



**REPUBLIQUE DE MADAGASCAR**  
**EVALUATION DU PROGRAMME D'APPUI A LA FINANCE INCLUSIVE**  
**(PAFIM)**

*Rapport final*  
*Janvier 2015*

*Par:*

*AMOUSSOU Kossi*  
Expert-conseil en microfinance  
Consultant international  
Tél : 00 228 90 04 76 18  
E-Mail: [richamous@hotmail.com](mailto:richamous@hotmail.com)

*et*

*RAMANOARA Georges*  
Expert en gestion agréé auprès des  
Tribunaux  
Consultant National  
Tel : 00 261 34 56 710 48  
e-mail : [ecr@blueline.mg](mailto:ecr@blueline.mg)

<b>TABLE DES MATIERES</b>	<b>2</b>
	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
<b>I) DONNEES DE BASE DU PROGRAMME</b>	<b>2</b>
<b>II) RESUME EXECUTIF</b>	<b>4</b>
<b>RESUME EXECUTIF</b>	<b>5</b>
<b>III) ACRONYMES ET ABREVIATIONS</b>	<b>10</b>
<b>I. INTRODUCTION</b>	<b>13</b>
1.1 OBJECTIFS DE LA MISSION	13
1.2 CHAMP D'APPLICATION ET METHODOLOGIE	13
1.3 REFERENTIEL DE L'EVALUATION	16
1.4 STRUCTURE DU RAPPORT D'EVALUATION	17
<b>II. LE PROJET ET SON CONTEXTE</b>	<b>18</b>
2.1 LE CONTEXTE DU PAYS	18
2.2 LE SECTEUR FINANCIER	21
2.3 LA PRESENTATION DU PAFIM	28
<b>III. LES CONSTATS DE L'EVALUATION</b>	<b>30</b>
3.1 LA FORMULATION DU PROJET	30
3.2 L'EXECUTION ET LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME	34
3.3 LES RESULTATS	50
<b>IV. SYNTHESE DES NOTATIONS</b>	<b>58</b>
<b>V. LES LEÇONS APPRISES</b>	<b>59</b>
<b>VI. CONCLUSION GENERALE ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>61</b>
<b>6.1 CONCLUSION GENERALE</b>	<b>61</b>
<b>6.2 RECOMMANDATIONS</b>	<b>62</b>

**i) DONNEES DE BASE DU PROGRAMME**

<i>Pays:</i>	Madagascar
<i>Titre du programme</i>	Programme d'Appui à la Finance Inclusive à Madagascar
<i>Secteur</i>	Microfinance
<i>Acronyme</i>	PAFIM
<i>Agence de coopération</i>	PNUD/UNCDF
<i>Montant total</i>	6 000 000 usd
<i>Codes ATLAS</i>	PNUD: 64861 UNCDF: 60318
<i>Financement parallèle : PROSPERER/FIDA</i>	2 000 000 usd

**Tableau 1: Plan de financement UNDP/ UNCDF**

Engagements	Monnaie	Montant Prévu (1)	Montant mobilisé au démarrage (2)	Montant mobilisé en cours d'exécution (3)	Total Mobilisé (4)
PNUD (RESSOURCES CORES)	USD	2 000 000	0	2 000 000	2 000 000
UNCDF (RESSOURCES CORES)	USD	2 000 000	0	2 000 000	2 000 000
Gap initial à Mobiliser	USD	2 000 000	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>USD</b>	<b>6 000 000</b>		<b>4 000 000</b>	<b>4 000 000</b>
Gap restant = (1) – (4)					2 000 000

**Tableau 2: Plan de financement PROSPERER/FIDA**

Engagements	Monnaie	Montant Prévu (1)	Montant mobilisé au démarrage (2)	Montant mobilisé en cours d'exécution (3)	Total Mobilisé (4)
PROSPERER/FIDA	USD	2 000 000	0	1 225 000	1 225 000
<b>TOTAL</b>	<b>USD</b>	<b>2 000 000</b>		<b>1 225 000</b>	<b>1 225 000</b>
Gap restant = (1) – (4)					775 000

**Tableau 3: Etat des décaissements sur la période de mise en œuvre UNDP/ UNCDF**

FONDS	ANNEES					TOTAL	% Engagements
	2010	2011	2012	2013	2014		
BUDGET UNDP	0	552 223	580 000	883 984	1 270 000	3 286 207	95%
Réalisations UNDP	0	501 442	604 642	874 243	1 137 925	3 118 252	
BUDGET UNCDF	379 500	400 000	400 000	450 000	370 500	2 000 000	73%
Réalisations UNCDF	100 000	328 864	385 978	446 457	189 973	1 451 272	
<b>TOTAL BUDGET</b>	<b>379 500</b>	<b>952 223</b>	<b>980 000</b>	<b>1 333 984</b>	<b>1 640 500</b>	<b>5 286 207</b>	86%
<b>TOTAL REALISATIONS</b>	<b>100 000</b>	<b>830 306</b>	<b>990 620</b>	<b>1 320 700</b>	<b>1 327 899</b>	<b>4 569 524</b>	
BUDGET INITIAL UNDP						2000000	164%
BUDGET REEL UNDP						3 286 207	
BUDGET INITIAL UNCDF						2 000 000	100%
BUDGET REEL UNCDF						2 000 000	

**Tableau 4: Etat des décaissements sur la période de mise en œuvre PROSPERER/FIDA**

FONDS	ANNEES					TOTAL	% Engagements
	2010	2011	2012	2013	2014		
BUDGET PROSPERER	0	0	450 000	575 000	200 000	1 225 000	92%
Réalisations PROSPERER *	0	153 237	497 138	475 233	0	1 125 608	
BUDGET INITIAL PROSPERER						2 000 000	61%
BUDGET REEL PROSPERER						1 225 000	

\* Dont

Subventions FAI	312 691,13
Fond revolving FAE	87 893,77
Refinancement FIR	625 022,60
Contribution au budget PAFIM	100 000,00
<b>Total</b>	<b>1 125 607,50</b>

Agence d'exécution	Ministère des Finances et du Budget
Partenaire de mise en œuvre	Ministère des finances et du Budget
Date d'approbation du programme	26 octobre 2010
Durée initiale du programme	3 ans : 2011-2013 avec une extension d'un an en 2014
Amendement du programme	Extension à 2014
Dates d'évaluation finale	15 octobre 2014 au 12 Novembre 2014
Projet antérieur de l'UNCDF dans le pays	Programme Finance Inclusive (PFI)
Evaluation antérieure	Aucun
Dates des audits	Non applicable

**Composition de l'Equipe d'Evaluation:**

- Consultant international, Chef de mission : Richard Kossi AMOUSSOU
- Consultant national : Georges RAMANOARA

L'équipe de la mission tient à remercier toutes les parties prenantes au projet PAFIM pour leur disponibilité, collaboration et appui lors de la réalisation des différentes phases de réalisation de la mission d'évaluation.

**ii) RESUME EXECUTIF**

## RESUME EXECUTIF

### Contexte de la mission

Le Programme d'Appui à la Finance Inclusive à Madagascar (PAFIM) est un programme qui a été signé en 2010 par le Ministère des Finances et du Budget d'une part et le PNUD et UNCDF d'autre part, pour appuyer la mise en œuvre du plan d'actions de la Stratégie Nationale de Microfinance (SNMF) de Madagascar, couvrant la période 2008-2012.

Le budget initial prévoyait 8 000 000 US\$ dont 2 000 000 US\$ du PNUD, 2 000 000 US\$ de UNCDF, 2 000 000 US\$ du projet PROSPERER/ FIDA et 2 000 000 US\$ à mobiliser sur financement additionnel. Le montant total finalement mobilisé a été de 7 215 707 US\$ dont 3 286 207 US\$ du PNUD (164%), 1 929 500 de UNCDF (96%) et 2 000 000 de PROSPERER (100%) sur lequel 1 225 000 (61%) ont été effectivement engagés lors de notre mission. L'apport du Gouvernement malgache est en nature.

La Stratégie Nationale de Microfinance (SNMF) est arrivée à son terme en décembre 2012 et le programme d'appui, le PAFIM, s'achèvera le 31 décembre 2014.

La méthodologie de l'évaluation repose sur les critères du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE qui ont été adaptés par le PNUD/UNCDF et reformulés sous la forme de sept (7) questions d'évaluation qui prennent en compte les cinq critères de cohérence que sont la pertinence, l'efficacité, l'efficience, les effets et la pérennité.

Trois (3) résultats étaient attendus du PAFIM, à savoir : (i) au niveau macro : Le cadre légal, réglementaire et institutionnel de la finance inclusive est opérationnel et performant(ii) au niveau méso : L'infrastructure technique et financière du secteur de la finance inclusive est renforcée en vue d'accompagner efficacement la croissance du secteur(iii) au niveau micro : L'accès aux services financiers est élargi dans les zones défavorisées, et les populations à faibles revenus éduquées à leur utilisation.

La mission a adopté une méthodologie participative, incluant :

- L'analyse documentaire préliminaire
- La production du rapport préliminaire présentant la structuration générale de l'évaluation
- Des entretiens avec les parties prenantes aux niveaux macro (UGP du PAFIM, partenaires institutionnels), méso (APIMF, PST) et micro (IMF et bénéficiaires finaux) à Antananarivo et visite de 2 sites de référence (Tuléar et Diego) sur la base de questionnaires structurés
- L'analyse des résultats des rencontres
- L'analyse documentaire détaillée
- La production d'un pré-rapport
- La restitution du pré-rapport en atelier avec les différentes parties prenantes
- La production du rapport provisoire
- La production du rapport définitif.

### Conclusion générale de l'évaluation

Les informations obtenues lors de l'analyse documentaire, auprès des différentes parties prenantes aussi bien aux niveaux macro, méso et micro et des résultats enregistrés à ces différents niveaux, nous fondent à affirmer que le PAFIM est pertinent aussi bien dans sa conception, que dans sa mise en œuvre. En effet, ses objectifs

étaient en cohérence avec ceux de la SNMF ; de plus, le caractère participatif et élargi du dispositif de sa conception et de sa validation ont facilité son appropriation et son intégration dans la politique de développement et de réduction de la vulnérabilité des populations du Gouvernement et des partenaires en développement.

Les résultats enregistrés par les différents acteurs aux niveaux macro, méso et micro traduisent d'une manière générale une efficacité dans la mise en œuvre du programme, même si on relève par endroit certaines faiblesses. Il est important de préciser que les principaux indicateurs des IMF partenaires du programme se sont accrus dans des proportions plus élevées que celles de l'ensemble du secteur.

La mission a conclu que l'exécution budgétaire du PAFIM a été excellente ; de même les ressources ont été utilisées de façon optimale, dans un environnement socio-politique difficile, ayant entraîné des retards dans la mise en œuvre de certaines activités. A notre avis, la mise en œuvre du PAFIM est efficiente à tous points de vue ; il ne serait pas évident de réaliser meilleures performances dans un tel contexte.

L'impact (ou les signes précoces d'impact) du programme a été assez visible, notamment au niveau des IMF partenaires et des bénéficiaires finaux. Les principaux indicateurs des IMF partenaires au programme se sont accrus dans des proportions plus fortes que celles de l'ensemble du secteur : par exemple le membership, l'encours total de crédit et l'encours total d'épargne se sont accrus respectivement de 51,47%, 99,48% et 89,41% à fin juin 2014 contre 37,92%, 80,39%, 76,12% à fin décembre 2011 ( cf. tableau 17) ; de même, le nombre de bénéficiaires est passé de 733 864 à 1 164 544, traduisant ainsi une réduction du degré de vulnérabilité de la population, en particulier des femmes (47% des bénéficiaires). Au niveau des autres acteurs, l'impact pourrait être plus évident sous certaines conditions.

La durabilité des résultats est moyennement probable : les résultats sont pérennes au niveau des bénéficiaires finaux ; par contre, leur durabilité au niveau des IMF et de l'APIMF est mitigée ; elle est conditionnée par certains facteurs importants, notamment :

- ✓ la continuité et l'efficacité du dispositif de transfert de technologie aux IMF
- ✓ le renforcement du dispositif de garantie ;
- ✓ l'assouplissement des conditions de refinancement (financements moyen et long terme, réduction des taux par les banques)
- ✓ l'acceptation par les banques de partager le risque crédit
- ✓ la prise en compte par les banques de l'analyse institutionnelle des IMF dans l'appréciation du risque (qualité du portefeuille, gouvernance, qualité du dispositif de contrôle interne).
- ✓ le renforcement des capacités techniques (personnel, base de données, communication) et financières de l'APIMF (recherche de financements, prestations de services, contributions des membres...) ;
- ✓ l'implication des PST dans le processus de professionnalisation du secteur.

**Au regard de tout ce qui précède, on peut dire que dans l'ensemble, les résultats attendus du PAFIM ont été atteints. Il reste que les actions devront être consolidées, poursuivies et diversifiées, afin de renforcer l'inclusion financière dans le pays. Le PAFIM peut être considéré comme une « best practice » en matière de gestion intégrée de programme de finance inclusive. Il peut être répliqué par le gouvernement ou d'autres acteurs.**

**A notre avis, il est tout à fait indiqué de poursuivre le programme, dans sa logique et formes actuelles, qui ont fait l'unanimité auprès de l'ensemble des acteurs du secteur. Le diagnostic et la programmation *Making Access Possible* en cours de préparation devrait permettre de définir de nouvelles orientations pour les années à venir.**

Le tableau ci-après récapitule la synthèse des notations :

CRITERES	NOTATION	COMMENTAIRES
Formulation du Projet		

<i>Pertinence</i>	P (Pertinent)	Le Programme est pertinent à tous points de vue
<b>Exécution et mise en oeuvre</b>		
<i>Efficacité</i>	<b>S</b> (Satisfaisant) :	<i>La gestion du PAFIM a été satisfaisante (S) en termes d'efficacité ; quelques lacunes ont été relevées, mais dans l'ensemble, on peut considérer la gestion comme une best practice à recommander pour des programmes similaires.</i>
<i>Efficiace</i>	<b>S</b> (Satisfaisant)	<i>La gestion du PAFIM a été satisfaisante (S) en termes d'efficiace dans l'ensemble, et en particulier au niveau de l'exécution budgétaire; on peut considérer la gestion comme une best practice à recommander pour des programmes similaires.</i>
<b>Résultats</b>		
<i>Durabilité</i>	<b>MP</b> (moyennement probable)	<i>La durabilité des résultats est moyennement probable (MP) ; les résultats sont pérennes au niveau des bénéficiaires finaux ; par contre, leur durabilité au niveau des IMF et de l'APIMF est mitigée ; elle est conditionnée par certains facteurs importants.</i>
<i>Impacts</i>	<b>I</b> (importants)	<i>Les impacts du programme sont importants (I) dans l'ensemble, en particulier pour les IMF partenaires et les bénéficiaires finaux.</i>

### **Les leçons apprises à l'issue de la mission sont les suivantes :**

#### **Gestion du Projet**

1. Une bonne programmation des activités est nécessaire pour l'efficacité dans la mise en oeuvre des activités. Au début de l'année, la discussion avec tous les bénéficiaires et partenaires du projet sur les activités à entreprendre au cours de l'année est un facteur de réussite car cela permet de maximiser les impacts des interventions en répondant directement aux besoins de nos bénéficiaires cibles.

#### **Synergie et collaboration avec les différents partenaires**

1. Dans un contexte de crise politique doublée d'une crise financière internationale, la mise en oeuvre commune à travers le même programme (le PAFIM) a permis une utilisation rationnelle et cohérente des ressources et un focus sur des cibles spécifiques. La synergie, la complémentarité des mandats entre les 3 agences PNUD, UNCDF et FIDA ont été effectifs, entraînant l'obtention de meilleurs résultats que pris isolément.
2. Le choix d'IMF viables comme partenaires permet d'assurer la mise en oeuvre complète des actions même si le financement du Projet est partiel. Le levier obtenu est plus important et ces dernières sont capables de poursuivre l'offre des populations cibles, même en l'absence du Projet.
3. L'insuffisance de communication entre les IMF et les populations rurales freine l'accès de ces dernières aux services financiers. Pour ce faire, l'implication de tous les porteurs d'enjeux au niveau local dans la mise en oeuvre de la stratégie de communication de la finance rurale est indispensable.
4. Il est difficile d'atteindre les segments les plus pauvres de la population rurale (jeunes ruraux, exploitations familiales agricoles chroniquement déficitaires (niveau 3) en se focalisant uniquement sur le crédit. Les ménages pauvres ont besoin avant tout de moyens susceptibles de réduire leur vulnérabilité, comme des services non financiers (éducation financière, culture entrepreneuriale, et la

formation professionnelle), des micro-subsidies, des services d'épargne et d'assurance. L'approche progressive en cours de test, est donc à développer.

5. Pour permettre aux IMF de développer et d'offrir une gamme de produits financiers flexibles adaptée aux besoins des différents segments des populations rurales, la disponibilité des données et des informations fiables et à jour sur la demande est indispensable.
6. Les Organisations Paysannes (OP) peuvent jouer un rôle très important dans la structuration et l'encadrement des populations rurales vulnérables pour constituer des groupes de caution solidaire solides capables de devenir clients d'IMF.
7. La mise en place des outils de gestion de risques comme la Facilité de Partage de Risques (FPR), le Fonds de Cautionnement Mutuel (FMM), et la micro-assurance est indispensable pour rassurer les IMF à financer davantage les populations rurales vulnérables. Toutefois, des efforts restent à faire par les IMF bénéficiaires pour alléger leurs conditions d'adhésion et d'accès au crédit (frais d'adhésion, taux d'intérêt et frais de dossiers, part sociale variable,...)
8. Le degré d'organisation de la filière est un facteur déterminant pour le recours des producteurs aux services financiers (épargne et crédit productif et d'investissement). Le problème de financement des producteurs n'est pas un problème isolé. Il est un corollaire de plusieurs problèmes en amont et des facteurs bloquants des parties prenantes tout au long des maillons de la filière.

## **Recommandations**

Au terme de cette mission d'évaluation finale du PAFIM, nous formulons les recommandations suivantes :

### **Au niveau macro**

#### **Recommandation 1 : renforcer et consolider le cadre réglementaire**

Les actions suivantes pourront être envisagées :

- finaliser et opérationnaliser les lois sur i) la protection du consommateur ii) la transparence financière et iii) le mobile banking ;
- définir le mécanisme de garantie approprié au refinancement des MPME ;
- achever la modernisation de la CRM ;
- légiférer si possible sur la pratique des groupes d'épargne et de crédit et de la Tontine qui constitue en fait un produit approprié pour les populations vulnérables, exerçant des AGR régulières, surtout les femmes et les jeunes ; il existe actuellement des outils performants pour sécuriser ce produit qui, il faut le reconnaître a connu beaucoup de difficultés à ses débuts (malversations, travail fastidieux manuel, contrôle difficile...)

#### **Recommandation 2 : renforcer la supervision et la discipline du secteur**

Les actions suivantes pourront être envisagées :

- constituer une équipe spécialisée en supervision des IMF ;
- renforcer les capacités de l'équipe : en effectif, en formation et en équipements ;
- rendre plus opérationnelle la commission de discipline : i) remplacer les membres indisponibles ii) assouplir les conditions de délibération ;
- introduire dans le dispositif réglementaire des résolutions permettant à la CSBF d'intervenir de façon graduelle pour gérer la situation des IMF en difficulté ;
- soumettre l'ensemble des IMF (toutes catégories confondues) au même système de reporting et de contrôle (actuellement, les IMF de catégorie 1 ne sont pas soumises aux mêmes dispositions que les autres).

### **Recommandation 3 : renforcer l'ancrage institutionnel et l'efficacité de la CNFI**

*Les actions à ce niveau pourraient inclure :*

- l'actualisation et l'opérationnalisation du site web ;
- l'actualisation de la base de données (ceci passera par l'amélioration du dispositif de collecte des informations) et l'amélioration de la structure de la base en tenant compte des besoins d'informations des acteurs ;
- le renforcement de la communication (au niveau régional et national) ;
- 

### **Recommandation 4 : renforcer l'implication du MINAGRI dans la promotion du secteur**

*On pourra envisager :*

- d'inclure dans l'axe 3 du PND (Programme national de Développement) un programme de développement de la finance rurale qui inclut la mise en œuvre du plan de communication
- d'inclure le développement de la finance rurale dans le programme Making Acces Possible en cours de préparation ;
- de développer des mécanismes de financements ruraux (produits d'assurance, mutuelle de santé...)

### **Au niveau méso**

#### **Recommandation 5 : renforcer l'accompagnement du secteur**

*Le renforcement de l'accompagnement du secteur passera notamment par :*

- une mise en application et un suivi du cadre d'évaluation des formations : i) au niveau des bénéficiaires, il faudra systématiser la restitution des formations, la production des rapports, la mise à disposition des outils obtenus et l'intégration des acquis des formations dans le cahier de charges ii) au niveau de l'APIMF, systématiser le suivi de la mise en œuvre des plans d'action auprès des bénéficiaires et en tenir compte dans la participation à des formations ultérieures ;
- un renforcement des capacités financières de l'APIMF, par i) la recherche d'autres partenariats (ceci pourra faciliter la mise en œuvre des mécanismes de financement) ii) les contributions des IMF iii) les prestations de services ;
- la tenue de la table ronde des PTF qui pourra être facilitée par le retour des bailleurs du fait de la normalisation progressive du climat socio-politique ;
- un renforcement des capacités en ressources humaines ;
- un rapprochement avec les PST, par i) la mise en œuvre d'un programme de renforcement de capacités adapté à leurs besoins et ii) la mise en place d'un cadre de concertation périodique.

### **Au niveau micro**

#### **Recommandation 6 : renforcer les PSF dans la couverture géographique et la fourniture des services aux populations à faible revenu :**

- étendre les appuis aux autres régions défavorisées

- poursuivre les appuis pour le développement des produits adaptés initiés avec PROSPERER<sup>1</sup>, FORMAPROD et AROPA
- poursuivre le renforcement de capacités des IMF, afin de faciliter leur déploiement dans les nouvelles régions
- développer le mobile banking/ branchless banking pour réduire les coûts d'opération
- mettre en place un cadre de concertation des IMF au niveau régional pour échanges d'expériences, discussions sur les problèmes communs, mutualisation le cas échéant de certaines activités (formations-communication-gestion du crédit...)
- mettre en place un cadre de concertation entre les Banques et les IMF : le renforcement de l'articulation Banques-PSF facilitera un peu plus la collaboration, notamment en matière de conditionnalités des refinancements
- développer des mécanismes de mobilisation de l'épargne en s'inspirant de l'expérience des autres IMF et des autres pays
- développer des services non financiers (micro assurance, micro assurance santé) en complément des services financiers
- orienter les bénéficiaires CAE ayant des capacités et opportunités avérées vers d'autres produits ou projets, afin de promouvoir davantage leur épanouissement.

