

**Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP)**  
**Projet d'amélioration et de Développement Agricole dans le Nord Est**  
**(PADANE)**  
**Financement FIDA**

**Aide-mémoire**

**Mission d'examen de la prolongation du PADANE**  
**Composante finances rurales**

1. La mission d'examen de la prolongation du PADANE relative à la composante Finances rurales s'est tenue à Madagascar entre le 22 mars et le 7 avril 2004. La mission a été réalisée par M. Pierre Larocque, expert en microfinance. Il a été accompagné au cours de la mission de Mme RASOARIMALALA, Saholy, responsable des finances rurales au MAEP et de M. RANDRIATSOTSY, Miguel, agent technique de l'AGEPMF. Lors de la mission, l'équipe a pu rencontrer la direction du PADANE et des responsables de d'autres composantes du projet. La mission a aussi tenu des rencontres avec les dirigeants de l'Union des OTIV de la SAVA, ainsi qu'avec son personnel et tout particulièrement avec son directeur des opérations. La mission a également consulté des représentants de DID, des représentants de la CSBF, le secrétaire exécutif de l'AGEPMF et la secrétaire exécutive de l'APIFM.
2. Le mandat de la mission était, d'une part, de réaliser un diagnostic du réseau et d'autre part, d'identifier les actions d'appui à mener afin d'assurer la pérennité du réseau et ce pour 2004 et éventuellement pour 2005. La mission a cru bon d'adopter une démarche participative et d'amener l'ensemble des intervenants autour d'une même table, afin, d'une part, de s'entendre sur le diagnostic et identifier les besoins d'appui pour 2004 et pour 2005, mais aussi pour solutionner les problèmes de compréhension en ce qui a trait aux orientations pour le désengagement du projet en cette dernière étape d'intervention. C'est ainsi que la mission a réuni des représentants du Conseil d'administration de l'Union, son Directeur des Opérations, le Coordonnateur national des réseaux OTIV à Madagascar, rattaché à DID, le Directeur Adjoint du PADANE et les membres de la mission, afin d'établir un consensus sur les orientations à prendre et les actions à mener. La mission remercie l'ensemble des intervenants pour la qualité de leur collaboration et pour leur volonté d'arriver à des positions communes concernant l'exécution de la composante Finances rurales.
3. La mission a pu constater que la composante avait atteint des résultats très appréciables et qu'il était primordial de prendre les mesures nécessaires pour conserver ces acquis. Toutefois, certains aspects demeurent fragiles et représentent un risque par rapport à la pérennité du réseau et des services qu'il offre à la population cible.

SITUATION DU DEVELOPPEMENT DU RESEAU

4. Comme prévu, le réseau a mis en place 14 OTIV fonctionnelles, de plus il a bénéficié de d'autres financements qui lui ont permis de créer quatre autres OTIV. Un point de services a également été mis en place et il est rattaché à l'OTIV de Sambava. À la fin de l'année 2003, le réseau comptait 15 363 membres (87% de l'objectif), dont 35% de femmes. Le taux de pénétration n'est que de 3,8%. Il est donc possible pour le réseau d'accroître ses effectifs, malgré la faible densité de la population.

SITUATION DE LA RENTABILITE DES CAISSES

5. Les performances des OTIV sont variables. Toutefois, 15 des 19 points de services ont enregistré des surplus. Dans l'ensemble, les OTIV dégagent donc un surplus de plus de 800

millions fmg. Par conséquent, l'autonomie financière des OTIV est de 155%<sup>1</sup>. Trois des quatre caisses connaissant des problèmes ont peu de membres et un niveau très bas d'actifs. Elles n'ont donc pas un volume suffisant d'activités pour atteindre le seuil de rentabilité. Une de ces OTIV, celle de d'Ampohibe devra être éventuellement fermée, car son manque de performance chronique est associé à un manque de gouvernance notoire. La direction de l'Union croit qu'un plan de redressement peut être appliqué pour les trois autres caisses. Le taux de capitalisation globale à 15,8% est satisfaisant et assure pour les épargnants la sécurité de leurs dépôts.

