

MADAGASCAR

**RENDRE L'ACCÈS POSSIBLE :
RAPPORT DE DIAGNOSTIC DE
L'INCLUSION FINANCIÈRE**

2017

CE RAPPORT A ÉTÉ REDIGÉ PAR LE CENTRE POUR LA RÉGLEMENTATION ET L'INCLUSION FINANCIÈRE (CENFRI) EN COLLABORATION AVEC CETHER

AUTEURS

Mia Thom, Christine Hougaard, Barry Cooper, Jaco Weideman, Masiwa Rusare et Antonia Esser

Assistance-pays et coordination des parties prenantes : Afi Agokla-Dzogbedo, Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU)

PARTENARIAT POUR UN OBJECTIF COMMUN

L'initiative *Making Access Possible* – MAP (Rendre l'Accès Possible) est une initiative multi-pays visant à appuyer l'inclusion financière à travers un processus de diagnostic pays basé sur des preuves et le dialogue entre parties prenantes. Ce processus conduit à l'élaboration d'une Feuille de route identifiant les principaux moteurs de l'inclusion financière ainsi que les actions recommandées. Par le biais de la conception du MAP, le renforcement et la concentration du dialogue national de développement portant sur l'inclusion financière sont visés. Le projet global vise l'engagement avec diverses autres plateformes internationales et entités ayant un impact sur l'exclusion financière, en exploitant les preuves regroupées dans le pays. La méthodologie et le processus MAP a été conjointement développé par le FENU, FinMark Trust (FMT) et Cenfri pour favoriser la croissance inclusive du secteur financier.

Au niveau du pays, les partenaires-clés du MAP collaborent avec le gouvernement, d'autres parties prenantes et des bailleurs de fonds afin d'établir un processus inclusif et holistique. Le MAP Madagascar a été financé par FinMark Trust et produit par Cenfri.

Le présent document présente les résultats complets du diagnostic qui alimente la Feuille de route développée en collaboration avec le Comité de pilotage du MAP Madagascar. Il formera la base de la stratégie nationale de l'inclusion financière à Madagascar.

REMERCIEMENTS

Les auteurs tiennent à exprimer leur gratitude à tous ceux qui nous ont aidés à élaborer le présent rapport.

La Coordination Nationale de la Finance Inclusive (CNFI) au sein du Ministère des Finances et du Budget, bien représentée par Mme Tiana Ramparany Ramanarivosoa, a fourni des conseils et assistances tout au long du processus de recherche. Les autres membres du Comité de Pilotage du MAP, entre autres le Ministère des Finances et du Budget, la Banque Centrale de Madagascar et la Commission de Supervision Bancaire et Financière (CSBF), ont également apporté des retours et contributions majeures à nos conclusions. La représentante du FENU à Madagascar, Mme Afi Agokla-Dzogbedo, et Mme Nikki Kettles de FinMark Trust, ont fourni des avis et une assistance cruciale tout au long du processus MAP. L'équipe du Finances, Technologies, Human Resources and Management (FTHM) conduite par Alain Pierre Bernard et appuyé par Ramy Razafindralambo et Mialy Randriamifidimanana, ont fourni une assistance précieuse : organisation d'innombrables entrevues, la conduite des recherches, l'organisation d'évaluations mystères et en nous renseignant sur Madagascar et de sa population.

Enfin, nous tenons à remercier toutes les personnes que nous avons rencontrées issues du gouvernement, les prestataires de services financiers, les organisations professionnelles, les fournisseurs de technologie, les opérateurs de télécommunications et les partenaires au développement pour leur temps, leurs points de vue cruciaux qui ont guidé cette étude et leurs efforts permettant d'étendre l'accès aux services financiers des personnes exclues.

Table des matières

Liste des abréviations et acronymes	vi
Le MAP en chiffres	viii
Le MAP en bref.....	1
À propos de l'initiative MAP	1
1. Pourquoi l'inclusion financière ?	3
2. Où se situent les lacunes ?	6
2.1. Réalités du consommateur et du pays	6
2.2. Utilisation des services financiers	9
2.3. Prestation de services financiers	13
2.4. Paramètres règlementaires	18
2.5. Besoins et priorités en matière financière	19
3. Comblent les lacunes	21
3.1. Paiements pour la résilience et le commerce	22
3.1.1. Pourquoi est-ce important ?	22
3.1.2. Sources de la problématique	23
3.1.3. Que peut-on faire ?	30
3.2. Épargne pour gérer les chocs et constituer un capital productif	36
3.2.1. Pourquoi est-ce important ?	36
3.2.2. Sources de la problématique	38
3.2.3. Que peut-on faire ?	41
3.3. Crédit ciblé pour étendre les possibilités économiques	43
3.3.1. Pourquoi est-ce important ?	43
3.3.2. Sources de la problématique	44
3.3.3. Que peut-on faire ?	49
3.4. Opportunités d'assurance de niche pour la résilience et la productivité	51
3.4.1. Pourquoi est-ce important ?	51
3.4.2. Sources de la problématique	51
3.4.3. Que peut-on faire ?	54
3.5. Renforcement des politiques, réglementations et institutions d'inclusion financière	55
3.5.1. Pourquoi est-ce important ?	55
3.5.2. Sources de la problématique	55
3.5.3. Que peut-on faire ?	57
4. Priorités d'action	61
Annexe A : Le rôle des divers services financiers en rapport à la lutte contre la pauvreté et la croissance	66
Annexe B : Statistiques de consommation	68
Annexe C : Vue d'ensemble de la réglementation	70
C.1. Contexte du système juridique malgache	70
C.2. Environnement législatif et réglementaire des services financiers à Madagascar ..	71
C.2.1. La loi sur la Banque Centrale	72
C.2.2. La loi sur les établissements de crédit	72

C.2.3.	La loi sur la microfinance	75
C.2.4.	La loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux	77
C.2.5.	La loi sur la CEM	79
C.2.6.	La loi sur les signatures électroniques.....	80
C.2.7.	Le cadre de protection des consommateurs	80
C.2.8.	La loi sur la monnaie électronique	83
C.2.9.	La loi sur les assurances.....	84
Annexe D : Exigences prudentielles		86
Annexe E : Liste des entités et personnes consultées.....		87
Annexe F : Liste de lois et réglementations.....		89
Bibliographie.....		92

Liste des tableaux

Tableau 1.	Résumé des recommandations d'interventions publiques et privées	6
Tableau 2.	Qu'est-ce qui est régulé où, par qui ?	19
Tableau 3.	Lacunes dans la couverture des besoins fondamentaux.....	21
Tableau 4.	Résumé de l'impératif des paiements.....	22
Tableau 5.	Récapitulatif de l'impératif de l'épargne.....	36
Tableau 6.	Principaux établissements d'épargne	38
Tableau 7.	L'impératif du crédit récapitulé	43
Tableau 8.	Principaux fournisseurs de crédit	44
Tableau 9.	Typologie des IMF à Madagascar.....	50
Tableau 10.	Législation non appliquée	56
Tableau 11.	Législation non appliquée	58
Tableau 12.	Inventaire des opportunités essentielles en rapport aux besoins et aux lacunes relevées	62
Tableau 13.	Résumé des recommandations d'interventions publiques et privées	65
Tableau 14.	Statistiques du marché cible.....	68

Liste des figures

Figure 1.	Approche de l'initiative MAP	1
Figure 2.	Détresse financière parmi les personnes utilisant et n'utilisant pas de services financiers	4
Figure 3.	Pourcentage d'adultes exerçant divers types d'exploitation agricole ayant été exposés à un choc au cours des 12 derniers mois.....	7
Figure 4.	Continuum d'accès à Madagascar, une comparaison régionale	9
Figure 5.	Comparaison du continuum d'accès selon le lieu, le sexe et la catégorie de revenus	10
Figure 6.	Continuums d'accès aux produits.....	11
Figure 7.	Produits utilisés pour les différents besoins financiers à Madagascar	12
Figure 8.	Services financiers formels : points de vue des clients.....	13
Figure 9.	Vue d'ensemble des prestataires	14
Figure 10.	Qui fournit quoi à qui ? Vue d'ensemble de la base client des principales catégories de prestataire.....	15
Figure 11.	Orientation client par type de prestataire, niveau de revenus et localisation.....	16
Figure 12.	L'utilisation de cash dans les paiements et les transactions	23
Figure 13.	Croissance des comptes de paiement	24
Figure 14.	Fréquence de l'utilisation des différents types d'instruments de paiement.....	24
Figure 15.	Fréquence des réceptions d'envois de fonds sur l'ensemble des marchés cibles.....	25
Figure 16.	Nombre d'adultes ayant recours aux différents types de produits de microfinances et bancaires.....	25
Figure 17.	Nombre de points d'accès pour 100 000 adultes SADC vs. Madagascar	26
Figure 18.	Le système de paiement de Madagascar.....	29
Figure 19.	Réseau de distribution.....	38
Figure 20.	Utilisation de l'épargne à travers les diverses tranches de revenu	39
Figure 21.	Nombre d'agriculteurs et de MPMes ayant emprunté à une IMF ou banque	44

Figure 22. Raisons en faveur et contre le fait d'emprunter de l'argent	45
Figure 23. Stratégies d'adaptation face aux différents types de risques	51
Figure 24. Continuums de l'accès au marché	69

Liste des encadrés

Encadré 1. Contraintes de données et interprétation	2
Encadré 2. Typologie des IMF.....	15
Encadré 3. Enterprise medical services at a glance	17
Encadré 4. Graphique alimentant la Section 3.1.2	23
Encadré 5. Vue d'ensemble du système de paiement de Madagascar.....	28
Encadré 6. Critères de sélection pour un switch adapté à l'usage	30
Encadré 7. Rester liquide : rôle de l'appui à la compensation de la liquidité.....	35
Encadré 8. Graphiques et tableaux alimentant Section 3.2.2	38
Encadré 9. Graphiques et tableaux alimentant Section 3.3.2	44

Liste des abréviations et acronymes

AFI	Alliance for Financial Inclusion (Alliance pour l'Inclusion Financière)
ARC	African Risk Capacity (Assurance pour l'agriculture au niveau de l'Union Africaine)
ARO	Assurances Réassurances Omnibranches (Compagnie d'Assurance Malgache)
ARTEC	Agence de Régulation des Télécommunications
ATM	Automated Teller Machine (voir DAB)
BCM	Banque Centrale de Madagascar
BIANCO	Bureau Indépendant Anti-Corruption
CCBG	Committee of Central Bank Governors (Comité de Gouverneurs de la Banque Centrale)
CCI	Chambre de Compensation Informatisée
CECAM	Caisses d'Épargne et de Crédit Agricole Mutuels
CEM	Caisse d'Épargne de Madagascar
Cenfri	Centre for Financial Regulation and Inclusion (Centre pour la réglementation et l'inclusion financière)
CGAP	Consultative Group to Assist the Poor (Conseil consultatif pour aider les pauvres)
CMIL	Commission Malagasy sur L'informatique et les Libertés
CNAPS	Caisse Nationale de Prévoyance Sociale
CNFI	Coordination Nationale de la Finance Inclusive
CNMF	Coordination Nationale de la MicroFinance
CPL	Ligne de traitement continu
CSBF	Commission de Supervision Bancaire et Financière
DAB	Distributeur Automatique de Billets
DFID	Department for International Development (Agence de développement internationale britannique)
FDGM	Fonds de Garantie Malgache
FENU	Fonds d'Équipement des Nations Unies
FMI	Fonds Monétaire International
FMT	FinMark Trust
FT	Financement du Terrorisme (Lutte contre le)
FTHM	Finances, Technologies, Human Resources and Management
GAFI	Groupe d'Action Financière
GaP	Gouvernement à Personne
GPF	Global Policy Forum (Forum Politique Mondial)
GPP	Garantie Partielle de Portefeuille
ID	Identity Document (Pièce d'identité)
IME	Institution de Monnaie Electronique
IMF	Institution de microfinance
ISO	International Standards Organization
KYC	Know Your Customer (connaître l'identité de son client)
LBC	Lutte contre le Blanchiment de Capitaux
MAP	Making Access Possible (Rendre l'Accès Possible [aux services financiers])
MFB	Ministère des Finances et du Budget
MGA	Malagasy Ariary
MIP	Mastercard Interface Processor
MMO	Opérateur de Mobile Money
MNO	Opérateur de Réseau Mobile (ORM)
MPME	Micro, Petites et Moyennes Entreprises
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
OIM	Organisation Internationale pour les Migrations
OTF	Opérateur de Transfert de Fonds
PaG	Personne à Gouvernement
PAOMA	Paositra Malagasy (Agence Postale Malgache)
PESF	Programme d'évaluation du secteur financier
PIB	Produit Intérieur Brut
PSF	Prestataire de Service Financier

ROE	Rendement des Capitaux Propres
RTGS	Système de Compensation et de règlement bruts en Temps réel (RBTR)
RTL	Ligne en Temps Réel
SADC	Communauté de Développement de l’Afrique australe
SAMIFIN	Service de Renseignement Financier de Madagascar
SIG	Système d’Information de Gestion
SIRESS	Système Intégré de Règlement Régional de la SADC
TEF	Transfert Electronique de Fonds
TIC	Technologie de l’Information et de la Communication
TPE	Terminal de Paiement Electronique
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UA	Union Africaine
UPU	Union Postale Universelle
US	États-Unis d’Amérique
USD	Dollar des États-Unis
USSD	Unstructured Supplementary Service Data
VIP	Visa Interface Processor
ZAR	Rand Sud-Africain
ZMC	Zone Monétaire Commune

Taux de change USD/MGA

Change de devises étrangères. La monnaie nationale de Madagascar est le Malagasy Ariary (MGA). L'équivalent en Dollar des États-Unis (USD) utilisé tout au long de ce document a été calculé en utilisant un taux de change moyen sur 12 mois (entre le 1er janvier 2016 et le 31 décembre 2016) de MGA 3 021 / USD (OANDA, 2017).

Le MAP en chiffres

Eléments clés¹

PIB de 30 trillions de MGA (10 milliards d'USD)

Population totale de 24 millions d'habitants

1,4 millions d'adultes sont en situation d'insécurité alimentaire

17 % de la population a accès à l'électricité

4 millions de personnes possèdent un portable

65 % de la population adulte sait lire et écrire

Priorités en matière d'inclusion financière

Priorité 1 : PAIEMENTS POUR LA RÉSILIENCE ET LE COMMERCE

79 % de la population adulte n'utilise pas de moyens de paiement formels

Priorité 2 : ÉPARGNE POUR FAIRE FACE AUX CHOCS ET CONSTITUER UN CAPITAL PRODUCTIF

Plus de 4,2 millions d'adultes ont subi un choc lié au climat au cours de l'année écoulée mais seulement un million d'entre eux avaient un produit d'épargne formel pour amortir le choc

Priorité 3 : CRÉDIT CIBLÉ POUR ÉLARGIR LES OPPORTUNITÉS ÉCONOMIQUES

Plus d'un million de petites entreprises et exploitations agricoles qui vendent ou gagnent au moins l'équivalent de 2 USD par jour n'ont jamais eu recours à un crédit formel

Priorité 4 : OPPORTUNITÉS D'ASSURANCES DE NICHE POUR LA RÉSILIENCE ET LA PRODUCTIVITÉ

Plus de deux millions d'adultes ont été victimes de la mort ou de la perte de revenus du principal pourvoyeur de revenus et 2,6 millions d'adultes ont fait face à des risques de santé au cours de l'année écoulée

¹ Basé sur GSMA (2015), Nations Unies (2016), Banque mondiale (2017a), Banque Mondiale (2017b) et Banque Mondiale (2017c).

Priorité 5 : **RENFORCEMENT DES POLITIQUES, DE LA RÉGLEMENTATION ET
DES INSTITUTIONS D'INCLUSION FINANCIÈRE**

Aperçu de l'accès aux finances à Madagascar

28 % des adultes ont utilisé au moins un service financier offert par un prestataire de service financier formel, mais...

...seuls **4 %** des adultes utilisent plus de deux services financiers formels

...tandis que **30 %** des adultes utilisent uniquement des services informels.

Il en résulte que **42 %** des adultes n'utilisent pas de services financiers.

Répartition de l'accès aux finances à Madagascar par marché de produit

19 % des adultes effectuent des paiements par l'intermédiaire d'un prestataire de service financier formel

15 % des adultes épargnent auprès d'un prestataire de service financier formel

13 % des adultes accèdent des comptes de crédit formels

2 % des adultes ont une assurance

Le MAP en bref

L'inclusion financière répond à un besoin réel. Les services financiers jouent un rôle essentiel dans toute économie : en premier lieu, ils permettent aux personnes de répondre à leurs besoins financiers, comme d'envoyer de l'argent, d'effectuer des transactions, de lisser leur consommation, de faire face à des chocs défavorables ou de planifier l'avenir. De manière plus générale, les services financiers permettent d'allouer de manière efficace le capital afin de soutenir les investissements et, par conséquent, la croissance économique. Ces concepts peuvent paraître abstraits, mais sont très réels pour la population de Madagascar. Comme de si nombreux pays moins avancés, la population malgache est en grande partie rurale et pauvre, et la plupart gagnent leur vie dans le secteur informel, avec peu de perspectives d'avancement économique. De plus, Madagascar fait face à des événements climatiques fréquents et sévères, de sorte que, bien qu'il possède des sols parmi les plus fertiles de la planète, la sécurité alimentaire y est une préoccupation majeure. La plupart des pauvres s'inquiètent de ne pas avoir assez à manger.

Ainsi, à Madagascar, le secteur financier joue un rôle particulièrement important dans la mesure où il peut aider les personnes à **faire face aux risques** et à les habiliter à se prendre en charge, **débloquant** ainsi **les opportunités de croissance**. Ces impératifs au niveau des ménages se retrouvent au niveau national : les services financiers peuvent être un puissant outil politique en matière de résilience, de développement et de croissance pour le pays.

Établir des priorités stratégiques pour l'inclusion. L'État malgache reconnaît le rôle de l'inclusion financière. En 2012, Madagascar a pris trois engagements en matière d'inclusion financière dans le cadre de la [Déclaration de Maya](#)². En 2013, la Stratégie nationale d'inclusion financière a été adoptée et était alors axée en grande partie sur la microfinance. Le Ministère des Finances et du Budget a maintenant demandé à ce que le MAP contribue au prochain cycle de sa politique d'inclusion financière. *Making Access Possible* (Rendre l'Accès Possible (aux services financiers)) est une initiative qui porte sur plusieurs pays et qui vise à favoriser l'inclusion financière grâce à une analyse fondée sur des données factuelles dans chaque pays. Il s'agit d'un partenariat entre le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), FinMark Trust et le Centre pour la réglementation et l'inclusion financière (Cenfri). Dans chaque pays, il associe les acteurs du gouvernement, du secteur privé et de la communauté des bailleurs pour créer un ensemble d'actions concrètes visant à élargir l'inclusion financière conformément aux réalités du pays. La méthodologie de diagnostic couvre le contexte, la demande, l'offre et la réglementation des services financiers dans le pays. Cette méthodologie permet au MAP d'analyser les obstacles et les possibilités d'inclusion financière au-delà de la seule microfinance et de définir les priorités essentielles pour la promotion de l'inclusion financière de manière à répondre aux besoins des consommateurs et servir des objectifs politiques plus larges.

Des carences à cause d'un environnement difficile. Il y a, cependant, des défis structurels qui posent des contraintes par rapport à ce rôle à jouer. Les mauvaises conditions socioéconomiques font qu'il est difficile pour la majeure partie de la population de payer des services financiers. Les faibles niveaux d'alphabétisation et le manque de familiarité avec les services financiers formels, combinés à de graves contraintes infrastructurelles et à un écosystème de paiement sous-développé, font que les prestataires formels de services financiers ont du mal à atteindre la plupart des consommateurs. Les chocs fréquents, tels que les événements climatiques, la maladie et le vol, influent davantage sur l'accessibilité financière et augmentent le risque de prêter à ces consommateurs fragiles.

Madagascar se remet également d'une période d'isolement économique relatif causé par la crise politique de 2009, qui a affecté la capacité du gouvernement à emprunter et a entravé la mise en

² La Déclaration de Maya est une initiative de l'Alliance for Financial Inclusion (AFI, Alliance pour l'inclusion financière). Elle a été lancée en 2011, au Forum Mondial sur les Politiques (FMP) tenu à Riveria Maya, au Mexique (AFI, 2017). À ce jour, plus de 80 engagements ont été pris au titre de la Déclaration de Maya.

œuvre d'actions politiques essentielles. Bien que les autorités régulatrices soient soutenues par une législation bien écrite, elles ont des difficultés à mener à bien leurs mandats.

Tout cela crée un environnement économique généralement difficile et entraîne un manque de confiance envers les structures formelles autant de la part la population que des prestataires de services financiers.

Il en résulte une situation où la plupart des Malgaches n'ont pas recours aux services financiers ou se tournent vers les membres de leurs communautés, ou utilisent de dispositifs propres pour épargner, emprunter ou faire face aux risques. Seuls 29 % des adultes sont formellement servis et 41 % n'utilisent aucun service financier. Les zones rurales sont les plus exclues et même les personnes à revenu plus élevé ne sont pas encore pleinement servies. La plupart des malgaches mènent leur vie financière entièrement en espèces. Cela signifie que les services financiers ne contribuent pas encore à la résilience aux chocs et que les petites entreprises et les entrepreneurs agricoles ne peuvent souvent pas accéder au capital requis pour soutenir la croissance économique.

Que peut-on faire pour combler ces lacunes ? L'initiative MAP constate que, en dépit de contraintes sévères, il existe des opportunités essentielles pour élargir l'inclusion financière. Ce diagnostic identifie cinq domaines prioritaires dans la mise en place d'un marché de services financiers plus inclusifs qui favorisent la résilience et une croissance inclusive :

1. *Paiements pour la résilience et le commerce* : Presque tous les adultes malgaches effectuent des paiements au quotidien, et environ la moitié d'entre eux ont régulièrement besoin de transférer de l'argent sur une certaine distance. Cependant, 81 % n'utilisent aucun instrument de paiement formel. Le manque de confiance envers les institutions financières et la compréhension limitée du fonctionnement des paiements formels se dressent en obstacles essentiels à la formalisation. En outre, les carences en infrastructures de paiement, une faible interopérabilité entre les infrastructures existantes, le manque de cas d'utilisation des paiements formels et les défis liés à la réticulation des espèces font qu'il est peu pratique et coûteux d'accéder aux paiements formels et qu'en conséquence la dépendance aux espèces subsiste. Les personnes qui ne traitent qu'en espèces ne peuvent ni effectuer ni recevoir des transferts de fonds d'urgence lorsque des chocs surviennent. Ils renoncent également à des gains d'efficacité dans la conduite d'activités commerciales, telles que l'achat de stock ou les relations avec d'autres services financiers tels que le crédit et l'épargne pour les activités commerciales. Pour s'attaquer à ces défis, il faudra un écosystème de paiement plus pratique, sûr et rentable. Cela exigera d'étendre le réseau de distribution des paiements à travers des points d'accès plus interopérables (y compris l'utilisation de l'argent mobile et des agents bancaires). Dans une société qui s'appuie sur l'utilisation d'espèces, l'élargissement de l'écosystème de paiement numérique exige d'accorder une attention particulière à une gestion efficace de la trésorerie. Enfin, il est possible d'envisager la numérisation des principales chaînes de valeur et des principaux flux de paiement, y compris les paiements de l'État.
2. *Épargne pour la résilience et la croissance* : 47 % des adultes font de l'épargne, mais seuls 15 % des épargnants économisent dans des instruments d'épargne formels. Ainsi, il existe une grande opportunité inexploitée pour le secteur financier formel d'offrir l'épargne en tant que forme de filet de sécurité, un besoin particulièrement prononcé. L'épargne peut également jouer un rôle beaucoup plus important dans la stimulation de l'investissement en appui aux opportunités économiques. L'épargne est une ressource essentielle pour les petites entreprises, mais seulement 42 % des petites entreprises épargnent de manière formelle. En outre, l'épargne réalisée par les groupes plus riches, comme les personnes en emploi formel, lorsqu'elles font l'objet d'intermédiation, peuvent être une source essentielle de capitaux. Cependant, seuls 54 % des personnes ayant un emploi et des groupes plus riches épargnent de manière formelle. L'épargne formelle reste faible en raison du manque de confiance envers les options formelles, du petit nombre de points d'accès pour les dépôts et les retraits, du fait que les produits ne répondent

pas aux besoins et de l'existence d'options informelles. Le rendement réel très faible ou même négatif qu'offre les diverses options d'épargne formelles ne compense pas les coûts supplémentaires encourus pour accéder aux produits formels par rapport aux options informelles, ce qui fait que les gens préfèrent s'en tenir à leurs moyens d'épargne traditionnels et informels. Dans de nombreuses régions rurales, les groupes d'épargne informels et l'épargne à domicile sont les seules options réelles d'épargne. Le renforcement de la supervision des institutions d'épargne, telle que certaines IMF fragiles, la CEM, la PAOMA et la CNAPS, est important pour sauvegarder l'épargne existante et renforcer la confiance de manière à attirer davantage d'épargne. L'assurance-dépôts peut également être envisagée. La promotion de partenariats entre les institutions telles que les IMF et les opérateurs de mobile money et la facilitation du modèle d'agence permettront aux produits d'épargne d'atteindre les zones rurales. Lorsque d'autres options ne sont pas faisables, il faudrait encourager la mise en place de groupes d'épargne. Il existe également des possibilités pour les institutions financières de s'associer à des groupes d'épargne informels pour garder l'épargne ou accorder des prêts.

3. *Crédit pour des entrepreneurs ciblés* : Le crédit ne représente que 13 % du PIB (Banque mondiale, 2017a) et seuls 13 % des adultes accèdent des comptes de crédit formels, pour la plupart à travers des institutions de microfinance. Le manque d'informations fiables sur la solvabilité du client, conjugué aux coûts élevés de maintien du réseau de distribution, fait que le coût d'un prêt augmente, comme le fait que l'accès des IMF au capital destiné aux prêts est limité. Les prêts dépendent également fortement des garanties dont la réalisation est fastidieuse et coûteuse en raison des limites du régime de propriété et d'une relation difficile avec le pouvoir judiciaire. En outre, les conditions de prêt peuvent ne pas correspondre aux réalités des consommateurs. Par exemple, si l'échéance du prêt agricole ne coïncide pas avec le cycle de récolte, le remboursement des prêts peut inciter les agriculteurs à récolter des cultures immatures. Dans la perspective du client, il peut être difficile d'obtenir des informations complètes sur les frais et les conditions. Ces défis appellent des interventions pour accroître l'efficacité et réduire les coûts, y compris l'accès à des informations plus fiables pour les prêteurs et les emprunteurs, ainsi que la conception de produits ciblés pour les marchés de niche tels que l'agriculture et les MPME. Un renforcement de capacités ciblé et le développement du SIG seront essentiels pour améliorer la gouvernance et répondre aux contraintes opérationnelles.
4. *Opportunités de marchés d'assurance de niche* : Au cours de l'année écoulée, 4,2 millions de personnes ont été confrontées à des risques agricoles et plus de 2 millions de personnes ont été confrontées à des risques de santé. Pourtant, seuls 2 % des adultes malgaches bénéficient d'une assurance formelle. La nature rurale de la population, la petite base d'emploi formel, la faiblesse des infrastructures et la faible empreinte du secteur financier sont autant de défis qui se posent pour la distribution de masse d'assurance et la collecte de primes. La capacité de la population à faible revenu à se payer une assurance est une contrainte importante et il s'ensuit que l'épargne, les crédits et les envois de fonds peuvent être une stratégie de gestion des risques plus efficace que l'assurance pour les consommateurs plus pauvres. Par conséquent, les assureurs se concentrent sur les entreprises et une toute petite clientèle de particuliers plus riches. Même pour les clients plus riches, cependant, la plupart des assurances sont des assurances obligatoires telles que l'assurance automobile, l'assurance-vie crédit et la couverture médicale offerte par l'employeur. Une faible compréhension de l'assurance, le manque de confiance et la pauvreté sont des contraintes qui se posent pour la plupart des formes d'adoption volontaire. À ce stade du développement du marché de l'assurance, la plus grande opportunité pour l'assurance de détail consiste à mieux exploiter les canaux de distribution alternatifs, tels que la bancassurance et l'assurance mobile, ainsi qu'à garantir que les assurances obligatoires apportent de la valeur au client. Cela nécessite un cadre juridique qui autorise explicitement une distribution alternative et offre un recours aux consommateurs. Il existe également dans la chaîne de valeur agricole des opportunités ciblées pour fournir une assurance aux associations, aux transformateurs agricoles ou à d'autres points d'agrégation pour les petits agriculteurs ou à travers les IMF qui prêtent aux

principales filières. L'ampleur du risque agricole fait qu'il est impératif d'avoir une stratégie de gestion des risques au niveau national, y compris les interventions d'assurances souveraines telles que la Capacité de Risque Africaine (ARC).

5. *Renforcer les autorités politiques et régulatrices* : La législation à Madagascar est généralement bien écrite. Néanmoins, il reste quelques problèmes législatifs qui, s'ils sont traités, pourraient renforcer considérablement le fonctionnement et l'accessibilité du secteur financier. Il faut noter en particulier que le système judiciaire jouit de peu de confiance et que les ressources pour la mise en œuvre et l'application de la loi sont très limitées. Il en résulte un écart entre les réalités *de fait* et *de droit*. En outre, certaines lois, telles que celles sur la protection du consommateur et la monnaie électronique, ne sont pas encore accompagnées de réglementation subordonnée pour guider leur application, ce qui crée une incertitude sur le marché. D'autres lois, telles que celles sur les systèmes de paiement et les cadres de lutte contre le blanchiment de capitaux/financement du terrorisme, doivent être actualisées pour tenir compte des dernières normes internationales. Malgré l'engagement de l'État vis-à-vis de l'inclusion financière et le mandat du CNFI à cet égard, cet engagement et ce mandat ne se sont pas encore concrétisés explicitement dans les mandats de réglementation et de surveillance des autorités de réglementation des services financiers. Il est essentiel d'avoir une politique globale d'inclusion financière et une approche de suivi appropriée.

Des priorités à l'action. Le tableau ci-dessous décrit les interventions recommandées pour combler les lacunes et capitaliser les opportunités dans chacun des cinq domaines prioritaires. La prochaine étape sera l'élaboration d'une feuille de route d'inclusion financière qui définit les actions nécessaires à la mise en œuvre de ces interventions et qui alimentera la Stratégie nationale d'inclusion financière 2018-2022.

Domaine prioritaire	Interventions sur le marché
Paiements pour la résilience et le commerce	<p>Priorités du secteur public :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Développer un écosystème de paiement approprié et interopérable pour améliorer l'efficacité et l'accessibilité. • Élaborer un cadre régissant le service d'agence bancaire pour offrir des alternatives de distribution. • Mettre en œuvre les lignes directrices du GAFI d'une manière qui considère l'exclusion financière comme un risque majeur. <p>Priorités du secteur privé :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Multiplier les cas d'utilisation des paiements formels en numérisant les principaux marchés publics, les paiements dans les filières et les paiements commerciaux, y compris les paiements par carte dans le secteur du tourisme. • Améliorer la gestion de la liquidité des agents de mobile money afin d'assurer un accès fiable aux fonds pour les clients et des modèles commerciaux viables pour les agents. • Améliorer la réticulation et la gestion des espèces pour multiplier les points de dépôt/retrait, améliorer les économies d'échelle et réduire le coût des espèces (nécessaire pour l'adoption des paiements numériques). • Tirer profit du réseau de distribution des IMF et de la poste pour élargir la portée des points d'accès formels.
Épargne pour la résilience et création de	<p>Priorités du secteur public :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Renforcer la surveillance prudentielle des principales institutions d'épargne, telles que la CEM, la PAOMA, la CNAPS et les IMF pour sauvegarder l'épargne existante.

<p>capital pour l'investissement</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reconnaître officiellement dans la loi les petits groupes d'épargne locaux pour donner aux membres un recours juridique approprié. • Mettre en œuvre les recommandations sur le système de paiement ci-dessus pour permettre le dépôt fréquent de petits montants. • Envisager de mettre en place une assurance-dépôts pour renforcer la confiance et protéger les consommateurs. <p>Priorités du secteur privé :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adapter la conception des produits aux besoins en souplesse, en transparence et en sécurité du client. • Tirer profit des structures communautaires et religieuses pour créer la confiance et éduquer les consommateurs. • Renforcer les capacités des groupes d'épargne informels à protéger les membres du groupe. • S'associer aux groupes d'épargne informels pour atteindre plus rapidement le marché et bénéficier de l'ampleur des engagements de groupe plutôt que des interactions individuelles.
<p>Permettre le crédit à des entrepreneurs ciblés</p>	<p>Priorités du secteur public :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Améliorer les informations relatives au crédit sur les clients (y compris les centrales de risques) pour réduire le coût et le risque des prêts. • Former le personnel judiciaire sur les questions relatives au système financier et bancaire pour assurer l'application effective de la loi. • Renforcer le rôle du Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO) pour protéger le secteur financier des effets négatifs de la corruption. • Améliorer la transparence de la publication des informations et traiter la question de l'ampleur des coûts non liés aux intérêts. <p>Priorités du secteur privé :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Renforcer et numériser les systèmes d'information des IMF pour améliorer l'efficacité et réduire les risques. • Renforcer la capacité des IMF à réduire les portefeuilles de prêts non productifs et à améliorer la qualité de l'information financière pour accéder au crédit.
<p>Opportunités d'assurance de niche</p>	<p>Priorités du secteur public :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Développer le cadre juridique pour soutenir la distribution alternative d'assurance, par le biais d'IMF, de prestataires de services mobiles, de groupes locaux et d'associations d'agriculteurs. • Réduire la charge fiscale sur les primes d'assurance pour en améliorer l'accessibilité financière. • Améliorer la disponibilité des compétences en matière d'assurance pour faciliter le développement du marché, y compris les compétences actuarielles. • Renforcer les capacités et consacrer des ressources à la gestion des risques climatiques et agricoles nationaux grâce à l'ARC. <p>Priorités du secteur privé :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Élargir les produits de manière à couvrir les risques agricoles, par exemple grâce à une assurance fondée sur un indice agricole ou à une assurance de niveau méso pour gérer les risques liés aux IMF, à la chaîne de valeur ou à la chaîne d'approvisionnement qui affectent la productivité des agriculteurs. • Travailler en partenariat avec les IMF et les mutuelles de santé pour la couverture de santé.

	<ul style="list-style-type: none"> • Collaborer avec les banques pour assurer le risque client et protéger les affaires des banques et le bien-être des clients.
Renforcer la politique, la réglementation et les institutions d'inclusion financière	<ul style="list-style-type: none"> • Élaborer et mettre en œuvre une politique d'inclusion financière, y compris des mécanismes de collecte et de suivi des données. • Renforcer le mandat d'institutions clés telles que le CNFI et la CSBF en appui à l'inclusion financière. • Amender la réglementation au besoin pour combler les carences juridiques et renforcer la supervision des domaines clés pertinents pour l'inclusion financière, y compris l'argent mobile, les systèmes de paiement, le crédit à la consommation et la sauvegarde de l'épargne. • Créer un espace législatif et réglementaire approprié pour permettre l'existence de petits groupes d'épargne. • Mettre en place une réglementation ciblée sur le comportement sur le marché afin d'améliorer la publication d'informations et les recours des consommateurs. • Renforcer l'environnement judiciaire dans la mesure de ce qui est pertinent pour le secteur financier. • Élaborer une stratégie d'éducation des consommateurs pour améliorer la sensibilisation, la capacité et la compréhension. • Améliorer l'accès aux processus et aux documents prouvant l'identité, la domiciliation et la propriété pour faciliter l'accès aux services financiers.

Tableau 1. Résumé des recommandations d'interventions publiques et privées

Source : Propre aux auteurs, à partir de l'analyse diagnostique et comme consulté pendant l'atelier des parties prenantes

À propos de l'initiative MAP

Making Access to Financial Services Possible (MAP, Rendre l'Accès aux services financiers Possible) est une initiative portant sur plusieurs pays qui vise à appuyer l'inclusion financière à travers un processus d'analyse de pays fondé sur des données factuelles. Il s'agit d'un partenariat entre le Fonds d'Équipement des Nations Unies³ (FENU), FinMark Trust⁴ et le *Centre for Financial Regulation and Inclusion*⁵ (Cenfri, Centre pour la réglementation et l'inclusion financière). Dans chaque pays, elle rassemble les parties prenantes issues du gouvernement, du secteur privé et de la communauté des bailleurs dans la création d'une série de mesures pratiques visant à élargir une inclusion financière adaptée au contexte spécifique de ce pays. À Madagascar, l'initiative MAP est déployée sous l'égide du comité de pilotage de l'initiative MAP, présidé par la Direction Générale du Trésor au Ministère des Finances. Ce comité de pilotage comprend des représentants du gouvernement, des régulateurs, du secteur privé et des bailleurs.

Champ d'application complet. L'initiative MAP dresse un tableau complet des moteurs, des obstacles et des opportunités associés à l'inclusion financière en relation avec le **contexte du pays, la demande** et **l'offre** de services financiers et **l'environnement réglementaire**, pour quatre produits fondamentaux du marché : **l'épargne, le crédit, les paiements et l'assurance**. La Figure 1 ci-dessous :

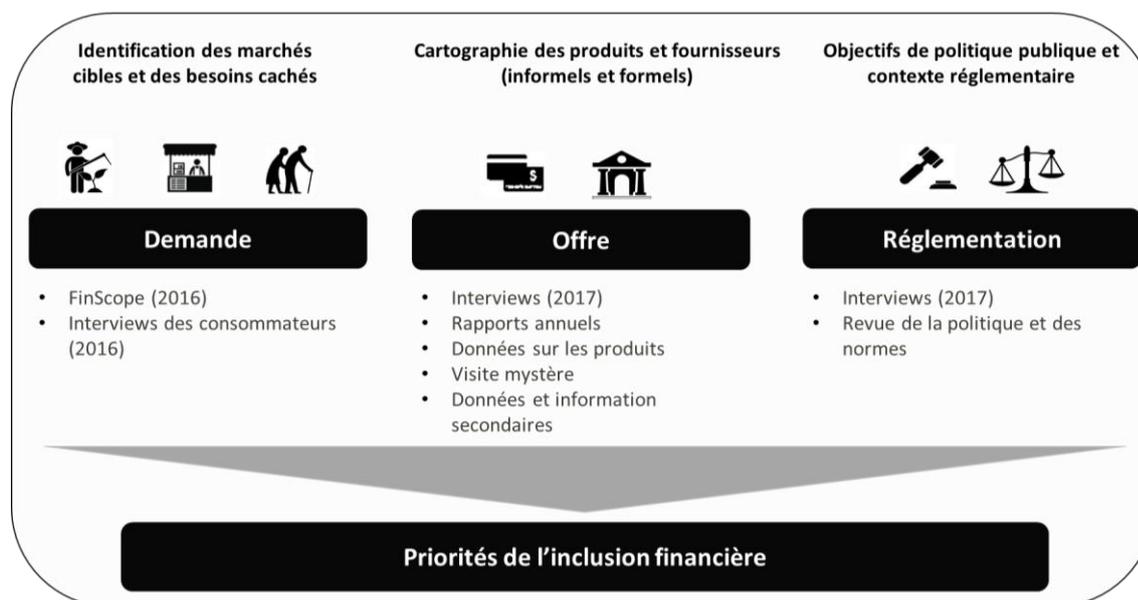


Figure 1. Approche de l'initiative MAP

Source : Données propres aux auteurs

³ Le FENU (www.uncdf.org) est l'organisme de l'ONU qui investit dans l'équipement des pays du monde les moins développés. Elle offre de nouvelles opportunités aux personnes pauvres et à leurs communautés, en facilitant leur accès à la microfinance et aux capitaux d'investissement. Le FENU intervient surtout en Afrique et dans les pays les plus pauvres d'Asie, en particulier dans les pays qui viennent de s'extirper d'un conflit ou d'une crise. Elle fournit capital de démarrage – subventions et crédits – et appui technique en vue d'aider les institutions de microfinance à atteindre davantage de ménages pauvres et de petites entreprises, et les gouvernements locaux d'assurer le financement des investissements en capital qui vont améliorer la vie des personnes pauvres, tels que les systèmes d'eau, les routes de desserte, les écoles et les projets d'irrigation.

⁴ FinMark Trust (www.finmark.org.za) a été fondé en mars 2002 avec le financement du Département pour le développement international (DFID) du Royaume-Uni. FinMark Trust est un trust indépendant à but non lucratif ayant pour objectif de « Rendre les marchés financiers accessibles aux pauvres en promouvant l'inclusion financière et l'intégration financière à l'échelle régionale ».

⁵ Cenfri (www.cenfri.org) est un groupe de réflexion à but non lucratif basé au Cap, en Afrique du Sud. Cenfri a pour mission d'appuyer le développement du secteur financier et l'inclusion financière, en facilitant une meilleure réglementation et prestation de services financiers sur le marché. Pour cela, le groupe mène des recherches, donne des conseils et élabore des programmes de renforcement des capacités pour les régulateurs, les acteurs du marché et les autres parties opérant sur le marché à faible revenu.

Approche fondée sur les données. La collecte directe de données factuelles constitue un aspect important de l'approche MAP. Du côté de l'offre, cette collecte a été faite à travers une série de consultations des parties prenantes menée au début de l'année 2017 (voir Annexe D : Exigences prudentielles pour la liste des consultations), ainsi qu'une évaluation mystère dans les agences / points de vente des diverses institutions financières et l'étude des données sur les produits et les prestataires que 28 institutions ont fournies à FTHM⁶. Du côté de la demande, des données qualitatives ont été recueillies à travers une série de 28 entretiens approfondis auprès des consommateurs à Antananarivo et dans les zones rurales situées dans un rayon de trois heures de route de la capitale en 2016. Ces données servent à mettre en perspective et à nuancer les données quantitatives sur les consommateurs générées à partir de l'enquête consommateurs FinScope Madagascar publiée par FinMark Trust en 2016. FinScope est une enquête du côté de la demande représentative du pays qui porte sur le comportement du consommateur et ses interactions avec les services financiers, ainsi que ses réalités financières et sa perception des services financiers. L'enquête FinScope Madagascar s'appuie sur un échantillon représentatif du pays de 5 040 adultes (personnes âgées de 18 ans et plus) qui, une fois pondéré, renseigne sur une population adulte totale de 11 324 760 personnes⁷.

Encadré 1. Contraintes de données et interprétation

Le continuum d'accès financier de FinScope sert à comparer les niveaux d'inclusion financière entre différents pays ou segments de marché. Il est représenté sous forme de diagramme en bâtons superposés comptant les six catégories décrites ci-après :

- **Bancarisés** : Le premier bloc représente le pourcentage d'adultes ayant des produits bancaires. L'utilisation de ces produits n'a pas à être exclusive, ces personnes peuvent en même temps utiliser des produits financiers d'autres institutions financières formelles ou des produits informels.
- **Formel** : À droite du bloc des bancarisés, on trouve le pourcentage d'adultes qui utilisent des produits financiers d'institutions financières formelles autres que les banques, telles que les institutions de microfinance (IMF), la poste ou les compagnies d'assurance, mais n'ont pas de compte bancaire. Ces personnes peuvent en même temps utiliser des produits informels.