#### **Recommandation 7 : améliorer/ consolider les appuis de PROSPERER et AROPA**

**La collaboration avec PROSPERER et AROPA mérite d'être poursuivie les années à venir. Quelques aménagements pourront être apportés aux produits :**

- plus de flexibilité dans la définition des produits : tenir compte des besoins intrinsèques exprimés par les membres au sein des groupes ; ceci favorisera la diversification des activités, et contribuera à améliorer leur rentabilité pour les membres ;
- mettre en place un cadre structuré permettant d'orienter les bénéficiaires vers d'autres produits au sein des IMF, au fur et à mesure que leurs conditions économiques s'améliorent; les appuis de PROSPERER leur serviront ainsi de « tremplin », afin d'intégrer graduellement le portefeuille et la clientèle classique des IMF ;
- mettre en place i) une stratégie de communication appropriée aux MER et aussi ii) une politique de crédit qui valorise notamment la solidarité des groupes et l'activité exercée. Ceci devra se faire dans un cadre concerté avec toutes les parties prenantes (PROSPERER, IMF, MER...);
- définir une plate-forme d'organisation des GVEC par l'ensemble des parties prenantes (PROSPERER, GVEC, IMF...), afin de convenir d'accord parties de l'approche la mieux indiquée ;
- étendre l'appui aux GVEC à une échelle plus grande : ceci permettra notamment de relever i) les GVEC performantes ii) les moyennes et iii) les moins performantes. Cette expérience permettra d'identifier les raisons des performances à capitaliser à l'avenir, et des contre-performances à corriger.

### **iii) ACRONYMES ET ABREVIATIONS**

<sup>1</sup> PROSPERER (PROgramme de Soutien aux Pôles de micro-Entreprises Rurales et aux Economies Régionales) a pour objectif de promouvoir l'augmentation des revenus des populations vulnérables par la consolidation des Micro entreprises rurales (MER) au niveau local et régional.

FORMAPROD (FORMation professionnelle et d'Amélioration de la PROductivité agricole) a pour ambition de former les futures générations de producteurs et entrepreneurs agricoles et ruraux de Madagascar.

AROPA (Appui au Renforcement des Organisations Professionnelles et aux services Agricoles) vise à appuyer le développement des organisations professionnelles et agricoles à Madagascar, pour améliorer les revenus et réduire la vulnérabilité des petits producteurs.

<b>ACEP</b>	: Alliance de Crédit et d'Épargne pour la Production
<b>AFD</b>	: Agence Française de Développement
<b>AGOA</b>	: African Growth and Opportunity Act
<b>AP</b>	: Association professionnelle
<b>APIMF</b>	: Association Professionnelle des Institutions de Microfinance
<b>ARIZ</b>	: Accompagnement du Risque de financement de l'Investissement privé en Zone d'intervention de l'AFD
<b>AROPA</b>	: Appui au Renforcement des Organisations Professionnelles et aux services Agricoles
<b>CNMF</b>	: Coordination Nationale de la Microfinance
<b>BFV</b>	: Banky ny Fampandrosoana ny Varotra
<b>BIFSA</b>	: Building Inclusive Financial Sectors in Africa /PNUD-FENU
<b>BNI</b>	: Banky Ny Indostria
<b>BOA</b>	: Bank Of Africa
<b>BTA</b>	: Bon de Trésor par Adjudication
<b>CAD</b>	: Comité de l'Aide au Développement
<b>CAPAF</b>	: Programme de renforcement des Capacités des institutions de Microfinance en Afrique francophone et Haiti
<b>CAE</b>	: Crédit Avec Education
<b>CECAM</b>	: Caisse d'Épargne et de Crédit Agricole Mutuels
<b>CEM</b>	: Caisse d'Épargne de Madagascar
<b>CGAP</b>	: Groupe Consultatif d'Assistance aux Pauvres
<b>CGP</b>	: Cellule de Gestion du Programme
<b>CIP</b>	: Comité d'Investissement du Programme
<b>CNFI</b>	: Coordination Nationale de la Finance Inclusive
<b>CP</b>	: Comité de Pilotage
<b>CPAP</b>	: Country Program Action Plan
<b>CPP</b>	: Comité de Pilotage du Programme
<b>CRM</b>	: Centrale des Risques pour les institutions de Microfinances
<b>CSBF</b>	: Commission de Supervision Bancaire et Financière
<b>DDSS</b>	: Direction de la Démographie et des Statistiques Sociales
<b>DGT</b>	: Direction Générale du Trésor
<b>DSRP</b>	: Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
<b>FAE</b>	: Fonds d'Appui à l'Entrepreneuriat
<b>FAI</b>	: Fonds d'Appui Institutionnel
<b>FAPEX</b>	: Fond d'Assurance sur la Perte Exploitation des micros entreprises
<b>FCM</b>	: Fond de Cautionnement Mutuel
<b>FENU</b>	: Fonds d'Équipement des Nations Unies
<b>FIR</b>	: Facilité d'Investissement Rural
<b>FORMAPROD</b>	: FORMation professionnelle et d'Amélioration de la PROductivité agricole
<b>FPR</b>	: Facilité de Partage de Risques
<b>FRIF</b>	: Fonds pour le Refinancement et le Renforcement Institutionnel et les Innovations
<b>FIDA</b>	: Fonds International de développement Agricole
<b>GVEC</b>	: Groupements Villageois d'Entraide Communautaire
<b>IDH</b>	: Indicateur de Développement Humain

<b>IMF</b>	: <b>Institutions de MicroFinance</b>
<b>INSTAT</b>	: <b>Institut National de la STATistique</b>
<b>MAP</b>	: <b>Madagascar Action Plan</b>
<b>MCA</b>	: <b>Millénium Challenge Account</b>
<b>MFB</b>	: <b>Ministère des Finances et du Budget</b>
<b>MINAGRI</b>	: <b>Ministère de l'Agriculture</b>
<b>PAR</b>	: <b>Portefeuille à Risque</b>
<b>PME</b>	: <b>Petites et Moyennes Entreprises</b>
<b>PNUD</b>	: <b>Programme des Nations Unies pour le Développement</b>
<b>PRODOC</b>	: <b>Project Document</b>
<b>PROSPERER</b>	: <b>PROgramme de Soutien aux Pôles de micro-Entreprises Rurales et aux Economies Régionales</b>
<b>PSF</b>	: <b>Prestataires de Services Financiers</b>
<b>PST</b>	: <b>Prestataires de Services Techniques</b>
<b>PTF</b>	: <b>Partenaires techniques et Financiers</b>
<b>MER</b>	: <b>Micros Entreprises Rurales</b>
<b>MPME</b>	: <b>Micro, Petites et Moyennes Entreprises</b>
<b>OCDE</b>	: <b>Organisation de Coopération et de Développement Économiques</b>
<b>OTIV</b>	: <b>Ombona Tahiry Ifampisamborana Vola</b>
<b>OMD</b>	: <b>Objectifs du Millénaire pour le Développement</b>
<b>OP</b>	: <b>Organisation Paysanne</b>
<b>PA</b>	: <b>Plan d'action</b>
<b>PAFIM</b>	: <b>Programme d'Appui à la Finance Inclusive</b>
<b>PAMF</b>	: <b>Première Agence de MicroFinance</b>
<b>PIB</b>	: <b>Produit Intérieur Brut</b>
<b>PMA</b>	: <b>Pays les Moins Avancés</b>
<b>RNB</b>	: <b>Revenu National Brut</b>
<b>SIG</b>	: <b>Système d'Information de Gestion</b>
<b>SIPEM</b>	: <b>Société d'Investissement pour la Promotion des Entreprises à Madagascar</b>
<b>SNMF</b>	: <b>Stratégie Nationale de MicroFinance</b>
<b>SNFI</b>	: <b>Stratégie Nationale de la Finance Inclusive</b>
<b>SPIRE</b>	: <b>Sustainable Process Industry through Ressource and Energy Efficiency</b>
<b>TIAVO</b>	: <b>Tahiry Ifamonjena Amin'ny Vola</b>
<b>TDR</b>	: <b>Termes de Références</b>
<b>TPE</b>	: <b>Très Petites Entreprises</b>
<b>UNCDF</b>	: <b>United Nations Capital Development Fund</b>
<b>UNDP</b>	: <b>United Nations Development Programme</b>
<b>UNDAF</b>	: <b>United Nations Development Assistance Framework</b>
<b>UGP</b>	: <b>Unité de Gestion du Projet</b>
<b>USD</b>	: <b>United States Dollar</b>

## I. INTRODUCTION

La mission porte sur l'évaluation finale du PAFIM pour sa période de mise en œuvre allant de 2010 à 2014. L'évaluation couvre les résultats du PAFIM selon son PRODOC et son budget. Elle décrit les aspects des interventions fournis par les différents bailleurs de fonds (PNUD, UNCDF, FIDA) pour générer les produits, les effets et les impacts attendus. Cette évaluation intervient quatre (4) années après le démarrage de la phase d'exécution du projet, en conformité avec les règles et procédures du PNUD et de l'UNCDF.

Elle a permis, d'une manière générale, d'apprécier les résultats atteints, mais aussi et surtout, de dégager les orientations futures et des recommandations compte tenu des nouvelles exigences et nouveaux défis du secteur.

### **1.1 OBJECTIFS DE LA MISSION**

#### ***Objectif général***

L'objectif principal de la présente évaluation est d'accroître la redevabilité et l'apprentissage au sein du bureau-pays et du PNUD en général, afin de fournir aux différentes parties prenantes (Gouvernement, PNUD, UNCDF, APIMF, Institutions de microfinance, etc...) une base cohérente de recommandations pour l'orientation du programme et aussi lors de la conception de projets similaires.

#### ***Objectifs spécifiques***

De façon spécifique, il s'agira notamment d'apprécier :

- i. la pertinence,
- ii. l'efficacité,
- iii. l'efficience,
- iv. la durabilité et la répliquabilité des résultats ainsi que
- v. l'impact (ou signes précoces d'impact) des actions menées, au regard des ambitions de départ et du contexte de mise en œuvre du programme
- vi. les leçons apprises

#### ***Durée de l'évaluation***

La mission a effectivement démarré le 16 octobre 2014 par la réunion de démarrage avec l'équipe du PAFIM, suivie de la revue de la documentation et des échanges méthodologiques avec le Comité de Gestion de l'évaluation. La phase terrain a démarré le 20 octobre et a pris fin le 01 novembre 2014. Un atelier national de restitution et de validation est organisé le 19 novembre 2014 sur la base du rapport provisoire produit par les consultants.

### **1.2 CHAMP D'APPLICATION ET METHODOLOGIE**

#### ***Les différentes étapes d'exécution de la mission***

Les principales étapes de cette évaluation finale sont les suivantes :

#### **Etape 1 : Revue documentaire préliminaire**

L'équipe d'évaluation a procédé à une revue documentaire préliminaire qui a contribué à l'identification des questions évaluatives et des indicateurs qui ont guidé le processus d'évaluation.. Cette matrice d'évaluation a été au centre des étapes de structuration et de mise en œuvre de cette évaluation.

#### **Etape 2 : Rapport préliminaire**

Un rapport préliminaire a été élaboré et validé à la suite de la revue documentaire et a proposé la structuration de l'évaluation (matrice d'évaluation, questions évaluatives, indicateurs, sources d'information et moyens de collecte), les régions à visiter, une proposition de programme de mission ainsi qu'un plan de travail actualisé pour la suite du processus d'évaluation, et des protocoles d'entretiens définis pour chaque type de parties prenantes qui seront interviewées. Le rapport a été présenté à la CNFI (Commission Nationale de la Finance Inclusive) le 20 octobre 2014.

### **Etape 3 : Entretiens avec les parties prenantes à Antananarivo et visite de 2 sites de référence**

Suite à l'approbation de la note de démarrage, l'équipe de la mission a rencontré notamment les acteurs clés suivants :

Au niveau macro : la mission a rencontré toutes les parties prenantes au projet, telles qu'indiquées au PRODOC : PNUD – UNCDF – UGP du PAFIM – FIDA (PROSPERER, AROPA & FORMAPROD) – Banque Mondiale – CNFI – CSBF – MINAGRI (Ministère de l'Agriculture) – DGT (Direction Générale du Trésor) – Ministère de l'Economie et de la Planification...

Au niveau méso : la mission a rencontré notamment :

- ✓ l'APIMF, en tant qu'institution unique de représentation et de défense du secteur ;
- ✓ des PST (Prestataires de Services Techniques) : cabinets d'audit (01), Consultants en microfinance (02), cabinet de prestations en services informatiques (01).

Au niveau micro : la mission a rencontré :

- ✓ les IMF bénéficiaires du programme : PAMF (Première Agence de Microfinance à Madagascar) – OTIV Tana – OTIV Diana – SIPEM – CECAM – ACEP – VOLAMAHASOA ; seule TIAVO n'a pu être rencontrée, en raison de sa situation qui ne permettait pas d'obtenir les informations sur la collaboration avec le PAFIM ;
- ✓ les bénéficiaires finaux des IMF à travers les focus group : la mission a veillé à échanger avec des bénéficiaires aussi bien en milieu urbain que rural ; les groupes ont été choisis librement par la mission ; les rencontres se sont déroulées sans la présence du personnel des IMF, qui s'est limité à l'introduction (objectifs de la rencontre, présentation de l'équipe de la mission). En tout huit (8) focus group ont été organisés au sein de quatre (4) IMF (CECAM-VOLAMAHASOA-OTIV Tana- OTIV Diana) dans trois (3) régions retenus en accord avec l'UGP du PAFIM : Antananarivo, Tuléar et Antsiranana.

La liste détaillée des institutions et responsables rencontrés figure en annexe 3.

### **Etape 4 : Revue documentaire et analyse détaillée**

Sur la base de l'information transmise aux évaluateurs en amont de la mission et celle recueillie lors des entretiens réalisés sur le terrain, l'équipe d'évaluation a procédé à la revue détaillée de la documentation et des autres données recueillies, à la lumière des indicateurs retenus, de manière à répondre aux questions évaluatives (la liste complète des documents revus est présentée en annexe 4). Les évaluateurs ont ensuite effectué une analyse croisée et une triangulation des données quantitatives et qualitatives assemblées sur la base des résultats des différents entretiens, de l'observation et de la revue documentaire. L'équipe a réalisé cette triangulation (validation) des données par leur recoupement à travers les différents outils de collecte utilisés de façon à asseoir solidement ses constats, leçons apprises et enseignements.

### **Etape 5 : Tenue de l'atelier de restitution**

Un atelier de restitution a été tenu le 19 novembre 2014 à Nosy be, au cours duquel la mission a fait une présentation power point des conclusions des travaux effectués. L'atelier a connu la participation des différentes parties prenantes, qui ont apporté des contributions pour la formalisation du rapport provisoire. La liste des participants à l'atelier figure en annexe 4.

#### **Etape 6 : Rédaction du rapport provisoire**

L'équipe d'évaluation a procédé par la suite à la rédaction du pré-rapport provisoire qui a été remis le 14 novembre 2014 au PNUD Madagascar, et à l'UGP du PAFIM qui l'ont soumis aux autres parties prenantes.

#### **Etape 6 : Rédaction du rapport final**

Le rapport provisoire final a pris en compte les différents commentaires sur le rapport provisoire. Il a été remis le 14 décembre au PNUD Madagascar et à l'UGP du PAFIM qui l'ont soumis aux autres parties prenantes.

#### **Méthodes et sources de collecte d'information**

Les données du secteur utilisées dans ce rapport proviennent de trois principales sources :

- les sources documentaires préparées et mises à disposition par l'UGP du PAFIM et les différents partenaires;
- des échanges avec les parties prenantes, les acteurs et les partenaires institutionnels impliqués dans la mise en œuvre du PAFIM, à travers des questionnaires structurés;
- Les enquêtes auprès des IMF partenaires du PAFIM et quelques sociétaires-clients bénéficiaires des concours financiers des IMF, à l'intérieur de focus groupes : les femmes bénéficiaires du CAE, les jeunes, les MER...

Les travaux d'entretiens et d'échanges avec les parties prenantes et les bénéficiaires ont été guidés par des questionnaires structurés. Ces questionnaires ont eu pour toile de fond la matrice indiquée dans les TDR et personnalisés pour chaque catégorie d'acteurs.

Les questionnaires utilisés figurent en annexe 12 du rapport.

#### **Normes de performance**

Pour évaluer les performances relatives aux différents critères, il a été utilisé l'échelle de notation défini dans les directives du PNUD pour réaliser les évaluations finales de projets. Cette échelle se présente comme suit :

**Tableau 5 : échelle de notations**

<b>Echelles de notations</b>		
Notations pour les résultats, l'efficacité, l'efficience, le suivi et l'évaluation et les enquêtes	Notations de durabilité :	Notations de la pertinence
6. Très satisfaisant (TS) : le projet ne comporte aucune lacune quant à la réalisation de ses objectifs en termes de pertinence, d'efficacité ou d'efficience	4. Probable (P) : Risques négligeables à la durabilité	2. Pertinent (P)
5. Satisfaisant (S) : Seules quelques lacunes mineures ont été décelées	3. Moyennement probable (MP) : risques modérés	1. Pas Pertinent (PP)
4. Moyennement satisfaisant (MS) : des lacunes modérées ont été décelées		Notations de l'impact : 3. Important (I) 2. Minime (M)

3. Moyennement insatisfaisant (MI) : Le projet comporte d'importantes lacunes 2. Insatisfaisant (I) : le projet comporte d'importantes lacunes au niveau de la réalisation de ses objectifs en termes de pertinence, d'efficacité ou d'efficience 1. Très insatisfaisant (TI) : le projet a de graves lacunes	2. Moyennement improbable (MI) : risques importants 1. Improbable (I) : risques graves	1. Négligeable (N)
Notations supplémentaires le cas échéant : Sans objet (S.O) ; Evaluation Impossible (E.I)		

### **Limitation de la méthodologie**

Notre méthodologie est limitée par la qualité des informations contenues dans les rapports et documents soumis à notre analyse d'une part, et d'autre part sur la fiabilité des informations des personnes enquêtées.

### **Les difficultés rencontrées**

Les difficultés rencontrées concernent entre autres i) la disponibilité de nos différents interlocuteurs ii) la dispersion géographique des partenaires entraînant parfois iii) des problèmes de flottement dans les déplacements (par avion) et les rencontres. Mais dans l'ensemble, la mission s'est bien déroulée, grâce notamment à l'appui du personnel du PAFIM dans l'organisation de la logistique et des rencontres.

## **1.3 REFERENTIEL DE L'EVALUATION**

Ce chapitre présente les outils de structuration de la démarche de l'évaluation, incluant la définition d'une structure d'analyse opérationnelle (questions évaluatives, indicateurs et sources d'information). Ce canevas structurera les étapes suivantes de collecte de l'information et d'analyse des données collectées.

Les questions évaluatives présentées ici font suite à une analyse des TdR et à une revue documentaire préliminaire. Ces questions évaluatives doivent permettre de répondre aux différentes attentes exprimées dans les TdR de l'évaluation. Elles couvrent les 5 critères à savoir: (i) Pertinence ; (ii) Efficacité ; (iii) Efficience ; (iv) Impacts ; et (v) Durabilité. Afin d'être cohérent avec les TdR de l'évaluation et la structure du rapport d'évaluation proposée en Annexe des TdR, ces questions évaluatives ont été regroupées selon les parties proposées pour ce rapport à la section « Résultats et Conclusions », à savoir (i) Formulation du projet ; (ii) exécution et mise en œuvre ; et (iii) résultats. Pour chaque question évaluative, des sous-questions évaluatives ont également été définies et sont présentées dans la matrice d'évaluation figurant en annexe 13..

Sur ces bases, les questions évaluatives proposées par niveau d'évaluation auxquelles l'évaluation apporte une réponse sont les suivantes :

### **Formulation du projet**

#### **Pertinence :**

- *Dans quelles mesures lesdits produits étaient – ils adaptés aux besoins des bénéficiaires ?*
- *Dans quelles mesures lesdits produits étaient – il alignés aux priorités nationales, au mandat du Système des Nations Unies (effet UNDAF), de l'UNCDF et du PNUD (effet CPAP) ?*
- *Dans quelle mesure l'approche utilisée était-elle appropriée pour atteindre les objectifs du Programme ?*

### **Exécution et mise en oeuvre**

#### **Efficacité :**

- *Dans quelles mesures le Programme a réalisé les produits attendus de sa mise en œuvre ?*
- *Dans quelle mesure lesdits produits ont contribué à la réalisation de l'effet du programme pays ?*

#### **Efficience :**

- *Les résultats du projet ont-ils été obtenus à des coûts acceptables ?*
- *Etait-il possible d'obtenir plus de résultats avec mêmes ressources ?*

## Résultats

### **Durabilité :**

- Dans quelle mesure les résultats obtenus sont-ils pérennes ou peuvent-ils être pérennisés ?
- Quel est le niveau d'appropriation du programme par les bénéficiaires ?

### **Impact :**

- Quels impacts (ou signes précoces d'impact) le projet a-t-il apporté dans la vie des bénéficiaires notamment les groupements communautaires et les groupes vulnérables comme les jeunes et les femmes ?
- Quels ont été les effets non attendus du projet ?

### **Prise en compte des dimensions transversales :**

- Dans quelles mesures la dimension genre a-t-elle été prise en compte ?
- Dans quelles mesures la dimension communication a-t-elle été prise en compte ?
- Dans quelles mesures la dimension « droits humains » a-t-elle été prise en compte ?
- Dans quelles mesures le projet a contribué au renforcement de capacités de la contrepartie nationale ?

Cette structure d'évaluation est présentée dans la matrice d'évaluation. Cette matrice, principal outil de structuration et de collecte de l'information pour cette évaluation, synthétise les questions évaluatives (Q), les sous-questions et les indicateurs (I) informant chaque question évaluative. Sont également identifiées et présentées dans cette matrice les méthodes de collecte et les sources d'information mobilisées pour renseigner les indicateurs.

## **1.4 STRUCTURE DU RAPPORT D'EVALUATION**

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation finale du Programme d'Appui à la Finance Inclusive (PAFIM) en République de Madagascar, effectuée en conformité avec les Termes de Référence. Il est articulé, outre le résumé exécutif sus présenté, autour de cinq (5) principales sections :

- **Le projet et son contexte:** le contexte de l'évaluation ainsi qu'une brève description du PAFIM.
- **Les constats:** cette section présente ensuite pour les différentes questions évaluatives présentées ci-dessus, et sous-questions évaluatives correspondantes, les constats que l'équipe d'évaluation formule. Une conclusion sommaire est systématiquement formulée pour chaque question évaluative. La présentation de ces constats est structurée autour de 3 grandes sections, à savoir: (i) Formulation du projet ; (ii) exécution et mise en œuvre ; et (iii) résultats.
- **La synthèse des notations:** elle est présentée sous forme d'un tableau résumant les différentes notations.
- **Les leçons apprises :** il s'agit ici des principaux enseignements relevés lors de la mission ;
- **Conclusions et Recommandations :** deux (2) principaux points constituent cette dernière section du rapport:
  - La conclusion générale de la mission;
  - les principales recommandations de la mission.

