

Termes de référence

Evaluation de la Garantie Partielle de Portefeuille SOLIDIS

1. Contexte

1.1. Le Projet de Transformation économique pour une croissance inclusive (PIC3)

La République de Madagascar a obtenu des prêts de la Banque Mondiale en vue de financer la mise en œuvre du PROJET DE TRANSFORMATION ECONOMIQUE POUR UNE CROISSANCE INCLUSIVE (PIC3), qui est une initiative du Gouvernement pour la mise en œuvre du Plan Emergence de Madagascar (PEM).

Le Projet de Transformation Économique pour une croissance inclusive (PIC3) s'aligne au socle 2 « Economie : Croissance accélérée, inclusive et durable », et sur les engagements n°10 : L'industrialisation de Madagascar, n° 11 : L'industrie touristique et n° 12 : L'autosuffisance alimentaire. Ce Projet vise principalement à soutenir les efforts du Gouvernement à « Accroître les investissements privés et la croissance des petites et moyennes entreprises dans les Régions ciblées de Madagascar. » notamment dans trois secteurs : Agribusiness, Tourisme et TIC. Les Régions ciblées sont : Diana, Anosy, Atsimo Andrefana, Atsinanana, Vatovavy, Fitovinany, Atsimo Atsinanana, Analanjirofo et Analamanga.

Les composantes du projet sont les suivantes :

- Composante 1 : Attirer et retenir les investissements privés et lever les contraintes clés
- Composante 2 : Lever les contraintes aux investissements privés et améliorer la compétitivité économique locale pour soutenir la reprise dans les régions et les secteurs cibles ;
- Composante 3 : Soutenir la reprise et la croissance des PME et de l'entrepreneuriat dans les secteurs et les régions cibles

L'approche intégrée du Projet l'amène à intervenir sur plusieurs axes complémentaires, dont :

- L'amélioration de l'environnement des affaires au niveau national ;
- Des appuis transversaux ou régionaux aux secteurs économiques cibles ;
- La réhabilitation d'infrastructures liées aux secteurs cibles ;
- Le renforcement de la gouvernance locale ;
- Des programmes de soutien financier et technique à l'entrepreneuriat et aux PME.

Les deux (02) indicateurs clés du Projet sont ainsi :

- Le pourcentage d'augmentation de revenus des entreprises soutenues par le Projet ;
- Le nombre de nouveaux emplois créés au sein des entreprises appuyées par le Projet.

Le volet Inclusion financière a été intégré dans le scope du PIC3 sous la Composante 1 et la Sous-composante 1.2 « Renforcer l'environnement des affaires pour contribuer à la reprise ». En effet, les activités d'appui à l'Inclusion financière s'inscrivent dans cette Sous-composante car elles contribuent à la facilitation de l'accès au financement pour les MPME, à leur professionnalisation et au renforcement de leur résilience, à la stimulation de l'entrepreneuriat et de l'innovation, et également à la création d'emplois.

1.2. La Garantie Partielle de Portefeuille

Avec le soutien de la Banque mondiale, le Gouvernement Malagasy, à travers le Ministère chargé des Finances, a mis en place un dispositif pour le soutien aux PME à travers la création d'un Fonds de Garantie Partielle de Portefeuille (GPP), lancé en 2014, avec une dotation initiale de 4 millions USD issue du Projet d'Appui au Services Financiers (PASEF), une enveloppe additionnelle de 8 millions USD du Projet d'Inclusion Financière de Madagascar (PIFM), ainsi qu'un apport du Projet Pôles Intégrés de Croissance (PIC) de 18 millions USD à travers sa composante CERC. Ce mécanisme a pour but de faciliter l'accès au crédit des PME présentant un profil plus risqué et de faciliter l'accès au financement dans les secteurs mal desservis, grâce à un mécanisme de partage de risques. A ce jour, une dizaine d'Institutions Financières Partenaires (IFPs)¹ peuvent garantir une partie prédéterminée de leur portefeuille de prêts avec la GPP.

La gestion de ce Fonds a été confiée par l'Etat Malagasy à SOLIDIS, une institution financière non bancaire créée en 2008, agréée par la Commission de Supervision Bancaire et Financière (CSBF), et acteur majeur de l'écosystème financier à Madagascar. Elle a pour objectif de soutenir les PME, les entrepreneurs et le développement économique du pays à travers des mécanismes de garantie et des solutions de financement adaptées.

