

a

FIDA
FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE
Conseil d'administration – Quatre-vingt-troisième session
Rome, 1^{er}- 2 décembre 2004

RAPPORT ET RECOMMANDATION DU PRÉSIDENT

AU CONSEIL D'ADMINISTRATION CONCERNANT UNE PROPOSITION DE

DON À UN PAYS SPÉCIFIQUE

POUR

**L'UNION DES MUTUELLES D'ÉPARGNE ET DE CRÉDIT DE
L'UNION DES COMORES**

À L'APPUI DU

**PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE L'UNION DES
MUTUELLES D'ÉPARGNE ET DE CRÉDIT**

TABLE DES MATIÈRES

I. LE CONTEXTE NATIONAL	1
II. CONTEXTE GÉNÉRAL	2
III. JUSTIFICATION	2
IV. LE PROGRAMME PROPOSÉ	3
V. RECOMMANDATION	5
APPENDICE	
SUMMARY OF PROGRAMME COSTS (RÉSUMÉ DES COÛTS DU PROGRAMME)	6

**RAPPORT ET RECOMMANDATION DU PRÉSIDENT DU FIDA
AU CONSEIL D'ADMINISTRATION CONCERNANT UNE PROPOSITION DE DON À UN
PAYS SPÉCIFIQUE POUR L'UNION DES MUTUELLES D'ÉPARGNE ET DE CRÉDIT DE
L'UNION DES COMORES À L'APPUI DU
PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE
L'UNION DES MUTUELLES D'ÉPARGNE ET DE CRÉDIT**

J'ai l'honneur de présenter le Rapport et recommandation ci-après concernant une proposition de don à un pays spécifique d'un montant de 350 000 USD sur une période de trois ans pour appuyer le Programme de renforcement des capacités de l'Union des mutuelles d'épargne et de crédit (MECK) de l'Union des Comores.

I. LE CONTEXTE NATIONAL

1. L'archipel des Comores est situé dans le détroit du Mozambique, à 200 kilomètres au nord-est de Madagascar et à 300 kilomètres à l'est du Mozambique. Il se compose de quatre îles dont trois – Grande Comore (Njazidja), Anjouan (Nzwani) et Mohéli (Mwali) – forment l'Union des Comores, devenue indépendante en juillet 1975. La quatrième île (Mayotte) est restée sous administration française. Les Comores sont l'un des pays les plus pauvres du monde avec un produit intérieur brut par habitant de 257 USD. L'agriculture constitue le principal secteur d'activité, emploie 70-80% de la population et contribue pour 40% au produit national brut. Les envois de fonds de l'étranger et l'assistance internationale jouent un rôle important dans l'économie et contribuent de façon significative à la balance des paiements. Comme de nombreux autres petits pays insulaires, les Comores sont handicapées par leur isolement, l'absence de limite territoriale clairement définie et la taille limitée du marché intérieur. Le faible développement des transports et des obstacles institutionnels ont jusqu'à présent empêché le pays de participer de façon significative à un commerce interinsulaire. La nouvelle constitution a été approuvée par 70% de la population par référendum en décembre 2002, et des élections locales ont été organisées en avril 2004. Le pays est fortement endetté et travaille avec la Banque mondiale pour pouvoir bénéficier de l'Initiative en faveur de l'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE).

2. **Assistance du FIDA.** Le FIDA a financé quatre prêts aux Comores, pour un montant total de 9,25 millions de DTS. Le montant des décaissements n'a représenté que 57% des engagements dans le cadre des deux premiers projets, mais près de 95% dans les deux plus récents. Le projet pilote de services agricoles, cofinancé avec la Banque mondiale, s'est terminé en 2003, et le dernier projet en portefeuille s'achèvera en décembre 2004.

3. **Élaboration du programme.** Le FIDA a préparé l'Exposé des options et stratégies d'intervention par pays (COSOP) pour les Comores à la fin de 2001 et recommandé l'octroi d'un don à l'appui des activités d'organisations non gouvernementales. L'exposé précisait que l'appui en faveur du microfinancement était prioritaire. En 2002, le FIDA a préparé un nouveau projet, qui n'a pas été soumis au Conseil d'administration à la demande du gouvernement. Ce dernier hésitait en effet à emprunter en raison des discussions engagées avec la Banque mondiale au sujet de l'Initiative PPTE, et de l'absence d'un cadre de décentralisation budgétaire. En 2003, le gouvernement a informé le FIDA qu'il ne recourrait pas, dans un avenir prévisible, à l'emprunt pour financer ses activités de développement et qu'il pensait ne pas être en mesure de revoir sa position avant 2006.

