention.

#### **I. Les objectifs poursuivis**

L'AFD est un établissement public au service d'une mission d'intérêt général : le financement du développement. Elle est l'opérateur pivot du dispositif français d'aide publique au développement. L'Agence inscrit ses interventions dans le cadre des objectifs du millénaire composés de huit objectifs principaux bien distingués, notamment :

- réduire l'extrême pauvreté et la faim ;
- assurer l'éducation primaire pour tous ;
- promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ;
- réduire la mortalité infantile ;
- améliorer la santé maternelle ;
- combattre le VIH, le paludisme et les autres maladies ;
- assurer un environnement durable ;
- mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Elle poursuit aussi ses activités avec des objectifs de croissance économique, de réduction de la pauvreté et de préservation de l'environnement. Elle développe des partenariats financiers et intellectuels avec d'autres bailleurs de fond et contribue, en lien avec ses tutelles, à l'élaboration des politiques publiques.



## II. Ses partenaires

### 1. PROPARCO

La Société de Promotion et de Participation pour la Coopération économique ou PROPARCO est la filiale de l'AFD consacrée au financement des entreprises privées. Créée en 1977 sous la forme d'une Société Anonyme, avec l'AFD comme unique actionnaire, PROPARCO fut à l'origine essentiellement orientée vers le capital risque. Transformée en 1990, son capital s'élève à 142,56M€ réparti entre l'AFD à hauteur de 68,1% et trente huit autres actionnaires privés : établissements bancaires et financiers, sociétés industrielles et de services. Cette société est une filiale spécialisée en faveur du secteur privé. L'AFD coopère avec PROPARCO dans ses projets de soutien au secteur privé. En effet, ce dernier concentre ses interventions sur : le soutien aux facteurs de croissance en privilégiant les populations les plus défavorisées, la promotion, la modernisation et la sécurisation des marchés financiers, l'accès à la santé et à l'éducation, la protection de l'environnement, la mise à niveau des entreprises et enfin les projets participant à l'intégration régionale des économies.

Cette société a cependant des principes d'intervention affirmés :

- Affirmer sa légitimité institutionnelle en inscrivant ses objectifs opérationnels dans des stratégies géographiques sélectives et en concentrant ses opérations sur trois thèmes fédérateurs essentiels : promouvoir un environnement économique stable et efficace ; contribuer à la cohésion sociale en diminuant les causes premières des inégalités et de la pauvreté ; soutenir un développement respectueux de l'environnement et participer à la préservation des ressources naturelles ;
- S'assurer de l'impact économique et social durable des projets réalisés ;
- Respecter la subsidiarité ;
- Optimiser les ressources de la société ;
- S'assurer de la transparence des opérations financées ;
- Et pratiquer la culture du risque.

## 2. CEFEB

Il s'agit du Centre d'Etudes Financières Economique et Bancaires. Il représente un département de l'AFD créé pour le perfectionnement des cadres supérieurs des entreprises, des banques et des administrations financières des pays de la zone d'intervention de l'Agence. A part ces deux organisations, l'AFD coopère avec les Etats, les collectivités territoriales et les institutions publiques.

Le tableau ci-dessous montre l'effectif du groupe AFD au total.

**Tableau 4: L'effectif du groupe AFD**

	<b>AFD</b>	<b>Instituts d'émission</b>	<b>Groupe AFD</b>
Agents du cadre général	839	113	952
Agents recrutés dans les départements et collectivités d'outre-mer	111	262	373
Agents recrutés dans les pays étrangers	293	-	293
Total	1243	375	1618

**Source : Rapport annuel 2004, AFD**

L'effectif total du groupe AFD se répartit entre 952 agents du cadre général, recrutés au siège du groupe et 666 agents recrutés localement par les agences du réseau, soit au 31 décembre 2004, 1618 personnes. Cet effectif inclut les 375 agents mis à la disposition des deux instituts d'émission, l'institut d'émission des départements d'outre-mer IEDOM et l'institut d'émission d'outre-mer IEOM. Parmi les agents du cadre général, 769 personnes se trouvent au siège, 139 dans les agences et 44 personnes sont en assistance technique, détachées ou mises à disposition, dans le cadre d'une politique active de partenariats.

### III. Ses principaux produits de financement

L'AFD a développé une gamme de produits de financement adaptés à la diversité des opérations qu'elle finance et aux situations des pays qu'elle soutient.

#### 1. Les subventions

L'Agence accorde de financement par le biais des subventions pour les projets relevant des pays les moins avancés à l'exception des projets rentables du secteur public marchand ou du secteur privé. Pour ces derniers, le groupe propose des prêts.

#### 2. Les prêts

Les emprunteurs ont la possibilité de choisir entre un taux fixe par tranche ou un taux révisable. Les conditions des prêts sont déterminées par la nature de l'opération, son degré de rentabilité économique et financière et les garanties mises en place. L'Agence distingue notamment les prêts souverains réservés pour les Etats et les autres prêts. Il existe des prêts souverains très concessionnels c'est-à-dire avec un taux très faible et une durée de remboursement très longue, et des prêts à conditions de marché.

#### 3. Les garanties

L'AFD peut octroyer sa garantie pour des opérations visant à favoriser la mobilisation des ressources locales.

#### 4. Appui au secteur privé

L'Agence propose des produits de financement spécialement pour le secteur privé. Elle peut le faire soit directement soit par l'intermédiaire du système bancaire local.

##### a. Soutien aux entreprises par PROPARCO

Le soutien aux entreprises constitue le cœur des stratégies d'intervention de PROPARCO. Elle opère sous la forme de prise de participation, de prêts à moyen ou long terme, y compris des prêts subordonnés et de garanties d'emprunts obligataires ou interbancaire en monnaie locale.

##### b. Les fonds de garanties

L'AFD met en œuvre des fonds de garanties :

- ARIZ (assurance du risque des investissements dans la zone de solidarité prioritaire ou ZSP) couvre partiellement le risque économique attaché aux prêts ou aux apports en fonds propres en faveur d'entreprises locales des pays étrangers comme Madagascar. Il est bon à savoir que la ZSP soit constituée d'un ensemble de pays dans lesquels l'aide publique française concentre plus particulièrement ses engagements, dans une perspective de solidarité et de développement durable. Il y a environ 54 pays qui figurent dans la ZSP.
- FASEP-garantie offre une couverture contre le risque économique des investissements des petites et moyennes entreprises française dans les pays étrangers qui ne sont pas situés dans la zone ACP (Afrique, Caraïbe, Pacifique)
- Le fond DOM garantit les opérations de crédit à moyen ou long terme des entreprises privées installées dans les départements d'outre-mer
- La SOGEFOM a pour objet d'apporter une garantie partielle à des opérations de financement engagés dans les collectivités du pacifique par les établissements de crédits locaux au profit d'entreprises.

Nous pouvons ainsi constater que l'AFD dispose de plusieurs produits de financement à mettre à la disposition de tous. L'Agence a sa propre méthode de travail et d'organisation lors de l'exercice de ses fonctions.

#### IV. Organisation de l'AFD dans le cadre d'un projet

Pour bénéficier d'un financement par le groupe, il existe différents étapes à ne pas négliger. A chaque étape d'un projet, le maître d'ouvrage local est l'interlocuteur privilégié. Les demandes de financement de projets sont présentées par le maître d'ouvrage à l'agence locale de l'AFD. A Madagascar, l'agence se trouve au 23, rue Razanakombona Ambohitato. L'évaluation des dossiers se fait par un dialogue permanent entre le maître d'ouvrage et l'AFD, au siège et dans les agences. Une étude de faisabilité est confiée par la suite à un bureau d'étude à l'initiative du maître d'ouvrage.

En effet, toute personne qui fait construire, agrandir, transformer ou rénover sa maison est définie comme le maître d'ouvrage. C'est celui qui durant toutes les étapes du projet, de la définition du projet jusqu'à la réception des travaux, a le dernier mot concernant la réalisation d'un produit appelé ouvrage. Le maître d'ouvrage est donc celui sur qui repose tout le projet.

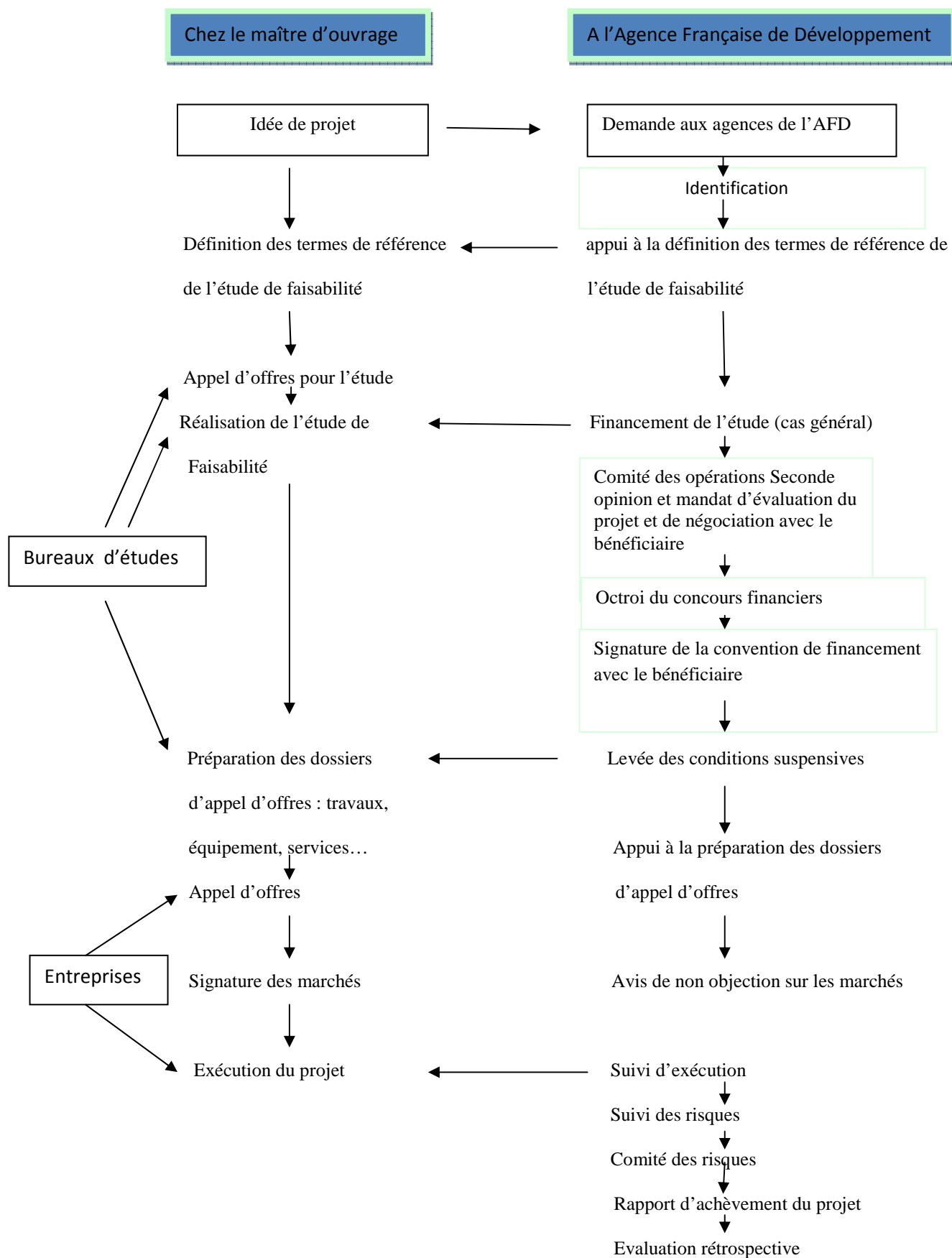
La construction sera le résultat d'un besoin défini de manière exhaustive par le maître d'ouvrage : choix du terrain, faisabilité du projet, définition précise du projet, financement, conformité aux différentes contraintes et exigences du plan d'urbanisme choix de l'architecte, choix de l'entrepreneur. Etre maître d'ouvrage entraîne un certain nombre de tâches et de devoirs : choix des entreprises, démarches administratives, souscription d'une assurance dommages-ouvrages et enfin suivi méticuleux du chantier avec obligation d'adresser au maire une déclaration d'achèvement des travaux. Il a surtout la responsabilité financière du projet. Après une étude précise des différents coûts du projet, il prendra ou non la décision d'investir. Le maître d'ouvrage agit en décideur averti et c'est lui qui fera autorité. Il est le seul reconnu apte à procéder à la réception des travaux. Enfin, une responsabilité lui incombe obligatoirement, il s'agit du choix et de la souscription d'une assurance dommages-ouvrage avant le début effectif des travaux.

Le schéma ci-après expose les étapes d'un projet<sup>3</sup> aussi bien chez le maître d'ouvrage qu'à l'AFD.