Depuis le lancement de la GPP, SOLIDIS a renforcé sa présence pour étendre ses activités et favoriser un environnement financier plus inclusif. Sept guichets ont été ouverts à ce jour. Un guichet agricole, lancé en 2017 et doté de 4,5 millions USD, a permis de soutenir 1 361 bénéficiaires. Trois guichets COVID ont été introduits en 2021 pour soutenir la liquidité des PME et des IMF, avec une dotation de 4,5 millions USD apportée par PIFM. Les dotations libérées des guichets COVID et les contributions des trois Projets (PASEF, PIFM, PIC) ont permis d'ouvrir et d'opérationnaliser trois autres guichets en 2023 - guichets Start-up, Crédit Restructurés et Refinancement des IMF- qui viennent donc renforcer la GPP.

A la suite de la clôture du programme PIFM en décembre 2022, l'approche du Gestionnaire du Fonds a été revue pour faciliter l'accès à la GPP. Les critères d'éligibilité des IMF ont été notamment assouplis pour faciliter leur accès au mécanisme.

L'évaluation du projet PIFM souligne que le mécanisme GPP reste moyennement satisfaisant, avec une efficacité contrastée. Le guichet PME affiche des résultats positifs avec la distribution de crédits à plus de 15 000 PME. Le guichet agricole peine quant à lui à susciter l'intérêt des IMF, vecteur principal d'intervention dans ce secteur. Le mécanisme doit ainsi démontrer sa capacité à attirer de nouvelles PME et à cibler des profils plus risqués, dans un environnement concurrentiel.

Ainsi, une réflexion plus poussée sur la redynamisation de la GPP et l'orientation stratégique du Gestionnaire du Fonds SOLIDIS est nécessaire pour renforcer son rôle dans l'inclusion financière, notamment à travers le soutien à des chaînes de valeur à fort potentiel. A ce jour, seuls 5 guichets initiaux sont encore opérationnels. L'ouverture de nouveaux guichets tels que le digital est envisagé. Ceci permettra de favoriser l'utilisation de nano et micro-crédits digitaux, particulièrement auprès des petits producteurs agricoles. Ce type de garantie présente toutefois un taux de défaut élevé – supérieur à 20%. D'autres chantiers en cours envisagent l'ouverture d'un guichet pour les PME affectées par les chocs climatiques et un guichet pour les femmes entrepreneurs.

¹ Au 20/10/2024, 06 banques, 03 IMF et 01 ENS (Entités Non Supervisée) bénéficient du guichet PME

Situation du Fonds GPP de SOLIDIS depuis l'origine et travaux en cours :

Guichet	Budget (USD millions)	Encours couverts (USD millions) 06/2025	Date ouverture	Statut - Cours utilisé pour la conversion actuelle en USD : 4 430 Ar (30/06/25) s'il était entre 3 300 Ar et 3 500 Ar au moment déblocage de fonds	Institutions partenaires	Bénéficiaires potentiels
PME (PIFM)	12MUSD	70.04MUSD	2014	Ouvert Une partie des dotations libérées des guichets COVID est transférée dans ce guichet pour couvrir les engagements. A fin juin, la dotation du guichet est relevée à 20.9MUSD dont 8.9MUSD provenant des guichets COVID	9 IFP	MPME malagasy
COVID – RESTR	22.5MUSD (24MUSD avec 1.5 du CASEF déjà restitué au Guichet agricole à ce jour et 18MUSD du PIC)	903KUSD	2020	Fermés à fin décembre 2022	8 IFP	Fermé fin 2022
COVID – AUMPME			2020	Dotations libérées transférées au Guichet PME, Start Up, Restructuré et Refinancement des IMFs à chaque fin de semestre.	6 IFP	
COVID - AUIMF			2020	Dotations restantes pour couvrir les encours non échus sont de 203KUSD.		
Agriculture (CASEF)	4,5MUSD	2.2MUSD	2017	Ouvert	4 IFP	Opérateurs agricoles, éleveurs, et tous acteurs de la chaine de valeur, y compris les PME actives dans les énergies renouvelables
START – UP (Après clôture PIFM)		677KUSD	2023	Ouvert Ce guichet a été doté à partir des dotations libérées des guichets COVID. A fin juin, les dotations de ce guichet sont de 750KUSD.	4 IFP	MPME ayant moins de 3 années d’existence.
CREDTS RESTRUCTURES (Après clôture PIFM)		141KUSD	2023	Ouvert. Ce guichet a été doté à partir des dotations libérées des guichets COVID 258KUSD	3 IFP	MPME en difficulté et dont les crédits en cours nécessitent d’être restructurés
REFINANCEMEN T DES IMF (Après clôture PIFM)		4.7MUSD	2023	Ouvert Ce guichet a été doté à partir des dotations libérées des guichets COVID 5.6MUSD	6 IMFs	IMF ayant besoin de refinancement pour développer leurs activités de crédits aux MPME