Ensemble, les personnes bancarisées et utilisant d'autres services formels constituent la population formellement incluse.

- **Informel** : Vient ensuite le pourcentage d'adultes qui n'utilisent pas de services formels mais ont recours à des produits ou à des mécanismes financiers informels. Cette catégorie inclut donc les personnes qui utilisent exclusivement des services informels et exclut celles qui sont bancarisées ou utilisent d'autres services formels, en plus des services informels. Elles peuvent aussi obtenir ces services auprès de leur famille et de leurs amis.
- **Actifs** : Pourcentage d'adultes qui choisissent de convertir leurs avoirs en actifs tels que des bijoux et des animaux d'élevage. Ce pourcentage correspond à la catégorie « actifs » et exclut les adultes des catégories précédentes.
- **Famille et Amis** : Cette catégorie correspond au pourcentage d'adultes qui font appel à leur famille et à leurs amis lorsqu'ils ont besoin de services financiers, mais n'utilisent aucun autre produit ou mécanisme formel ou informel. Encore une fois, parce qu'elle ne concerne que les adultes qui font exclusivement appel à leur famille et à leurs amis, cette catégorie exclut les personnes qui utilisent d'autres types de services financiers en même temps qu'ils font appel à leur famille et à leurs amis.

Les cinq catégories susmentionnées constituent la population adulte financièrement incluse.

- **Exclus** : En dernier lieu, à l'extrême-droite, le continuum d'accès indique le pourcentage d'adultes qui n'utilisent aucun produit financier, qu'il soit formel ou informel.

⁶ Dénommé « ensemble de données FTHM » dans ce diagnostic.

⁷ Représentatif à l'échelle nationale et provinciale avec une marge d'erreur de 1 % et un taux de confiance minimum de 95 %. Pour une discussion détaillée de la méthodologie de recherche et des propriétés statistiques associées, voir le guide technique de FinScope.

Il est important de noter que pour parvenir à un total de 100 % de la population adulte, le continuum d'accès « cache » quelques superpositions entre les diverses catégories. Par exemple : les segments « formel » ou « informel » ne sont pas indicatifs de l'utilisation totale des services financiers formels fournis par les institutions non bancaires ou des services financiers informels. La catégorie « formel » n'inclut que les personnes qui utilisent des services financiers non bancaires et n'ont pas de compte bancaire, tandis que la catégorie « informel » correspond à ceux qui utilisent des services financiers informels sans utiliser de services formels. Une personne qui utilise à la fois des produits financiers formels et informels n'apparaîtra que dans la catégorie « formel ». Les chiffres cités ne correspondent donc pas à la proportion totale d'adultes utilisant ces services. Au besoin, les totaux sont indiqués dans ce rapport.

Les besoins du client comme point focal. L'initiative MAP se distingue des autres exercices de cadrage par le fait qu'elle prend pour point de départ la perspective du côté de la demande. Le reste de l'analyse traite de la prestation de services financiers à Madagascar en l'évaluant par rapport aux besoins clés des clients qui ont été identifiés. Il est important de noter que ces besoins varient selon les parties du pays et les segments de marché cibles.

Garder l'ensemble du tableau à l'esprit. L'initiative MAP est un diagnostic de l'inclusion financière. Ainsi, la manière dont l'inclusion financière va contribuer à la réalisation des objectifs de politique publique est au centre des préoccupations. Toutefois, l'inclusion financière ne peut jamais être considérée de façon isolée. Elle s'inscrit dans le secteur financier général et le paysage économique du pays.

1. Pourquoi l'inclusion financière ?⁸

Une sécurité alimentaire et une croissance soumises à des contraintes. En tant qu'État insulaire, Madagascar abrite un microcosme véritablement exceptionnel, doté d'une culture riche et diverse où la Polynésie rencontre l'Afrique et la terre des ancêtres est respectée. Son climat et sa situation géographique font que le pays abrite un écosystème de faune et de flore mondialement réputé, comptant de nombreuses espèces indigènes et de vastes paysages. Malheureusement, les facteurs qui font l'unicité de cette île sont aussi son talon d'Achille. La société malgache est majoritairement agraire et donc vulnérable aux aléas de la nature : 72 % des adultes vivent de l'agriculture et plus de 4,2 millions d'adultes ont subi un choc lié au climat au cours de l'année dernière. L'indice de développement humain de Madagascar le classe 158^{ème} sur 188 pays (PNUD, 2016) et son Produit Intérieur Brut (PIB) par habitant s'élève à seulement 1,2 million MGA (402 USD par an) (Banque mondiale, 2017a). Un minimum de 40 % des adultes malgaches indiquent ne pas être certains d'avoir suffisamment de nourriture (Banque mondiale, 2017d).

L'inclusion financière peut aider à gérer les privations. Dans une société aussi fortement vulnérable, l'aide apportée par les services financiers pour faire face aux chocs climatiques et pour lisser et augmenter les revenus est particulièrement importante. Selon la Figure 2 ci-après, 17 % des adultes qui gagnent moins d'un dollar par jour et sont financièrement exclus (c'est-à-dire qu'ils n'utilisent pas de services financiers formels ou informels) indiquent avoir sauté un repas, ne pas avoir pu scolariser leurs enfants ou ne pas avoir pu régler leurs frais médicaux au cours de l'année dernière. Ils sont représentés par le bâton bleu. Lorsque l'on considère la même population parmi les adultes financièrement inclus (ceux qui utilisent un type ou un autre de service financier formel ou informel), ce pourcentage tombe à 8 % (le bâton orange). Ceci indique qu'à des niveaux de revenus similairement

⁸ Toutes les statistiques portant sur la population adulte Malagasy et leurs réalités ainsi que les interactions des services financiers ont été tirées de FinScope Madagascar (2016) sauf indication contraire.

peu élevés, l'inclusion ou l'exclusion financière influe de façon significative sur les risques de détresse financière.

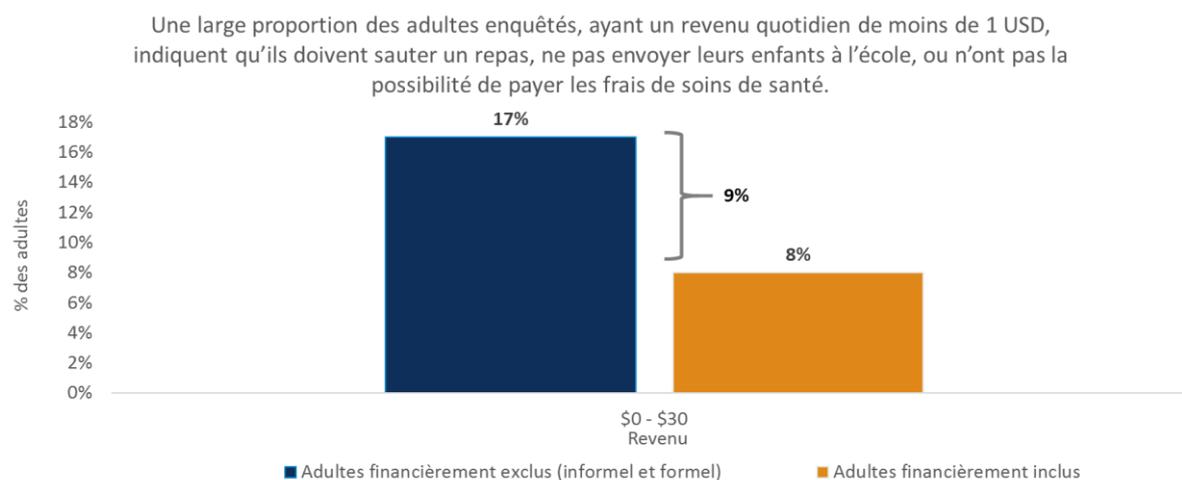


Figure 2. Détresse financière parmi les personnes utilisant et n'utilisant pas de services financiers

Source : FinScope (2016)

Importance de l'inclusion financière pour la réalisation des objectifs généraux des politiques publiques. L'inclusion financière joue également un rôle au niveau des politiques publiques. La mise en œuvre de systèmes financiers efficaces⁹ peut favoriser la croissance macroéconomique en permettant la mobilisation d'épargne à des fins d'investissement (notamment l'allocation de capital pour le développement commercial), et par la réduction des coûts de transaction et le renforcement de l'efficacité, contribuer à la création d'emplois. Au niveau microéconomique ou des ménages, l'inclusion financière peut influencer sur le bien-être des gens en réduisant les frais de transaction, en leur donnant la capacité à gérer les risques avec plus d'efficacité, en leur permettant d'allouer du capital à un usage productif et en soutenant l'accumulation de richesses dans le temps. Les services financiers peuvent également faciliter l'accès aux services essentiels tels que la santé ou l'éducation. Cela influera sur la croissance directement en donnant de l'impulsion aux secteurs des services, ainsi qu'indirectement en améliorant la productivité. Voir l'Annexe A : Le rôle des divers services financiers en rapport à la lutte contre la pauvreté et la croissance pour une revue documentaire du rôle que les différents types de services financiers – le crédit, les paiements, l'épargne et l'assurance – jouent dans la réduction de la pauvreté et la croissance.

Engagement durable de l'État envers l'inclusion financière. L'État malgache reconnaît le rôle que l'inclusion financière joue dans la réalisation de ses objectifs de politique publique. Son engagement à promouvoir l'inclusion financière a été formalisé pour la première fois en 2003, lorsqu'il a institué le Conseil National pour la Microfinance (CNMF) qui, depuis, est devenu la Coordination Nationale de la Finance Inclusive (CNFI), hébergée à la Direction Générale du Trésor du Ministère des Finances. En 2012, Madagascar est devenu signataire de la [Déclaration de Maya](#), une plateforme d'engagement mondial où les pays peuvent fixer leurs propres objectifs tangibles d'inclusion financière. Les engagements de Madagascar au titre de la Déclaration de Maya ont été axés sur l'amélioration de l'accès aux services de microfinance, ainsi qu'à la réforme du cadre réglementaire, afin d'appuyer l'inclusion financière, en particulier dans le domaine des services bancaires en ligne et de la protection du consommateur. Par ailleurs, le gouvernement s'est engagé à garantir la disponibilité de données fiables et mises à jour sur l'inclusion financière, conformément aux normes internationales.

⁹ Voir, par exemple, Calderón & Liu (2003), King & Levine (1993) et Levine (1997).

En 2013, le gouvernement a adopté une Stratégie nationale sur l'inclusion financière pour la période 2013-2017. Cette stratégie a fixé l'approche à mettre en œuvre pour développer la microfinance en vue de réaliser les objectifs de la Déclaration de Maya. Le rapport 2016 du Programme d'Évaluation du Secteur Financier (PESF) du Fonds Monétaire International (FMI) et l'Aide-mémoire 2017 de la Banque mondiale sur l'inclusion financière¹⁰ ont été d'importants points de contrôle des avancées dans ce sens.

L'initiative MAP pour cadrer l'évolution des stratégies. S'appuyant sur les programmes et initiatives susmentionnées, le Ministère des Finances et du Budget a, à présent, demandé à ce que l'initiative MAP soit intégrée à la prochaine phase de sa politique d'inclusion financière. La méthodologie globale de diagnostic permet à l'initiative MAP d'analyser les obstacles et les opportunités à l'inclusion financière hors du cadre exclusif de la microfinance et de définir les priorités clés de promotion de l'inclusion financière, afin d'atteindre les objectifs généraux de politique.

Le reste de ce rapport présente un résumé des principaux constats du diagnostic :

- La Section 2 décrit les réalités auxquelles les consommateurs font face, comme toile de fond d'une analyse du niveau d'inclusion financière actuel. Elle donne également un aperçu très général du paysage de la prestation de services financiers et des paramètres législatifs et réglementaires d'activité sur le marché. Les différents aspects de la situation du marché – le contexte national, le côté demande, le côté offre et les réglementations – sont ensuite intégrés en vue de tirer des conclusions sur les besoins clés et les lacunes majeures en matière de services financiers.
- La Section 3 présente et analyse les cinq priorités fondamentales pour combler ces lacunes :
 1. Paiements pour la résilience et le commerce.
 2. Épargne pour faire face aux chocs et constituer un capital productif.
 3. Crédit ciblé pour élargir les opportunités économiques.
 4. Opportunités d'assurance de niche pour la résilience et la productivité.
 5. Renforcement des politiques, de la réglementation et des institutions d'inclusion financière.

Pour chaque priorité, l'analyse se penche sur le justificatif, les défis à surmonter et les mesures à prendre pour transformer une lacune en opportunité.

- La Section 4 résume les mesures à prendre pour chacun des cinq impératifs fondamentaux de l'inclusion financière et explique le processus à suivre pour traduire une recommandation en action.

Des annexes détaillées sont jointes au corps du document pour ceux qui veulent approfondir :

- L'Annexe A : Le rôle des divers services financiers en rapport à la lutte contre la pauvreté et la croissance contient une revue documentaire sur le rôle des différents services financiers dans la réduction de la pauvreté et la croissance.
- L'Annexe B : Statistiques de consommation présente d'autres statistiques sur le consommateur pour approfondir la discussion des réalités du consommateur et de l'utilisation de services financiers présentée aux Sections 2.1 et 2.2.

¹⁰ Les domaines d'intervention sont : l'accès aux comptes de transaction, la modernisation des systèmes de paiement, l'accès au crédit pour les Micro, Petites et Moyennes Entreprises (MPME), le renforcement de la capacité institutionnelle et de la gestion de projet et l'évaluation des impacts.

- L'Annexe C : Vue d'ensemble de la réglementation présente une analyse détaillée du cadre réglementaire applicable qui constitue l'épine dorsale de la Section 2.4 et des autres parties du document.

2. Où se situent les lacunes ?

Cette section dévoile les besoins en services financiers à Madagascar à la lumière des réalités du consommateur et du pays et compare l'état actuel d'adoption des services financiers, de leur prestation et de leur réglementation à ces besoins, pour tirer des conclusions sur les grandes lacunes à combler.

2.1. Réalités du consommateur et du pays

Pauvreté importante avec des opportunités économiques limitées. Il faut aligner le système financier sur les réalités du consommateur si l'on veut augmenter le taux de pénétration des services de détail et l'utilisation effective des comptes et autres services financiers. Cette réalité est caractérisée par la pauvreté, l'enclavement, la dépendance envers l'agriculture et l'emploi informel, ainsi que des revenus irréguliers avec des opportunités limitées de diversification des flux de revenus :

- **Pauvreté et manque de formalité** : 5,3 millions de personnes (47 % de tous les adultes) gagnent moins de l'équivalent d'1 USD par jour et deux adultes sur trois (7,2 millions) gagnent l'équivalent de 2 USD ou moins. Cette situation est celle d'un petit secteur formel. Chez les travailleurs, 9,8 millions de personnes (87 % de l'ensemble des adultes) génèrent la majeure partie de leurs revenus de l'économie informelle.
- **Revenus ruraux, dépendants de l'agriculture, irréguliers** : La plupart des activités informelles se passent dans le secteur agricole. Parmi les adultes, 8,3 millions de personnes (73 %) vivent en milieu rural et 72 % des adultes exercent dans le secteur agricole. Alors que l'afflux vers les zones urbaines est stable, à 4,7 % par an (CIA, 2017), la plupart des gens restent à l'endroit où ils sont nés. Parmi les paysans, 6,7 millions de personnes (60 % de tous les adultes) vendent l'ensemble ou une partie de leurs produits, ce qui veut dire qu'ils ne pratiquent pas une agriculture de subsistance. Néanmoins, ces revenus sont irréguliers, une situation qui touche d'autres groupes sociaux : 5,8 millions d'adultes (52 %) touchent leurs revenus moins d'une fois par mois¹¹.

Vulnérabilité critique aux risques climatiques et agricoles. Comme mentionné à la Section 1, 4,3 millions d'adultes ont subi un choc agricole majeur lié aux crues ou à une sécheresse au cours de l'année précédant l'étude. La Figure 3 montre l'incidence des chocs agricoles selon les différents types d'activités agricoles au cours de l'année écoulée. Ensemble, la pauvreté, l'irrégularité des revenus et la dépendance envers une agriculture exposée aux aléas créent des niveaux de vulnérabilité élevés : chaque semaine, 70 % des personnes les plus pauvres craignent de manquer de nourriture (Banque mondiale, 2017d).

¹¹Ceci s'applique également à ceux qui dépendent des envois de fonds : les envois sont généralement fournis au cours d'urgences pour renforcer la résilience et ne sont pas une source régulière de revenus. Selon FinScope (2016), plus de 70 % des envois de fonds sont saisonniers ou encore moins fréquents. Voir la Section 3 pour plus de détails.

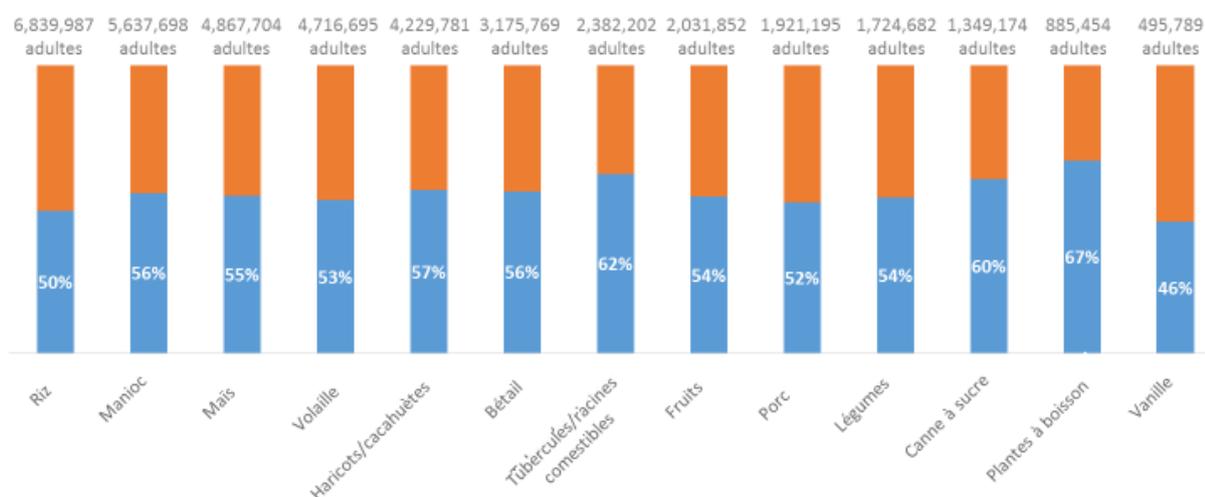


Figure 3. Pourcentage d'adultes exerçant divers types d'exploitation agricole ayant été exposés à un choc au cours des 12 derniers mois

Source : FinScope (2016)

Une capacité à participer à l'économie formelle paralysée par de mauvaises infrastructures et une mauvaise connectivité. Le réseau routier est peu développé avec seulement 6 103 km de routes goudronnées dans un pays qui se classe 47^{ème} au monde par sa superficie (CIA, 2017). Seule 17 % de la population a accès à l'électricité (Banque mondiale, 2017c) et selon FinScope (2016), l'usage d'un téléphone cellulaire est limité à 35 % des adultes (taux peu élevé au vu des normes régionales). Les personnes vivant à l'écart des centres urbains et commerciaux (cas de la majorité des adultes malgaches), sans source d'électricité ni connexion au réseau mobile fiables, sont mal placées pour participer à l'économie formelle ou utiliser les services financiers formels.

Une société très jeune. Soixante et un pourcent (61 %) des Malgaches ont moins de 25 ans. Cette situation crée l'impératif de renforcer leurs compétences et de créer des emplois appropriés pour absorber une population active grandissante. Cette jeunesse relative de la population alourdit également les préoccupations par rapport à la sécurité alimentaire à venir.

Les faibles niveaux d'instruction et l'usage limité du français viennent élever les barrières au secteur formel. Seules environ 65 % des personnes âgés de 15 et plus sont considérés lettrés (Banque mondiale, 2017b). Selon les estimations, moins de 5 millions de personnes comprennent le français (OIF, 2017). Le fait que le français est la langue officielle des affaires restreint les interactions de la majorité des citoyens avec le système formel.

Des réalités différentes pour des marchés cibles différents. Le climat varie fortement selon les régions, des régions affectées par la mousson dans l'Est aux régions désertiques du Sud-ouest. La localisation influe donc fortement sur les niveaux de résilience. Des différences importantes de revenus, de résilience et d'opportunités économiques sont également relevées entre les groupes urbains plus riches et les ménages ruraux plus pauvres. Le revenu médian des personnes ayant un emploi formel, résidant essentiellement en milieu urbain, s'élève à 150 000 MGA (50 USD) par mois. En revanche, le revenu médian des paysans (dont 93 % vivent en milieu rural) s'élève à 60 000 MGA (20 USD) par mois. L'école primaire est le niveau d'instruction le plus élevé de trois paysans sur quatre, mais 63 % des personnes ayant un emploi formel ont un niveau d'instruction supérieur au primaire. Soixante et un

pourcent (61 %) des personnes ayant un emploi formel possèdent un téléphone cellulaire, tandis que seulement 16 % des paysans en ont un. Des différences liées au sexe sont également relevées. Par exemple, les personnes ayant un emploi formel sont de façon disproportionnée des hommes, tandis que les femmes constituent la grande majorité des petits entrepreneurs et des personnes à charge. Les hommes sont plus nombreux à résider dans les zones de plateau au centre du pays, ainsi que dans le sud-est (différence de 5-10 %), alors que les femmes sont légèrement plus nombreuses dans le nord (2-9 %). En dernier lieu, les régions affichent des différences culturelles également importantes.

Un redressement économique lent après une période d'isolement politique. Les réalités décrites ci-dessus concernent le « lot » de Madagascar. Toutefois, elles ne sortent pas toutes du cadre de ce que les politiques peuvent contrôler. Certains aspects des réalités des consommateurs résultent également de l'économie politique. La crise politique de 2009 a déclenché des sanctions économiques et un retrait généralisé des bailleurs et a affecté la capacité du gouvernement à emprunter, ce qui, ensemble a freiné l'économie (Banque mondiale, 2013). Les secteurs critiques sont en redressement mais la croissance reste faible et les contraintes d'emprunt du gouvernement limitent l'étendue de l'appui budgétaire au développement¹².

Liens mondiaux limités. Les sanctions se rapportent à une question plus globale d'isolement relatif. La diaspora malgache n'est pas de grande taille¹³. D'après les consultations, quitter Madagascar coûte cher et la recherche qualitative du côté de la demande indique que les Malgaches répugnent à trop s'éloigner de la terre de leurs ancêtres. Madagascar est un État insulaire à plus d'un égard, une situation qui est aggravée par un historique récent d'économie politique turbulente.

Facilité à faire des affaires restreinte. Dans le rapport *Ease of Doing Business* (2016) de la Banque mondiale, Madagascar se classe 167^{ème} sur 180 pays, ce qui indique que son environnement d'activité commerciale présente de fortes contraintes.

Interviewer : Est-ce que vous utilisez l'argent mobile ?

Répondant : « Non. Vous savez, les nouvelles technologies ne m'intéressent pas trop. Je ne sais pas encore utiliser l'argent mobile et ça ne m'intéresse pas. Des fois, quand je dois l'utiliser, je demande à mon frère de le faire à ma place et il le fait, je n'ai donc pas à me fatiguer à apprendre. Par exemple, une fois mon mari a eu besoin d'argent pendant qu'il était en voyage. Et comme il sait que je n'utilise pas l'argent mobile, il m'a dit de donner l'argent à mon frère et de lui demander de le lui envoyer. »

- Femme urbaine exerçant un emploi informel

Plus grande confiance envers les structures communautaires et l'église que les structures officielles. Le mauvais classement au rapport *Ease of Doing Business* s'explique en partie par les doutes de la population envers l'intégrité des structures officielles. Un rapport de 2015 de Transparency International indique qu'un Malgache sur deux pense que la plupart des magistrats et des officiers de police sont corrompus. Le commerce ne fait pas mieux, comme en témoigne le fait qu'un Malgache sur trois est convaincu que le secteur commercial est corrompu. Seulement 13 % des répondants pensent que leurs élus locaux sont corrompus et moins de 5 % ne font pas confiance aux chefs religieux et traditionnels. La recherche du côté de la demande confirme que les structures

¹²Le taux de croissance de l'économie s'est situé en moyenne aux environs de 3 % par an au cours des 4 dernières années (Banque mondiale, 2017b). En 2005, la dette du gouvernement correspondait à 70 % du PIB. En 2015, ce pourcentage était descendu à 25 % (FMI, 2017).

¹³D'après l'OIM (2017), seulement 0,63 % de tous les citoyens malgaches vivent à l'étranger. Même si ces chiffres sont généralement inférieurs à la réalité à cause du manque de données, la taille de la diaspora internationale reste très limitée.

communautaires et l'église sont les institutions auxquelles les Malgaches font le plus confiance, en dehors de leur famille.

Réticence à se moderniser. Ce problème de confiance est aggravé par la réticence d'une part importante de la population à faible revenu à se moderniser. La recherche qualitative indique une attitude généralement méfiante envers la modernisation.

2.2. Utilisation des services financiers

Très faible utilisation des services financiers. La plupart des Malgaches gèrent leur vie financière sans recourir au système financier. Selon FinScope (2016), seuls 29 % des adultes utilisent les services financiers formels et 41 % n'utilisent aucune forme de services financiers. La Figure 4 illustre ceci en présentant le continuum d'accès à Madagascar dans un contexte régional : 12 % des adultes malgaches ont un compte bancaire. Dix-sept autres pourcent (17 %) utilisent un service financier auprès d'un autre prestataire formel (argent mobile, par exemple) et une proportion supplémentaire de 30 % des adultes utilisent des services financiers informels, sans être formellement inclus.

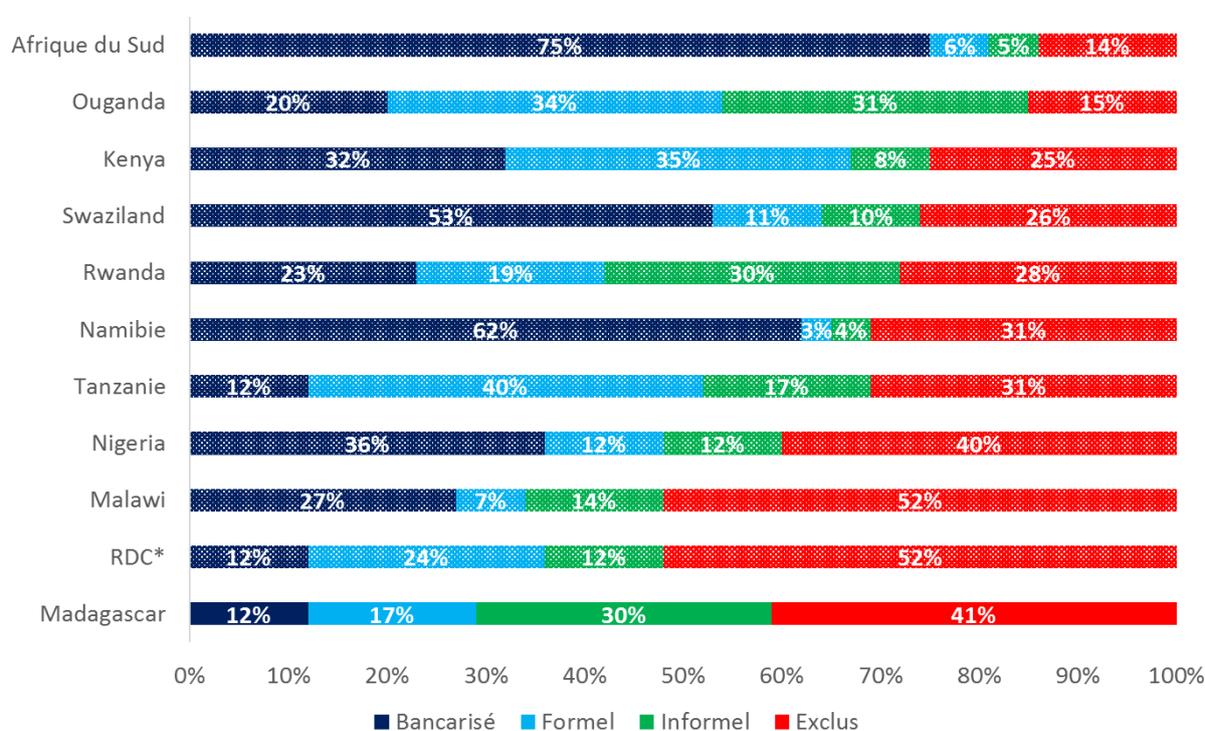


Figure 4. Continuum d'accès à Madagascar, une comparaison régionale

Source : FinScope (2016)

C'est en milieu rural que l'exclusion est la plus marquée ; même les salariés à revenus élevés sont sous-desservis. La Figure 5 ci-après montre que les groupes urbains et plus riches sont significativement plus inclus que les personnes pauvres et celles vivant en milieu rural, même s'il faut noter que ces deux groupes constituent la majeure partie de la population. Les personnes rurales dépendent fortement des mécanismes informels pour gérer leur vie financière. Il est important de noter que même chez les cohortes urbaines et plus riches, plus de quatre individus sur dix ne sont pas formellement desservis. Aucune différence significative liée au genre n'est relevée.

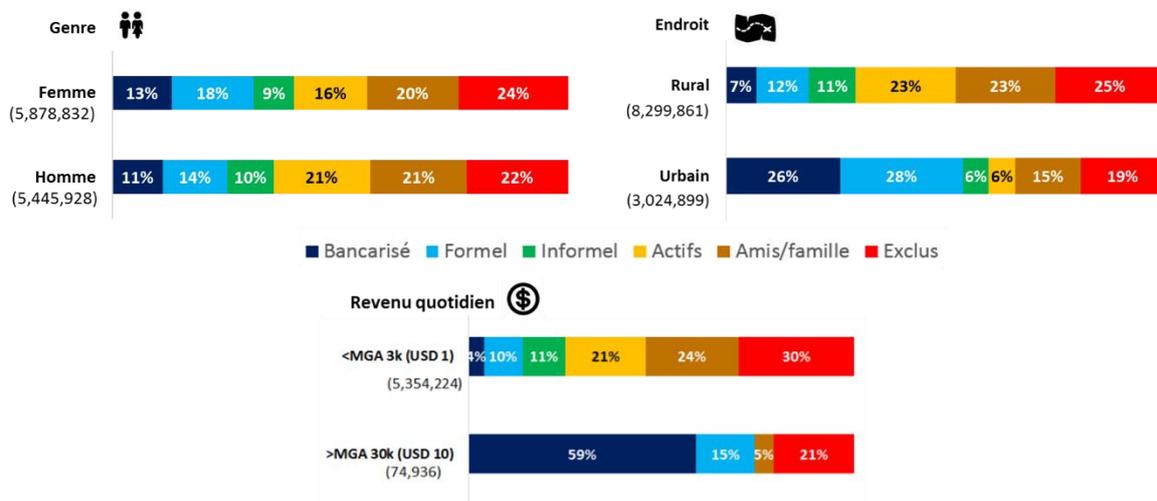


Figure 5. Comparaison du continuum d'accès selon le lieu, le sexe et la catégorie de revenus

Source : FinScope (2016)

L'usage reste faible sur l'ensemble des marchés de produit. La Figure 6 présente le continuum d'accès de chacun des cinq marchés de produit. Il est clair que les mécanismes de paiement sont les produits formels les plus utilisés et les comptes bancaires jouent un rôle prédominant dans la facilitation des services de transaction dans leur ensemble, alors que les services formels non bancaires, notamment l'argent mobile s'attribue le gros des envois de fonds. L'épargne reste la catégorie de produit prédominante lorsqu'on considère aussi les services informels, la famille et les amis (ce qui inclut l'épargne par des moyens « do it yourself », comme l'utilisation de tirelire) et l'utilisation d'actifs tels que les animaux d'élevage comme mécanisme d'épargne.

« J'ai eu un compte bancaire par le passé. Mais mes enfants tombent souvent malades et nous n'avons pas d'argent disponible à la maison. Nous avons donc choisi de retirer notre argent de la banque et nous le gardons à présent dans une tirelire à la maison. Et quand il y a une urgence, nous cassons tout de suite la tirelire puis nous achetons une nouvelle pour la remplacer. Quand vous l'avez cassée, vous devez en acheter une nouvelle. Nous l'avons récemment cassée pour finir notre maison parce qu'il nous fallait acheter des matériaux de construction et aussi pour payer les frais de scolarité parce que ça ne va pas fort en ce moment donc nous avons dû la casser. »

- Propriétaire d'un petit commerce, homme, Antananarivo

Seuls 200 000 adultes ont une assurance, une assurance automobile pour la plupart, et la recherche du côté de la demande n'a pas relevé de mécanisme d'assurance informel ou communautaire notable. Même lorsqu'on tient compte des prêts pris auprès de la famille et des amis, 70 % des adultes malgaches n'ont pas de crédit. Ceci indique non seulement un manque de développement du marché du crédit formel, mais aussi une réticence à contracter des prêts en général – un thème qui sera traité plus en détails à la Section 3.3.

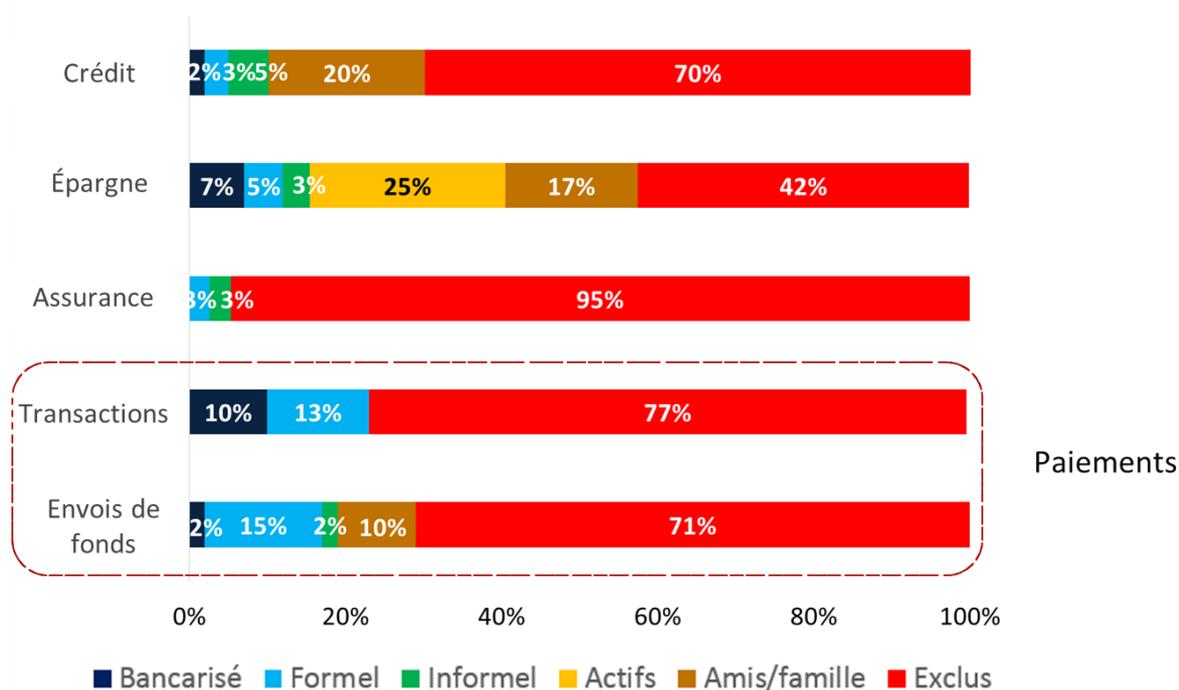


Figure 6. Continuums d'accès aux produits¹⁴

Source : FinScope (2016)

Superpositions limitées. La Figure 6 montre que la majorité des adultes à Madagascar sont mal desservis par les institutions formelles. De plus, FinScope (2016) a révélé que les superpositions entre les catégories sont limitées. La majorité des Malgaches s'en tiennent généralement à leur prestataire privilégié, c'est-à-dire qu'ils confient leur épargne soit à la banque soit à leur tirelire mais pas aux deux en même temps.

Des services financiers servent essentiellement au transfert de valeur et aux besoins de résilience. L'argent et /ou les services financiers servent généralement à quatre choses : payer quelqu'un d'autre (**transfert de valeur**) ; régler des dépenses de manière continue (**liquidités**) ; couvrir les grosses dépenses rendues nécessaires par des chocs ou d'autres événements imprévisibles (**résilience**) ; ou réunir de larges sommes d'argent pour réaliser des objectifs qui ne peuvent pas être financés par les revenus réguliers (**réalisation d'objectifs**). Il s'agit là de quatre besoins fonctionnels universels auxquels les services financiers répondent, désignés sous le terme de **besoins financiers**. **Les cas d'utilisation** renvoient aux besoins distincts pour lesquels les gens ou les clients utilisent les services financiers. Par exemple, ils permettent à une personne d'envoyer de l'argent à un proche qui se trouve dans une autre partie du pays, de payer les écolages mensuels, d'acheter suffisamment de nourriture, de payer pour des dépenses médicales inattendues ou de monter une entreprise. Tous les cas d'utilisation peuvent être rattachés aux quatre besoins financiers (i2i Facility, 2017).

Le graphique ci-dessous illustre les neuf cas d'utilisation les plus répandus relevés à Madagascar et leur rattachement respectif aux quatre besoins¹⁵. L'axe des y indique la proportion d'adultes qui

¹⁴ FinScope présente l'utilisation actuelle plutôt que la propriété des comptes. Bien que les continuums d'accès affichent les données de FinScope, les chiffres sur le crédit et l'épargne dans le reste du document ont été ajustés pour tenir compte des informations additionnelles du côté de l'offre.

¹⁵Notons que le lissage de la consommation est le seul cas d'utilisation de liquidités notable relevé par FinScope. Le questionnaire ne permettait pas d'atteindre un niveau de détails suffisant pour décomposer le besoin de résilience en cas d'utilisation distincts.

utilisent différents types de services financiers, selon chacun des cas d'utilisation indiqués à l'axe des x :

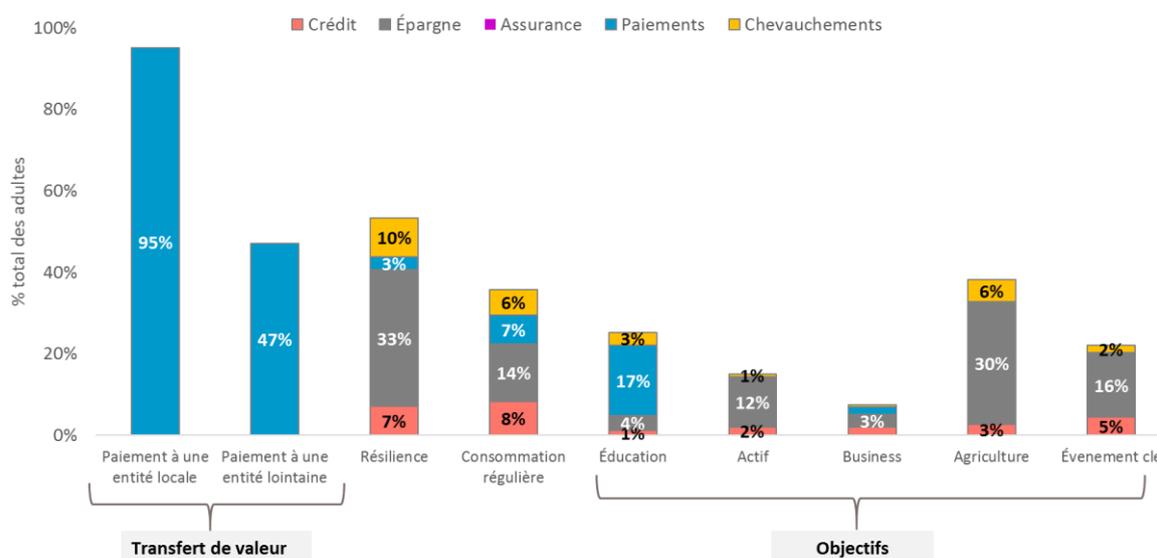


Figure 7. Produits utilisés pour les différents besoins financiers à Madagascar

Source : FinScope (2016)

Deux grands cas d'utilisation ont été relevés pour le transfert de valeur à Madagascar : payer quelqu'un à proximité ou transférer de l'argent à distance. Quarante-sept pourcent (47 %) des adultes utilisent des mécanismes de paiement (en espèces ou numérique) pour effectuer des paiements locaux et près de la moitié d'entre eux les utilisent pour des paiements à distance.

Au second rang, l'utilisation la plus fréquente des services financiers est la satisfaction d'un besoin de résilience. Le graphique montre que 7 % des adultes utilisent une forme ou une autre de crédit pour faire face aux impacts d'évènements à risque, 33 % utilisent l'épargne et 3 % utilisent un produit de paiement (par exemple, lorsqu'ils bénéficient d'un envoi de fonds pour faire face à l'impact d'un choc). Dix pourcent (10 %) des gens utilisent plus d'un des moyens susmentionnés pour faire face aux risques. L'utilisation des services d'assurance brille par son absence.

En ce qui concerne le lissage de la consommation, seul cas d'utilisation significatif de liquidités relevé dans les résultats de l'enquête FinScope, 8 % des adultes empruntent pour lisser leur consommation, 14 % autres puisent dans leur épargne et 7 % font appel aux mécanismes de transfert de valeur / paiement. Six pourcent (6 %) des adultes utilisent plus d'un de ces types de mécanisme.

En dernier lieu, un certain nombre de cas d'utilisations sont rattachés au besoin financier de réaliser des objectifs : la capacité à payer pour une meilleure éducation, à se constituer des actifs, à monter et à développer une entreprise, à cultiver ou à couvrir les dépenses liées à une occasion spéciale, telle que la cérémonie du *famadihana*. Le graphique indique que l'épargne prédomine dans chaque cas, même si dans le cas du paiement de l'éducation, les personnes sont nombreuses à utiliser les mécanismes de paiement.

Expériences des consommateurs sur l'utilisation de services formels mixtes. Dans l'analyse des schémas d'utilisation décrits ci-dessus, en particulier la faible adoption et utilisation des services formels, il est important de garder à l'esprit l'expérience et les perceptions que le client a des différents types de services et prestataires. Les interviews qualitatives du côté de la demande indiquent clairement les

raisons pour lesquelles les gens utilisent ou non les services formels : ils leur donnent un accès plus rapide, plus sûr et plus convenable aux fonds et permettent d’avoir un plus grand contrôle sur leurs finances en vue de la réalisation de leurs objectifs. Toutefois, les gens sont nombreux à considérer que les services financiers formels ne sont « pas pour eux ». Le manque de confiance, le manque d’éducation du consommateur, la frustration des files d’attente et les restrictions en vigueur lorsque les fonds sont requis pour parer à une urgence sont autant de barrières à l’utilisation des services financiers formels.