---

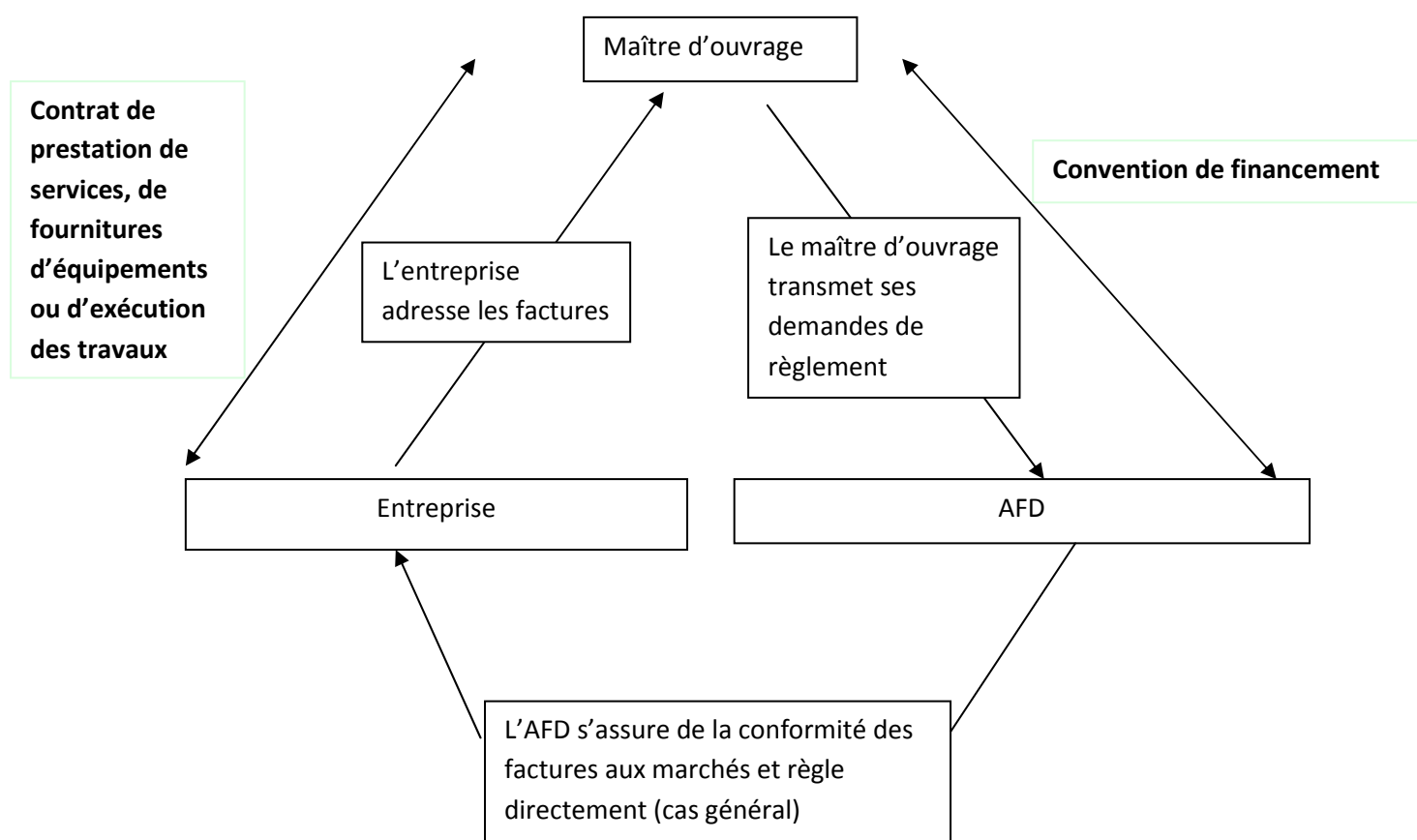
<sup>3</sup> « AFD, rapport annuel 2004 », page 16

Figure n°01 : Etape d'un projet



L'AFD dispose d'une gamme de concours financiers adaptés à la diversité de ses partenaires locaux. Elle propose des conditions de financement qui varient en fonction du pays, des bénéficiaires, des secteurs d'activités, de la nature des projets et de leur rentabilité prévisionnelle. Depuis 2002, tous les financements de l'AFD sont déliés et en conséquence, les bénéficiaires peuvent choisir les fournitures et les prestations, indépendamment de leur origine. Si l'étude de faisabilité faite par le bureau d'études est positive, l'AFD décide de poursuivre l'instruction du projet et procède normalement à une évaluation destinée à vérifier la viabilité technique, économique et financière du projet. C'est à ce stade que le plan de financement est élaboré. Il est important de savoir que l'AFD n'a pas de lien contractuel avec les fournisseurs ou prestataires de services susceptibles d'intervenir dans la réalisation du projet. A l'issue du dernier versement, un rapport d'achèvement de projet est réalisé par l'AFD. Les décaissements découlant du projet peuvent être récapitulés dans le circuit suivant :

Figure n°02 : Circuit de décaissements

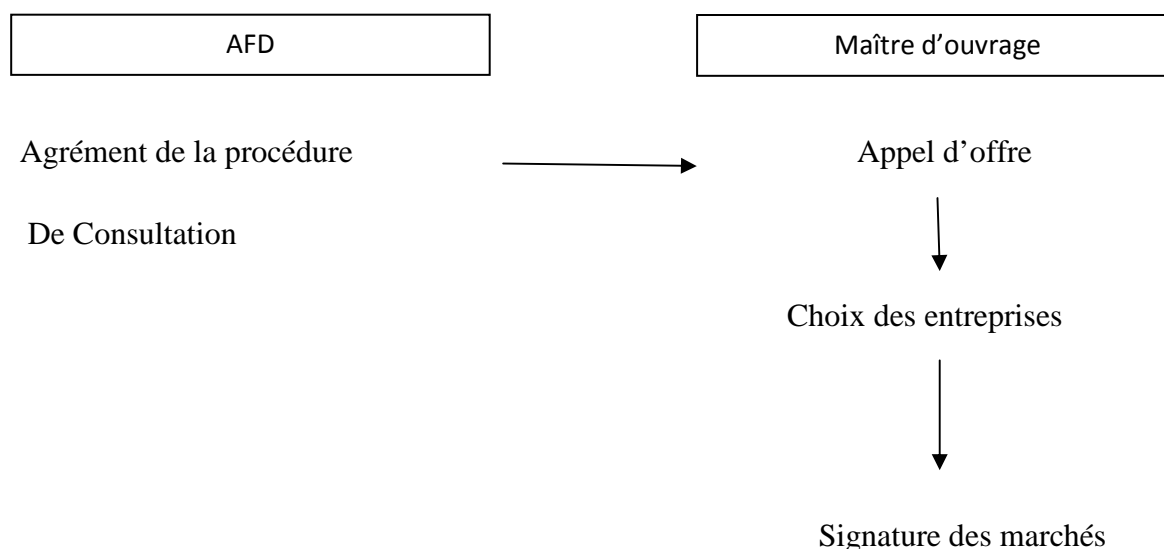


Source : AFD, rapport annuel 2004

Le choix des entreprises relève du maître d'ouvrage. L'AFD se réserve le droit d'apprécier la capacité des entreprises à réaliser le projet. Elle demande qu'une procédure

d'appel d'offres soit prévue, en conformité avec des réglementations locales (code des marchés) et internationales. Elle indique ainsi au bénéficiaire si elle estime l'attribution qu'il envisage compatible avec la convention de financement ou lui fait part de ses observations ou objections éventuelles. Ci-après le schéma qui résume cette procédure d'appel d'offres :

Figure n°03 : Appels d'offres



Source : AFD, rapport annuel 2004

Chacun a donc une tâche respective dans l'élaboration d'un projet. L'AFD intervient dans plusieurs domaines et c'est ce qui fera l'objet du paragraphe suivant.

#### V. Ses domaines d'intervention

L'Agence intervient dans plusieurs domaines à savoir : le développement durable de zones rurales ; les infrastructures et le développement urbain ; la santé et l'éducation ; les secteurs de développement humain ; la modernisation des systèmes financiers et l'appui au secteur privé ; le soutien au secteur public ; les actions en faveur des PME ; l'accès à l'eau potable et la lutte contre le changement climatique.

Force est de reconnaître que le groupe AFD intervient aussi bien dans les pays étrangers que dans les pays d'outre-mer. Le tableau ci-dessous montre les engagements de ce groupe dans les pays en développement en 2002.



**Tableau 5 : Aide projet par géographie (en M €)**

Lieu géographique	Montant de l'Aide
Afrique centrale, australe, orientale/océan indien	236,8
Méditerranée	231,5
Asie et Pacifique	153,0
Afrique de l'Ouest	105,9
Caraïbes et Amérique Latine	21,3
Total	748,5

Source : AFD, rapport annuel 2002

Pour faciliter l'interprétation des données, il est préférable de raisonner en pourcentage. Pour un total de 748,5M€, l'aide projet par géographie se répartit comme suit :

- 32% en Afrique centrale, australe, orientale/océan indien ;
- 31% en Méditerranée ;
- 20% en Asie et Pacifique ;
- 14% en Afrique de l'Ouest ;
- Et 3% seulement dans les caraïbes et Amérique Latine.

L'AFD intervient dans plusieurs secteurs. Le montant total de l'aide accordés en 2002 de 748,5M€ a été étalé sur plusieurs secteurs. D'où la répartition sectorielle de l'aide projet (hors garanties et C2D ou Contrat de Désendettement et de Développement) qui fera l'objet du tableau suivant.

**Tableau 6 : Aide projet par secteur (en M€)**

Secteur	Aide
Secteur bancaire	235,6
Equipement urbains et habitat	116,6
Transport	113,0
Energie	92,7
Développement rural et agro-industrie	70,3
Industrie	50,9
Education	45,6
Mines	10,2
Divers	13,6
Total	748,5

Source : AFD, rapport annuel 2002

En adoptant toujours le raisonnement en pourcentage pour un total de 748,5M€, l'aide projet a été réparti à raison de :

- 32% pour le secteur bancaire ;
- 16% pour l'équipement urbain et l'habitat ;
- 15% pour le transport ;
- 12% pour l'énergie ;
- 10% pour le développement rural et l'agro-industrie ;
- 6% pour l'éducation ;
- 6% pour les mines ;

- 2% pour les secteurs divers.

Le secteur bancaire est une priorité pour l'AFD dernièrement. Il est bénéficiaire de 32% de l'aide accordé par le groupe.

A Madagascar, pays qui a été confronté en 2002 à une grave crise politique, l'agence a pu poursuivre ses financements pendant toute la période du premier semestre et lancer, aussitôt la crise dénouée, des programmes significatifs pour accompagner la relance de l'activité engagée par les autorités malgaches. A cette fin, l'AFD a contribué à mettre en place un fond de garantie destiné aux PME en association avec les banques locales, et a financé la réhabilitation du port de Morondava, ainsi qu'un projet de voirie et d'assainissement urbain, très attendu par les populations de la capitale. Nous pouvons constater qu'en 2002 le groupe AFD a accordé plus d'importance au secteur bancaire et qu'elle s'est beaucoup plus concentrée en Afrique centrale, australe, orientale/océan indien.

En considérant une année plus récente, voici la répartition des engagements de l'AFD en Afrique subsaharienne en 2010 selon une classification particulière.

**Tableau 7 : Répartition des engagements de l'AFD en Afrique subsaharienne par instrument et par type de pays en 2010 (en millions d'euros)**

	<b>Subventions</b>	<b>Prêts</b>	<b>Garanties</b>	<b>Total</b>	<b>En %</b>
<b>14 pays pauvres prioritaires</b>	156	211	66	433	24
<b>PMA non prioritaires</b>	33	151	17	201	11
<b>Pays à faible revenu</b>	0	419	17	436	25
<b>Pays à revenu intermédiaire</b>	14	426	42	482	27
<b>Multi-pays</b>	102	100	8	209	12
<b>Total</b>	321	1306	150	1778	100

L'ensemble des documents stratégiques de la coopération française définissent l'Afrique subsaharienne et les 14 pays prioritaires comme les priorités absolues de l'AFD. Or, on constate que les 14 pays pauvres prioritaires d'Afrique subsaharienne ne représentent qu'une partie résiduelle des interventions en Afrique subsaharienne faute de crédits budgétaires sous forme de subventions suffisantes pour intervenir dans ces pays. Même en Afrique subsaharienne, les subventions (y compris aides budgétaires globales et contrats de désendettement et de développement) n'ont représenté que 14% de l'activité du groupe (dont les subventions-projet, avec 5%). Tout le monde s'accorde pour dire qu'avec 156 millions de subventions pour 14 pays prioritaires, l'AFD ne dispose pas de moyens pour intervenir de façon significative.

En résumé, un chiffre illustre la situation paradoxale de l'AFD en 2010 : les 14 pays prioritaires auront représenté 24% des engagements de l'AFD en Afrique et 8% des engagements de l'AFD dans le monde.

#### VI. Moyens mis en œuvre par le groupe de l'AFD

Le groupe AFD est présent à Madagascar dans de nombreux secteurs : l'éducation de base, le développement rural, la gestion des ressources naturelles, l'environnement, les infrastructures urbaines et portuaires, ainsi que l'appui au secteur privé (micro finance et financement d'entreprises à travers PROPARCO). Ses actions sont mises en œuvre en liaison étroite avec celles du service de coopération.

A Madagascar, les instruments de financement de l'AFD sont divers. Il s'agit majoritairement de dons accordés à l'Etat, conséquence des annulations de dettes décidées par la communauté financière internationale, mais également de prêts très concessionnels contra cycliques, de facilités d'appui à la micro finance, de fonds de garantie pour les banques ou de financement du secteur privé. Le centre de formation de l'AFD, le CEFEB, accueille chaque année une quinzaine de cadres malgaches pour des périodes allant de quelques semaines à quelques mois. Le montant total des concours du groupe AFD à Madagascar actuellement en cours de décaissement s'élève à 155,9 M€ (AFD : 125 millions € ; Fonds français pour l'environnement mondial : 4,3 M€ et 26,6 M€ pour aide budgétaire). L'agence a mis également en œuvre le C2D, pour un montant de 4,2 M€ en 2010. Les décaissements de l'AFD ont été de 21 M€ en 2010 en termes d'APD (référence page 7).

Le sujet en question concerne le développement du secteur privé. Ceci termine tout ce que nous pouvons avancer sur la délimitation de l'étude qui a permis d'avancer les actions de la France en APD à Madagascar et de connaître un peu plus l'AFD. Il s'avère nécessaire de considérer des cas concrets de soutien aux IMF effectué par l'agence au sein du réseau CECAM et ACEP-ADEFI.

## **PARTIE II : ETUDE DES CAS EXEMPLAIRES DE SOUTIEN**

### **AUX IMF PAR L'AFD**

L'AFD soutient le développement de la micro finance à Madagascar par des interventions diversifiées. Parmi ses diverses actions, nous pouvons citer les appuis directs aux institutions par les subventions ou prêts concessionnels ou par l'octroi de garanties d'emprunts. Dans la poursuite de ses objectifs, l'Agence contribue aussi au renforcement des capacités, à l'institutionnalisation et à l'autonomisation financière des institutions qu'elle appuie. Depuis 2001, l'AFD a apporté plus de 13,5 Millions d'euros (soit 38 Milliards d'Ar) de prêts concessionnels ou de subventions pour la micro finance à Madagascar. En outre, elle a octroyé plusieurs garanties ARIZ à des emprunts d'institution de micro finance auprès des banques locales, pour un total de garanties actives en 2009 d'environ 5,8 Millions d'euros (soit 17 Milliards d'Ar).

Les chapitres qui vont suivre traiteront les diverses interventions de l'agence auprès des IMF en commençant par le réseau CECAM. Mais avant tout cela, il s'avère nécessaire de présenter les IMF que nous allons considérer tout au long de cette partie.

### **Chap.3 : LES INSTITUTIONS DE MICROFINANCE CONSIDEREES DANS**

#### **L'ETUDE**

Comme nous l'avons déjà mentionné, il s'agit de CECAM, ACEP et ADEFI.