## II. LE PROJET ET SON CONTEXTE

### 2.1 LE CONTEXTE DU PAYS

Madagascar, la plus grande île de l'Océan indien, est située au large de la côte mozambicaine avec une superficie de 587 540 km<sup>2</sup>. En 2013, la population de l'île est estimée à 21 842 167 habitants et le taux de croissance démographique de 2.72% par an (source : INSTAT/DDSS). La population est jeune avec 44,8% âgée entre 0 et 14 ans et l'espérance de vie de la population est de 64 ans en 2012<sup>2</sup>. Madagascar avait un IDH (indicateur de développement humain) de 0,571<sup>3</sup> en 2008.

#### 2.1.1 Situation politique

La mise en œuvre du programme PAFIM se trouve en grande partie (2011-2013) pendant la période de la transition politique. Cette situation exceptionnelle a affecté le déroulement du programme :

- Le démarrage des activités a connu un retard de plusieurs mois (la convention de financement a été signée en août 2010 mais les activités n'ont réellement commencé qu'en 2011) et a affecté le taux de réalisation budgétaire de 2010 (26%) ;
- La non reconnaissance du gouvernement par la communauté internationale a influé sur la gestion du projet :
  - ✓ d'une part, la gestion du budget UNCDF a été effectuée selon le mode DIM (Direct Implementation) ou en gestion directe et celle du budget PNUD a été maintenue selon le mode NIM (National Implementation) ou en gestion par l'organisme national CNFI;
  - ✓ et d'autre part, l'insuffisance du financement du projet (gap de 2 millions USD sur le budget initial de 8 millions USD) faute de réalisation de la table ronde des bailleurs de fonds ;
- la non opérationnalisation du mécanisme de refinancement (dont l'étude a été réalisée et validée au cours d'un atelier) car les bailleurs de fonds ne peuvent s'engager sans la reconnaissance internationale ;
- le retard du démarrage des activités avec AROPA car la signature de la convention n'a eu lieu qu'en avril 2013.

Par ailleurs, la non reconnaissance internationale du changement anticonstitutionnel s'est traduit par la suspension de toutes les aides extérieures autres que les aides humanitaires. La pauvreté s'est aggravée à Madagascar avec les conséquences sur le plan économique et social.

#### 2.1.2 Situation économique

Madagascar commence actuellement à sortir de la crise socio politique avec le retour à la constitutionnalité ; des perspectives d'appui des bailleurs de fonds commencent à se développer et promettent un retour à la croissance mais l'impact de la crise reste encore très élevé au niveau économique.

Le tableau ci-dessous indique que le PIB a régressé à 2.4% en 2013 et est inférieur au taux de croissance démographique. De même, le RNB (Revenu National Brut par habitant) a aussi diminué et se trouve à 444 USD en 2013 alors qu'il était à 480 USD en 2011. Par contre, l'inflation a été maintenue à 5.8%.

**Tableau 6 : agrégats économiques nationaux**

Agrégats économiques	2011	2012	2013
Taux de croissance du PIB (%)	1,3	3,1	2,4
Revenu annuel national par habitant (Dollar)	480	445	444
Taux d'inflation (%)	9,5	5,8	5,8

Source INSTAT

<sup>2</sup> INSTAT/DDSS

<sup>3</sup> INSTAT

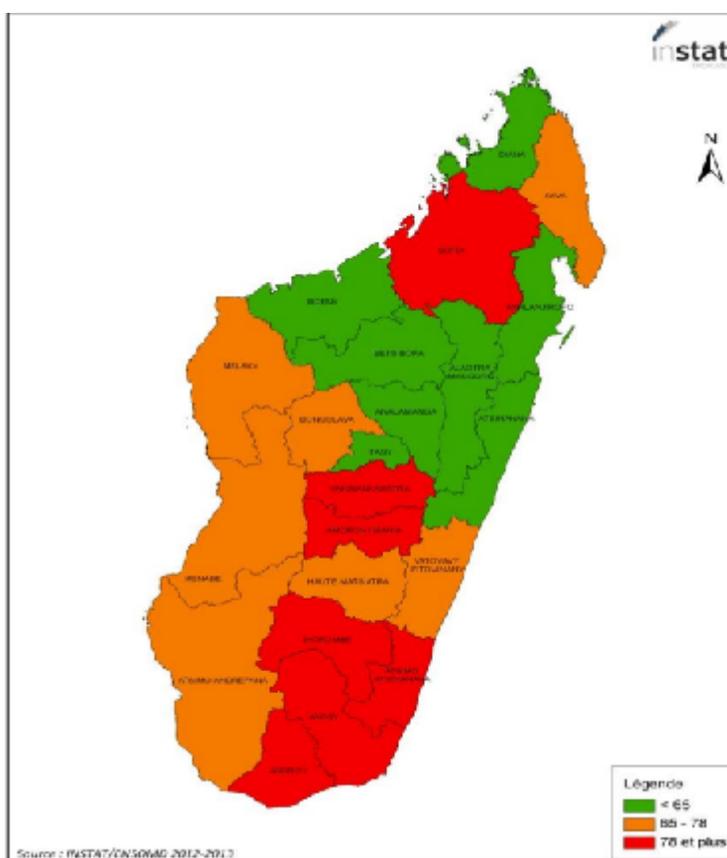
La pauvreté s'est aggravée durant la période de transition et en particulier la population touchée par l'extrême pauvreté (population cible du programme PAFIM) a augmenté pour atteindre 52.7% en 2013 (source : Instat). Les objectifs de l'OMD pour 2015 ne pourront pas être atteints pour Madagascar conformément au tableau ci-dessous.

**Tableau 7 : Indicateurs de pauvreté**

NOM DE L'INDICATEUR	ENSOMD <sup>4</sup> 2012-2013	CIBLE 2015
Indicateur 1.1: Proportion de la population vivant en dessous du seuil national de Pauvreté, (seuil: 535 603 Ar).	72%	35%
Indicateur 1.1: Extrême pauvreté, nationale (seuil: 374 941 Ar).	52,7%	14%
Indicateur 1.1: Proportion de la population disposant de moins de 2\$ PPA par jour (Pauvreté, seuil international ; 2 \$US PPA: 976,794 Ar)	91,0%	
Indicateur 1;1 : Proportion de la population disposant de moins de 1,25 \$ PPA par jour (Extrême Pauvreté, seuil international; 1,25 \$ \$ US PPA: 610,496Ar)	77.1%	

Sur les 22 régions, sept (07) soit le 1/3 présentent un taux de pauvreté supérieur à 80 % (carte ci-dessous)

**Tableau 8 : Proportion de la population disposant de moins de 1,5 usd par jour**



Au niveau du chômage, comme la structure de l'économie est largement agricole, le taux de chômage reste assez faible (1,7%). Toutefois, la crise de 2009 a entraîné la non reconduction des accords internationaux comme

<sup>4</sup> Enquête nationale sur les OMD

l'AGO (African Growth and Opportunity Act), ce qui a provoqué la fermeture de la majorité des entreprises en zone franche et l'augmentation du chômage en milieu urbain.

Par ailleurs, c'est le sous-emploi qui est plus important et qui touche surtout les femmes (46,4% par rapport à 32,9% pour les hommes pour le sous-emploi lié à la durée du travail).

**Tableau 9 : Taux de chômage à Madagascar**

Critère	Taux de chômage
Urbain	4,5
Rural	1,1
Homme	4
Femme	2,1
<b>Ensemble</b>	<b>1,7</b>

Source : INSTAT 2012-2013

### 2.1.3 Situation sociale

L'impact des restrictions budgétaires des ressources de l'Etat sur les secteurs sociaux pendant la crise a eu des conséquences importantes et qui sont aggravées par la restriction des aides extérieures.

**Tableau 10 : Evolution de l'aide extérieure**

Type de financement	Décaissements effectifs (milliers USD)				Variation (%) 2012-2011
	2009	2010	2011	2012	
<b>Subventions</b>	<b>302 757</b>	<b>350 670</b>	<b>309 175</b>	<b>278 841</b>	<b>-9,8</b>
Bilatéraux	151 017	155 479	149 603	125 032	-16,4
Multilatéraux	151 740	195 191	159 572	153 809	-3,6
<b>Emprunts</b>	<b>121 797</b>	<b>137 414</b>	<b>100 412</b>	<b>108 945</b>	<b>8,5</b>
Bilatéraux	44 692	10 975	4 270	6 550	53,4
Multilatéraux	77 105	126 439	96 142	102 395	6,5
<b>TOTAL</b>	<b>424 554</b>	<b>488 084</b>	<b>409 587</b>	<b>387 786</b>	<b>-5,3</b>

Source : AMB<sup>5</sup> Madagascar 2012

Dans le secteur de l'éducation, le nombre d'enfants en déperdition scolaire s'est considérablement accru avec 723 622 enfants en 2010 (mais estimé à 1 129 531 selon l'EPM (Enquêtes Périodiques auprès des Ménages) en tenant compte des classes secondaires). Les niveaux d'exclusion sont les plus importants dans les régions d'Atsimo Atsinanana, Melaky, Atsimo Andrefana, Androy et Anosy qui ont des TNS<sup>6</sup> de moins de 55%. Les taux nets sont légèrement plus élevés pour les filles, mais l'écart avec ceux des garçons diminue à mesure que le niveau scolaire augmente.

Dans le secteur de la santé, tous les indicateurs constatent une dégradation des fournitures des services publics de santé sur l'ensemble du territoire (moins de 40% des formations sanitaires ne sont plus approvisionnées en médicaments et autres intrants de la santé)<sup>7</sup>.

Dans le secteur eau et assainissement, 41 % des ménages disposent d'eau salubre. La proportion de ménages qui s'approvisionnent auprès d'une source améliorée est de 87 % en urbain contre 33 % en milieu rural, où la plupart

<sup>5</sup> Agence multibailleurs

<sup>6</sup> Taux net de scolarisation

<sup>7</sup> PNUD DPI 2012-2013

des ménages consomment de l'eau provenant de sources non améliorées (67 %) comme les puits creusés non protégés (16 %) et l'eau de surface (26 %), ce qui fait courir aux populations rurales des risques accrus de maladies hydriques.

Au niveau de la malnutrition, la vulnérabilité de la population se manifeste aussi à travers une situation de malnutrition accrue classant Madagascar parmi les 20 pays dont le taux de prévalence de la malnutrition chronique est de 46,2%<sup>8</sup> (INSTAT).

#### 2.1.4 a situation de l'environnement

La dégradation de l'environnement avec la déforestation a entraîné des changements climatiques et a rendu Madagascar plus vulnérable par rapport aux catastrophes naturelles :

- des cyclones de plus en plus importants traversent le pays chaque année et provoquent des destructions au niveau de la production agricole mais aussi au niveau de l'habitat. Il faut noter que le passage du cyclone Haroun en 2013 dans le sud de l'île a affecté les membres des IMF qui se sont développées avec la mise en place du crédit CAE (non remboursement des crédits, diminution de l'épargne, diminution des revenus, démobilité des associations)<sup>9</sup> ;
- la sécheresse a aussi sévi dans le sud de l'île et a provoqué une baisse de la production et l'aggravation de la malnutrition ;
- les invasions acridiennes se développent de plus en plus pour atteindre une dimension nationale. Elles sont même présentes dans les hauts plateaux à cause de l'augmentation de la température et de l'insuffisance des traitements antiacridiens.

## 2.2 LE SECTEUR FINANCIER

### 2.2.1 Le secteur bancaire

Depuis 2008, les établissements financiers se sont accrus non seulement au niveau des banques mais aussi des institutions financières. Le nombre des établissements financiers s'élevait à fin 2012 à 47 et se répartit comme suit<sup>10</sup> :

Banques territoriales	11
Banques extraterritoriales	00
Etablissements financiers	05
Institutions de micro finance	31
Institutions financières spécialisées	00
<b>Total</b>	<b>47</b>

Malgré leur nombre plus faible, les banques dominent les opérations financières du pays. Le tableau ci-dessous présente les principaux agrégats des banques et établissements financiers à fin 2012 :

---

<sup>8</sup> Instat

<sup>9</sup> Focus group CECAM à Tuléar

<sup>10</sup> Banque Centrale

Tableau 11 : Principaux agrégats financiers<sup>11</sup>

Indicateurs	2010	2011	2012	Var 010/012
<b>Nbre de Banques et Ets de Crédit</b>				
<i>Nbre de Banques</i>	10	11	11	10%
<i>Nbre d'Ets financiers</i>	7	6	5	-29%
Nbre d'implantations Banques et Ets financiers	181	195	214	18%
<b>Nbre de Bureaux de change</b>	17	17	20	18%
<b>Crédits bruts à la clientèle</b>	2152	2237	2413	12%
<b>Dépôts de la clientèle</b>	3755	4489	4852	29%
<b>Total Bilans</b>	4558	5106	5570	22%
<b>Capitaux propres</b>	409	443	493	21%
<b>Résultat net</b>	65	83	98	51%
<b>PAR 30 jrs (1)</b>	13,50%	15,10%	14,60%	8%
<b>Autos opérationnelle (2)</b>	122%	127%	130%	7%
<b>Ratio de solvabilité moyenne du secteur (3)</b>	14,60%	15,70%	15,40%	5%

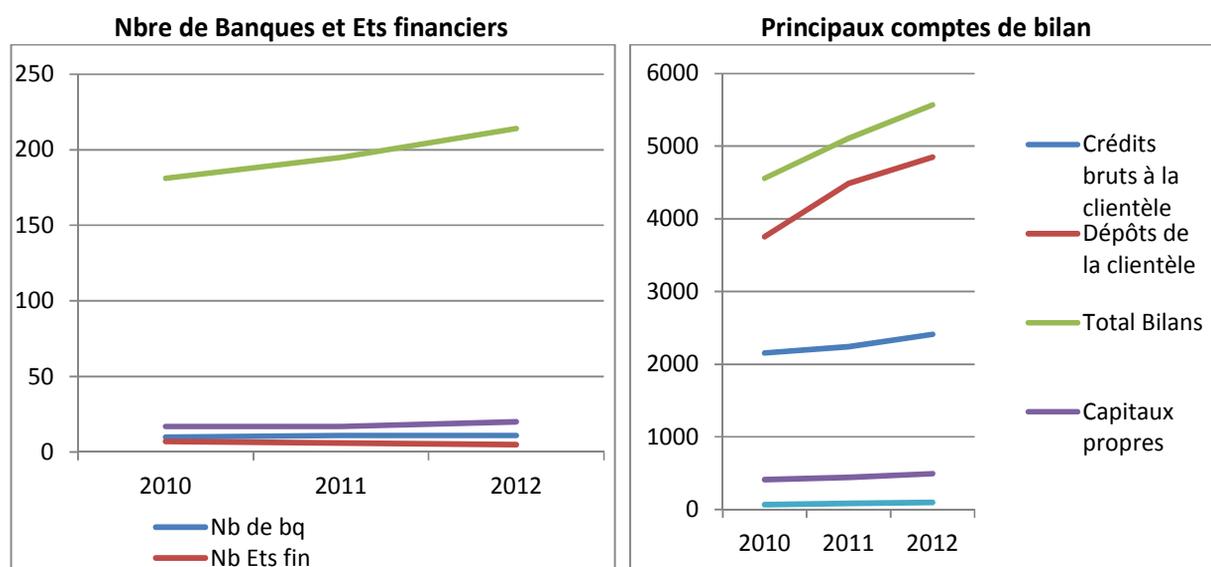
Source : Secrétariat CSBF

(1) PAR 30 jrs = (Crédits en retard de 30 jrs et plus + Crédits rééchelonnés)/Encours Total

(2) Autosuffisance opérationnelle= Total Produits (hors subventions)/ Charges totales d'exploitation

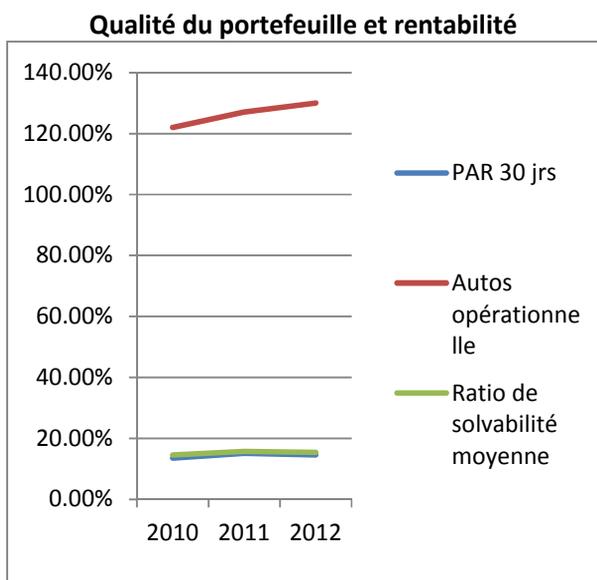
(3) Ratio de solvabilité = Fonds propres disponibles/ Total Risques pondérés

Figure 1 : Evolution des indicateurs des banques et établissement financiers



On remarque notamment que :

- le nombre d'implantations s'est accru sur la période de 18%, ce qui dénote d'une amélioration de la bancarisation du pays ;
- les dépôts de la clientèle se sont accrus plus que proportionnellement par rapport aux crédits (29% contre 12%) ; cette situation traduit une relative surliquidité du secteur ;
- l'autosuffisance opérationnelle a progressé de 7% et le résultat net de 51% synonyme d'une amélioration de la rentabilité du secteur, de même que sa solvabilité (+5%);
- la qualité du portefeuille s'est un peu plus dégradée (+8%) durant la période.



Il est important de noter que :

- Les établissements bancaires pratiquent de plus en plus les opérations de microfinance ; certaines anciennes institutions de micro finances (IMF) sont devenues des banques territoriales (Microcred, Acces Bank, SIPEM) ;
- Les banques primaires (BOA, BNI, BFV ...) font des opérations de refinancement aux IMF et elles sont encouragées par les bailleurs de fonds internationaux comme l'AFD avec la garantie ARIZ ; la BOA de par son histoire, a intégré la finance rurale dans ses opérations.

Ces banques territoriales disposent de plusieurs possibilités de services financiers attractifs que ne possèdent pas forcément les IMF (exemple : les opérations de chèques, de transfert de compte à compte, ...) ; mais cette situation de « concurrence » n'est qu'apparente, parce que :

- les banques se limitent essentiellement aux activités en milieu urbain à cause de l'importance des opérations et des frais de suivi en milieu rural d'une part et à cause de l'absence des infrastructures de télécommunication (non compatible avec les systèmes d'information de gestion des banques) ;
- les populations vulnérables en milieu urbain ne sont pas la cible des banques.

**Mais la grande majorité de la population n'a pas accès aux services bancaires, du fait qu'elle ne remplit pas les conditionnalités requises. Le taux de bancarisation ne dépasserait guère 7% contre 25,7% pour le secteur de la microfinance.**

### 2.2.2 Le secteur de la microfinance

En octobre 2014, les institutions de micro finances agréées par le CSBF sont au nombre de 29, comme indiqué ci-après :

**Tableau 12 : Liste des institutions de microfinance**

Niveaux	Catégorie	Nombre	%	Noms des institutions
Niveau 1	Institutions non mutualistes	13	45%	MAMELASOA – CEFOR – VAHATRA – MAMPITA – SOAHITA - HARDI-FINANCE - MUTUA FIDE MICROFINANCE – TITEM – ORDIMIC – VATSY- ODRD - APEM PAIQ S.A. - PAPM
Niveau 2	Institutions mutualistes	09	31%	MECI - OTIV DIANA- OTIV TANA- OTIV SAVA- OTIV Alaotra Mangoro - FIVOY - OTIV ZONE « LITTORAL »- TIAVO- OTIV Boeny Mahajanga
Niveau 2	Institutions non mutualistes	04	14%	FI - EAM FINANCES Sarl – VOLAMAHASOA- MADA CREDITO
Niveau 3	Institutions non mutualistes	02	7%	ACEP Madagascar - PAMF
Niveau 3	Institutions mutualistes	01	3%	CECAM
	<b>TOTAL</b>	<b>29</b>	<b>100%</b>	

Source : CNFI 2014

La cartographie complète des IMF du pays figure en annexe 11. A ceci s'ajoute :

- quatre (4) banques territoriales qui effectuent des services financiers de micro finance (BOA, Accès Banque, Microcred et SIPEM) et
- un (1) établissement financier (IFRA).