Services financiers formels – Ce qui marche

C'est pratique pour moi	<i>"Je peux utiliser le mobile money même de chez moi. La banque n'est pas pratique pour envoyer de l'argent car celui-ci passe d'abord par une banque avant d'arriver à la personne concernée. Avec le mobile money, c'est une transaction de main-à-main, sans intermédiaire. C'est plus pratique, même malgré la charge plus élevée appliquée par le mobile money."</i> Homme, fonctionnaire à Antananarivo
C'est plus sûr pour moi	<i>"C'est plus sûr que le cash. Quand j'ai assez d'argent dans mon compte, je peux, par exemple, le transférer à mon fournisseur. Et plusieurs personnes utilisent également le mobile money."</i> Femme, commerçante en milieu rural
C'est plus rapide pour moi	<i>"À la banque, ils m'ont conseillé d'utiliser une carte, car c'est moins cher, pour vérifier mon solde. Et ils avaient raison. C'est tellement moins cher. En plus, vous n'avez plus à faire la queue à la banque et à y perdre du temps."</i> Homme, dentiste à Antananarivo
J'ai un contrôle	<i>"En réalité, je préfère garder mon argent à la banque. Un des avantages de la banque, par rapport au mobile money ou au cash, c'est que, dans ces derniers cas, vous êtes toujours tenté d'utiliser votre argent tandis que si vous le garder à la banque, c'est moins tentant parce que, quand vous voulez avoir de l'argent, vous devez aller à la banque et faire la queue, avec les frais de transport en plus."</i> Homme, employé à Antananarivo
Je peux atteindre mon objectif	<i>"Je planifie de construire une maison dans un future proche et je vais emprunter dans une IMF pour cela. Cela m'a énormément aidé jusqu'à présent. J'ai pu passer d'une maison en bois à une maison en brique et j'ai même pu construire une autre maison en bois que je veux également transformer en brique, bientôt. J'ai confiance uniquement en mon IMF. J'y suis depuis des années et je leur fais confiance."</i> Femme, propriétaire d'une affaire à Antananarivo

Services financiers formels – Ce qui ne va pas

Je perds mon temps	<i>"Le problème c'est qu'il y a toujours une longue file d'attente pour accéder aux services de la banque. Et parce que je suis une femme d'affaires, mon temps est précieux. Par exemple, lorsque je dois faire le paiement des stocks, je dois attendre à la banque pour avoir de l'argent."</i> Femme, propriétaire d'une affaire en milieu rural
Je ne leur fais pas confiance	<i>"Les banques et les IMF sont des escrocs. Quand une agence a fermé, l'argent de ma mère a tout simplement disparu même s'ils avaient encore un bureau à Tanà. Nous ne savons pas ce qui s'est passé. Ils n'ont pas pris leur responsabilité. Aussi, je pense que les banques malgaches ne s'intéressent qu'à vos dépôts mais ne le sont plus du tout si vous voulez investir."</i> Homme, fonctionnaire à Antananarivo
Ce n'est pas pour moi	<i>"Seuls quelques Malgaches ont des comptes bancaires. Premièrement, parce que la plupart n'ont pas suffisamment d'argent. Deuxièmement, les banques sont pour les riches. C'est ce que nous, Malgaches, nous pensons."</i> Homme, fonctionnaire à Antananarivo
Je suis perdu avec ce système	<i>"Je ne vais pas l'intérêt d'avoir recours à une banque. Je ne sais pas comment l'utiliser. Je suis de la vieille école. Je n'aime pas ces systèmes. Je ne connais même pas mon numéro de compte. J'utilise seulement la carte pour retirer de l'argent. Si quelqu'un m'en demande le numéro, je ne saurai pas répondre."</i> Homme, employé à Antananarivo
Je ne peux pas y avoir accès	<i>"Un matin j'ai versé de l'argent dans mon compte en banque. Le soir mon enfant est tombé malade. Je ne savais pas comment payer. J'ai demandé à mon docteur de sauver la vie de mon enfant et lui ai promis de le payer le lendemain matin. Après cela, nous avons décidé de ne plus verser notre argent à la banque, mais de le garder à la maison."</i> Homme, propriétaire d'une petite affaire à Antananarivo

Figure 8. Services financiers formels : points de vue des clients

Source : Interviews qualitatifs côté demande (2017)

2.3. Prestation de services financiers

Un paysage varié de prestataires. La Figure 9 ci-après présente l'éventail des prestataires de services financiers à Madagascar et les prestataires selon les marchés de produits sur lesquels ils opèrent. Les entités ombrées en gris sont formellement règlementées, tandis que celles ombrées en orange ne sont pas supervisées par les autorités réglementaires des services financiers :

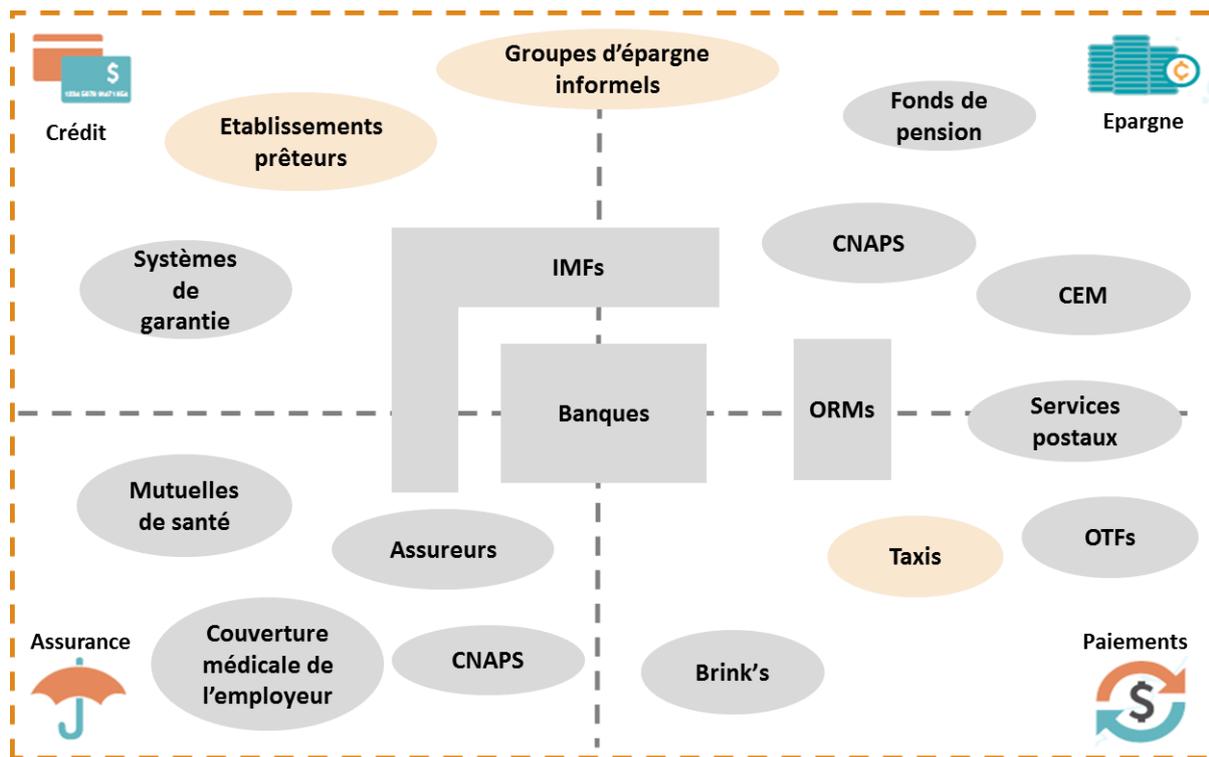


Figure 9. Vue d'ensemble des prestataires

Source : Consultations (2017) et analyse de diagnostic

Qui fournit quoi à qui. La Figure 10 ci-après montre la base d'utilisateurs totale de chacune des catégories principales de prestataires de services financiers ou des services financiers « personnels ». Les prestataires conventionnels de services financiers formels se trouvent à droite du graphique, il s'agit des IMF, des opérateurs de mobile money (MMO), des assureurs et des banques. Trois clusters sont présentés à gauche : l'utilisation d'actifs à titre d'épargne ou de mécanisme de transaction, le recours à la famille et aux amis ou à ses propres dispositifs (telle qu'une tirelire pour l'épargne à domicile) en guise de services financiers et les prestataires de services financiers informels.

Chaque colonne indique le nombre total d'utilisateurs actuels par catégorie et les types de services financiers qu'ils utilisent respectivement. La ligne rouge indique les revenus mensuels moyens des utilisateurs / de la clientèle par catégorie. Les diagrammes circulaires en-dessous du graphique principal indiquent la distribution des utilisateurs / de la clientèle selon le sexe et le milieu de résidence (rural ou urbain) pour chaque catégorie :

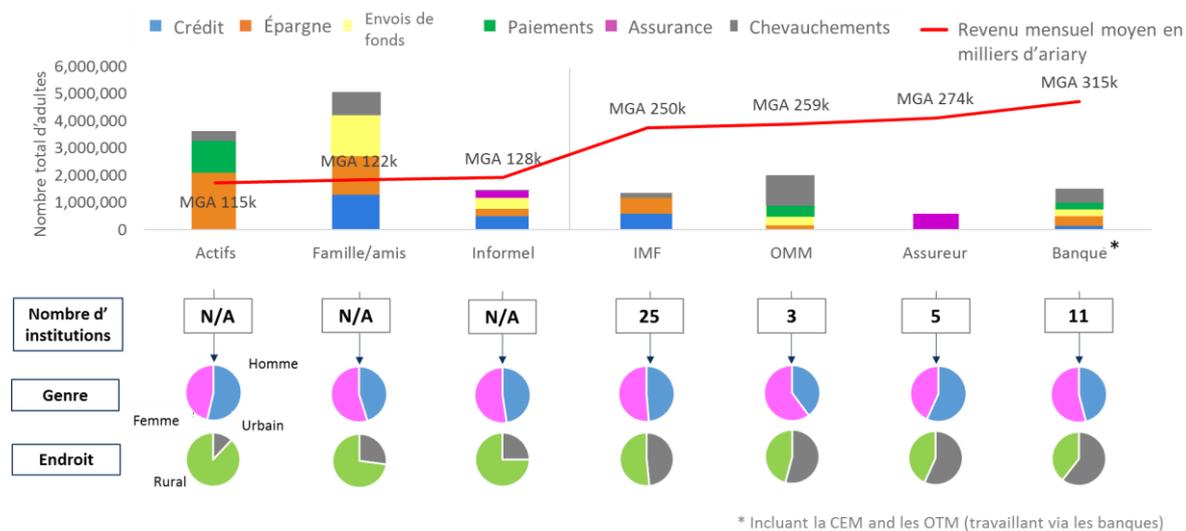


Figure 10. Qui fournit quoi à qui ? Vue d'ensemble de la base client des principales catégories de prestataire

Source : BCM (2016), CNFI (2016), FinScope (2016)

Au cœur, des banques et des IMF. Madagascar compte onze banques. Les banques sont au cœur du système financier malgache et opèrent sur l'ensemble des quatre marchés de produit (dans le cas de l'assurance, elles sont davantage un distributeur qu'un assureur) (BCM, 2017a). Les institutions de microfinance (IMF) jouent également un rôle important sur le marché du crédit, de l'épargne et de l'assurance (encore une fois en tant que distributeur). A ce jour, le pays compte 25 IMF dûment constituées (BCM, 2017b).

Les IMF, les opérateurs de mobile money et les banques servent chacun(e) plus d'un million d'adultes. Le graphique montre que les IMF ont une clientèle totale d'environ 1,4 millions d'adultes, largement distribuée entre des nombres relativement égaux de clients des services de crédit (bleu) et d'épargne (orange). Les MMO desservent un nombre total de clients d'un peu moins de 1,1 million. Curieusement, la plupart des clients de l'argent mobile n'utilisent pas le service juste pour faire des paiements, mais aussi pour faire de l'épargne ou des envois de fonds (indiqués par la composante superposition en gris). Le nombre de clients des banques est juste légèrement supérieur à celui de IMF, à environ 1,5 million, mais le nombre de clients utilisant les services de crédit est inférieur tandis que les clients utilisant à la fois les services d'épargne, d'envoi de fonds et de paiement sont plus nombreux. Sur les onze banques, une banque détient la moitié de tous les comptes consommateur, un chiffre qui monte jusqu'à 80 % lorsqu'on considère les quatre plus grandes banques (IMF, 2016).

Encadré 2. Typologie des IMF

Même si les IMF constituent une catégorie à part ci-dessus, les IMF à Madagascar ne sont pas toutes structurées de la même manière, ni n'opèrent selon les mêmes paramètres. Aux yeux de la loi, tel que discuté à l'Annexe C : *Vue d'ensemble de la réglementation*, il existe trois catégories d'IMF. Les résultats et les points de concentration varient de façon significative au sein de ces catégories. Afin de cerner les activités d'appui à l'inclusion financière requises, quatre types d'IMF ont été définis aux fins de cette analyse :

- **Les IMF de niche** qui se spécialisent en prêts agricoles ou en prêts aux MPME dans des secteurs spécifiques.
- **Les IMF de détail** qui sont axées sur la collecte de dépôts à grande échelle et les prêts. Elles desservent plus de la moitié des consommateurs d'IMF (Consultations, 2016).
- **Les IMF financées par les bailleurs**, à cause de leur source de financement, se soucient davantage de générer de l'impact que de générer des profits.

- En dernier lieu, il a des **IMF fragiles** qui présentent de faibles niveaux de rentabilité et qui sont mises à mal par le manque de capital.

Une orientation distincte sur les marchés cibles sur l'ensemble des catégories formelles. La plupart des grandes IMF sont des mutuelles ou ont un mandat spécifique de desservir les consommateurs à faible revenu. Elles ont donc une portée plus étendue sur les populations rurales à faible revenu que les banques et les MMO. Les banques ont tendance à se focaliser sur les entreprises et les particuliers plus riches. Les clients des services de mobile money sont plus pauvres et vivent davantage en milieu rural que les clients des banques, mais dans une moindre mesure que les clients des IMF. Les assureurs servent une clientèle très restreinte, largement faite de riches.

Les personnes pauvres et vivant en milieu rural ont tendance à faire appel aux options informelles et aux amis et à la famille. Il existe une différence marquée entre les niveaux de revenus moyens des clients / usagers à droite du diagramme et ceux de gauche. Ceux qui recourent à la famille et aux amis, aux actifs ou aux prestataires informels sont beaucoup plus susceptibles de vivre en milieu rural que ceux utilisant les services financiers formels. Selon les estimations, 300 000 personnes appartiennent à des groupes d'épargne informels.

La Figure 11 souligne la progression vers une clientèle plus riche, plus urbaine en commençant par les actifs propres, la famille et les amis dans la partie basse du graphique, puis les IMF, les opérateurs de mobile money et finalement la Caisse d'Épargne de Madagascar (CEM) et les banques.

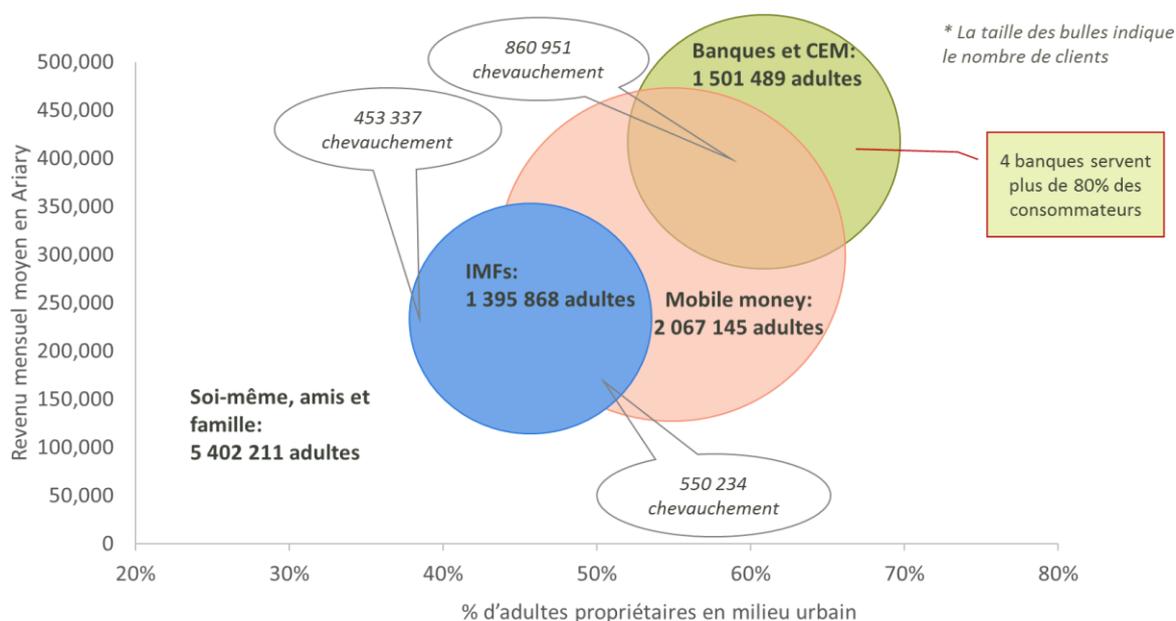


Figure 11. Orientation client par type de prestataire, niveau de revenus et localisation

Source : CNFI (2016), FinScope (2016)

Intérêt majeur de l'État dans la prestation de services financiers non bancaires. L'État détient des intérêts auprès du plus gros assureur, Aro, et quelques banques majeures. Il contrôle également les plus grandes institutions d'épargne en nombre d'épargnants, à savoir la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale (CNAPS), la poste (PAOMA) et la CEM. La CEM est la banque d'épargne la plus ancienne et la plus grande, tandis que la CNAPS est le régime public de retraite. Tous les salariés ont l'obligation de cotiser et après quinze ans de cotisation, des avantages sont garantis sous forme de multiple du salaire final.

Empreinte significative de la poste. La poste offre des services de paiement et d'épargne (y compris les transferts internationaux) et a une vaste réseau de distribution qui couvre aussi les zones rurales¹⁶.

Développement embryonnaire de l'assurance, pour la plupart, des assurances obligatoires et autres que des assurances-vie. Le marché est dominé par des assurances autres que les assurances-vie (0,5 % du PIB contre 0,2 % du PIB pour les produits d'assurance-vie [FMI, 2016]), notamment les assurances incendie et automobile. La plupart des assureurs ciblent une clientèle d'entreprises ou de salariés. La couverture des consommateurs est largement obligatoire, soit en relation avec des crédits (assurance-vie sur crédit) ou la possession d'une automobile. Aucune assurance agricole n'est fournie même s'il existe un certain nombre d'options d'assurance maladie.

Couverture santé à travers les mutuelles, les assurances et les employeurs. La plupart des couvertures santé sont obtenues auprès de mutuelles de santé et des régimes d'assurance santé de l'employeur. Les employeurs ont l'obligation de cotiser à l'assurance santé de leurs employés, généralement auprès de prestataires de santé tels que l'Ostie. Une telle couverture n'est pas réglementée par la loi sur les services financiers mais par le Ministère de la Santé. Les assurances maladie sont également fournies par les assureurs et certaines institutions de microfinance novatrices, qui les associent à l'extension du crédit. L'accès aux services de santé et aux services financiers associés est restreint aux zones urbaines et les options pour répondre aux besoins de santé dans les régions rurales sont très limitées (Unicef, s.d.).

Encadré 3. Enterprise medical services at a glance

Le Code du travail malgache 44-2003 donne obligation à tous les employeurs d'inscrire leurs employés à un service médical des travailleurs. Cet avantage s'étend à la famille de l'employé, y compris les enfants de moins de 21 ans, et tous les bénéficiaires jouissent d'une couverture en médecine préventive et curative.

L'employeur peut fournir directement les services médicaux ou recourir à un tiers prestataire de services médicaux interentreprises. L'Ostie, basée à Antananarivo, est un exemple préminent d'un tel prestataire. Ses services concernent la majorité des employés salariés, pris en charge par 550 membres de personnel médical dans 39 sites différents (OSTIE, s.d.).

Les cotisations à l'Ostie sont fixées par le décret 1162-2003 en pourcentage du salaire de l'employé. Le travailleur cotise à hauteur de 1 % de son salaire et les 6 % restants sont à la charge de l'employeur.

Cinq grands programmes de garantie de crédit. Les principaux programmes de garantie existant actuellement sont SOLIDIS, le Fonds de Garantie Malgache (FDGM), la Garantie Partielle de Portefeuille (GPP), AGF et ARIZ. Les programmes de garantie auront du mal à satisfaire de manière durable les besoins de garantie sur le moyen terme. De ce fait, la Banque mondiale (2017) a recommandé une augmentation du montant de capital disponible pour garantir les prêts à Madagascar, en particulier les prêts aux MPME. Les programmes de garantie ont aussi du mal à lever des financements à cause du profil de risque de Madagascar en tant que pays et ont du mal à appliquer les garanties à cause du niveau de nantissement requis pour les prêts aux MPME, souvent plusieurs fois le montant du crédit demandé (voir Section 3.3).

¹⁶Cela en fait un partenaire de distribution potentiellement intéressant pour les services financiers. Toutefois, ses systèmes et ses compétences sont soumis à des contraintes.

2.4. Paramètres réglementaires

Le dernier élément important qu'il faut comprendre lorsqu'on détermine les besoins essentiels et les priorités en matière d'inclusion financière est le cadre réglementaire qui définit les paramètres d'entrée et de fonctionnement sur le marché.

Système du droit civil. Madagascar vit sous le système du droit civil, ce qui veut dire qu'à moins d'être expressément interdite, une activité y est implicitement autorisée. Dans un tel système, il faut un cadre juridique très développé pour assurer un bon fonctionnement du marché mais ce système peut aussi favoriser l'innovation sur le marché.

Le cadre réglementaire regroupe diverses lois et autorités. Il existe six autorités réglementaires qui ont compétence sur la prestation de services financiers et domaines connexes, chacune d'elles ayant son mandat particulier. Le ci-après donne un résumé de ces domaines de la réglementation des services financiers pour l'ensemble des autorités réglementaires et présente les catégories de prestataires de services financiers définies par la réglementation :

Autorité	Entités régulées	Principaux règlements / textes législatifs ¹⁷	Mandat principal
CSBF (Commission de Supervision Bancaire et Financière)	Institutions de microfinance	Loi sur les établissements de crédit	Réglementation prudentielle Octroi de licence aux établissements
	Établissements de crédit	Loi sur la microfinance	
	Institutions financières	Loi sur la monnaie électronique (remarque : la loi n'est pas encore en vigueur en attendant l'émission des règlements)	
	Institutions d'argent électronique		
	Banques d'épargne ¹⁸		
Ministère des Finances et du Budget	Compagnies d'assurance	Loi sur les assurances	Octroi de licence aux établissements
			Octroi de licence pour des produits Réglementation prudentielle Eléments limités de conduite sur les marchés
Ministère du Commerce	Toutes les sociétés	Loi sur la protection des consommateurs (remarque : la loi n'est pas encore en vigueur en attendant l'émission des règlements)	Tous les aspects concernant la protection des consommateurs.
SAMIFIN (Service de renseignement financier)	Tous les prestataires de services financiers et en plus d'autres professions particulières effectuant des paiements et désignées	Loi sur le blanchiment de capitaux	Recevoir et traiter les rapports de transactions suspectes et toutes les transactions au-dessus d'un certain seuil.
		Loi contre le financement du terrorisme	

¹⁷ Voir l'Annexe F : Liste de lois et réglementations pour la référence intégrale à chaque loi.

¹⁸ Une lecture conjointe de la Loi sur les établissements de crédit et de la Loi sur les banques d'épargne donne l'impression que les banques d'épargne devraient être réglementées par la CSBF.

Autorité	Entités régulées	Principaux règlements / textes législatifs ¹⁷	Mandat principal
	comme institutions responsables devant la loi.		Obligations de vigilance à l'égard de la clientèle (KYC ou « connaître son client ») pour tous les institutions responsables devant la loi ¹⁹ .
BIANCO (Bureau anti-corruption)	s.o.	Loi sur la lutte contre la corruption	Enquête sur tous les signalements de cas de corruption. Il peut être exigé des prestataires de services financiers de faire périodiquement un rapport sur les activités des personnes de haut rang et profilées.
Banque Centrale	Tous les éléments relatifs au système national de paiement et de change	Loi sur la Banque Centrale	La Banque Centrale autorise les activités de change dans le pays et régleme le système national de paiement et tous les aspects y ayant trait.

Tableau 2. Qu'est-ce qui est régulé où, par qui ?

Source : Conclusions de l'auteur à partir de l'analyse de la réglementation à l'Annexe C : Vue d'ensemble de la réglementation

Le Ministère des Finances et du Budget – un décideur politique clé. Le Ministère des Finances et du Budget exerce un certain niveau de contrôle direct sur la CSBF à travers la participation de son directeur à cette commission et une nomination supplémentaire. Ainsi, le Ministère désigne deux des sept membres de la commission. Il est aussi le principal régulateur du marché des assurances et héberge la CNFI au sein du Trésor. Au titre de ses pouvoirs, le Ministère peut exiger des Prestataires de Services Financiers (PSF) de divulguer des données du marché de détail et peut émettre des décrets sur des points qui ne seraient pas suffisamment couverts par la Loi sur les établissements de crédit, sur recommandation de la CSBF.

2.5. Besoins et priorités en matière financière

Deux besoins prioritaires. Les réalités en ce qui concerne les clients et le pays telles que décrites à la Section 2.1 ainsi que l'analyse des besoins données à la Section 2.2. pointent vers deux besoins transversaux par rapport auxquels les services financiers peuvent jouer un rôle particulièrement important dans la réalisation des objectifs de politiques publiques plus larges mais par rapport auxquels il reste actuellement d'importantes lacunes en termes de prestation tel que présenté à la Section 2.3. Il s'agit de la sécurité alimentaire et de la résilience d'une part et de la croissance et des opportunités économiques d'autre part.

¹⁹ Les clients doivent s'identifier par la présentation d'une pièce d'identité acceptable qui comprend une photo ainsi que d'une preuve de domiciliation. Une exception est prévue pour les transactions de faible valeur (moins de 3 millions de MGA (993 d'USD)) qui n'ont pas de relations commerciales régulières avec un PSF.

- *Sécurité alimentaire et résilience* : À cause de la forte prévalence des chocs agricoles et de la forte proportion de la population touchée par la problématique de la sécurité alimentaire, la résilience se trouve au cœur des politiques publiques tout comme des besoins financiers des ménages.
- *Croissance et opportunité économique*. Près de la moitié des adultes vivent dans la pauvreté absolue sans aucune opportunité économique significative. Ainsi, c'est un besoin financier de premier ordre de créer des opportunités pour que les gens puissent accroître leurs revenus et sortir de la pauvreté.

Comme le montre la Figure 7 à la Section 2.2., il y a également un besoin prononcé de paiements qui permettraient aux gens de vivre au quotidien. En fait, un système de paiement fonctionnel et accessible fait partie intégrante de la réalisation de tous les besoins financiers et permet de faire jouer pleinement leur rôle aux services financiers dans le développement et l'atteinte d'autres objectifs de politiques publiques au niveau des systèmes. Ainsi, bien que les paiements ne soient pas indiqués en tant que besoins prioritaires distincts, il est supposé par chacune des deux priorités définies ci-dessus qu'il est nécessaire d'avoir des solutions de paiement efficaces.

Impératifs correspondants en matière de services financiers. Ces besoins impliquent deux impératifs essentiels pour le secteur financier : renforcer la résilience des personnes et favoriser les opportunités économiques. De manière plus précise,

- Au niveau de la **personne**, il est essentiel de renforcer **l'épargne** et d'assurer des **paiements** d'urgence rapide en faveur de la résilience et de la sécurité alimentaire. Bien qu'ils doivent jouer un rôle important par rapport à la résilience en théorie, le crédit et l'assurance ne jouent qu'un rôle limité dans la pratique à cause du coût et des autres problèmes qui se posent lorsqu'on veut fournir ces services au-delà du segment supérieur du marché de détail.
- En ce qui concerne les **MPME et les paysans**, il y a un besoin prononcé **d'intermédiation financière** (c'est-à-dire, de mobiliser l'épargne et allouer le capital à ceux qui ont besoin de prêt productif). Il est tout aussi important d'avoir des **paiements commerciaux** à distance pour créer des opportunités de croissance et d'exportation.
- Pour **l'État**, il y a l'impératif d'avoir des stratégies de gestion du risque climatique au-delà d'une démarche d'inclusion financière de détail.

La réalité n'est pas à la hauteur des besoins. Cependant, il apparaît clairement de la Section 2.2. que le recours aux services financiers ne remplit de manière optimale aucun de ces deux rôles. Les contraintes pesant sur la prestation de services financiers excluent des millions de consommateurs malgaches qui, en conséquence, sont dans l'incapacité de gérer leurs risques ou de se construire des opportunités économiques. Le Tableau 3 résume les principales lacunes en matière d'inclusion financière en rapport à chacun de ces deux besoins financiers fondamentaux :

		Entités concernées	Besoins	Ecart (% du total des adultes)	Remarques
		Résilience	Individus	Paielements via la famille, la communauté et les bailleurs en cas de chocs	8.7 millions d'adultes (79%)
Individus	Épargne pour amortir les chocs		2.7 millions d'adultes (24%)	gagnent au moins 1 USD/jour mais n'épargnent pas pour faire face aux chocs	
Gouvernement	Intervention nationale, ex: stratégie de gestion des risques et catastrophes, PPP pour les risques et catastrophes agricoles adossés à une assurance		4.3 millions d'adultes (39%)	ont subi une mauvaise production l'année précédente	
		Entités concernées	Besoins	Ecart (% du total des adultes)	Remarques
		Croissance	Individus plus aisés	Épargne destinée à être mobilisée pour des investissements en capital	501 000 adultes (5%)
MPME et producteurs vendeurs	Épargne destinée à être mobilisée pour les affaires		1.8 millions d'adultes (16%)	ceux qui vendent et gagnent au moins 1 USD/jour ne font pas d'épargne	
MPME et producteurs vendeurs	Crédits formels destinés à être alloués aux opportunités productives		1.1 millions d'adultes (10%)	ceux qui vendent et gagnent au moins 2 USD/jour n'ont jamais eu de crédit formels	
MPME et producteurs vendeurs	Paielements pour faciliter les échanges et l'effectivité des chaînes de valeur		795 000 adultes (7%)	ceux qui vendent et gagnent au moins 1 USD/jour n'utilisent pas de mécanismes de paiements formels	

Tableau 3. Lacunes dans la couverture des besoins fondamentaux

Source : FinScope (2016)

3. Comblent les lacunes

Quatre priorités se dégagent en termes d'élargissement de l'inclusion. Cette section définit et traite de cinq stratégies principales pour faire en sorte que les services financiers comblent les lacunes dans la couverture des besoins cernés précédemment :

1. Paiements pour la résilience et le commerce
2. Épargne pour gérer les chocs et créer un capital productif
3. Crédit ciblé pour accroître les opportunités économiques
4. Assurance de niche pour gérer le risque et améliorer la productivité
5. Environnement favorable plus solide

Le reste de cette section expose pourquoi il s'agit là de priorités importantes, quels sont les principaux obstacles à surmonter et quelles sont les mesures que l'on peut prendre pour combler les lacunes et tirer parti des opportunités. Chaque sous-section s'ouvre sur un tableau récapitulatif des besoins spécifiques et des lacunes à combler à travers chaque domaine prioritaire en rapport aux deux objectifs principaux de résilience et de croissance définis à la Section 2.5.

3.1. Paiements pour la résilience et le commerce

3.1.1. Pourquoi est-ce important ?

Comme présenté en Annexe A : Le rôle des divers services financiers en rapport à la lutte contre la pauvreté et la croissance, le système national de paiement est de manière générale le sang qui fait vivre le système financier d'une économie. Entre autres, il facilite l'échange de biens et de services et réduit les coûts et les délais ; il permet un bon fonctionnement du marché de capitaux, du marché monétaire et du marché interbancaire ; il rehausse le niveau d'intermédiation et permet d'avoir une gestion plus efficace des liquidités ; il élimine les risques résultant de l'utilisation d'espèces tels que le vol et l'utilisation de monnaie de contrefaçon ; et il permet de détecter suffisamment tôt les problèmes de liquidités dans le système financier bancaire et non-bancaire.

Il s'est dégagé clairement de ce qui a été vu précédemment que dans le cas de Madagascar, les paiements sont non seulement un outil pour vivre sa vie économique au quotidien mais jouent également un rôle dans le renforcement de la résilience et des opportunités économiques :

But	Marché cible	Besoin	Lacune	Remarques
Résilience	Personnes	Paiements pour recevoir les appuis de la famille, de la communauté et des bailleurs en cas de choc	8,7m d'adultes (79 %)	N'ont pas recours aux mécanismes de paiement formels
Opportunité économique	MPME et paysans qui font de la vente	Paiements pour faciliter la production et le commerce	795k adultes (7 %)	Gagnent au moins 1 USD par jour et n'ont pas recours aux mécanismes de paiement formels

Tableau 4. Résumé de l'impératif des paiements

Source : FinScope (2016)

Les paiements, déjà le produit le plus utilisé. Comme le montre la Figure 6 à la Section 2.2., les paiements transactionnels et les envois de fonds sont les services financiers formels ayant le plus haut taux de pénétration chez les adultes malgaches. L'analyse des besoins présentée à la Figure 7 confirme la prééminence du besoin d'effectuer des paiements au quotidien. 95 % de tous les adultes effectuent régulièrement des paiements au niveau local et près de la moitié des adultes ont recours aux instruments de paiement pour envoyer de l'argent à distance. Cependant, la plupart de ces transactions sont effectuées en espèces : 79 % des adultes (près de 9 millions de personnes) n'ont recours à aucun mécanisme de paiement formel.

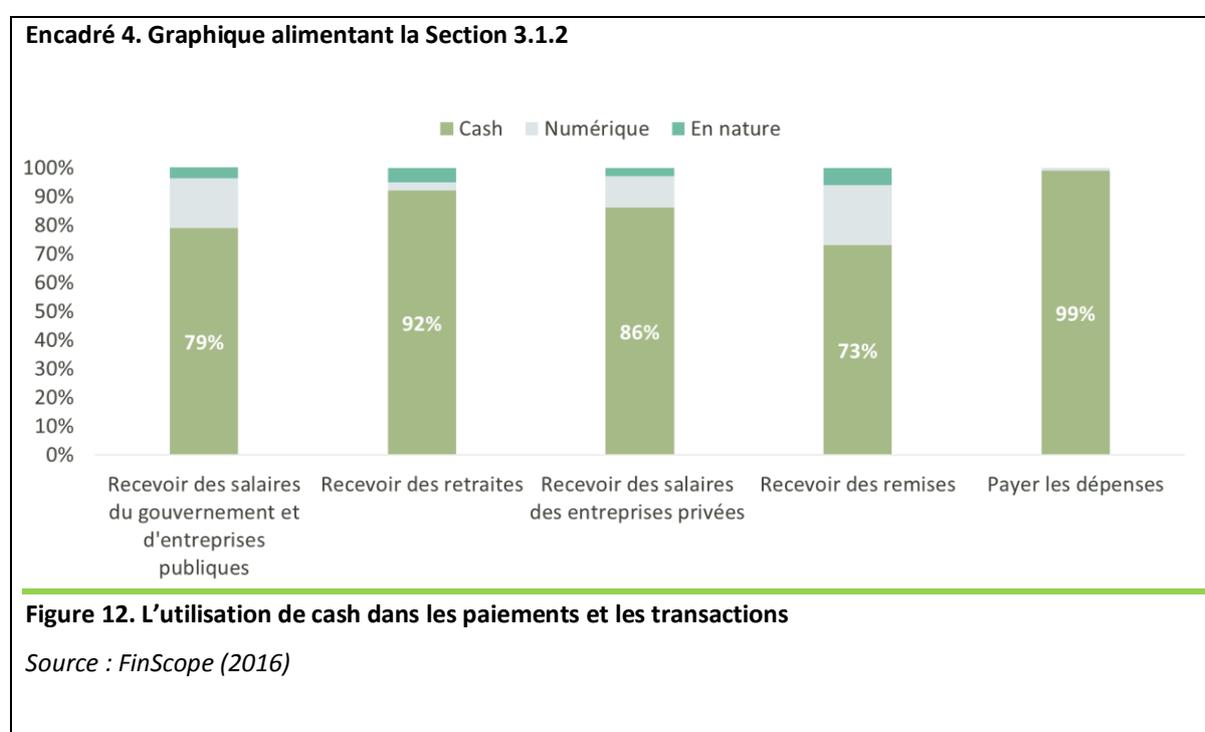
La numérisation requise pour l'efficacité, la vitesse et la réduction du risque. Les espèces restent la forme d'instrument de paiement la plus commode et le plus simple, mais leur utilisation n'est pas sans inconvénients. Les consultations du côté de l'offre ont montré qu'il coûte cher et qu'il prend du temps de déplacer des espèces d'un lieu à un autre à Madagascar. Les espèces sont également susceptibles de vol ou de destruction (le cas d'argent perdu durant un cyclone a été rapporté de manière anecdotique durant les interviews qualitatives). Les paiements formels permettent des transferts rapides et en toute sécurité entre lieux, de tels transferts pouvant être une bouée cruciale en cas de chocs et être essentiels pour l'acquisition d'intrants et les paiements commerciaux. Ainsi, la promotion de l'adoption des paiements numériques est essentielle pour renforcer la résilience et les

opportunités économiques pour les personnes – mais exige d’avoir un réseau étendu de points de dépôt et de retrait d’argent.

Avancement à ce jour. Les autorités malgaches, en collaboration avec la Banque mondiale et le FMI²⁰, ont lancé un certain nombre d’initiatives pour moderniser le système de paiement, notamment un projet de loi sur les paiements, l’élaboration d’une stratégie de paiement, l’élimination graduelle des compensations manuelles²¹, des initiatives de numérisation des paiements publics²², et l’étude en vue de la mise en place d’un switch (un système de transfert). Cette analyse et les recommandations de cette section sont établies de manière à tirer parti de ces évolutions et à les éclairer.

3.1.2. Sources de la problématique

La discussion s’appuie sur les graphiques suivants :



²⁰ Selon l’Aide-mémoire de la Banque mondiale (2017e) et le FSAP du FMI (2016).

²¹ L’instruction n°001/DSP/16 du 28 avril 2016 a fermé 12 chambres de compensation manuelles dans les autres lieux qu’Antananarivo.

²² L’arrêté ministériel actuel dispose que : « ... les dépenses encourues par des organes publics (État, collectivités territoriales décentralisées, institutions publiques nationale ou locales) en faveur d’un contractant, en particulier un prestataire de services ou un fournisseur, qu’il soit une personne physique ou morale, doivent être réglées par transfert vers le compte du bénéficiaire dans une banque ou une institution financière. » De plus, tous les recevables d’un montant mensuel dépassant 600 000 MGA (199 USD) aux pensionnaires, aux fonctionnaires, etc. doivent être réglés à travers un compte bancaire.