#### **I. CECAM, Caisse d'Epargne et de Crédit Agricole Mutuelle**

##### **1. Démarrage**

Une expérience pilote de crédit rural, lancée dans le Vakinankaratra en 1986 par des agriculteurs et des éleveurs et appuyée par FERT, a été l'origine du réseau. Les caisses villageoises initiées en 1990 par l'Association FIFATA sont devenues des CECAM en 1993 et s'étendent désormais sur huit régions.

##### **2. Statut**

L'UNion Interrégionale des CECAM (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 unités régionales des CECAM (URCECAM) : Vakinankaratra, Itasy, Bongolava, Amoron'Imania, Ivon'Imerina et Sofia
- Deux antennes sur : Menabe et Marovatana

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 du réseau CECAM
- ✓ La surveillance du respect des règles professionnelles et internes
- ✓ La représentation du réseau

### 3. Activités

Au 30 juin 2004 (source APIFM), on a recensé :

- 172 CECAM
- 64 044 sociétaires
- 49,2 milliards de francs malagasy d'encours de crédit
- 18 milliards de francs malagasy d'encours de dépôt

### 4. Structure d'appui

L'ICAR-CECAM mandaté par UNICECAM a pour missions :

- La formation des salariés ;
- La gestion de la trésorerie ;
- L'analyse et la gestion des risques ;
- La consolidation des comptes du réseau ;
- L'audit des états financiers et l'inspection du respect des procédures ;
- L'animation de l'activité du réseau ;

- La gestion de l'équilibre emplois-ressources du réseau et les fonds interrégionaux.

## 5. Partenaires techniques

Nous pouvons citer :

- ICAR (Internationale de Crédit Agricole et Rural) : c'est une association constituée de la Caisse Régionale de Crédit Agricole du Nord-est de la France et de l'Association FERT ;
- La Banque Mondiale.

## 6. Bailleurs de fonds

CECAM est désormais soutenu par trois bailleurs de fonds qui sont :

- Le Trésor Public Malgache ;
- L'Union Européenne ;
- Et L'Agence Française de Développement.

## 7. Partenaires financiers et perspectives du réseau

Concernant les partenaires financiers du réseau CECAM, ils sont constitués de :

- La BOA Madagascar ;
- Du RPPMED/PNUD ;
- Et de l'ICAR.

Dans le but de pérennité, d'autonomie et de développement, la consolidation du système passera par l'amélioration de la productivité et de la sécurité des opérations de crédit puis par la recherche de nouvelles ressources. La mise en place d'une politique de collecte et gestion de l'épargne rurale ou émanant de grandes comptes pourrait être une réponse à cette nécessité. Par ajout à cela, le projet politique du réseau CECAM consiste :

- D'une part de continuer à fournir des services adaptés aux besoins des agriculteurs et des ruraux ;



- Et d'autre part, de devenir un groupe financier uni et décentralisé, professionnel et autonome.

Le lieu géographique du réseau est le suivant :

Lot IVM 104 RD Andohatatenaka, BP 3962, 101 Antananarivo

## II. ADEFI, Action pour le Développement et le Financement des micro-entreprises et ACEP ou Agence de Crédit pour l'Entreprise Privée

### 1. Démarrage

ADEFI a été créée en 1995 à Antsirabe dans le cadre du Projet d'Appui aux micro-entreprises financés par le Ministère Français des Affaires Etrangères (Fonds d'Aide et de Coopérations) et conduite sous la tutelle du Ministère de l'Industrialisation et de l'Artisanat.

### 2. Statut

ADEFI est la première Institution Financière Mutualiste d'épargne et de crédit agréée à Madagascar en septembre 1999. Elle est une association mutualiste d'épargne et de crédit, spécialisée dans le financement des micro-entreprises urbaines. Les agences de quartier sont les points de contact commerciaux.

### 3. Implantation

Ayant son siège à Antananarivo, ADEFI compte :

- Six antennes régionales : deux à Antananarivo, une à Antsirabe, une à Toamasina, une à Fianarantsoa et une à Mahajanga ;
- Trente et un bureaux de crédits dont trois situés dans des villes secondaires : Ambatolampy, Ambositra et Moramanga.

### 4. Structure d'appui

L'Association autonome est dirigée par des cadres nationaux depuis 1999. L'ACEP-Développement continue l'appui-conseil et le transfert de technologie. Elle effectue des suivis réguliers. Les antennes régionales assurent la supervision des crédits de la zone. Le siège centralise les fonctions de Direction, Finances, Contrôle Interne et Informatique.

## 5. Les bailleurs de fonds

Nous pouvons citer :

- Le Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) ;
- Et L'Agence Française de Développement.

## 6. Partenaires financiers

Les partenaires financiers d'ADEFI sont :

- La Banque Malgache de l'Océan Indien (BMOI) ;
- La BOA Madagascar ;
- Et prochainement des investisseurs privés étrangers.

En effet, une des perspectives d'ADEFI est de s'étendre à toutes les grandes villes de Madagascar.

## 7. Les valeurs d'ACEP

Nous pouvons constater les valeurs de l'Agence de Crédit pour l'Entreprise Privée en insistant sur cinq points : sa qualité, son respect, l'autonomisation, la stabilité et la pérennité, la responsabilité et la prudence, la confidentialité et l'innovation.

- QUALITE :

ACEP MADAGASCAR va s'investir dans une gamme de produits et de services appropriés pour répondre à une variété de besoins et s'assurer, ainsi, que la clientèle bénéficie de toute l'information nécessaire pour fixer ses buts et atteindre un niveau de satisfaction adéquat. Cette valeur inclut également la notion que les services sont offerts dans un environnement accueillant et par un personnel courtois et professionnel.

- RESPECT :

ACEP MADAGASCAR reconnaît la valeur de chaque personne dans toute sa diversité et sans distinction face à l'âge, la culture, la race, la croyance religieuse, la capacité physique ou intellectuelle, le statut économique ou social et ainsi de suite. Le respect signifie également que toutes les personnes ont le droit de vivre et de travailler sans violence.

- AUTONOMISATION :

ACEP MADAGASCAR affirme que les services et les produits visent à donner aux promoteurs l'occasion de mieux contrôler leur activité et de l'améliorer sans aucune ingérence de notre part. Pour atteindre un état complet de prospérité socio-économique, les individus et les groupes d'individus doivent être en mesure de satisfaire leurs besoins ; de s'adapter à leur environnement ; de se conscientiser et de réaliser leurs aspirations.

- STABILITE ET PERENNITE :

« Nous croyons que toute entreprise est destinée à grandir et à être pérenne. La logique des marchés financiers peut éclairer la réflexion sur la durabilité. La pérennité intègre la dimension économique, environnementale et sociale ainsi que la prise de décision de gestion et d'investissement. Nous croyons que grandir petit à petit mais sûrement est la clé d'une pérennité prospère » a affirmé son directeur général.

- RESPONSABILITE ET PRUDENCE :

La prudence produit un développement pérenne. ADEFI/ACEP Madagascar encourage la prudence chez ses clients, et octroie des crédits à la mesure des moyens de gestion et moyens de remboursement des clients. ACEP Madagascar évite la surenchère rien que pour garder ou attirer des clients. Il aide ses clients à se développer de façon prudente pour éviter leur faillite et la vente de leurs biens aux enchères.

- CONFIDENTIALITE ET INNOVATION :

L'engagement de confidentialité prévoit l'interdiction pour ACEP MADAGASCAR de divulguer l'information (résultats financiers, contrats importants, liste de clients,...) remise par le promoteur en dehors du cadre des relations entre ses deux parties. ACEP s'engage dans la recherche constante de solutions appropriées et dans la prise de risque tant dans les pratiques que dans la prestation des services, l'engagement et le partage de ressources. ADEFI est l'actionnaire principal d'ACEP Madagascar S.A, avec les revenus qu'elle reçoit de sa participation dans le capital d'ACEP Madagascar, ADEFI offre des services à ses membres clients d'ACEP Madagascar : mutuelle de santé, fonds de solidarité (décès).

Le lieu géographique d'ACEP MADAGASCAR est le suivant :

ACEP MADAGASCAR, 120, rue Rainandriamampandry, Faravohitra, 101 Antananarivo

Les IMF en question sont donc CECAM et ACEP-ADEFI. A titre d'illustration, il est nécessaire de considérer des cas réels de soutien aux micros finances effectués par l'AFD après les avoir présenté dans le chapitre précédent. Nous avons pris trois IMF mais le réseau CECAM constituera le chapitre suivant.

#### **Chap.4 : L'INTERVENTION DE L'AFD AU SEIN DU RESEAU CECAM**

Le réseau des caisses d'épargne et de crédit agricole connu sous le nom de CECAM fait partie des IMF soutenues par l'AFD.

##### **I. Les actions de l'AFD envers CECAM**

L'AFD est intervenu dans un projet d'appui à l'institutionnalisation du réseau. En effet, le plan stratégique du réseau CECAM sur la période 2000-2005 a consisté en la mise en place d'un schéma de sécurisation, en la construction de deux structures centrales :

- un organe politique du réseau qui est l'UNICECAM ;
- un établissement de crédit central de réseau sous l'appellation d'INTERCECAM.

A tout cela s'ajoute : la consolidation technique, la professionnalisation et l'autonomisation financière. Il est bon à savoir que le coût de l'intervention a été réparti entre l'AFD et la Commission Européenne.

L'objectif du programme d'appui au réseau CECAM porte aujourd'hui essentiellement sur l'assistance technique et l'expertise régulière pour la promotion et l'animation du réseau, la formation des administrateurs et des techniciens, le suivi et l'évaluation des mécanismes de financement rural. Le réseau CECAM, première Institution Financière Mutualiste à Madagascar, fonde sa démarche sur trois spécificités majeures :

- ✓ Une conception mutualiste fondée non sur l'épargne mais sur le capital et la caution ; le capital social qui constitue 15% des ressources du réseau lui confère une forte solidarité financière ;
- ✓ Cinq principaux types de crédit répondant parfaitement aux besoins des paysans et élaborés en concertation avec eux : crédit à la production, crédit pour l'achat de matériel (location-vente mutualiste), crédit stockage (grenier commun villageois), crédit dépannage, crédit pour la commercialisation des produits ;
- ✓ Une structuration ascendante :

-les URCECAM sont les institutions financières régionales mutualistes dotées de la personnalité juridique, chaque caisse locale ne constituant qu'un guichet,

-UNICECAM est l'organe politique qui définit les orientations stratégiques du réseau,

-INTERCECAM constitue la banque centrale du réseau qui fournit des services techniques et financiers à chacune des structures, elle est constituée en Société Anonyme et agréée en tant que banque territoriale depuis juin 2005.

## II. Outils de financements utilisés et leurs destinations

- CECAM, le plus grand réseau de micro finance à Madagascar a encore bénéficié d'un soutien de l'AFD pour un montant total de 2,05 Millions d'euros soit 5,8 milliards d'Ar le 06 mai 2011. Cet appui s'est traduit par un prêt et deux subventions. Il s'agit donc d'un prêt à taux d'intérêt faible que les IMF peuvent très bien supporter, un prêt concessionnel à long terme de 1,65 millions d'€, soit 4,7 milliards d'Ar. Il est destiné :
  - ✓ au financement de crédits pour l'habitat ;
  - ✓ l'équipement ;
  - ✓ et le crédit bail à moyen terme.
- L'intervention de l'agence s'est traduite aussi par deux subventions qui serviront à financer :
  - ✓ la finalisation du processus d'informatisation du réseau CECAM ;
  - ✓ l'établissement et la mise en œuvre de procédures de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme au sein du réseau.

## III. Résultats

Les résultats de toutes ces interventions de l'AFD vont être énumérés par type de financement.

### 1. Pour le projet d'institutionnalisation du réseau

Le projet de 2002-2005 consistait à la construction de deux structures centrales : UNICECAM et INTERCECAM. Comme ce réseau est présent dans tous Madagascar, il possède maintenant une institution financière qui est l'Union Interrégionale des CECAM.

C'est l'organe central du réseau qui assume ses responsabilités devant la CSBF. L'INTERCECAM à son tour est un établissement de crédit central de réseau.

Nous pouvons avancer le résultat du projet au 31 décembre 2005. Les caractéristiques du réseau étaient :

- 9 URCECAM dans les régions Vakinankaratra, Itasy, Bongolava, Amoron'i mania, Ivon' Imerina, Analamanga, Sofia, Menabe et Alaotra
- 179 CECAM
- 83000 sociétaires
- 14,75 milliard d'Ar d'encours moyens de crédit
- Un taux moyen de remboursement à 90 jours sur 12 mois de 96 ,3%

## 2. Pour le prêt concessionnel

Grâce au soutien de l'AFD, CECAM a la possibilité de mettre à a disponibilité de ses membres de plus de crédits pour l'habitat, pour l'équipement et le crédit bail à moyen terme qui est très pratique de nos jours.

## 3. Pour les deux subventions

L'informatisation du réseau a pu permettre de gagner du temps en facilitant la tâche pour les employés du réseau. Le traitement des dossiers et divers transactions au sein du réseau ne sont plus désormais compliqués. Cette informatisation du CECAM lui a donné l'occasion d'améliorer sa performance et son efficacité dans le secteur. Ce processus lui a aussi permis d'être plus professionnel dans l'exécution de ses tâches, que cela soit interne au réseau ou avec l'extérieur.

La deuxième subvention pour l'établissement et la mise en œuvre de procédures de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme au sein du réseau a fait l'objet d'une anticipation. On ne peut s'empêcher d'être plus prudent dans le secteur de la micro finance. Cette subvention a servie au réseau de renforcer la confiance de ses partenaires et de ses membres en luttant contre le terrorisme et le blanchiment d'argent. Avec cette procédure, le réseau se doit de préserver une meilleure image.

## **Chap.5 : LES ACTIONS DE L'AFD EN FAVEUR D'ACEP-ADEFI**

Comme ADEFI est l'actionnaire majeur d'ACEP MADAGASCAR, il a été préférable de les combiner.

### **I. Projet d'appui au développement et à l'autonomisation d'ADEFI**

Le plan de développement d'ADEFI, de 1999 à 2002, a permis :

- le transfert des responsabilités aux cadres nationaux ;
- son agrément obtenu en 1999 ;
- la consolidation de la situation financière, organisationnelle et technique ;
- l'extension prudente du volume d'activité et du réseau ;
- et la sécurisation des besoins en ressource de financement.

L'AFD a octroyé un deuxième financement à ADEFI sur la période 2002-2004. Cet appui a permis à cette institution d'ouvrir un guichet PME. Dans le cadre de ce guichet, des crédits d'un montant unitaire maximum de 20 Millions d'Ar pouvaient être octroyés. Après cette expérience pilote, il s'avérait intéressant de permettre à ADEFI, en plus de ses activités de micro finance proprement dites, de devenir progressivement une banque de financement des PME malgaches.