La situation du secteur présente une croissance élevée entre 2010 et 2014 pour l'ensemble des indicateurs clés comme le montre le tableau ci-après :

**Tableau 13 : Evolution des agrégats financiers des IMF (en milliards d'ariary)**

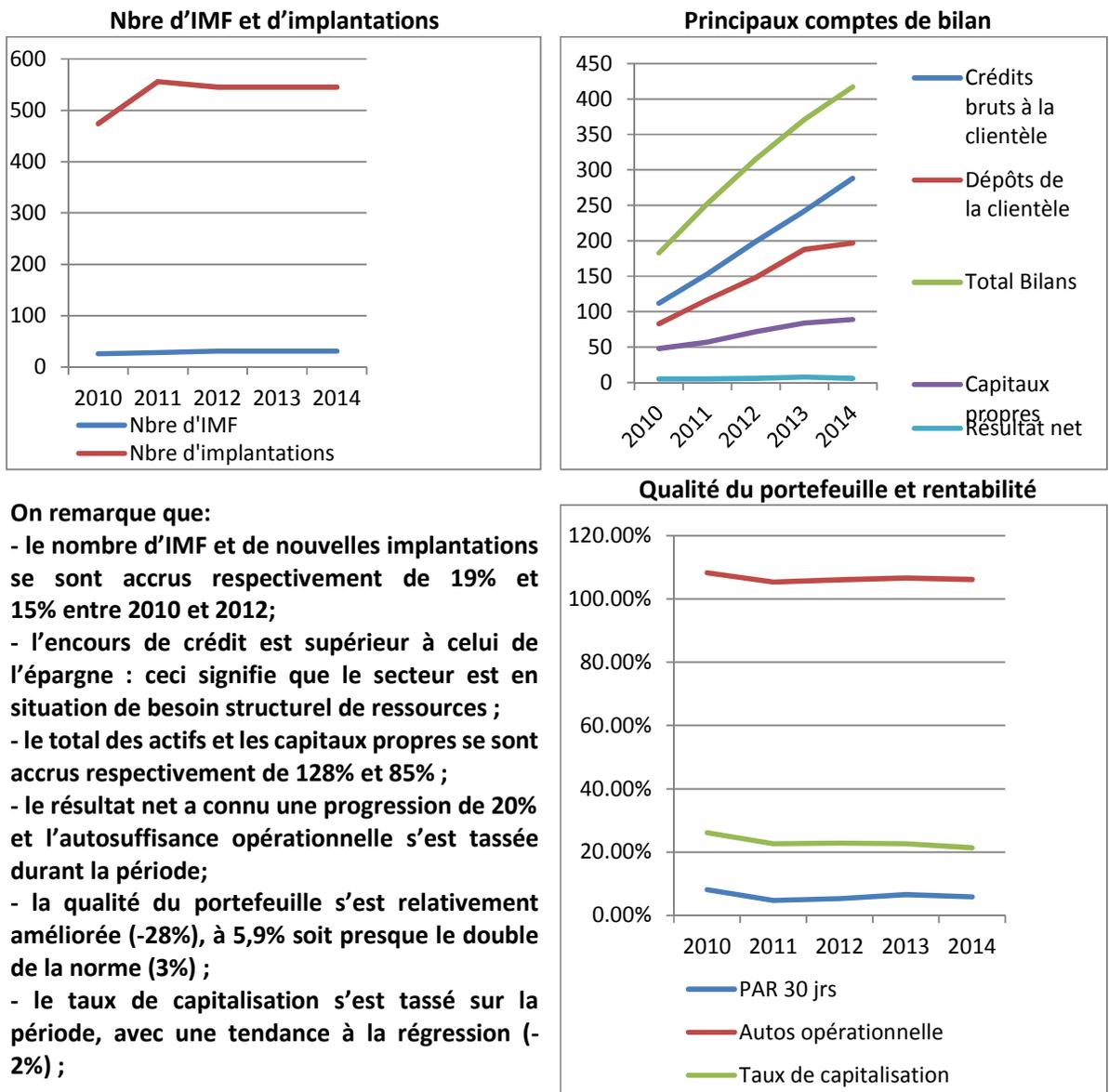
Indicateurs (1)	2010	2011	2012	2013	2014	Var 010/012
<b>Nbre d'IMF</b>	26	28	31	31	31	19%
<b>Nbre d'implantations</b>	474	556	545	545	545	15%
<b>Crédits bruts à la clientèle</b>	112	153	199	242	288	157%
<b>Dépôts de la clientèle</b>	83	117	148	188	197	137%
<b>Total Bilans</b>	183	252	315	371	417	128%
<b>Capitaux propres</b>	48	57	72	84	89	85%
<b>Résultat net</b>	5	5	6	8	3	20%
<b>PAR 30 jrs</b>	8,20%	4,80%	5,30%	6,60%	5,90%	-28%
<b>Autos opérationnelle</b>	108%	105%	106%	107%	106%	-2%
<b>Taux de capitalisation (1)</b>	26,17%	22,62%	22,86%	22,64%	21,34%	-18%

Source: Secrétariat général CSBF

(1) pour les IMF de catégorie 2 et 3 et IMF de catégorie 1 dont le bilan atteint 500 millions ar

(2) Taux de capitalisation = Capitaux propres/ Total Actifs

Figure 2 : Evolution des indicateurs des IMF du secteur



On remarque que:

- le nombre d'IMF et de nouvelles implantations se sont accrus respectivement de 19% et 15% entre 2010 et 2012;
- l'encours de crédit est supérieur à celui de l'épargne : ceci signifie que le secteur est en situation de besoin structurel de ressources ;
- le total des actifs et les capitaux propres se sont accrus respectivement de 128% et 85% ;
- le résultat net a connu une progression de 20% et l'autosuffisance opérationnelle s'est tassée durant la période;
- la qualité du portefeuille s'est relativement améliorée (-28%), à 5,9% soit presque le double de la norme (3%) ;
- le taux de capitalisation s'est tassé sur la période, avec une tendance à la régression (-2%) ;

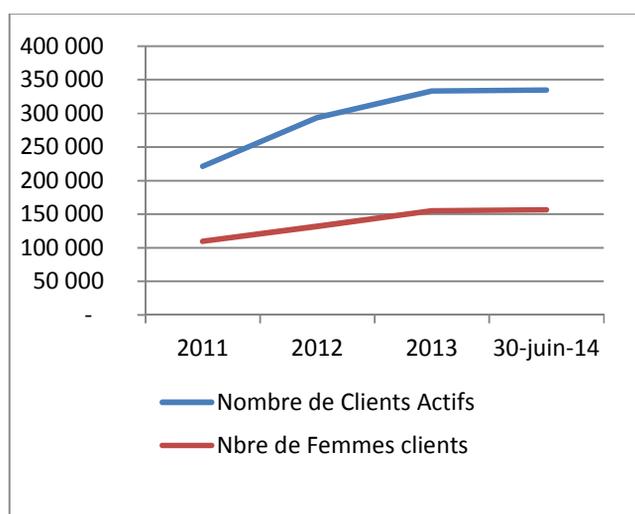
Il est important de préciser que les informations ci-dessus ne sont pas exhaustives ; ces indicateurs portent sur 545 points de services, sur les 850 opérant régulièrement dans le secteur (*source CNFI juin 2014*), soit 64% de l'ensemble. Certaines IMF ne produiraient pas régulièrement les informations pour la base de données de la CSBF. De plus, les données n'incluent pas celles des IMF de catégorie 1 dont le total bilan n'atteint pas 500 millions ar.

La situation des IMF partenaires du PAFIM durant la période était la suivante :

Tableau 14 : indicateurs des IMF partenaires du PAFIM

RECAPITULATIF	2011	2012	2013	30-juin-14	Var 011/014
Nombre de Clients Actifs	221 150	293 846	333 482	334 986	51%
Nbre de Femmes clients	109 805	131 808	155 152	156 609	43%
% de femmes clients	50%	45%	47%	47%	-6%
Autosuffisance opérationnelle	106%	114%	114%	118%	11%
Portefeuille à risque à 30 jours	5%	8%	10%	8%	56%
encours d'épargne	65 722 694 609	90 612 840 108	115 086 745 173	124 483 390 974	89%
encours de crédit	108 194 557 369	143 923 662 797	172 619 295 947	215 827 228 906	99%
total actifs	151 343 705 283	198 447 083 122	222 657 398 413	240 292 324 719	59%
total capitaux propres	41 338 401 176	61 445 063 156	71 738 963 078	75 022 436 947	81%

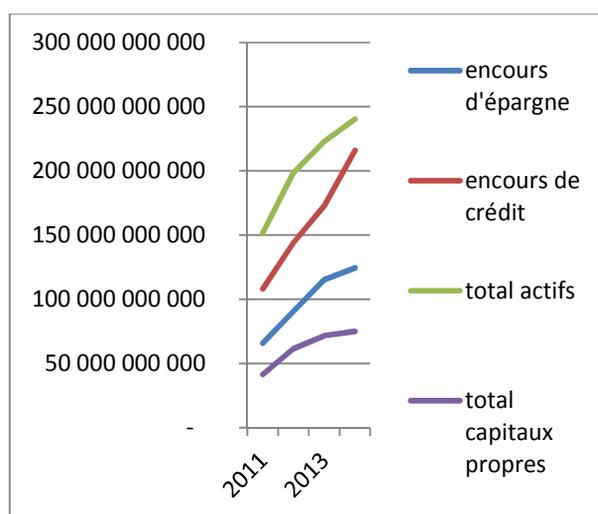
**Figure 3 : Evolution des indicateurs des IMF partenaires du PAFIM**  
**Nbre de bénéficiaires**



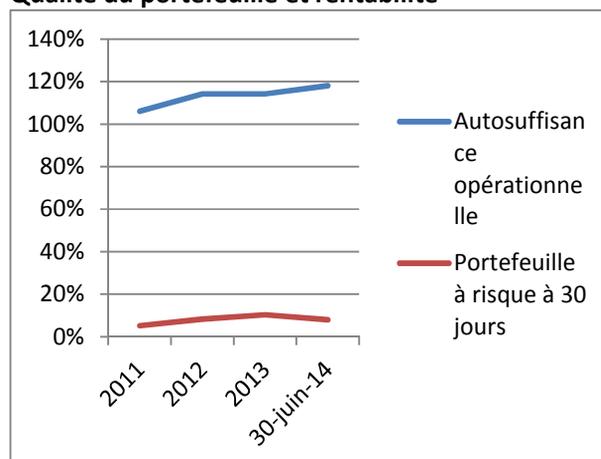
On remarque que:

- le nombre de bénéficiaires s'est accru de 51% dont 43% de femmes;
- l'encours de crédit a presque doublé (+99%), tandis que celui de l'épargne s'est accru de 89% : ceci confirme la situation de besoin structurel de ressources pour les IMF;
- le total des actifs et les capitaux propres se sont accrus respectivement de 59% et 81% ;
- l'autosuffisance opérationnelle s'est accrue de 11% durant la période;
- la qualité du portefeuille s'est un peu plus détériorée (+56%)

**Principaux comptes de bilan**



**Qualité du portefeuille et rentabilité**



Les IMF interviennent en priorité dans les régions à fort potentiel comme Analamanga, Vakinankaratra et Itasy. En outre, les IMF sont plus concentrées dans les villes qu'en milieu rural, les centres urbains étant généralement mieux équipés en infrastructures de base, ce qui permet de réduire les coûts de gestion d'une part et d'accéder à une clientèle plus massive avec une capacité d'épargne et crédit plus élevée d'autre part.

En termes d'activités, les IMF offrent des services de dépôts ou épargne à vue ou à terme. Certaines IMF fournissent parallèlement des services non financiers (éducation financière, formation, appui-conseil, accompagnement, etc.) à leurs membres/clients.

Les taux d'intérêt offerts sont assez variés ; ils sont de l'ordre de 1,3% constant par mois à 2,5 voire 3% ou un peu plus (crédits CAE). Il faut reconnaître que le niveau des taux d'une manière générale est encore élevé ; mais cette situation est notamment due aux coûts des ressources qui sont aussi élevés ; elles atteignent en moyenne 15% l'an, soit 1,25% par mois.

## 2.3 LA PRESENTATION DU PAFIM

### 2.3.1 Objectifs et stratégie du programme

Le PAFIM (Programme d'Appui à la Finance Inclusive à Madagascar), s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la feuille de route de la Stratégie Nationale de la Finance Inclusive (SNFI) 2013-2017 et fait partie intégrante du "Plan d'action du Programme Pays" (UNDAF 2008 – 2014) dont l'objectif principal est de promouvoir une croissance économique inclusive, favorable aux groupes vulnérables. Il cadre avec les objectifs d'UNCDF en matière de Finance Inclusive, à savoir la construction de secteurs financiers accessibles à tous pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Le PAFIM a comme objectif spécifique de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations pauvres et à faibles revenus, par le biais de leur accès aux services financiers de base à travers le renforcement des capacités des différents intervenants du secteur aux plans macro, méso et micro.

Les objectifs spécifiques du programme se présentent comme suit :

- Niveau Macro : renforcer la coordination et la supervision du secteur en vue de favoriser l'inclusion financière à Madagascar ;
- Niveau Méso : contribuer au renforcement des capacités et à la consolidation du secteur et développer l'infrastructure financière afin de soutenir la pérennité des services financiers accessibles au plus grand nombre ;
- Niveau Micro : soutenir l'expansion de l'accès aux services financiers de base par l'amélioration de la couverture du pays, notamment des zones défavorisées en services de micro finance, et par la préparation des populations à leur intégration aux circuits de micro finance.

La stratégie du programme va ainsi s'articuler autour des appuis à i) l'amélioration du cadre réglementaire et institutionnel, au ii) renforcement de l'association nationale unique de micro finance, à iii) la professionnalisation des IMF et à l'offre de produits financiers adaptés aux besoins des populations à faible revenu.

### 2.3.2 Les bénéficiaires du programme

Les bénéficiaires du programme sont, à travers les appuis destinés :

- Les bénéficiaires directs à savoir :
  - o Les Prestataires de Services Financiers (PSF) et les prestataires de services techniques (PST) dans le cadre du programme de renforcement institutionnel et financier,
  - o Les institutions chargées de l'encadrement du secteur :
    - L'organisme de supervision : CSBF (Commission de Supervision Bancaire et Financière),
    - L'organisme de tutelle : CNMF (Commission Nationale de la Micro Finance)
    - L'association professionnelle : APIMF (Association Professionnelle des Institutions de Microfinance)
    - Le Ministère chargé du développement rural : Ministère de l'Agriculture (MINAGRI)
    - Le Ministère de tutelle : le MFB (Ministère des Finances et du Budget),
  - o Les organes de gestion du programme : le Comité d'investissement du programme (CIP)
- Les bénéficiaires finaux qui sont les populations à faibles revenus insuffisamment bancarisées ou non bancarisées, et vivant notamment dans les zones rurales ou éloignées.

### 2.3.3 Les résultats attendus du programme

Les résultats attendus du programme, tels qu'indiqués au PRODOC se présentent comme suit :

En comptant plus de 500.000 clients actifs en juin 2009, les prestataires de services de microfinance pourront desservir plus de 300.000 clients supplémentaires à l'horizon 2012, soit une portée qui avoisinerait le million de clients directs dont 50% de femmes à la fin du programme.

Outre, ce résultat global, trois (3) résultats étaient attendus du PAFIM, à savoir :

- au niveau macro : le cadre légal, réglementaire et institutionnel de la finance inclusive est opérationnel et performant
- au niveau méso : l'infrastructure technique et financière du secteur de la finance inclusive est renforcée en vue d'accompagner efficacement la croissance du secteur
- au niveau micro : l'accès aux services financiers est élargi dans les zones défavorisées, et les populations à faibles revenus éduquées à leur utilisation.

Le tableau ci-dessous donne en détail les produits attendus aux trois (3) niveaux :

**Tableau 15 : Résultats attendus et produits intermédiaires**

	Résultats attendus	Produits intermédiaires
1. Au niveau macro	<i>Le cadre légal, réglementaire et institutionnel de la finance inclusive est opérationnel et performant</i>	1.1 La réglementation et la supervision du secteur de la microfinance sont renforcées grâce à l'amélioration des capacités de la CSBF.
		1.2. La coordination et la promotion du secteur sont efficacement assurées par la CNMF
		1.3 Le MINAGRI contribue effectivement à la construction de la finance inclusive à travers une meilleure promotion du secteur
2. Au niveau méso	<i>L'infrastructure technique et financière du secteur de la finance inclusive est renforcée</i>	2.1. L'Association Professionnelle Unique est créée et est opérationnelle
		2.2. Les prestataires de services techniques sont opérationnels et offrent des services qui assurent le renforcement des capacités des IMF
		2.3 L'institutionnalisation du FRIF est réalisée
3. Au niveau micro	<i>L'accès aux services financiers de base est élargi dans les zones défavorisées, et les populations à faibles revenus éduquées à leur utilisation</i>	3.1. Les prestataires de services financiers sont adéquatement appuyés en vue d'une meilleure couverture géographique et d'une meilleure fourniture de services financiers aux populations pauvres et à faibles revenus
		3.2. Les populations pauvres et à faibles revenus sont éduquées efficacement de manière à participer pleinement aux circuits de la finance inclusive

Le PAFIM a été prévu initialement pour la période 2011-2013; il a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2014.

### III. LES CONSTATS DE L'ÉVALUATION

#### 3.1 LA FORMULATION DU PROJET

##### **Conclusion :**

*Le PAFIM : (i) a été conçu à l'issue de la consultation de l'ensemble des acteurs de la Finance Inclusive ii) a été articulé en fonction des principaux axes de la SNFI iii) son cadre de résultats et de ressources intéresse les 3 niveaux macro, méso et micro iv) il vient en complément et en synergie avec d'autres projets de lutte contre la pauvreté vi) il contribue à faciliter l'accès aux services financiers à la population vulnérable en les rapprochant des IMF vii) il a intéressé la partie sud du pays, l'une des plus vulnérables du pays viii) l'éducation financière a contribué au changement de mentalité et de la culture en donnant aux femmes plus de voix et de responsabilité ix) le CAE a été un produit très intéressant (95% de remboursement) et contribue à l'autonomisation et au développement des femmes par l'amélioration de leurs revenus.*

**L'équipe d'évaluation juge que le PAFIM a été Pertinent (P) dans l'ensemble et à tous points de vue ; cette pertinence est un facteur de succès et a permis la réussite du programme.**

##### **3.1.1. Processus de formulation du projet**

Le PAFIM a été signé le 26 octobre 2010, à la suite d'un processus auquel l'ensemble des acteurs intervenant directement ou indirectement ont été intéressés.

Il a été mis en place dans le cadre de la mise en œuvre de la SNMF (Stratégie Nationale de la Microfinance) 2008-2012 adoptée par le Gouvernement. La SNMF a été élaborée à la suite d'un long processus participatif qui a impliqué l'ensemble des acteurs intervenant dans le secteur de la microfinance.

Le PAFIM est aligné sur la SNMF 2008-2012 dont la vision et les objectifs s'articulaient comme suit <sup>12</sup>:

- **la vision**

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

- **les objectifs de développement**

« Favoriser l'accès à des services de microfinance diversifiés tant au niveau de l'offre de produits qu'au niveau des types d'institutions, grâce à des institutions viables, intégrées dans le secteur financier pour une majorité de ménages à faible revenu et de micro entrepreneurs sur l'ensemble du territoire malagasy d'ici 2012.

- **les objectifs immédiats**

Objectif 1 : le cadre légal, réglementaire et institutionnel est complété et amélioré au besoin afin de permettre un développement harmonieux des institutions ainsi qu'une surveillance destinée à protéger contre des risques de déséquilibre,

Objectif 2 : les IMF sont professionnelles et assurent une offre de services adaptés, innovants diversifiés et en augmentations notamment dans les zones non couvertes,

Objectif 3 : le cadre institutionnel est organisé de manière à permettre une bonne structuration du secteur et une conduite concertée et efficiente de la SNMF ainsi que son articulation avec les autres politiques de développement notamment le Madagascar Action Plan (MAP).

---

<sup>12</sup> SNMF 2008-2012 p 11

Le caractère participatif transparait également par l'approche intégrée des trois niveaux de la finance inclusive (macro, méso et micro) :

- au niveau macro, à travers les rôles confiés :
  - i) au CNFI (Coordination Nationale de la Finance Inclusive), en sa qualité de structure de l'Etat chargé de la coordination et le suivi de la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière de Finance inclusive ;
  - ii) à la CSBF pour l'amélioration du cadre réglementaire et la supervision ;
- au niveau méso : la mise en place de l'APIMF (Association Professionnelle des Institutions de Microfinance) en tant que structure unique de défense et de professionnalisation du secteur ;
- au niveau micro : la prise en compte des préoccupations des IMF pour intervenir dans les zones les plus pauvres et de leurs bénéficiaires pour contribuer à l'amélioration des conditions de vie des plus vulnérables.

Il faudra également relever l'approche participative démontrée par l'organisation du projet qui comprend différentes instances (le Comité de Pilotage et le Comité d'Investissement du Programme), les réunions trimestrielles régulièrement organisées et le processus de validation des activités et résultats du programme.

### **3.1.2. Qualité du document de projet PAFIM**

Le PRODOC du PAFIM a été élaboré sur la base d'une analyse du contexte socio-économique incluant i) le cadre légal et réglementaire ii) la situation de l'offre et de la demande de services financiers iii) les performances du secteur et iv) les forces et faiblesses – opportunités et menaces du secteur. La définition des objectifs stratégiques et résultats attendus du programme ont eu pour toile de fond les résultats de cette analyse. Ces objectifs se sont articulés comme suit :<sup>13</sup>

- niveau Macro : renforcer la coordination et la supervision du secteur en vue de favoriser l'inclusion financière à Madagascar ;
- niveau Méso : contribuer au renforcement des capacités et à la consolidation du secteur et développer l'infrastructure financière afin de soutenir la pérennité des services financiers accessibles au plus grand nombre;
- niveau Micro : soutenir l'expansion de l'accès aux services financiers de base par l'amélioration de la couverture du pays, notamment des zones défavorisées en services de microfinance, et par la préparation des populations à leur intégration aux circuits de microfinance.

La prise en compte des trois (3) niveaux de la finance inclusive dans le document de projet, et la définition des objectifs à partir d'une analyse objective du contexte socio-économique sont des éléments qui confortent la pertinence du programme.

### **3.1.3. Pertinence des objectifs du projet avec les besoins des bénéficiaires**

Au niveau micro, les objectifs et les appuis du PAFIM ont cherché à répondre à une double préoccupation :

- aider les IMF partenaires à renforcer leurs capacités et à densifier leur ancrage dans les zones les plus défavorisées du pays : Sud-ouest, Sud-est, Androy, Menabe et Haute Matsiatra. Le choix des IMF a été guidé notamment par leurs capacités institutionnelle et financière, leur aptitude à se déployer en dehors des zones urbaines et périurbaines, et aussi leur capacité à offrir des produits financiers adaptés aux besoins et capacités des couches les plus vulnérables. Les huit (8) IMF partenaires (CECAM, OTIV TANA, OTIV DIANA, TIAVO, VOLAMAHASOA, PAMF, ACEP et SIPEM) sont reconnus comme étant des institutions ayant l'expérience des zones rurales et relativement hostiles. De même, les produits CAE (crédit avec éducation)

---

<sup>13</sup> Cf PRODOC p 12

et CCS (crédit à caution solidaire) développés par ces IMF grâce à l'appui et la collaboration avec PROSPERER et AROPA ont répondu aux attentes des bénéficiaires ;

- contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations vulnérables, en particulier les femmes, les jeunes et les TPE (Très Petites Entreprises) : le programme d'éducation financière et le produit CAE ont comblé les besoins d'autonomisation et de mieux-être des bénéficiaires. Les résultats des focus group ont montré que l'éducation financière a été un véritable tremplin pour le renforcement des capacités de ces bénéficiaires et l'amélioration de leurs conditions de vie par une gestion plus organisée et maîtrisée de leurs activités génératrices de revenus.

### **3.1.4. Pertinence avec le cadre d'intervention du PNUD et de UNCDF**

Les objectifs et résultats attendus du PAFIM tels qu'indiqués ci-avant sont intégrés au Plan-Cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement de Madagascar communément appelé UNDAF 2008-2011, sous l'Effet n°2 : *une croissance économique inclusive promue, favorable aux groupes vulnérables et le produit spécifique intitulé 22* « L'accès des populations, en particulier les groupes vulnérables, aux opportunités et activités génératrices de revenus et d'emplois durables est amélioré »;

Le PAFIM est également intégré dans le document de programme intérimaire 2012-2014 des Nations Unies en son axe 4 : « soutien à l'économie », et effet 1 : « l'accès des populations, en particulier les couches vulnérables, au financement de leurs activités est amélioré ».

En outre, le PAFIM est en cohérence avec le domaine d'appui « Réduction de la pauvreté et atteinte des OMD » du Plan Stratégique du PNUD et le programme « lutte contre la pauvreté du Plan d'action pays (CPAP 2008-2011) du PNUD Madagascar.

De même, les produits attendus, les activités et moyens prévus s'inscrivent dans la logique d'intervention de UNCDF par sa vision de construire un secteur financier accessible à tous à travers l'importance accordée au renforcement des capacités et à l'assistance technique aux trois niveaux de la finance inclusive (macro, méso et micro). Le choix des partenaires au programme a été effectué en tenant compte de ce facteur sectoriel nécessaire pour l'inclusion financière.

### **3.1.5. Pertinence par rapport aux priorités nationales**

Les résultats attendus du PAFIM au niveau micro (accès des populations, les couches les plus vulnérables au financement de leurs activités productives) sont alignés au Madagascar Action Plan (MAP) () défi 4 : Réformer le Secteur bancaire et financier et dont l'objectif est de développer et veiller au bon fonctionnement d'un système financier capable de répondre aux besoins de financement à court et à long terme du secteur privé à un taux d'intérêt abordable et fournir une vaste gamme de produits financiers à une large proportion de la population.