#### SITUATION DE LA GOUVERNANCE ET DE LA GESTION DES CAISSES

6. La qualité de la gouvernance est également variable. Les dirigeants rencontrés ont en général montré une volonté d'assurer une bonne gestion de leur caisse et un sentiment d'appartenance au réseau. Trop souvent, les statuts et règlement, les procédures et les politiques ne sont pas appliquées adéquatement dans la plupart des caisses. Peu de formations ont été données aux dirigeants et avec le renouvellement des organes plusieurs dirigeants n'ont pas reçu de formation pour assumer leurs responsabilités. Il n'y a pas non plus au sein du réseau un responsable de la formation qui, en plus de dispenser la formation, permettrait à l'Union d'avoir un lien soutenu avec les dirigeants. Le réseau avec l'ajout d'un tel agent pourrait régler lui-même les problèmes de gouvernance à la base. Un effort marqué a été fait pour appliquer les recommandations du rapport d'audit qui a été réalisé pour chacune des caisses. La situation reste fragile et doit demeurer une des priorités du réseau.

7. À la fin de chaque mois, dans la plupart des caisses, les agents de suivi de l'Union sont obligés d'effectuer les opérations comptables de fermeture. L'audit a déjà noté que cela va à l'encontre des règles de contrôle interne. De plus, ces agents accordent une grande partie de leur temps à ces opérations comptables, ce qui les empêche d'assumer convenablement le reste de leurs attributions, entre autres, celles de faire le suivi du crédit. Le réseau doit trouver les mesures nécessaires afin de mettre fin à cette pratique (ex : prime au gérant en mesure d'effectuer les opérations).

#### SITUATION DES PRODUITS FINANCIERS DES CAISSES

8. Le réseau n'a pas atteint ses objectifs d'épargne en 2003 (51% des objectifs), quoique le volume d'épargne à la fin de 2003 était de près de 20 milliards de fmg. Toutefois, le réseau a retrouvé le volume d'épargne de 2001. On sait que le niveau d'épargne avait chuté de façon drastique en 2002. L'épargne moyenne par membre est d'environ 50% moindre que la moyenne prévue aux objectifs.

9. À la fin de 2003, la rétrocession de l'épargne en crédit n'est que de 12%, pour un encours de crédit de 2,8 milliards de fmg<sup>2</sup>. Il faut mentionner qu'un moratoire sur le crédit est appliqué depuis juillet 2003, car les taux de retard sur prêts étaient trop importants. Plus de 89% des encours de crédits à la fin 2003 concernaient des activités productives, dont 42% pour le financement direct d'activités agricoles, principalement pour la production de vanille que ce soit à travers la ligne de crédit attribuée par le PADANE ou par des crédits à partir des fonds propres du réseau.

---

<sup>1</sup> L'autonomie financière se calcule par le rapport entre les revenus d'intérêt et d'opération sur les charges financières et d'opération en excluant les revenus exceptionnels, les subventions et les charges exceptionnelles. Ce rapport doit être d'au moins 100%.

<sup>2</sup> La situation de l'encours de crédit n'est pas tout à fait révélateur des efforts de crédit, puisque le crédit est cyclique dans le réseau et la situation de fin d'année représente un des niveaux les plus bas. Par exemple, l'encours de crédit en juillet était de 5,2 milliards fmg, soit un niveau de reconversion de 48,8%.

10. Les taux de délinquance étaient très élevés à la fin de 2002. Des efforts importants de recouvrement ont été faits. Les soldes des prêts délinquants de plus de 90 jours sur l'encours de crédit n'étaient plus que de 7% à la fin 2003. Toutefois, en plus des efforts de recouvrement, le réseau a procédé à la radiation d'un volume important de crédit. Le montant des radiations a été de 377,5 millions fmg, soit 14,5% de l'encours. Par contre, si l'on se fie à l'expérience antérieure, une partie de ces crédits peut être récupérée, même s'ils ont été radiés. **Le réseau n'a toutefois pas démontré sa capacité de maîtriser le crédit. Ceci constitue sans aucun doute un risque par rapport à la pérennité du réseau.** En effet, le réseau s'apprête à relancer le crédit pour la campagne 2004. Le réseau est sensé avoir pris les mesures nécessaires (ajout d'un responsable du crédit) afin de mieux contrôler l'octroi et les remboursements. Les agents de suivi doivent également se rendre plus disponibles.