### **II. Signature des conventions de financement avec ACEP MADAGASCAR**

Une convention de financement entre l'AFD et ACEP MADAGASCAR a été signée le 07 Janvier 2010. Cette fois-ci, il s'agit d'une convention de subvention d'un montant de 40 000 d'euros, soit environ 110 Millions d'Ar.

Cette subvention financera aussi l'établissement et la mise en œuvre des procédures de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ainsi que la formation de formateurs à ces problématiques dans le secteur de la micro finance. Ce concours de l'AFD répond aux recommandations du GAFI. C'est un organisme intergouvernemental qui établit les normes, développe et assure la promotion de politique en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. C'est l'une des conditions au versement



de 1,65 millions d'euros à ACEP MADAGASCAR, dont la convention de financement a été signée au mois d'octobre 2009.

Par ce type de financement, l'AFD contribue au soutien du développement institutionnel des intermédiaires financiers. Le soutien de l'agence aux IMF ne cesse de s'améliorer et a conduit à la création d'une mutuelle de santé.

### III. Création d'une mutuelle d'assurance santé

La collaboration entre l'institution de micro finance ADEFI et le réseau d'Agences de crédits pour compagnies privées de Madagascar ACEP a donné naissance à un service d'assurance santé ; il donne ainsi une nouvelle vision de la micro finance Malagasy, qui, en plus de procurer des crédits aux chefs de compagnies, soignent le côté social en leur assurant, ainsi qu'à leurs familles une assurance santé.

Afin d'apporter un meilleur appui du sujet, il nous est nécessaire d'en savoir plus sur cette mutuelle de santé.

#### 1. Les bénéficiaires

Près de 10 000 emprunteurs, pour la plupart des entrepreneurs individuels avec leurs familles, bénéficient de cette nouvelle structure de la mutuelle de santé avec l'appui de l'AFD. Ce dernier a alloué ainsi 350 000 euros, soit environ 987 Millions d'Ar. Cette mutuelle de santé sera ainsi créée dans les huit grandes villes qui constituent les zones d'intervention d'ACEP MADAGASCAR et d'ADEFI, à savoir : Antananarivo ; Ambatolampy ; Antsirabe ; Ambositra ; Fianarantsoa ; Moramanga ; Toamasina ; Et Mahajanga.

#### 2. Taux de prise en charge

Il va de 70% à 90%. Il s'agit en effet d'un projet novateur de l'alliance qui a pour objectif d'améliorer l'accès des soins de santé de qualité aux clients.

« Concrètement, la mutuelle de santé couvre les emprunteurs et leur famille en prenant en charge :

- les frais sanitaires incluant les consultations médicales, les médicaments, les analyses, la radiographie, l'échographie ;

- ainsi que les frais d'hospitalisation incluant : le séjour des malades, l'évacuation sanitaire si besoin est ;
- L'accouchement ;
- La radiologie. »

a expliqué le directeur général de l'ACEP-Madagascar et secrétaire général de l'ADEFI, Andriamanjato Ramaroson lors du lancement officiel du nouveau produit à Anosy. En détail, la mutuelle prend en charge 90% des coûts d'hospitalisation et 70% des coûts des soins ambulatoires de ses membres et de leur famille. Il a profité de l'occasion pour lancer un message aux entrepreneurs que :

« L'ACEP finance votre entreprise et ADEFI s'occupe de la santé de votre famille »

Les clients bénéficiaires peuvent se rendre ainsi dans des centres de santé publics, privés ou confessionnels suivant leur choix.

### 3. Octroi de crédits aux 19 500 PME

En ce qui concerne l'ACEP MADAGASCAR, en particulier, l'agence ne cesse d'offrir à ses clients un service efficace et de qualité, tout en maintenant des taux d'intérêts les plus bas. Depuis le début de ses activités au mois de juin 2009, l'ACEP a octroyé des crédits à plus de 19 500 petits et micros entrepreneurs urbains et périurbains pour un montant total de 59,12 milliards d'Ariary. En fait, l'agence octroie des crédits à court et à moyen terme, de 3 à 36 mois, dont le montant peut aller de 50 millions à 70 millions d'Ariary. Les conditions d'accès sont très simplifiées. L'ACEP dispose aussi de guichet de financement dont le montant peut aller jusqu'à 60 millions d'Ariary et de crédit d'engagement dont le montant peut aller jusqu'à 70 millions d'Ariary. La production de l'agence a connu une nette amélioration depuis 2009, soit l'octroi de crédit au 31 décembre 2010 a atteint le montant de 23,28 milliards d'Ariary contre 19 milliards en 2009. A cet effet, les résultats nets de la production sont estimés à 2,023 milliards d'Ariary, a conclu le DG Andriamanjato Ramaroson.

L'AFD a beaucoup contribué dans le développement de ces trois institutions de micro finance que nous avons considéré dans cette étude de cas. Après avoir exposé de près les conventions que cette agence a établit avec ces institutions, il convient d'analyser les actions de l'AFD envers les IMF en général.

## **PARTIE III : ANALYSE DES ACTIONS DE L'AFD ENVERS LES IMF A MADAGASCAR**

Cette partie comprend deux chapitres, une discussion sur l'intervention de l'AFD au sein des IMF à Madagascar, d'une part dans le cadre de la pérennisation des IMF et d'autre part en termes de renforcement et d'appropriation de ces institutions.

### **Chap.6 : L'INTERVENTION DE L'AFD DANS LE CADRE DE LA PERENNISATION DES IMF**

En tant que bailleurs de fonds des IMF, l'AFD se doit de fixer comme objectif la pérennité de ces institutions.

#### **I. Point sur les relations entre l'AFD et la Micro finance**

L'examen de ce point important demande d'abord une approche conceptuelle sur la micro finance.

##### **1. Approche conceptuelle de la micro finance**

##### **a. Les critères principaux de définitions de la micro finance**

« La micro finance peut se définir suivant trois critères :

- Dans un premier temps, selon le faible montant des opérations, la proximité non seulement spatiale mais aussi mentale et sociale entre l'organisation et la population cible
- Ensuite, par la pauvreté supposée des clients ou des membres ou l'exclusion qu'ils ou elles subissent
- Enfin, par le faible niveau de revenu des bénéficiaires ou clients des organisations de micro finance »<sup>4</sup>

Des objectifs rapides de pérennité, de viabilité et d'autofinancement aux organisations de micro finance les obligent pour survivre aux contraintes externes. Notamment, il s'agit de cibler les moins pauvres parmi les pauvres, les populations urbaines plutôt rurales, les

---

<sup>4</sup> « Banques au pied nus, la micro finance », Jean Michel Servet, ODILE Jacob

personnes ayant un certain niveau de formation et réseau de relation plutôt que ceux qui en sont dépourvues, et dans les zones rurales les activités non agricoles plutôt que les activités agricoles où les retours sur investissement sont beaucoup plus longs.

b. Les acteurs de la micro finance

Il existe des intervenants aux statuts multiples :

- Des dispositifs publics
- Des systèmes mutualistes, coopératifs ou associatifs, par conséquent à lucrativité supposée limitée

Ces modèles mutualistes sont relativement anciens. En effet, ils s'inspirent de mouvement développé en Europe ou au Canada à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle : les caisses Raiffeisen en Allemagne<sup>5</sup> et les caisses des jardins au Canada. Ils sont apparus en Afrique anglophone avant les indépendances et regroupent en Afrique, en Amérique latine, un grand nombre de réseau aux appellations variées. Cependant, ils reposent sur des principes de base communs<sup>6</sup>, notamment :

-mobilisation préalable de l'épargne

-distribution des crédits à partir de l'épargne collectée

-les individus désirant adhérer à une caisse achètent une part sociale et deviennent sociétaires, responsabilité des membres, autogestion de la caisse par ses membres

-organisation de la structure à partir d'élus parmi les sociétaires (conseil d'administration) et de salariés sur les aspects techniques

Il y avait des débats et des critiques qui se sont posés sur ce type de système et ils portent sur les contraintes qu'impose aux ménages une mobilisation préalable de l'épargne. Les clients sont sélectionnés. Par conséquent, il y a exclusion des ménages les plus pauvres. Par ailleurs, les ratios de liquidités nécessaires pour une bonne gestion des risques imposent aux systèmes mutualistes de ne redistribuer sous formes de prêts qu'une partie de l'épargne

---

<sup>5</sup> Bramman, 1988

<sup>6</sup> Fournier et Ouedraogo, 1996, Cruz, 1996

collectée. La structure classique en trois niveaux : caisses locales, régionales, fédération nationale conduit parfois à une certaine centralisation des prises de décisions et à des lourdeurs administratives.

- Des institutions privées à but lucratif

En effet, le capitalisme dans les pays développés montre depuis le milieu du 20<sup>ème</sup> siècle qu'il n'y a pas contradiction entre le fait de recevoir des subventions pour remplir certains objectifs et un statut privé supposant accumulation et profit.

Les acteurs de la micro finance sont variés et se diversifient de plus en plus : il peut s'agir d'ONG internationales ou nationales, de banques commerciales, de mutuelles d'épargne et de crédit, de banques publiques, mutuelles et coopératives, d'institutions financières non bancaires, ou bien encore d'ONG se transformant en banque commerciale ou en institution non bancaire. Mais qu'en est-il de ses points forts ?

- c. Les points forts de la micro finance

Les personnes concernées par la micro finance sont généralement des gens pauvres qui n'ont pas accès au système bancaire classique. Cette situation est due à l'inadaptation de l'offre des banques à ces gens qui peut s'expliquer par plusieurs facteurs. D'abord, par un éloignement géographique, les banques sont situées généralement dans les grandes villes, or la population a besoin de services financiers de proximité. Ensuite, par un éloignement culturel, les pauvres sont considérés comme une clientèle à risque. Puis, les procédures sont inadaptées car les micro-entrepreneurs ne savent pas remplir les processus administratifs de demandes de prêts et ils n'ont pas souvent de possibilité d'offrir les garanties matérielles exigées par les banques. Enfin, le dernier facteur c'est que la logique de rentabilité est peu compatible avec les coûts de transactions élevés de petits crédits de proximité. D'où la raison d'être des institutions de micro finance. D'ailleurs, la micro finance a démontré un certain nombre d'idées fortes. On a souvent tendance à penser que les pauvres étaient moins solvables que les riches. Ce qui paraît évident à première vue. Par des mécanismes originaux reposant principalement sur la pression sociale, les IMF obtiennent des remboursements des prêts à près de 100%. On a pu aussi constater que les pauvres peuvent supporter des taux d'intérêts élevés car pour eux l'accès au capital compte plus que le coût du crédit. De plus, une institution accordant des prêts de très faibles montant à des clients pauvres peut être viable financièrement, à la différence du crédit subventionné qui accorde des prêts à taux très

bas, insuffisants pour atteindre l'équilibre financière. Les IMF se distinguent également des banques classiques par une double fonction d'«intermédiation financière et sociale». Cela veut tout simplement dire que les IMF appelés aussi «Systèmes financiers décentralisés» ont recours à des techniques particulières pour avoir un bon taux de remboursement sur les crédits, ce qui est une des conditions pour être viable financièrement. Ces techniques reposent sur une bonne connaissance des mécanismes sociaux. L'idée est que la pression sociale peut remplacer la garantie matérielle pour garantir un bon remboursement des prêts ; prenons l'exemple des groupes de caution solidaires où chaque emprunteur se porte garant pour les autres emprunteurs de son groupe, et si l'un ne rembourse pas, il le fera à sa place. Pour illustrer l'importance des IMF, on ne peut s'empêcher de prendre l'exemple du Grameen Bank. Elle a été créée au Bangladesh en 1975 par le Pr. Mohammed Yunus. Elle a eu un retentissement considérable et suscité un grand nombre d'initiatives de micro finance dans le monde entier. Cette institution touche environ une clientèle de plus de 2,4 millions de personnes (essentiellement des femmes). Ce modèle a inspiré beaucoup d'acteurs de la micro finance, qui ont tenté de le répliquer. Parmi les principes de base lancés par la Grameen, il convient de citer le remplacement des garanties réelles par la pression sociale et l'octroi de petits montants remboursables de façon fractionnée.

#### d. Les points faibles de la micro finance

La micro finance cible en général les exclus du secteur bancaire, et parce qu'elle offre des services financiers de petits montants, a principalement une clientèle pauvre ou moyennement aisée. Les études d'impacts sur le microcrédit ont montré en revanche qu'il n'était pas évident que les IMF touchent «les plus pauvres des pauvres». Ces derniers se trouvent parfois exclus des mécanismes sociaux qui fondent les systèmes de microcrédit (dans les groupes solidaires par exemple). De plus, un certain nombre de besoins de crédit (petites entreprises, crédit d'équipement agricole,...) ne sont que très imparfaitement couverts par les IMF. Mettre en place une offre pérenne en services financiers n'exclue en rien la nécessité d'actions complémentaires pour les populations cibles : alphabétisation, santé, formation...

La micro finance est régie par une loi à Madagascar. Il est donc nécessaire de connaître la loi relative à l'activité et au contrôle des IMF ainsi que la CSBF.

e. Loi relative et Autorité de contrôle

On ne peut s'empêcher d'évoquer la loi relative à l'activité de micro finance ainsi qu'au contrôle des institutions concernées. Il est aussi important de présenter la CSBF qui joue un rôle majeur dans le secteur.

e-1-Législation et cadre réglementaire

Il s'agit en effet de deux lois bien distinctes, la loi n°2005-016 et celle n°95-030.

- La nouvelle loi relative à l'activité et au contrôle des institutions de Micro finance

Il s'agit de la loi N°2005-016 du 29 septembre 2005 suivie du décret d'application N°2007-012 fixant les formes juridiques des IMF et les modalités de leur immatriculation au Registre du Commerce des Sociétés et de la valeur nominale des titres de participation. Cette loi régit le secteur de la micro finance à Madagascar. Les grandes lignes de cette réglementation sont les suivantes :

-définition de l'activité de micro finance

-Classification des IMF en trois niveaux

En son chapitre premier, articles 13 à17, cette loi prévoient la classification des institutions de micro finance mutualistes ou non mutualistes en trois niveaux selon les opérations qui leur sont autorisées, la structure de fonctionnement et de contrôle, l'importance des risques liés aux activités de micro finance, les règles de gestion et/ou les normes de prudence exigées.