La signature du document de projet du PAFIM par le Ministère des finances et du budget en octobre 2010 consacre la reconnaissance par le Gouvernement malgache de son alignement sur les priorités nationales qui sont définies dans des documents que sont les OMD, notamment l'objectif de réduire de moitié la pauvreté d'ici 2015.

### **3.1.6. Pertinence du choix des sites d'intervention**

Les zones d'intervention du PAFIM (Sud-ouest, Sud-est, Androy, Menabe et Haute Matsiatra) font partie des plus vulnérables du pays. En effet, elles sont assez souvent confrontées à des aléas climatiques (cyclones, sécheresses, inondations, invasions acridiennes...), ce qui confine les populations dans une situation de précarité structurelle. Leur choix répond au souci de permettre à ces localités d'avoir accès à des produits et services appropriés, afin d'améliorer leur conditions de vie et réduire leur vulnérabilité.

Pour desservir ces zones, le PAFIM a choisi des IMF disposant des capacités avérées et de l'expérience en milieu rural, afin de faciliter le processus de déploiement et de densification de leurs activités à l'endroit de ces populations. L'appui au développement des services financiers aux jeunes dans les Régions défavorisées, la densification des activités des IMF par l'offre de garantie, de refinancement et de subvention à travers les fonds FIR, FPR et FAI du Programme PROSPERER, le développement d'une nouvelle méthodologie alternative permettant de faciliter l'accès des petits producteurs ruraux très vulnérables aux services financiers (avec le projet AROPA) sont autant d'activités destinés aux couches vulnérables, principalement les femmes et les jeunes.

### **3.1.7. Intégration de l'approche genre**

Le programme d'éducation financière, le développement du produit CAE en faveur des femmes défavorisées et la facilitation de l'accès des petits producteurs ruraux très vulnérables aux services financiers (avec le projet AROPA) sont autant d'activités destinés aux couches vulnérables, principalement les femmes et les jeunes. Il faut également ajouter que les conventions signées avec les IMF contiennent des indicateurs par rapport au pourcentage de femmes bénéficiaires, afin de mesurer la proportion de femmes touchées par la mise en œuvre du programme.

#### **Conclusion :**

*Le PAFIM : (i) a été conçu à l'issue de la consultation de l'ensemble des acteurs de la Finance Inclusive ii) a été articulé en fonction des principaux axes de la SNFI iii) son cadre de résultats et de ressources intéresse les 3 niveaux macro, méso et micro iv) il vient en complément et en synergie avec d'autres projets de lutte contre la pauvreté vi) il contribue à faciliter l'accès aux services financiers à la population vulnérable en les rapprochant des IMF vii) il a intéressé la partie sud du pays, l'une des plus vulnérables du pays viii) l'éducation financière a contribué au changement de mentalité et de la culture en donnant aux femmes plus de voix et de responsabilité ix) le CAE a été un produit très intéressant (95% de remboursement) et contribue à l'autonomisation et au développement des femmes par l'amélioration de leurs revenus.*

**L'équipe d'évaluation juge que le PAFIM a été Pertinent (P) dans l'ensemble et à tous points de vue ; cette pertinence est un facteur de succès et a permis la réussite du programme.**

## 3.2 L'EXECUTION ET LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME

### **Conclusions :**

*Le PAFIM a contribué de façon efficace à l'amélioration du marché de la finance inclusive et à l'accès durable aux services financiers viables et pérennes pour les populations à faible revenu.*

#### Au niveau macro

*Le cadre réglementaire et le dispositif de supervision :*

- *le cadre réglementaire a connu des évolutions : diverses études ont été menées et ont permis la préparation de plusieurs textes réglementaires (textes sur le mobile banking, la protection du consommateur...); il reste que ces textes ne sont pas encore publiés et adoptés ;*
- *le mécanisme de garantie n'a pas été formellement défini, suite à l'étude menée ;*
- *la CRM est fonctionnelle et interconnectée avec les banques ; toutefois, sa base n'est pas à jour et ne permet pas d'obtenir des informations actualisées et suffisamment utiles ;*
- *des efforts louables en matière de supervision, mais encore insuffisants pour sécuriser le secteur ;*
- *le dispositif de discipline et de sanction n'est pas efficace*
- *le cadre réglementaire ne dispose pas de mesures permettant à la CSBF d'intervenir de façon graduelle dans la gestion des IMF en difficulté.*

*La coordination et la promotion du secteur :*

- *des efforts ont été enregistrés i) le secteur est doté d'une nouvelle SNFI ii) les réunions périodiques avec les différentes parties prenantes permet aux acteurs d'être informés sur l'évolution du secteur ; iii) le secteur dispose d'une stratégie et d'un plan de communication sur la finance rurale, de même que les outils ...*
- *mais la promotion du secteur demeure insuffisante : i) le site web de la CNFI n'est pas opérationnel ii) la base de données n'est pas à jour et est peu adaptée aux besoins des acteurs iii) la stratégie et plan de communication sur la finance rurale ne sont pas encore vulgarisés ;*

#### Au niveau méso :

- *l'APIMF unique a été mise en place et est opérationnelle : elle a réalisé beaucoup d'activités de renforcement de capacités, notamment l'éducation financière qui a beaucoup contribué à l'amélioration des conditions de vie des bénéficiaires (focus group) ;*
- *toutefois, l'efficacité des activités de l'APIMF a été limitée : i) le cadre de suivi des formations n'est pas fonctionnel, surtout au niveau des bénéficiaires ii) les PST n'ont pas été renforcés durant la période iii) le mécanisme de refinancement du secteur n'est pas opérationnalisé*

#### Au niveau micro :

*le taux de pénétration du secteur est passé de 17,5% 2010 à 25,7% à fin juin 2014, contre 19% prévu, soit un accroissement de 46,8% sur la période.*

*Les principaux indicateurs des IMF partenaires (hors TIAVO) ont évolué comme suit entre 2011 et juin 2014: i) les bénéficiaires sont passés de 221 150 à 335 000 (+ 51%) ii) l'encours d'épargne de 66 000 millions ar à 124 500 millions (+89%) iii) l'encours de crédit de 108 000 millions ar à 216 000 millions (+99%) iv) les actifs totaux de 173 000 millions Ariary à 302 000 millions ar (+ 75%), et l'autosuffisance opérationnelle de 106% à 118% (+11%).*

*les IMF ont étendu leur implantation dans les zones défavorisées et ont touché plus de populations pauvres (+ 500 000 bénéficiaires dont 50% de femmes) ;*

*la collaboration avec PROSPERER a permis d'offrir divers produits adaptés et a contribué au renforcement de l'inclusion financière ;*

*Toutefois :*

- cette forte croissance a été mitigée par la situation de quasi cessation d'activité de TIAVO (mis sous administration provisoire) qui constitue l'un des acteurs majeurs du secteur ;
- le coût du refinancement demeure encore élevé pour les IMF ;
- l'articulation Banques-IMF est encore faible ;
- la capacité de mobilisation de ressources internes (épargnes) des IMF est à renforcer.

Les activités du PAFIM ont été réalisées à concurrence de 98% et dans les délais prévus ; certains reports ont été notés pour des raisons diverses, mais elles ont été réalisées par la suite. Il faut toutefois relever certaines difficultés au niveau de certains partenaires qui n'ont pas pu exécuter leur planning comme prévu. Ceci est dû notamment i) aux moyens limités en personnel, en budget et en capacités techniques, mais aussi ii) à l'environnement socio-politique qui a prévalu durant la période de mise en œuvre du PAFIM ; ceci a perturbé les calendriers, et retardé plusieurs activités. Mais dans l'ensemble, presque toutes les actions connues ont un début d'exécution au niveau de tous les partenaires.

**Les éléments ci-dessous ont amené la mission à conclure que la gestion du PAFIM a été satisfaisante (S) en termes d'efficacité ; quelques lacunes ont été relevées, mais dans l'ensemble, on peut considérer la gestion comme une best practice à recommander pour des programmes similaires.**

### 3.2.1 Au niveau macro

Les résultats attendus du PAFIM au niveau macro étaient de trois (3) ordres :

- la réglementation et la supervision du secteur de la microfinance sont renforcées grâce à l'amélioration des capacités de la CSBF.
  - la coordination et la promotion du secteur sont efficacement assurées par la CNMF
  - le MINAGRI contribue effectivement à la construction de la finance inclusive à travers une meilleure promotion du secteur
- **la réglementation et la supervision du secteur de la microfinance sont renforcées grâce à l'amélioration des capacités de la CSBF**
- **L'évolution du cadre réglementaire**

Plusieurs avancées ont été enregistrées dans le cadre du renforcement du cadre réglementaire :

#### **- Etude et diagnostic du cadre légal et institutionnel**

Un voyage d'échange préalable à l'élaboration du cadre réglementaire sur la protection des clients a été réalisé en décembre 2013 aux Philippines. Ce voyage a permis au personnel de la CSBF de mieux s'informer sur le concept de Protection des Clients et la transparence financière. Les textes sont en cours d'élaboration ; il reste qu'ils devront être finalisés et opérationnalisés.

#### **- Etudes sur la légalisation des taux, les mécanismes de garantie et le mobile banking**

Plusieurs études ont été réalisées, notamment avec l'appui du PASEF (Projet d'Appui aux Services Financiers) (Banque Mondiale) et de l'Agence française de développement (AFD). Elles ont porté sur :

- la politique de taux à appliquer dans le secteur, afin de répondre à la logique de tarification responsable et de transparence des taux dans les IMF;
- les mécanismes de garantie à mettre en place, afin de développer le financement à l'endroit des MPME ;
- le mobile banking dont les études sont en cours pour la préparation des textes.

#### **- Renforcement des capacités de la CSBF**

L'équipe technique de la CSBF a été formée au Maroc sur les spécificités techniques de la CRM. Elle a bénéficié également d'autres formations, notamment à Boulder, afin de renforcer les capacités du personnel en matière de supervision des IMF.

En partenariat avec le PASEF, le PAFIM a appuyé la CSBF dans i) l'évaluation de la CRM (Centrale des Risques de la Microfinance) et ii) doté la CRM en matériels informatiques (serveurs, ordinateurs) pour assurer l'interconnexion avec la centrale Bancaire et faciliter l'accessibilité des informations.

#### **- l'opérationnalisation de la CRM**

La CRM est à ce jour fonctionnelle et effectivement interconnectée. Ceci constitue une avancée majeure, en termes de partage d'informations et de gestion des risques pour l'ensemble du secteur. Une étude en cours, financée par le PASEF, aidera à définir les éléments « soft et hard » nécessaires afin de renforcer son efficacité.

Le renforcement des capacités techniques de l'équipe technique de la CRM est en cours : Les contrats sont signés et les sessions de formations sont en cours.

**Il faut toutefois relever que les résultats enregistrés au niveau du cadre réglementaire n'ont pas comblé toutes les attentes :**

- ✓ les textes légaux sur le mobile Banking ne sont pas encore publiés ; toutefois, certains PSF ont pu développer le produit en ayant des conventions avec des opérateurs téléphoniques qui sont autorisés compte tenu de leurs accords avec des banques primaires. Il en a été ainsi par exemple pour CECAM. Il faut noter que le potentiel pour le mobile banking est très important dans le pays; ce produit permettra aux PSF de se rapprocher davantage des populations, et de contourner dans une certaine mesure les blocages inhérents à l'exploitation des produits traditionnels de la microfinance. L'entrée en vigueur de la loi devra contribuer à normaliser l'utilisation de ce produit qui semble souffrir d'une certaine « libéralité » au bénéfice des prestataires du service de téléphonie mobile.
- ✓ les projets de textes sur la protection des consommateurs et sur la transparence financière n'ont pas encore été produits ;
- ✓ le personnel de la CSBF est insuffisant : l'ensemble du personnel serait seulement d'une vingtaine, ce qui limite sa capacité de couverture du secteur ;
- ✓ la Base de données de la CSBF n'est pas à jour : le reporting des IMF n'est pas régulier. A la date de la mission, les informations pour le public n'étaient disponibles qu'à fin décembre 2012 et seules 545 points d'implantation des IMF figurent à la base, contre 850 (base de données de la CNFI). De plus, les IMF de catégorie 1 dont le total du bilan n'atteint pas 500 millions ar ne sont pas prises en considération. Selon les informations reçues, cette situation serait due à diverses contraintes (éloignement des institutions, difficultés de compilations des données, SIG manuel...). Il faut ajouter à cela l'inefficacité du dispositif de discipline et de sanctions, qui crée une certaine négligence au niveau de certaines IMF ; il va sans dire que les informations produites ne présentent pas totalement la réalité du secteur.
- ✓ la Base de données de la CRM n'est pas à jour : l'opérationnalisation de la CRM et son interconnexion au secteur bancaire constituent sans doute une avancée majeure, mais la non exhaustivité et la non à jour des informations y figurant limitent considérablement son efficacité ; ceci d'autant plus que ces informations ne pourraient pas servir aux différents acteurs dans l'analyse des dossiers en cours sur les clients, dont la situation aurait pu évoluer depuis la date de leur dernière situation affichée ; cela va sans dire qu'une

analyse fondée sur les données de cette base ne renseigne pas forcément sur la situation actuelle du client et donc pourra conduire à des conclusions erronées;

- ✓ le mécanisme de garantie n'a pas encore été formellement défini : l'absence de ce dispositif limite le refinancement des IMF et donc la croissance du secteur dans son ensemble.

- **la supervision du secteur de la microfinance**

La CSBF a renforcé ses capacités en matière de supervision du secteur de la microfinance. Elle a pu réaliser des contrôles, mais d'une manière générale, ses activités n'ont pu être exécutées comme souhaité:

- la supervision et la sécurisation du secteur demeure encore limitée : en 2013, seules 6 IMF ont été contrôlées ; en 2014, 7 ont été contrôlées sur la trentaine existant sur le territoire national (soit un taux de couverture de 23%) ;
- la base de données n'est pas à jour, du fait de l'irrégularité dans la production des informations par les IMF ; ceci limite d'autant les analyses nécessaires pour une bonne gestion préventive des risques ;
- la discipline du secteur est encore peu assurée : la mise en œuvre des sanctions à l'endroit des IMF n'est pas encore effective ; les modalités de fonctionnement de la commission de sanctions ne facilitent pas le processus (difficulté d'avoir la disponibilité de 6 membres sur 8);
- le cadre réglementaire actuel ne prévoit pas de dispositions permettant à la CSBF de mettre en œuvre de façon graduelle des mesures de gestion de la situation des IMF en difficultés ; ces dispositions pourraient permettre au CSBF d'agir à temps et d'anticiper un peu plus les événements préjudiciables à la pérennité des IMF concernées et à l'ensemble du secteur ;

Les raisons expliquant ces difficultés concernent notamment :

- ✓ le personnel limité de la CSBF : la commission ne dispose que d'un effectif d'une vingtaine d'agents pour l'ensemble des banques et des IMF (environ une cinquantaine en tout) ; pour pallier cela, la CSBF s'appuie sur les représentations territoriales de la Banque Centrale, mais cela est loin de couvrir complètement le besoin ;
- ✓ les moyens logistiques sont aussi limités : la dispersion géographique des institutions rend encore plus complexe la couverture des institutions; des dotations en matériel informatique ont été faites, mais demeurent encore insuffisants ;
- ✓ les capacités techniques du personnel restent à renforcer : le personnel devra être doté des outils et diligences spécifiques au secteur de la microfinance ; ces outils diffèrent à plusieurs égards de ceux traditionnellement destinés au système bancaire classique. Le problème de TIAVO confirme dans une certaine mesure cette situation ;

Selon nos analyses, la supervision des IMF se trouve un peu « noyée » dans le dispositif global de supervision. Il est vrai que le secteur bancaire constitue en volume le plus important dans le système financier ; mais le secteur de la microfinance requiert beaucoup d'attention, du fait de la multitude des institutions, mais aussi et surtout des risques généraux encourus par les IMF, et également le risque systémique auquel elles exposent le secteur, en cas de difficultés. Jusqu'en 2009, la CSBF disposait d'un département spécifique au contrôle et à la supervision des IMF. Cette formule a été abandonnée par la suite. A notre avis, il serait intéressant d'étudier l'opportunité de la ramener, en spécialisant un personnel qui devra être formé aux outils de contrôle de IMF, et doté des moyens matériels et logistiques nécessaires. Cela contribuera à accroître le taux de couverture et aussi de renforcer la sécurisation du secteur. La polyvalence actuelle ne semble pas être très efficace à notre avis.

On note ainsi que les attentes au niveau du renforcement de la réglementation et de la supervision du secteur n'ont pas été totalement comblées, même si des avancées significatives ont été enregistrées durant la période.

### **Recommandation 1 : renforcer et consolider le cadre réglementaire**

Les actions suivantes pourront être envisagées :

- *finaliser et opérationnaliser les lois sur i) la protection du consommateur ii) la transparence financière et iii) le mobile banking ;*
- *définir le mécanisme de garantie approprié au refinancement des MPME*
- *achever la modernisation de la CRM*
- *légiférer si possible sur la pratique des groupes d'épargne et de crédit et de la Tontine qui constitue en fait un produit approprié pour les populations vulnérables, exerçant des AGR régulières, surtout les femmes et les jeunes ; il existe actuellement des outils performants pour sécuriser ce produit qui, il faut le reconnaître a connu beaucoup de difficultés à ses débuts (malversations, travail fastidieux manuel, contrôle difficile...);*

### **Recommandation 2 : renforcer la supervision et la discipline du secteur**

Les actions suivantes pourront être envisagées :

- *constituer une équipe spécialisée en supervision des IMF ;*
- *renforcer les capacités de l'équipe : en effectif, en formation et en équipements ;*
- *rendre plus opérationnelle la commission de discipline : i) remplacer les membres indisponibles ii) assouplir les conditions de délibération ;*
- *introduire dans le dispositif réglementaire des résolutions permettant à la CSBF d'intervenir de façon graduelle pour gérer la situation des IMF en difficulté ;*
- *soumettre l'ensemble des IMF (toutes catégories confondues) au même système de reporting et de contrôle (actuellement, les IMF de catégorie 1 ne sont pas soumises aux mêmes dispositions que les autres).*

➤ **la coordination et la promotion du secteur sont efficacement assurées par la CNMF**

#### • **La Coordination du secteur**

La CNFI a aidé au renforcement de la coordination du secteur durant la période :

- le secteur dispose d'une stratégie de microfinance régulièrement actualisée et évaluée depuis 2004 (SNMF 2004, 2008, SNFI 2013) ; l'évaluation finale de la Stratégie Nationale de la MicroFinance 2008-2012 a été réalisée et validée; une nouvelle Stratégie Nationale de la Finance Inclusive (SNFI) pour 2013-2017 a été formulée. Ce document offre un cadre cohérent d'organisation et de gestion du secteur, dans la logique de l'inclusion financière ;
- diverses études ont été menées sur le secteur : i) Cadre légal relatif au changement de catégorie des IMF, notamment sur les aspects d'ouverture du capital des IMF mutualistes aux non membres ii) l'audit organisationnel de la CNMF qui a proposé un plan d'action et de renforcement de capacités ;
- des réunions périodiques entre les différentes parties prenantes, et les Comités d'Investissement dont elle assure la Présidence ;

Afin d'assurer convenablement son rôle, les capacités de la CNFI ont été renforcées durant la période: i) diverses formations et ii) des équipements en matériels informatiques et divers.

- **La promotion du secteur**

Il faut reconnaître que la promotion du secteur reste insuffisante :

- le site web n'est pas opérationnel: ceci ne permet pas aux différents acteurs de s'informer directement et suffisamment sur le secteur ;
- la base de données n'est pas à jour et ne répond pas aux besoins d'informations du secteur : selon les informations reçues de la CNFI, les informations disponibles ne sont pas exhaustives, certaines IMF ne les produisant pas régulièrement ; de plus, le cadre de reporting ne permet pas de renseigner en détail sur la situation du secteur ;
- la conséquence éléments indiqués ci-dessus est l'insuffisance de communication sur le secteur.

Cette situation est due à divers facteurs, entre autres i) l'insuffisance des ressources financières qui s'explique dans une certaine mesure par ii) la faible implication de la DGT (Direction Générale du Trésor) aux activités de la CNFI.

**Il va sans dire que la promotion et la coordination du secteur demeurent encore insuffisantes, même si la CNFI a été relativement active durant la période.**

### **Recommandation 3 : renforcer l'ancrage institutionnel et l'efficacité de la CNFI**

*Les actions à ce niveau pourraient inclure :*

- *le relèvement de la présidence du Comité de Pilotage au niveau de la DGT ou du Secrétariat Général du Ministère des Finances et du Budget (MFB) ;*
- *l'actualisation et l'opérationnalisation du site web ;*
- *l'actualisation de la base de données (ceci passera par l'amélioration du dispositif de collecte des informations) et l'amélioration de la structure de la base en tenant compte des besoins d'informations des acteurs ;*
- *le renforcement de la communication (au niveau régional et national) ;*
- *le renforcement des capacités financières de la CNFI : le rapprochement de la DGT pourrait y contribuer.*

➤ ***le MINAGRI contribue effectivement à la construction de la finance inclusive à travers une meilleure promotion du secteur***

Quelques actions ont été enregistrées:

- une étude sur la Stratégie et le Plan de communication sur la finance rurale a été réalisée ; ces documents sont disponibles et constituent un outil de promotion du secteur ;
- les outils de communication ont été dupliqués et ont fait l'objet d'un test pilote sur deux (2) sites

**Il faut cependant noter que le MINAGRI n'a pas pu vulgariser et mettre en application la stratégie et le Plan de communication, afin de contribuer de façon plus visible et efficace à la promotion du secteur.**

### **Recommandation 4 : renforcer l'implication du MINAGRI dans la promotion du secteur**

*On pourra envisager :*

- *d'inclure dans l'axe 3 du PND (Programme national de Développement) un programme de développement de la finance rurale qui inclut la mise en œuvre du plan de communication*
- *d'inclure le développement de la finance rurale dans le programme Making Acces Possible en cours de préparation ;*
- *de développer des mécanismes de financements ruraux (produits d'assurance, mutuelle de santé...)*

#### **3.2.2 Au niveau méso**

Il est attendu au niveau méso les résultats suivants :

- l'Association Professionnelle Unique est créée et est opérationnelle
- les prestataires de services techniques sont opérationnels et offrent des services qui assurent le renforcement des capacités des IMF
- l'institutionnalisation du FRIF est réalisée

- **L'opérationnalisation de l'APIMF**

- l'APIMF a été mise en place par la fusion des deux associations et est opérationnelle ; les textes organiques (statuts et règlement intérieur), les manuels de politiques et procédures, le code de déontologie, le plan d'affaires et le plan de communication ont été élaborés et mis en application. L'APIMF offre un cadre unique de défense et de professionnalisation du secteur;

- l'APIMF a servi de tremplin pour le développement d'autres partenariats, notamment avec le PASEF/ Banque Mondiale ; ce partenariat a permis d'organiser plusieurs formations de formateurs et de duplications ;

- plusieurs activités de renforcement de capacités ont été réalisées : des formations de formateurs et des duplications des cours, notamment celui sur l'Education Financière pour le renforcement des bénéficiaires à l'utilisation des services financiers et à la gestion efficace de leurs activités ; la formation sur l'éducation financière a connu un réel succès, selon les informations reçues auprès des IMF et des bénéficiaires directs (focus groups); plus de 5000 bénéficiaires ont été formés à fin 2013 ; la campagne nationale lancée en mai 2014 s'est fixée comme objectif d'atteindre 10 000 à fin 2014 ; les activités de formations à fin 2013 figurent en annexe 8.