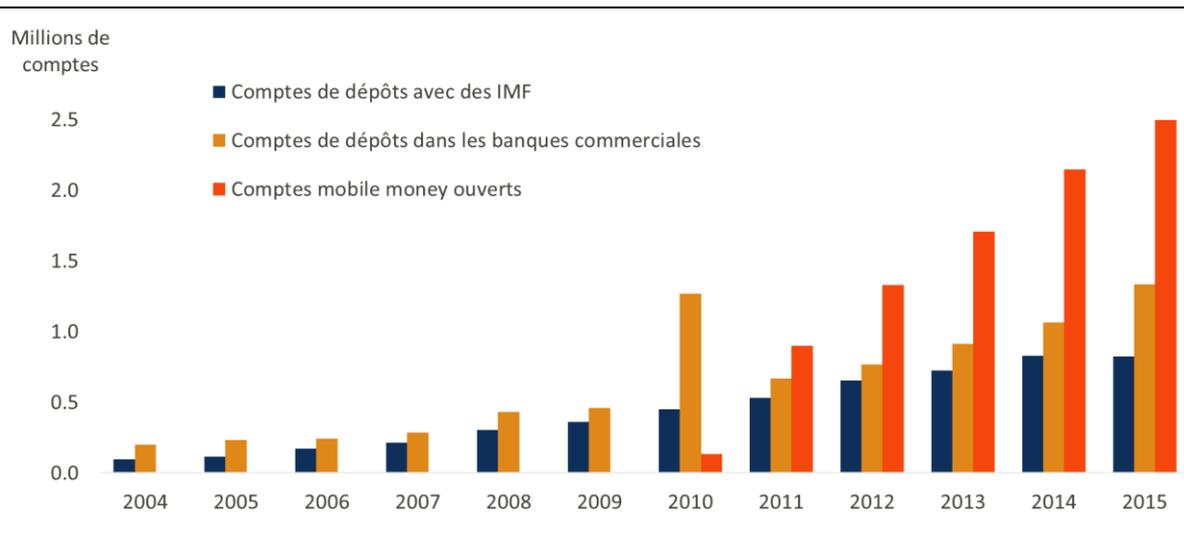


Figure 13. Croissance des comptes de paiement

Source : IMF (2016)

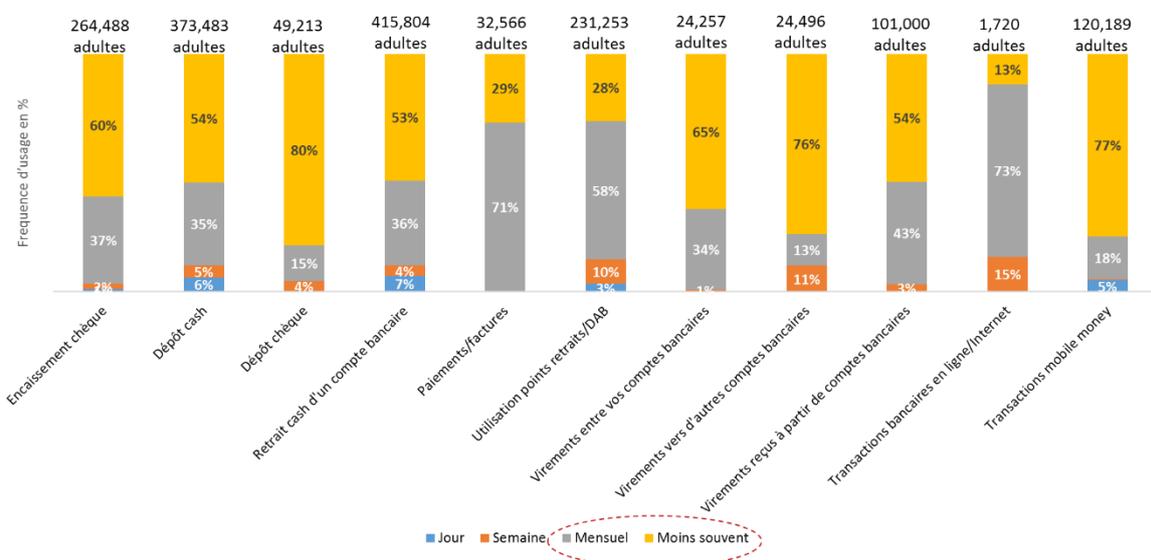


Figure 14. Fréquence de l'utilisation des différents types d'instruments de paiement

Source : FinScope (2016)

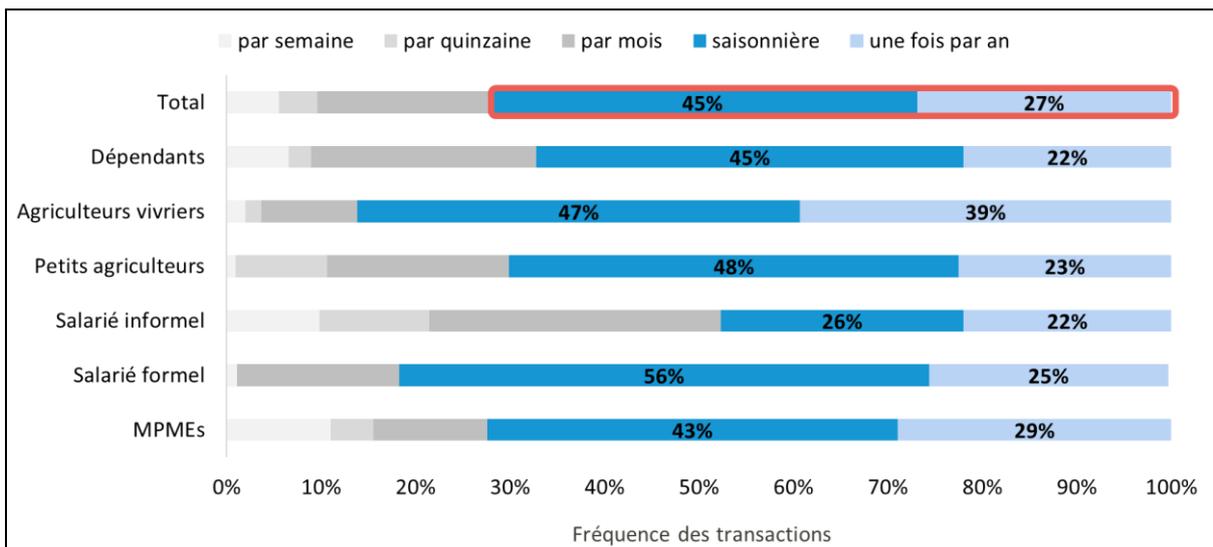


Figure 15. Fréquence des réceptions d’envois de fonds sur l’ensemble des marchés cibles

Source : FinScope (2016)

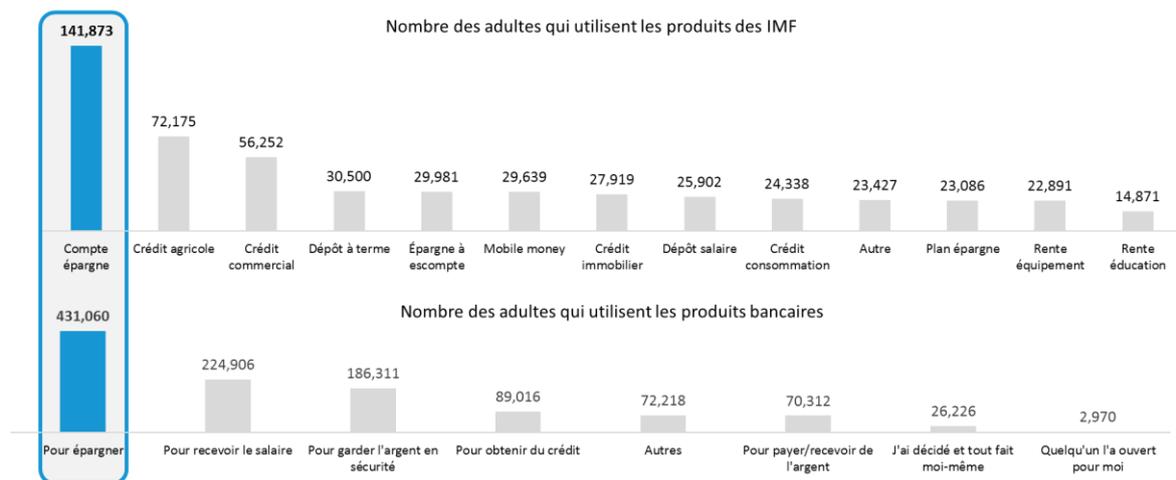
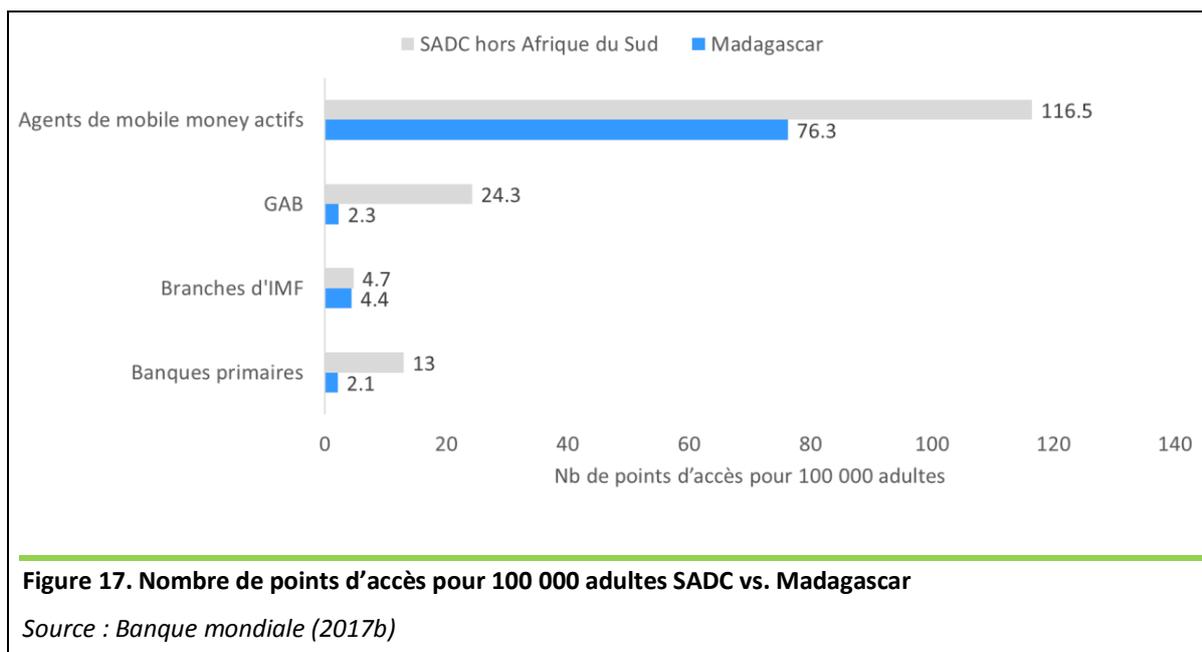


Figure 16. Nombre d’adultes ayant recours aux différents types de produits de microfinances et bancaires

Source : FinScope (2016)



Une croissance rapide des comptes, en particuliers auprès des IMF et des opérateurs de mobile money. La Figure 13 montre une croissance rapide du nombre de comptes au cours de la dernière décennie. En 2005, il y avait moins de 250 000 comptes bancaires ouverts et un peu moins de 100 000 comptes auprès des IMF. En 2015, ces chiffres ont augmenté pour atteindre 1,3 million pour les comptes bancaires et 826 000 pour les comptes auprès des IMF. Le mobile money a connu une croissance rapide après son introduction en 2010, atteignant 2,5 millions de comptes en 2015.

Mais forte dormance pour l'ensemble des produits. La croissance apparemment rapide de la création de comptes ne veut pourtant pas dire que les gens effectuent leurs transactions de manière numérique. Pour l'ensemble des prestataires, environ 80 % des comptes ne sont pas utilisés plus de deux fois par mois, comme le montre la Figure 14.

Les espèces dominent dans les paiements et les réceptions d'argent. La faible utilisation des comptes confirme le constat établi à la Section 3.1.1 selon lequel la vie financière de la plupart des Malgaches se passe entièrement en espèces. La Figure 12 montre que les espèces représentent la quasi-totalité des paiements pour les besoins du quotidien tels que les petites marchandises, les aliments, le loyer, l'eau et l'électricité, le transport et la communication. Les consultations des prestataires montrent que l'argent mobile est utilisé largement pour l'achat de crédit et quelques paiements commerciaux. La plupart des réceptions de revenus se fait également en espèces.

Système de transport d'espèces complexe et coûteux. Le fait pour une économie de fonctionner en grande partie sur des espèces a pour conséquence la nécessité de répartition d'espèces à travers le système. Il n'existe pas de coordination centrale de la répartition des espèces et ceci accroît le coût de transport des espèces (Consultations, 2017). La seule société privée de transports de fonds est Brink's²³. Cependant, cette société ne dessert que les zones qu'elle estime rentables, moins coûteuses et plus sûres. Par ailleurs, la Banque Centrale offre un nombre de pôles à travers le pays pour les espèces en déplacement. Les banques ont recours à ces pôles mais transportent également leurs propres fonds, avec un large recours aux services de Brink's. Les IMF et les agents de mobile money s'appuient sur ces pôles pour la gestion des liquidités. Au-delà de ces pôles, les espèces sont gérées

²³ Brink's Madagascar fait partie du groupe Brink's Océan Indien. Les seules autres entités à exercer des activités similaires sont les banques elles-mêmes, qui le font pour leur propre compte.

de manière ponctuelle à un coût élevé. Les interviews du côté de l'offre ont permis de savoir que les espèces sont envoyées par voie aérienne dans les zones enclavées quand de grandes institutions en ont besoin. Les gens se regroupent également pour transporter des fonds à partir de la ville la plus proche, un voyage aller-retour qui prend plusieurs jours dans bien des cas. Il arrive que l'argent soit épuisé dans les zones enclavées, contraignant alors l'activité économique.

De grands obstacles à l'adoption du numérique. Un certain nombre de contraintes pèsent sur le recours au paiement numérique :

- *Nombre insuffisant de points de retraits.* Les gens ne recourent au paiement numérique que si cela est pratique pour eux. Comme le montre la Figure 17, dans les sociétés qui s'appuient sur les espèces, l'argent dans un compte bancaire n'a pas de valeur s'il ne peut être facilement converti en espèces. Madagascar n'a que 2,1 succursales de banque, 2,4 guichets automatiques de billets (GAB) et 76,3 agents de mobile money actifs pour 100 000 personnes contre des moyennes respectives de 13, 24,3 et 116,5 pour la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC), hors Afrique du Sud (Banque mondiale, 2017b)²⁴. La plupart des GAB se trouvent à une succursale de banque et n'élargissent donc pas l'empreinte du réseau bancaire. Bien que les agents de mobile money aient fortement élargi la portée de l'empreinte des paiements, le fait que seuls 35 % des adultes possèdent un téléphone (et que seuls 44 % utilisent la téléphonie mobile au total) limite le potentiel des téléphones mobiles en tant qu'option de canal de distribution.

Les consultations du côté de l'offre ont indiqué que la mise en place et le maintien de points de distribution coûte cher et est difficile à cause du mauvais état et de la faible étendue des infrastructures routières, de l'absence d'électricité en zones rurales et du risque élevé de braquage dans les zones isolées. Le loyer et les autres coûts associés à la mise en place de succursales ont été rapportés comme les plus gros coûts par certaines banques, d'autres banques indiquant que ces dépenses ne sont devancées que par les ressources humaines.

- *Plus cher que les espèces.* Les interviews qualitatives du côté de la demande montrent que l'utilisation de carte ou d'argent mobile est considérée comme coûteuse par des personnes qui ont l'habitude de mener toutes leurs transactions en espèces. Si la gestion de liquidités a un coût élevé pour les institutions financières, ce coût n'est pas supporté par les personnes qui font leurs transactions en espèces et qui perçoivent les espèces comme étant « gratuites ».
- *« Perte de temps ».* Le petit nombre de GAB et de succursales fait qu'on voit souvent des longues files devant les banques et les GAB. Comme l'illustre la citation à la Figure 8 de la Section 2.2., les interviews qualitatives ont permis de relever une forte frustration du côté des consommateurs à cause de la perte de temps productif dans les files.
- *Habitude et confiance.* Comme en témoignent aussi les citations des consommateurs à la Figure 8, Section 2.2., les personnes ne sont pas convaincues de la valeur des paiements numériques. Cela reflète un manque d'habitude mais aussi une culture plus générale de méfiance vis-à-vis des institutions hors des structures communautaires comme vu à la Section 2.1. Cela prend du temps de créer la confiance et une habitude et à moins d'arriver au point de basculement (c'est-à-dire le point où la proportion de la population qui passe aux transactions numériques est suffisamment grande pour qu'il soit bénéfique aux autres de suivre – l'« effet de réseau »), les transactions en espèces resteront la voie de la moindre résistance.
- *Peu de cas d'utilisation pour la fonctionnalité de paiement numérique.* Le paiement de salaires est le plus grand moteur de paiement formel par voie bancaire et les envois de fonds est le plus grand

²⁴ Madagascar s'en sort mieux sur ce qui a trait au taux de pénétration des succursales d'IMF, avec une moyenne 4,4 succursales d'IMF pour 100 000 adultes, comparé à 4,7 pour la SADC hors Afrique du Sud.

moteur des paiements mobiles. Cependant, comme indiqué à la Figure 12, seuls 17 % des salaires de fonctionnaires et 11 % des salaires du privé sont payés par voie de compte bancaire et l'argent mobile n'est utilisé que pour 20 % des réceptions d'envois. Pour le reste, la réception de salaires, le paiement de pensions et les envois sont effectués en grand partie en espèces. L'utilisation de comptes est principalement destinée aux transactions de dépôt et de retrait des espèces (FinScope, 2016). Seuls un petit groupe de personnes utilisent régulièrement les services de banque en ligne et les GAB ou effectuent des transactions au point de vente²⁵.

Comme indiqué à la Figure 16, les comptes auprès des IMF et des banques sont utilisés largement pour l'épargne et non le paiement, ensuite pour la réception de salaires pour les comptes bancaires et les prêts pour les comptes auprès des IMF. La réception d'envois de fonds ne représente non plus un cas d'utilisation important des paiements numériques basé sur des fonds reçus. Si deux millions de personnes reçoivent des envois de fonds, 67 % des destinataires n'en reçoivent que de manière saisonnière ou plus sporadique. Cela veut dire que les envois de fonds sont destinés aux urgences ou à des objectifs de croissance ou de mode de vie plutôt que de constituer un flux régulier de revenus. Ainsi, ils ne constituent pas un levier pour des transactions de paiement régulières. Par ailleurs, comme vu à la Section 2.1, la diaspora malgache est de très petite taille, ce qui limite la possibilité de mettre à profit les envois de fonds internationaux pour la numérisation des paiements au niveau du pays. Ces cas d'utilisation restreinte combinés aux coûts relativement élevés limitent fortement la proposition de valeur pour l'acceptation des commerçants.

Système de paiement sous-développé avec compensation et règlement inefficaces. Les défis « initiaux » à une adoption numérique plus poussée, tels qu'ils sont décrits ci-dessus, sont étayés par des défis structurels au niveau du système. Le volume et la valeur des transactions qui transitent par le Système de Compensation et de Règlement Brut en Temps Réel (SBTR) et le système de détail sont très faibles, compte tenu de la taille du PIB, à 12,4 milliards de MGA (4,1 millions d'USD) en 2014 et 13,6 milliards de MGA (4,5 millions d'USD) en 2015. Comme illustré dans l'encadré ci-dessous, la plupart des compensations et des règlements se font à l'étranger, souvent avec des banques-parents étrangères ou par Visa et MasterCard (BCM, 2016). Cela accroît significativement le coût, principalement en raison du fait que Madagascar est perçu comme un pays à haut risque au niveau international (Consultations, 2017). Les trois fournisseurs de mobile money sont interopérables bilatéralement (nostro-vostro)²⁶, mais s'appuient sur les banques pour la compensation et le règlement des comptes en fiducie. Les implications de ce type d'interopérabilité sont que les OMM sont tenus de bloquer des capitaux et des liquidités significatifs sur les plates-formes bilatérales.

Encadré 5. Vue d'ensemble du système de paiement de Madagascar

La Figure 18 fournit une illustration de l'infrastructure du système de paiement de Madagascar. Le système de paiement de Madagascar est un système double doté d'un système de télécompensation (automatique) ainsi que d'un système manuel. Le système automatisé de paiement se compose d'un système de règlement brut en temps réel (SBTR) et d'une Chambre de Compensation Automatisée (« Automated Clearing House ») (ACH), tous deux introduits en 2009. La Banque Centrale (BCM) coordonne à la fois le système manuel et automatisé. Actuellement, le système de paiement est composé des acteurs suivants : 10 banques commerciales, la PAOMA, la BCM et la Direction Générale du Trésor.

²⁵ Il n'y a pas de données officielles disponibles concernant le nombre de Terminal de Paiement Electronique (TPE), mais les consultations côté offre permettent de penser que le taux de pénétration des TPE même dans les centres urbains demeure faible, et proche de zéro au-delà. FinScope (2016) montre que seulement 0,12 % des adultes utilisent des cartes de crédit tandis que 1,57 % utilisent des cartes de débit.

²⁶ Nostro et Vostro sont deux termes différents utilisés pour décrire les comptes bancaires réciproques employés pour l'annulation des obligations et, pour ce faire, la compensation et le règlement. Les termes sont utilisés lorsqu'une banque a en dépôt de l'argent appartenant à une autre banque, généralement suite à des opérations commerciales internationales ou d'autres transactions financières (Investopedia, 2017).

La compensation entre les banques se fait par le biais de l'ACH pour les chèques et les transferts de fonds électroniques à faible valeur, ainsi qu'une provision pour les chèques compensés manuellement. Les transferts de fonds interbancaires de grande valeur sont réglés via le SBTR. Il n'y a pas de switch local pour les paiements par carte ou mobile, bien que la BCM envisage actuellement les options.

La compensation et le règlement international sont tous effectués via les plates-formes MasterCard/Visa, ainsi que par compensation bilatérale en France. Les transactions transfrontalières sont facilitées par la poste (par l'utilisation du système de l'Union Postale Universelle (UPU) et des Opérateurs de Transfert de Fonds (par le biais de transactions au comptant)). Les OMM se compensent mutuellement et bilatéralement via les comptes nostro-vostro. La compensation avec les banques est également bilatérale et se fait via des comptes en fiducie. L'interopérabilité actuelle entre les OMM est assez limitée (d'où l'utilisation des comptes nostro-vostro). Pourtant, selon les consultations réalisées du côté de l'offre, l'accord d'interopérabilité est effectif compte tenu des volumes actuels.

Les IMF ne font actuellement pas partie du système de paiement et doivent être activement impliquées. Cela nécessiterait cependant des améliorations importantes sur certains des systèmes de base des IMF afin de satisfaire aux exigences et participer au système de paiement.

La compensation de titres et d'autres instruments secondaires doit encore être développée au niveau du système de paiement de Madagascar.

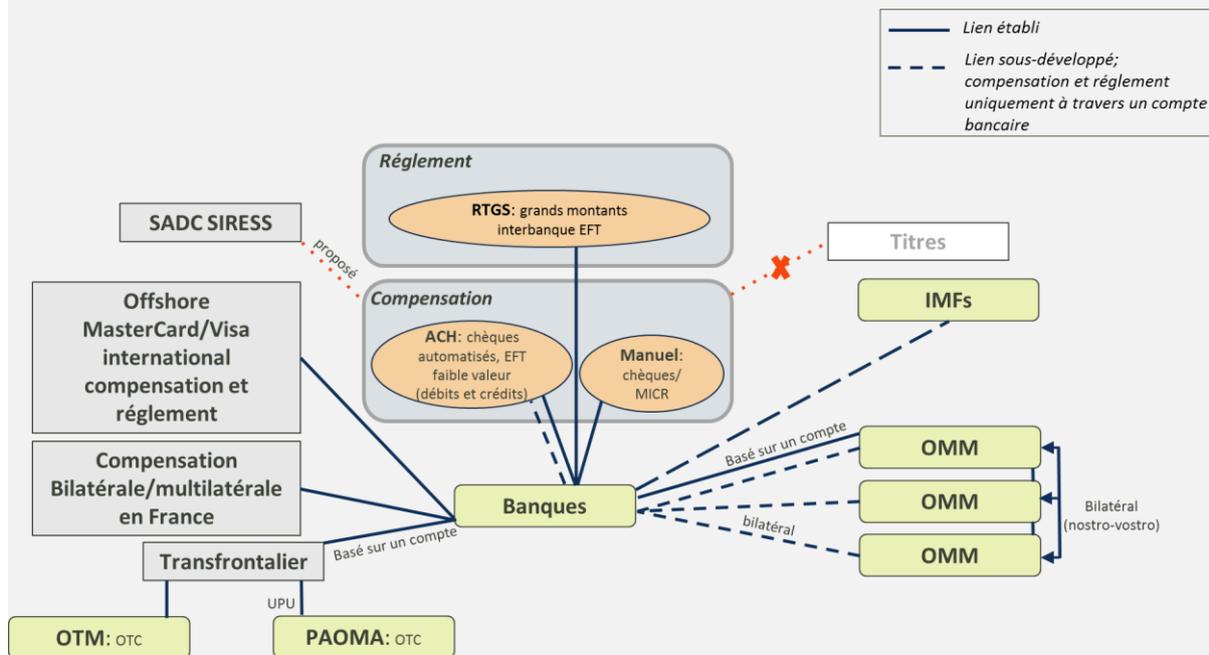


Figure 18. Le système de paiement de Madagascar

Source : Entretiens propres à l'auteur

Nouveau potentiel pour un switch régional. Le Comité des Gouverneurs des Banques Centrales (CGBC) de la SADC a accepté la mise en place d'une structure de paiements régionaux au sein de la SADC en 2009 dans l'intérêt d'une intégration financière plus efficace à l'intérieur de la région de la SADC. Le Système Intégré de Règlement Régional (SIRESS) a été développé sous les auspices du CGBC. Le SIRESS offre une option pour les régions, mais il dispose également d'une capacité latente pour un switch national. Le système de paiement régional accueille le traitement de la Ligne de Traitement Continu (LTC) et la Ligne en Temps Réel (LTR) des règlements irrévocables de haute valeur directement entre les banques régionales. Initialement déployés entre les banques dans la Zone Monétaire Commune (ZMC), soit entre l'Afrique du Sud, le Lesotho, la Namibie et le Swaziland et libellé en Rand Sud-africain (ZAR), les pays non-ZMC ont déjà commencé à tester l'adoption de SIRESS, avec la première compensation en ZAR, et plus tard dans les équivalents en monnaie régionale du ZAR ; le système est destiné à devenir multidevises. Le SIRESS est le principal système

de règlement qui soutiendra les centres de compensation régionaux, initialement pour les paiements mobiles, ensuite pour les opérations créditrices et les débitrices des Transferts Electroniques de Fonds (TEF) de faible valeur. Il est également utilisé pour d'autres instruments de paiement tels que les paiements par carte. Bien que Madagascar soit signataire de SIRESS, il n'a pas encore mis en œuvre ses dispositions. Les informations recueillies lors des consultations avec les parties prenantes indiquent que cela ne se produirait pas à court terme.

3.1.3. Que peut-on faire ?

Des impératifs distincts pour les secteurs public et privé. L'analyse ci-dessus suggère un certain nombre de priorités clés pour les décideurs / régulateurs et les acteurs du marché, respectivement, pour combler les lacunes et exploiter les opportunités pour l'utilisation des paiements numériques afin de renforcer la résilience et le commerce.

Recommandations pour les décideurs et les régulateurs :

1. Développer un écosystème de paiement approprié pour l'interopérabilité, la sécurité et l'efficacité. Cette recommandation s'appuie sur l'initiative de modernisation des paiements existante à Madagascar lancée par la BCM avec le soutien de la Banque Mondiale et du FMI. Il ressort clairement de l'analyse ci-dessus que les consommateurs ne commenceront pas à opérer numériquement, à moins que l'écosystème entier ne soit pratique, sûr et rentable pour qu'ils le fassent, par rapport à leur alternative par défaut de transactions en espèces. Une façon importante d'étendre l'écosystème aux points d'accès pour dépôt, retrait et terminal de paiement électronique (TPE) est l'interopérabilité entre l'infrastructure des différents prestataires de services financiers. L'interopérabilité requise nécessite un switch (système de transfert) rentable. Étant donné les faibles volumes actuels et futurs anticipés (à seulement 4,5 millions d'USD à compter de 2015 selon la BCM, 2016), l'utilisation de transactions peu fréquentes et les ressources budgétaires limitées, toute solution de switch mise en œuvre doit être « adaptée à l'usage » pour répondre aux besoins actuels et futurs de paiement de manière durable. L'encadré ci-dessous fournit plus de détails.

Encadré 6. Critères de sélection pour un switch adapté à l'usage

La conversation actuelle pour un switch à Madagascar se déroule dans le contexte des frais exorbitants facturés pour le switch à l'étranger (Consultations des parties prenantes, 2017), le système de paiement naissant et à faible volume, les cas d'utilisation des paiements limités, l'interopérabilité locale limitée, les infrastructures et la connectivité très limitées, la méfiance généralisée entre les consommateurs et les prestataires de services financiers et les coûts élevés de l'utilisation des services financiers. La mise en œuvre d'un switch permettra de résoudre certains de ces problèmes.

En reconnaissant ce besoin et l'importance générale d'un switch de paiement pour rendre les paiements efficaces et moins coûteux, la BCM a pris la mesure louable d'engager des partenaires, dont la Banque mondiale, pour explorer les options pour le switch. Cet engagement a abouti à un « Aide-Mémoire » public qui reflète notamment l'accord entre la Banque mondiale et la BCM en ce qui concerne la façon de procéder par rapport au switch.

Cependant, selon l'analyse actuelle du MAP et les entretiens avec les parties prenantes, des considérations importantes doivent être prises en compte avant de mettre au point un switch. La situation contextuelle présentée ci-dessus du système de paiement de Madagascar, l'analyse de rentabilisation du switch (en termes de coûts et d'options de financement) et le but ou l'objectif du switch sont toutes des considérations globales importantes. En fin de compte, la modernisation du système de paiement de Madagascar a moins à voir avec l'adoption du switch le plus sophistiqué et avec le plus de fonctionnalités, mais plus avec la recherche d'une solution de switch capable de résoudre les contraintes actuelles d'une manière rentable à long terme. Sur la base de l'analyse du MAP, des consultations au niveau du pays, de l'examen de la proposition actuelle de la Banque Mondiale-BCM (figurant dans l'Aide-Mémoire), les critères suivants devraient être pris en considération pour déterminer le choix à adopter :

- **Fonctionnalité.** Le switch devrait faciliter la convergence des paiements et l'interopérabilité, à la fois à travers multiples instruments et multiples canaux (c'est-à-dire qu'il devrait pouvoir traiter différents types de paiements : TPE, GAB, mobile, cartes, hors cartes, y compris les bons (« vouchers »), et TEF de faible valeur (débit et crédit)).
- **Considérations liées aux infrastructures :** Le switch devrait fonctionner de manière durable dans un environnement actuellement caractérisé par des infrastructures limitées et un réseau et connexion internet faibles.
- **Rentabilité et valeur pour le consommateur :** Le switch doit être rentable (en termes d'approvisionnement, de déploiement, d'utilisation et de maintenance), inspirant la confiance des consommateurs. Il s'agit d'un impératif essentiel d'inclusion financière, car l'accessibilité et l'utilisation par les consommateurs de produits de paiement abordables sont essentiels. En outre, le financement et l'analyse de rentabilisation pour le switch devraient convenir au niveau de développement de Madagascar.
- **Facile à utiliser et à entretenir :** L'utilisation et l'entretien du switch ne devrait pas peser sur les capacités limitées du secteur financier. Il devrait également y avoir une phase très brève d'essai et de mise en œuvre pour s'assurer que les coûts de contingence du projet et les intérêts composés sont durables pour l'opérateur et ultimement pour le consommateur.
- **Recouvrement en cas de sinistre :** Il devrait y avoir un recouvrement en cas de sinistres et escalades efficaces, en particulier avec un site miroir à l'étranger compte tenu de l'ampleur de l'impact des cyclones à Madagascar. Le recouvrement en cas de sinistre est essentiel pour inspirer la confiance, surtout en période de chocs et de besoin urgent.
- **Technologiquement interopérable.** Le switch devrait être interopérable avec les technologies futures, y compris la biométrie (comme les exigences de pièces d'identité (CIN) et d'autres KYC (« connaître son client ») constituent un facteur clé limitant l'inclusion). Il devrait également s'intégrer parfaitement avec le mobile (au vu du potentiel mobile de Madagascar) pour améliorer sa portée.
- **Minimiser les risques.** Le switch doit être en mesure de minimiser les risques et accroître la sécurité pour les consommateurs et les acteurs du système de paiements.
- **Adapté à l'usage :** Le switch doit être adapté aux paysage de paiements courants à Madagascar et augmenter et stimuler les cas d'utilisation qui sont actuellement limités.

Une autre façon d'étendre l'écosystème de paiement est de permettre aux IMF d'effectuer les compensations et les règlements entre elles, que ce soit directement ou indirectement ou via une banque commanditaire. Cela élargit le système de paiement et augmente les cas d'utilisation. Les IMF doivent répondre aux exigences des normes de paiement pour se prémunir contre l'introduction des risques systémiques dans le système.

2. Mettre en œuvre une loi globale sur le système de paiement pour faire fonctionner l'écosystème de paiement. Une loi globale consacrée au système de paiement national est nécessaire pour intégrer les aspects réglementaires actuels du système de paiement et assurer une approche cohérente au développement du système de paiement. Il est recommandé qu'une telle loi crée un régulateur national des paiements avec la mission spécifique de gérer tous les aspects liés aux paiements à Madagascar et devrait fournir à un tel régulateur les pouvoirs appropriés pour déterminer les normes de paiement et les niveaux de service, ainsi que pour déterminer quelles activités les fournisseurs de paiement peuvent mener et sous quelles conditions. Cette loi devrait donner comme mission au régulateur de rechercher le bien-être des consommateurs en premier lieu. La loi devrait en outre établir des organismes de paiement pour différents canaux. Ceux-ci doivent travailler de manière

coopérative dans l'intérêt de l'expansion du système de paiement à Madagascar. La loi doit également encourager l'interopérabilité entre tous les canaux de paiement, les dispositifs de paiement, les instruments de paiement et les systèmes de paiement afin d'assurer l'alignement aux normes internationales et les meilleures pratiques, ainsi que pour optimiser l'infrastructure de paiement à Madagascar.

3. Réduire les coûts de gestion des liquidités. La mauvaise qualité du billet de banque en raison de la grande vitesse de circulation est un important facteur de coût dans la gestion des liquidités. Cela bloque souvent les guichets automatiques et augmente les coûts de maintenance. Pour couvrir les coûts liés à la qualité des billets et à la circulation d'argent liquide, la BCM pourrait prendre en considération les points suivants parmi d'autres mesures :

- Envisager des billets en polymère afin de réduire les coûts liés au brouillage des GAB.
- Explorer la possibilité d'engager des stations-service et d'autres magasins avec un chiffre d'affaires élevé pour gérer et réduire les coûts liés à l'utilisation d'argent liquide.
- Explorer la possibilité d'utiliser des coffres-forts dans les banques commerciales agissant à titre d'agence de la banque centrale et acceptant les dépôts régionaux. Cela réduirait les coûts du déplacement physique des espèces.

4. Élaborer un cadre d'agence bancaire pour permettre aux banques d'étendre leur portée. L'empreinte limitée du secteur financier et les défis structurels pour en accroître la portée sont l'un des principaux obstacles au développement d'un marché de paiement qui aide à améliorer la résilience et à faciliter le commerce. Outre l'interopérabilité, un moyen clé permettant d'étendre l'empreinte est l'utilisation d'agents bancaires. À l'heure actuelle, l'agence bancaire n'est pas prise en charge par la législation (consulter l'analyse réglementaire figurant à l'Annexe C : Vue d'ensemble de la réglementation). Un cadre qui encourage les banques à étendre leur distribution par des agents moins coûteuses et de manière responsable peut améliorer la distribution. De plus, les régulateurs devraient rester flexibles pour envisager des approches alternatives et innovantes par les prestataires de services financiers. Un environnement favorable (un terrain d'expérimentation ou « sandbox ») devrait être créé pour que les prestataires de services puissent innover et explorer les réseaux d'agence tant qu'ils ne violent pas les règlements et « ne nuisent pas ». Des visites d'échanges avec d'autres pays africains et non africains en développement (comme la Tanzanie) qui ont fait des progrès significatifs dans la mise en place d'environnements propices aux opérateurs dans de nouveaux domaines seront instructives.

5. Inciter les prestataires de services financiers à étendre leur réseau de distribution. Une troisième façon de développer l'écosystème consiste à introduire des incitations à l'investissement pour que les institutions financières élargissent leur réseau de distribution. Le coût de la mise en œuvre d'infrastructures de distribution dans les zones rurales surpasse les avantages à moyen terme pour les banques et autres distributeurs des espèces. Toutefois, le bénéfice économique à long terme apporté par un réseau de distribution des espèces étendu est la garantie de cet investissement. Le gouvernement encourt également des coûts importants pour le déplacement des espèces. Cela justifie la mise en œuvre d'incitations à l'investissement pour catalyser le rôle des infrastructures de services financiers.

6. Renforcer la capacité et le mandat de la BCM pour être activement impliqué dans le système de paiement. La participation proactive de la BCM fournira l'impulsion et l'orientation nécessaires au système de paiement naissant. La BCM peut également envisager de facturer l'utilisation de chèques

pour les petites transactions et appliquer un *ad valorem* pour les transactions élevées pour financer son rôle accru, permettant ainsi de réaliser le double objectif de limiter l'utilisation des chèques. De plus, la BCM pourrait développer des références de prix comme un moyen d'accroître la transparence des coûts bancaires. Enfin, la mission et la capacité de la BCM devraient être renforcées pour lui permettre d'appliquer efficacement la loi relative aux paiements (une fois qu'elle prendra effet). Cela peut être fait en étroite collaboration avec la CSBF. Il est également nécessaire d'équilibrer l'appui en ressources et en capacités entre la CSBF et la BCM pour assurer un équilibre entre l'inclusion financière et les objectifs de stabilité.

7. Envisager la numérisation des paiements gouvernementaux (Gouvernement à Personne (GàP) et Personne au Gouvernement (PaG)), mais faire attention aux conséquences imprévues. Les paiements de salaire du gouvernement, les amendes judiciaires et autres paiements au gouvernement fournissent une opportunité de numérisation de premier ordre, car cela permet au gouvernement de « forcer » l'adoption du consommateur. Cependant, il serait important d'établir une mise en œuvre progressive pour éviter de répercuter les coûts sur le consommateur et de surcharger encore plus l'infrastructure existante. La numérisation des paiements nécessite une expansion des points d'encaissement comme une mesure provisoire. Cependant, l'infrastructure financière limitée actuelle (GAB, etc.) ne permet pas un encaissement fluide et entraîne donc de longues files d'attente. La numérisation des paiements du gouvernement sans l'extension des points de retraits entraînera des difficultés pour les consommateurs qui auront à se déplacer loin pour obtenir leurs salaires ou prolongeront les files d'attentes pendant les jours de paiement dans les endroits où des points de retrait sont présents.

En outre, des mesures devraient être mises en place pour se prémunir contre l'utilisation des comptes comme des boîtes aux lettres (seulement pour le dépôt et le retrait des espèces), des structures de gouvernance appropriées devraient être élaborées et un ciblage approprié des bénéficiaires devrait être assuré. L'efficacité du GàP nécessite également l'amélioration de l'analyse de rentabilité auprès des commerçants pour les inciter à accepter les paiements numériques et maintenir ainsi le cycle numérique. Enfin, l'extension du GàP sur mobile de manière équitable envers tous les opérateurs augmentera les cas d'utilisation, améliorera la numérisation et élargira considérablement les perspectives d'argent mobile (compte tenu de la confiance des consommateurs dans l'argent mobile, de la flexibilité, de l'accessibilité et des coûts relativement plus bas grâce à son utilisation). En outre, la perspective de PaG peut également être améliorée, notamment pour le paiement des factures municipales.

8. Promouvoir une intégrité inclusive en mettant en œuvre les directives 2012 du Groupe d'Action Financière (GAFI) de façon inclusive. Le manque d'inclusion est identifié comme un risque important pour l'intégrité du système financier par le Service de Renseignement Financier (SAMIFIN), l'autorité chargée de la mise en œuvre de la Lutte contre le Blanchiment de Capitaux / Financement du Terrorisme (LBC / FT). Le manque de pièces d'identité à la fois dans les zones urbaines et rurales est signalé par les opérateurs de mobile money comme une contrainte à l'inclusion financière formelle. Il conviendrait de prendre en considération la mise en œuvre proportionnelle des exigences de KYC pour permettre des transactions de faible valeur et à faible risque avec des exigences KYC réduites. De plus, un switch doté d'une biométrie intégrée pourrait être essentiel pour relever ce défi. Il convient également de prendre en considération les options biométriques qui sont interopérables avec les technologies actuelles et futures, et fonctionnent sur les mêmes bases que la SADC ou l'AADHAR et sont compatibles ISO20022.

Comme il sera soulevé dans la Section 3.5, l'intégrité inclusive pourrait être davantage favorisée entre autres à travers l'élaboration de cadres et outils communs permettant aux parties prenantes d'avoir une compréhension commune du risque de l'exclusion financière, ainsi qu'une méthodologie commune pour signaler et aborder le risque de l'exclusion financière. À cet égard, une assistance technique gratuite peut être sollicitée auprès des partenaires au développement.

9. Education ciblée pour les consommateurs. Pour faciliter l'adoption et augmenter les cas d'utilisation, une éducation ciblée pour les consommateurs est nécessaire, en mettant l'accent sur relier l'expérience du consommateur avec les produits actuels et des cas d'utilisation avec les connaissances sur les produits de paiement disponibles et potentiels. On recommande que cette campagne soit coordonnée par le CNFI, en étroite collaboration avec l'Association Professionnelle des Banques et les associations de consommateurs (le cas échéant). La campagne ne devrait pas se concentrer sur la commercialisation des produits de paiement ou sur l'enseignement des produits financiers aux consommateurs. Il devrait s'agir plus d'un partage d'information, d'écoute et de production de commentaires utiles sur lesquels les prestataires de services financiers et les décideurs politiques peuvent se baser pour améliorer la transparence, les prix et les offres de produits. Dans l'ensemble, il s'agit d'instaurer la confiance et d'augmenter les cas d'utilisation pour les paiements. Il sera également important que cette campagne soit continue et institutionnalisée au sein du CNFI, auprès des prestataires de services financiers et autres parties prenantes impliquées.

Recommandations pour les prestataires :

1. Permettre les cas d'utilisation niches pour les paiements – chaînes de valeur clés et paiements commerciaux sur les principales routes. Comme expliqué dans la Section 3.1, divers défis structurels empêchent de changer la façon dont les citoyens malgaches opèrent quotidiennement pour les paiements au détail. Ces défis risquent de persister au moins à court et à moyen terme. Cela ne signifie toutefois pas qu'il n'y a aucune opportunité pour la numérisation. Un certain nombre d'opportunités définies existent pour numériser les flux de paiement réguliers, notamment les flux de paiement dans les chaînes de valeur clés et les paiements commerciaux sur les principales routes.

Deux exemples à titre d'illustration :

- Une épicerie doit payer un grossiste pour acheter ses produits, par exemple le pain. Si le grossiste en pain exige un paiement en argent mobile, le propriétaire de l'épicerie voudra encourager le paiement en argent mobile par ses clients. Si le grossiste insiste sur des versements en espèces, le propriétaire de l'épicerie doit d'abord convertir tout argent mobile reçu en espèces pour payer le grossiste, ce qui est moins pratique et entraîne des coûts. Une fois que l'épicerie commence à fonctionner en argent mobile, il sera également plus facile de payer les autres intrants et les frais de personnel en argent mobile. De cette manière, les chaînes d'approvisionnement pourront être numérisées dès le niveau du commerce en gros.
- La vanille est un produit d'exportation important, mais la plupart des opérations se font entièrement en espèces, qui doivent être expédiées vers et en provenance du nord de Madagascar. L'utilisation importante de liquidités entraîne également des dépenses importantes après la récolte, au lieu d'économiser pour des périodes plus difficiles. La numérisation de la chaîne de valeur en commençant par les acheteurs à l'exportation peut réduire le coût du transport de liquidités et améliorer le mode d'épargne des populations.

2. *Développer le potentiel des services de mobile money.* Dans une vision à court et moyen terme, il est important de débloquer le potentiel réel des services d'argent mobile²⁷. Cela faciliterait énormément la modernisation des systèmes de paiement mobile et l'augmentation des volumes pour garantir leur pérennité, si les Opérateurs de réseau mobile (ORM), l'Agence de Régulation des Télécommunications (ARTEC) et le CNFI collaboraient à l'harmonisation des règles de régime dans le cadre d'un dispositif d'interopérabilité. De plus, la flexibilité réglementaire de l'utilisation des comptes en fiducie pour payer les intérêts aux clients améliorera la liquidité et motivera éventuellement l'utilisation des systèmes de paiement. En revanche, le fait que les citoyens malgaches ont un accès limité aux téléphones cellulaires continue de restreindre l'adoption des services d'argent mobile (Consultations du côté de l'offre, 2017).

3. *Améliorer la gestion de la liquidité des services d'argent mobile.* La plupart des agents de services de mobile money doivent eux-mêmes gérer leur liquidité. Cela constitue un défi de taille dans les zones enclavées. On pourrait éventuellement élargir le rôle de « super-agent », c'est-à-dire confier une fonction de gestion des autres agents du réseau à certains agents, afin de leur fournir une assistance à cet égard. Ces super-agents assurent le recrutement, l'appui opérationnel et la gestion des agents en général pour le compte de l'agrégateur de réseau et aident éventuellement les agents à compenser leur liquidité. Le plus souvent, ils toucheront une commission qui est fonction des gains réalisés par les agents qu'ils gèrent. Les super-agents peuvent choisir de continuer à dispenser des services d'agent tout en gérant les autres agents ou de se limiter à la gestion (CGAP, 2011). D'autres méthodes de gestion de la liquidité sont présentées dans l'encadré ci-dessous.