II. CONTEXTE GÉNÉRAL

4. **Résultats obtenus.** Le projet d'appui aux initiatives économiques de base en milieu rural, appuyé par un prêt du FIDA de 2,45 millions de DTS, a été approuvé en 1994 et a pris fin le 30 juin 2004. Il comportait deux composantes: a) la création de microentreprises pour ajouter de la valeur en zone rurale; et b) la création de mutuelles d'épargne et de crédit pour offrir des services financiers appropriés à la population rurale. Les résultats obtenus par cette seconde composante ont été remarquables: 12 mutuelles (mutuelles d'épargne et de crédit Ya Komor – MECK) ont été créées et comptent actuellement environ 22 000 adhérents dont l'épargne se monte à plus de 9,4 millions de USD. Le succès des MECK est dû à l'absence d'institutions financières (il n'existe dans le pays que deux banques commerciales et une seule autre institution de microfinancement appelée Sanduk) et à l'importance des envois de fonds de l'étranger. Ce succès montre clairement que la création de services financiers peut encourager l'épargne: à l'origine, les dépôts étaient extrêmement faibles (équivalant à 5-10 USD) mais ont rapidement augmenté grâce aux contributions des membres de la famille travaillant à l'étranger et représentent désormais 450 USD en moyenne. Les MECK proposent également à leurs adhérents des crédits, équivalant environ à 50% de l'épargne collectée. D'après le rapport provisoire concernant l'achèvement du projet, leur création est la plus grande réussite de ce dernier.

III. JUSTIFICATION

5. Il est nécessaire de consolider les résultats obtenus par les MECK afin d'offrir des services financiers décentralisés aux groupes cibles du FIDA et de promouvoir ainsi le développement socioéconomique. Le réseau de microfinancement se compose de 12 MECK, dont quatre ont été créées en 2003. Il en est encore à un stade relativement précoce d'évolution, en dépit de la croissance extrêmement rapide du nombre d'adhérents et de l'épargne mobilisée (qui double chaque année). La fragilité des MECK est manifeste compte tenu du fait qu'elles doivent informatiser leur système comptable, que les membres de leur comité ont un besoin permanent de formation concernant leurs rôles et leurs responsabilités et qu'il n'existe pas de mesures prudentielles destinées à protéger les dépôts. Des efforts permanents sont nécessaires pour réduire les délais de remboursement des crédits et améliorer les taux de remboursement, qui sont actuellement compris entre 92 et 100% en fonction de la mutuelle concernée.

6. L'Union des MECK a été créée en août 2003 afin de fournir un appui technique aux mutuelles, en assurer la supervision et relier les différents établissements entre eux de manière à répartir les risques de crédit et à permettre des économies d'échelle. Le Directeur général de l'Union a été nommé en avril 2004 et le personnel a été sélectionné. Le cadre juridique des MECK a été approuvé par le gouvernement en juin 2004. Il prévoit une révision des dispositions législatives applicables à la Banque centrale afin d'y inclure les prestataires de microfinancement. Bien qu'il s'agisse là d'une mesure très positive en faveur du développement de l'offre de services financiers dans les zones isolées, l'Union des MECK devra superviser chaque mutuelle afin de garantir la qualité de leurs procédures financières et de gestion, de protéger les dépôts et d'assurer une formation technique au personnel ainsi qu'aux membres de leurs comités.

7. Du fait de la clôture du projet financé par le FIDA, l'Union des MECK n'a pas pu bénéficier du soutien technique et nécessaire pour définir clairement des fonctions concernant une activité nouvelle pour laquelle il n'existe aux Comores que peu de données d'expérience. L'expérience acquise avec des fournisseurs de microfinancement a montré qu'un délai de huit à dix ans était nécessaire pour que les opérations soient véritablement viables, c'est-à-dire que les contributions des membres couvrent pleinement les coûts de fonctionnement de l'organisation de tête. Étant donné que les MECK n'existent que depuis peu, leurs contributions ne devraient pas permettre de couvrir avant un certain temps les coûts de fonctionnement de l'Union. Le don proposé est par conséquent destiné à renforcer

la viabilité de l'Union, bien qu'un appui supplémentaire pourrait par la suite se révéler nécessaire, compte tenu du temps requis pour parvenir à la viabilité financière.