-Mise en place de l'APIMF

En outre, les articles 61 à 66 la loi 2005-016, chapitre IV énoncent la mise en place d'une association professionnelle unique dénommée « Association Professionnelle des Institutions de Micro finance (APIMF) ». En effet, avant l'APIMF deux associations professionnelles coexistaient, l'APIMF qui regroupait les IMF mutualistes et l'AIM dont les membres étaient des IMF non mutualistes et les autres entités (Banques, associations, ONG,...) ayant effectué des activités de micro finance.

-méthodes de suivi et de contrôle adaptées

-dispositions diverses

- La loi n°95-030, relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit

Elle a redéfini le régime légal des activités bancaires en instituant cinq catégories d'établissements de crédits suivant les activités exercées :

- les banques de dépôts territoriales ;
- les banques extraterritoriales (off-shore) ;
- les établissements financiers ;
- les institutions financières mutualistes ;
- les institutions financières spécialisées, telles que les assurances.

La loi stipule l'attribution à une autorité indépendante de la commission de supervision bancaire et financière (CSBF) de l'ensemble des attributions qui doivent être conjuguées pour une bonne prévention des risques inhérents aux activités bancaires.

#### e-2-CSBF, une autorité de contrôle et de supervision

C'est la Commission de Supervision Bancaire et Financière. Il s'agit d'une entité indépendante rattachée à la Banque Centrale et elle a comme rôle :

- d'assurer le contrôle du secteur conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur ;
- et d'élaborer les règles et dispositions nécessaires pour régir le métier ; notamment le capital minimum, les règles prudentielles et les normes de gestion pour garantir la liquidité, la solvabilité et l'équilibre des structures financières,

#### 2. L'AFD et la micro finance

L'AFD soutient des projets ou institutions de Micro finance qui répondent à des exigences de proximité et d'adaptation aux besoins des populations selon diverses approches. Elle appuie :

- Des réseaux mutualistes de caisses d'épargne-crédit ;



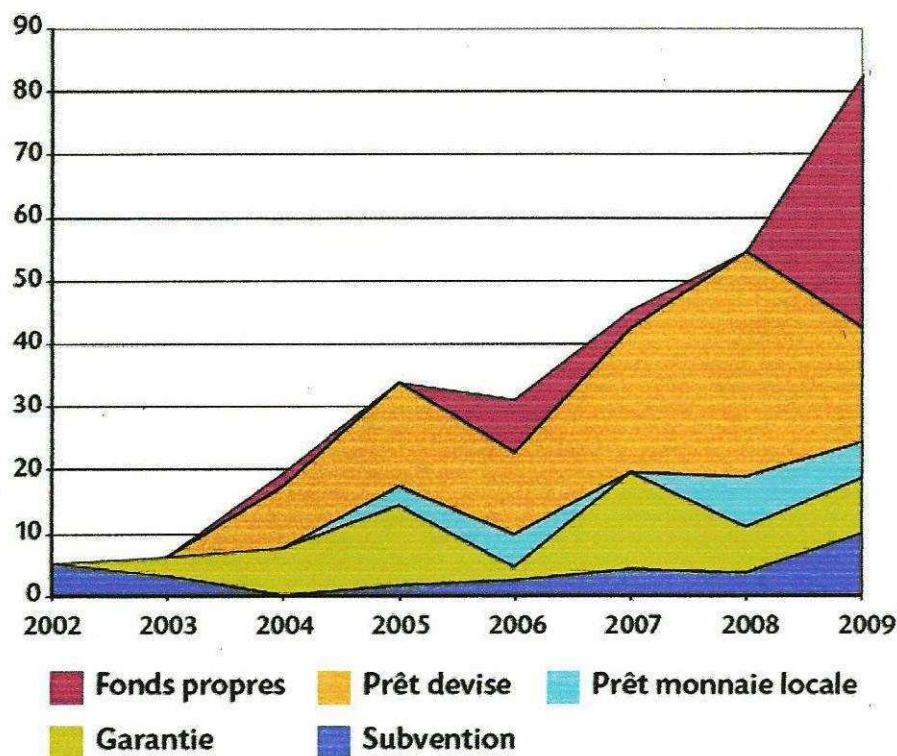
- Des systèmes de crédit solidaire ;
- Des caisses villageoises autogérées ;
- Des systèmes de crédit aux micro-entreprises et aux PME urbaines.

L'AFD soutient les institutions de micro finance via différents instruments de financement : prêts concessionnels à long terme et à taux préférentiels pour le développement des réseaux, subventions pour le renforcement de capacités et garanties partielles des emprunts que les institutions de micro finance contractent auprès du système bancaire (ceci permet notamment aux IMF d'emprunter des sommes plus importantes aux banques locales et donc d'accorder davantage de petits crédits à leurs clients) .

Depuis 2001, l'AFD a octroyé 36 milliards d'Ariary (soit 12 millions d'euros) de prêts concessionnels ou de subventions pour alimenter les fonds de crédit des IMF et financer des formations. En outre, l'AFD a accordé plusieurs garanties d'emprunts d'institutions de micro finance auprès des banques locales, pour un total en 2009 d'environ 17 milliards d'Ariary (soit 5,8 millions d'euros) et de 11 milliards d'Ariary (soit 3,8 millions d'euros) au premier semestre 2010. Enfin, l'AFD contribue à la formation des praticiens, cadres dirigeants des IMF et superviseurs du secteur en coorganisant chaque année le « boulder » francophone qui a lieu à Turin et regroupe les plus grands professionnels de la micro finance.

A titre d'illustration, le graphique suivant montre l'évolution des financements en faveur de la micro finance du groupe AFD de 2002 à 2009.

Graphique 1 : Evolution des financements en faveur de la micro finance du groupe AFD (en millions d'€)



Source : AFD

Le groupe AFD a financé 27 IMF et 4 holdings de micro finance en 2009, pour un montant total de 82 millions €. Ces financements ont été multipliés par quatre sur les 5 dernières années. Grâce aux concours de l'AFD, près de 180 000 personnes ont eu accès au crédit en 2009.

L'AFD appuie les IMF pour des objectifs de pérennisation.

#### I. Stratégie de pérennisation des institutions de micro finance

L'impact à moyen ou à long terme de la Micro finance implique la pérennité des services financiers offerts aux populations cibles et celle-ci implique la pérennité des Institutions de micro finance. L'AFD donne à ses interventions, dans ce secteur, l'objectif de construction et/ou de consolidation d'Institutions viables sur le plan financier comme sur le plan institutionnel :

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

La pérennité est l'ultime objectif de l'AFD en tant que bailleurs de fonds des institutions de micro finance. Mais qu'est-ce que la pérennité sous-entend ?

## II. Les conditions de pérennité des IMF

Les IMF répondent depuis plusieurs décennies à un besoin permanent de la part des populations qui n'ont pas accès aux services financiers formels. Elles sont devenues, par conséquent, des partenaires indispensables au développement social et économique et doivent toujours s'adapter aux besoins des populations.

La pérennité des IMF est caractérisée par leur autonomie sur les plans :

- Organisationnel et technique ;
- Financier ;
- Institutionnel et social.

De ce fait, il nous paraît nécessaire de voir de près chacun de ces trois éléments cités ci-dessus.

## 1. Autonomie organisationnelle et technique

Nous entendons habituellement par autonomie organisationnelle la capacité d'une institution de micro finance à être gérée localement, après le retrait d'une éventuelle assistance technique extérieure. Dans le cas considéré, ceci fait référence à l'AFD. La pérennité de l'institution repose avant tout sur les capacités de ses ressources humaines. Cela sous-entend une répartition claire des fonctions : Direction ; Opérations ; Audit ; et Ressources humaines.

A tout cela s'ajoute les procédures codifiées afin d'être rigoureusement appliquées. Le contrôle des opérations et du respect des procédures au sein de l'institution est une faveur clé de son professionnalisme et de sa maîtrise des risques. Tout ceci se décline au travers du système d'information et de gestion qui doit fournir aux dirigeants des indicateurs précis et exhaustifs de la marche de l'institution. Par la suite, les produits proposés doivent être en adéquation avec les besoins de la population servie. C'est la raison pour laquelle le public ciblé, l'histoire de l'institution, le type de méthodologie d'octroi sera préférée à d'autre. Dans un milieu fortement enclavé, il est conseillé de s'appuyer sur des villageois bénévoles dans la gestion des opérations de manière à réduire les coûts et une partie des risques. Et pour le milieu urbain, l'organisation devra être bâtie autour de petites agences capables d'accueillir une clientèle de proximité.

## 2. L'autonomie financière

Quant à l'autonomie financière, elle reflète la capacité des institutions à couvrir ses charges par ses produits d'une part et à bâtir une solidité de la structure financière d'autre part. Les produits financiers proviennent essentiellement de l'intérêt perçu sur les crédits octroyés. Il est donc primordial de fixer un niveau de taux d'intérêt qui permette de faire face aux différentes charges de l'institution à savoir :

- Les coûts des ressources prêtées, autrement dit l'intérêt que l'institution va elle-même verser sur les emprunts de capitaux et sur l'épargne collectée ;
- L'impact éventuel de l'inflation sur les fonds propres ;
- Les charges d'exploitation, frais de personnel, de département, d'opération et de collecte de l'épargne, d'amortissement ;

- Les provisions pour créances douteuses, c'est-à-dire les dépenses liées au risque de non remboursement des prêts.

Le taux d'intérêt doit également permettre de dégager une marge supplémentaire destinée à renforcer les fonds propres de l'institution. De plus, le volume d'activité, déterminé par le niveau de portefeuille de prêts, doit être suffisant pour couvrir les charges engendrées par le système. Suivant le contexte, l'institution fera appel à plus ou moins de personnel. Elle sera amenée à effectuer plus ou moins de déplacement. En fonction du niveau des charges incompressibles, un certain volume d'activité est nécessaire. Un élément essentiel dans la maîtrise des charges est la capacité de l'institution à se faire rembourser. On estime en général que les institutions de micro finance doivent avoir un taux de recouvrement proche de 100% pour être viables. Compte tenu des volumes financiers en jeu, plusieurs fois supérieurs au total des charges, le non remboursement d'une créance peut être fatal à l'institution en occasionnant des extrêmes rigueurs dans la collecte des échéances de prêts et leur suivi, sont les principaux facteurs permettant un bon remboursement des créances. Enfin la prévention des détournements par le personnel ou des attaques à l'occasion de transferts physique de fond fait partie des éléments de la pérennité.

La solidité de la structure financière de l'institution dépend à la fois de son niveau de solvabilité et de sa maîtrise de risques d'illiquidité. La solvabilité s'analyse par le rapport des fonds propres de l'institution (prêts subordonnés, capital social, parts sociales, bénéfices antérieurs accumulés) sur les créances. En effet, en cas de non remboursement, seuls les capitaux propres de l'institution lui permettront de faire face. Un ratio de 20% est généralement admis comme une norme prudentielle. Le risque d'illiquidité existe quand l'institution prête à long terme des ressources (épargne, emprunts) disponibles sur le court terme uniquement. La préoccupation des dirigeants de l'institution est de veiller à ce que les ressources et les emplois se correspondent en échéance.

Sur-ce, il est important de mesurer la viabilité financière des IMF d'où la notation des IMF.

a. La notation des IMF ou « rating »

L'accent porte depuis plusieurs années sur la mesure de la viabilité financière des IMF. Plusieurs outils d'analyse ont été développés, communément appelés systèmes de notation ou

de « rating »<sup>7</sup>. Il existe aujourd'hui plusieurs systèmes de rating, dont les plus connus sont les outils CAMEL (développés par l'ONG ACCION), PEARLS(WOCCU), GIRAFE (Planet Finance) et M-Cril (EDA).

A titre d'exemple, CAMEL évalue cinq domaines clés de la gestion d'une institution, au travers de 21 indicateurs quantitatifs et qualitatifs, afin de noter ses performances. Créé par des comités de surveillance bancaire en 1978, ce système a été adapté au secteur de la micro finance par l'ONG américaine ACCION.

Le système CAMEL se décline ainsi :

- C : Capital adequacy ou adéquation des fonds propres, autrement dit l'analyse de la solvabilité de l'institution ;
- A : Asset quality ou qualité de l'actif, portant essentiellement sur la qualité du portefeuille de prêts ;
- M : Management ou gestion, pour analyser la qualité de la gouvernance, des procédures, du système d'information et de gestion, de l'audit,...
- E : Earnings ou bénéfices, pour analyser la rentabilité de l'institution ;
- L : Liquidity ou liquidité, se rapportant ici à la capacité d'autofinancement de l'institution.

b. Problème soulevé par l'autonomie financière

Le problème s'énonce comme suit : peut-on conjuguer viabilité financière et ciblage des plus pauvres ?

A la recherche de l'autonomie financière, l'institution se doit de fixer des conditions d'exercice rigoureuses et de veiller à la rentabilité de ses opérations. En particulier ses taux d'intérêt peuvent être élevés, les taux de 5% par mois ne sont pas rares. Dans ces conditions, comment concilier un objectif financier et une mission sociale d'aide aux plus démunis ?

Contrairement aux idées reçues, le taux du crédit n'est pas le facteur limitant pour l'accès des plus démunis aux services financiers. L'expérience montre que pour les

---

<sup>7</sup> « Les conditions de pérennité des IMF », Agridoc saisie le 12 Décembre 2001

populations à faible revenu c'est l'accès au crédit qui est crucial, plus que le prix de ce service ; de fait, en milieu informel les taux d'intérêt du crédit sont élevés, de l'ordre de 10 à 50% par mois. Il faut se rappeler également que des taux élevés, appliqués à de très petites sommes prêtées se traduisent par un montant absolu faible. Le problème de l'accès au crédit se décline plutôt en termes de services adaptés, d'accessibilité géographiques, de reconnaissance des clients et de leurs besoins, et de souplesse dans les produits. Seules les IMF sont capables d'offrir des services sur mesure, par leur proximité et leur connaissance des emprunteurs. En inscrivant leur action dans la durée, elles rendent possibles les liens de la confiance sans lesquels la mission sociale de l'IMF ne peut réussir. Dans de nombreux contextes, les IMF démontrent qu'avec un montage ad hoc il est possible de satisfaire les besoins de crédit et d'épargne des populations les plus pauvres, à la condition de prendre en compte dès le départ la nécessité de pérenniser l'institution financière et de ne pas chercher à faire un ciblage exclusif de la frange la plus pauvre d'une zone donnée.