S'il est incontestable que l'APIMF a marqué le secteur par ses activités de renforcement de capacités, il faut tout de même reconnaître que leur efficacité et l'impact réels ne sont pas très évidents, surtout au niveau du personnel des IMF. Elle a mis en place un cadre de suivi des formations, par le biais des plans d'action élaborés par les participants, mais il n'existe pas un cadre formel de suivi de leur mise en œuvre effective au niveau des IMF.

Il faut aussi ajouter que l'APIMF est limité dans ses actions par l'insuffisance de ses ressources humaines et financières ; l'appui financier, prévu initialement pour toute la période du projet et de manière dégressive, a été arrêté en 2012 ; ceci pourrait affecter sa pérennité (les états financiers 2011-2013 montrent la dépendance de l'APIMF sur les subventions d'exploitation et le risque sur la réalisation des activités de renforcement des IMF en cas d'absence des subventions)<sup>14</sup>.

**D'une manière générale, l'opérationnalisation de l'APIMF s'est concrétisée ; il reste que ses actions ont été limitées du fait notamment de l'insuffisance de ses moyens humains et financiers.**

- **L'implication des PST (Prestataires de Services Techniques)**

Le renforcement des capacités des PST n'a pu être assuré durant la période. Il n'y a pratiquement eu aucune action à leur endroit, afin de leur permettre d'offrir des services de qualité aux IMF ; il faut reconnaître que le secteur de la microfinance dispose très peu de professionnels en audits, formations ou autres prestations de services (SIG, études, évaluations...). Cette activité devra constituer l'une des priorités de l'APIMF pour les périodes à venir.

- **l'institutionnalisation du FRIF**

---

<sup>14</sup> Etats financiers APIMF 2011-2012-2013

Une étude pour la mise en place d'un mécanisme de financement et de refinancement et son institutionnalisation en structure autonome a été faite ; mais il reste que le mécanisme n'a pas encore été formellement mis en place. De même, le FRIF (Fonds pour le Refinancement et le Renforcement Institutionnel et les Innovations) n'a pas été institutionnalisé et donc pas opérationnel ; ceci est due dans une certaine mesure à la non tenue de la Table ronde des bailleurs.

#### **Recommandation 5 : renforcer l'accompagnement du secteur**

*Le renforcement de l'accompagnement du secteur passera notamment par :*

*- une mise en application et un suivi du cadre d'évaluation des formations : i) au niveau des bénéficiaires, il faudra systématiser la restitution des formations, la production des rapports, la mise à disposition des outils obtenus et l'intégration des acquis des formations dans le cahier de charges ii) au niveau de l'APIMF, systématiser le suivi de la mise en œuvre des plans d'action auprès des bénéficiaires et en tenir compte dans la participation à des formations ultérieures ;*

*- un renforcement des capacités financières de l'APIMF, par i) la recherche d'autres partenariats (ceci pourra faciliter la mise en œuvre des mécanismes de financement) ii) les contributions des IMF iii) les prestations de services...*

*- la tenue de la table ronde des PTF qui pourra être facilitée par le retour des bailleurs du fait de la normalisation progressive du climat socio-politique ;*

*- un renforcement des capacités en ressources humaines ;*

*- un rapprochement avec les PST, par i) la mise en œuvre d'un programme de renforcement de capacités adapté à leurs besoins et ii) la mise en place d'un cadre de concertation périodique.*

### **3.2.3 Au niveau micro**

Au niveau micro, les résultats attendus étaient les suivants :

- les prestataires de services financiers sont adéquatement appuyés en vue d'une meilleure couverture géographique et d'une meilleure fourniture de services financiers aux populations pauvres et à faibles revenus
- les populations pauvres et à faibles revenus sont éduquées efficacement de manière à participer pleinement aux circuits de la finance inclusive

#### **• L'appui aux PSF**

Divers appuis ont été apportés aux IMF, afin de faciliter leur implantation dans les régions défavorisées (Sud-ouest, Sud-est, Androy, Menabe et Haute Matsiatra). Les IMF concernées sont : CECAM, OTIV Tana, OTIV Diana, VOALA MAHASOA, ACEP, SIPEM, PAMF et TIAVO. Ces IMF ont bénéficié notamment de formations, d'appui en équipements et en renforcement de leur SIG. Elles ont été dotées également en fonds de crédit pour l'octroi du crédit avec éducation aux groupes de femmes défavorisées.

De l'avis de toutes les IMF rencontrées, les appuis leur ont permis de renforcer et d'améliorer leur professionnalisme. Sur la période :

- 500 000 nouveaux bénéficiaires ont été touchés par ces huit (8) IMF, dont 50% de femmes ;
- 02 nouvelles caisses rurales CECAM sont implantées à Milenaka et St Augustin en 2011, et sont opérationnelles ; il s'agit de zones fortement affectées par le cyclone HAROUNA ;
- le reporting a été amélioré par la production en temps réel des informations financières ;
- l'articulation Banques-IMF s'est un peu plus renforcée, par l'accès au refinancement, grâce notamment à la garantie ARIZ (AFD).

Cependant, force est de constater que :

- le coût du refinancement auprès des banques reste encore élevé, malgré l'existence de la garantie ARIZ qui couvre 75% des risques: 15% en moyenne, pratiquement au même niveau que les crédits aux particuliers ; ceci traduit i) la frilosité des banques vis-à-vis du secteur ii) la faible capacité des IMF à convaincre et rassurer le secteur bancaire et aussi iii) la difficulté des deux parties à s'accorder sur les éléments d'analyse et d'appréciation intrinsèque des risques ;

- la capacité de mobilisation de ressources internes des IMF est encore faible : l'encours de crédit de l'ensemble du secteur atteint 130% de l'encours d'épargne à fin juin 2014, ce qui signifie que les IMF sont en situation structurelle de besoins en ressources ;

- la situation inattendue de TIAVO a i) affecté la crédibilité des indicateurs ii) semé un peu de doute dans la population et iii) affecté la confiance des banques et PTF dont certains sont entrés en relation avec TIAVO peu avant l'information sur sa situation (OTIV Diana et BOA)

En ce qui concerne la couverture géographique et l'amélioration de l'offre de produits et services aux populations à faible revenus, les appuis du PAFIM ont aidé les IMF à se déployer dans des zones défavorisées, au bénéfice des populations pauvres. Des accords de partenariat ont été signés en faveur de 04 IMF (PAMF, OTIV Tana, Vola Mahasoa et CECAM) pour la mise en œuvre de nouvelles thématiques appuyées par le PAFIM : éducation financière, développement de services financiers aux jeunes et la sensibilisation sur l'énergie renouvelable.

Ces appuis, complétés par ceux de PROSPERER, ont permis de toucher les populations à faible revenu, exclues du système financier. Des produits adaptés ont été offerts à ces populations. Les produits CAE (Crédit Avec Education), CCS (Crédit à Caution Solidaire) et les facilités offertes par PROSPERER : FIR (Facilité d'Investissement Rural), FAE (Fonds d'Appui à l'Entrepreneuriat), FAI (Fonds d'Appui Institutionnel) FPR (Facilité de Partage des Risques) et AROPA (Projet d'Appui au Renforcement des Organisations Professionnelles et aux Services Agricoles) ont été un réel succès durant la période.

Le produit CAE, très apprécié par les populations a été facilité notamment par la formation en éducation financière (38 000 formés à fin 2013). Des accords de partenariat ont été signés avec 06 IMF (OTIV Tana, OTIV DIANA, SIPEM, Vola Mahasoa, CECAM, TIAVO) :

-Plus de 33 000 femmes ont bénéficié du produit CAE au 30 Septembre 2014 <sup>15</sup>

- le taux de remboursement des crédits CAE est particulièrement intéressant : plus de 95%, dû aux impacts de l'éducation financière, mais aussi et surtout de la qualité du produit, adapté aux besoins et cycles d'activité des bénéficiaires.

En ce qui concerne la collaboration avec PROSPERER, les résultats enregistrés se présentent comme suit (fin sept 2014):

**Tableau 16 : Résultats enregistrés par PROSPERER**

<i>Indicateurs</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>Var 011/014</i>
--------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	--------------------

<sup>15</sup> Le crédit CAE est présenté en annexe 10

<i>Nouveaux membres</i>		2 730	4 580	5 562	1420%
<i>Nombre de crédits octroyés</i>		3 163	6 209	8 423	1504%
<i>Crédits octroyés en MGA (millions)</i>	557	2640	5761	7840	1308%
<i>Nombre de MER appuyées</i>	15 081	20 595	24 334	28 815	91%

<i>Indicateurs</i>	<i>Objectifs</i>	<i>Réalisation</i>	<i>%</i>
<i>Nouveaux membres</i>	14 827	5 562	38%
<i>Nombre de crédits octroyés</i>	8 212	8 423	103%
<i>Crédits octroyés en MGA</i>	5 286 282 500	7 839 990 193	148%
<i>Crédits octroyés en USD</i>	2 458 736	3 646 507	148%
<i>Nombre de MER appuyées</i>		28 815	

On note que le projet a touché près de 6 000 nouveaux membres qui ont bénéficié de 8 423 crédits pour un total de 3 646 507 usd. Il est intéressant de noter que le nombre de crédits et surtout les montants octroyés ont largement dépassé les prévisions (103% et 148% respectivement). La situation des facilités décaissées durant la période était la suivante :

<i>Facilités</i>	<i>Budget prévu (usd)</i>	<i>Montant décaissé (usd)</i>	<i>%</i>
<i>FIR</i>	615 000	625 022	102%
<i>FAE</i>	317 500	87 892	28%
<i>FAI et densification</i>	425 000	380 878	90%
<i>FPR</i>	182 500	182 500	100%
<i>Total</i>	1 540 000	1 276 292	83%

En ce qui concerne l'appui aux GVEC (Groupements Villageois d'Entraide Communautaire) encadrés par le projet AROPA (Appui au Renforcement des Organisations Professionnelles et aux Services Agricoles), le PAFIM a développé une nouvelle méthodologie alternative adaptée à leurs besoins. AROPA a décaissé 75 000 USD au PAFIM pour l'accompagnement du programme. 10 GVEC ont été accompagnés en 2013 et 30 en 2014. 178 petits producteurs ruraux membres de ces GVEC ont bénéficié de l'éducation financière.

Malgré ces résultats encourageants, les IMF sont encore réticentes à densifier leurs activités dans les zones rurales, en raison i) de la faible rentabilité de l'activité (petits crédits) et du ii) niveau élevé des charges opérationnelles. Il serait nécessaire de rechercher des solutions innovantes, afin de réduire ces charges, tout en maintenant ou améliorant la qualité de l'offre de produits et services.

- **La collaboration avec PROSPERER à travers les mécanismes FIR, FPR, FAI, FAE et les GVEC pour soutenir les micro-entreprises rurales et les producteurs ruraux, cibles du FIDA (Cf détail des mécanismes en annexe 9)**

Comme on peut le constater, la collaboration avec PROSPERER a produit des résultats encourageants qui traduisent la pertinence et l'efficacité de ce dispositif. Il faut préciser qu'il n'a effectivement démarré qu'en 2012.

Les différents mécanismes mis en place par le programme et qui visent à la fois à lever les contraintes du côté de la demande et celles du côté de l'offre ont été pertinents et ont permis d'améliorer les réalisations au 30/06/2014. Les PMER ayant bénéficié de crédit représentent 38 % des PMER appuyées par le programme PROSPERER contre 27% en 2013 et 14% en 2012. Cependant, cette performance reste faible et doit être améliorée au cours des prochaines années.

Cette faible performance est due essentiellement à i) l'insuffisance de communication entre les MER et les IMF, et aussi à ii) la rigidité des modalités de crédit des IMF. En effet, les MER appuyées par le programme sont constituées majoritairement par des MER naissantes qui sont généralement difficiles à toucher par les IMF partenaires pour

diverses raisons : chiffres d'affaires généralement faibles, absence de garanties matérielles pour leur crédit, garanties financières difficiles à constituer et non appréciées par ces MER, faible niveau d'instruction des MER, marché instable... Ces facteurs limitent la collaboration entre les MER et les IMF, et donc leur accès au crédit.

**Il est donc important de mettre en place i) une stratégie de communication appropriée aux MER et aussi ii) une politique de crédit qui valorise notamment la solidarité des groupes et l'activité exercée. Ceci devra se faire dans un cadre concerté avec toutes les parties prenantes (PROSPERER, IMF, MER...).**

**FOCUS GROUP ANTANANARIVO (sur les impacts de l'appui de PROSPERER)**

**Groupements de caution solidaire « Fitiavana » et « Miantsa Tanjona »**

**Andoharanofotsy, appuyés par PROSPERER et CECAM, focus group du 28/10/14**

Les 2 groupements de caution solidaire ont été créés en août 2013 et les membres sont au 3<sup>ème</sup> cycle de crédit actuellement avec CECAM. Les membres sont surtout des femmes spécialisées dans le secteur « art malagasy et confection ».

*Témoignages :*

« ...l'appui de PROSPERER nous a permis d'avoir une éducation financière et aussi une formation technique professionnelle au CITE sur le « design » et « la culture malgache ». Actuellement, nous pouvons avoir des crédits allant jusqu'à 200 000 ar remboursables sur 5 mois et pouvant être extensibles sur 7 mois.

« ...l'appui m'a permis d'améliorer ma condition de vie ; grâce à l'appui de PROSPERER, j'ai pu acquérir des appareils électroménagers qui m'ont facilité mes activités quotidiennes et permis de produire des gâteaux que je vends sur le marché ».

« ...compte tenu de la crise socio politique, le marché des arts malagasy et de la confection est en baisse et la concurrence est devenue très rude. Pour améliorer la situation, nous avons demandé à PROSPERER une formation technique et des crédits d'investissements sur d'autres activités comme l'élevage des vaches laitières pour diversifier nos activités, mais nous n'avons pas encore eu de réponse positive.

La mission a toutefois relevé :

- ✓ une relative rigidité des produits offerts, qui n'offre pas la possibilité aux bénéficiaires de réorienter le crédit obtenu vers des activités plus porteuses qu'ils auraient identifiées (focus groups) ;
  - ✓ la taille trop réduite de l'échantillon du produit au GVEC : ceci ne permet pas de faire ressortir les éventuelles insuffisances du produit et d'y apporter les corrections nécessaires le cas échéant.
- **La méthodologie GVEC et les IMF**

Le GVEC est un mécanisme d'entraide sociale communautaire qui consiste à organiser les producteurs ruraux très vulnérables non touchés et difficilement couverts par les IMF partenaires en groupements villageois d'entraide communautaire (GVEC) en vue de structurer leurs besoins et les préparer à utiliser les services des IMF d'une part et d'autre part de constituer un fonds de cautionnement mutuel (FCM) à travers leur organisation paysanne permettant de réduire les risques supportés par les institutions de microfinance lorsqu'elles prêtent aux GVEC. Pris comme tel, le GVEC constitue un vivier pour les IMF, dans la mesure où il permet de renforcer les capacités financières de ses membres et de les préparer à s'intégrer plus facilement dans la clientèle des IMF. **Cependant, nous avons noté que certaines IMF ont perçu dans la méthodologie GVEC une sorte de concurrence déloyale à leurs activités; à notre avis, il s'agit plutôt d'un problème d'explication et de communication. Pour régler cette situation, nous suggérons qu'il soit défini une plate-forme d'organisation des GVEC par l'ensemble des parties prenantes (PROSPERER, GVEC, IMF...), afin de convenir d'accord parties de l'approche la mieux indiquée. Cette**

**approche devra inclure notamment i) la cible des GVEC ii) les modes d'organisation iii) les produits offerts et leurs conditionnalités iv) la passerelle d'intégration aux IMF...**

#### **Recommandation 6 : améliorer/ consolider les appuis de PROSPERER et AROPA**

**La collaboration avec PROSPERER et AROPA mérite d'être poursuivie les années à venir. Quelques aménagements pourront être apportés aux produits :**

- plus de flexibilité dans la définition des produits : tenir compte des besoins intrinsèques exprimés par les membres au sein des groupes ; ceci favorisera la diversification des activités, et contribuera à améliorer leur rentabilité pour les membres ;
- mettre en place un cadre structuré permettant d'orienter les bénéficiaires vers d'autres produits au sein des IMF, au fur et à mesure que leurs conditions économiques s'améliorent; les appuis de PROSPERER leur serviront ainsi de « tremplin », afin d'intégrer graduellement le portefeuille et la clientèle classique des IMF ;
- mettre en place i) une stratégie de communication appropriée aux MER et aussi ii) une politique de crédit qui valorise notamment la solidarité des groupes et l'activité exercée. Ceci devra se faire dans un cadre concerté avec toutes les parties prenantes (PROSPERER, IMF, MER...) ;
- définir une plate-forme d'organisation des GVEC par l'ensemble des parties prenantes (PROSPERER, GVEC, IMF...), afin de convenir d'accord parties de l'approche la mieux indiquée ;
- étendre l'appui aux GVEC à une échelle plus grande : ceci permettra notamment de relever i) les GVEC performantes ii) les moyennes et iii) les moins performantes. Cette expérience permettra d'identifier les raisons des performances à capitaliser à l'avenir, et des contre-performances à corriger ;

- **L'éducation des populations et leur intégration aux circuits de la finance inclusive**

L'appréciation de l'éducation des populations et leur intégration aux circuits de la finance inclusive a été faite essentiellement avec les focus group. La mission a rencontré 92 bénéficiaires organisés dans huit (8) focus group à Tananarive, Tuléar et Diego, conformément au planning convenu.

Les formations en Education financière, et le produit CAE ont été de réelles opportunités offertes aux populations vulnérables, en particulier les femmes. Ceci leur a permis de renforcer leur autonomisation et amélioré de façon significative leurs conditions de vie. Les focus group organisés à l'intérieur des PSF par la mission sont édifiants. Les femmes ont trouvé ces services comme une véritable aubaine, qui vient conforter leur représentativité et leurs capacités financières dans la société.



*L'Association « Fanombohana » a été créée en juin 2014 et se trouve actuellement au second cycle de crédit. Les membres sont au nombre de 17 personnes composés de 16 femmes et d'un homme. Les membres du bureau sont toutes des femmes.*

*Dans l'ensemble, le crédit obtenu leur a permis d'augmenter le chiffre d'affaire de leurs activités, acquérir des biens mobiliers ou même une maison.*

**Témoignages :**

*« ...j'ai pu avec les 2 cycles de crédit et la formation obtenue accroître de 50% mon chiffre d'affaires et en plus, j'ai commencé un élevage de cochon et de poulet grâce au crédit ».*

*«... j'assure plus aisément l'éducation de mes enfants grâce à l'amélioration de mon revenu ; nous mangeons aussi du bon riz au lieu du manioc tout le temps... ».*

*« ...j'ai pu restaurer ma maison après le cyclone, grâce au crédit... »*

*L'association effectue aussi une cotisation de solidarité pour les naissances, décès ou autres événements familiaux au niveau des membres.*

*La formation a permis en outre aux femmes de s'émanciper au niveau familial, avoir une indépendance financière vis-à-vis de leurs époux mais sans conflit car le mari est toujours informé de ce qui se passe dans les réunions de formation.*

**CAE St Augustin 24-10-14**



La mission a beaucoup apprécié que certains PSF (SIPEM, OTIV Diana...) aient apporté des adaptations au produit CAE, en fonction des sollicitations de leur clientèle. Certains IMF devront faire un peu plus d'efforts, afin de « décloisonner » ces produits, et donc offrir aux bénéficiaires la possibilité de migrer vers d'autres produits plus ouverts et plus bénéfiques pour eux.

En matière de satisfaction des besoins de la clientèle, l'éducation financière préalable au financement ou l'éducation non financière (santé, VIH...) qui accompagne le crédit sont des besoins pertinents auxquels répondent les produits des IMF. Ces services contribuent à une meilleure gestion du crédit et éduque les populations à faible revenu.

Au niveau des jeunes, la formation en éducation financière a été aussi beaucoup appréciée :



*Pour les jeunes, la formation a été importante car ils ont pu mieux gérer leurs dépenses et effectuer une petite épargne. L'expérience avec Volamahasoa a changé leurs comportements et même leur mentalité. En effet dans la ville de Tuléar, il y a beaucoup de chômage chez les jeunes et beaucoup d'insécurité dans les quartiers avec les cambriolages et les violences. Le changement de comportement a surtout porté sur la lutte contre la violence.*

Témoignages :

*« Un jeune étudiant : ...j'étais auparavant à la recherche du travail. Grâce au crédit Volamahasoa et à l'éducation obtenue, ma vie a changé car non seulement, j'ai pu monter une activité de réparation de téléphone mais aussi j'ai décidé de continuer mes études à l'université pour améliorer mes compétences, et mieux assurer mon avenir... ».*

*« Une jeune femme :... j'ai intégré Volamahasoa au début en 2002 ; j'ai commencé par un crédit de 150 000 Ar et je bénéficie actuellement d'un crédit de 400 000 Ar par cycle de 4 mois. Grâce à ceci, j'ai pu accroître le chiffre d'affaire de mon activité de commerce de riz et grains secs mais aussi j'ai pu acquérir divers mobiliers de maison, envoyer mes enfants non plus à l'EPP (Ecole Primaire Publique) mais chez les sœurs pour avoir une meilleure éducation... ».*

*Le besoin le plus important pour les jeunes est l'appui à l'insertion professionnelle après leurs études et ils souhaitent bénéficier d'une formation professionnelle qui leur aide dans la recherche du travail. Pour les autres, le besoin est l'obtention de crédit plus important et à moyen terme.*

**Jeunes Tuléar 24-10-14**

**En conclusion au niveau micro, l'appui du PAFIM a permis aux PSF d'améliorer leur offre de produits et services et d'accroître leur couverture géographique. Il a également renforcé l'intégration des populations pauvres à la**

finance inclusive. Il reste que ces actions doivent être renforcées et densifiées davantage pour impliquer plus de populations marginalisées.