Guichet	Budget (USD millions)	Encours couverts (USD millions) 06/2025	Date ouverture	Statut - Cours utilisé pour la conversion actuelle en USD : 4 430 Ar (30/06/25) s'il était entre 3 300 Ar et 3 500 Ar au moment déblocage de fonds	Institutions partenaires	Bénéficiaires potentiels
GUICHETS POTENTIELS ENVISAGES OU EN COURS D'ETUDE						
Genre	XX	-	TBD	En cours d'étude	TBD	PME gérées par des FEMMES, quotité 70%, tous secteurs d'activités confondus, crédits de toutes natures
Catastrophes naturelles (WB projet REPAIR ?)	XX	-	TBD	En cours d'étude	TBD	PME touchées par des chocs climatiques
Digital	XX	-	TBD	En cours d'étude	TBD	Mobile money, en partenariat avec les Telco, crédits d'exploitation à très court terme <03 mois, Multiplicateur 1
Dette subordonnée et quasi equity	XX	-	TBD	En cours d'étude	TBD	TBD
Finance verte	XX	-	TBD	En cours d'étude	TBD	Investissement ENR & efficacité énergétique, électrification rurale, quotité 70%, Maturité > 5 ans.

2. Objectifs de l'évaluation

Les objectifs de l'évaluation du Fonds de garantie SOLIDIS sont les suivants :

1. Analyser les performances et l'impact de la GPP sur l'inclusion financière et l'accès au financement des PME ;
2. Analyser dans quelles mesures les résultats des guichets du Fonds GPP peuvent être qualifiés de rentables pour le Ministère chargé des Finances qui mobilise des emprunts pour le fonctionnement du dispositif, et quelles sont les dispositions à prendre pour pérenniser le système ;
3. Évaluer l'opérationnalisation et la performance initiale du guichet « crise » par rapport aux besoins des MPME touchées par tous types de chocs ; et le potentiel de réplcation du guichet à d'autres pays ;
4. Évaluer les options permettant de renforcer l'impact du fonds GPP sur l'inclusion financière, en déterminant les risques et les pertes acceptables pour l'Etat, et en proposant des objectifs plus ambitieux en matière de financement des entreprises exclues du système financier formel ;

5. Améliorer la stratégie et la gouvernance du fonds GPP géré par SOLIDIS, afin de garantir son indépendance et la transparence de sa gestion et/ou apporter les propositions d'amélioration du mécanisme ou éventuellement d'autres mécanismes ;
6. Examiner le rôle potentiel de SOLIDIS dans la facilitation du financement des IMF ;
7. Évaluer la possibilité d'étendre la garantie à tous les établissements financiers sous agrément de la CSBF, y compris les établissements de crédit et autres Fonds agréés ;
8. Explorer les opportunités de renforcer les guichets existants ou de créer de nouveaux guichets spécialisés (ex. femmes entrepreneurs, fintechs et entreprises du numérique,) via des abondements de fonds additionnels ;
9. Proposer des recommandations pour renforcer l'efficacité de la GPP, y compris en matière de système d'information ;
10. Clarifier le rôle de SOLIDIS en définissant son obligation de moyens, en sécurisant la destination des fonds, et en renforçant la gouvernance autour de la gestion fiduciaire de ces fonds ;
11. Clarifier le rôle du Ministère chargé des Finances pour assurer l'effectivité de son droit de regard et d'orientation des activités de la GPP pour l'alignement aux priorités gouvernementales ;
12. Évaluer les options permettant au fonds GPP de renforcer son rôle dans le soutien à la création et la préservation d'emplois, à travers le soutien au financement des entreprises féminines et la facilitation du financement au sein de chaînes de valeur agricoles à fort potentiel.