Encadré 7. Rester liquide : rôle de l'appui à la compensation de la liquidité

L'argent mobile permet de convertir de les espèces en capital numérique qui peut servir à effectuer des paiements ou à d'autres services financiers. Le problème des agents est que la demande est souvent déséquilibrée. Les agents peuvent utiliser les fonds de leur activité de détail primaire pour aider à cette égalisation mais cela ne suffit souvent pas. Pour aider les agents à faire face à ces déficits numériques, on peut prévoir des lignes de crédit à court terme pour les agents et, de façon proactive, cibler les paiements de masse au bénéfice des agents équipés pour les traiter. Les liquidités peuvent également être gérées indirectement par la compilation d'un portefeuille de produits qui compense naturellement les demandes de liquidités (par exemple, au Kenya, la vaste suite de produits de paiement numérique M-Pesa réduit la nécessité de retirer des espèces). Toutefois, l'expérience internationale montre que l'assistance des agents à compenser les besoins en espèces reste un défi de taille (Denoon-Stevens *et al.*, 2017).

4. *Améliorer la capacité de gestion et de réticulation des espèces à travers le pays.* Le coût de l'argent liquide n'est pas toujours bien compris et, de ce fait, il n'est pas toujours correctement géré par les acteurs du secteur privé. Tel que mentionné, les déplacements d'argent liquide coûtent cher à cause des infrastructures routières limitées et des problèmes de sécurité. Les IMF et les agents gèrent leur propre argent liquide à un coût élevé. Il devrait être possible de réduire ces coûts²⁸ et le flux d'argent liquide du milieu rural à urbain (qui exige actuellement un réapprovisionnement continu et onéreux des zones rurales) par la création de partenariats et le recours à des prestataires centraux tels que Brink's.

²⁷ Les choses suivantes contribuent, entre autres, à mettre les services de mobile money en bonne position pour promouvoir les paiements et l'inclusion financière à Madagascar : des partenariats naissants et potentiels avec les banques et les IMF pour l'élargissement des produits, du réseau d'agences, de la distribution et de la portée ; un cadre de développement du dispositif d'interopérabilité actuel entre les 3 ORM ; des opportunités de transaction sans carte à travers le Service supplémentaire pour données non structurées (USSD) ; une plus grande souplesse et des cas d'utilisation.

²⁸ En revanche, les consultations du côté de la demande indiquent que les IMF les trouvent chères parce qu'ils ne valorisent pas le coût de l'argent liquide.

5. *Optimiser le réseau de distribution des IMF et de la poste pour étendre les paiements.* Dû au coût élevé de la distribution, il est impératif d'optimiser les points de contact existants pour l'encaissement. Les IMF doivent être activées pour jouer un rôle plus important dans la gestion des paiements et des liquidités (entre leurs branches et pour les autres fournisseurs). Les possibilités de partenariat avec la poste pour étendre les services de paiement, étant donné son réseau de distribution important au niveau rural, peuvent également étendre les points de contacts ruraux pour les paiements.

6. *Renforcer la proposition de valeur pour les consommateurs et les commerçants afin d'améliorer la numérisation.* Pour les consommateurs, la proposition de valeur pour les transactions numérisées peut être renforcée par la réduction des coûts, la flexibilité et la révocabilité. Pour les commerçants, la proposition de valeur peut être renforcée par la réduction des coûts d'acquisition de TPE, frais d'interchange faibles, cas d'utilisation et volumes accrus et fonctionnalité hors ligne pour tenir compte des problèmes de connectivité, entre autres.

3.2. Épargne pour gérer les chocs et constituer un capital productif

3.2.1. Pourquoi est-ce important ?

Objectif	Marché cible	Besoin	Écart	Notes
Résilience	Individus	Épargne pour bâtir une protection face à un choc	2,7 m adultes (24 %)	Gagnent au moins 1 USD / jour, mais n'épargnent pas pour des chocs
Opportunité économique	Personnes plus riches	Épargne à mobiliser pour capitaux d'investissement	501k adultes (5 %)	N'ont pas d'épargne formelle bien qu'étant officiellement employées ou gagnant plus de 5 USD par jour
	Les MPME et les agriculteurs qui vendent	Épargne à mobiliser pour le commerce	1,8m d'adultes (16 %)	Qui vendent et gagnent au moins 1 USD / jour n'épargnent pas

Tableau 5. Récapitulatif de l'impératif de l'épargne

Source : FinScope (2016)

Comme mentionné dans la Section 2.2, le premier ressort des Malagasy face aux risques et à la privation est d'essayer d'épargner d'une manière ou d'une autre – que ce soit dans un tirelire à la maison, par l'achat de bétail, ou sous le matelas. Et pourtant, il n'y a encore qu'une faible proportion des adultes qui font de l'épargne dans le secteur financier formel. Comme indiqué dans le tableau ci-dessous, cela crée un impératif clair pour le développement du marché de l'épargne :

Un mesure de sécurité indispensable. La première opportunité d'épargne est pour la résilience. Comme indiqué dans la Section 2, la population malgache est soumise à des risques importants, mais peu de gens ont les outils financiers pour faire face à l'impact de tels risques. FinScope montre que beaucoup de personnes ont recours à leurs économies en temps de détresse : 75 % de ceux qui ont été confrontés à un risque lié à la santé au cours de la dernière année ont utilisé leurs économies pour y faire face et plus de 40 % de ceux qui ont eu un décès dans la famille ont fait de même. Cependant,

il est inquiétant de savoir que des millions d'adultes n'ont pas d'autre recours que de réduire leur consommation en cas de vol, de risque agricole ou de destruction de biens.

Source d'opportunité économique. Deuxièmement, les économies sont essentielles pour l'investissement et la croissance interne tant au niveau local que national. Les fonds du groupe d'épargne informel sont souvent utilisés dans les activités agricoles, ce qui augmente la productivité, tandis que les économies formelles peuvent être mises en commun à l'échelle pour investir dans des projets plus vastes pour permettre la croissance et l'emploi. Cependant, la plupart des économies proviennent de mécanismes informels et d'actifs. Seulement 17 % de ceux qui épargnent le font avec des institutions formelles comme les banques ou les IMF. Cet écart dans l'épargne formel crée deux impératifs principaux :

- *Mobiliser les épargnes pour le capital d'investissement.* 500 000 adultes n'ont pas d'épargne formelle bien qu'étant officiellement employées ou gagnant plus de 5 USD par jour. Ces épargnes venant d'individus relativement plus riches, si elles sont intermédiées dans le secteur financier, pourraient constituer un important bassin de capitaux d'investissement.
- *Encourager l'épargne auprès des petites entreprises et des agriculteurs commerçants.* Il y a 1,8 millions de MPME ou d'agriculteurs qui vendent leurs produits et gagnent au moins 1 USD par jour, mais ne font pas d'épargne. En les encourageant à épargner à travers des moyens adaptés et appropriés, cela pourrait débloquer des épargnes pour stimuler la croissance de l'entreprise.

3.2.2. Sources de la problématique

Cette discussion s'appuie sur les diagrammes et les tableaux suivants :

Encadré 8. Graphiques et tableaux alimentant Section 3.2.2

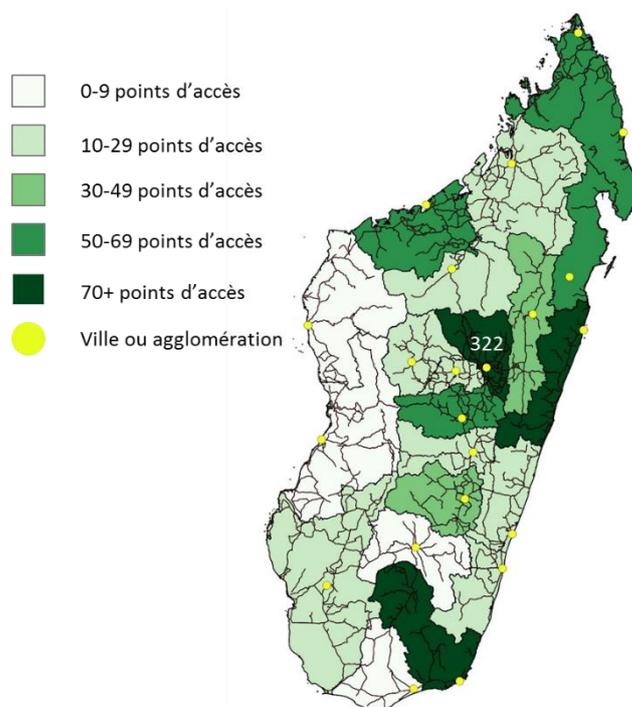


Figure 19. Réseau de distribution

Source : CNFI (2016)

Fournisseurs	Nombre de clients épargnants	Taux d'intérêt (par an)	Total des actifs (MGA)	Nombre d'agences et de points de services
IMFs	300 000	0% - 10%	401 milliards	850
Banques	700 000	0% - 11%	7,010 milliards	320
CEM	600 000	2.5%	329 milliards	25
PAOMA	400 000	5.25%	351 milliards	250
CNAPS	1 600 000**	n/a – capital garanti	600 milliards	39
Mobile money	2 000 000*	0%	X	26 800

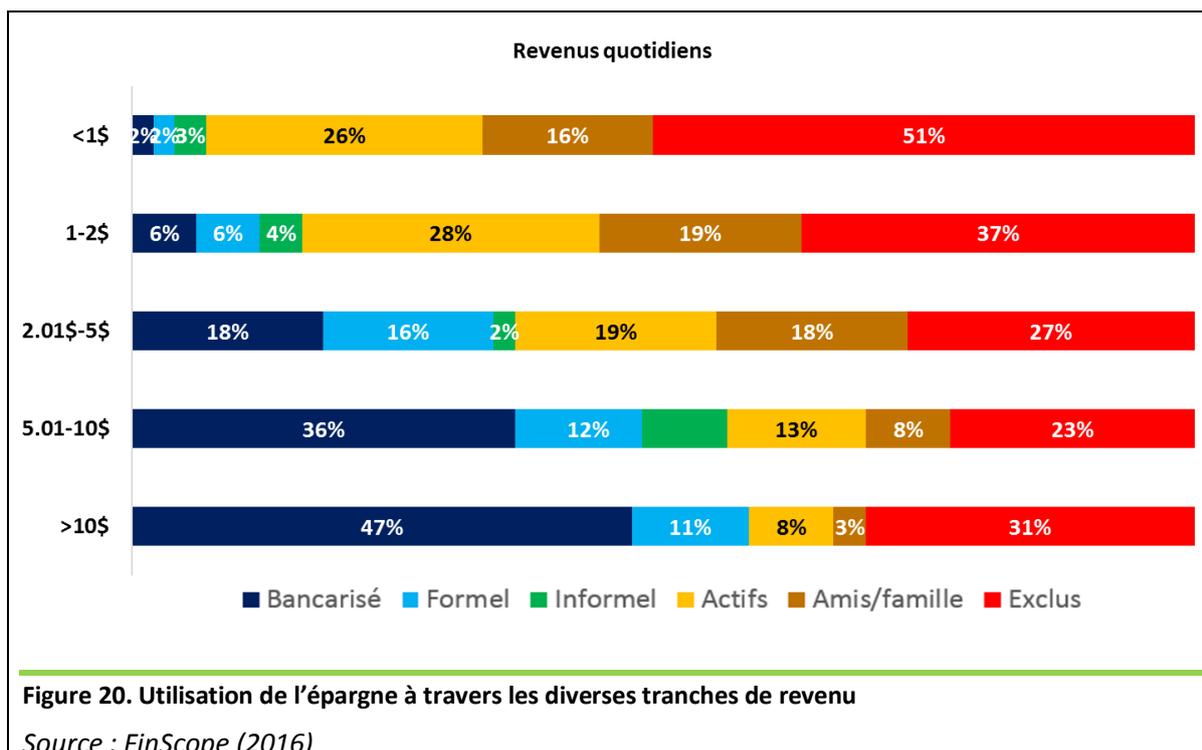
* Comptes tenus, non limités à l'épargne

** Total des membres affiliés

X Non disponible

Tableau 6. Principaux établissements d'épargne

Source : CNFI (2016), FinScope (2016), IMF (2016), FTHM (2016), Interviews avec des fournisseurs (2017)



Un manque de confiance. La confiance est essentielle pour l'épargne, car le fait d'épargner auprès d'un tiers implique littéralement *confier* à d'autres les fruits de votre dur labeur. Comme on l'a vu, la recherche du côté de la demande indique que la confiance envers le système juridique, le gouvernement et les entreprises est limitée à Madagascar. Seulement 36 % des adultes indiquent qu'ils confient leurs économies à une institution formelle. En particulier, les défaillances antérieures des IMF ont affecté la perception des gens des institutions formelles.

« Les banques et les IMF sont des escrocs. Lorsque [une branche d'une IMF] a fermé, l'argent de ma mère a simplement disparu, même s'ils ont encore un bureau à Tana. Nous ne savons pas ce qui s'est passé. Ils n'ont pas pris leur responsabilité. De plus, je pense que les banques malgaches sont intéressées par vos dépôts, mais pas si vous voulez investir. »

- Homme, fonctionnaire, Antananarivo

Les gens associent également la corruption au système formel. Lorsqu'on leur a demandé qui ils croient être les moins corrompus, les dirigeants communautaires au niveau local et les églises sont mentionnés comme étant les plus fiables, tandis que les chefs d'entreprise et les magistrats sont classés au bas de l'échelle (Transparency International, 2015). Il n'est donc pas surprenant que 61 % des adultes estiment qu'il vaut mieux économiser à la maison ou dans la communauté que dans une institution formelle.

Le réseau de distribution rend difficiles les dépôts fréquents de faible valeur. La Figure 19 indique le réseau de distribution des banques et des IMF à Madagascar. De tous les points d'accès, définis comme des succursales bancaires ou IMF et guichets automatiques, plus d'un tiers se trouvent à Antananarivo. Certaines provinces de l'Ouest et du Sud ont moins de dix points d'accès. Le réseau de distribution limité rend les dépôts fréquents de petites valeurs difficiles, en particulier pour les consommateurs éloignés. La plupart des gens ont de faibles revenus qu'ils reçoivent irrégulièrement. Ils ont besoin de produits qui tiennent compte des dépôts fréquents de faible valeur près de leur lieu d'habitation. Mais, comme il ressort clairement de la carte, les consommateurs disposent de points

d'encaissement limités rendant leur utilisation coûteuse. Cette situation est exacerbée par l'interopérabilité limitée entre les institutions et les branches. Au lieu de partager l'infrastructure disponible, les clients de chaque institution financière sont limités à l'infrastructure de cette institution particulière.

Groupe d'épargne informel – la seule option pour la plupart. Ainsi, les mécanismes d'épargne formels ne sont clairement pas une option viable pour tous. La plupart de la population rurale possède d'autres options d'épargne, en plus de l'achat de bétail ou de biens. Les groupes d'épargne informels et la poste, ainsi que certaines IMF au niveau local sont les seules options viables en milieu rural. 80 % de ceux qui font de l'épargne le font de manière informelle ou à la maison. Seuls 30 % épargnent en biens. Comme il sera mentionné plus bas, l'extension de la monnaie mobile constitue un potentiel pour une réserve de valeur dans les comptes de monnaie mobile, mais encore la portée rurale est limitée.

L'argent mobile dispose de la plupart des clients et du plus grand réseau de distribution. Le Tableau 6 compare les taux d'intérêt, le réseau de succursales, la valeur totale des dépôts et le nombre de clients respectifs des six catégories de fournisseurs d'épargne formels : les IMF, les banques, le CEM, la PAOMA (le bureau de poste), la CNAPS et l'argent mobile. La CNAPS, en tant que régime public de retraite, possède la plus grande clientèle mais le secteur bancaire bénéficie de fonds de dépôt beaucoup plus importants, de l'ordre de sept milliards de MGA (2,3 millions d'USD) en 2016. Le mobile money possède la deuxième plus grande clientèle, soit environ deux millions, suivi par les banques à 700 000, la CEM à 600 000, la PAOMA à 400 000 et, enfin, les IMF avec une clientèle globale de 300 000 individus. Alors que les IMF ont le plus grand réseau d'agences (850) comparé aux banques (320) et la PAOMA (250), le nombre important d'agents de mobile money (près de 27 000), signifie que la portée de l'argent mobile surpasse de loin celle de tous les autres canaux combinés. La PAOMA prévoit un taux d'intérêt attrayant comparé à la plupart des autres institutions (5,25 %), bien que l'intérêt offert parmi les fournisseurs et les choix de produits varient grandement entre les banques et les IMF et peut atteindre 10-11 %. En général, le choix rationnel d'options d'épargne formelle pour un consommateur rural typique serait l'argent mobile, car il est plus susceptible d'être à portée de main. Pourtant, pour ceux qui vivent assez près d'une IMF, d'une banque ou de la PAOMA, il peut y avoir des options plus intéressantes, surtout s'ils sont en mesure de comparer les diverses options et les frais et faire le tour pour trouver le meilleur taux d'intérêt. Dans la pratique, toutefois, même ces options offrent un rendement réel limité.

Le rendement réel sur les comptes bancaires, des IMF ou mobiles est faible ou négatif. Le rendement réel des différentes options d'épargne pour deux scénarios d'épargne mensuels hypothétiques : un dépôt de 15 000 MGA (5 USD) ou 30 000 MGA (10 USD) par mois, respectivement, représentant un dépôt de base de 181 000 MGA (60 USD) ou 363 000 MGA (120 USD) par année. Le rendement réel de ces dépôts – après avoir ajouté un intérêt moyen gagné et pris en compte l'effet de l'inflation – est alors comparé entre quatre canaux formels d'épargne : (i) banques et CEM ; (ii) banques IMF ; (iii) IMF ; et (iv) mobile money. Aucune option ne donne de rendement réel positif, non en raison des coûts, mais à cause des taux d'intérêt bas qui ne dépassent pas l'inflation.

La conclusion de cette analyse est que, en évaluant leurs options d'épargne, le segment des personnes à faibles revenus ne compare pas nécessairement les différentes options de produits entre les banques ou même entre les banques et les autres canaux formels. Plutôt, l'effort consistant à parvenir à une infrastructure formelle pour déposer ou retirer de l'argent, le rendement et les coûts sont comparés à d'autres modes d'épargne traditionnels tels que le bétail, chez soi ou les groupes informels. À la lumière des rendements réels négatifs offerts, les deux principaux avantages indiqués dans la recherche qualitative réalisée du côté de la demande pour l'utilisation d'une méthode

d'épargne formelle sont la sécurité contre le vol et l'autodiscipline au-delà de ce qui est possible chez soi.

Les établissements d'épargne les plus importants ont une surveillance limitée. Un autre point notable dans le Tableau 6 indique que la CEM, la CNAPS et la PAOMA sont les institutions individuelles ayant les plus grandes clientèles. Elles font toutes l'objet d'une surveillance prudentielle limitée et ne sont pas réglementées par les autorités de réglementation des services financiers. Elles fonctionnent selon leurs propres cadres juridiques, sans exigences prudentielles suffisantes. Compte tenu de la rareté du capital domestique, une étape cruciale pour la construction de capitaux d'investissement est de protéger le capital existant. Si leurs actifs échouent, cela aura un impact significatif sur un grand nombre de consommateurs et le capital productif pour la croissance sera perdu.

Les consommateurs plus riches contribuent au fonds d'investissement formel, mais ont des options d'épargne limitées. La Figure 20 compare l'adoption de l'épargne suivant les différentes fourchettes de revenu. Il est clair que les consommateurs plus aisés, définis comme ceux qui gagnent plus de l'équivalent de 5 USD par jour, ont la pénétration formelle la plus élevée. Ce sont en grande partie ces clients qui constituent le fonds d'investissement formel. L'intermédiation des épargnes des consommateurs plus aisés est essentielle pour mobiliser un capital formel pour l'investissement. Pourtant, près de la moitié d'entre eux n'épargnent pas dans le secteur formel. Les consultations et analyses des produits réalisées du côté de l'offre indiquent une pénurie d'options d'épargne à long terme et à plus haut rendement pouvant répondre à leurs besoins. Les produits sont limités aux dépôts, aux pensions et à certaines obligations de détail. Une gamme plus large de produits d'investissement est nécessaire pour un investissement à plus long terme avec des rendements réels positifs.

3.2.3. Que peut-on faire ?

Trois impératifs pour les régulateurs et les acteurs du marché. L'analyse dans la Section 3.2.2 montre des contraintes structurelles dans le marché de l'épargne formel : des rendements réels médiocres et un réseau de distribution limité positionnent les options formelles de manière désavantagées par rapport aux méthodes d'épargne informelles et faites « soi-même ». Pourtant, l'intermédiation des épargnes existantes grâce au système financier est cruciale pour la mobilisation du capital pour le développement du marché du crédit, le développement des petites entreprises et l'investissement. Que peut-on faire pour encourager davantage de personnes à confier leurs épargnes aux fournisseurs formels ? Trois impératifs s'imposent respectivement pour les décideurs et les institutions financières.

Recommandations pour les décideurs et les régulateurs :

1. Sécuriser des épargnes systémiques pour l'intermédiation et la croissance. Comme souligné dans ce rapport, la confiance est à la base des décisions financières. Veiller à ce que les institutions financières soient saines et, en cas de faillite, qu'elles soient toujours en mesure de respecter leurs engagements envers les clients, est essentiel pour instaurer la confiance à long terme dans le secteur financier à Madagascar. L'importance systémique de la CEM, la CNAPS et la PAOMA représente une priorité de premier ordre pour une surveillance renforcée afin de protéger les consommateurs et sécuriser l'intégrité ainsi que la confiance envers le système. Cela peut se faire en introduisant des exigences prudentielles pour ces institutions et en les intégrant sous le mandat de supervision de la CSBF. La supervision des IMF devrait également être renforcée afin de protéger l'épargne des consommateurs.

De plus, le potentiel d'assurance-dépôts peut être exploré²⁹. Les récents échecs des IMF et des banques ont contribué à fragiliser la confiance vis-à-vis du marché. L'assurance-dépôts donne l'assurance que des dépôts restent disponibles, même si les institutions échouent.

2. Étendre les options de dépôt et de retrait pour l'épargne en permettant les banques et agences de mobile money. Les recommandations sur le développement de systèmes de paiement dans la Section 3.1.3 serviront également à rendre les options d'épargne formelle plus accessibles et abordables.

3. Reconnaître formellement les groupes d'épargne informels pour permettre de mobiliser l'accès et l'utilisation au niveau local. La Section 2.3 a indiqué que quelque 300 000 personnes appartiennent à des groupes d'épargne. Sous les cadres juridiques actuels, ces groupes sont techniquement illégaux, bien que la CSBF soit consciente de leur présence et discute fréquemment avec les promoteurs des groupes d'épargne informels. Un espace juridique doit être créé pour permettre aux petits groupes d'exister, à travers une exemption à la législation en vigueur ou à un enregistrement sous forme d'association surveillée, mais non supervisée.

Recommandations pour les fournisseurs :

1. Aligner la conception du produit avec les besoins des clients. L'analyse suggère que les options actuelles de compte d'épargne ne fournissent pas d'options attrayantes pour les groupes plus aisés. La recherche qualitative du côté de la demande suggère la nécessité d'un accès facile en cas d'urgence, des options d'épargne plus ciblées pour le logement, des terres et des entreprises.

2. Collaborer pour instaurer la confiance et éduquer les consommateurs. Le manque de confiance et les limites des capacités financières sont significatifs et ne peuvent être abordés par un seul fournisseur. Les fournisseurs devraient collaborer pour instaurer la confiance envers le secteur financier formel, par exemple à travers des campagnes de sensibilisation conjointes auprès du public mettant l'accent sur les messages clés de confiance et l'élaboration d'un code de déontologie du secteur sur la manière de traiter les clients. Les groupes communautaires et religieux devraient être mobilisés comme des canaux de communication et/ou d'éducation auprès des consommateurs, étant donné le niveau de confiance élevé en ces institutions et leurs liens profonds avec les populations rurales.

3. Renforcer les capacités afin d'étendre les groupes d'épargne informels. Bien que les groupes d'épargne informels soient efficaces dans la création d'épargnes à petite échelle, la gestion des groupes d'épargne informels peut être difficile et risque même d'échouer. La formation des groupes d'épargne informels se poursuit et devra étendre le nombre de personnes qui peuvent bénéficier de ces groupes à moyen terme. Il y a également la possibilité pour les institutions financières de s'associer à des groupes d'épargne informels en expansion pour stocker les épargnes ou accorder des prêts. De tels partenariats fournissent également des plates-formes efficaces pour améliorer l'éducation financière.

²⁹ Au moment de l'établissement du présent rapport, les auteurs n'ont pas pu identifier la présence de l'assurance-dépôts à Madagascar. Il semble qu'il n'y ait pas de débat législatif ou réglementaire sur le sujet. En ce qui concerne la justification, l'assurance-dépôts serait nécessaire dans la mesure où elle protège la valeur de la monnaie et assure la stabilité des établissements de crédit en empêchant les paniques bancaires/retraits massifs. Le précédent relève du mandat du BCM alors que celui-ci relève du mandat de la CSBF. Étant donné que seul la CSBF a le pouvoir de contraindre les établissements de crédit à se conformer, cette dernière institution pourrait envisager le sujet à l'avenir.

3.3. Crédit ciblé pour étendre les possibilités économiques

3.3.1. Pourquoi est-ce important ?

L'allocation efficace du capital à des fins productives est un objectif fondamental du système financier. Le crédit est un produit de ce processus d'intermédiation. S'il est utilisé à des fins telles que la création d'entreprises, le financement de l'enseignement, le financement d'actifs plus importants et à éviter que les gens se retrouvent dans la pauvreté après un choc, il peut accroître la productivité, soutenir la création et la croissance d'emplois et améliorer le bien-être³⁰. Cependant, le crédit peut aussi piéger des personnes dans un cycle d'endettement qui provoque de graves difficultés. L'équilibre entre l'accès amélioré au crédit et la protection contre le surendettement est difficile et nécessite une vision globale du marché du point de vue du consommateur et du fournisseur³¹.

D'importants besoins potentiels de crédit productif non satisfaits. À Madagascar, l'analyse se concentre en premier lieu sur la portée du crédit productif. Bien que, comme l'indique la Section 2.2, le crédit de consommation soit également très faible, même pour les individus les plus riches, le plus grand besoin émergeant des consultations et des interviews du côté de la demande est que le crédit formel permette des opportunités productives. Il y a plus d'un million de petits entrepreneurs et d'agriculteurs qui vendent et gagnent au moins l'équivalent de 2 USD par jour, mais n'ont jamais eu de crédit formel.

Objectif	Marché cible	Besoin	Écart	Notes
Croissance	Les MPME et les agriculteurs-vendeurs	Crédit formel pour des opportunités productives	1,1 m d'adultes (10 %)	qui vendent et gagnent au moins 2 USD / jour n'ont jamais eu de crédit formel

Tableau 7. L'impératif du crédit récapitulé

Source : FinScope (2016)

³⁰ Voir Bagehot (1873), Schumpeter (1934), Gurley et Shaw (1955), Goldsmith (1969), McKinnon (1973), et Levine (2005).

³¹ Voir Braucher (2006) et Gloukoviezoff (2006).

3.3.2. Sources de la problématique

Cette discussion s'appuie sur les diagrammes et les tableaux suivants :

Encadré 9. Graphiques et tableaux alimentant Section 3.3.2

Types d'institution	Crédits octroyés (milliards MGA)	Rentabilité des capitaux propres (RoE)	CDL (≥ 30 jours)	Nb de paysans et de MTPE/PME servis	Taux d'intérêt annuel	Nb d'agences et points de service
Banques	4 500	4% - 48%	10.5%	367 000 (37%)	9% - 24%	~320
IMF 3	383	-7% - 19%	6%	530 000 (63%)	18% - 48%	~850
IMF 2	548	-10% - 23%	21%			
IMF 1	9	1% - 6%	15%			

Tableau 8. Principaux fournisseurs de crédit

Source : FTTHM (2016), Interviews avec des fournisseurs (2017), CNFI (2016), FinScope (2016)

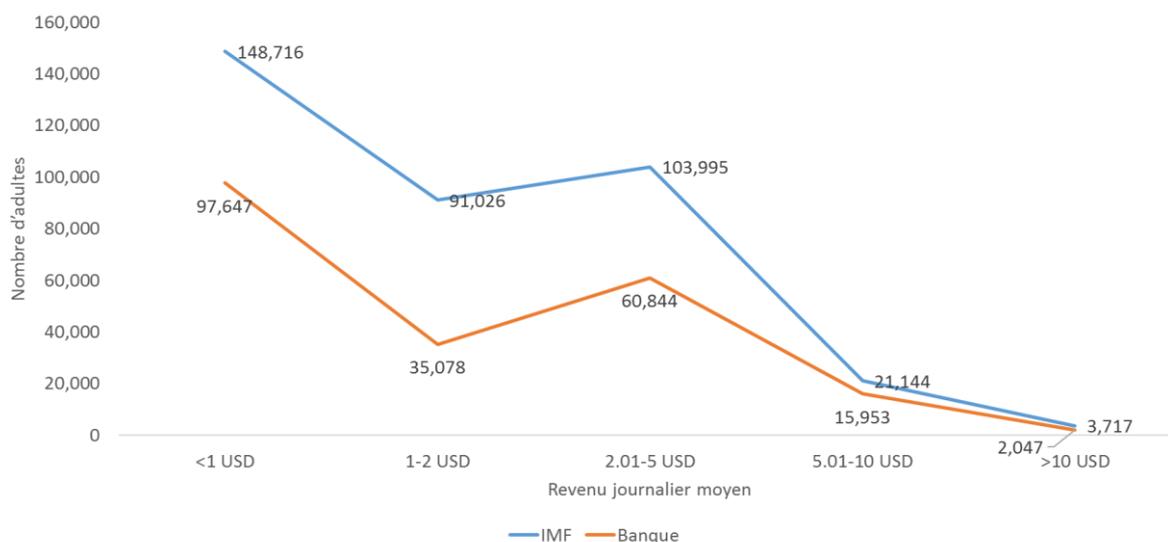
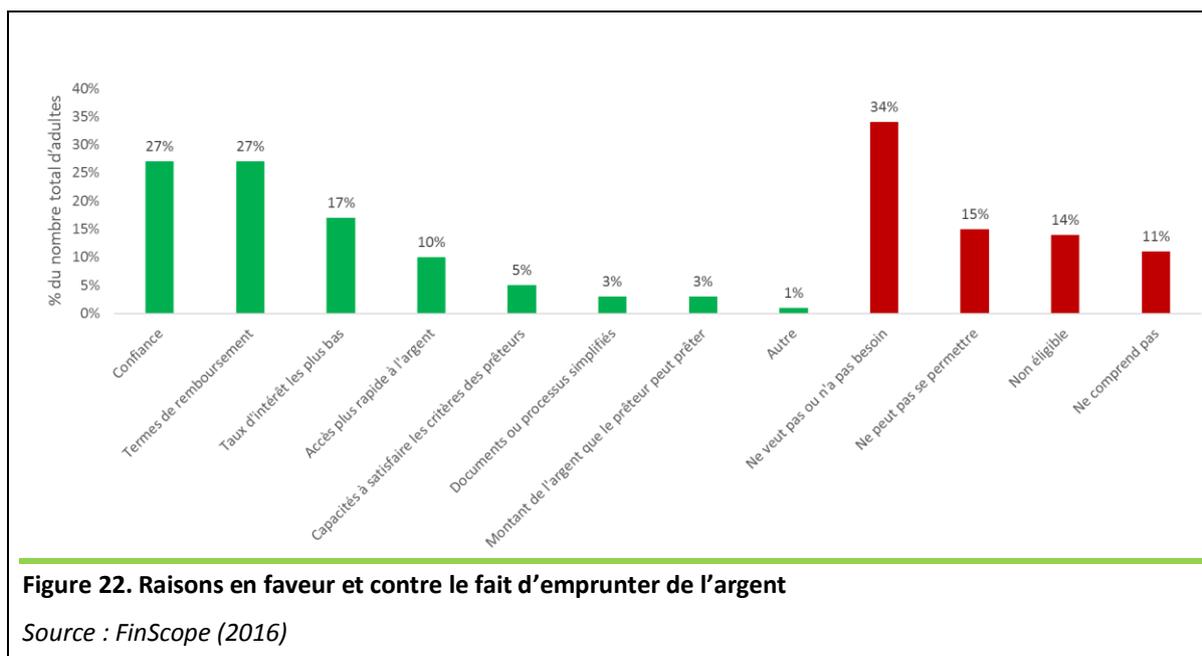


Figure 21. Nombre d'agriculteurs et de MPMEs ayant emprunté à une IMF ou banque

Source : FinScope (2016)



Banques et IMF – principaux fournisseurs de crédit. Les banques et les IMF sont les seuls fournisseurs formels de crédit à Madagascar. De plus, du crédit est également fourni par des prêteurs informels, des détaillants, des amis et de la famille. Le Tableau 7 liste les indicateurs clés pour le secteur bancaire ainsi que les trois types réglementaires d'IMF³²:

- Le secteur bancaire dispose d'un encours de crédit combiné de 4,5 milliards de MGA (1,5 millions d'USD). Les banques sont généralement rentables, bien que le rendement des capitaux propres varie de manière significative entre les banques, de 4 % à 48 %. Le taux de prêts non productifs est relativement élevé, à 10,5 %. Les taux d'intérêt varient entre 9 % et 18 %, selon la banque et le type de prêt. À l'exception de quelques banques de détail et d'IMF, la plupart des banques se concentrent sur les entreprises et les clients plus riches.
- Les IMF ont une mission explicite de se concentrer sur les personnes qui ne sont pas desservies par le système bancaire formel, mais encourrent des coûts importants pour les servir. Les coûts d'exploitation sont élevés et, comme indiqué dans le Tableau 7, la rentabilité varie assez largement. Les IMF ont tendance à avoir un rendement sur capitaux propres beaucoup plus faible que les banques. À l'exception des IMF de niveau 3, le taux de prêts non productifs est également plus élevé que pour les banques. En conséquence, les IMF facturent un taux d'intérêt plus élevé que les banques, le taux d'intérêt le plus bas des IMF étant égal au taux d'intérêt le plus élevé dans le secteur bancaire. Cependant, du point de vue du client, les prêts des IMF restent attractifs car ils disposent d'un réseau de succursales plus large que les banques, et ont des exigences d'éligibilité plus modérées.

Les IMF servent un nombre plus élevé de pauvres MPME et d'agriculteurs. La Figure 21 montre une carte de la base de clients agriculteurs et MPME des banques et des IMF, respectivement, par tranche de revenu. Bien que les deux types d'établissements soient présents sur le marché à faible revenu, les IMF servent beaucoup plus de personnes dans les tranches de revenu faible. Pour ceux qui gagnent au-dessus de l'équivalent de 5 USD par jour, la répartition entre l'emprunt bancaire et auprès des IMF est plus égale.

³² Trois catégories d'IMF existent dans la loi, les IMF de niveau 1, de niveau 2 et de niveau 3. Le niveau détermine les exigences et les activités autorisées. Voir l'Annexe C : Vue d'ensemble de la réglementation pour une vue d'ensemble.

L'activité de prêter est risquée et coûteuse. Comme indiqué ci-dessus, les portefeuilles de crédit bancaire et d'IMF se caractérisent par des prêts non productifs élevés qui, à leur tour, reflètent les circonstances économiques extrêmes et la vulnérabilité aux risques auxquels sont confrontés le marché cible. Le risque de prêts non productifs est particulièrement élevé pour les IMF de niche qui sont liées aux filières agricoles, où les risques climatiques peuvent faire qu'un grand nombre de clients soient incapables de rembourser les prêts. Compte tenu de leur rentabilité et de leurs réserves limitées, ils auront du mal à absorber un tel choc. Le risque de crédit est d'autant plus accentué par l'incapacité de ces institutions à accéder à des informations adéquates sur leurs clients à travers une centrale de risques à jour. Il n'y a pas non plus de titres de propriété ni de registre de garantie, et la base de marché cible, généralement à faible revenu, limite la possibilité pour les prestataires de services financiers d'exiger des garanties pour atténuer le risque de crédit. Enfin, le processus légal pour l'exécution des contrats et, par conséquent, le recouvrement des dettes est très difficile : le rapport de la Banque mondiale *Ease of Doing Business* (2016) constate que les procédures de recouvrement des dettes ne permettent de récupérer que 11 % de la dette et que cela peut prendre jusqu'à trois années. Les personnes interrogées du côté de l'offre confirment qu'il est très difficile de réaliser les garanties ou recouvrer la dette. Cela contribue davantage au risque de crédit. Les entretiens avec les fonds de garantie suggèrent que les difficultés dans le recouvrement des dettes donnent lieu à des exigences de garantie d'un multiple pouvant atteindre 600 % de la valeur du prêt.

La réticence à emprunter en raison du déficit de confiance, des besoins insuffisants et l'incapacité de respecter les conditions du prêt. La Figure 22 répertorie les principales raisons pour et contre l'emprunt indiqué dans FinScope. Lorsque vous décidez de souscrire un prêt, la confiance est une considération de premier ordre, indiquée par 27 % des adultes. Tel que discuté tout au long de ce rapport, la confiance envers les prestataires de services financiers est généralement limitée à Madagascar. Un manque de transparence dans la communication des conditions de crédit de même qu'un recours limité du consommateur contribuent à la culture de méfiance. Cette situation est exacerbée par le fait que la Loi sur l'usure 62-016 de 1962 n'est pas appliquée et que les règles de protection du consommateur en vertu de la loi 014 de 2015 n'ont pas encore été établies.

Toutefois, le fait que 70 % des adultes n'ont aucun prêt, même auprès de la famille ou des amis, suggère qu'il peut y avoir plus que la confiance en jeu. Comme également indiqué dans la Figure 22 **Error! Reference source not found.**, les modalités de remboursement constituent un facteur tout aussi important, et la raison la plus souvent citée pour ne pas faire d'emprunt est la perception que cela n'est pas nécessaire. La recherche qualitative du côté de la demande confirme que beaucoup de personnes essaient d'éviter l'endettement, ou font valoir qu'ils n'ont pas besoin de crédit. D'autres considérations dans la décision d'emprunter – ou auprès de qui emprunter – comprennent le taux d'intérêt, l'accessibilité financière, la capacité de satisfaire aux exigences d'éligibilité et si la personne comprend la nature et les conditions du prêt.

Les principaux obstacles à l'adoption de crédit productif issus de l'analyse du côté de l'offre, l'analyse de FinScope et les entretiens qualitatifs du côté de la demande sont présentés plus en détail ci-dessous :

- *Informations asymétriques.* L'information est difficile à trouver pour le consommateur et pour le fournisseur de crédit. Les consommateurs signalent un manque général de transparence sur les termes du crédit, ce qui rend difficile la comparaison des différentes options de prêt entre les établissements. Les coûts cachés rendent également difficile non seulement la compréhension du taux d'intérêt effectif qu'ils paieront, mais également la comparaison des prix entre les fournisseurs. Pour les fournisseurs, comme discuté, le manque d'informations sur le crédit

augmente le risque d'octroi de crédit, réduisant ainsi les prêts et augmentant l'exposition au non remboursement.

- *Crédit peu abordable.* Les taux d'intérêt nominaux varient d'un minimum de 9 % par an dans le secteur bancaire, à 36 % pour certaines IMF (Tableau 7). Ces taux d'intérêt ne tiennent pas compte des frais, qui ne sont souvent pas divulgués au client jusqu'à ce que le prêt soit retiré. Ce manque de transparence – les « coûts cachés » mentionnés ci-dessus – augmente les taux d'intérêt effectifs.
- *Les conditions de remboursement ne sont pas adaptées aux réalités du consommateur.* Les conditions du prêt constituent le deuxième facteur le plus cité à prendre en considération dans l'adoption d'un crédit. Une analyse des caractéristiques du produit par rapport aux réalités des consommateurs suggère que les conditions du prêt ne correspondent généralement pas aux besoins des consommateurs. Les entretiens du côté de l'offre révèlent que le moment de la récolte des cultures de rente comme la vanille est parfois dicté par la durée du prêt. Lorsque les agriculteurs ont récolté plus tôt pour respecter les délais de remboursement, cela s'est traduit par une production de vanille de qualité inférieure. Une situation où l'échéance du prêt détermine la qualité du produit est inefficace au niveau des systèmes.

Défis spécifiques des IMF

En ce qui concerne l'octroi de crédits, le secteur des IMF, en particulier, fait face à un certain nombre de défis importants³³:

Coûts d'exploitation élevés. Les taux d'intérêt plus élevés dans le domaine des IMF reflètent les coûts généralement plus élevés engagés par les IMF par rapport aux banques. Les coûts d'exploitation des IMF se situent généralement entre 75 % et 85 % du chiffre d'affaires, avec des IMF déficitaires déclarant des coûts d'exploitation allant jusqu'à 130 %³⁴. Les principaux facteurs de coûts incluent :

- *Maintenance d'un grand réseau de distribution.* Les IMF ont le réseau de distribution le plus étendu à Madagascar, mais l'interopérabilité est limitée entre les IMF ou même entre les branches d'une même IMF. Cela augmente le coût du maintien d'un large réseau de succursales et réduit les synergies réalisées au niveau de l'industrie. Pourtant, les IMF ne sont pas en mesure de réduire leur infrastructure de succursales sans compromettre leur modèle commercial, car une distribution suffisamment large reste cruciale pour une pénétration rurale. La gestion des liquidités, en particulier pendant les principales saisons de récolte, est également un facteur de coût important.
- *Compétences limitées et SIG inefficaces.*³⁵ Beaucoup d'IMF opèrent sur des systèmes basés sur le papier et ont donc du mal à avoir une vision à jour de tout leur réseau sur l'état de l'entreprise. La consolidation de ces informations est à la fois longue et coûteuse. Les Systèmes d'Information de Gestion (SIG) inefficaces ont également entraîné des niveaux élevés de fraude. De plus, les IMF – comme plusieurs autres institutions – sont confrontées à un déficit de personnel qualifié.
- *Coût élevé du capital.* Lorsque les IMF cherchent à obtenir un financement bancaire, elles sont en concurrence avec d'autres institutions pour les fonds, y compris le gouvernement national. Cela implique que leurs termes doivent être au moins sur un pied d'égalité avec des taux de trésorerie souverains. Les fonds disponibles auprès de la CNAPS et de la CEM ont des taux d'intérêts compris entre 6 % et 12 %, et les prêts bancaires ont des intérêts entre 10 % et 14 %. Étant donné les taux d'intérêt typiques facturés par les IMF, cela laisse une marge de seulement 0 % à 7 % au-dessus de l'inflation (qui se situe actuellement à 6-7 %).

³³ Cette analyse s'appuie sur les entretiens avec les fournisseurs (2017) et l'Aide-Mémoire de la Banque mondiale (2017e).

³⁴ Une situation qui n'est durable qu'en raison du financement important des bailleurs de fonds.

³⁵ Cette analyse s'appuie sur les entretiens avec les fournisseurs (2017) et l'Aide-Mémoire de la Banque mondiale (2017e).