Une étude menée en 1996 sur 13 institutions de micro finance montrait que l'adoption de pratiques performantes, destinées à asseoir la viabilité financière de l'institution, avait un impact sur les pauvres supérieurs à celui des institutions dont la santé financière était moins solide. Les raisons avancées par les chercheurs tiennent :

- Au taux d'intérêt élevé qui dissuade les emprunteurs dont les projets sont peu rentables ;
- A la collecte d'épargne obligatoire qui agit comme un processus de sélection des emprunteurs ;
- A une bonne diffusion de services de proximité qui allègent les coûts de transaction pour les emprunteurs et augmentent la rentabilité des projets financés ;
- A la collecte stricte et régulière d'échéances qui dissuade les emprunteurs dont les projets sont peu rentables.

En somme, une institution s'inscrit d'autant mieux dans son environnement et sert davantage les populations démunies qu'elle est pérenne.

### 3. L'autonomie institutionnelle

La répartition du pouvoir au sein de l'organisation entre salariés et propriétaires (quels que soient ces derniers, membres élus, actionnaires extérieurs) constitue un facteur clé de la gouvernance de l'institution. Les administrateurs sont les garants de l'intégrité du système et doivent à la fois être capables de « tirer la sonnette d'alarme » en cas de risques importants, et de garantir sur la durée, le respect de la vocation sociale de l'institution de micro finance. La culture d'entreprise qui fonde les rapports entre les salariés de l'IMF doit être forte et basée sur le respect des clients, qu'ils soient propriétaire ou non de l'institution. La reconnaissance légale permet à l'institution de fonctionner dans un cadre clair. La réglementation impose un minimum de rigueur mais offre également une protection face à un environnement souvent informel et risqué. L'existence d'une réglementation spécifique aux IMF est aussi un moyen d'améliorer la compréhension de ce secteur par les autorités.

Nous avons pu analyser les actions de l'AFD dans le cadre de la pérennisation des IMF. Il est aussi important d'insister sur ses actions en termes de renforcement et d'appropriation des IMF.



## **Chap.7: LES ACTIONS DE L'AFD EN TERMES DE RENFORCEMENT ET D'APPROPRIATION DES IMF**

Les premières IMF sont apparues dans les années 1990 à Madagascar. Au départ intégrées avant de s'étendre dans des zones urbaines ou rurales non encore desservies. A partir des années 2000, des filiales de sociétés d'investissement se sont lancées directement dans des activités de micro finance, principalement dans les grands centres urbains du pays. Aujourd'hui, la majorité des IMF sont présentes en ville où le secteur est devenu fortement concurrentiel, alors qu'on estime que 50% de la population malgache continue à ne pas bénéficier des services financiers de base, principalement dans les régions rurales enclavées.

### **I. Le système bancaire malgache**

Le système bancaire de Madagascar est entièrement privatisé depuis 1998-1999. L'Etat s'est engagé ne gardant que des participations minoritaires dans certaines banques. Des investisseurs malgaches privés (gros et petits porteurs) sont également présents dans le capital de certaines d'entre elles, mais tous les établissements importants sont à capitaux majoritairement étrangers. La Banque Centrale de Madagascar recense 11 banques territoriales, 7 établissements financiers et 29 institutions de micro finance. Le grand nombre de ces dernières est du au fait que certains réseaux ont un établissement par région (5 OTIV par exemple). Sur les 11 banques territoriales seules 4 sont des banques de dépôt comportant un réseau d'agence relativement dense et se partagent 90% du marché bancaire. Les autres sont essentiellement des banques d'affaires ne comptant en général qu'une ou deux agences. Le système bancaire malgache est en plein bouleversement. Aujourd'hui, les 11 banques en activité à Madagascar sont : BMOI, BNI Madagascar, MCB Madagascar, BFV SG, BOA Madagascar, BICM, SBM Madagascar, Accès Banque, Microcred banque Madagascar, BGFI Madagascar et BM Madagascar. Au total ces banques offrent actuellement au public 185 agences. Seulement, la grand problème de cette expansion du système bancaire à Madagascar est qu'elle se limite aux grandes agglomérations. Ce phénomène serait dû à un coût très élevé de l'installation d'une nouvelle agence en province. On remarquera que la répartition de ces agences sur tout le territoire national présente une grande disparité. A ce jour, c'est la BOA Madagascar qui occupe la première place en termes de nombre d'agences dans le pays avec 61 agences, soit près de 35% de l'ensemble des agences. Elle est suivie par la BFV SG avec 43 agences et la BNI Madagascar avec 27 agences.

Les nouvelles banques (notamment celles spécialisées dans la micro finance telle que Microcred et Accès banque) montrent un certain dynamisme dans l'implantation de nouvelles agences. Mais ces dernières sont surtout installées dans la capitale.

Actuellement, les Institutions Financières Décentralisées (IFD) en activité peuvent être classées en trois catégories :

- Les Institutions Financières Mutualistes (IFM) lesquelles ont obtenu l'agrément de la CSBF et d'autres dont leurs demandes sont en cours d'approbation ;
- Les Institutions de Micro finance Non Mutualistes qui ne sont pas encore régies par un instrument juridique. Ce sont celles qui pratiquent la micro finance sous autre forme que mutualiste ;
- Les autres Structures de la micro finance qui peuvent être appelés Organisations Financières de Proximité (OFP).

## II. Les actions de l'AFD dans le but d'appropriation des IMF

L'AFD est un acteur clé du soutien à la micro finance à Madagascar. Il s'agit d'un appui institutionnel en aidant les IMF à se développer dans le secteur. Il convient d'abord de d'énoncer ses objectifs avant d'exposer les actions menées par ce groupe.

### 1. Objectif en matière de micro financement

Dans le domaine du micro financement, l'AFD intervient dans la création d'IMF de proximité adaptées à la clientèle et tenant compte des traditions et relations sociales existantes. Avec pour objectif, la pérennisation des systèmes qu'elle appuie, l'AFD donne la priorité au renforcement institutionnel et à la viabilité financière des IMF. Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, l'AFD a donc pour objectif de favoriser l'accessibilité financière par l'émergence d'IMF pérennes financièrement et institutionnellement.

- Pour la viabilité financière :

Des subventions de bailleurs de fonds peuvent être nécessaires au démarrage des opérations de micro finance. Mais, pour répondre durablement aux besoins de leurs clients, les IMF doivent construire leur viabilité financière en couvrant leurs coûts par le produit de leur activité.

- Pour la viabilité institutionnelle :

La pérennité des IMF suppose également leur viabilité institutionnelle, c'est-à-dire une bonne gouvernance, dans un cadre réglementaire adapté. La qualité de la gouvernance est essentielle pour maintenir une vision et une stratégie à long terme, quelle que soit la forme juridique de l'IMF : association, mutuelle ou coopérative, société anonyme. Les IMF s'inscrivent dans le cadre législatif et réglementaire national, qui doit donc tenir compte des spécificités de la micro finance par rapport aux opérations bancaires classiques. L'AFD appuie les efforts des Etats pour améliorer leur cadre réglementaire et renforcer leurs capacités de supervision.

Les tableaux qui vont suivre résumeront les activités des IMF jusqu'en 2010.

**Tableau 8** : Activités des IMF non mutualistes de 2002 au 30 juin 2010(1\$US-1750 Ariary de 2002 à 2007 et Ariary en 2010)

	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Nombres de clients	8 474	10 991	17 245	8 150
Encours de crédits (en millions d'Ariary)	1 555	1 820	2 634	2 928
	<b>2006</b>	<b>2007(*)</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Encours de crédits (en millions d'Ariary)	4 353	16 845	32 922	72 158
Montant de crédit octroyé (en millions d'Ariary)	8 303	nd		
Nombres de crédits octroyés	5 725	nd		
Encours d'épargne (en millions d'Ariary)	-	4 940	12 684	23 887
Nombres de points de services	-	60	160	178
Nombres de clients	14 669	38 038	107 335	92 079
	<b>2010</b>			
Nombres de points de services	189			
Nombres de clients	99 323			
Encours de crédits (en millions d'Ariary)	81 369			
Encours d'épargne (en millions d'Ariary)	29 471			

(\*) Incluant Mahavotse, Accès Banque, Microcred, (outre les membres classiques de l'AIM)

Source : AIM-CNMF

Du côté des IMF non mutualistes, le nombre des clients a toujours augmenté de 2002 à 2004, allant de 8 474 à 17 245 ; de 2006 à 2008 qui va de 14 669 à 107 335. A cause de la crise de 2009, ce nombre a diminué jusqu'à atteindre 99 323 en 2010. Le secteur est en croissance en général.

**Tableau 9** : Evolution des activités des IMF Mutualistes de 1998 au 30 juin 2010 (1\$US-1750 Ariary de 2002 à 2007 et Ariary en 2010)

	1998	1999	2000	2001	2002
Nombres de caisses	248	271	336	353	338
Nombres de membres	47 472	60 775	92 946	116 977	135 305
Encours d'épargne (en millions d'Ariary)	1 280	1 919	7 416	11 150	10 372
Encours de crédits (en millions d'Ariary)	3 316	4 703	7 562	9 260	11 212
	2003	2004	2005	2006	2007
Nombres de caisses	380	380	394	413	428
Nombres de membres	179 399	198 912	232 347	289 508	322 675
Encours d'épargne (en millions d'Ariary)	18 992	21 803	25 510	31 317	32 190
Encours de crédits (en millions d'Ariary)	19 519	25 382	36 235	40 219	53 248
	2008	2009	2010		
Nombres de caisses	653	462	482		
Nombres de membres	453 310	489 125	538 082		
Encours d'épargne (en millions d'Ariary)	50 619	62 692	68 979		
Encours de crédits (en millions d'Ariary)	80 300	71 573	79 204		

Source : APIMF

Nous pouvons constater du tableau que le nombre des membres au niveau des IMF mutualistes n'a cessé d'augmenter de 1998 à 2010, allant de 47 472 M d'Ar à 538 082 M d'Ar. Les chiffres montrent que le secteur est en croissance, si l'on ne cite que les encours d'épargne allant de 1280 à 68 979 M d'Ar de 1998 à 2010.

Les objectifs de micro financement sont bien déterminés. Il reste à voir les actions menées par l'AFD afin de les atteindre.

## 2. Prestation et/ou actions menées par l'AFD

L'AFD accorde des dons et prêts concessionnels aux IMF et aux Etats. Les IMF peuvent s'adresser aux antennes locales de l'AFD. La décision finale ne peut cependant être prise que par les services du siège, à Paris. Suivant le cas, les fonds attribués dans le cadre de subvention pour fonds de crédit sont, soit versés à l'Etat qui les rétrocède aux IMF, soit directement versés aux IMF. L'AFD finance également des services d'assistance technique aux projets et IMF. Sur la période 1987-1997, l'AFD a financé trente cinq IMF pour un total de 580 millions de francs français (près de 100 millions USD). Depuis 1997, elle a apporté plus de 35,2M€ (dont 13,7M€ ces deux dernières années) à 11 IMF, dont 4,5M€ de prêts concessionnels, 12,9M€ de subventions et 17,8M€ de garanties ARIZ. Elle intervient en appui de la politique du gouvernement pour la mise en place d'IMF spécialisées, capables d'apporter des services financiers à des populations n'ayant pas accès au secteur bancaire. Ces appuis concernent les institutions ayant vocation à atteindre l'équilibre financier pour qu'elles puissent prendre le risque d'aller en zone rurale et concernent en priorité leur autonomisation juridique, technique et financière, ainsi qu'un développement maîtrisé de leur activité.

A Madagascar, la coopération française appuie entre autres le développement d'une IMF dédiée au soutien des initiatives locales. ACEP Madagascar est un IMF non mutualiste, spécialisée dans le financement des très petites entreprises urbaines. Visant à faciliter l'accès au crédit des micro-entreprises n'ayant pas accès au crédit bancaire traditionnel, elle a pu bénéficier de plusieurs appuis de l'AFD. Grâce à la facilité micro finance, l'AFD soutient ACEP Madagascar par un prêt de 1,65 millions € en monnaie locale pour le financement des besoins en fonds de crédit (prêt sur 10 ans avec 4 ans de différé en capital, à 5%). Par ailleurs, l'AFD a accordé une subvention de 350 000€ à ADEFI pour la création d'une mutuelle de santé. Par ailleurs, le réseau CECAM, plus grand réseau de micro finance à Madagascar a également bénéficié d'un soutien de l'AFD pour un montant de 2,05 millions €. Cet appui se

traduit par un prêt concessionnel à long terme destiné au financement de crédits pour l'habitat, l'équipement et le crédit bail à moyen terme et par deux subventions, qui serviront à financer la finalisation du processus d'informatisation du réseau CECAM et l'établissement et la mise en œuvre de procédures de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme au sein du réseau.

L'AFD appui les IMF en leur accordant des financements leur permettant d'obtenir leur agrément. Nous avons besoins des IMF car elles sont plus proches des acteurs économiques malgaches que les banques classiques. D'abord, ce groupe s'est intervenu en faveur du réseau CECAM grâce au projet d'appui à l'institutionnalisation de ce réseau. Il s'agit de son plan stratégique sur la période 2000-2005 qui consistait en la mise en place d'un schéma de sécurisation, en la construction de deux structures centrales :

-l'organe politique du réseau UNICECAM qui a obtenu son agrément en 2000 ;

-INTERCECAM.

De plus, l'AFD a financé un projet d'appui au développement et à l'autonomisation d'ADEFI caractérisé par son plan de développement de 1999-2002. Ceci a permis l'agrément d'ADEFI en 1999.

Ainsi, la micro finance contribue à la croissance économique.

### III. La contribution des IMF à la croissance économique

La stratégie nationale de micro finance à Madagascar, de 2008-2012 a pour vision de disposer d'un secteur de micro finance professionnel, viable, pérenne, intégré au secteur financier malgache, offrant des produits et de services diversifiés et innovants tout en assurant une couverture nationale satisfaisante. Elle a pour objectif de favoriser l'accès des services diversifiés de micro finance, au niveau de l'offre des produits et des types d'institutions, à une majorité des ménages à faible revenu et de micro entrepreneurs grâce à des institutions intégrées dans le secteur financier. Les axes stratégiques concernent l'amélioration du cadre économique légal pour un développement harmonieux du secteur ainsi que l'offre de produits diversifiés et l'organisation du cadre institutionnel pour mieux structurer le secteur. Les objectifs spécifiques sont de mettre en œuvre des stratégies et politiques économiques favorisant le développement de la micro finance, compléter et implanter le nouveau cadre légal et règlementaire. Par ailleurs, la professionnalisation des IMF consiste à poursuivre le

renforcement de capacité du personnel, la formation des techniciens spécialistes et l'amélioration de la performance grâce à la mise en place d'outils de gestion opérationnelle performante. Le plan stratégique de communication de la micro finance dans le pays, récemment élaboré par la Coordination nationale de la micro finance donne une priorité importante à la mise en place d'outils et supports de communication efficaces et appropriés pour la promotion et le développement du secteur. Parmi les rôles de la Coordination nationale de la micro finance figure la promotion du secteur. Les priorités du secteur sont la mise en place et le fonctionnement de la base de données auprès de la Coordination nationale des IMF, la mise en place de l'Association professionnelle unique des IMF.