3. Programme de travail indicatif

- 1- Revue de la performance du mécanisme GPP et actualisation des résultats
 - Evaluation du mécanisme de gestion du FGPP, depuis la signature de la Convention de gestion entre l'Etat et SOLIDIS, au choix des IFP et à l'octroi des garanties aux PME, et à l'utilisation des fonds reçus par les bénéficiaires, en mettant l'accent sur les besoins au niveau des bénéficiaires
 - Synthèse des différents résultats et constats émis lors du PIFM
 - Synthèse des différents résultats et constats émis lors du CASEF
 - Analyse des résultats de la GPP depuis la clôture du PIFM en décembre 2022
 - Mise en place de nouveaux indicateurs plus axés sur l'objectif d'inclusion financière de l'État.
 - Evaluer les moyens actuellement mis en œuvre (SI, formations, équipements), et étudier la mise en place de nouveaux moyens permettant de renforcer l'efficacité et l'efficience de la GPP.
 - Étude d'un projet de digitalisation et d'automatisation : Intégration directe des opérations des IF avec un serveur à mettre en place auprès de SOLIDIS pour améliorer l'efficacité opérationnelle.
- 2- Equilibre financier du mécanisme et atteinte de l'objectif d'inclusion financière
 - Revue des bénéficiaires ciblés et de la capacité actuelle du mécanisme à faciliter l'inclusion financière (revue des règles de partage des risques et des critères d'éligibilité du manuel opératoire pour garantir que la GPP bénéficie principalement aux nouveaux/petits clients).
 - Revue des capacités de la GPP (pertes acceptables) à accroître son soutien aux PME pour davantage d'inclusion financière.
 - Évaluation des options pour augmenter l'appétence au risque du fonds GPP
 - Analyse de la stratégie et des conditions d'utilisation des ressources (levier maximum de garantie), du taux de décaissement, de l'adéquation des produits garantis et des ajustements tarifaires.

- Opportunité d'utiliser le Fonds GPP à être à la fois un mécanisme de garantie de crédits octroyés par des IMF et de garantie des emprunts de trésorerie de celles-ci auprès des banques
- Réexamen des règles d'adhésion au Fonds GPP :
 - Étude d'un assouplissement des critères d'éligibilité des IMF au mécanisme et des possibilités de généralisation de celui-ci à l'ensemble de ces institutions
 - Mise en place d'un système de suivi en adéquation aux risques pris vis à vis des IMF.

3- Gouvernance et stratégie

- Revue de la stratégie de la GPP et de sa gouvernance au cours des 5 dernières années et revue des options d'amélioration de la convention et du manuel de procédures.
 - Prévoir un audit financier et opérationnel de SOLIDIS, en vue d'évaluer les conditions de gestion de la GPP par l'établissement
 - Evaluation de la gouvernance du Fonds GPP SOLIDIS par rapport aux bonnes pratiques internationales reconnues en la matière.
 - Composition et conditions de fonctionnement du comité de pilotage :
 - Extension de sa composition pour assurer la participation de représentants des différents acteurs concernés.
 - Communication et transparence sur les activités du fonds GPP : 1) Évaluation des mécanismes de communication et de transparence vis-à-vis des parties prenantes ; 2) Proposition d'axes d'amélioration.
- Revue des segments de clientèle visés (par rapport à la classification des entreprises dans les conventions) et de la pertinence des produits proposés (y compris en termes de prix) par rapport à d'autres schémas de garanties disponibles (y compris SFI, ARIZ, FIHARIANA etc.)
 - Comparaison des caractéristiques du FGPP par rapport aux autres mécanismes existant à Madagascar (Ci-dessous un tableau d'illustration) et revue des éventuelles distorsions de marché générées par d'autres instruments.

○

Caractéristiques	FGPP SOLIDIS	FIHARIANA	FDGM	ARIZ	AGF	IFC
Type de garantie	Portefeuille	Portefeuille	Individuelle	Portefeuille	Portefeuille	Portefeuille
Quotité de garantie aux crédits MPME	50%-75%	100%	50%	50%	50%	50%
Natures de crédits garantis	Confondues	Crédits causés	Crédits causés	Crédits causés	Confondues	Confondues
Tarification	2% à 3% annuel sur l'utilisation , varie en fonction de la dégradation du portefeuille	ND	ND	2% annuel sur l'utilisation + commission de participation de 1%	1,75% annuel sur l'utilisation + frais de dossier sur le plafond couvert	1,75% annuel sur l'utilisation
Montant de crédit éligible	1Millions Ar - 3Milliards Ar	ND	ND	24 Millions Ar - 1,44Milliards Ar	jusqu'à 400Millions au maximum	ND

- Analyse des forces et faiblesses du FGPP par rapport aux autres mécanismes présent dans le pays