11. En période de désengagement, il serait nécessaire qu'une révision de l'offre de produits soit faite, afin d'intégrer les produits, développés grâce aux lignes de crédit du projet, à l'offre de produit standard du réseau. Le produit GPPV connaît un grand succès, toutefois, les produits GCV et AGRF répondent moins bien à la demande. Les crédits pour la vanille devraient être harmonisés pour ne conserver qu'un seul type, regroupant les facteurs de succès des deux modèles actuels. Le produit GCV peut-être maintenu dans les localités où il répond à un besoin et le modèle Caisses féminines convient mieux que les crédits AGRF actuellement offerts. Si les conditions favorables sont en place avant la fin du projet<sup>3</sup>, il reste à expérimenter les produits pour les équipements des usagers de l'eau (EUA). Une autorisation du PADANE sera nécessaire pour utiliser ces lignes de crédit pour d'autres utilisations que celles prévues au départ. Par ailleurs, il sera nécessaire de mener des réflexions afin d'intégrer éventuellement une partie des opérations des Caisses féminines aux caisses de base.

#### STRUCTURATION DE L'UNION

12. L'Union des OTIV de la SAVA a été créée en 2001. En 2002, DID opérateur du projet transférait la gestion de l'Unité de promotion à l'Union. Afin d'assurer un désengagement progressif, un protocole d'entente fixait les conditions de ce transfert de responsabilités. Malgré le dépôt d'une demande d'agrément en 2001 et par la suite, la transmission de réponses aux exigences ou aux demandes de la CSBF, le réseau n'a toujours pas eu de réponse favorable pour son agrément.

#### LA GOUVERNANCE DE L'UNION

13. La situation à la fin de 2002, avait requis un plan de redressement. Le coordonnateur national des réseaux OTIV avait alors formulé et appliqué un plan de redressement qui a porté ses fruits, puisque le réseau en 2003 a plus ou moins retrouvé la situation dans laquelle il était en 2001.

14. L'application du protocole d'entente entre l'Union et DID a fait l'objet de mésententes importantes entre les deux parties. Plusieurs raisons expliquent cette situation : (1) dans plusieurs cas, le conseil d'administration n'a pas respecté, non seulement, les règles établies entre les deux parties, mais également celles fixées par les statuts et règlements et les procédures administratives régissant le réseau, (2) un conflit ouvert est survenu entre DID et le président du CA au sujet d'indemnité que ce dernier n'aurait pas remise à l'Union comme convenu, (3) les dirigeants de l'Union n'ont pas l'impression que DID est à l'écoute de leur demande, manque de transparence et ne les consulte pas sur les orientations du projet. Le président avait donc tout intérêt à rallier l'opinion des autres membres du CA sur ce dernier aspect pour confondre ses propres agissements. Suite à une résolution prise par les autres membres du CA, au cours de la mission, des représentants du CA ont signifié au président

---

<sup>3</sup> Disponibilité des équipements requis chez les fournisseurs dépendant de la capacité de CDD d'encadrer les producteurs afin de formuler des demandes.

qu'il était suspendu de ses fonctions en application de la recommandation du Comité de Contrôle de l'Union. Cette prise de position du CA devrait accroître les chances de l'Union d'être gérée selon les principes de bonne gouvernance. Il faut dire que les conflits entre l'Union et DID ont débuté sur un désaccord entre les parties au sujet du maintien ou du renvoi du directeur des opérations de l'époque. D'autre part, les modes de désengagement de DID ont été révisés et devraient permettre une collaboration entre les deux partenaires. **La gouvernance de l'Union demeure néanmoins un risque en vue d'une complète autonomie d'où la nécessité de conserver des mécanismes assurant un suivi et contrôle du réseau au cours des prochaines années.**

15. La mission a noté qu'aucun programme de formation spécifique aux dirigeants de l'Union n'avait été formulé et ni appliqué, afin que ces derniers assument leur rôle et responsabilités qui sont substantiellement différents de ceux de dirigeants de caisses.