Par ailleurs, les principaux impacts attendus sont la réduction de la pauvreté en améliorant les revenus de la population grâce à l'accès au financement, la participation des entrepreneurs à tous les secteurs de l'économie, la création d'emploi ainsi que le développement des petites et moyennes entreprises. La Coordination nationale de micro finance assure ainsi la coordination de la politique en matière de gouvernance, de promotion du secteur.

L'impact de la micro finance se fait à plusieurs niveaux :

- Au niveau individuel : trois microcrédits sur quatre dans le monde sont consentis à des femmes, ce qui permet une plus grande participation des femmes dans la vie social. L'accès au microcrédit se traduit par une augmentation des revenus, qui tend à une amélioration du niveau de vie à savoir :
  - la qualité de l'alimentation ;
  - l'accès aux soins, à l'éducation et à l'eau potable dans les régions qui connaissent un important stress hydrique.
- Au niveau de la communauté : la micro finance et les micro entreprises se traduisent par des créations d'emplois, des revenus plus élevés et plus stables permettant aux populations de mieux résister à des chocs externes (mauvais récoltes...). Cela favorise l'entrepreneuriat au sein de la communauté qui peut s'ouvrir au commerce avec d'autres villages, favorisant l'inclusion de la communauté dans le système économique plus large ;



- Au niveau régional : l'accès au crédit permet de développer un tissu économique plus dense dans les zones rurales et peut contribuer à réduire les migrations vers les centres urbains.

L'agence française de développement, en collaboration avec la Coordination Nationale de la Micro finance, a organisé un séminaire sur « Les institutions de micro finance face à la crise : en jeux et perspectives », le jeudi 21 octobre 2010 à Antananarivo. Cet atelier a permis de présenter et de discuter les premiers résultats de l'étude que les services de l'AFD et deux consultantes ont menée pour analyser les impacts de la crise sur le secteur de la micro finance. Il s'adressait principalement aux dirigeants des institutions de micro finance, aux pouvoirs publics ainsi qu'aux autres bailleurs soutenant ce secteur. Les différents intervenants du séminaire ont pu partager leur analyse des déterminants et conséquences sociales de la crise de 2009, des contours macroéconomiques de la situation à Madagascar et de leurs impacts sur les institutions de micro finance intervenant en milieu urbain. Ce fût également l'occasion d'analyser, plus en détails, le rôle que la micro finance pourrait jouer en sortie de crise. Plus de 110 personnes étaient présentes, dont 16 IMF de tout le pays, des représentants du Ministère de l'Agriculture, des Finances et de l'Aménagement de territoire ainsi que les principaux bailleurs de fonds intervenant dans ce secteur.

La conclusion d'une enquête en 2001 a montré que d'un point de vue strictement microéconomique, l'impact des financements accordés par une IMF opérant à Antananarivo était largement positif. En termes de ciblage, l'analyse des caractéristiques des bénéficiaires a montré que si l'IMF, conformément à sa mission, touchait bien une clientèle de petites entreprises urbaines du secteur informel, elle ne s'adressait qu'à la frange « supérieure » de ce secteur. Ce phénomène de sélection des clients potentiels vers les « plus riches des pauvres », qui a déjà été souligné dans d'autres études et qui est attribué à la professionnalisation et la sécurisation financière des IMF suscite l'interrogation suivante : cette frange supérieure du secteur informel n'avait-elle pas déjà accès au secteur financier avant que ne soit créée l'IMF ? Certes du point de vue des clients de l'IMF, il apparaît clairement que les crédits ont un impact positif très significatif sur leurs activités et sont bien perçues comme tels par les bénéficiaires. Pour l'IMF aussi, ces résultats, qui se traduisent par un fort indice de satisfaction de sa clientèle, le bilan est positif.

Force est de reconnaître que l'AFD a beaucoup contribué au développement et à l'institutionnalisation des IMF qui ont obtenu l'agrément de la CSBF d'après les exemples

cités précédemment. Cet agrément signifie une reconnaissance légale, donc l'insertion de ces IMF dans le système bancaire malgache.

Pour illustrer la croissance de ce secteur, voici les statistiques nationales consolidées du secteur au 30/06/2010 :

**Tableau 10 : Statistiques nationales consolidées du secteur au 30/06/2010 (mutualistes et non mutualistes)**

	30/06/2010	
Nombre de points de services	671	
Nombre de bénéficiaires	637 405	
Nombre d'emplois créés	Près de 3000	
Encours de crédit	160 574 millions Ar	76,5 millions \$US
Encours d'épargne	98 451 millions Ar	46,8 millions \$US

Source : APIMF

Très rapide et soutenus, la croissance et le développement des activités des IMF au cours des dix dernières années se sont traduits par :

- L'extension de la couverture territoriale tant en milieu rural qu'en milieu urbain ;
- L'augmentation du taux de pénétration ;
- Le développement des activités : nombre de membres et de clients touchés, volume des dépôts collectés auprès de la clientèle, volume des crédits distribués.

Au plan national, les IMF mutualistes et non mutualistes regroupent au 30 juin 2010 plus de 637 000 membres environ dont plus de 40% des femmes. En terme de pénétration de marché, environ 16% des familles malgaches sont actuellement bénéficiaires des services financiers offerts par ces IMF contre moins de 1% avant 1990. A titre d'illustration, le tableau ci-dessous montre l'évolution du secteur de la micro finance à Madagascar entre 2008 et 2010.

**Tableau 11 : Evolution du secteur de la micro finance à Madagascar entre 2008 et 2010**

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Nombres de points de service</b>	638	652	700
<b>Taux de pénétration des ménages (en %)</b>	13,90	16,1	17,5
<b>Pourcentage de femmes membres et/ou clients</b>	43,06	45,35	46,41
<b>Encours de crédit (en millions MGA)</b>	119 871	145 174	177 868
<b>Encours d'épargne et/ou dépôts (en millions MGA)</b>	72 943	91 050	136 443

Source : Madamicro finance

Au niveau de la couverture nationale, sur les 22 régions, seule la région de Melaky n'est pas encore servie par les IMF. D'après une étude de l'AFD : « la majorité des IMF sont présentes en ville où le secteur est devenu fortement concurrentiel, alors que les populations vivant dans les régions rurales enclavées continuent, pour la plupart, à ne pas bénéficier des services financiers de base ».

**Tableau 12 : Evolution du secteur de la micro finance entre 2008 et 2010 par type d'IMF**

Evolution des activités des IMF mutualistes	2008	2009	2010
Nombre de caisses	486	464	483
Nombre de membres	459 355	531 766	606 620
Pourcentage de femmes membres (en %)	41,00	42,64	43,04
Encours de crédit (en millions MGA)	86 870	72 384	78 101
Encours d'épargne et/ou dépôts (en millions MGA)	60 249	67 116	75 712
Evolution des activités des IMF non mutualistes	2008	2009	2010
Nombre de points de services	140	172	197
Nombre de clients	34 900	50 192	59 866
Pourcentage de femmes membres (en %)	59,89	59,38	53,86
Encours de crédit (en millions MGA)	11 618	32 254	37 594
Encours d'épargne et/ou dépôts (en millions MGA)	648	2 630	10 270
Evolution des activités des autres catégories exerçant des activités de micro finance	2008	2009	2010
Nombre de points de services	12	16	20
Nombre de clients	35 519	47 344	67 378
Pourcentage de femmes membres (en %)	53,21	60,97	70,15
Encours de crédit (en millions MGA)	21 383	40 536	62 173
Encours d'épargne et/ou dépôts (en millions MGA)	12 046	21 304	50 461

Source : Madamicro finance

Tout au long de ce mémoire, nous avons pu bien délimiter l'étude, suivie d'une étude des cas exemplaires de soutien aux IMF par l'AFD afin d'analyser ses actions dans le cadre

de la pérennisation des institutions et en terme de renforcement et d'appropriation des IMF. Une conclusion se tiendra par la suite servant de résumé de tout ce qui a été développé précédemment.

## CONCLUSION

Bref, la coopération entre l'AFD et Madagascar ne date pas d'hier. Les deux partenaires continuent de plus en plus de renforcer le partenariat dans le cadre du Document cadre de Partenariat.

Dans de nombreux pays, l'immense majorité de la population n'a pas accès au secteur bancaire classique : sa capacité d'épargne et ses besoins de crédit sont trop faibles par rapport aux coûts que ces opérations engendreraient pour les banques. Or, l'accès aux services financiers (la possibilité d'obtenir un crédit, la sécurisation de l'épargne et la mise à disposition de moyens de paiement) est essentiel pour réduire la vulnérabilité de ces populations face aux aléas de la vie (maladies, décès,...) et pour permettre le développement d'un tissu de petites entreprises privées, source de dynamisme économique, de création d'emplois et d'augmentation des revenus.

La micro finance a prouvé qu'elle pouvait répondre à ces besoins en proposant des produits divers-crédits, épargne mais aussi assurance, crédit habitat ou instruments de transfert pour les migrants. Les IMF se sont également structurées ; nombreuses d'entre elles sont devenues des institutions financières viables et règlementées et représentent aujourd'hui un compartiment à part entière du système financier. La micro finance est une source de financement pour la population malgache en ayant un double rôle d'intermédiation financière et social.

Cette étude nous a permis d'évoquer les actions de la France en Aide publique au développement et de comprendre le mécanisme d'intervention de l'AFD au sein des institutions de micro finance à Madagascar. Tout cela a conduit à exposer le système bancaire malgache et l'analyse de l'appui institutionnel accordé par l'AFD. L'analyse d'impact est importante pour les bailleurs de fonds soucieux de pouvoir justifier leur investissement auprès des IMF. L'impact de la micro finance peut se faire ainsi à plusieurs niveaux aussi bien au niveau individuel qu'au niveau de la communauté et au niveau régional.

Nous pouvons dire que l'AFD a beaucoup soutenue les IMF à Madagascar de tous les types dans le but de construire et de consolider des institutions viables sur le plan financier comme sur le plan institutionnel. Son soutien peut prendre diverses formes, à savoir les prêts concessionnels et les subventions sans oublier les garanties qui permettent à ces institutions de

pouvoir emprunter plus auprès des banques classiques. Ainsi, elles peuvent mettre à la disposition de leurs clients une large gamme de produits.

Les IMF jouent un rôle important à Madagascar. Beaucoup de malgaches exercent leurs activités dans le secteur informel. Ils n'ont donc pas accès aux crédits dans le système bancaire classique. Ces gens représentent une menace pour ces banques en étant des clients à risques. Afin de répondre aux besoins de financement de ces gens, l'AFD a décidé d'accorder plus d'attention aux IMF en les soutenant financièrement, si l'on ne cite que le réseau CECAM et ACEP-ADEFI. Ces derniers ont bénéficié de plusieurs appui de la part du groupe AFD qui fait partie des bailleurs de fonds de la micro finance à Madagascar. Plusieurs projets ont été réalisés. Les IMF ont pu se développer dans le secteur. Ce soutien a été une opportunité pour eux d'améliorer la compétence des employés, des cadres par l'intermédiaire du CEFEB, d'élargir la gamme de produits voire la création d'une mutuelle de santé. Cela a permis aussi d'informatiser le réseau CECAM et de lutter contre le blanchiment d'argent et le terrorisme dans le secteur. L'AFD poursuit ses actions dans le secteur de la micro finance dans un but de pérennité des institutions, de leur renforcement et leur appropriation. L'objectif est donc d'assurer l'autonomie des IMF sur le plan organisationnel et technique, sur le plan financier, sur le plan institutionnel et social, sans oublier l'objectif d'intégration de ces IMF dans le système bancaire malgache.

Il est clair que les objectifs de pérennité fixés par l'AFD au cours de son intervention au sein des IMF ne sont pas complètement atteints. Le respect du principe de subsidiarité n'est pas aussi évident. L'étude a pu avancer que la micro finance présente un problème, notamment celui du ciblage des plus pauvres des pauvres. Les IMF n'arrivent pas à couvrir tous les besoins de la population. C'est ce qui nous amène à nous demander : Mais quelle stratégie l'AFD pourrait-elle engager avec les IMF à Madagascar pour atteindre les objectifs de pérennité de manière efficace sans pour autant oublier sa mission sociale de servir les plus démunis ?