Les capitaux limités ne sont pas répartis de manière optimale. À l'heure actuelle, la plupart des financements des IMF proviennent de dépôts (220 milliards de MGA (72,8 millions d'USD)) sur un total de 250 milliards de MGA (82,8 millions d'USD) de financement, avec un financement par la CNAPS et la CEM. D'autres sources de capitaux incluent l'utilisation limitée du financement des bailleurs (10 milliards de MGA (3,3 millions d'USD)), des prêts d'un petit nombre de banques et un fonds de refinancement (5 milliards de MGA (1,7 million d'USD)). Cependant, ces sources sont insuffisantes pour répondre aux besoins de prêts des IMF et le secteur a signalé un écart de financement de 265 milliards de MGA (87,7 millions d'USD) en 2016. Les prêts accordés aux IMF par les banques sont limités en raison du manque d'informations fiables sur les activités des IMF³⁶ et la perception de la nature risquée du prêt aux IMF par rapport aux autres options des banques pour l'allocation du capital, y compris les bons du Trésor. Les banques ne s'engagent généralement qu'avec les grandes IMF, et même à ce niveau, celles-ci sont considérées comme des « clients » plutôt que comme des institutions partenaires.

Rentabilité limitée des IMF par rapport aux banques. À la lumière de ce qui précède, il n'est pas surprenant que le secteur des IMF ne réalise pas de profits significatifs. En moyenne, le rendement des capitaux propres est de seulement 4,5 % dans l'ensemble du secteur. Toutefois, le chiffre consolidé masque des différences importantes : les IMF de niveau 1 ont généralement de grandes pertes (moyenne -50 % du rendement des capitaux propres (RCP)), mais peuvent se le permettre en raison du financement à grande échelle des bailleurs de fonds. Les niveaux 2 et 3 sont rentables avec un rendement des capitaux propres de 11,6 % et 5 %, respectivement. La rentabilité des IMF de niveau 2 est générée par des grandes fédérations, qui enregistrent un RCP pouvant atteindre 20 %.

Les marges de bénéfices restreintes limitent l'allocation de capital, ce qui nuit davantage à la rentabilité. Dans l'ensemble, à quelques exceptions près, une faible rentabilité limite la capacité des IMF à payer les taux de prêt offerts par les banques et les autres sources de capital. Cela donne lieu à un cercle vicieux où le manque de financement sape encore plus la rentabilité. En revanche, les banques ont généralement accès à un capital à faible coût de dépôts de la clientèle corporative et à revenu élevé. Ils peuvent également s'appuyer sur des capitaux étrangers via leurs sociétés mères à l'étranger, si nécessaire. Elles ciblent principalement des consommateurs plus urbains et plus riches, entraînant de faibles coûts d'exploitation par rapport aux institutions qui doivent maintenir un réseau de distribution rural. Il en résulte une rentabilité généralement élevée pour les banques malgré les taux d'intérêts inférieurs à ceux pratiqués par les IMF.

Renseignements limités sur le marché. Les interviews du côté de l'offre révèlent que les IMF ne savent pas où trouver des financements bancaires. Ils ne savent pas à combien les autres IMF doivent payer, ou encore à combien s'élève les taux courants sur le marché. Du côté des banques de détail, les achats mystères ainsi que les entretiens du côté de l'offre indiquent que les consommateurs et les autres acteurs de l'industrie ne connaissent pas les taux d'intérêt et les frais facturés par différents établissements, y compris les IMF et les banques, et ne peuvent donc pas évaluer efficacement les différentes offres. Cela a résulté en une concurrence destructrice entre IMF et des prix de crédit effectif réel qui sont significativement plus élevés que les taux d'intérêt nominaux taxés sur un prêt.

Pratiques de gouvernance inconstantes. Les pratiques de gouvernance varient considérablement dans l'ensemble du secteur, avec quelques IMF étant bien gouvernées et d'autres ayant plus de difficultés. Les exigences de supervision varient selon les niveaux : les IMF de niveau 1 (qui n'acceptent pas de

³⁶ Cela s'explique en partie par l'incapacité des parties prenantes à accéder aux états financiers d'IMF particulières, mais aussi par le manque de respect des normes comptables internationales.

dépôts) ne sont pas tenus de faire des déclarations formelles au CSBF, tandis que les niveaux 2 et 3 sont tenus de déclarer et de soumettre les résultats. Les exigences en matière de comportement sur le marché sont actuellement présentes seulement dans la loi et ne sont pas encore surveillées dans la pratique.

3.3.3. Que peut-on faire ?

Des impératifs distincts pour les secteurs public et privé. L'analyse ci-dessus suggère trois priorités clés pour que les décideurs/régulateurs comblient les lacunes et valorisent les possibilités de mobiliser le crédit pour la croissance. Du point de vue du marché, la principale recommandation est de renforcer les IMF de façon personnalisée, selon le type d'IMF.

Recommandations pour les décideurs et les régulateurs :

1. Cadre de protection des consommateurs efficace pour instaurer la confiance. Une protection efficace des consommateurs requiert des informations suffisantes sur les modalités, les conditions et le coût total associé au prêt, ainsi qu'au sujet des options de protection et de recours juridiques contre les abus envers les consommateurs. Les actions spécifiques qui peuvent être prises pour relever ces deux défis incluent :

- Renforcer la gouvernance et la supervision des IMF et ;
- Mettre en œuvre des exigences relatives au comportement sur le marché, en particulier pour la divulgation et le recours. Cela inclut la mise à jour et l'application de la Loi sur l'usure. Toutefois, l'imposition de plafonds au taux d'intérêt de crédit n'est pas recommandée, car les taux actuels sont basés sur les contraintes opérationnelles plutôt que sur des bénéfices excessifs.

2. Mandat et capacité de collecte de données renforcés. Une partie de ce qui précède consisterait à habiliter le CNFI avec un mandat plus large pour recueillir les données nécessaires pour assurer la transparence dans la fourniture de crédit au détail. Pour ce faire, le mandat et la capacité de la CSBF à mettre cela en œuvre devront être renforcés.

3. S'occuper des principaux générateurs de coûts. Il y a au moins deux leviers politiques pour répondre à certains des principaux générateurs de coûts qui réduisent l'octroi de crédit auprès d'une clientèle plus large :

- *Partage de l'information sur le crédit.* Des interventions systémiques pour faciliter le partage de l'information sur le crédit client aidera les fournisseurs à contrôler leurs prêts non productifs en veillant à ce que les clients ne deviennent pas surendettés. Une telle approche ne fonctionnera que si une centrale de risques a une vue globale d'un client. Cela nécessiterait donc un partage d'informations transparent entre les deux organes actuels (un pour les banques et un autre pour les IMF). Par ailleurs, les fournisseurs devront avoir accès aux deux entités. D'autres possibilités incluent l'amélioration de la mise en œuvre d'un registre de titre de propriété ainsi que l'accès aux titres de propriété.
- *Exécution des contrats.* Le renforcement des capacités judiciaires, en particulier dans l'appréciation des contrats de crédit, aidera les fournisseurs à récupérer les garanties. Cela réduira à leur tour les primes exigées actuellement pour compenser des pertes anticipées en raison de l'inefficacité judiciaire.

Recommandations pour les fournisseurs :

Stratégies IMF adaptées. La diversité des types d'institutions de microfinance exige une approche personnalisée, prenant en compte les caractéristiques distinctes de chaque institution. Le Tableau 9 résume les opportunités uniques pour chaque type d'IMF :

	IMF de niche	IMF de détail	IMF financées par les bailleurs	IMF fragiles
Description de la catégorisation	<ul style="list-style-type: none"> Ciblent les MTPE/PME 	<ul style="list-style-type: none"> Se concentrent sur la collecte de grands dépôts & prêts 	<ul style="list-style-type: none"> Suivent la politique du bailleur, axées sur les impacts des activités 	<ul style="list-style-type: none"> Capital insuffisant et rentabilité faible
Opportunités	<ul style="list-style-type: none"> Concevoir un SIG spécifique au marché visé Faciliter la gestion de trésorerie 	<ul style="list-style-type: none"> Faciliter l'accès à des capitaux abordables (ex: le refinancement) S'appuyer sur le SIG et la numérisation pour avoir des économies d'échelles Améliorer la communication et la gouvernance pour accéder aux prêts bancaires 	<ul style="list-style-type: none"> Faciliter l'apprentissage par les pairs pour informer les opérateurs de détail et de niche Potentiel fournisseur jusqu'à pouvoir octroyer des prêts plus importants. 	<ul style="list-style-type: none"> Protéger les dépôts Gérer les défaillances pour rester solvable

Tableau 9. Typologie des IMF à Madagascar

Source : Propre à l'auteur, issu des consultations avec les intervenants et l'analyse des états financiers

- Pour **les IMF niche**, les principales possibilités se trouvent dans le développement d'un Système d'Information de Gestion (SIG) adapté au marché cible spécifique. Une gestion améliorée des liquidités est également utile dans la mesure où ces IMF sont souvent rurales et encourrent des coûts élevés pour gérer les liquidités³⁷. En outre, la vulnérabilité de la clientèle aux chocs climatiques crée un impératif pour une assurance massive pour couvrir leurs portefeuilles en cas de catastrophe.
- Le besoin principal pour **les IMF de détail** est l'accès à des capitaux abordables (refinancement). Ils tireront également profit de systèmes SIG et de la numérisation pour augmenter l'efficacité et l'échelle. Enfin, pour accéder aux crédits bancaires, ils auraient besoin de systèmes de transmission d'information et de gouvernance améliorés.
- Il y a une opportunité pour les opérateurs de détail et de niche à exploiter l'apprentissage par les pairs avec les **IMF financés par des bailleurs** sur les moyens novateurs utilisés dans la conception de leurs produits permettant d'offrir une valeur réelle à leurs clients³⁸. Ils constituent également un réservoir potentiel pour que les clients puissent obtenir de plus grands prêts auprès d'autres institutions³⁹.
- L'impératif majeur, lorsqu'il s'agit d'**IMF fragiles** est de protéger les dépôts et de gérer les défaillances qui se produisent pour conserver la confiance envers le système. La supervision doit être renforcée pour identifier et surveiller ces IMF et, si nécessaire, les mettre sous tutelle administrative pour éviter la perte d'actifs par les consommateurs.

³⁷ L'encaissement et les sorties étant souvent cycliques : pendant la saison de récolte, beaucoup de liquidités sont nécessaires pour accorder des prêts.

³⁸ Par exemple, en fournissant une formation aux clients, en découvrant pourquoi les gens sont incapables de rembourser, comment l'éviter et comment avancer main dans la main avec le client. Ils utilisent également le *crowdfunding* pour augmenter le capital pour le prêt.

³⁹ Les clients d'IMF bailleurs peuvent d'emblée ne pas être admissibles à un prêt auprès d'une autre institution. Toutefois, grâce à la relation de l'IMF bailleur, ils sont en mesure de construire un dossier de crédit. Ils deviennent de plus en plus éduqués et pratiquent « manier le crédit » dans un environnement sûr.

3.4. Opportunités d'assurance de niche pour la résilience et la productivité

3.4.1. Pourquoi est-ce important ?

L'assurance appuie la résilience. La Section 2.1 a montré que beaucoup de malgaches sont vulnérables aux chocs qui affectent gravement leurs moyens de subsistance. Plus que 4,3 millions de personnes ont souffert de chocs agricoles durant l'année écoulée. Plus que 2 millions ont souffert la mort ou la perte de revenus du principal pourvoyeur de revenus et encore 2,6 millions ont subi un risque grave pour la santé. L'assurance, de par sa nature, est conçue pour aider les gens à faire face à l'impact des événements de risque.

L'assurance clé pour la croissance économique. Tel que mentionné à l'Annexe A : Le rôle des divers services financiers en rapport à la lutte contre la pauvreté et la croissance, les assureurs sont également des institutions importantes pour mobiliser des actifs domestiques pour les investissements. Les actifs des assureurs s'élevaient à 705 milliards de MGA (233 millions d'USD) en 2015, soit le double des actifs des deux plus grandes institutions non bancaires d'épargne, la CEM ou la PAOMA (FMI, 2016). Un investissement productif prudent de ces actifs est essentiel à la croissance.

3.4.2. Sources de la problématique

Défaillance à sa promesse de résilience. Dans la pratique, cependant, peu de personnes ont recours à l'assurance pour gérer l'impact des risques. La Figure 23 montre que seule une proportion négligeable de ceux qui ont connu divers événements à risque durant l'année écoulée a eu recours à l'assurance comme stratégie d'adaptation. Au lieu de cela, comme indiqué à la Section 2.1, les gens puisent dans leurs économies, s'appuient sur le soutien familial ou communautaire ou absorbent tout simplement les pertes financières :

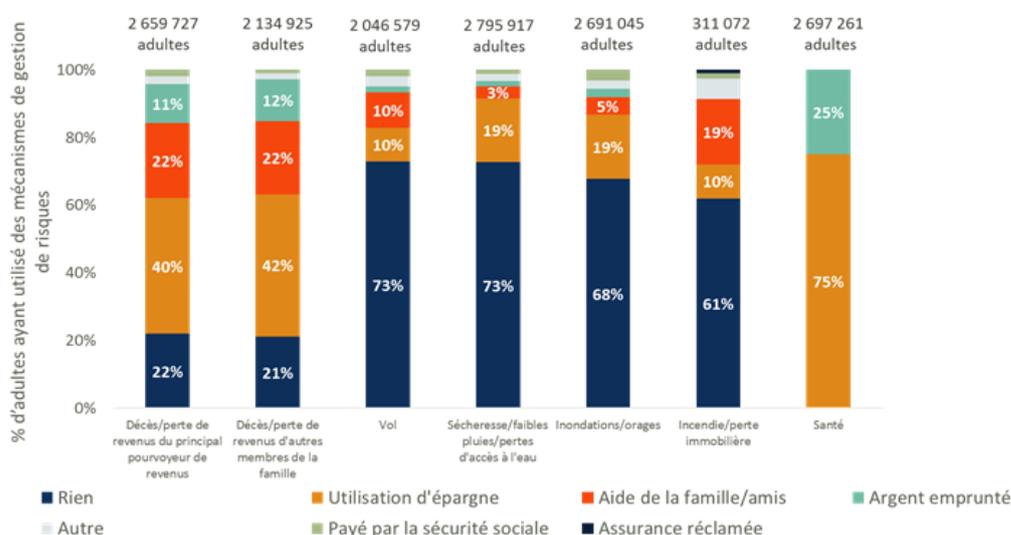


Figure 23. Stratégies d'adaptation face aux différents types de risques

Source : FinScope (2016)

Hors de portée pour la plupart. Le caractère rural de la population, des petits emplois formels de base, des infrastructures limitées et une petite distribution du secteur financier tel que discuté dans la Section 2 constituent un défi pour l'assurance de masse et la perception des primes. Les assureurs se concentrent sur les entreprises et une très petite base de clients individuels plus aisés – ce n'est

simplement pas logique, du point de vue des affaires, d'élargir le marché cible à faible revenu pour des polices de petites-primés. La plupart des produits sont des produits obligatoires liés à l'emploi (santé et retraite), au crédit ou à la possession d'un véhicule (tel qu'indiqué dans la Section 2.3). FinScope indique que seulement 200 000 adultes ont une assurance, bien que cela soit probablement sous-estimé en raison d'un manque de sensibilisation des utilisateurs sur l'existence de telles assurances, ou parce que les gens le perçoivent comme faisant partie du « paquet de prêt » (une condition pour leur prêt plutôt qu'un produit d'assurance à part entière), ou comme une exigence afin de posséder un véhicule.

Une compréhension limitée, le manque de confiance et la pauvreté sont des contraintes à l'adoption. 42 % des personnes indiquent qu'elles n'ont pas d'assurance à cause d'un manque de compréhension du produit, suivies de 30 % disant qu'elles n'ont pas assez de revenus et 25 % qui croient ne pas avoir besoin ou qui ne veulent pas d'une assurance. Seulement 28 % des personnes pensent qu'on peut faire confiance aux assureurs. La difficulté à se faire indemniser en cas de sinistre est un facteur qui alimente grandement cette méfiance.

« Parce que les compagnies d'assurance trouveront toujours des raisons pour ne pas vous couvrir. C'est pour cela que les gens ne leur font pas confiance. »

- Homme, urbain, employé formellement

Les faibles taux de sinistres suggèrent une valeur client limitée, représentant les défis structurels sur le marché⁴⁰. Le marché de l'assurance est caractérisé par des systèmes inefficaces et des investissements limités. Une prime d'assurance est composée de la prime de risque (ou des indemnités attendues), majorée de frais d'exploitation, des commissions et des bénéfices. Le taux de sinistres, également appelé taux de perte, est un indicateur de la valeur pour le consommateur car il indique la proportion de primes qui est remboursée aux clients sous forme d'indemnités. Un faible taux de sinistre peut être indicatif d'un manque de concurrence (par exemple dans le cas d'une assurance obligatoire lorsque le client est essentiellement captif) ou, le plus souvent, des coûts d'exploitation élevés, y compris des coûts de distribution. En moyenne, le taux de sinistre (vie et non-vie), tel que rapporté dans le rapport FSAP 2016, n'était que de 41 % à Madagascar (comparé à un indice de référence internationalement reconnu d'environ 60 %⁴¹). Les frais de gestion représentaient 25 % des primes.

Capacité d'assurance limitée. Les compétences spécifiques à l'assurance manquent tant au niveau de l'industrie qu'au niveau des autorités régulatrices. Il n'y a pas d'actuaire qualifiés à Madagascar et aucun établissement de formation en assurance.

La plupart des polices d'assurance sont vendues par l'entremise de courtiers et d'agents liés. Il y a cinq assureurs, dont deux appartenant à l'État. La majeure partie des ventes provient de courtiers et d'agents employés par l'assureur. De tels canaux de vente traditionnels sont souvent trop coûteux pour atteindre les clients plus pauvres avec des produits abordables.

Bancassurance naissante. Les banques vendent des polices d'assurance vie en partenariat avec les assureurs et imposent aux assureurs un droit d'accès au canal de distribution. Les consultations avec les assureurs indiquent que les processus de bancassurance sont complexes, les primes ne sont

⁴⁰ Cette analyse est basée sur des consultations avec l'industrie (2017) et le PASF du FMI (2016).

⁴¹ Selon les indicateurs de performance de la micro-assurance du Réseau International de Micro-assurance (Wipf & Garrand, 2008), les organisations ayant un taux de sinistres inférieur à 60 % devraient examiner leurs avantages ou primes facturés, car la valeur offerte aux clients peut être remise en question.

souvent pas versées à l'assureur à temps, ce qui influe sur la façon dont les assureurs paient les indemnisations.

Aucun cadre légal pour la distribution d'assurance par les IMF, les prestataires de mobile money ou les agents non liés. Les canaux de distribution alternatifs tels que les ventes d'assurance par le biais d'IMF et de prestataires de mobile money peuvent rendre les produits plus abordables, car ces canaux sont plus proches du client et permettent de prélever des primes à moindre coût. De telles initiatives ne sont actuellement pas encouragées par la législation. Certaines institutions de microfinance ont expérimenté la micro-assurance, en particulier pour l'assurance vie-crédit et les produits appelés littéralement « crédit-santé » (*credit healthy products*⁴²). Les consultations avec les institutions de microfinance indiquent qu'elles sont intéressées à développer ces opérations, bien qu'aucun cadre juridique n'existe pour l'encourager. L'assurance mobile (assurance-m) n'est pas prévue.

La charge fiscale sur les produits de vie affecte l'abordabilité. Le texte sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) exige l'application d'une taxe sur les primes d'assurance vie. Les consultations ont indiqué que cela affecte les niveaux des primes et réduit par conséquent l'accessibilité.

La perception des primes est coûteuse dans le cas des petites primes. Certaines innovations ont été introduites pour gérer le coût de la perception des primes, y compris le paiement des primes par mobile money et des transferts par Internet. Cependant, l'adoption de ces options reste encore très limitée, et les paiements en espèces restent courants. Afin de minimiser les coûts et la complexité de la perception des primes, de nombreux contrats individuels nécessitent donc un paiement anticipé des primes contractuelles annuelles, que les consommateurs les plus pauvres ne pourront probablement pas réaliser.

Les exigences locales de souscription peuvent affecter les coûts et les risques. Le code des assurances couvre toutes les activités d'assurance sur le territoire malgache. Il faut que tous les assureurs aient leur siège social dans le pays. Ces arrangements peuvent être efficaces pour mobiliser des actifs nationaux par l'intermédiaire d'assureurs locaux, mais, à moins qu'ils ne soient soigneusement gérés, ils peuvent faire grimper les coûts ou dissuader les investissements étrangers, en particulier pour des risques plus importants tels que les projets d'infrastructure.

Aucune assurance agricole disponible. Malgré l'incidence élevée du risque agricole, aucun produit d'assurance agricole ciblé n'a été identifié au cours du diagnostic.

Les innovations en couverture maladie n'atteignent qu'une minorité. Comme indiqué dans la Section 2.3, les risques liés à la santé ou à l'invalidité sont couverts par les produits d'assurance, les mutuelles de santé, les systèmes de santé des employeurs et la CNAPS. Les produits de santé adaptés au crédit mentionnés ci-dessus sont un exemple d'innovation. Pourtant, la couverture de la santé est largement limitée aux zones urbaines et aux groupes d'employés, avec très peu d'options offertes aux populations rurales ou à ceux qui opèrent dans le secteur informel. FinScope indique que juste un peu plus de 70 000 personnes sont couvertes par des produits de santé. La plupart des couvertures maladie

⁴² Les événements liés à la santé sont une des principales raisons pour lesquelles les emprunteurs ne parviennent pas à régler leur dette, soit parce qu'ils ne peuvent plus gagner de revenus pour effectuer les remboursements, soit parce qu'ils doivent engager des dépenses de santé qui réduisent les fonds disponibles pour le remboursement de la dette. Lorsqu'un emprunteur tombe malade, les assurances crédit-santé remboursent le solde du prêt, réduisent le montant qui doit être remboursé ou offrent un différé de paiement. Les produits d'assurance santé peuvent également offrir un accès aux soins de santé pour gérer le coût lié aux maladies, comme c'est le cas pour l'institution de microfinance Cefor à Madagascar.

sont fournies à travers les employeurs et ne sont pas réglementées comme des assurances ni même considérées comme une assurance par les consommateurs.

3.4.3. Que peut-on faire ?

Des impératifs distincts pour les secteurs public et privé. L'analyse ci-dessus suggère cinq priorités clés pour les décideurs / régulateurs et trois pour les acteurs du marché pour combler les lacunes et exploiter les opportunités d'assurance afin de renforcer la résilience et soutenir la croissance.

Recommandations pour les décideurs et les régulateurs :

1. *Élaborer des cadres juridiques qui encouragent la distribution alternative.* Le cadre actuel de réglementation de l'assurance n'autorise pas explicitement les modèles d'IMF et d'assurance-m ainsi que des modèles agrégateurs⁴³ au-delà des agents liés ou employés. Bien que la distribution par le biais de tels canaux n'est pas interdite, l'absence d'un cadre juridique crée l'incertitude sur la manière de déployer de tels modèles ainsi que la délimitation des fonctions que les diverses parties prenantes peuvent permettre sous quelles conditions.

2. *Révision de la taxe sur les primes d'assurance.* La réduction ou la suppression de la taxe sur les primes d'assurance rendra l'assurance plus abordable et, tout au moins à court terme, ne risque pas de générer des impacts fiscaux substantiels.

3. *Introduire des exigences en matière de comportement sur le marché pour renforcer la confiance.* Des mesures claires de protection des consommateurs par rapport à la divulgation, le recours, la gouvernance et l'indemnisation sont nécessaires pour instaurer la confiance. À cet égard, l'initiative d'établir un régulateur des assurances indépendant est la bienvenue (FMI (2016) et consultations avec les régulateurs).

4. *Renforcer les compétences spécifiques à l'assurance.* La mise en place de la base de compétences locales requise prendra du temps. Il est important de communiquer avec la communauté mondiale et d'encourager l'apprentissage par les pairs sur des stratégies efficaces à cet égard.

5. *L'éducation des consommateurs en partenariat avec le secteur privé.* La sensibilisation insuffisante des consommateurs en matière d'assurance nécessite des stratégies d'éducation ciblées. Une sensibilisation plus large est utile, mais elle a un impact limité si on veut assurer une utilisation plus appropriée. Au contraire, une éducation ciblée pendant les moments de décision est nécessaire, et nécessite ainsi l'implication du secteur privé.

Recommandations pour les fournisseurs :

1. *Innovations de produits nécessaires dans l'agriculture.* L'ampleur des risques agricoles rencontrés suggère un besoin d'assurance agricole, comme l'assurance basée sur un indice. Cependant, l'expérience mondiale suggère que l'assurance agricole pour les petits agriculteurs exigera probablement que certaines subventions soient abordables et durables, soit par un partenaire de développement ou le gouvernement. Cela peut être compromis par les contraintes budgétaires

⁴³Les agrégateurs peuvent être définis comme des entités qui rassemblent des personnes à des fins autres que l'assurance (par exemple, les détaillants, les fournisseurs de services, les entreprises de services publics, les organisations fondées sur l'appartenance ou les organisations de la société civile) et qui sont ensuite utilisés par les assureurs, avec ou sans intervention d'agents ou de courtiers, pour distribuer une assurance et, selon le modèle, remplir des fonctions supplémentaires telles que l'administration et / ou le remboursement des sinistres (IAIS, 2015).

auxquelles le pays est confronté. L'adhésion à l'African Risk Capacity (ARC)⁴⁴ est en place pour gérer l'impact du risque climatique au niveau gouvernemental, mais les primes ne sont pas encore financées. Il y a également des opportunités ciblées dans la chaîne de valeur agricole pour fournir une assurance aux associations, aux transformateurs agricoles ou à d'autres points d'agrégation pour les petits agriculteurs ou via les IMF qui prêtent aux chaînes de valeur clés.

2. Possibilité de mobiliser les IMF pour la couverture maladie. Les mutuelles de santé fournissent la plupart de la couverture maladie volontaire à l'heure actuelle. Les IMF mutuelles pourraient envisager d'étendre leurs services à la couverture maladie, en partenariat avec les prestataires de soins de santé ou souscrit par les assureurs.

3. Accroître l'efficacité et l'innovation en bancassurance. Les banques ont des relations avec des clients qui leur permettent d'être des distributeurs efficaces d'une large gamme de services financiers, y compris les assurances. Cependant, cela fournit également aux banques le pouvoir sur la relation client qui peut être difficile à gérer pour les assureurs. À mesure que l'assurance devient un produit plus attractif, le besoin de collaboration entre les banques et les assureurs augmentera. Les accords de bancassurance devraient être revus pour voir comment améliorer l'efficacité et pour envisager la possibilité de distribuer une plus large gamme de produits d'assurance à travers cette relation.

3.5. Renforcement des politiques, réglementations et institutions d'inclusion financière

3.5.1. Pourquoi est-ce important ?

La politique du secteur financier et le cadre réglementaire définissent les paramètres pour le fonctionnement du marché. Cela détermine qui peut y entrer et exploiter, sous quelles conditions, comment ils doivent traiter leur clientèle, quelles sont les mesures de protection contre la défaillance et quels mécanismes de recours sont en place. Un cadre réglementaire solide et complet qui est dûment appliqué constitue donc le fondement de toutes les autres recommandations stratégiques. La législation à Madagascar est généralement bien rédigée. Néanmoins, il subsiste encore certains défis législatifs qui pourraient, s'ils sont abordés, renforcer considérablement le fonctionnement et l'accessibilité du secteur financier.

3.5.2. Sources de la problématique

Faible confiance envers le système judiciaire. Près de la moitié des Malagasy considèrent que la plupart ou l'ensemble des magistrats sont corrompus (Transparency International, 2015). Ils considèrent la police de la même manière. Les autorités qui sont plus étroitement liées à la communauté, comme les conseillers locaux ou les chefs locaux, sont mieux considérées.

Dépendance au droit informel, mais absence de statut juridique. Étant donné le déficit de confiance et les contraintes de capacité dans le système juridique formel (seulement 659 avocats pour une population de plus de 22 millions, la plupart exerçant à Antananarivo⁴⁵), la plupart des gens ont accès à la justice à travers des structures juridiques informelles et communautaires, ou *dina*. Ces structures

⁴⁴ L'African Risk Capacity a été créé comme une Agence Spécialisée de l'Union africaine (UA) pour aider les États membres à améliorer leurs capacités à mieux planifier, préparer et répondre aux événements météorologiques extrêmes et aux catastrophes naturelles, préservant ainsi la sécurité alimentaire de leurs populations vulnérables. Pour plus de détails, voir <http://www.africanriskcapacity.org/>

⁴⁵ <http://www.madagascar-tribune.com/460-avocats-sur-659-a-Tana.jpg.html>

n'ont actuellement aucun statut juridique en matière de services financiers car, en vertu de la loi, elles ne sont pas explicitement habilitées à agir sur ces questions.

La réalité de facto différente de celle de jure. Même une législation bien rédigée ne peut être forte sans sa mise en œuvre. Comme indiqué dans le Tableau 10 ci-dessous, certaines lois clés du secteur financier à Madagascar sont en vigueur mais ne sont pas encore appliquées en l'absence de la réglementation subordonnée⁴⁶. Le plus important est le cadre réglementaire de la monnaie électronique et le cadre réglementaire sur la protection du consommateur. Au moment de la rédaction du présent document, la réglementation sur la monnaie électronique devait être développée dans un proche avenir, la loi n'ayant été ratifiée par la Haute Cour Constitutionnelle qu'en janvier 2017. En attendant, l'argent électronique fonctionne dans un environnement légal flou. Ni l'analyse de la réglementation ni les consultations du côté de l'offre n'ont permis d'identifier de plans spécifiques concernant l'élaboration de règlements donnant effet à la loi sur la protection du consommateur.

Loi	Statut d'exécution
Ordonnance sur l'usure	Législation non mise en œuvre
Droit en matière de protection des consommateurs	Législation en attente ou en cours
Loi sur la monnaie électronique	Législation en attente ou en cours
Loi sur l'Information personnelle	Régulateur non établi

Tableau 10. Législation non appliquée

Source : Examen réglementaire, consultations au niveau national (2017)

Cadre de paiements fonctionnels, mais aucun programme de développement de système de paiement fondamental. La Loi sur les établissements de crédit accorde à la CSBF le pouvoir d'accréditer tous les fournisseurs de paiements privés et les chambres de compensation. La Loi sur la Banque Centrale établit la BCM en tant que dépositaire du système national de paiement⁴⁷. Cependant, aucun cadre réglementaire ne décrit le rôle de ces entités dans le développement global du système de paiement du pays. D'autres aspects principaux du développement du système de paiement, en l'occurrence les considérations concernant l'interopérabilité, les organes dédiés aux paiements spécifiques au sein de l'industrie ainsi que les meilleures pratiques ne sont également pas explicitement abordés.

Capacité réglementaire limitée. Les lois généralement bien rédigées à Madagascar habilitent suffisamment les différentes autorités réglementaires du secteur financier à agir dans le meilleur intérêt du secteur financier. Cependant, les régulateurs ne peuvent souvent pas poursuivre pleinement ces objectifs, en raison des contraintes de capacité en matière de ressources financières et un problème d'accès à un ensemble de main-d'œuvre qualifiée (Consultations, 2017). Ceci est exacerbé par la faiblesse des liens entretenus avec d'autres régulateurs et organismes internationaux, limitant ainsi l'apprentissage mutuel sur les meilleures pratiques.

Aucun mandat officiel d'inclusion financière. L'engagement politique fort du gouvernement à l'égard de l'inclusion financière ne se traduit pas par un mandat officiel d'inclusion financière pour les principales autorités réglementaires en dehors de celui du CNFI au sein du Ministère des Finances et du Budget. Notamment, ni le Ministère du Commerce ni la CSBF n'ont de mandat législatif pour mener

⁴⁶ Cela reflète la situation sur le marché à partir des entretiens du côté de l'offre au moment de la rédaction du diagnostic.

⁴⁷ Le fait que deux autorités différentes ont chacun un mandat sur le système de paiement pourrait conduire à mandater l'incertitude sur le marché.

des interventions d'inclusion financière. Les mandats se concentrent plutôt sur la protection du consommateur et les questions prudentielles (Loi sur les établissements de crédit et Loi sur la protection du consommateur ; voir l'Annexe D : Exigences prudentielles pour référence complète). Une des conséquences est que les organismes de réglementation ne surveillent pas explicitement les indicateurs liés à l'inclusion financière dans le cadre de leurs exigences de rapport périodique, ce qui entraîne une insuffisance de données d'inclusion financière sur le marché.

Les exigences prudentielles ne s'appliquent pas systématiquement. Certaines grandes entités gouvernementales et parapubliques ne fonctionnent pas selon les normes prudentielles requises par la loi (Consultations du côté de l'offre, 2017). D'autres sont soumises à des exigences prudentielles, mais restent dans une position précaire au plan prudentiel. Cela représente un risque systémique pour les actifs de leurs clients et pour le secteur financier de manière plus générale.

Défi du KYC et autres documents. Le secteur financier exige que les individus aient immédiatement accès à une pièce d'identité officielle et un certificat de résidence pour répondre aux exigences du KYC. S'ils doivent se soumettre à un contrôle de solvabilité, un justificatif de revenus est également requis. À Madagascar, l'accès à ces documents est limité, en particulier dans les zones rurales⁴⁸.

Concertation limitée entre les acteurs du secteur financier. Il n'y a à Madagascar aucune pratique institutionnalisée de consultation public-privé entre les autorités compétentes, les associations de l'industrie et les organismes. Les entretiens réalisés du côté de l'offre ont révélé que les associations professionnelles (par exemple, les associations de microfinance et de banques) ne sont pas entièrement conscientes des problèmes auxquels les uns et les autres font face et ne peuvent pas être pleinement informées des efforts faits par l'organe de réglementation.

3.5.3. Que peut-on faire ?

Les recommandations réglementaires peuvent être regroupées sous trois thèmes principaux :

- Mesures qui vont étendre **l'accès** aux services financiers ;
- Mesures pour instaurer **la confiance** et assurer **la stabilité** ; et
- Mesures pour reconnaître le rôle et faciliter le fonctionnement des institutions et systèmes juridiques actuellement **informels**.

Un aperçu des règles décrites dans les autres sections est fourni dans le Tableau 11 ci-dessous. Pour la discussion principale, voir la section pertinente.

Section	Recommandation
Paiements	<ul style="list-style-type: none"> • Élaborer une loi complète sur le système de paiement (voir la Section 3.1.3) • Élaborer un cadre pour réglementer les agences bancaires (voir la Section 3.1.3)
Épargne	<ul style="list-style-type: none"> • Sécuriser l'épargne systémique pour l'intermédiation et la croissance (voir la Section 3.2.3)
Crédit	<ul style="list-style-type: none"> • Intégrer, opérationnaliser et valider le partage des informations de crédit dans la réglementation (voir la Section 3.3) • Renforcer l'exécution des contrats (voir la Section 3.3.3)

⁴⁸ Entretiens du côté de l'offre.

Assurance	<ul style="list-style-type: none"> • Développer un cadre juridique pour encourager une distribution alternative (voir la Section 3.4.3) • Revoir le code fiscal pour les primes d'assurance (voir la Section 3.4.3)
------------------	---

Tableau 11. Législation non appliquée

Source : Propre à l'auteur

Renforcer le mandat d'inclusion financière - politique, capacité et données. Le renforcement du CNFI grâce à une vaste stratégie nationale d'inclusion financière ainsi que la garantie d'une collaboration avec le Ministère du Commerce et la CSBF constituent une première étape importante. En plus de cela, la collaboration entre les principaux régulateurs de l'industrie et la CNFI doit être appuyée, en particulier surtout que les réglementations relatives à la protection des consommateurs sont rédigées et promulguées.

D'autres recommandations pour étendre l'**accès** sont :

- *Élaborer et mettre en œuvre la réglementation sur la monnaie électronique.* La CSBF devrait être appuyée pour s'assurer que la mise en œuvre de la loi sur la monnaie électronique se déroule d'une manière qui augmente le rôle que le mobile money joue actuellement à Madagascar. En outre, une assistance technique est nécessaire pour émettre des règlements, une étape importante pour réduire l'incertitude sur le marché.
- *Activer le régulateur du comportement sur le marché.* Le Ministère du Commerce devrait être appuyé pour la mise en place et la mise en œuvre de la Loi sur la protection du consommateur de telle sorte qu'il équilibre les besoins des prestataires avec une protection efficace des consommateurs d'une manière propice à l'inclusion financière. Il devrait couvrir des sujets tels que le comportement anticoncurrentiel, la transparence des prix et les interdictions sur les pratiques d'exploitation, entre autres.

L'expertise du CNFI devrait être mobilisée dans le développement de la réglementation de la monnaie électronique ainsi que la création de règles de conduite sur le marché pour les services financiers.

- *Améliorer l'accès aux documents d'identité et aux titres de propriété.* Une enquête plus approfondie est nécessaire sur les améliorations nécessaires sur le registre des titres de propriété et la délivrance de documents d'identité pour aider les personnes à satisfaire aux exigences de KYC pour la preuve de l'adresse et de l'identité.
- *Mettre en œuvre les recommandations 2012 du GAFI d'une manière qui soutient l'inclusion financière.* Cela inclut la mise en œuvre de l'approche basée sur les risques d'une manière qui soit sensible à l'inclusion. Compte tenu de la grande taille de l'économie informelle à Madagascar, le point de départ d'une telle approche est de reconnaître que l'exclusion financière augmente les risques de blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, car les transactions informelles ne peuvent pas être surveillées aux fins de la LBC / FT. Ainsi, la facilitation de l'inclusion financière dans le cadre de l'approche axée sur les risques devient un outil de gestion du risque de blanchiment de capitaux / financement du terrorisme. Un tel exercice, y compris les définitions et la classification des risques, est complexe et nécessite une assistance technique substantielle. Il bénéficiera également d'une base de données centralisée pour stocker et mettre à jour continuellement les informations du client.

Là où la **confiance** et la **stabilité** sont concernées, les recommandations suivantes s'appliquent :

- *Concevoir et mettre en œuvre des exigences en matière de comportement sur le marché pour les services financiers.* Cela comprend la promulgation et la mise en œuvre de la réglementation en matière de protection des consommateurs. L'élaboration d'un cadre réglementant le comportement sur le marché dans le secteur des services financiers nécessite probablement d'affecter à la tâche une équipe CNFI / CSBF dévouée.
- *Renforcer la supervision / l'application des exigences existantes.* La confiance envers le système exige la certitude que quelques soient les exigences mises en place, elles seront appliquées. Cela nécessite également une transparence dans le processus donnant lieu à une décision de justice ou un jugement. Une partie de la solution est de s'assurer que les consommateurs sont conscients des exigences réglementaires et qu'ils peuvent exiger que les fonctionnaires leur soient redevables.
- *Améliorer le système judiciaire pour l'exécution et le recours des contrats.* Comme indiqué plus haut, les relations difficiles entre les PSF et le pouvoir judiciaire ont un certain nombre de répercussions négatives. Deux actions spécifiques peuvent aider à résoudre ce problème :
 - Création d'un tribunal spécifique du secteur financier, avec une juridiction appropriée. Le tribunal devrait être créé avec l'expertise du secteur bancaire pour s'assurer que ses décisions sont établies d'une manière conforme aux meilleures pratiques du secteur.
 - Création d'un médiateur spécialisé – financé par le secteur privé – pour des questions de protection du consommateur, afin d'assurer un recours efficace dans les conflits de services financiers avec les clients. Un tel système de médiation devrait suivre les normes internationales et s'appuyer sur l'expertise du secteur bancaire pour assurer une mise en œuvre efficace.
 - Création d'un arbitre pour les litiges plus importants en matière de services financiers avec les compétences appropriées et le financement du secteur financier.
- *Renforcer les exigences prudentielles pour les établissements d'épargne ayant une importance systémique* – comme indiqué dans la Section 3.2.3.
- *Protéger de manière exhaustive les comptes en fiducie des prestataires de mobile money.* Les comptes en fiducie des institutions monétaires mobiles doivent être protégés des créanciers de la banque en plus d'être protégés des créanciers de l'institution⁴⁹.
- *Renforcer les exigences en matière de rapports et d'audit pour les IMF.* Les informations fiables constituent le fondement de l'intermédiation financière. Le renforcement des exigences d'audit dans l'ensemble du secteur financier garantira que : (i) les exigences prudentielles soient constamment respectées ; (ii) les informations déclarées répondent aux normes minimales établies par de nombreuses institutions financières internationales, ce qui leur permet d'investir dans le secteur financier malgache ; et (iii) les institutions malgaches peuvent effectivement se prêter mutuellement, ce qui facilite l'allocation du capital.

En ce qui concerne **l'informalité**, les recommandations sont les suivantes :

⁴⁹ Le seul créancier qui peut prétendre à un compte en fiducie est un client, et seulement jusqu'à la limite du solde de son compte mobile money.

- *Créer un environnement juridique approprié pour les groupes d'épargne.* Tailler un espace de faible conformité⁵⁰, avec des rôles définis, pour conférer à des groupes d'épargne informels une identité juridique et permettre à leurs utilisateurs d'accéder aux mécanismes de recours. L'espace doit être accompagné de limites appropriées pour empêcher ces groupes de créer un risque systémique ainsi que de protéger les modèles commerciaux des acteurs déjà dans cet espace.
- *Construire un espace pour le rôle du droit traditionnel.* La création d'une juridiction appropriée et strictement délimitée pour les questions financières résolues via le *dina* garantira que les décisions soient juridiquement contraignantes et exécutoires. Elle veillera également à ce que les décisions soient assujetties à un contrôle juridique et que des mécanismes de recours juridiques formels soient disponibles lorsque cela s'avère nécessaire.

⁵⁰ Notons qu'il n'est peut-être pas possible ni souhaitable de les superviser de manière exhaustive ou de les soumettre à des exigences de surveillance ou de surveillance étendues.

4. Priorités d'action

Des contraintes critiques entraînent un écart entre utilisation et besoins. Pour améliorer le bien-être des personnes, Madagascar doit renforcer la résilience de sa population face aux risques climatiques, en particulier en ce qui concerne la sécurité alimentaire. L'accès à des opportunités économiques plus diversifiées en dehors de l'agriculture sera également essentiel. Le système financier peut jouer un rôle important en appui à ces objectifs. Cependant, il existe un fossé entre le besoin réel de services financiers permettant aux personnes et aux ménages de faire face aux chocs et à développer leurs moyens de subsistance (et pour le pays en général pour mieux gérer les risques liés au changement climatique, améliorer la sécurité alimentaire et soutenir la croissance et le développement) et la réalité sur le terrain qui est caractérisée par la faible utilisation des services financiers. L'analyse a montré qu'il n'y a pas une raison qui à elle seule explique une utilisation aussi faible : cette situation résulte d'un certain nombre de barrières structurelles liées au contexte du pays, au cadre réglementaire et à la prestation de services financiers, aggravées par des facteurs relatifs à la demande tels que le manque de confiance envers les systèmes formels.