#### LA RENTABILITE DE L'UNION

16. En 2003, l'Union a enregistré un déficit de 57,6 millions de fmg et le niveau d'autonomie financière a été de 94,6%. Ces résultats sont très encourageants compte tenu que l'Union a dû supporter le manque à gagner des caisses féminines en 2003 et que la politique de cotisation des caisses à l'Union n'avait pas encore été mise en place. Considérant ces facteurs, il est possible de penser que l'Union pourra enregistrer des surplus en 2004. Par ailleurs, la mission à recommander de revoir l'application du mode de cotisation, afin que les caisses soient averties en début d'année des sommes qui seront exigées pour ne pas perturber le budget des caisses en fin d'année, ayant à faire face en fin d'exercice financier à une dépense importante. À plus long terme, l'Union aurait intérêt à baser davantage ses revenus sur la cotisation (en 2004 : 30%), plutôt que sur les revenus de placement qui peuvent être variables.

#### LES SERVICES OFFERTS PAR L'UNION

17. Compte tenu de l'ampleur du réseau de la SAVA, l'Union compte plus ou moins le maximum d'agents pour assurer les services aux caisses. Comme déjà mentionné, il est nécessaire de revoir le travail des agents de suivi afin de les libérer des tâches comptables réalisées à la place des caisses. De plus, la direction de l'Union reconnaît elle-même que les agents de suivi non pas toujours une attitude de collaboration avec les dirigeants et les employés des caisses. Il a été également recommandé d'ajouter un poste pour assurer la formation des dirigeants des caisses, non seulement pour dispenser les formations afin de renforcer leur capacité à assumer leur rôle, mais pour créer des liens entre l'Union et ses caisses de base autres que ceux de contrôle. La gestion des liquidités des caisses répond aux besoins et se fait adéquatement. Par manque de personnel, l'Union n'a pas pu procéder aux inspections des caisses tel que prévu. Un nouvel agent a été ajouté récemment à ce service.

18. Le taux de rotation du personnel des caisses et de l'Union a été de 35% en 2003. **Ce taux de rotation est très élevé et constitue un élément de risque important pour la pérennité du réseau.**

19. L'informatisation du réseau n'a pas été réalisée comme prévu. Le projet d'implanter le logiciel transactionnel bancaire SAF de DID n'a pas été réalisé, car son introduction représentait des coûts beaucoup plus élevés que ceux prévus au budget. Le logiciel pour le système informatisé de gestion des informations (SIG) a été implanté. Toutefois, des problèmes de fonctionnement sont survenus et le personnel responsable de sa gestion a quitté le réseau. Il est maintenant nécessaire de le relancer.

## L'ASSISTANCE TECHNIQUE AU RESEAU

20. DID a su mettre en place, le réseau des OTIV de la SAVA et d'en assurer la viabilité. Les résultats sont là pour le démontrer et dans ce sens DID a su répondre aux attentes et mener le projet comme convenu. Toutefois, DID n'a pas été en mesure d'assurer un désengagement harmonieux. Il n'y a pas eu suffisamment d'efforts d'accorder sur l'habilitation des dirigeants que ce soit ceux des caisses ou de l'Union. Le réseau n'a pas en main les outils de formation nécessaires pour perpétuer la formations des dirigeants des caisses. Pratiquement aucune formation spécifique a été dispensée aux dirigeants de l'Union, sinon quelques formation sur le tas selon les dossiers. Malgré le transfert de responsabilités en 2002, DID a présenté des programmes de travail confondant les activités du réseau et celles de l'appui au réseau sans consulter les représentants de l'Union. Ces plans de travail donnent l'impression que seul DID est responsable des activités assumées par l'Union. Certaines préoccupations de l'Union ne se sont pas retrouvées dans ce plan de travail (participation aux formations nationales, renouvellement partiels des équipements du réseau, besoin d'aménagement des caisses). Mais surtout, les dirigeants de l'Union pensent que DID manque de considération à l'égard, de transparence et ne les consulte pas. DID aurait dû revoir son rôle au moment du transfert de responsabilité et partager davantage l'exécution du projet avec l'Union.