## ANNEXES

### ANNEXE 1: INSTITUTION DE MICRO FINANCE ET CSBF

Décisions	Numéro d'inscription	Date d'inscription	Raison sociale	sigle
00006/2008-CSBF du 3 nov.2008	01/IMF2/08	13 novembre 2008	Réseau OTIV de la DIANA IMF2 mutualiste, composé de l'Union des OTIV de la DIANA et des 5 OTIV affiliées	OTIV de la DIANA
00008/2008-CSBF du 3 nov.2008	02/IMF3/NM/08	13 nov.2008	Société d'investissement pour la promotion des entreprises à Madagascar IMF3 non mutualiste	SIPEM
00009/2008-CSBF du 3 nov.2008 modifiée par 001/2010-CSBF du 14avril 2010	03/IMF2/M/08	13nov.2008	Réseau OTIV anatananarivo IMF2 mutualiste, composé de l'union des OTIV Anatananarivo et de 9 OTIV affiliées	OTIV Antananarivo
00010/2008-CSBF du 3 nov.2008	04/IMF2/M/08	13 nov.2008	Réseau OTIV de la SAVA IMF 2 mutualiste, composé de l'union des OTIV de la SAVA et de 4 OTIV affiliées	OTIV de la SAVA
00011/2008-	05/IMF3/NM/08	13 nov.2008	Première agence de	PAMF



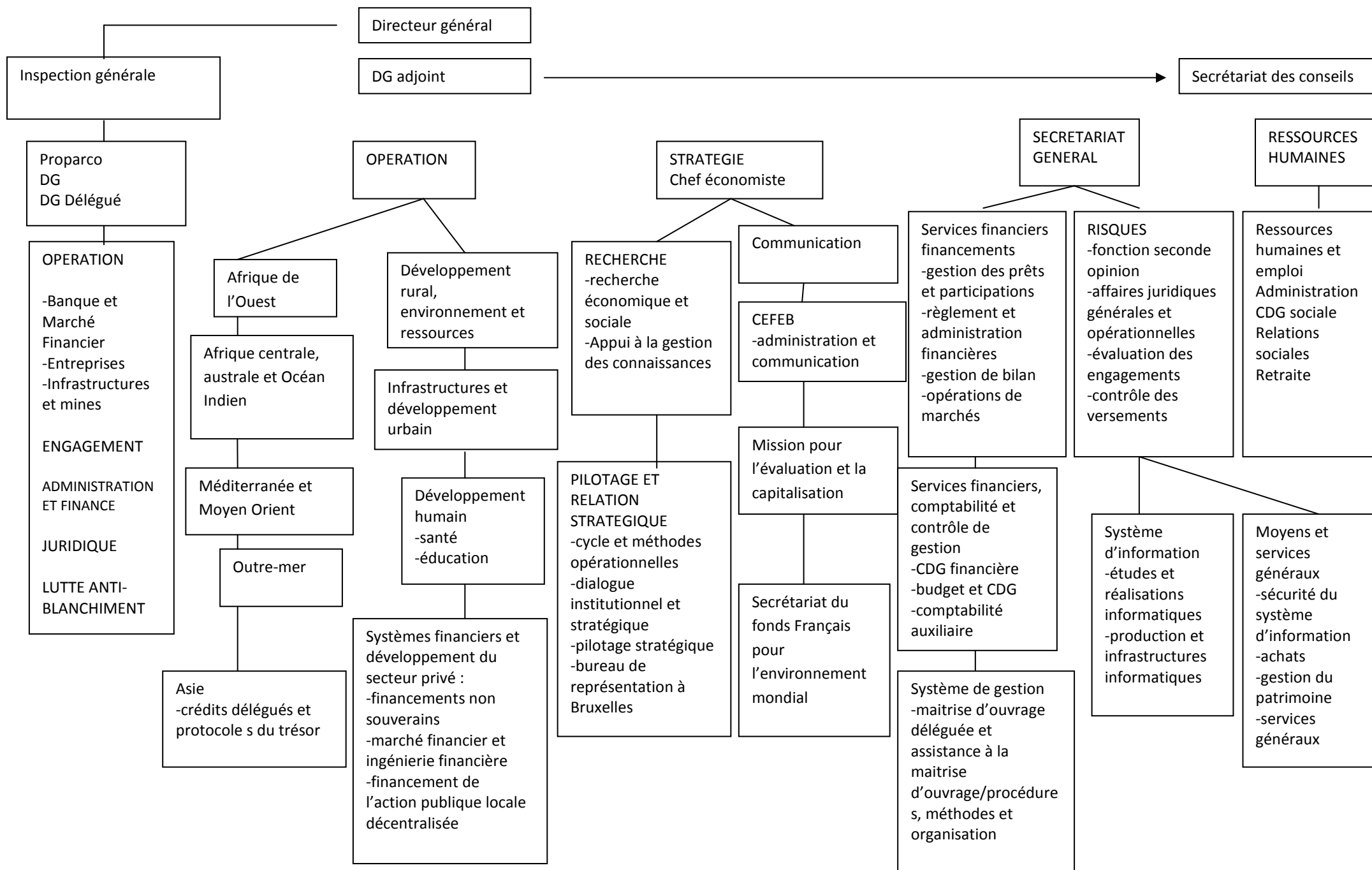
CSBF du 3 nov.2008			micro finance IMF 3 non mutualiste	
0004/2008- CSBF du 3 nov.2008	07/IMF2/NM/09	29janv.2009	Vola mahaso S.A IMF2 non mutualiste	
00013/2008- CSBF du 3 nov.2008	08/IMF1/NM/09	9 févr.2009	Mampita IMF1 non mutualiste	
00012/2008- CSBF	09/IMF2/NM/09	25 mars 2009	Mada credito IMF 2 non mutualiste	
00003/2008- CSBF du 3 nov.2008	10/IMF2/NM/09	20mai 2009	Fanampiana ivoarana S.A IMF 2 non mutualiste	
00005/2008- CSBF du 3 nov.2008	11/IMF2/M/09	20mai 2009	Mutuelle d'épargne et de crédit de l'INSCAE IMF 2 mutualiste	MECI
00007/2008- CSBF du 3 nov.2008	12/IMF1/NM/09	20 mai 2009	Mamelaso SARL IMF 1 non mutualiste	
004/096CSBF DU 29 MAI 2009	13/IMF2/M/09	10juin 2009	Réseau OTIV alaotra mangoro IMF 2 mutualiste composé d'un organe-centralet de 5 caisses debase affiliées	
005/09-CSBF DU 29 MAI 2009 008/2011- CSBF du 30 sept.2011	14/IMF2/M/09	10 juin 2009	Réseau des OTIV toamasina zone littoral IMF 2 mutualiste composé d'un organe central et de 14 caisses de	

			base affiliées	
006/09-CSBF DU 29 MAI 2009	15/IMF3/M/09	10 juin 2009	Coopératives d'épargne et de crédit agricole mutuels IMF 3 mutualiste composé d'un organe central et de 8 caisses de base affiliées	CECAM
020/2008- CSBF du 23déc.2008	16/IMF 1/NM/09	22 juin 2009	ONG Vahatra	
018/08-CSBF du 23déc.2008	17/IMF3/NM/09	6 août2009	Agence de crédit pour l'entreprise Privée-ACEP Madagascar	ACEP
021/08-CSBF du 23déc.2008	18/IMF1/NM/09	6 août2009	Crédit épargne formation	CEFOR
003/09-CSBF du 29 mai 2009	19/IMF1/NM/09	19 oct.2009	soahita	
009/2009- CSBF du 17 août 2009	20/IMF1/NM/09	19 oct.2009	Mutua Fide Micro finance	
013/2009- CSBF du 19 oct.2009	21/IMF2/NM/09	20oct.2009	Réseau Tahiry ifamonjena amin'ny vola composé de l'organe central union FITIA et de 11 caisses affiliées	TIAVO
016/08- CSBF du 23déc.2008	22/IMF1/NM/09	03 nov.2009	Mutuelle de Mandrare	
002/09- CSBF	23/IMF/NM/09	09 déc.2009	Harmonisation	HARDI-

DU 29 MAI 2009			pour la réalisation d'un développement intégré	FINANCE
010/2009- CSBF du 17 août2009	24/IMF1/NM/09	12 janv.2010	Tahiry iombonan'ny tantsaha eto Madagasikara	TITEM
011/2009- CSBF du 17 août2009	25/IMF1/NM/10	16 mars2010	Oraganisme diocesain de microcrédit	ORDIMIC
015/20096 CSBF DU 18 Déc.2009	26/IMF1/NM/10	16 mars2010	vakinkaratra tsimisaramianakavy	VATSY
016/2009- CSBF DU 18 Déc.2009	27/IMF1/NM/10	02 sept2010	AGRICRED	
003/2011- CSBF du 22 mars2011	28/IMF1/NM/11	11Oct.2011	Oragnisation pour le développement de la region de diégo suarez	ODRD
001/2011- CSBF du 22 mars2011	29/IMF2/NM/11	24 nov 2011	Entreprnedre à Madagascar finances Sarl	EAM FINANCES Sarl
002/2011- CSBF du 22 mars2011	30/IMF1/NM/12	03 janv2012	APEM PAIQ S.A	
001/202-CSBF du 3 janv 2012	En attente de la levée des conditions suspensives		OTIV BOENY	

Source : BCM

## Annexe 2 - ORGANIGRAMME DE L'AFD



## BIBLIOGRAPHIES

- CREUSOT, Anne Claude : « L'analyse d'impact en micro finance », GRET PARIS 2001/11 ;
- Le Picard DUCROUX, Christophe : « Les différents acteurs de la micro finance », GRET- Agridoc, PARIS 2001/12 ;
- Flore HUBERT et François ROUBAUD : « Le financement des très petites entreprises urbaines : étude d'impact d'un projet de micro finance à Antananarivo (Madagascar) » ;
- LAYDEKER, Brigitte : « La gouvernance en micro finance », Agridoc-BDPA, GRET-PARIS 2002 ;
- Sousa SANTOS, Frédéric : « Organisations paysannes et micro finance », GRET-PARIS 2002/07/10 ;
- Jean Michel SERVET, *Odile Jacob* : « Banques aux pieds nus, la micro finance » ;
- « Les conditions de la pérennité des institutions de micro finance », Agridoc
- « les concepts clés de la micro finance », Agridoc
- « Agence française de Développement, rapport annuel 2002 »
- « Agence française de Développement, rapport annuel 2004 »
- « Le micro financement dans les PED : évolutions, théories et pratiques », CIRAD 1997
- « Rapport annuel 2002, PROPARCO »
- « Nord-Sud : de l'aide au contrat », Atelier du développement 1991

# TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS

SOMMAIRE

LISTE DES FIGURES ET GRAPHIQUES

LISTE DES TABLEAUX

LISTE DES ACRONYMES

INTRODUCTION 1

**PARTIE I : CADRE D'ETUDE** 3

Chap. 1 : LES ACTIONS DE LA FRANCE EN AIDE PUBLIQUE AU

DEVELOPPEMENT A MADAGASCAR 3

I. Situation globale 3

1. Les enjeux du Document Cadre de Partenariat (DCP) 3

2. Un climat favorable pou une coopération 4

3. Les acteurs et instruments de la coopération française 5

4. Le développement du secteur privé 6

II. Moyens mis en œuvre par la mission de coopération 8

1. Le fonds de solidarité prioritaire (FSP) 8

2. Assistance technique 9

3. Bourses 8

4. Aide budgétaire 8

5. Concours exceptionnels : aide alimentaire 9

6. Appui à la coopération non gouvernementale 9

7. Autres moyens d'intervention 10

III.	Contribution des autres organismes à l'APD	10
IV.	La coopération militaire	10
V.	Autres actions bilatérales	10
VI.	Madagascar et l'AFD	11
1.	L'AFD à Madagascar	11
2.	Les instruments d'intervention du groupe	12
Chap. 2: PRESENTATION DE L'AGENCE FRANCAISE DE DEVELOPPEMENT (AFD)		18
I.	Les objectifs poursuivis	18
II.	Ses partenaires	19
III.	Ses principaux produits de financement	21
IV.	Organisations de l'AFD dans le cadre d'un projet	22
V.	Ses domaines d'intervention	26
VI.	Moyens mis en œuvre par le groupe de l'AFD	30
<b><u>PARTIE II : ETUDE DES CAS EXEMPLAIRES DE SOUTIEN AUX IMF PAR L'AFD A MADAGASCAR</u></b>		<b>32</b>
Chap.3 : LES INSTITUTIONS DE MICROFINANCE CONSIDEREES DANS L'ETUDE		32
I.	CECAM, Caisse d'Epargne et de Crédit Agricole Mutuelle	32
II.	ADEFI, Action pour le Développement et le Financement des micro-entreprises et ACEP ou Agence de Crédit pour l'Entreprise Privée	35
Chap.4 : L'INTERVENTION DE L'AFD AU SEIN DU RESEAU CECAM		39
I.	Les actions de l'AFD envers CECAM	39

II.	Outils de financements utilisés et leurs destinations	40
III.	Résultats	40
Chap.5 : LES ACTIONS DE L'AFD EN FAVEUR D'ACEP-ADEFI		42
I.	Projet d'appui au développement et à l'autonomisation d'ADEFI	42
II.	Signature des conventions de financement avec ACEP MADAGASCAR	42
III.	Création d'une mutuelle d'assurance santé	43
<b><u>PARTIE III : ANALYSE DES ACTIONS DE L'AFD ENVERS LES IMF A MADAGASCAR</u></b>		<b>45</b>
Chap.6 : L'INTERVENTION DE L'AFD DANS LE CADRE DE LA PERENNISATION DES IMF		45
I.	Point sur les relations entre l'AFD et la Micro finance	46
II.	Stratégie de pérennisation des institutions de micro finance	52
III.	Les conditions de pérennité des IMF	53
1.	Autonomie organisationnelle et technique	54
2.	L'autonomie financière	54
3.	L'autonomie institutionnelle	58
Chap.7: LES ACTIONS DE L'AFD EN TERMES DE RENFORCEMENT ET D'APPROPRIATION DES IMF		59
I.	Le système bancaire malgache	59
II.	Les actions de l'AFD dans le but d'appropriation des IMF	60
III.	La contribution des IMF à la croissance économique	65
CONCLUSION		72
ANNEXES		
BIBLIOGRAPHIES		



Noms : ANDRIAMBELO ANJAMALALA

Prénom : Maminiaina

Titre : « Les actions de l'AFD pour le Soutien des microfinances : Cas de Madagascar »

Nombre de page : 73

Tableau : 12

Graphique : 1

## **RESUME**

La coopération entre l'AFD et Madagascar s'inscrit dans le cadre du Document Cadre de Partenariat. En effet, l'AFD est membre de la Coordination des bailleurs de fond de la micro finance à Madagascar. Mais quelle est donc sa contribution dans le développement des institutions de micro finance ? A partir des données disponibles, il semble important de cadrer l'étude dans la première partie en décrivant les actions de la France en Aide Publique au Développement à Madagascar, puis une présentation de l'Agence Française de Développement, qui est un établissement public et une institution financière spécialisée appartenant au dispositif français d'aide au développement. Ce cadre nécessite l'étude de situation concrète, c'est pourquoi on se propose d'étudier dans la deuxième partie des cas exemplaires de soutien aux IMF par l'AFD à travers le CECAM et l'ACEP-ADEFI. L'étude paraît incomplète sans la troisième partie qui se focalise sur l'analyse des actions de l'AFD en faveur des microfinances dans le cadre de la pérennisation des IMF et en termes de renforcement et d'appropriation de ces institutions. Ce groupe soutient les IMF dans le but de construire et de consolider des institutions viables sur le plan financier et institutionnel. Il met plusieurs instruments à leurs dispositions. L'AFD tente ainsi d'harmoniser les actions des différents acteurs de la micro finance et d'améliorer l'environnement du secteur dans le pays pour que les IMF puisse bien jouer leur rôle d'intermédiation financière et sociale.

Mots clés : Aide Publique au Développement, Coopération bilatérale, pérennité, financement, appropriation, subsidiarité, autonomisation, viabilité, proximité

Encadreur : Monsieur RAMIARAMANANA Jeannot

Adresse de l'auteur : lot IVV 11 A à Ankazomanga Nord-Antananarivo 101