Opportunités ciblées pour combler l'écart. Cependant, ces obstacles ne sont pas insurmontables. Il existe un certain nombre d'opportunités importantes pour combler l'écart entre les besoins et l'utilisation des principaux services financiers :

- Les systèmes de paiement peuvent fournir un accès rapide aux paiements d'urgence et faciliter des transferts de fonds plus efficaces et plus fiables pour les petites entreprises.
- L'épargne peut constituer un tampon pour gérer les chocs et apporter des capitaux pour l'investissement.
- Le crédit est essentiel pour permettre aux petites entreprises de se développer et offrir des emplois.
- L'assurance a un rôle de niche qui consiste à aider à gérer les risques et à créer du capital pour l'investissement.

Le Tableau 12 ci-dessous récapitule les besoins clés et les lacunes et opportunités correspondantes, tel qu'indiqué à la Section 2.5 :

	Entités concernées	Besoins	Ecart (% du total des adultes)	Remarques
Résilience	Individus	Paiements via la famille, la communauté et les bailleurs en cas de chocs	8.7 millions d'adultes (79%)	n'utilisent pas les mécanismes de paiements formels
	Individus	Épargne pour amortir les chocs	2.7 millions d'adultes (24%)	gagnent au moins 1 USD/jour mais n'épargnent pas pour faire face aux chocs
	Gouvernement	Intervention nationale, ex: stratégie de gestion des risques et catastrophes, PPP pour les risques et catastrophes agricoles adossés à une assurance	4.3 millions d'adultes (39%)	ont subi une mauvaise production l'année précédente

	Entités concernées	Besoins	Ecart (% du total des adultes)	Remarques
Croissance	Individus plus aisés	Épargne destinée à être mobilisée pour des investissements en capital	501 000 adultes (5%)	n'épargnent pas de manière formelle même s'ils sont employés dans le secteur formel et qu'ils gagnent plus de 5 USD/jour
	MPME et producteurs vendeurs	Épargne destinée à être mobilisée pour les affaires	1.8 millions d'adultes (16%)	ceux qui vendent et gagnent au moins 1 USD/jour ne font pas d'épargne
	MPME et producteurs vendeurs	Crédits formels destinés à être alloués aux opportunités productives	1.1 millions d'adultes (10%)	ceux qui vendent et gagnent au moins 2 USD/jour n'ont jamais eu de crédit formels
	MPME et producteurs vendeurs	Paiements pour faciliter les échanges et l'effectivité des chaînes de valeur	795 000 adultes (7%)	ceux qui vendent et gagnent au moins 1 USD/jour n'utilisent pas de mécanismes de paiements formels

Tableau 12. Inventaire des opportunités essentielles en rapport aux besoins et aux lacunes relevées

Source : Propre aux auteurs, à partir de FinScope (2016)

Cinq principaux domaines prioritaires pour réaliser les opportunités d'inclusion. La Section 3 décrit les cinq domaines prioritaires définis dans le processus de diagnostic MAP pour combler les carences. Le Tableau 13 ci-dessous résume les mesures recommandées pour capitaliser chacune de ces opportunités du côté des représentants du gouvernement et agents du secteur public, d'une part, et du côté du secteur privé, d'autre part. Les partenaires au développement peuvent soutenir les interventions dans les deux domaines.

Chaque action potentielle a été choisie dans le but d'établir un lien avec les interventions globales du marché requises pour soutenir le renforcement de la résilience de chacun des citoyens malgaches tout en permettant au secteur financier d'appuyer directement et indirectement la croissance économique.

Domaine prioritaire	Interventions sur le marché
Paiements pour la résilience et le commerce	<p>Priorités du secteur public :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Développer un écosystème de paiement approprié et interopérable pour améliorer l'efficacité et l'accessibilité. • Élaborer un cadre régissant le service d'agence bancaire pour offrir des alternatives de distribution. • Mettre en œuvre les lignes directrices du GAFI d'une manière qui considère l'exclusion financière comme un risque majeur. <p>Priorités du secteur privé :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Multiplier les cas d'utilisation des paiements formels en numérisant les principaux marchés publics, les paiements dans les filières et les paiements commerciaux, y compris les paiements par carte dans le secteur du tourisme. • Améliorer la gestion de la liquidité des agents de mobile money afin d'assurer un accès fiable aux fonds pour les clients et des modèles commerciaux viables pour les agents.

	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer la réticulation et la gestion des espèces pour multiplier les points de dépôt / retrait, améliorer les économies d'échelle et réduire le coût des espèces (nécessaire pour l'adoption des paiements numériques). • Tirer profit du réseau de distribution des IMF et de la poste pour élargir la portée des points d'accès formels.
<p>Épargne pour la résilience et création de capital pour l'investissement</p>	<p>Priorités du secteur public :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Renforcer la surveillance prudentielle des principales institutions d'épargne, telles que la CEM, la PAOMA, la CNAPS et les IMF pour sauvegarder l'épargne existante. • Reconnaître officiellement dans la loi les petits groupes d'épargne locaux pour donner aux membres un recours juridique approprié. • Mettre en œuvre les recommandations sur le système de paiement ci-dessus pour permettre le dépôt fréquent de petits montants. • Envisager de mettre en place une assurance-dépôts pour renforcer la confiance et protéger les consommateurs. <p>Priorités du secteur privé :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adapter la conception des produits aux besoins en souplesse, en transparence et en sécurité du client. • Tirer profit des structures communautaires et religieuses pour créer la confiance et éduquer les consommateurs. • Renforcer les capacités des groupes d'épargne informels à protéger les membres du groupe. • S'associer aux groupes d'épargne informels pour atteindre plus rapidement le marché et bénéficier de l'ampleur des engagements de groupe plutôt que des interactions individuelles.
<p>Permettre le crédit à des entrepreneurs ciblés</p>	<p>Priorités du secteur public :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Améliorer les informations relatives au crédit sur les clients (y compris les centrales de risques) pour réduire le coût et le risque des prêts. • Former le personnel judiciaire sur les questions relatives au système financier et bancaire pour assurer l'application effective de la loi. • Renforcer le rôle du Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO) pour protéger le secteur financier des effets négatifs de la corruption. • Améliorer la transparence de la publication des informations et traiter la question de l'ampleur des coûts non liés aux intérêts. <p>Priorités du secteur privé :</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer et numériser les systèmes d'information des IMF pour améliorer l'efficacité et réduire les risques. • Renforcer la capacité des IMF à réduire les portefeuilles de prêts non productifs et à améliorer la qualité de l'information financière pour accéder au crédit.
<p>Opportunités d'assurance de niche</p>	<p>Priorités du secteur public :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Développer le cadre juridique pour soutenir la distribution alternative d'assurance, par le biais d'IMF, de prestataires de services mobiles, de groupes locaux et d'associations d'agriculteurs. • Réduire la charge fiscale sur les primes d'assurance pour en améliorer l'accessibilité financière. • Améliorer la disponibilité des compétences en matière d'assurance pour faciliter le développement du marché, y compris les compétences actuarielles. • Renforcer les capacités et consacrer des ressources à la gestion des risques climatiques et agricoles nationaux grâce à l'ARC. <p>Priorités du secteur privé :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Élargir les produits de manière à couvrir les risques agricoles, par exemple grâce à une assurance fondée sur un indice agricole ou à une assurance de niveau méso pour gérer les risques liés aux IMF, à la chaîne de valeur ou à la chaîne d'approvisionnement qui affectent la productivité des agriculteurs. • Travailler en partenariat avec les IMF et les mutuelles de santé pour la couverture de santé. • Collaborer avec les banques pour assurer le risque client et protéger les affaires des banques et le bien-être des clients.
<p>Renforcer la politique, la réglementation et les institutions d'inclusion financière</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Élaborer et mettre en œuvre une politique d'inclusion financière, y compris des mécanismes de collecte et de suivi des données. • Renforcer le mandat d'institutions clés telles que le CNFI et la CSBF en appui à l'inclusion financière. • Amender la réglementation au besoin pour combler les carences juridiques et renforcer la supervision des domaines clés pertinents pour l'inclusion financière, y compris l'argent mobile, les systèmes de paiement, le crédit à la consommation et la sauvegarde de l'épargne. • Créer un espace législatif et réglementaire approprié pour permettre l'existence de petits groupes d'épargne. • Mettre en place une réglementation ciblée sur le comportement sur le marché afin d'améliorer la publication d'informations et les recours des consommateurs.

	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer l'environnement judiciaire dans la mesure de ce qui est pertinent pour le secteur financier. • Élaborer une stratégie d'éducation des consommateurs pour améliorer la sensibilisation, la capacité et la compréhension. • Améliorer l'accès aux processus et aux documents prouvant l'identité, la domiciliation et la propriété pour faciliter l'accès aux services financiers.
--	--

Tableau 13. Résumé des recommandations d'interventions publiques et privées

Source : Propre aux auteurs, à partir de l'analyse diagnostique et comme consulté pendant l'atelier des parties prenantes

Vers une feuille de route. Ce diagnostic a relevé les principaux obstacles et les moteurs de l'inclusion financière comme bases pour déterminer les priorités d'action. La prochaine étape consiste à élaborer une feuille de route pour mettre ces priorités en action. La feuille de route sera développée dans le cadre d'un processus consultatif qui permettra de définir des actions spécifiques, attribuées aux différentes parties prenantes, pour débloquer les opportunités relevées dans le diagnostic. La feuille de route, à son tour, alimentera une stratégie nationale en appui à l'inclusion financière d'une manière cohérente.

Annexe A : Le rôle des divers services financiers en rapport à la lutte contre la pauvreté et la croissance

Pourquoi se concentrer sur les paiements ? Les mécanismes de paiements effectifs sont nécessaires pour pouvoir offrir en toute efficacité tous les autres services financiers et forment un pilier essentiel pour l'offre de biens et de services dans l'économie en général. Les paiements permettent le transfert de valeur entre particuliers et entreprises. Compte tenu de la fréquence à laquelle chaque membre de la société effectue des paiements, l'optimisation de l'efficacité et de l'accessibilité financière des mécanismes de paiement améliore directement le bien-être⁵¹.

Pourquoi se concentrer sur le crédit ? L'affectation effective du capital à des fins productives est un objectif fondamental du système financier. Le crédit est un produit de ce processus d'intermédiation et peut contribuer à la productivité en stimulant la croissance économique, l'emploi et l'amélioration du bien-être s'il est utilisé à des fins telles que créer des entreprises, financer l'éducation, financer des actifs plus importants et empêcher que les personnes tombent dans la pauvreté après un choc⁵². Cependant, il peut également enfermer les personnes dans un cycle de dette qui cause de graves difficultés. L'équilibre entre l'accès amélioré au crédit et la protection contre le surendettement est difficile à trouver et nécessite une vision globale du marché du point de vue du consommateur et du fournisseur⁵³.

Pourquoi se concentrer sur l'épargne ? La mobilisation de l'épargne pour fournir du capital pour la croissance et le développement est l'un des principaux rôles du secteur financier (Levine, 1997). Au niveau des ménages, la recherche de Collins, *et al.* (2009), entre autres, montre que les personnes à faible revenu veulent et peuvent épargner. L'épargne formelle, et dans une certaine mesure, l'épargne informelle, offrent l'avantage de la protection contre le crime, l'accumulation de richesse et la couverture contre l'inflation, si des retours sont possibles. La chose la plus importante pourrait bien être le mécanisme de maîtrise de soi qui se trouve au cœur même de l'épargne. Les fonds gardés à domicile sont plus faciles à dépenser et supprimer cette tentation est une première étape importante dans la constitution d'actifs (Banerjee & Duflo, 2011).

Pourquoi se concentrer sur l'assurance ? En l'absence d'assurance formelle, les ménages à faible revenu font face aux risques de diverses manières (formelles et informelles) qui sont souvent inefficaces, perverses et coûteuses (Dercon & Christiaensen, 2007), alors que des études ont montré que lorsque l'assurance est disponible, elle réduit les comportements qui minent le bien-être (Carter, 2008). Les stratégies d'adaptation aux risques qui réduisent le bien-être peuvent inclure, par exemple, la cession d'actifs productifs ou la cession d'actifs à perte, le retrait des enfants de l'école, le recours jusqu'à épuisement des économies et le recours au crédit informel coûteux (Carter & Barrett, 2006). De telles stratégies entravent la formation du capital, limitent la croissance de la productivité et peuvent entraîner dans le « piège de la pauvreté » (Carter, 2008)⁵⁴. Il a été également montré que l'absence d'assurance fait que les entreprises et les agriculteurs ont tendance à accepter de retours faibles en s'engageant dans des activités à faible risque et à faible rendement (Dercon & Christiaensen, 2007). À l'inverse, des études ont montré⁵⁵ que l'assurance permet et encourage les entreprises et les agriculteurs à faire des investissements plus risqués et à concentrer leurs efforts sur des activités à rendement élevé et / ou plus spécialisées. En outre, l'assurance ouvre des opportunités d'affaires considérées comme trop risquées. Cela facilite le commerce et l'accès au crédit dans la mesure où les

⁵¹ Voir Jain & Hall (2012), Radcliffe & Voorhies (2012), et Jain, *et al.* (2014).

⁵² Voir Bagehot (1873), Schumpeter (1934), Gurley et Shaw (1955), Goldsmith (1969), McKinnon (1973), et Levine (2005).

⁵³ Voir Braucher (2006) et Gloukoviezoff (2006).

⁵⁴ Voir Janzen & Carter (2013) pour une revue de la littérature.

⁵⁵ Voir, par exemple, Dercon (1996), Hill (2009) et Morduch (1991).

transactions sont assurées par le biais de produits tels que l'assurance responsabilité de produits et les produits d'assurance contre les risques politiques⁵⁶ ou les risques commerciaux, ce qui réduit les coûts des affaires (Lester, 2014)⁵⁷.

L'assurance donne également l'accès aux services essentiels, y compris les soins de santé, le crédit pour les MPME et les entreprises et les services juridiques, qui en l'absence d'assurance n'auraient pas été disponibles. L'assurance, par exemple, contribue au développement du secteur des services de santé en garantissant le paiement des services, rendant viables les soins de santé de qualité en temps voulu [A2ii (2014) ; Liedtke (2007) ; Lester (2014)].

En outre, au niveau macro, les assureurs sont souvent les investisseurs institutionnels les plus importants dans un pays et, en particulier dans les marchés en développement, peuvent être la seule source nationale de capital à plus long terme (Kong & Singh, 2005). Ce rôle a été souligné par diverses organisations telles que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) (OCDE, 2014).

Du point de vue microéconomique et macroéconomique, il est donc important de décortiquer les principaux moteurs du marché de l'assurance afin de cerner les lacunes et les opportunités pour étendre la portée du marché.

⁵⁶ Les risques politiques incluent fréquemment (i) les pertes causées par les restrictions de transfert de devises, (ii) la confiscation, l'expropriation et la nationalisation des biens ou des fonds, et (iii) les pertes causées par la guerre, les troubles civils ou le terrorisme. Une utilisation de l'assurance risque politique qui est devenue plus courante ces derniers temps est la titrisation de la dette, un instrument utilisé dans le financement du marché des capitaux pour les projets d'infrastructure.

⁵⁷ Liedtke (2007) soutient que nous pouvons facilement relever de nombreux cas d'activité économique qui ne se produiraient pas en l'absence d'assurance : par exemple, de nombreux navires ne quitteraient pas les ports en l'absence d'assurance, les camions ne partiraient pas pour livrer du fret et les contrats ne seraient pas signés pour garantir des transactions de grande valeur, notamment en ce qui concerne les projets immobiliers ou d'infrastructures.

Annexe B : Statistiques de consommation

Le tableau et le graphique suivants donne une compréhension plus poussée de la vie des citoyens malgaches. Le Tableau 14 présente la majorité de la population adulte répartie par principale source de revenus. Cette segmentation permet de différencier les différents marchés cibles et les différentes réalités auxquelles sont confrontés ces marchés cibles. La Figure 24 donne un aperçu du continuum de l'accès par marché cible, à partir des données FinScope (2016).

	MPME	Travailleur formel	Travailleur informel	Petits exploitants agricoles	Agriculteurs de subsistance	Personnes à charge	Total
Nombre d'adultes	1 927 788	1 282 939	923 634	2 358 583	2 767 157	1 773 206	11 324 760
% d'adultes	17 %	12 %	8 %	21 %	25 %	16 %	100 %
% de femmes	64 %	36 %	53 %	43 %	48 %	69 %	52 %
Revenu mensuel médian (MGA)	MGA 120 000	MGA 150 000	MGA 48 000	MGA 60 000	MGA 50 000	MGA 70 000	MGA 70 000
Revenu mensuel médian (USD)	USD 40	USD 50	USD 16	USD 20	USD 17	USD 23	USD 23
% vivant avec moins de USD 1 par jour	33 %	23 %	64 %	54 %	59 %	45 %	47 %
% avec > 1 source de revenu	44 %	36 %	40 %	36 %	39 %	22 %	36 %
% de ruraux	56 %	47 %	75 %	93 %	93 %	50 %	73 %
% de moins de 30 ans	31 %	34 %	38 %	36 %	33 %	56 %	38 %
% ayant fait des études primaires ou moins	45 %	27 %	64 %	73 %	75 %	37 %	57 %
% utilisant un téléphone portable	63 %	74 %	39 %	29 %	22 %	62 %	35 %
% ayant entendu parler de mobile money	83 %	92 %	69 %	59 %	50 %	81 %	69 %
% utilisant de mobile money	22 %	23 %	11 %	6 %	4 %	19 %	13 %

Tableau 14. Statistiques du marché cible

Source : FinScope (2016)

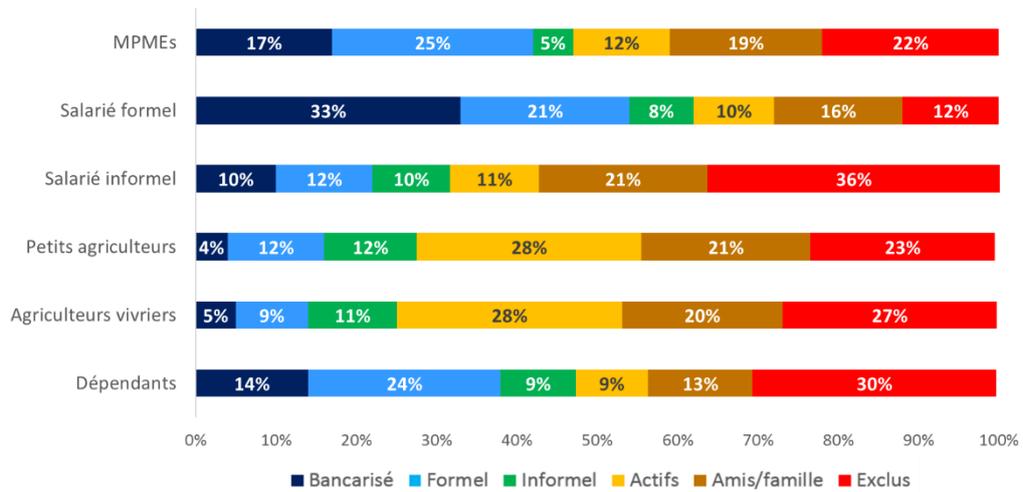


Figure 24. Continuums de l'accès au marché

Source : FinScope (2016)

Annexe C : Vue d'ensemble de la réglementation

Cette annexe donne un aperçu du système juridique malgache en rapport aux services financiers. L'aperçu est divisé en deux parties :

- **Contexte** : Un aperçu du système juridique malgache.
- **Cadre réglementaire** : Un aperçu sommaire des lois du secteur financier à Madagascar, ainsi qu'une analyse des principales dispositions de chacune d'elles.

C.1. Contexte du système juridique malgache

Système de droit civil. Madagascar vit sous un système juridique de droit civil. Cela veut dire qu'à moins qu'une activité soit explicitement interdite, elle est implicitement autorisée. Un tel système nécessite des cadres législatifs très développés pour assurer le bon fonctionnement du marché, mais peut également favoriser l'innovation sur le marché.

Une histoire juridique turbulente. Le système juridique malgache a connu un certain nombre de changements au cours des trois dernières décennies, avec les derniers changements apportés à la Constitution remontant à 2010. Tout au long de ces changements, les régimes successifs ont systématiquement éliminé les garanties du pouvoir afin de soumettre le pouvoir législatif tout comme le pouvoir judiciaire à une pression et une surveillance croissantes de l'exécutif. Cette tendance s'est concrétisée de diverses manières, telles que la capacité de l'exécutif à dissoudre l'Assemblée nationale ainsi qu'à nommer un tiers des juges de la Haute Cour constitutionnelle sans que la ratification du législatif soit requise⁵⁸.

La confiance envers le droit : un défi. Comme indiqué dans le texte principal, le système judiciaire malgache fait face à des défis. Un rapport de Transparency International (2015) a indiqué qu'un Malgache sur deux ne croit pas en l'intégrité des magistrats et des juges.

Un système juridique en mal de ressources. Ces difficultés sont aggravées par de graves contraintes en matière de ressources humaines et financières⁵⁹. Il n'y a que 659 avocats qui exercent à Madagascar, dont 460 à Antananarivo, et seuls 884 magistrats sont enregistrés auprès du Syndicat des Magistrats de Madagascar⁶⁰ en 2016. Ensemble, ces deux professions constituent le seul recours à la justice légalement reconnu pour le citoyen malgache.

La loi coutumière, principale source de justice pour beaucoup. À cause de contraintes en termes de ressources et par manque de confiance envers le système officiel, beaucoup de personnes se tournent vers les tribunaux coutumiers qui sont fondés sur le droit local ou coutumier (ou *dina*). Les sentences rendues par un tribunal coutumier n'ont pas de valeur juridique. Elles peuvent cependant être légitimées par les magistrats dans un tribunal⁶¹. Cette légitimation permet une protection juridique formelle en vertu de la Constitution et dans le cadre du pouvoir judiciaire et ouvre la décision au processus d'appel habituel⁶². Même si la plupart des décisions sont juridiquement invalides, les tribunaux coutumiers se prononcent

⁵⁸<https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/87885/100324/F1780692018/Madagascar,%20Constitution%20de%20la%20IVe%20Republique%202010.pdf>

⁵⁹ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/madagascar>

⁶⁰ <http://www.midi-madagasikara.mg/politique/2016/12/09/fanirisoa-ernaivo-premiere-femme-a-tete-smm/>

⁶¹ http://tropicalconservationscience.mongabay.com/content/v3/10-12-20_447-472_Andriamalala_&_Gardner.pdf

⁶² http://tropicalconservationscience.mongabay.com/content/v3/10-12-20_447-472_Andriamalala_&_Gardner.pdf

sur les questions civiles et pénales sur la base de *dina*. Les sentences ont souvent été sévères, allant parfois jusqu'à la peine capitale⁶³.

Le dina, principal canal de recours pour les services financiers informels. Le *dina* peut être le seul recours que les utilisateurs de services financiers informels ont, mais les sentences rendues dans ce cadre peuvent faire face à de graves difficultés dans le système juridique formel.

C.2. Environnement législatif et réglementaire des services financiers à Madagascar

Une législation bien écrite, mais quelques lacunes et une application incohérente. Il est essentiel d'avoir une législation de grande qualité pour pouvoir offrir les services financiers. La législation et les règlements analysés dans le cadre de l'initiative MAP, en particulier lorsqu'ils concernent des entités spécifiques aux services financiers tels que la CSBF et le Ministère des Finances et du Budget, sont généralement bien rédigés. Ceux-ci concernent en grande partie la supervision prudentielle et, par conséquent, les institutions financières, en particulier les grandes banques, sont largement solides et bien capitalisées. Veuillez consulter l'Annexe D : Exigences prudentielles pour un aperçu des exigences prudentielles applicables aux différents types d'institutions financières à Madagascar. Néanmoins, certains défis législatifs et réglementaires subsistent⁶⁴ et le marché est parfois non au fait des dernières lois et réglementations⁶⁵.

Les principales autorités réglementaires et les domaines de la législation ont été introduits dans la Section 2.4, **Error! Reference source not found.**. Nous présentons ci-après les principales caractéristiques des lois et des cadres réglementaires qui ont trait à la prestation de services financiers :

- La loi sur la Banque Centrale
- La loi sur les établissements de crédit
- La loi sur la microfinance
- La loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux
- La loi sur la CEM
- La loi sur les signatures électroniques
- La loi sur la protection du consommateur et les dispositions réglementaires y afférent
- La loi sur l'argent électronique
- La loi sur les assurances

⁶³ <http://www.nyulawglobal.org/globalex/Madagascar1.html>

⁶⁴ Par exemple, en ce qui concerne la législation sur la protection du consommateur et sur la LBC / CFT. La première est trop générale pour s'appliquer directement aux services financiers en l'absence de règlements spécifiques. Le second souffre d'un manque de souplesse législative, ce qui fait que les limites définies dans la législation ne peuvent être modifiées par voie de règlement et, éventuellement, nécessiteront une modification législative pour s'assurer qu'elles ne deviennent pas des contraintes à la croissance économique.

⁶⁵ Par exemple, il a été raconté dans les consultations que des assureurs appliquent des contrats électroniques, mais les consommateurs sont ensuite sanctionnés par la police routière pour défaut de certificats d'assurance automobile.

C.2.1. La loi sur la Banque Centrale

Aperçu

La loi sur la Banque Centrale établit la Banque Centrale de Madagascar. La mission de la Banque est de protéger la valeur de la monnaie nationale et la loi lui donne toute l'indépendance politique nécessaire pour poursuivre toute politique monétaire qu'elle juge appropriée pour réaliser cet objectif.

La Banque Centrale tient également les comptes des banques et des établissements financiers. Elle fixe les taux d'intérêt qu'elle paie pour les soldes positifs dans ces comptes et cette action constitue l'un des principaux outils de politique monétaire à sa disposition. La Banque peut également intervenir sur le marché des obligations de l'État en effectuant des opérations de marché ouvert avec des banques et d'autres établissements de crédit.

La Banque Centrale dispose de deux pouvoirs qui concernent en particulier l'inclusion financière. Il s'agit de l'octroi de crédit et des systèmes de paiement :

- En ce qui concerne le crédit, la Banque peut fixer les conditions générales régissant l'octroi de crédit par un établissement de crédit.
- En ce qui concerne les paiements, la Banque est chargée de la surveillance du système de paiement national. Elle peut créer et héberger toute partie du système de paiement. Elle peut changer et fermer tout ou partie du système par voie d'instruction. Tout établissement bancaire ou financier qui a une relation avec la Banque Centrale peut adhérer au système.

Au-delà de ces mandats, la Banque Centrale exerce également un contrôle considérable sur les activités de change conformément à son mandat de protection de la monnaie. Il lui est permis d'émettre des instructions et d'exiger des informations relatives aux devises à Madagascar. En tant que tel, elle supervise toutes les activités de change menées par un établissement de crédit.

C.2.2. La loi sur les établissements de crédit

Aperçu

La loi sur les établissements de crédit est le fondement du secteur financier à Madagascar. C'est la source de droit pour plusieurs concepts et entités de grande importance, notamment :

- Les établissements de crédit
- Les opérations bancaires
- Les activités liées aux opérations bancaires
- La Commission de Supervision Bancaire et Financière (CSBF)
- L'Association Professionnelle des Banques

La première disposition cruciale porte sur la définition de ce qu'est un **établissement de crédit**. Il est défini comme étant un organisme qui :

- Effectue habituellement des opérations bancaires ;
- Gère les portefeuilles et les titres de tiers et reçoit des fonds avec un mandat de gestion ; ou
- Est en concurrence sur le marché des valeurs mobilières.

La loi va plus loin et précise que les **opérations bancaires** comprennent la réception de fonds du public, l'octroi de crédit et/ou la mise à disposition ou la gestion des moyens de paiement. Ces définitions sont cruciales dans la mesure où aucune entité, sauf celles qui ont été agréées par la CSBF, ne peut mener *habituellement* d'opérations bancaires, y compris la réception de dépôts, l'octroi de crédit et le service de paiement⁶⁶.

À Madagascar, les fonds publics (**collecte de dépôts**) sont des fonds reçus du public, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale. Les propriétaires de ces fonds les transfèrent à la banque qui obtient le droit d'en disposer sur son propre compte. La banque reste toutefois tenue de rembourser ces fonds⁶⁷. Quelques exceptions limitées s'appliquent à cette définition. C'est notamment le cas lorsque les entreprises conservent ou reçoivent une partie des gains de leurs employés mais ne deviennent pas le propriétaire des fonds pour en disposer pour leur propre compte.

Les opérations de crédit sont définies de manière large comme une activité par laquelle une personne physique ou morale met ou promet de mettre des fonds à la disposition d'un autre, ou s'intéresse à une telle activité par une signature, une caution ou une garantie. Les contrats de location-achat sont spécifiquement inclus dans cette définition⁶⁸.

Les moyens de paiement sont considérés comme des instruments qui, quel qu'en soit le support ou le processus technique requis ou utilisé, permettent à une personne de transférer des fonds⁶⁹.

Les établissements de crédit sont autorisés en vertu de la loi à mener des activités liées telles que :

- **Les opérations de change** ainsi que le commerce de métaux précieux, sous réserve des dispositions législatives et réglementaires en place ;
- **Location d'un coffre-fort** ;
- Placement, vente, souscription et gestion de **titres** ainsi que de tous les produits financiers ;
- **Services consultatifs** ainsi que l'assistance en matière de succession ou de gestion financière et, en général, tous les services nécessaires à la création et au développement d'une entreprise, sous réserve des exigences législatives qui rendent illégales des activités professionnelles spécifiques ;
- **Mise à bail** des biens mobiliers et immobiliers (pour les établissements de crédit qui ont été expressément autorisés à le faire).

Implications des définitions. Les définitions présentées ci-dessus sont cruciales dans la mesure où les établissements de crédit ne peuvent *habituellement* mener d'activités autres que celles qui sont décrites dans les points ci-dessus, *sauf si* la CSBF leur accorde une permission explicite et fixe une limite maximale pour ces opérations.

⁶⁶ En tant que tel, la plupart des services financiers informels à Madagascar, y compris les groupes d'épargne informels, semblent être en conflit avec la loi sur les établissements de crédit et la loi sur la microfinance. Les opérateurs de mobile money ne disposent pas d'un agrément bancaire (ils opèrent sous une dispense jusqu'à l'entrée en vigueur des agréments sur la monnaie électronique). Cependant, ils opèrent sur la base de comptes en fiducie auprès des banques, ce qui signifie que les opérations de mobile money sont soutenues par un compte bancaire.

⁶⁷ Voir l'article 4 de la loi 95-030.

⁶⁸ Voir l'article 5 de la loi 95-030.

⁶⁹ Voir l'article 6 de la loi 95-030.

En outre, il est interdit à toute personne physique ou morale, autre qu'un établissement de crédit, de mener des opérations bancaires de manière habituelle⁷⁰. Il y a deux exceptions à cela. Le premier concerne des entités spécifiques, notamment :

- Les entités d'assurance et de réassurance,
- Les entités de sécurité sociale,
- Le Trésor public,
- La Banque Centrale,
- Les services financiers rattachés à la poste,
- Les institutions financières publiques étrangères,
- Les institutions multilatérales autorisées par voie de traité.

La seconde concerne des activités spécifiques par lesquelles toute entreprise :

- Permet des avances ou des retards de paiement en vertu d'un contrat établi ;
- Conclut un contrat de location avec droit d'achat ;
- Effectue des opérations de trésorerie avec des sociétés, à condition qu'une entreprise contrôle directement ou indirectement l'autre ;
- Émet des titres, des obligations ou des bons à court terme qui sont négociables sur un marché réglementé ;
- Émet un bon ou une carte qui est donné spécifiquement dans le but de faciliter l'achat de biens ou de services auprès de l'émetteur.

Des exemptions sont également autorisées pour les *activités de crédit* auprès d'entités à but non lucratif qui ont une mission sociale d'offrir un crédit à leurs membres (à condition que le crédit soit fourni à partir de leur propre financement), les paiements différés effectués uniquement en tant qu'activité auxiliaire ainsi que les avances sur les salaires accordées par les entreprises à leurs employés dans des circonstances exceptionnelles.

Analyse

La loi s'appuie sur des concepts permet une certaine souplesse et couvre toutes les questions de fond. La loi sur les établissements de crédit à Madagascar est une loi bien rédigée. Elle aborde les questions qui sont habituellement traitées dans des lois de ce genre, telles que les considérations relatives à la stabilité ainsi qu'une réglementation appropriée du secteur. L'inclusion du terme « *habituellement* » dans plusieurs des définitions d'activité donne également une certaine souplesse envers les entités qui mènent des activités de manière occasionnelle, activités qui seraient interdites autrement.

L'autorité de réglementation dispose d'un pouvoir suffisant et d'une déclaration de mission appropriée. La loi donne un pouvoir important au régulateur du secteur, à savoir la CSBF, pour déterminer la bonne conduite au sein de la profession ainsi que les normes prudentielles qui doivent être suivies par les établissements de crédit. Plus précisément, en donnant à la CSBF le pouvoir de permettre aux établissements de crédit de mener des activités en dehors de

⁷⁰ Les opérations bancaires sont *par défaut* non autorisées au titre de la Loi sur les établissements de crédit pour les assureurs, mais la loi autorise expressément d'autres lois qui régiraient les activités des entités d'assurance en vue de permettre des activités spécifiques qui seraient considérées comme des opérations bancaires. Tout assureur qui effectuerait des activités qui lui sont autorisées dans le sens d'une autre loi ne sera pas considéré comme contrevenant à la loi sur les établissements de crédit.

celles définies dans la législation, sous réserve d'une surveillance directe, elle donne une grande souplesse au secteur financier et empêche la législation d'être indument contraignante.

La souplesse décrite ci-dessus est importante parce que les modifications législatives peuvent souvent prendre plusieurs années pour faire leur chemin dans la législature. En ce sens, Madagascar présente un excellent exemple de lois bien écrites.

Malgré une loi bien écrite, certaines lacunes subsistent. Bien que la loi soit bien écrite et que la réglementation soit adéquate, la législation est muette sur les questions de protection du consommateur. Il faudrait envisager un amendement de la loi pour donner une perspective de protection du consommateur et de comportement sur le marché en tant que mandat spécifique de la CSBF. Ce mandat spécifique garantirait que les entités supervisées par la CSBF, qui constituent la majorité des acteurs de l'espace des services financiers, se conduisent de manière à favoriser le bien-être de leurs consommateurs.

C.2.3. La loi sur la microfinance

Aperçu

La loi sur la microfinance a été adoptée en 2005. Son introduction a changé le régime réglementaire des institutions de microfinance telles qu'OTIV et CEFOR qui fonctionnaient à Madagascar à l'époque. La nouvelle loi a placé les activités de microfinance sous la supervision de la CSBF et a également modifié la loi sur les établissements de crédit afin de permettre aux IMF d'être classées comme établissements de crédit.

La loi sur la microfinance définit la microfinance comme l'offre habituelle de services financiers à l'endroit de personnes physiques ou morales qui n'ont généralement pas accès au système bancaire classique. Ces activités sont nécessaires pour accroître ou soutenir le développement de cette population. Ainsi, le mandat des IMF est défini par le fait qu'elles servent les lieux mal desservis, plutôt que par les types d'activités exercées.

Les activités des institutions de microfinance se répartissent en trois catégories : les activités de crédit, les activités d'épargne et les activités liées à la microfinance. Les activités de crédit sont définies de la même manière que dans la loi bancaire et, par conséquent, aucune autre discussion n'est donnée ici.

L'épargne est définie comme des fonds reçus des membres, sous la forme de dépôts, autres que le capital, les frais et les cotisations. L'institution de microfinance a le droit de disposer de ces fonds pour son propre compte, mais reste sous l'obligation de rendre les fonds à son propriétaire. Dans ce sens, la définition de l'épargne est identique à la définition des fonds reçus du public dans la loi sur les établissements de crédit. Des exemptions notables sont prévues pour ce qui n'est pas considéré comme épargne :

- **Les dépôts obligatoires** requis pour l'octroi de crédit,
- **Les dépôts de garantie.** Ces fonds sont déposés par un client seulement après une décision d'octroi de crédit ;
- **Les fonds de crédit.** Les fonds sont mis à la disposition de l'institution dans le but d'être octroyés sous forme de crédit.

Les services liés à la microfinance comprennent :

- **Les transferts internes** au nom de la clientèle, effectués au sein d'un établissement de microfinance, de son réseau ou de sa fédération.
- **La location d'un coffre-fort ;**
- **Les conseils et formation ;**
- **Les transferts de fonds**, non en devises étrangères, avec des établissements de crédit autorisés à entreprendre ces opérations à Madagascar

La loi exige que les IMF à Madagascar soient classées dans une des trois catégories suivantes :

- **IMF de niveau 1 :** Les IMF de niveau 1 ne peuvent octroyer le microcrédit qu'à court terme et ne peuvent pas collecter d'épargne auprès du public. En ce qui concerne les activités connexes, elles peuvent seulement offrir des formations. Elles ne sont pas supervisées parce qu'elles n'ont pas d'obligation de déclaration. Toutefois, elles doivent déclarer leur existence à la CSBF et obtenir un agrément pour fonctionner.
- **IMF de niveau 2 :** Elles peuvent collecter de l'épargne et octroyer du crédit à court et à moyen termes. Elles peuvent également mener toute activité connexe à la microfinance définie ci-dessus.
- **IMF de niveau 3 :** Elles ont les mêmes capacités que les IMF de niveau 2, mais peuvent également octroyer du crédit à long terme.

Les IMF de niveaux 2 et 3 sont tenues de suivre les normes prudentielles. Cependant, il est donné à la CSBF une grande latitude pour définir ce que ces normes devraient être. Dans le cas où la CSBF n'a pas de pouvoir en rapport à une exigence prudentielle particulière, celle-ci sera définie par décret. De plus, la CSBF définit ce qui est considéré comme crédit à court terme, à moyen terme et à long terme.

Les institutions de microfinance à Madagascar peuvent être mutualistes ou non mutualistes. Les IMF mutualistes ne sont autorisées à collecter d'épargne et à accorder de crédits qu'à leurs membres, alors que les IMF non mutualistes peuvent avoir des relations d'affaires avec des non-membres. Seules les IMF mutualistes sont expressément autorisées par la loi à se regrouper en superstructures appelées unions. Ces unions, à leur tour, peuvent se regrouper en fédérations.

Lorsqu'une union ou une fédération est formée, les comptes des institutions de microfinance sont consolidés. Ce processus est supervisé par la CSBF qui émet des instructions sur la façon exacte dont il doit se dérouler. La lecture de la loi suggère que les unions et les fédérations sont mutuellement responsables des activités financières des unes et des autres. En ce sens, on peut dire que les institutions de microfinance offrent une assurance de dépôt privée limitée aux clients car ces clients ont un recours éventuel auprès des autres institutions du réseau.

L'union ou la fédération est chargée, selon les termes de la loi, de la surveillance des membres qui la constituent. Les unions ou les fédérations sont également tenues de fournir une assistance à leurs IMF ou unions membres pour s'assurer qu'elles restent fonctionnelles et stables. Cela peut aller jusqu'à l'assistance financière directe à l'un des membres qui l'exigent, mais dans les limites autorisées par la CSBF.

La loi ne traite pas de manière détaillée des activités interdites, mais les articles 75 à 77 méritent d'être mentionnés. L'ensemble, ils interdisent aux IMF d'entreprendre des

opérations en monnaie étrangère ou de financer tout commerce international. En outre, toute entité qui exerce des activités d'IMF telle que définie ci-dessus sans autorisation est passible de sanctions. Enfin, toute institution de microfinance qui fonctionne en dehors des instructions émises par la CSBF est passible de sanctions.

Analyse

Des lois de grande qualité couvrant toutes les questions de fond. La loi sur la microfinance est de grande qualité. Notamment, elle intègre une grande souplesse par l'utilisation de la notion d'activité habituelle pour délimiter qui est et n'est pas assujettie à la loi. En outre, la CSBF a une grande latitude pour définir les normes prudentielles et les normes de conduite pour la profession. Ceci comprend le pouvoir de la CSBF à déterminer ce qui est considéré comme un prêt à court, moyen et long termes.

Principe de proportionnalité approprié. La façon dont les IMF de différents niveaux sont réglementés est propice au développement de ce secteur. Le fait que les IMF de niveau 1, qui ne prennent pas de dépôt, ne sont pas assujetties à des exigences prudentielles est conforme aux meilleures pratiques dans la mesure où elles présentent un risque systémique peu élevé pour la profession. Le cadre réglementaire créé pour les IMF de niveaux 2 et 3 est proportionnel et prend adéquatement en charge le risque de stabilité de ces institutions sans assumer de risques de stabilité supplémentaires.

Les réseaux et les fédérations, une innovation bienvenue. La façon innovante par laquelle les institutions de microfinance peuvent se regrouper pour former des réseaux ou des fédérations est à noter en particulier. Cette approche leur permet d'étendre leur empreinte et d'approfondir l'accès aux personnes qu'elles desservent en fournissant, par exemple, une base juridique pour les services de paiement qui sont effectués par d'autres entités. Elle permet également aux personnes d'accéder à leur épargne à plus d'endroits. Ici encore, on constate la souplesse de la loi dans la mesure où la CSBF dispose d'une large latitude pour préciser comment l'union et la fédération doivent être mises en place et mener leurs activités. Cela garantit que les avantages de la fédération et de l'union ne présentent pas de risque systémique pour le système, à condition que la CSBF réglemente de manière proactive et efficace tous les risques qui émergent.

C.2.4. La loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux

Aperçu

La législation sur la lutte contre le blanchiment de capitaux énonce un certain nombre de concepts, de règles et de limites importants. La loi confère également au gouvernement le pouvoir de créer, par décret, l'autorité qui reçoit, analyse et traite toutes les déclarations faites par des institutions de Madagascar en vertu de la loi actuelle.

Il est interdit d'effectuer en espèces des paiements qui dépassent 10 millions de MGA⁷¹ et les transferts à l'étranger de plus de 6 millions de MGA doivent être effectués via un établissement de crédit ou une institution financière, ou par leurs intermédiaires⁷². Les

⁷¹ Voir l'article 4 de la loi 20 de 2005. Il est à noter que la seule exemption à cet article est faite par décret et chaque fois qu'un paiement est effectué au titre de cette exemption, l'identité et toutes les autres informations opérationnelles doivent être signalées au SAMIFIN.

⁷² Voir l'article 5 de la loi 20 de 2005. Cette limite ne peut être modifiée que par un décret gouvernemental.

institutions financières, y compris les établissements de crédit, doivent signaler toute transaction suspecte⁷³ qui dépasse 50 millions de MGA.

Des exigences simplifiées de connaissance du client, nécessitant uniquement un document d'identité valide, ne sont prévues que si le client est un client occasionnel et que le montant de la transaction est connu et ne dépasse pas 3 millions de MGA.