21. L'avenant No 1 au contrat avec DID, signé le 9 février 2002 mentionnait une prolongation de 12 mois, cependant les annexes faisant partie intégrale de l'avenant prévoyait des budgets jusqu'à la fin de l'année 2003. Il n'y a donc plus de lien contractuel au moins depuis la fin de 2003.

22. Le transfert de responsabilités a été fait et un protocole a été établi afin que le transfert soit progressif. Ce protocole d'ailleurs répondait à la situation. Son application a été difficile pour les raisons déjà invoquées de conflits latents, de non-respect des règles et de manque de consultation et transparence de DID, particulièrement important en phase de désengagement. Pour le transfert de compétences un diagnostic de la situation a été établi. Toutefois, aucun programme formel n'est venu compléter ce diagnostic.

## LA GESTION PAR LE PADANE

23. Le PADANE a joué son rôle comme prévu dans la gestion de cette composante. L'entente initiale remettait d'ailleurs toutes les responsabilités de réalisation entre les mains de DID. Par ailleurs, étant informé des tensions qui existaient entre le réseau et DID et des difficultés de désengagement que connaissait l'opérateur, le PADANE a accepté de changer les règles du jeu en introduisant dans son PTBA de 2004, une programmation inspirée par les demandes du réseau plutôt que par celles de DID. Le projet reprenait ainsi une partie des responsabilités confiées à DID à l'attente initiale, puisqu'une partie seulement des financements du projet devait transiter par DID. Le PADANE n'a pas non plus informé l'opérateur de cette modification, mais en mars 2004, a plutôt demandé à DID de reporter tous ses engagements jusqu'à nouvel ordre, afin de profiter des avis de la présente mission avant de prendre des engagements.

## CONCLUSIONS SUR LA GESTION DE PROJET

24. En cette phase de désengagement et de recherche d'autonomie pour le réseau, l'objectif primordial de tous les intervenants et de conserver les acquis du projet qui sont substantiels. Le réseau en fin 2004 sera très fragile et tous s'accordent pour reconnaître son besoin de rattachement, afin d'assurer un suivi, un encadrement et de l'assistance technique ponctuelle. Même si l'AGEPMF donnait son approbation pour intégrer le réseau des OTIV de la SAVA dans sa programmation, cela ne pourrait pas se faire avant 2006. Toutefois, il est possible que l'AGEPMF puisse assurer un suivi en 2004 et 2005 financé par le PADANE. Par ailleurs, il

faut bien être conscient que l'AGEPMF peut émettre des avis, mais dans aucun cas, n'a pour rôle de fournir de l'assistance technique. Conséquemment, le projet doit trouver des moyens temporaires pour que le réseau puisse bénéficier d'appui technique avant 2006. Malgré un besoin de revoir les mécanismes d'encadrement, DID demeure pour 2004 la seule alternative valable pour assurer ce mandat. Pour 2005, DID veut mettre en place une cellule de services en commun pour l'ensemble des réseaux OTIV, dans le cas d'une prolongation de projet, il serait alors approprié que le PADANE établisse une entente avec cette cellule pour bénéficier de l'expertise des autres réseaux OTIV du pays. Par ailleurs, outre ces mécanismes d'appui, le PADANE pour 2004 et 2005 peut prendre directement entente avec l'Union pour lui transférer des budgets afin de défrayer certains coûts de formation, d'achat d'équipement et pour lui remettre directement certaines subventions de fonctionnement. Le PADANE peut également prendre entente auprès d'organismes oeuvrant à Madagascar, afin que les dirigeants et le personnel du réseau puissent bénéficier des services de formation ou autres. Il est néanmoins nécessaire que le PADANE reprenne une partie de l'exécution du projet et demande à DID d'agir plutôt comme assistant technique qu'opérateur exclusif de la composante.

