LA GOUVERNANCE EN MICROFINANCE

Grille d’analyse et études de cas

Document préparatoire à la rencontre thématique du 15 octobre 2002

Septembre 2002
Ont participé à la rédaction de cette étude :

Renée Chao-Béroff (CIDR)
Pierre Daubert (GRET)
François Doligez (IRAM)
Dominique Gentil (IRAM)
Cécile Lapenu (CERISE)
Christine Poursat (GRET)
Betty Wampfler (CIRAD)

Nous remercions pour leurs commentaires :

Annette Corrèze (IRAM)
Jacques Marzin (CIRAD)
et les autres membres de CERISE
SOMMAIRE

Sommaire ................................................................................................................................... i
Liste des sigles ......................................................................................................................... iv
Résumé ................................................................................................................................... vii
Introduction ............................................................................................................................. 1

Partie I – Le Concept de Gouvernance

1.1. La gouvernance d’un Etat, d’une entreprise ou d’une institution de microfinance ........... 5
   1.1.1. La gouvernance d’un Etat ................................................................................... 5
   1.1.2. La gouvernance d’une entreprise ........................................................................ 6
          Le gouvernement d’entreprise ............................................................................. 6
          Les bases théoriques ........................................................................................... 6
   1.1.3. La gouvernance en microfinance ........................................................................ 7
          Gouvernance et conseil d’administration .......................................................... 7
          Les préoccupations qui demeurent. ................................................................... 8

1.2. Grille d’analyse de la gouvernance ................................................................................... 9
   1.2.1. Qui a le pouvoir de décision ? .......................................................................... 10
   1.2.2. Comment s’exerce le pouvoir ? ........................................................................ 12
           1. Donner une vision stratégique et des capacités de prévision ...................... 12
           2. Préparer les décisions et alimenter le contrôle : le système d’information ......................................................... 12
           3. Elaborer et prendre les décisions opérationnelles ....................................... 13
           4. Mettre en œuvre : les capacités d’exécution des décisions stratégiques et opérationnelles ......................................................... 13
           5. Contrôler ..................................................................................................... 14
   1.2.3. Analyse des dysfonctionnements comme révélateur de l’efficacité de la gouvernance ......................................................... 14

Partie II – Les études de cas CERISE

2.1. Les Caisses Villageoises d’Epargne et de Crédit Autogérées du Pays Dogon au Mali ............................................................................................................................ 17
   2.1.1. Le contexte ....................................................................................................... 17
          Contexte général et historique ............................................................................. 17
          Evolution du contexte depuis 1986 à nos jours ................................................ 17
   2.1.2 Historique et étapes de structuration du projet ................................................ 18
          Les objectifs initiaux ........................................................................................... 18
          La structuration du projet ................................................................................ 19
          Description du fonctionnement et de la structure de gouvernance .................... 20
          Les dysfonctionnements récents ....................................................................... 22
   2.1.3. Analyse des CVECA sous l’angle de la gouvernance ...................................... 23
          1. Typologie : Qui a le pouvoir de décision sur les choix stratégiques et opérationnels ? ......................................................... 23
             a) Durant la phase de projet ........................................................................... 23
             b) Durant la phase de structuration et d’institutionnalisation ....................... 24
             c) L’après projet .............................................................................................. 25
2.4.2. Historique et étapes de structuration ................................................................. 86
   EMT en quelques mots ................................................................................... 86
   La zone d’intervention d’EMT au Cambodge .............................................. 86
   Structuration du projet .................................................................................... 86
   Evolution de la méthodologie – abandon de la gestion villageoise .......... 87
   Vers une diversification des services financiers ........................................... 88
   Une croissance rapide ................................................................................. 88
   L’institutionnalisation .................................................................................... 90
   L’équipe salariée ............................................................................................. 90

2.4.3 Analyse d’EMT sous l’angle de la Gouvernance .............................................. 92
   1. Typologie : qui a le pouvoir de décision sur les choix stratégiques et opérationnels ? ......................................................... 92
      a) Qui est propriétaire : les actionnaires ......................................................................................................................... 92
      b) L’organisation théorique du pouvoir de décision .......................................................................................................... 94
      c) La réalité du pouvoir de décision ................................................................................................................................. 95
   2. Grille d’analyse : comment s’exerce le pouvoir ? ......................................... 97
      1. Visions stratégiques et prévisions ............................................................................................................................................. 97
      2. L’information ............................................................................................................................................................................. 97
      3. La prise de décisions opérationnelles .................................................................................................................................................... 98
      4. La mise en œuvre ........................................................................................................................................................................ 100
      5. Le système de contrôle ............................................................................................................................................................... 101

Quelques enseignements du cas EMT ...................................................................... 102
   Une structure de gouvernance cohérente mais encore fragile ....................... 102
   Une prévention des crises jusqu’à présent réussie ........................................... 103
   En revanche, une culture du risque à conforter ............................................ 103