IV. LE PROGRAMME PROPOSÉ

8. **But et objectifs.** L'offre de services financiers en milieu rural est un outil essentiel de mobilisation de l'épargne et d'offre de financement dans les zones rurales aux Comores. Le don a pour objectif d'encourager la viabilité institutionnelle du réseau de MECK en fournissant un appui à leur Union. Concrètement, les objectifs au cours de la période de trois ans couverte par le don sont:

- i) de renforcer les capacités techniques de l'Union des MECK afin qu'elle puisse jouer son rôle de supervision, d'appui technique et de conseil;
- ii) de favoriser la viabilité du réseau en poursuivant la mise au point, le renforcement et la mise en œuvre de procédures financières et de gestion appropriées, compte tenu de la nécessité d'assurer la viabilité financière à long terme du réseau; et
- iii) de permettre à l'Union des MECK de mettre en place un cadre financier permettant de tirer un revenu de ses activités, en en facturant le coût plus une commission à ses membres.

9. **Groupe cible.** Le don sera accordé à l'Union des MECK afin qu'elle puisse assurer des services à ses 12 membres, qui comptent à l'heure actuelle 22 000 adhérents. Étant donné le taux de croissance des MECK, le nombre d'adhérents devrait continuer d'augmenter, en particulier dans le cas des mutuelles créées au cours des deux dernières années. Le groupe cible sera les ruraux pauvres adhérents des mutuelles.

10. **Activités financées par le don.** Le don permettra de financer les activités destinées à développer les compétences professionnelles du personnel de l'Union, ainsi que du personnel de chacune des mutuelles et des membres élus de leur comité, et à assurer une formation technique complémentaire. Les quatre activités prévues sont:

- **Un renforcement institutionnel de l'Union des mutuelles d'épargne et de crédit (composante A).** Il s'agira de financer le coût de l'organisation de deux assemblées générales annuelles de l'Union et de réunions trimestrielles avec les comités exécutifs de chaque mutuelle. Le financement couvrirait également les salaires du personnel de l'Union pendant 36 mois.
- **La modernisation du système de gestion de l'information des mutuelles (composante B).** Si les projets passés du FIDA ont permis de fournir un appui technique pour le renforcement des systèmes comptables, la croissance de l'épargne a été tellement rapide que ces systèmes sont désormais très largement dépassés. Le don permettrait de financer l'exécution des deux dernières phases de modernisation des systèmes comptables des mutuelles ainsi que l'achat d'ordinateurs et de logiciels.
- **Une supervision et un audit externe (composante C)** pour répondre aux besoins d'une institution financière en développement rapide et décentralisée. Il s'agirait d'élaborer et de valider des procédures et des politiques financières, de gestion des risques et de gestion générale de l'Union de façon à protéger les dépôts des adhérents de chaque mutuelle. Le don permettrait également de financer l'emploi de deux auditeurs internes et un audit annuel de chacune des 12 mutuelles et de leur union par un auditeur externe.

- **Une assistance technique et le renforcement des capacités (composante D).** L'assistance technique aurait pour objectif: a) de déterminer le type de formation nécessaire au personnel de chaque mutuelle et des membres élus des comités; b) de formuler des recommandations concernant l'introduction du nouveau système comptable; et c) de fournir l'appui technique nécessaire à l'Union pour qu'elle puisse préciser clairement ses rôles et responsabilités.

11. **Produits spécifiques.** Les produits attendus sont les suivants:

- i) le renforcement de l'Union afin qu'elle puisse assurer la supervision des différentes mutuelles, et la mise en place de procédures financières transparentes qui garantissent la crédibilité de l'ensemble du réseau;
- ii) la consolidation des résultats déjà obtenus pour ce qui est de l'offre de services financiers aux couches les plus pauvres de la population et de services d'intermédiation financière en zone rurale et;
- iii) le renforcement des compétences professionnelles du personnel de chaque mutuelle et de l'Union afin qu'elles adoptent et respectent des normes qui leur permettent d'assurer la viabilité de leurs opérations de microfinancement.

12. **Organisation de la mise en œuvre.** L'Union des mutuelles d'épargne et de crédit a été officiellement reconnue par le gouvernement en août 2003 et est indépendante du gouvernement. Le don du FIDA lui sera fourni directement, et elle sera responsable de l'exécution des activités susmentionnées. L'Union fera rapport de ses activités au FIDA et à la Banque centrale. Au cours de la période couverte par le don, elle commencera à élaborer un mécanisme en vue de la couverture progressive de ses coûts de fonctionnement. Elle établira également un lien avec le Centre rural d'apprentissage financier¹ (créé avec MicroSave² et le Centre international de développement et de recherche³) en vue d'un soutien permanent pendant toute la période considérée. L'Union présentera un rapport consolidé par l'intermédiaire du réseau d'échange d'informations microfinancières (MIX), un outil élémentaire de contrôle des performances des services de financement rural appuyé par le FIDA.