#### PROGRAMMATION DE 2004

25. Le premier avril dernier, l'ensemble des intervenants réunis autour d'une même table, ont convenu de faire une proposition pour une programmation révisée pour 2004. Cette programmation inclue des activités de formation pour les dirigeants et le personnel, de l'assistance technique pour le suivi et l'encadrement et pour des appuis ponctuels, des achats d'équipement et le financement du manque à gagner du programme des caisses féminines et pour faciliter l'introduction d'un agent responsable de la formation. Cette rencontre a permis de formuler une proposition d'avenant au PTBA de 2004. Le budget proposé pour 2004 est de 1,052 milliards de fmg, ce qui est légèrement en dessous du reliquat au budget du projet. Près de 60% de ce budget seront versés directement à l'Union, 30% à DID et 10% à d'autres intervenants. Outre la révision du PTBA pour 2004, le PADANE devra également signer un avenant avec DID sur ces nouvelles bases. Parallèlement, afin d'enlever toutes ambiguïtés, le réseau OTIV devra pour sa part présenter son propre plan de travail pour 2004, celui du PTBA révisé ne concernant que les besoins d'appui. DID doit d'ailleurs appuyer le réseau dans la formulation de ce nouveau plan de travail. De plus, suite aux discussions, il a été convenu d'apporter certaines modifications au protocole d'entente entre DID et l'Union, afin de faciliter les relations. Les deux parties doivent travailler sur une proposition commune à présenter à leur instance décisionnelle.

#### PROGRAMMATION DE 2005

26. Compte tenu de la fragilité du réseau et de l'impossibilité d'intégrer ses activités à celle de l'AGEPMF en 2005, les propositions pour une programmation éventuelle pour 2005, comportent plus ou moins le même type d'activités, c'est-à-dire des financements pour le suivi et l'encadrement (cette fois par une cellule de services en commun des OTIV à Madagascar), d'assistance technique, un suivi par l'AGEPMF, des activités de formation, d'achat d'équipement et d'investissement pour certaines améliorations locatives dans les caisses. Les besoins seront précisés au rapport de mission. Le budget nécessaire pour réaliser les activités de 2005 serait d'environ un milliard de fmg.

#### CONCLUSION

27. Le projet a certainement à son actif des réalisations très appréciables. En situation d'après projet, la région compte 19 points de services financiers de proximité, plus de 15 000 personnes bénéficient de ces services, l'épargne s'élève à 20 milliards et les produits offerts sont dans une grande majorité accordés pour des activités productives et particulièrement agricoles. Sans pouvoir en mesurer l'importance, les témoignages reçus des dirigeants

interrogés des caisses montrent que les services offerts ont des impacts certains sur le besoin de sécuriser l'épargne, l'élimination de la vente sur pieds des produits agricoles et plus spécifiquement pour la vanille et la croissance des revenus et donc des conditions de vie des familles.

28. Il existe toutefois des risques de perdre les acquis. Les principaux risques sont constitués par : (1) la maîtrise du crédit pour laquelle le réseau n'a pas montré sur une longue période sa capacité de le contrôler, (2) la gouvernance et plus spécifiquement celle de l'Union, (3) la rotation du personnel qui est importante dans le réseau et peut provoquer son instabilité et (4) la nécessité de renouveler des équipements pour assurer la poursuite des activités principalement celles de l'Union.

29. Les propositions de la mission visent à atténuer ces risques. Elles prévoient un rattachement temporaire pour 2004 et 2005, afin d'assurer un suivi, un encadrement et des appuis techniques, un mécanisme de gestion de crise, l'audit du réseau, de la formation pour les dirigeants et le personnel, des mesures de renforcement pour appuyer les dirigeants des caisses, l'intégration des services dont ceux des caisses féminines à l'offre de services du réseau, la consolidation des outils de gestion, le renouvellement des équipements.

30. La mission est particulièrement satisfaite de la volonté de l'ensemble des intervenants d'avoir consenti à travailler en commun à solutionner les problèmes relationnels que connaissait le projet pour cette composante et d'avoir fait les compromis nécessaires pour assurer que le projet se poursuive dans de bonnes conditions.