- 4- Analyse du montage financier des potentiels nouveaux guichets (Femmes entrepreneures, digital - fintech etc).
 - Pertinence des nouveaux guichets dans la stratégie des parties prenantes.
 - Modernisation du guichet agricole pour cibler les PME dans les chaînes de valeur stratégiques (cacao, huiles essentielles).
 - Identification des besoins des PME et de la capacité de SOLIDIS à mettre en œuvre ces guichets avec les fonds existants ou à défaut avec des fonds additionnels en cas de stratégie plus ambitieuse en matière d'inclusion financière.
- 5- Explorer des pistes possibles pour contribuer à la solidité et performance du système financier en partageant les risques avec d'autres acteurs de la finance (garantie des capitaux aux MPME apportés par les fonds d'investissement, contre garantie apportée à la couverture des autres fonds de garantie sur les crédits aux MPME etc.)
 - Analyser les mécanismes ou instruments mis en place par le Gouvernement pour appuyer les MPME et faire émerger l'avantage comparatif du FGPP
 - Analyser la faisabilité d'élargir le mandat de SOLIDIS vers la garantie d'activités de type capital-investissement, incluant des instruments de type quasi-equity, dette mezzanine, dette subordonnée en soutien au financement à long-terme des MPME à fort potentiel.
- 6- Explorer les options permettant à la GPP de contribuer à renforcer la liquidité des IMF
 - Etat des lieux du financement des IMF.
- 7- Etude des besoins d'assistance technique auprès des institutions financières afin de développer leurs portefeuilles garantis, faisant le bilan des interventions des AT à l'époque du PIFM et du CASEF. Proposition des axes d'amélioration en termes des résultats attendus d'une nouvelle assistance technique.
- 8- Conclusions/recommandations :
 - Maximiser la valeur de la GPP en tant qu'instrument d'inclusion financière et de résilience.
 - Analyser la capacité de la GPP à garantir sa pérennité.

4. Livrables

L'évaluation se déroulera en deux phases :

Phase 1 : Phase d'évaluation du dispositif GPP mais aussi de sa gouvernance, de sa gestion opérationnelle et financière par SOLIDIS ;

Phase 2 : Phase de consolidation à l'issue de la première phase, et proposition d'évolutions du dispositif GPP pour renforcer l'objectif d'inclusion financière.

Au vu de toutes les précisions apportées ci-dessus, et tenant compte de toutes les exigences des TDR, les livrables seront ainsi :

Intitulé du livrable	Contenu (non-exhaustif)
<u>Livrable 1</u> : Analyse diagnostique du Fonds GPP en faveur de l'inclusion financière - performance, défis et situation actuelle	Résumé exécutif, méthodologie de l'évaluation, rapport détaillé sur la performance passée du FGPP, gouvernance et gestion du Fonds GPP par SOLIDIS, défis rencontrés, forces et faiblesses du mécanisme actuel, ...
<u>Livrable 2</u> : Recommandations stratégiques et plan d'action pour l'orientation et renforcement du Fonds GPP	Résumé exécutif, évolutions envisagées du Fonds GPP, recommandations stratégiques, plan d'action et feuille de route opérationnelle, scénarios alternatifs ou complémentaires, ...

5. Durée et déroulement de la mission

La mission se déroulera sur six (6) mois, et une version intermédiaire du Livrable 2 devra être livrée avant le 15 mars 2026.

La mission sera effectuée sur place (au moins deux missions sur terrain) et éventuellement à distance, selon la convenance de toutes les parties concernées.

Le consultant devra rencontrer tous les acteurs concernés (Ministère chargé des Finances, SOLIDIS, la Banque Centrale, la CSBF, les institutions financières, ...) avant de rendre ses conclusions et recommandations en toute indépendance.

6. Profil du consultant

La présente mission sera réalisée par un consultant international qui devra remplir les conditions ci-après, et justifiant d'une expérience avérée dans la réalisation de travaux similaires. Le consultant devra :

- Être titulaire d'un diplôme universitaire BAC+5 dans le domaine bancaire et financier avec des connaissances juridiques,
- Justifier au minimum 10 années d'expérience dans un organisme de supervision bancaire ou cabinet d'expertise en audit financier ou opérationnel d'institutions financières,
- Justifier d'une expérience en matière d'inclusion financière, des problématiques de financement des PME, et de microfinance,
- Justifier d'une connaissance du contexte africain pour les pays à faible bancarisation et à faible taux d'inclusion financière,
- Avoir des connaissances avérées en matière de stabilité financière
- Avoir effectué au moins trois (3) missions de diagnostic d'institutions financières ou fonds de garantie.