13. **Coûts et financement.** Le montant total du don sera de 350 000 USD sur trois ans. Les décaissements seront effectués après approbation des plans de travail et budgets annuels, sur présentation de rapports satisfaisants en matière de dépenses et de financements et sur la base de directives en matière de passation des marchés acceptables par le FIDA. Le don permettra également de financer la rémunération d'un cabinet d'audit extérieur, qui réalisera un contrôle annuel des comptes de l'Union et des 12 mutuelles et fera un rapport distinct à ce sujet au FIDA. Le détail du projet du budget figure en annexe.

14. **Rapport et supervision.** L'Union des MECK fera un rapport tous les six mois au FIDA au sujet des progrès réalisés et présentera un rapport détaillé en fin d'année. Ce dernier rapport comprendra des informations au sujet de l'état d'avancement des activités énoncées dans le plan de travail et budget annuel, les engagements budgétaires réalisés et les éventuels écarts par rapport au

¹ Le Centre rural d'apprentissage financier est un portail Internet spécifiquement consacré à l'appui en faveur du renforcement des capacités d'organisations qui cherchent à offrir plus efficacement des services financiers en zone rurale.

² MicroSave est un projet qui a pour objectif d'encourager les institutions de microfinancements à développer les services d'épargne et d'autres services financiers mieux adaptés à leurs clients.

³ Le Centre international de développement et de recherche (CIDR) est une organisation non gouvernementale française créée en 1961 qui se consacre à l'intégration des microfinancements au sein des autres services économiques et sociaux.

budget approuvé, les résultats obtenus ainsi que des statistiques, ventilées par sexe, concernant les adhérents de chaque mutuelle. Dans un délai de six mois après la clôture de l'exercice financier, l'Union fournira également au FIDA le rapport d'audit externe des comptes de chacune des mutuelles et de ses propres comptes. Le FIDA enverra chaque année une mission de supervision chargée d'évaluer dans quelle mesure l'Union a respecté le plan de travail et budget annuel ainsi que d'identifier les succès obtenus et les difficultés rencontrées, et qui consacrera notamment une section de son rapport à l'impact des MECK. Le coût de ces activités de supervision et toute autre dépense connexe ne seront pas imputés sur le don.

15. **Liens avec les stratégies du FIDA.** Conformément au cadre stratégique du FIDA, le don proposé a pour objectif de renforcer les organisations rurales et de mettre en place des mécanismes qui en assurent la viabilité, tout en tenant compte de la priorité définie dans l'évaluation régionale pour l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe, à savoir encourager l'offre de services financiers aux ruraux pauvres. Dans le contexte de la politique du FIDA en matière de don et de financement, l'objectif est de renforcer les capacités des partenaires au niveau local (celui des différentes mutuelles) comme au niveau national (en permettant à l'Union des MECK de renforcer ses activités de supervision et d'offrir davantage de services). Le don proposé est également conforme à la politique du FIDA en matière de financement rural qui insiste sur la viabilité institutionnelle et financière des prestataires de microfinancement et sera lié au réseau virtuel du FIDA pour le financement rural.

V. RECOMMANDATION

16. Je recommande que le Conseil d'administration approuve le don à un pays spécifique proposé en adoptant la résolution suivante:

DÉCIDE: Que pour financer en partie le Programme de renforcement des capacités de l'Union des mutuelles d'épargne et de crédit, le Fonds fera à l'Union des mutuelles d'épargne et de crédit de l'Union des Comores un don d'un montant équivalant à trois cent cinquante mille dollars des États-Unis (350 000 USD) étalé sur une période de trois ans commençant en janvier 2005, à des modalités et conditions conformes en substance aux modalités et conditions présentées au Conseil d'administration dans le présent Rapport et recommandation du Président.

Le Président
Lennart Båge

APPENDIX

SUMMARY OF PROGRAMME COSTS

Savings and Credit Union Network Capacity-Building Programme (2005-2008)
Tentative Detailed Grant Budget
(USD)

Component A: Inst. strengthening for Savings and Credit Union Network	104 300
Director-General salary	33 000
Deputy Director-General salary	25 500
Staff salaries	19 800
Operating costs	11 000
Inter-island travel	15 000
Component B: Modernization of the information management system for individual MECKs	85 100
Furniture	500
Computers and supplies	6 000
Software purchases and licenses	2 000
Information Management System (third and fourth phases)	76 600
Component C: Supervision and external auditing	84 000
External audit	60 000
Salary of internal auditors	24 000
Component D: Technical assistance and capacity-building	76 600
International technical assistance	66 000
Training of elected committees	10 600
TOTAL PROGRAMME COST	350 000