Les exigences normales de connaissance du client s'appliquent à toutes les transactions au-dessus de ces limites et consistent en :

- La vérification de l'identité du client, par une pièce d'identité officielle avec photo et en cours de validité.
- La vérification de l'adresse du client.

Les copies de la documentation ci-dessus, ainsi que toutes les pièces justificatives pour les transactions suspectes, doivent être conservées pendant au moins cinq ans.

En ce qui concerne toute activité de change physique, les personnes qui s'y engagent doivent déclarer leurs activités au Ministère des Finances et du Budget ainsi qu'à la CSBF. Elles doivent en outre identifier leurs clients avant de s'engager dans des activités de change supérieures à 3 millions de MGA et les pièces doivent être conservées pendant au moins cinq ans. Ces documents doivent être enregistrés de manière systématique et signalés aux autorités responsables.

Toutes les personnes morales ou physiques sont tenues de déclarer toutes les transactions qui semblent résulter du produit d'un crime⁷⁴. L'obligation de signaler tient indépendamment du fait qu'il soit possible ou non d'empêcher la transaction ou que les soupçons surgissent avant ou après la transaction. Toutes les informations relatives à la transaction suspecte doivent également être partagées, que cela étaye ou infirme les soupçons.

Toute personne qui fait une déclaration concernant une opération suspecte comme décrit ci-dessus est protégée de toute responsabilité civile ou pénale à condition que la déclaration ait été faite de bonne foi et dans le cadre défini par cette loi. Le secret professionnel est spécifiquement pris en compte et toute personne peut soulever l'argument de défense en vertu de la loi actuelle par rapport à toute mesure prise en raison de la violation du secret professionnel. Tout dommage résultant d'une déclaration de bonne foi qui n'est pas fondée sera couvert par l'État.

Toute opération de blanchiment d'argent qui aura été faite, sauf en cas de fraude, n'entraîne aucune poursuite pénale envers le professionnel du secteur financier dans la mesure où les déclarations ont été faites conformément à la loi en vigueur.

Analyse

⁷³ Le terme « suspecte » ici est une simplification aux fins de la discussion. Dans la loi originale, il comprend « dans des conditions de complexité inhabituelle, ou de manière injustifiée, ou sans justification économique ou origine légale apparente ».

⁷⁴ Le produit d'un crime est défini de manière générale aux fins de la loi actuelle comme « tout bien ou un avantage économique qui résulte, directement ou indirectement, d'un délit ou d'un crime ».

Réduction des exigences de connaissance du client pour les personnes à faible revenu. La législation sur la lutte contre le blanchiment d'argent à Madagascar constate le fait que peu de personnes à faible revenu ont accès aux documents de vérification de l'adresse. Elle autorise explicitement de réduire les exigences d'identification du client pour les clients qui ne s'engagent que de manière ponctuelle avec le secteur financier. Cependant, il existe un obstacle absolu à l'adoption de services financiers fondés sur les comptes pour ceux qui ne disposent pas des documents requis.

Le manque de souplesse de la législation peut devenir problématique. La principale contrainte dans la législation concerne le fait que la loi pose des limites fixes. Elle ne prévoit aucun moyen pour des organismes de réglementation, tel que SAMIFIN ou le ministre responsable du secteur, de modifier ces limites. Bien que ces limites ne représentent pas, à l'heure actuelle, des défis à l'inclusion financière, ils peuvent le devenir à l'avenir.

Absence de protection de l'identité des dénonciateurs. La législation offre une protection complète contre les poursuites pénales et civiles pour les dénonciateurs, mais elle ne les protège pas en termes de confidentialité. Souvent, les dommages à la réputation des dénonciateurs peuvent être prohibitifs et entraîner une réticence à agir. Des modifications visant à assurer la protection de l'identité des dénonciateurs contribueraient largement à réduire ce facteur de dissuasion.

C.2.5. La loi sur la CEM

Aperçu

La loi 001 de 2001 abroge la loi antérieure régissant la CEM dans son intégralité. Trois articles suivent cette abrogation par lesquels le CEM est créé en tant qu'entreprise (société anonyme) avec l'État en tant qu'actionnaire majoritaire. La loi accorde également une large autorité réglementaire quant à la façon d'appliquer la loi sans pour autant préciser qui cette autorité est.

Le décret 1553 de 2002 comprend sept articles et constitue la base juridique du fonctionnement de la CEM. Il accorde l'autorité aux ministères concernés de désigner la direction de la CEM et les habilite à la superviser. Des règlements ont été adoptés ultérieurement, mais aucun de ceux identifiés ne porte directement sur les exigences prudentielles de la CEM.

Analyse

LA CEM semble être un établissement de crédit aux yeux de la loi. En référence à la présentation de la loi sur les établissements de crédit ci-dessus, la CEM exerce les activités d'un établissement de crédit. La CEM ne peut en outre être admissible à aucune des exemptions prévues par la loi sur les établissements de crédit⁷⁵. Par conséquent, elle est *de jure* sujette à la supervision de la CSBF, devrait avoir l'agrément de la CSBF pour pouvoir fonctionner et peut être liée par tout règlement que la CSB émet.

Pas de clarté sur la supervision réglementaire. La loi est vague quant à savoir qui est l'autorité de réglementation qui supervise la CEM. On peut avancer l'argument selon lequel le décret

⁷⁵ Voir l'article 2 de la loi 030 de 1995.

émis est *ultra vires* car la législation sur laquelle il se fonde est vague. Par ailleurs, la loi et le décret actuels ne décrivent pas les principes que la CEM doit suivre et les fonctions qu'elle doit remplir dans la société malgache. Il n'y a donc pas de responsabilité juridique dans la législation ou la réglementation pour les activités de l'entreprise.

C.2.6. La loi sur les signatures électroniques

Une loi simple mais suffisante pour régulariser les signatures électroniques. La loi 25 de 2014 est à la base des signatures électroniques. La loi est brève mais fondamentale quant à la mise en place des bases sur lesquelles les signatures électroniques peuvent être utilisées *en lieu et place* des signatures physiques. Cette loi permet aux prestataires de services financiers de conclure des contrats électroniques.

C.2.7. Le cadre de protection des consommateurs

Trois lois concernent la protection des consommateurs dans le domaine des services financiers. La première est une loi générale qui énonce les principes de la protection des consommateurs pour tous les biens et services. La seconde est la loi contre la cybercriminalité et la troisième est la loi sur la protection des informations personnelles.

Loi sur la protection des consommateurs

La loi sur la protection des consommateurs confère un certain nombre de droits à tous les résidents sur le territoire national. L'un des plus importants est le droit à des prix concurrentiels et équitables⁷⁶. La manière dont le prix équitable sera exactement déterminé n'est pas spécifiée dans la loi, celle-ci affirmant seulement que cela se fera par la loi de l'offre et de la demande⁷⁷. Toutefois, le Ministère du Commerce est accordé de vastes pouvoirs pour émettre des règlements concernant la manière dont la loi doit être appliquée.

Au-delà de ces principes généraux, la seule mention des mesures spécifiques de protection des consommateurs liées aux services financiers sont celles relatives au crédit, selon lesquelles les dispositions légales en matière de crédit sont soumises à la réglementation en vigueur⁷⁸. *De jure*, cela implique que le crédit serait légalement plafonné à un taux d'intérêt de 6 % par année selon l'ordonnance 62 de 1962. *De facto*, les prestataires ignorent simplement la limite. La question de savoir si l'ordonnance est toujours en vigueur après l'adoption de la loi sur la protection du consommateur n'a pas été testée en justice.

Les contrats abusifs sont traités dans la loi. Ceux-ci sont définis comme des contrats qui contiennent des clauses abusives qui créent, au détriment d'une personne qui n'est pas un professionnel de ce secteur, un déséquilibre important entre les droits et les obligations des parties contractantes⁷⁹. Aucune autre spécification n'est donnée aux définitions des termes utilisés dans cette discussion. Cependant, le Ministère du Commerce est habilité à adopter une réglementation pour clarifier le sens.

⁷⁶ Voir l'article 3 de la loi 014 de 2015.

⁷⁷ Voir l'article 14 de la loi 014 de 2015. Notons, comme il est indiqué ci-dessous, qu'aucune autorité de protection des consommateurs au sein des services financiers n'est établie en vertu de la loi pour émettre de tels règlements, exposant ainsi l'article à une controverse, à première vue.

⁷⁸ Voir l'article 37 sur la loi 014 de 2015.

⁷⁹ Voir l'article 43 de la loi 014 de 2015.

La loi confère des pouvoirs réglementaires spécifiques au gouvernement. Ceux-ci incluent la capacité de créer des associations qui sont responsables de la défense des droits des consommateurs⁸⁰. Cependant, ceux-ci seraient limités dans leur capacité à protéger les droits dans la mesure où ils seraient obligés de passer par le système judiciaire et de motiver des sanctions pénales en vertu de la loi actuelle.

En outre, le gouvernement peut, par règlement, dicter les informations requises qui doivent être affichées et fournies aux consommateurs. À ce jour, ces règlements n'ont pas été délivrés ou, s'ils le sont, ne sont pas facilement disponibles et ne sont pas suivis par les prestataires de services financiers.

Les infractions en vertu de la loi actuelle sont principalement traitées en termes de processus verbaux ou de procédures écrites. Les infractions sont prises en compte par le gouvernement ou le pouvoir judiciaire, ou les deux. Le ministre responsable du commerce peut prononcer plusieurs pénalités temporaires, telles que la suspension de toute licence professionnelle, ainsi que des sanctions pécuniaires, alors que les autorités judiciaires peuvent imposer des sanctions pénales.

Loi sur la cybercriminalité

La loi sur la cybercriminalité est large, criminalisant l'utilisation des technologies de l'information et des communications (TIC) pour mener diverses activités. Il criminalise expressément diverses actions, allant de la diffamation des fonctionnaires à la production de matériel offensant. Dans le cadre de cette discussion, il y a quelques points dans cette loi qui méritent d'être mentionnés. Le premier est la criminalisation de tout acte illicite commis par l'utilisation des TIC⁸¹. Le second est la disposition expresse qui rend illégal le vol d'identité par voie électronique⁸². Le troisième trait aux larges obligations qu'elle impose à toute entreprise de télécommunications ou de communication de rendre anonymes le trafic qui transite sur ses réseaux⁸³. L'implication la plus notable est que, en aucun cas, le contenu des messages ne peut être stocké.

Loi sur la protection des données

La loi sur la protection des données s'applique à toutes les données personnelles en dehors du journalisme et des activités qui sont exclusivement personnelles. Les données personnelles sont définies comme étant des données permettant l'identification d'un individu, directement ou indirectement⁸⁴. Cette définition générale s'étend certainement aux activités menées par les prestataires de services financiers.

En ce qui concerne la loi, les individus bénéficient de droits étendus en ce qui concerne leurs données. Les consommateurs peuvent demander gratuitement une copie de toutes leurs données personnelles qui sont détenues, en approchant le processeur de données concerné⁸⁵. Ils peuvent également demander des modifications ou des suppressions de toute donnée qui

⁸⁰ Voir l'article 46 de la loi 19 de 2014.

⁸¹ Voir l'article 1 de la loi 006 de 2014.

⁸² Voir l'article 19 de la loi 006 de 2014.

⁸³ Voir l'article Chapitre III de la loi 006 de 2014. Notez que tout au long du chapitre, il existe des exemptions prévues pour des cas particuliers. Par exemple, pour permettre le bon fonctionnement du réseau, l'identité de certains périphériques peut être stockée.

⁸⁴ Voir l'article 7 de la loi 38 de 2014.

⁸⁵ Voir l'article 23 de la loi 38 de 2014. En outre, notez que la seule exception, conformément à l'article 24 de la loi, est dans les cas où des demandes successives et abusives sont faites ou pour des raisons de sécurité publique.

n'est pas précise, complète ou autorisée. Des sanctions sont prescrites pour tout processeur de données qui ne respecte pas ces demandes⁸⁶.

En outre, les données personnelles ne peuvent être collectées sans fournir une déclaration complète à un consommateur⁸⁷. Lorsque ces données sont collectées, les prestataires n'ont pas le droit de partager ces données avec des tiers sans le consentement exprès des consommateurs. Les données ne peuvent également pas être envoyées à l'étranger dans des pays qui ne possèdent pas de législation qui accorde des protections similaires, égales ou supérieures à celles décrites dans la législation malgache⁸⁸. Les exemptions à cette règle existent uniquement pour des circonstances spécifiques⁸⁹:

- Où, après avoir été informé du manque de protection dans le pays d'accueil, la personne consent à ce que ses données soient partagées avec une entité dans la juridiction offshore ; ou
- Pour permettre l'exécution d'un contrat entre la personne concernée, le processeur de données et un tiers ; ou
- Où la transmission est requise dans l'intérêt public ou pour contester ou défendre une demande en justice.

Enfin, la loi crée un régulateur (*Commission Malagasy sur l'Informatique et les Libertés*, CMIL) chargé de l'application de la loi. Tous les processeurs de données sont tenus de s'inscrire auprès de la CMIL et ceux qui ont des risques particuliers sont tenus d'obtenir une autorisation avant leur fonctionnement. La CMIL possède de vastes pouvoirs qui incluent le développement et la promulgation d'une réglementation que les processeurs de données devront suivre⁹⁰.

Analyse des lois sur la protection du consommateur

Les consommateurs malgaches bénéficient de protections larges et modernes en matière de protection des données et de vol d'identité, avec une réglementation bien pensée et un régulateur créé et habilité pour superviser cet aspect de la loi. Les dispositions qui s'y rapportent sont bien rédigées dans leur principe dans la mesure où elles traitent des questions relatives à ces lois sans être excessivement rigides. Ceci est illustré par le fait que la plupart des protections peuvent être levées par les consommateurs, si le prestataire a dûment informé le consommateur de la manière exacte dont ses données seront utilisées.

Les concepts de tarification, de transparence et de contrôle du comportement prédateur de la part des prestataires sont au cœur d'une législation et d'une réglementation efficaces en matière de protection du consommateur au sein d'un pays, notamment en ce qui concerne les services financiers. Bien que ces questions soient traitées dans la loi sur la protection du

⁸⁶ Voir l'article 25 de la loi 38 de 2014.

⁸⁷ Voir l'article 27 de la loi 38 de 2014.

⁸⁸ Voir l'article 20 de la loi 38 de 2014.

⁸⁹ Un examen complet est disponible à l'article 20 de la loi 38 de 2014. Les éléments décrits pour la présente discussion sont les plus susceptibles d'affecter les activités d'un prestataire de services financiers.

⁹⁰ Dans la loi 38 de 2014, l'article 45 crée l'obligation de s'inscrire et pendant ce processus, d'illustrer la conformité à la loi. Lire en liaison avec l'article 37 sur les attributions et l'article 40 qui jette les bases d'instructions juridiquement contraignantes de la CMIL, les processeurs de données doivent, par extension, se conformer à toutes les réglementations émises par le CMIL. L'article 46 contient l'obligation d'obtenir une autorisation en termes de risques spécifiques et cette autorisation doit être indiquée avant le début des activités.

consommateur, il ne semble pas exister une autorité chargée d'un mandat de protection du consommateur pour les services financiers. Le résultat est que, bien que l'autorité légale chargée d'établir des règlements concernant les questions relatives à la tarification et à la transparence soit prévue dans la législation, Il n'existe aucune autorité pour identifier ce à quoi cette réglementation devrait ressembler pour s'assurer que l'inclusion financière n'entraîne pas une exploitation financière. Il en résulte que les prestataires de services financiers sont tenus de se conformer à la réglementation générale en ce qui concerne la protection du consommateur, alors que celle-ci peut être inadéquate.

C.2.8. La loi sur la monnaie électronique

Aperçu

La loi sur la monnaie électronique a été votée en 2016 et a été ratifiée par la Haute Cour Constitutionnelle en 2017. En tant que telle, la loi était encore relativement nouvelle au moment de la rédaction du présent rapport et la réglementation subordonnée devant donner du son sens à la loi n'a pas encore été promulguée.

La loi définit **la monnaie électronique** comme de la monnaie fiduciaire détenue en fiducie, dont la valeur monétaire électronique existe et une institution de monnaie électronique (IME) en tant qu'entité qui fournit de l'argent électronique. L'argent électronique peut prendre la forme d'une carte, d'une valeur détenue sur un téléphone portable ou en ligne. La valeur électronique, ou la monnaie électronique, peut être acceptée par d'autres entités en échange de paiements. La définition est importante puisqu'elle ne permet pas aux prestataires de monnaie électronique de disposer des fonds pour leur propre compte, comme c'est le cas dans le droit bancaire et de la microfinance, mais les IME doivent détenir les fonds reçus des clients dans un compte en fiducie. Ce point est renforcé par la loi lorsqu'elle interdit expressément aux institutions de monnaie électronique de recevoir des dépôts tels que définis dans la loi sur les établissements de crédit.

La loi interdit également aux institutions de monnaie électronique de mener des activités spécifiques. Celles-ci incluent :

- L'octroi de crédit
- L'octroi ou perception d'intérêts sur toute monnaie électronique émise
- Faire penser que l'argent électronique peut être considéré comme des dépôts ou de l'épargne aux termes des lois sur les établissements de crédit ou les lois sur la microfinance.

L'IME peut être exemptée du dernier point, sur autorisation de la CSBF, lorsque les IME se sont associées à des établissements de crédit à propos des produits fournis par l'établissement de crédit. En tant que tel, la CSBF est le principal organisme de réglementation de la monnaie électronique à Madagascar.

Le compte en fiducie des prestataires de mobile money comporte plusieurs clauses spécifiques qui le protègent. Tout d'abord, les IME sont tenues par la loi de se protéger contre le risque d'échec d'un établissement de crédit en plaçant leur compte en fiducie auprès de plusieurs établissements de crédit, réduisant ainsi les risques. Deuxièmement, le compte en

fiducie est entièrement protégé contre les créanciers du prestataire d'argent électronique, mais pas contre ceux de l'établissement de crédit qui détient le compte. Les créanciers des clients peuvent tenter des actions sur le compte en fiducie détenu au niveau de l'établissement de crédit, mais seulement dans la limite de l'argent électronique auquel le client avait droit. Troisièmement, la valeur du compte en fiducie et la valeur de l'argent électronique en circulation doivent toujours être équilibrées.

En ce qui concerne la relation avec le client, les IME sont expressément autorisées à tirer profit des contrats électroniques et ces contrats seront régis par la loi des contrats électroniques. Le client a le droit d'accéder aux fonds stockés dans son compte en tout temps. Les clients ont également le droit d'accéder à la monnaie électronique et si plusieurs prestataires ont refusé de fournir de l'argent électronique à un client, ils peuvent s'adresser à la CSBF qui désignera un prestataire spécifique qui devra ouvrir un compte de monnaie électronique pour le client.

Tous les commerçants ayant un chiffre d'affaires annuel supérieur à un chiffre spécifique, qui doit être fixé par règlement, sont tenus d'accepter de l'argent électronique. Le non-respect de cette exigence peut entraîner des sanctions sévères pour chaque jour où le marchand ne s'y conforme pas. La seule exemption qui existe est celle où les considérations technologiques sont telles qu'elles ne permettent pas au commerçant d'accepter de l'argent électronique.

Enfin, la loi sur la monnaie électronique traite du sujet de l'agence. La CSBF établit les critères requis pour être considéré comme un agent de la monnaie électronique. La CSBF vérifie également les contrats qui sont étendus aux agents avant l'entrée en vigueur d'un contrat. Si aucune protestation n'existe, un agent peut être nommé pour entreprendre les affaires d'une IME en son nom. Fait important, l'IME doit se conformer à toutes les lois LBC / FT en vigueur et prend légalement en charge les actions de ses agents. En tant que tel, il est nécessaire de suivre périodiquement les activités de l'agent.

Analyse

Protection inadéquate des fonds des clients. La loi accorde aux comptes en fiducie des IME une protection étendue contre les créanciers de l'IME et prescrit de nombreuses actions qu'une IME doit prendre pour gérer activement les risques inhérents à son compte en fiducie. Toutefois, aucune protection explicite n'est prévue contre les créanciers de l'établissement de crédit dans lequel le compte en fiducie est détenu si cet établissement de crédit venait à faire faillite.

Règlement requis pour donner effet au cadre. Les règlements précisant comment la loi sera appliquée ne sont pas encore en place. Ces règlements sont nécessaires pour permettre aux acteurs du marché d'utiliser efficacement les dispositions de la nouvelle loi, y compris autour de l'agence. En attendant, les prestataires de mobile money fonctionnent dans un contexte réglementaire flou, en vertu des règlements émis avant l'adoption de la loi.

C.2.9. La loi sur les assurances

La loi sur l'assurance à Madagascar a été adoptée en 1999. Elle s'applique à toutes les activités d'assurance menées sur le territoire national. La loi, dans son intégralité, ne s'applique toutefois pas aux activités de réassurance. Celles-ci sont régies par la loi générale du contrat à Madagascar. En tant que telle, la loi sur les assurances est une loi sur l'assurance de détail.

La définition d'un contrat d'assurance est un contrat par lequel une partie promet une rémunération pour un bénéficiaire ou un tiers lors de la réalisation d'un risque, conformément aux lois des statistiques. La loi énonce les exigences spécifiques qui doivent être suivies pour qu'un contrat soit valable et décrit les principes qui doivent être suivis par les consommateurs lorsqu'ils déclarent leurs risques avant de conclure un contrat.

La loi prescrit certaines exigences d'indigénisation. Il est expressément interdit de s'abonner à une assurance étrangère qui couvre une personne (avec statut de résident) ou une entreprise située à Madagascar (article 192). La loi exige également que toutes les entreprises d'assurance aient suffisamment de capitaux et de réserves pour couvrir ses activités et les mandats qu'elles doivent conserver à Madagascar.

La loi définit le Ministère des Finances et du Budget comme l'autorité centrale pour réglementer l'assurance. Il a autorité sur les exigences de capital minimum, les licences ainsi que l'approbation du produit. Le ministère a pour mandat d'assurer la stabilité du secteur de l'assurance ainsi que de veiller à ce que toutes les exigences relatives à la législation et à la réglementation soient respectées. Pour mener à bien ses fonctions, il reçoit un pouvoir d'enquête important.

		Établissement de crédit		IMF1			IMF2		IMF3	Établissement financier	Institution financière spécialisée	
		Banque territoriale	Banque non-territoriale									
Capital minimum requis à la date de création	Mutualiste	MGA 3 bn (USD 100m)	MGA 0				"mutualiste de base"	Union	Fédération	MGA 300 m (USD 100 k)	MGA 1 bn (USD 333 k)	MGA 3 bn (USD 100 m)
	MGA 15 m (USD 5 k)						MGA 500 m (USD 166 k)	MGA 1 bn (USD 333 k)				
	Non mutualiste						60-200 million MGA en fonction de la forme juridique			MGA 700 m (USD 233 k)		
Valeur nominale minimale des parts sociales	Mutualiste	MGA 20 k (USD 7)					MGA 5 k (USD 2) pour les coopératives			MGA 20 k (USD 7) pour les coopératives		
	Non mutualiste											
Ratio de solvabilité minimum	Mutualiste	8 %					15 %			12 %		
	Non mutualiste											
Montant maximum de risqué encouru sur un bénéficiaire	Mutualiste						10 % des fonds propres disponibles			10 % des fonds propres disponibles		
Limites opérationnelles : crédit	Mutualiste			Peuvent seulement étendre un crédit à court terme	Crédit max. alloué à un individu : MGA 6 m (USD 2 k)	Crédit max. alloué à un groupe : MGA 24 m (USD 8 k)	Peuvent octroyer des prêts à court et moyen terme, notamment du crédit-bail			Peuvent octroyer des prêts à court, moyen et long terme, notamment du crédit-bail		
	Non mutualiste											
Limites opérationnelles : épargne / dépôt	Mutualiste			Peuvent recevoir des dépôts de garantie liés aux crédits définis dans le glossaire	Peuvent collecter l'épargne de ses membres, tel que défini dans le glossaire, sans excéder MGA 1 m (USD 333) par membre		Ne peuvent collecter que l'épargne de leurs membres	Peuvent recevoir des dépôts à terme d'autres IMFs et autres institutions (sujet à l'autorisation préalable de la CSBF)	Ne peuvent collecter que l'épargne de leurs membres	Peuvent recevoir des dépôts à terme d'autres IMFs et autres institutions (sujet à l'autorisation préalable de la CSBF)		
	Non mutualiste			Peuvent recevoir des dépôts obligatoires ou des dépôts de garantie liés aux crédits définis dans le glossaire	Ne peuvent pas collecter des dépôts effectués par le public, tel que défini dans le glossaire		Sont autorisés à collecter des dépôts effectués par le public, lorsque : - ils sont constitués en société anonyme avec plusieurs actionnaires - ils ont le capital minimum légal requis	Peuvent collecter les dépôts d'autres IMFs avec l'autorisation préalable de la CSBF	Sont autorisés à collecter des dépôts effectués par le public, lorsque : - ils sont constitués en société anonyme avec plusieurs actionnaires - ils ont le capital minimum légal requis	Peuvent collecter les dépôts d'autres IMFs avec l'autorisation préalable de la CSBF		
Ratio de réserve requis	Mutualiste	13%	Non présent									
	Non mutualiste											

Annexe D : Exigences prudentielles

Cette annexe présente un aperçu des paramètres portant sur l'inclusion financière dans la réglementation. Il présente les exigences clés pour l'entrée, et les activités principales autorisées et limites imposées aux divers établissements de crédit. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive des exigences en matière prudentielles et de comportement sur le marché, et ne traite pas de questions telles que les ratios de risque, qui sont présentées de long en large dans les réglementations à Madagascar. Des informations et analyses qu'il ne serait pas pratique de présenter ici, comme une matrice complète des lois et réglementations régissant chaque type d'institution, sont disponibles sur le site web des auteurs.

Annexe E : Liste des entités et personnes consultées

Access Banque

Agence Française de Développement (AFD)

Airtel Money

Ancien ministre de la Justice

Association de Développement et d'Entraide Fitsimbinana

Association Professionnelle des Banques (A.P.B)

Association Professionnelle des Institutions de Microfinance (APIMF)

Assurance ARO

Autorité de Régulation des Télécommunications (ARTEC)

Bank of Africa (BOA)

Banque Centrale de Madagascar (BCM)

Banque mondiale

Banque Nationale d'Investissement (BNI)

Brink's Madagascar

Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO)

Caisse d'Épargne de Madagascar (CEM)

Caisse Nationale de Prévoyance Sociale (CNAPS)

Caisses d'Épargne et de Crédit Agricole Mutuels (CECAM)

Catholic Relief Services (CRS)

Commission de Supervision Bancaire et Financière (CSBF)

Coordination Nationale de la Finance Inclusive (CNFI)

Crédit-Épargne et Formation (CEFOR)

Fonds de Garantie Malgache (FDGM)

Fonds International de Développement Agricole (FIDA)

Groupement des Entreprises de Madagascar (GEM)

Microcred

Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage : Direction de l'Appui aux Organisations Professionnelles du Monde Rural (DAOPMR)

Ministère de l'Économie et de la Planification

Ministère des Finances et du Budget : Service du Contrôle des Assurances

Ministère des Finances et du Budget : Direction Générale du Trésor

Orange Money Madagascar

OSC : ROHY

OTIV Antananarivo (OTIV Tana)

Paositra Malagasy (PAOMA)

Première Agence de Micro Finance (PAMF)

Programme d'Appui à l'Emploi et à l'Intégration Régionale (PROCOM)

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

Service de Renseignement Financier (SAMIFIN)

SOLIDIS

Telma

Union européenne

Université d'Antananarivo, Faculté d'économie

Annexe F : Liste de lois et réglementations

Liste de Lois auxquelles le texte fait référence	Mentionnée en tant que
Ordonnance 62-016 du 10 août 1962 portant fixation du taux de l'intérêt légal et du taux maximum de l'intérêt conventionnel, réglementation des prêts et répression de l'usure	Loi sur l'usure
Loi 68-023 du 17 décembre 1968 instituant un régime de retraites et créant la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale (CNAPS, la caisse nationale de sécurité sociale)	Loi établissant la CNAPS
Loi 95-019 portant statuts de la Société Anonyme Caisse d'Épargne de Madagascar (CEM)	Loi sur la CEM
Loi 95-030 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit	Loi sur les établissements de crédit
Code des Assurances applicable à Madagascar Loi 99 013 du 02 août 1999	Code des assurances ou Loi sur les assurances
Loi 2003-044 portant Code du Travail	Code du travail
Loi 2004-020 sur le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produits du crime	Loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux
Loi 2004-030 du 09 septembre 2004 sur la lutte contre la corruption	Loi sur la lutte contre la corruption
Loi 2005-016 du 29 septembre 2005 sur l'activité et la supervision des institutions de microfinance	Loi sur la microfinance
Loi 2014-006 sur la lutte contre la cybercriminalité	Loi sur la cybercriminalité
Loi 2014-038 sur la protection des données personnelles	Loi sur la protection de données
Décret 2014-1003 du 16 juillet 2014 en application de la Loi 99-004 du 21 avril 1999 relative aux coopératives	Loi sur les coopératives
Code Général des Impôts (selon la loi de finances 2015)	Code des impôts
Loi 2015-014 sur les garanties et protections du consommateur	Loi sur la protection des consommateurs
Instruction 001/DSP/16 du 28 avril 2016	Fermant les chambres de compensation manuelle à l'extérieur d'Antananarivo et fixant les procédures opérationnelles de la chambre de compensation manuelle basée à Antananarivo
Loi 2016-056 sur la monnaie électronique et les établissements de monnaie électronique	Loi sur la monnaie électronique

Lois Additionnelles
Ordonnance 60-133 du 03 octobre 1960 portant sur les règles générales applicables aux associations (modifiée par l'Ordonnance 75-017 du 13 août 1975)
Décret 60-383 du 05 octobre 1960 en application de l'Ordonnance sur les Associations
Ordonnance 62-078 du 29 septembre 1962 portant création de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales et d'accidents du travail
Décret 69-145 du 8 avril 1969 fixant le Code de Prévoyance Sociale (modifié par le Décret 69-233 du 17 juin 1969)
Loi 93-001 portant réforme institutionnelle du Secteur des Télécommunications et du Secteur de la Poste (services postaux, service des mandats et chèques postaux)
Loi 94-026 portant Code de Protection Sociale
Décret 2001-1121 du 28 décembre 2001 relatif aux régimes juridique et financier des entreprises d'assurance
Loi 2003-041 sur les sûretés
Loi 2003-041 sur les sûretés, modifiée et complétée par la Loi 2014-016 modifiant et complétant certaines dispositions de la Loi 2003-041 du 03 septembre 2004 sur les sûretés
Loi 2003-042 du 03 septembre 2004 sur les procédures collectives d'apurement du passif
Arrêté 9620/04 précisant la définition et les modalités d'application de la catégorie 23 de la branche Vie et Capitalisation prévue au Décret 2001-1120 du 28 décembre 2001
Arrêté 16280/2004 du 27 août 2004 fixant les modalités d'application du Décret 2000/986 du 20 décembre 2000 relatif aux opérations d'assurances
Décret 2005-088 du 15 février 2005 relatif aux agents généraux, courtiers et autres intermédiaires d'assurance
Loi 2005-023 du 17 octobre 2005 sur la refonte de la Loi 96-034 du 27 janvier 1997 sur la réforme institutionnelle du Secteur des Télécommunications
Arrêté 12 591/06 MEFB/SG/DGT/DOF/ASS du 24 juillet 2006 portant application du Décret 2005-088 du 15 février 2005 relatif aux agents généraux, courtiers et autres intermédiaires d'assurance
Loi 2006-008 portant Code de Change
Loi 2007-036 du 14 janvier 2008 sur les investissements à Madagascar
Décret 2007-012 fixant les formes juridiques des institutions de microfinance et les modalités de leur immatriculation au Registre du Commerce
Loi 2007-018 du 27 juillet 2007 modifiant et complétant certaines dispositions de la Loi 2003-042 du 03 septembre 2004 sur les procédures collectives d'apurement du passif
Loi 2012-013 modifiant et complétant certaines dispositions du Code de Procédure Civile sur la médiation
Loi 2014-016 modifiant et complétant certaines dispositions de la Loi 2003-041 du 03 septembre 2004 sur les sûretés
Loi 2016-021 sur les pôles anti-corruption
Décret 2000-986 du 20 décembre 2000 relatif aux opérations d'assurance
Décret 2001-1120 du 28 décembre 2001 relatif au contrôle de l'État et le cadre institutionnel du secteur des assurances
Décret 2002-1553 du 3 décembre 2002 fixant les modalités d'application de la Loi 2001-001 du 14 juin 2001 portant mise en place de la Société Anonyme Caisse d'Épargne de Madagascar (CEM)
Décret 2003-1162 du 17 décembre 2003 organisant la médecine d'entreprise
Loi 2005-007 du 22 août 2005 prévoyant la création et relative à la réglementation et au fonctionnement des fonds de pension de retraite complémentaire ou de base

Lois Additionnelles

Décret 2006-213 instituant l’Autorité de Régulation des Technologies de Communication de Madagascar (ARTEC)

Arrêté 2814/2013 MFB/SG/DGT/DRSFP/SASS fixant les modalités d’application de la section 2 du titre I du Décret 2001-1120 du 28 décembre 2001 sur le contrôle de l’État et le titre II du Décret 2001-1121 du 28 décembre 2001 relatif aux régimes juridique et financier des entreprises d’assurance
--

Arrêté 28429/2016 fixant les modalités de paiement des dépenses publiques

Bibliographie

A2ii, 2014. *Inclusive insurance protects households and promotes economic growth*, s.l. : A2ii.

AFI, 2017. *Alliance for Financial Inclusion: Maya Declaration*. [En ligne]

Disponible sur : <http://www.afi-global.org/maya-declaration>.

Andriamalala, G. & Gardner, C. J., 2010. L'utilisation du dina comme outil de gouvernance des ressources naturelles : leçons tirées de Velondriake, sud-ouest de Madagascar. *Tropical Conservation Science*, 3(4), pp. 447-472.

ARC, 2017. *African Risk Capacity*. [En ligne]

Disponible sur : <http://www.africanriskcapacity.org/>.

Bagehot, W., 1873. *Lombard Street: A description of the money market*. London: Henry S. King and Co..

BCM, 2017a. *Banky Foiben'i Madagasikara: Banques territoriales*. [En ligne]

Disponible sur : http://www.banque-centrale.mg/index.php?id=m8_4_2.

BCM, 2017b. *Banky Foiben'i Madagasikara: Institutions de microfinance*. [En ligne]

Disponible sur : http://www.banque-centrale.mg/index.php?id=m8_4_5.

Braucher, J., 2006. Theories of overindebtedness: Interaction of structure and culture. *Theoretical Inquiries in Law*, 7(2), pp. 323-346.

Calderón, C. & Liu, L., 2003. The direction of causality between financial development and growth. *Journal of Development Economics*, 72(1), pp. 321-334.

CGAP, 2011. *Agent management toolkit*, s.l. : Consultative Group to Assist the Poor/La Banque mondiale.

CIA, 2017. *The World Factbook: Madagascar*. [En ligne]

Disponible sur : <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ma.html>.

CNFI, 2016. *Direction générale du trésor: Coordination nationale de la finance inclusive*. [En ligne]

Disponible sur : <http://www.madamicrofinance.mg/>.

Collins, D., Morduch, J., Rutherford, S. & Ruthven, O., 2009. *Portfolios of the Poor*. Princeton: Princeton University Press.

Congo, Y. & Razakharivelo, C., 2014. *Identification et mise en place de mecanismes de refinancement perennes des institutions de microfinance à Madagascar*, s.l. : s.n.

Denoon-Stevens, C., Phelane, C. & Smit, H., 2016. Bread, milk and banking: Independent retailers as distribution channel for financial services distribution, s.l. : Cenfri.

Dercon, S., 1996. Risk, crop choice and savings: Evidence from Tanzania. *Economic Development and Cultural Change*, Volume 44, pp. 385-514.

FinMark Trust, 2016. *FinScope*. [En ligne]

Disponible sur : <https://www.finmark.org.za/results-from-finscope-consumer-survey-madagascar-2016/>.

- Freedom House, 2017. *Madagascar Country report: Freedom in the World 2016*. [En ligne]
Disponible sur : <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/madagascar>.
- GAFI, 2012. *Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération*, mis à jour October 2016, Paris : GAFI.
- Gloukoviezoff, G., 2006. From financial exclusion to overindebtedness: The paradox of difficulties for people on low income. Dans : L. Anderloni, M. Braga & E. Carluccio, eds. *New frontiers in banking services*. Berlin: Springer Verlag.
- Goldsmith, R. W., 1969. *Financial structure and development*. New Haven: Yale University Press.
- GSMA, 2015. *The mobile economy: Sub-Saharan Africa 2015*, s.l. : GSM Association.
- Gurley, J. G. & Shaw, E. S., 1955. Financial aspects of economic development. *The American Economic Review*, 45(4), pp. 515-538.
- Herimanda, R., 2008. *Madagascar Tribune: 460 avocats sur 659 à Tanà*. [En ligne]
Disponible sur : <http://www.madagascar-tribune.com/460-avocats-sur-659-a-Tana,6080.html>.
- Hill, R. V., 2009. Using stated preferences and beliefs to identify the impact of risk on poor households. *Journal of Development Studies*, Volume 45, pp. 151-171.
- i2i Facility. À venir. Measurement notes series, note 4: Catering to every need. i2i Facility.
- IAIS, 2015. *Issues paper on conduct of business in inclusive insurance*. [En ligne]
Disponible sur : <https://www.iaisweb.org/page/supervisory-material/issues-papers/file/57850/issues-paper-on-conduct-of-business-in-inclusive-insurance>.
- FMI, 2016. *Evaluation de la stabilité du système financier : République de Madagascar*, s.l. : FMI.
- FMI, 2017. *IMF Data*. [En ligne]
Disponible sur : <http://data.imf.org/?sk=388DFA60-1D26-4ADE-B505-A05A558D9A42&sid=1479329328660&ss=1479331931186>.
- Investopedia, 2017. Investopedia: What is the difference between a Nostro and a Vostro account?. [En ligne]
Disponible sur : <http://www.investopedia.com/ask/answers/051815/what-difference-between-nostro-and-vostro-account.asp#ixzz4gnl53NhT>.
- OIM, 2017. *International Organization for Migration: Madagascar*. [En ligne]
Disponible sur : <https://www.iom.int/countries/madagascar>.
- Jain, A. & Hall, G., 2012. *A new perspective on bill payment*, s.l. : MasterCard Advisors.
- Jain, A., Zubenko, O. & Carotenuto, G., 2014. *A progressive approach to financial inclusion*, s.l. : MasterCard.
- Janzen, S. A. & Carter, M. R., 2013. *After the drought: impact of microinsurance on consumption smoothing and asset protection*, s.l. : s.n.
- King, R. G. & Levine, R., 1993. Finance and growth: Schumpeter might be right. *The Quarterly Journal of Economics*, 108(3), pp. 717-737.

La Banque mondiale, 2013. *Madagascar: Measuring the impact of the political crisis*. [En ligne]
Disponible sur : <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/06/05/madagascar-measuring-the-impact-of-the-political-crisis>.

La Banque mondiale, 2016. *Doing Business 2017*, s.l. : La Banque mondiale.

La Banque mondiale, 2017a. *GDP per Capita (Current US\$): Data*. [En ligne]
Disponible sur : <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>.

La Banque mondiale, 2017. *Aide Memoire Madagascar: Scoping mission for financial inclusion project*, s.l.: La Banque mondiale.

La Banque mondiale, 2017b. *World Development Indicators: Databank*. [En ligne]
Disponible sur : <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=SE.ADT.LITR.ZS&country=>.

La Banque mondiale, 2017c. *Access to electricity (% of population)*. [En ligne]
Disponible sur : <http://data.worldbank.org/indicator/EG.ELC.ACCS.ZS>.

La Banque mondiale, 2017d. *Listening to Africa*. [En ligne]
Disponible sur : <http://www.worldbank.org/en/programs/listening-to-africa#2>.

Lester, R., 2014. *Insurance and inclusive growth*, s.l. : La Banque mondiale.

Levine, R., 1997. Financial development and economic growth: Views and agenda. *Journal of Economic Literature*, Volume XXXV, pp. 688-726.

Levine, R., 2005. Finance and growth: Theory and evidence. Dans : P. Aghion & S. N. Durlauf, eds. *Handbook of economic growth*. Amsterdam: Elsevier, pp. 866-934.

Liedtke, P. M., 2007. What's Insurance to a Modern Economy ?. *The Geneva Papers*, Volume 32, pp. 211-221.

McKinnon, R. I., 1973. *Money and capital in economic development*. Washington: Brookings Institution.

Morduch, J., 1991. *Risk and welfare in developing countries*, Harvard University: Cambridge, MA.

OANDA, 2017. *Historical Currency Converter*. [En ligne]
Disponible sur : <https://www.oanda.com/fx-for-business/historical-rates>.

OIF, 2017. *Organisation Internationale de la Francophonie : Données et statistiques sur la langue française*. [En ligne]
Disponible sur : https://www.francophonie.org/carto.html#section_2.

OSAC, 2016. *Overseas Security Advisory Council: Madagascar Crime and Safety Report 2016*. [En ligne]
Disponible sur : <https://www.osac.gov/pages/ContentReportDetails.aspx?cid=19735>.

OSTIE, sd. *OSTIE : Chiffres clés*. [En ligne]
Disponible sur : <http://ostie.mg/index.php/lostie/chiffres-cles>.

Pillay, K. & Zimbris, A., 2015. *Update: Law and legal systems in Madagascar: A political siege*. [En ligne]

Disponible sur : <http://www.nyulawglobal.org/globalex/Madagascar1.html>.

Radcliffe, D. & Voorhies, R., 2012. *A Digital Pathway to Financial Inclusion*, s.l. : Bill & Melinda Gates Foundation.

République de Madagascar, 2010. *Constitution de la IVe République*. [En ligne]

Disponible sur :

<https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/87885/100324/F1780692018/Madagascar,%20Constitution%20de%20la%20IVe%20Republique%202010.pdf>.

Schumpeter, J. A., 1934. *The theory of economic development: An inquiry into profits, capital, credit, interest and the business cycle*. London: Transaction Publishers.

The Brink's Company, 2017. *Brink's Indian Ocean: Madagascar*. [En ligne]

Disponible sur : <http://www.brinks.io/index.php/en/madagascar-en/about-us/locations-madagascar/madagascar>.

Transparency International, 2015. *People and corruption: Africa survey 2015*, s.l. : Transparency International.

UNDP, 2016. *Human Development Reports*. [Online]

Disponible sur : <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/MDG>

Unicef, sd. *UNICEF: Health and Nutrition*. [En ligne]

Disponible sur : https://www.unicef.org/madagascar/5557_6446.html.

Wipf, J. & Garrard, D., 2008. Performance indicators for microinsurance. Dans : *A handbook for microinsurance practitioners*. s.l. : CGAP Working Group on Microinsurance, ADA and BRS.