**Recommandation 7 : renforcer les PSF dans la couverture géographique et la fourniture des services aux populations à faible revenu :**

- étendre les appuis aux autres régions défavorisées
- poursuivre les appuis pour le développement des produits adaptés initiés avec PROSPERER, FORMAPROD et AROPA
- poursuivre le renforcement de capacités des IMF, afin de faciliter leur déploiement dans les nouvelles régions
- développer le mobile banking/ branchless banking pour réduire les coûts d'opération
- mettre en place un cadre de concertation des IMF au niveau régional pour échanges d'expériences, discussions sur les problèmes communs, mutualisation le cas échéant de certaines activités (formations-communication-gestion du crédit...)
- mettre en place un cadre de concertation entre les Banques et les IMF : le renforcement de l'articulation Banques-PSF facilitera un peu plus la collaboration, notamment en matière de conditionnalités des refinancements
- développer des mécanismes de mobilisation de l'épargne en s'inspirant de l'expérience des autres IMF et des autres pays
- développer des services non financiers (micro assurance, assurance santé) en complément des services financiers
- orienter les bénéficiaires CAE ayant des capacités et opportunités avérées vers d'autres produits ou projets, afin de promouvoir davantage leur épanouissement

### 3.2.4 la gestion du PAFIM

- **La réalisation des activités**

Les activités du PAFIM ont été réalisées à concurrence de 98% et dans les délais prévus ; certains reports ont été notés pour des raisons diverses, mais elles ont été réalisées par la suite. Ceci nous fonde à dire que le programme a été géré de façon efficace. Il faut toutefois relever certaines difficultés au niveau de certains partenaires qui n'ont pas pu exécuter leur planning comme prévu. Ceci est dû notamment i) aux moyens limités en personnel, en budget et en capacités techniques, mais aussi ii) à l'environnement socio-politique qui a prévalu durant la période de mise en œuvre du PAFIM ; ceci a perturbé les calendriers, et retardé plusieurs activités. Mais dans l'ensemble, presque toutes les actions connu un début d'exécution au niveau de tous les partenaires.

- **Le niveau des décaissements**

Le budget total exécuté durant la période était de 6 511 207 usd et a été financé par l'UNDP (50%), l'UNCDF (31%) et PROSPERER (19%). Le budget de l'UNDP inclut les contributions de FORMAPROD (60 000usd) et AROPA (75000 usd). Les budgets ont été engagés respectivement à concurrence de 164% pour l'UNDP, 73% pour UNCDF et 61% pour PROSPERER. Les décaissements effectifs ont atteint 95%, 73% et 92%. On remarque le fort engagement du PNUD qui a concédé plus de financement que prévu au budget initial. Au niveau de PROSPERER, les décaissements ont été retardés en raison du retard pris au démarrage des activités.

Les autres bailleurs n'ont pas pu intervenir sur le programme pour les 2 000 000 usd recherchés, la table ronde des PTF n'ayant pas eu lieu ; le fonds de refinancement des IMF n'a pas pu être réalisé ; le partenariat avec certains projets du FIDA et de la Banque Mondiale n'a commencé qu'en 2013 sinon en 2014 (FORMAPROD, AGEPASEF); rappelons que la Banque Mondiale avait suspendu son programme de microfinance suite à la crise.

- **L'Unité de Gestion (UGP) du PAFIM**

L'UGP du PAFIM est conduite sous la férule d'une expertise internationale, appuyée par des experts nationaux.

Cette équipe travaille en étroite collaboration avec les autres acteurs et partenaires du programme, et produit régulièrement des comptes rendus et des rapports, conformément aux dispositions du PRODOC. Tous les acteurs rencontrés ont apprécié la qualité de la collaboration avec l'UGP durant la période. Selon les acteurs, l'UGP a permis une bonne coordination et a beaucoup facilité la collaboration avec les différentes parties et ceci a contribué à la réussite du programme.

- **Modalités et procédures de gestion administrative, comptable et financière**

L'organisation de la gestion a été adaptée au contexte de la crise (NIM pour le financement PNUD et DIM pour le financement UNCDF). Ceci a permis d'éviter les blocages, même si quelques difficultés liées aux procédures de contractualisation et de décaissement ont été relevés.

### 3.2.2 ANALYSE DE L'EFFICIENCE

**Conclusions :**

*Les procédures de passation des marchés utilisées par le PAFIM sont celles du PNUD qui privilégient le ratio Qualité/prix. Le PAFIM est géré par une équipe restreinte, composée en majorité d'experts nationaux, appuyés par un expert international, afin de minimiser le coût de fonctionnement et assurer le transfert de technologie. La collaboration avec d'autres partenaires a contribué à minimiser davantage les coûts, grâce au mécanisme de transfert de charges. Ceci traduit le souci d'efficience des différentes parties prenantes dans la gestion du projet. Les résultats obtenus, malgré le contexte socio politique difficile et les retards accusés dans l'exécution de plusieurs activités confirment cette efficience.*

***Les analyses de la mission ont abouti à conclusion que la gestion du PAFIM a été satisfaisante (S) en termes d'efficience dans l'ensemble, et en particulier au niveau de l'exécution budgétaire; on peut considérer la gestion comme une best practice à recommander pour des programmes similaires.***

- **L'utilisation rationnelle des ressources**

A la date de la mission, les indicateurs du programme étaient les suivants :

*Au niveau du PNUD et de l'UNCDF:*

- les engagements pour la mise en œuvre du projet ont atteint 86% ;
- le niveau de réalisation des activités est de 96%
- des résultats très satisfaisants dans la mobilisation des fonds PNUD (164%) et UNCDF (100%) ;

*Au niveau de PROSPERER/FIDA:*

- 61% du budget initial a été débloqué ; le faible niveau du budget est dû au démarrage tardif des activités, et non à la non disponibilité des fonds ; les activités n'ont réellement démarré qu'en 2012 ;
- ce budget a été engagé à 92% ;
- les activités prévues ont été réalisées à 94%

Un environnement socio politique plus favorable aurait conforté davantage les performances.

Les tableaux d'exécution des activités et d'exécution budgétaire figurent en annexes 5.

- **L'optimisation de l'utilisation des ressources**

Les procédures de passation des marchés utilisées sont celles du PNUD. Ces procédures recommandent le ratio Qualité/prix, afin de s'assurer que les prestations sont assurées par des prestataires suffisamment qualifiés.

Afin de réduire le coût de fonctionnement et aussi assurer le transfert de technologie, le programme a été conduit par une équipe restreinte composée de trois (3) experts dont un (1) international, conformément à l'approche UNCDF qui met l'accent sur le renforcement des capacités nationales. Ceci a permis de maintenir le coût de fonctionnement dans des proportions raisonnables.

Les accords de partenariat avec les autres bailleurs, notamment le FIDA (PROSPERER, AROPA et FORMAPROD) a permis d'optimiser l'utilisation des ressources humaines et financière, notamment par le mécanisme de transfert de charges.

Il faut également relever que projet a accusé du retard au démarrage, en raison de l'environnement socio-politique, mais s'est rattrapé sur les autres années ; la quasi-totalité des activités en retard et reportées sur les autres années ont été réalisées, grâce à la capacité de recadrage et d'organisation de l'UGP. Ceci a toutefois nécessité une prolongation d'un an, afin de pouvoir achever toutes les activités. Cette prolongation n'aurait pas été nécessaire en situation normale.

**La mission a conclu que l'exécution budgétaire du PAFIM a été excellente ; de même les ressources ont été utilisées de façon optimale, dans un environnement socio-politique difficile, ayant entraîné des retards dans la**

mise en œuvre de plusieurs activités. A notre avis, la mise en œuvre du PAFIM est efficiente à tous points de vue ; il ne serait pas évident de réaliser meilleures performances dans un tel contexte.

### **3.3 LES RESULTATS**

#### **3.3.1 ANALYSE DE LA DURABILITE**


### **Conclusions :**

*La pérennité des résultats du programme est incontestable au niveau des bénéficiaires finaux : i) amélioration des conditions de vie des populations vulnérables, en particulier les femmes ii) changement de comportements et iii) bien-être social.*

*Par contre, au niveau des IMF, la pérennisation des acquis sur les plans technique et financier passera par certaines conditions : i) stabilisation du personnel ii) amélioration du dispositif de garantie et de refinancement iii) partage des risques par les banques.*

*De même, les acquis de l'APIMF pourraient être pérennisés si i) elle renforce ses capacités techniques et financières ii) implique les PST dans le dispositif de professionnalisation du secteur.*

***Les analyses de la mission ont abouti à une notation moyennement probable (MP) ; les résultats sont pérennes au niveau des bénéficiaires finaux ; par contre, leur durabilité au niveau des IMF et de l'APIMF est mitigée ; elle est conditionnée par certains facteurs importants.***

- **La pérennisation des résultats obtenus par le programme**

### **La pérennité de certains résultats est incontestable :**

- l'amélioration des conditions de vie des populations vulnérables ou à faibles revenus, en particulier les femmes (bien-être, habitat, santé, éducation des enfants...) : l'éducation financière a permis à ces populations d'accéder aux financements, par le biais des produits et services offerts par les PSF ; ceci a contribué au développement de leurs AGR, et donc à renforcer leurs capacités économiques et financières. Le produit CAE a particulièrement marqué les bénéficiaires ; 72,2% des bénéficiaires ont déclaré que la santé de leurs familles s'est améliorée depuis leur accès au CAE<sup>16</sup>.

- le changement de comportements : les bénéficiaires ont acquis de nouvelles habitudes (culture de l'épargne, gestion des dépenses, autonomisation) grâce aux enseignements de l'éducation financière ;

- le bien-être social : les enseignements associés au produit CAE ont été beaucoup appréciés par les femmes (focus group). Les thèmes pratiques (planning familial, allaitement maternel, vie au foyer...) ont contribué à améliorer la vie de famille des femmes. Le produit CAE crée du changement. Les capacités des individus augmentent (sur le plan organisationnel et commercial) et ils prennent plus de confiance en soi grâce au volet éducation<sup>17</sup>.

- au niveau des IMF bénéficiaires, Le renforcement des capacités en SIG est pérenne car i) le personnel s'est approprié des équipements et logiciels obtenus et ii) la production des informations s'est améliorée, aussi bien en termes de délai, qu'en qualité.

### **Certains résultats peuvent devenir pérennes:**

#### **- Le renforcement des capacités techniques des IMF : il peut être pérenne à condition que :**

- ✓ le personnel formé est conservé dans les IMF : ceci pose le problème de gestion appropriée des ressources humaines (rémunération, conditions de travail, motivations...)
- ✓ le transfert de technologie soit effectif et continu : renforcement de capacités – rapports de formation – restitution des formations – plan d'actions après formation – suivi de la mise en œuvre du plan d'actions ;

#### **- Le renforcement des capacités financières des IMF : il peut être pérennisé à condition que :**

- ✓ le dispositif de garantie continue de fonctionner et soit renforcé

<sup>16</sup> Rapport d'évaluation CAE Juillet 2013 P 62

<sup>17</sup> Rapport d'évaluation CAE P 67

- ✓ les refinancements soient effectués à des conditions plus souples (financements moyen et long terme, réduction des taux par les banques)
- ✓ les banques acceptent de partager le risque crédit
- ✓ les banques prennent en compte l'analyse institutionnelle des IMF dans l'appréciation du risque (qualité du portefeuille, gouvernance, qualité du dispositif de contrôle interne).

**- L'appui de l'APIMF peut être pérennisé si :**

- ✓ elle renforce ses capacités financières (recherche de financements, prestations de services, contributions des membres...);
- ✓ elle renforce ses capacités techniques (personnel, base de données, communication) ;
- ✓ les PST sont impliqués dans le processus de professionnalisation du secteur.

- **L'appropriation du programme par les bénéficiaires**

Les bénéficiaires à tous les niveaux (macro, méso et micro) se sont appropriés du programme car :

- il répond à leurs besoins (pertinence du programme)
- le programme est intégré dans leur stratégie au niveau sectoriel
- tous les acteurs ont intégré les activités du programme dans leurs plans d'action
- tous les acteurs sans exclusive ont souhaité une poursuite du programme.

### 3.3.2 ANALYSE DE L'IMPACT


**Conclusions : La mise en œuvre du PAFIM a contribué à l'amélioration de la professionnalisation, de la portée, de la rentabilité des IMF partenaires.** Les principaux indicateurs des IMF partenaires (hors TIAVO) ont évolué comme suit entre 2011 et juin 2014: i) les bénéficiaires sont passés de 221 150 à 335 000 (+ 51%) ii) l'encours d'épargne de 66 000 millions ar à 124 500 millions (+89%) iii) l'encours de crédit de 108 000 millions ar à 216 000 millions (+99%) iv) les actifs totaux de 173 000 millions Ariary à 302 000 millions ar (+ 75%), et l'autosuffisance opérationnelle de 106% à 118% (+11%).

L'accroissement des performances des IMF partenaires **a contribué à celui de tout le secteur dont la portée est passé de 17,5% à 25,7%.**

Il faut toutefois remarquer que ces impacts ou signes d'impacts sont mitigés par i) le retard du dispositif légal et réglementaire ii) la supervision, la sécurisation et le dispositif de discipline et de sanction insuffisants iii) l'insuffisance des ressources humaines et financières de l'APIMF.

**Les analyses de la mission ont abouti ont permis de conclure que les impacts du programme sont importants (I) dans l'ensemble, en particulier pour les IMF partenaires et les bénéficiaires finaux.**

- **Impacts/ signes précoces d'impacts au niveau des bénéficiaires directs**

#### **Au niveau macro :**

- le PAFIM a contribué à l'amélioration du marché de la finance inclusive et à l'accès durable aux services financiers viables et pérennes pour les populations à faible revenu : les IMF appuyées, qui représentent environ 50% de part de marché du secteur ont certainement contribué à l'accroissement du taux de pénétration qui a dépassé les prévisions initiales de 19% passant de 17,5% (2010) à 25,7% (juin 2014) soit un accroissement de 8,2 points ;

- Les principaux indicateurs des IMF partenaires (hors TIAVO) ont évolué comme suit entre 2011 et juin 2014: i) les bénéficiaires sont passés de 221 150 à 335 000 (+ 51%) ii) l'encours d'épargne de 66 000 millions ar à 124 500 millions (+89%) iii) l'encours de crédit de 108 000 millions ar à 216 000 millions (+99%) iv) les actifs totaux de 173 000 millions Ariary à 302 000 millions ar (+ 75%), et l'autosuffisance opérationnelle de 106% à 118% (+11%).

Il faut toutefois reconnaître que certains aspects importants ont marqué négativement le secteur :

- ✓ la protection de la clientèle et la transparence financière n'ont pas évolué, malgré les activités réalisées ;
- ✓ la situation inattendue de TIAVO a semé un peu de doute sur les IMF ;
- ✓ la supervision et la sécurisation du secteur sont encore insuffisantes ;
- ✓ le dispositif de discipline et de sanction n'est pas opérationnel ;
- ✓ la visibilité du secteur reste à améliorer (base de données non à jour, informations ne répondant pas totalement aux besoins des acteurs).

#### **Au niveau méso :**

Les professionnels du secteur se reconnaissent à travers l'association professionnelle unique qui les représente et défend leurs intérêts ; ceci constitue une avancée majeure en termes d'organisation et de professionnalisation du secteur. Toutefois la pérennité de l'APIMF reste encore hypothétique, du fait de l'insuffisance de ses ressources et de la non implication des PSF dans le dispositif d'encadrement du secteur.

#### **Au niveau micro :**

- la viabilité des IMF appuyées s'est améliorée : la plupart (CECAM, OTIV Tana, OTIV Diana, VOALA MASOA, ACEP, SIPEM) ont atteint ou consolidé leur autosuffisance opérationnelle ;

- les indicateurs des IMF partenaires du PAFIM ont également évolué de façon significative : le tableau ci-après indique les statistiques des IMF partenaires et présente une situation comparative par rapport à l'ensemble (situation compilée sur la base des données obtenues auprès des IMF) :

**Tableau 17 : Evolution des indicateurs des IMF partenaires du PAFIM par rapport à l'ensemble du secteur**

Statistiques consolidées	déc-11	déc-12	déc-13	juin-14	Var 011/014
Nombre de membres secteur	844 340	984 683	1 098 075	1 164 544	<b>37,92%</b>
Nombre de membres IMF partenaires	221 150	293 846	333 482	334 986	<b>51,47%</b>
<i>Part relative</i>	26%	30%	30%	29%	
Nombre de femmes secteur	387 636	452 166	516 425	550 946	<b>42,13%</b>
Nombre de femmes IMF partenaires	109 805	131 808	155 152	156 609	<b>42,63%</b>
<i>Part relative</i>	28%	29%	30%	28%	
Encours de crédit secteur	246 925 000 000	314 791 000 000	387 682 000 000	445 428 000 000	<b>80,39%</b>
Enc. de crédit IMF partenaires	108 194 557 369	143 923 662 797	172 619 295 947	215 827 228 906	<b>99,48%</b>
<i>Part relative</i>	44%	46%	45%	48%	
Enc. d'épargne secteur	195 492 000 000	233 530 000 000	309 434 000 000	344 299 000 000	<b>76,12%</b>
Enc. D'épargne IMF partenaires	65 722 694 609	90 612 840 108	115 086 745 173	124 483 390 974	<b>89,41%</b>
<i>Part relative</i>	34%	39%	37%	36%	
Actifs totaux secteur	252 000 000 000	315 000 000 000	371 000 000 000	417 000 000 000	<b>65,48%</b>
Actifs totaux IMF partenaires	172 650 194 529	224 275 252 642	253 979 819 772	302 281 977 337	<b>75,08%</b>
<i>Part relative</i>	69%	71%	68%	72%	<b>5,81%</b>
Autos. Opérat. secteur	105%	106%	107%	106%	<b>0,95%</b>
Autos.opérat. IMF secteur	106%	114%	114%	118%	<b>11,49%</b>
PAR 30 jrs secteur	4,80%	5,30%	6,60%	5,90%	<b>22,92%</b>
PAR 30 jrs IMF partenaires	5%	8%	10%	8%	<b>55,60%</b>

On remarque notamment à partir de cette situation (hors TIAVO) que les IMF partenaires au programme :

- ✓ représentent 30% du sociétariat du secteur, 48% de l'encours de crédit, 36% de l'encours d'épargne, 72% des actifs totaux ;
- ✓ présentent des taux de progression plus élevés que ceux du secteur au niveau du membership, de l'encours total de crédit et l'encours total d'épargne (+ 51,47%, 99,48% et 89,41% contre 37,92%, 80,39%, 76,12% respectivement) ;
- ✓ ont connu une progression de 11,5% de leur autosuffisance opérationnelle contre 0% pour l'ensemble du secteur.

La situation détaillée des IMF partenaires durant la période se présente comme suit :

**Tableau 18 : Evolution des indicateurs de chacune des IMF partenaire du PAFIM (sauf TIAVO)**

Nombre de clients actifs					
	2011	2012	2013	30-juin-14	Var 011/014
ACEP	11 520	13 711	14 532	14 631	27%
CECAM	47 226	53 328	72 197	72 197	53%
OTIV DIANA	42 738	47 153	54 067	57 051	33%
OTIV TANA	108 976	106 857	108 507	103 285	-5%
SIPEM	3 710	7 702	8 174	9 870	166%
PAMF	-	55 609	64 415	64 415	16%
VOHALAMASOA	6 980	9 486	11 590	13 537	94%
<u>TOTAL</u>	<u>221 150</u>	<u>293 846</u>	<u>333 482</u>	<u>334 986</u>	<u>51%</u>

Encours d'épargne (ar)					
	2011	2012	2013	30-juin-14	Var 011/014
ACEP	-	-	-	-	#DIV/0!
CECAM	12 185 428 530	13 640 080 511	27 962 540 760	26 866 799 980	120%
OTIV DIANA	8 987 190 424	10 356 106 305	12 148 754 309	13 145 039 707	46%
OTIV TANA	29 067 384 645	37 195 681 817	42 184 552 891	45 912 336 483	58%
SIPEM	2 928 868 091	9 186 559 645	16 407 938 217	16 255 572 044	455%
PAMF	12 245 415 724	19 848 276 142	15 940 889 780	22 000 000 000	80%
VOHALAMASOA	308 407 195	386 135 687	442 069 216	303 642 760	-2%
<u>TOTAL</u>	<u>65 722 694 609</u>	<u>90 612 840 108</u>	<u>115 086 745 173</u>	<u>124 483 390 974</u>	<u>89%</u>

Encours de crédit (ar)					
	2011	2012	2013	30-juin-14	Var 011/014
ACEP	25 872 899 762	34 629 789 488	40 343 295 199	39 090 129 401	51%
CECAM	35 931 497 400	46 543 722 280	55 760 451 520	82 654 676 870	130%
OTIV DIANA	4 306 181 293	5 668 400 962	11 512 103 490	11 679 350 548	171%
OTIV TANA	17 379 871 006	25 744 649 329	31 201 703 826	42 358 016 229	144%
SIPEM	9 003 934 012	12 453 562 472	17 396 393 966	18 494 879 257	105%
PAMF	13 244 450 875	16 369 800 165	14 021 478 758	19 200 000 000	45%
VOHALAMASOA	2 455 723 021	2 513 738 101	2 383 869 187	2 350 176 601	-4%
<u>TOTAL</u>	<u>108 194 557 369</u>	<u>143 923 662 797</u>	<u>172 619 295 947</u>	<u>215 827 228 906</u>	<u>99%</u>

Autosuffisance opérationnelle					
	2011	2012	2013	30-juin-14	Var 011/014
ACEP	126%	136%	144%	112%	-10%
CECAM	107%	109%	106%	106%	-1%

<b>OTIV DIANA</b>	<b>125%</b>	<b>141%</b>	<b>148%</b>	<b>187%</b>	<b>50%</b>
<b>OTIV TANA</b>	<b>108%</b>	<b>108%</b>	<b>106%</b>	<b>106%</b>	<b>-2%</b>
<b>SIPEM</b>	<b>124%</b>	<b>126%</b>	<b>123%</b>	<b>123%</b>	<b>-1%</b>
<b>PAMF</b>	<b>61%</b>	<b>77%</b>	<b>75%</b>	<b>90%</b>	<b>48%</b>
<b>VOHALAMASOA</b>	<b>91%</b>	<b>104%</b>	<b>99%</b>	<b>102%</b>	<b>13%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>106%</b>	<b>114%</b>	<b>114%</b>	<b>118%</b>	<b>11%</b>

**PAR 30 jours**

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>30-juin-14</b>	<b>Var 011/014</b>
<b>ACEP</b>	<b>7%</b>	<b>9%</b>	<b>13%</b>	<b>10%</b>	<b>43%</b>
<b>CECAM</b>	<b>3%</b>	<b>7%</b>	<b>7%</b>	<b>4%</b>	<b>29%</b>
<b>OTIV DIANA</b>	<b>1%</b>	<b>1%</b>	<b>2%</b>	<b>4%</b>	<b>199%</b>
<b>OTIV TANA</b>	<b>5%</b>	<b>3%</b>	<b>4%</b>	<b>4%</b>	<b>-12%</b>
<b>SIPEM</b>	<b>5%</b>	<b>5%</b>	<b>9%</b>	<b>9%</b>	<b>58%</b>
<b>PAMF</b>	<b>1%</b>	<b>3%</b>	<b>4%</b>	<b>3%</b>	<b>97%</b>
<b>VOHALAMASOA</b>	<b>13%</b>	<b>29%</b>	<b>33%</b>	<b>22%</b>	<b>76%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>5%</b>	<b>8%</b>	<b>10%</b>	<b>8%</b>	<b>56%</b>

**Actifs totaux**

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>30-juin-14</b>	<b>Var 011/014</b>
<b>ACEP</b>	<b>32 282 882 364</b>	<b>40 553 972 768</b>	<b>45 378 164 337</b>	<b>47 334 727 187</b>	<b>47%</b>
<b>CECAM</b>	<b>53 589 371 611</b>	<b>66 382 142 288</b>	<b>76 700 585 696</b>	<b>109 324 379 805</b>	<b>104%</b>
<b>OTIV DIANA</b>	<b>15 727 575 722</b>	<b>18 227 513 779</b>	<b>21 877 551 331</b>	<b>23 875 458 274</b>	<b>52%</b>
<b>OTIV TANA</b>	<b>36 924 125 150</b>	<b>46 694 410 625</b>	<b>53 596 160 856</b>	<b>59 692 187 038</b>	<b>62%</b>
<b>SIPEM</b>	<b>11 873 646 614</b>	<b>18 986 123 965</b>	<b>27 859 654 325</b>	<b>27 268 046 356</b>	<b>130%</b>
<b>PAMF</b>	<b>18 820 685 712</b>	<b>29 798 230 341</b>	<b>24 415 324 667</b>	<b>30 000 000 000</b>	<b>59%</b>
<b>VOHALAMASOA</b>	<b>3 431 907 356</b>	<b>3 632 858 876</b>	<b>4 152 378 559</b>	<b>4 787 178 677</b>	<b>39%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>172 650 194 529</b>	<b>224 275 252 642</b>	<b>253 979 819 772</b>	<b>302 281 977 337</b>	<b>75%</b>

**Total Fonds propres**

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>30-juin-14</b>	<b>Var 011/014</b>
<b>ACEP</b>	<b>7 821 721 581</b>	<b>15 758 202 877</b>	<b>20 483 941 204</b>	<b>21 136 025 822</b>	<b>170%</b>
<b>CECAM</b>	<b>23 080 836 385</b>	<b>26 730 268 236</b>	<b>27 480 919 789</b>	<b>31 323 514 033</b>	<b>36%</b>
<b>OTIV DIANA</b>	<b>5 171 892 140</b>	<b>6 050 307 484</b>	<b>7 401 046 791</b>	<b>8 396 783 961</b>	<b>62%</b>
<b>OTIV TANA</b>	<b>6 360 743 806</b>	<b>7 960 860 313</b>	<b>9 762 365 879</b>	<b>10 689 348 070</b>	<b>68%</b>
<b>SIPEM</b>	<b>7 550 910 166</b>	<b>8 059 726 526</b>	<b>8 632 935 346</b>	<b>8 644 026 310</b>	<b>14%</b>
<b>PAMF</b>	<b>5 414 233 865</b>	<b>6 626 197 674</b>	<b>3 556 429 363</b>	<b>3 556 429 363</b>	<b>-34%</b>
<b>VOHALAMASOA</b>	<b>1 197 178 037</b>	<b>1 231 565 405</b>	<b>1 418 303 291</b>	<b>1 463 797 599</b>	<b>22%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>56 597 515 980</b>	<b>72 417 128 515</b>	<b>78 735 941 663</b>	<b>85 209 925 158</b>	<b>51%</b>

- le degré de vulnérabilité des populations pauvres, en particulier les femmes s'est amenuisé: les formations en éducation financière, et le produit CAE leur ont permis de renforcer :

- ✓ leur autonomisation dans le foyer;
- ✓ leurs conditions de vie (bien-être, santé, éducation des enfants, habitats ;

✓ représentativité au sein de la société, notamment au sein de l'église (diacres).

- une conscience plus accrue au niveau des jeunes : l'éducation financière leur a permis de:

- ✓ mieux gérer leurs dépenses
- ✓ avoir une culture de la petite épargne ;
- ✓ changer de comportement vis-à-vis de l'oisiveté, de la violence et de la nécessité de se prendre en charge
- ✓ avoir de meilleures opportunités dans la recherche du travail.

- la création et le renforcement de l'entraide sociale au niveau des groupements de petits producteurs ruraux organisés au sein des GVEC ; ces GVEC ont développé leurs activités grâce aux financements auprès des IMF.

Il faut toutefois relever la rigidité des IMF sur les impayés en cas de catastrophes naturelles (refus de nouveaux crédits aux membres des groupes ayant bien remboursé-refus de consolider le crédit aux autres ayant la volonté et la capacité de poursuivre leurs activités).

- **Les effets non attendus**

Les éléments suivants ont été notés :

- la concurrence de plus en plus forte a amené les IMF à améliorer leurs produits et services, à rechercher l'efficacité et à densifier leur réseau ;

- la crise socio politique a entraîné le développement du secteur informel propice au développement des activités des IMF ; ceci a contribué ainsi à l'accroissement du taux de pénétration du secteur

- les cyclones et autres aléas naturels : en particulier HARUNA en 2011 qui a dévasté la région sud-ouest ce qui a entraîné l'aggravation des impayés des IMF de ces zones et la paupérisation des bénéficiaires de crédit de ces caisses (qui doivent rembourser les crédits et faire face à la reconstruction de leur habitats détruits).

### 3.3.3 PRISE EN COMPTE DES DIMENSIONS TRANSVERSALES

**Conclusions :**

*L'aspect « genre » a été pris en compte dans la mise en œuvre du programme, notamment à travers l'éducation financière et le produit CAE ; de même le ciblage des zones vulnérables et des populations pauvres à faibles revenus intègre la dimension « droits humains » ; il faut ajouter également le renforcement des capacités de la contrepartie nationale à travers diverses formations et visite d'échange.*

*Cependant, la dimension « communication » a été l'une des faiblesses majeures du programme : la diffusion des informations sur le secteur au niveau des différents acteurs reste à renforcer.*

***La mission a conclu que les dimensions transversales ont été prises en compte de façon satisfaisante (S) par le programme. Des insuffisances ont été relevés sur l'aspect « communication » au niveau de certains acteurs au niveau micro.***

**Divers aspects ont été pris en compte dans les dimensions transversales :**

- **L'aspect « genre »**

Le genre a constitué l'une des priorités majeures du PAFIM, notamment à travers i) l'éducation financière qui a développé des modules spécifiques pour le développement de leurs AGR et ii) l'appui au programme CAE développé dans 6 IMF au profit de 26 000 femmes bénéficiaires. Les modules du CAE couvrent des aspects spécifiques tels que la planification familiale, la protection maternelle et infantile, la vie au foyer...

- **L'aspect « droits humains »**

La dimension droits humains a été prise en compte dans la mesure où le programme a visé la population la plus vulnérable qui devrait bénéficier du bien-être, au même titre que les autres catégories sociales. La logique de l'inclusion financière qui prône l'accès pour tous aux services financiers intègre pleinement les droits humains.

- **Le renforcement des capacités de la contrepartie nationale**

Un programme de renforcement de capacités (Boulder, CGAP, visite d'échanges) a été réalisé pour la contrepartie nationale (CNFI, CSBF, MINAGRI).

Il faut toutefois déplorer que la dimension communication a été l'une des faiblesses majeures constatées au niveau des partenaires du programme :

- le site web de la CNFI est n'est pas opérationnel ;
- les bases de données communiquées ne sont pas à jour tant au niveau de la CSBF que de la CNFI ;
- la structure des bases de données ne permet de répondre aux besoins des utilisateurs (informations sur les secteurs d'activités, le genre, les ratios prudentiels...) ;
- certains acteurs clé au niveau macro (Ministère de l'Economie, DGT) ne sont pas suffisamment informés sur le programme.

#### **IV. SYNTHÈSE DES NOTATIONS**

Le tableau ci-dessous résume les différentes notations que l'équipe a faites dans le cadre de l'évaluation finale du PAFIM.

**Tableau 19 : Synthèse des notations**

CRITERES	NOTATION	COMMENTAIRES
<b>Formulation du Projet</b>		
<i>Pertinence</i>	P (Pertinent)	Le Programme est pertinent à tous points de vue
<b>Exécution et mise en oeuvre</b>		
<i>Efficacité</i>	<b>S</b> (Satisfaisant) :	<i>La gestion du PAFIM a été satisfaisante (S) en termes d'efficacité ; quelques lacunes ont été relevées, mais dans l'ensemble, on peut considérer la gestion comme une best practice à recommander pour des programmes similaires.</i>
<i>Efficiace</i>	<b>S</b> (Satisfaisant)	<i>La gestion du PAFIM a été satisfaisante (S) en termes d'efficiace dans l'ensemble, et en particulier au niveau de l'exécution budgétaire; on peut considérer la gestion comme une best practice à recommander pour des programmes similaires.</i>
<b>Résultats</b>		
<i>Durabilité</i>	<b>MP</b> (moyennement probable)	<i>La durabilité des résultats est moyennement probable (MP) ; les résultats sont pérennes au niveau des bénéficiaires finaux ; par contre, leur durabilité au niveau des IMF et de l'APIMF est mitigée ; elle est conditionnée par certains facteurs importants.</i>
<i>Impacts</i>	<b>I</b> (importants)	<i>Les impacts du programme sont importants (I) dans l'ensemble, en particulier pour les IMF partenaires et les bénéficiaires finaux.</i>
<b>Conclusion générale : le PAFIM dans sa conception et sa mise en oeuvre a été satisfaisant.</b>		

## V. LES LEÇONS APPRISES

Le PAFIM est positionné à la confluence de l'ensemble des acteurs de la finance inclusive dans le pays. Sa conception et sa mise en oeuvre ont révélé les enseignements suivants :

### **Ciblage**

1. L'absence de définition claire et précise des groupes cibles visés par les appuis du Projet aux IMF dans le document programme, a quelque peu créé une impression d'insatisfaction au PNUD à un moment de la mise en œuvre du Projet. Il faut dire que le PRODOC n'a pas défini de façon explicite la cible à toucher par les IMF.

***Explication : Tandis que la philosophie de UNCDF vise à financer « les pauvres économiquement actifs » c'est-à-dire capables de contracter des prêts, de les utiliser et les rembourser, le PNUD a requis, à un moment donné, que les IMF financent les « pauvres très vulnérables » qui n'ont pas la capacité d'emprunter. L'approche progressive (ou graduelle) proposée par le Projet a permis de dénouer la situation. Cette approche propose des appuis en amont à ces groupes cibles (l'éducation financière, l'éducation à l'épargne, la formation professionnelle, le travail contre argent, le transfert d'actif...) avant l'accès au crédit.***

### **Gestion du Projet**

2. Une bonne programmation des activités est nécessaire pour l'efficacité dans la mise en œuvre des activités. Au début de l'année, la discussion avec tous les bénéficiaires et partenaires du projet sur les activités à entreprendre au cours de l'année est un facteur de réussite car cela permet de maximiser les impacts des interventions en répondant directement aux besoins de nos bénéficiaires cibles.

### **Synergie et collaboration avec les différents partenaires**

9. Dans un contexte de crise politique doublée d'une crise financière internationale, la mise en œuvre commune à travers le même programme (le PAFIM) a permis une utilisation rationnelle et cohérente des ressources et un focus sur des cibles spécifiques. La synergie, la complémentarité des mandats entre les 3 agences PNUD, UNCDF et FIDA ont été effectifs, entraînant l'obtention de meilleurs résultats que pris isolément.

***Explication : le FIDA à travers ses projets PROSPERER, AROPA et FORMAPROD a contribué directement au budget du PAFIM pour plus de 235,000 USD. En parallèle, il a financé les IMF pour plus de 1500 000 USD. La gestion de tous les mécanismes financiers mis en place par les Projets du FIDA a été assurée par le PAFIM.***

### **Résultats**

1. Le choix d'IMF viables comme partenaires permet d'assurer la mise en œuvre complète des actions même si le financement du Projet est partiel. Le levier obtenu est plus important et ces dernières sont capables de poursuivre l'offre des populations cibles, même en l'absence du Projet.
2. L'insuffisance de communication entre les IMF et les populations rurales freine l'accès de ces dernières aux services financiers. Pour ce faire, l'implication de tous les porteurs d'enjeux au niveau local dans la mise en œuvre de la stratégie de communication de la finance rurale est indispensable.
3. Il est difficile d'atteindre les segments les plus pauvres de la population rurale (jeunes ruraux, exploitations familiales agricoles chroniquement déficitaire (niveau 3) en se focalisant uniquement sur le crédit. Les ménages pauvres ont besoin avant tout de moyens susceptibles de réduire leur vulnérabilité, comme des services non financiers (éducation financière, culture entrepreneuriale, et la formation professionnelle), des micro-subventions, des services d'épargne et d'assurance. L'approche progressive en cours de test, est donc à développer.
4. Pour permettre aux IMF de développer et d'offrir une gamme de produits financiers flexibles adaptée aux besoins des différents segments des populations rurales, la disponibilité des données et des informations fiables et à jour sur la demande est indispensable.

5. Les Organisations Paysannes (OP) peuvent jouer un rôle très important dans la structuration et l'encadrement des populations rurales vulnérables pour constituer des groupes de caution solidaire solides capables de devenir clients d'IMF.
6. La mise en place des outils de gestion de risques comme la Facilité de Partage de Risques (FPR), le Fonds de Cautionnement Mutuel (FCM), et la micro-assurance est indispensable pour rassurer les IMF à financer davantage les populations rurales vulnérables. Toutefois, des efforts restent à faire par les IMF bénéficiaires pour alléger leurs conditions d'adhésion et d'accès au crédit (frais d'adhésion, taux d'intérêt et frais de dossiers, part sociale variable,...)
7. Le degré d'organisation de la filière est un facteur déterminant pour le recours des producteurs aux services financiers (épargne et crédit productif et d'investissement). Le problème de financement des producteurs n'est pas un problème isolé. Il est un corollaire de plusieurs problèmes en amont et des facteurs bloquants des parties prenantes tout au long des maillons de la filière.

## **VI. CONCLUSION GENERALE ET RECOMMANDATIONS**

### **6.1 CONCLUSION GENERALE**

Les informations obtenues lors de l'analyse documentaire, auprès des différentes parties prenantes aussi bien aux niveaux macro, méso et des résultats enregistrés à ces différents niveaux, nous fondent à affirmer que le PAFIM est

pertinent aussi bien dans sa conception, que dans sa mise en œuvre. En effet, ses objectifs étaient en cohérence avec ceux de la SNMF ; de plus, le caractère participatif et élargi du dispositif de sa conception et de sa validation ont facilité son appropriation et son intégration dans la politique de développement et de réduction de la vulnérabilité des populations du Gouvernement et des partenaires en développement.

Les résultats enregistrés par les différents acteurs aux niveaux macro, méso et micro traduisent d'une manière générale une efficacité dans la mise en œuvre du programme, même si on relève par endroit certaines faiblesses. Il est important de préciser que les principaux indicateurs des IMF partenaires du programme se sont accrus dans des proportions plus élevées que celles de l'ensemble du secteur.

Le taux d'efficacité s'est situé à 113% (UNDP/UNCDF) et 105% (PROSPERER) : une performance très appréciable si l'on considère l'environnement socio politique qui a prévalu durant la période et aussi les retards accusés dans l'exécution de plusieurs activités.

L'impact (ou les signes précoces d'impact) du programme a été assez visible, notamment au niveau des IMF partenaires et des bénéficiaires finaux. Les principaux indicateurs des IMF partenaires au programme se sont accrus dans des proportions plus fortes que celles de l'ensemble du secteur. Au niveau des autres acteurs, l'impact pourrait être plus évident sous certaines conditions.

La durabilité des résultats est moyennement probable : les résultats sont pérennes au niveau des bénéficiaires finaux ; par contre, leur durabilité au niveau des IMF et de l'APIMF est mitigée ; elle est conditionnée par certains facteurs importants.

**Au regard de tout ce qui précède, on peut dire que dans l'ensemble, les résultats attendus du PAFIM ont été atteints. Il reste que les actions devront être consolidées, poursuivies et diversifiées, afin de renforcer l'inclusion financière dans le pays. Le PAFIM peut être considéré comme une « best practice » en matière de gestion intégrée de programme de finance inclusive. Il peut être répliqué par le gouvernement ou d'autres acteurs.**

**A notre avis, il est tout à fait indiqué de poursuivre le programme, dans sa logique et formes actuelles, qui ont fait l'unanimité auprès de l'ensemble des acteurs du secteur. Le programme Making Access Possible en cours de préparation devrait permettre de définir de nouvelles orientations pour les années à venir.**

## **6.2 RECOMMANDATIONS**

Au terme de cette mission d'évaluation finale du PAFIM, nous formulons les recommandations suivantes :

### **Au niveau macro**

#### **Recommandation 1 : renforcer et consolider le cadre réglementaire**

Les actions suivantes pourront être envisagées :

- finaliser et opérationnaliser les lois sur i) la protection du consommateur ii) la transparence financière et iii) le mobile banking ;
- définir le mécanisme de garantie approprié au refinancement des MPME
- achever la modernisation de la CRM
- légiférer si possible sur la pratique des groupes d'épargne et de crédit et de la Tontine qui constitue en fait un produit approprié pour les populations vulnérables, exerçant des AGR régulières, surtout les femmes et les jeunes ; il existe actuellement des outils performants pour sécuriser ce produit qui, il faut le reconnaître a connu beaucoup de difficultés à ses débuts (malversations, travail fastidieux manuel, contrôle difficile...) ;

## **Recommandation 2 : renforcer la supervision et la discipline du secteur**

Les actions suivantes pourront être envisagées :

- constituer une équipe spécialisée en supervision des IMF ;
- renforcer les capacités de l'équipe : en effectif, en formation et en équipements ;
- rendre plus opérationnelle la commission de discipline : i) remplacer les membres indisponibles ii) assouplir les conditions de délibération ;
- introduire dans le dispositif réglementaire des résolutions permettant à la CSBF d'intervenir de façon graduelle pour gérer la situation des IMF en difficulté ;
- soumettre l'ensemble des IMF (toutes catégories confondues) au même système de reporting et de contrôle (actuellement, les IMF de catégorie 1 ne sont pas soumises aux mêmes dispositions que les autres).

## **Recommandation 3 : renforcer l'ancrage institutionnel et l'efficacité de la CNFI**

Les actions à ce niveau pourraient inclure :

- le relèvement de la présidence du Comité de Pilotage au niveau de la DGT ou du Secrétariat Général du Ministère des Finances et du Budget (MFB) ;
- l'actualisation et l'opérationnalisation du site web
- l'actualisation de la base de données (ceci passera par l'amélioration du dispositif de collecte des informations) et l'amélioration de la structure de la base en tenant compte des besoins d'informations des acteurs ;
- le renforcement de la communication (au niveau régional et national)
- le renforcement des capacités financières de la CNFI : le rapprochement de la DGT pourrait y contribuer.

## **Recommandation 4 : renforcer l'implication du MINAGRI dans la promotion du secteur**

On pourra envisager :

- d'inclure dans l'axe 3 du PND (Programme national de Développement) un programme de développement de la finance rurale qui inclut la mise en oeuvre du plan de communication
- d'inclure le développement de la finance rurale dans le MAP (Making Acces Possible) en cours de préparation ;
- de développer des mécanismes de financements ruraux (produits d'assurance, mutuelle de santé...)

### **Au niveau méso**

### **Recommandation 5 : renforcer l'accompagnement du secteur**

Le renforcement de l'accompagnement du secteur passera notamment par :

- une mise en application et un suivi du cadre d'évaluation des formations : i) au niveau des bénéficiaires, il faudra systématiser la restitution des formations, la production des rapports, la mise à disposition des outils obtenus et l'intégration des acquis des formations dans le cahier de charges ii) au niveau de l'APIMF, systématiser le suivi de la mise en œuvre des plans d'action auprès des bénéficiaires et en tenir compte dans la participation à des formations ultérieures ;
- un renforcement des capacités financières de l'APIMF, par i) la recherche d'autres partenariats (ceci pourra faciliter la mise en œuvre des mécanismes de financement) ii) les contributions des IMF iii) les prestations de services...
- la tenue de la table ronde des PTF qui pourra être facilitée par le retour des bailleurs du fait de la normalisation progressive du climat socio-politique ;
- un renforcement des capacités en ressources humaines ;
- un rapprochement avec les PST, par i) la mise en œuvre d'un programme de renforcement de capacités adapté à leurs besoins et ii) la mise en place d'un cadre de concertation périodique.

### **Au niveau micro**

### **Recommandation 6 : renforcer les PSF dans la couverture géographique et la fourniture des services aux populations à faible revenu :**

- étendre les appuis aux autres régions défavorisées
- poursuivre les appuis pour le développement des produits adaptés initiés avec PROSPERER, FORMAPROD et AROPA
- poursuivre le renforcement de capacités des IMF, afin de faciliter leur déploiement dans les nouvelles régions
- développer le mobile banking/ branchless banking pour réduire les coûts d'opération
- mettre en place un cadre de concertation des IMF au niveau régional pour échanges d'expériences, discussions sur les problèmes communs, mutualisation le cas échéant de certaines activités (formations-communication-gestion du crédit...)
- mettre en place un cadre de concertation entre les Banques et les IMF : le renforcement de l'articulation Banques-PSF facilitera un peu plus la collaboration, notamment en matière de conditionnalités des refinancements
- développer des mécanismes de mobilisation de l'épargne en s'inspirant de l'expérience des autres IMF et des autres pays
- développer des services non financiers (micro assurance, assurance santé) en complément des services financiers
- orienter les bénéficiaires CAE ayant des capacités et opportunités avérées vers d'autres produits ou projets, afin de promouvoir davantage leur épanouissement.

### **Recommandation 7 : améliorer/ consolider les appuis de PROSPERER**

**La collaboration avec PROSPERER mérite d'être poursuivie les années à venir. Quelques aménagements pourront être apportés aux produits :**

- plus de flexibilité dans la définition des produits : tenir compte des besoins intrinsèques exprimés par les membres au sein des groupes ; ceci favorisera la diversification des activités, et contribuera à améliorer leur rentabilité pour les membres ;
- mettre en place un cadre structuré permettant d'orienter les bénéficiaires vers d'autres produits au sein des IMF, au fur et à mesure que leurs conditions économiques s'améliorent; les appuis de PROSPERER leur serviront ainsi de « tremplin », afin d'intégrer graduellement le portefeuille et la clientèle classique des IMF ;
- mettre en place i) une stratégie de communication appropriée aux MER et aussi ii) une politique de crédit qui valorise notamment la solidarité des groupes et l'activité exercée. Ceci devra se faire dans un cadre concerté avec toutes les parties prenantes (PROSPERER, IMF, MER...);

- définir une plate-forme d'organisation des GVEC par l'ensemble des parties prenantes (PROSPERER, GVEC, IMF...), afin de convenir d'accord parties de l'approche la mieux indiquée ;
- étendre l'appui aux GVEC à une échelle plus grande : ceci permettra notamment de relever i) les GVEC performantes ii) les moyennes et iii) les moins performantes. Cette expérience permettra d'identifier les raisons des performances à capitaliser à l'avenir, et des contre-performances à corriger.