<table>
<thead>
<tr>
<th>Partie III – Analyse comparative des modes de gouvernance</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>31. La diversité des contextes ................................................................. 105</td>
</tr>
<tr>
<td>32. Les caractéristiques des quatre institutions étudiées ...................... 108</td>
</tr>
<tr>
<td>3.2.1. Structure et taille des institutions étudiées ........................................ 108</td>
</tr>
<tr>
<td>3.2.2. Trajectoire historique ........................................................................ 109</td>
</tr>
<tr>
<td>33. Répartition de la propriété et du pouvoir de décision ....................... 109</td>
</tr>
<tr>
<td>3.3.1. Qui est propriétaire de la structure et des fonds de l’institution ? .......... 110</td>
</tr>
<tr>
<td>a) Dans la phase projet ................................................................................. 110</td>
</tr>
<tr>
<td>b) Dans la phase d’institutionnalisation ................................................... 110</td>
</tr>
<tr>
<td>3.3.2. Qui a le pouvoir de décision ? ........................................................... 112</td>
</tr>
<tr>
<td>a) Dans la phase projet ................................................................................. 112</td>
</tr>
<tr>
<td>b) Dans la phase d’institutionnalisation ................................................... 114</td>
</tr>
<tr>
<td>3.4. Comment s’exerce le pouvoir de décision ? ........................................... 118</td>
</tr>
<tr>
<td>3.4.1. Visions stratégiques et capacité de prévisions .................................. 118</td>
</tr>
<tr>
<td>3.4.2. L’information .......................................................................................... 119</td>
</tr>
<tr>
<td>3.4.3. Mode d’élaboration et mode de prise de décision ................................ 120</td>
</tr>
<tr>
<td>a) Niveau d’élaboration des prises de décision ........................................... 120</td>
</tr>
<tr>
<td>b) Identification et gestion des conflits d’intérêt ........................................... 121</td>
</tr>
<tr>
<td>3.4.4. Mise en œuvre : capacité d’exécution des décisions prises ................. 122</td>
</tr>
<tr>
<td>a) Formation .................................................................................................. 122</td>
</tr>
<tr>
<td>b) Gestion des compétences ........................................................................ 123</td>
</tr>
<tr>
<td>c) Systèmes d’incitation ............................................................................... 124</td>
</tr>
<tr>
<td>3.4.5. Le contrôle ............................................................................................. 124</td>
</tr>
</tbody>
</table>
LISTE DES SIGLES

ACM  Association de Caution Mutuelle
AFD  Agence Française de Développement
AG  Assemblée Générale
AGV  Assemblée Générale Villageoise
BCEAO  Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BCRG  Banque centrale de la République de Guinée
BNC  Banque Nationale du Cambodge
BNDA  Banque Nationale de Développement Agricole (Mali)
BRD  Banque Rurale de Développement (Cambodge)
CA  Conseil d'Administration
CAS  Crédit Agricole Solidaire
CDF  Crédit Fonctionnaire de Dépannage
CAS/SFD  Cellule d'Appui et de Suivi des Systèmes Financiers Décentralisés
CFD  Caisse Française de Développement (ex AFD)
CFE  Crédit Fonctionnaire Epargnant
CGAP  Consultative Group to Assist the Poorest (USA)
CICM  Centre International du Crédit Mutuel français
CIDR  Centre International de Développement et de Recherche
CIRAD  Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
CMG  Crédit Mutuel de Guinée
CMT  Crédit Moyen Termé
CP  Comité de Pilotage
CRG  Crédit Rural de Guinée
CRS  Crédit Rural Solidaire
CVECA  Caisses Villageoises d'Epargne et de Crédit Autogérées
DG  Directeur Général
DNACOOP  Direction Nationale de l'Action Coopérative
EMT  Ennatien Moulethan Tchonnebat (Cambodge)
EPIC  Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial
FIDA  Fonds International de Développement Agricole
GIE  Groupement d'Intérêt Economique
GNF  franc guinéen / guinean franc
GTZ  Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (agence de coopération allemande)
GRETS  Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques
IMF  Institution de Microfinance
IRAM  Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement
KFW  coopération financière allemande
LFP  La Fayette Participations (structure d'investissement de Horus)
OSU  Ohio State University (USA)
PPPCR  Projet de Promotion du Petit Crédit Rural (Burkina-Faso)
SFD  Système Financier Décentralisé
SIDI  Société d'Investissement et de Développement International
SIG  Système d'Information et de Gestion
UEMOA  Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UC  Unité centrale
UP  Unité provinciale

Taux de change (septembre 2002)

1 € = 1940 GNF (franc guinéen)
1 € = 656 FCFA
RESUME
La Gouvernance en microfinance :
Comment piloter ? Comment prévenir et surmonter les crises ?

Introduction

La microfinance en est à une phase critique de son développement. Elle a fait les preuves, à travers différentes approches, de sa capacité à fournir des services financiers pour des populations exclues des systèmes bancaires classiques. Le défi actuel de la plupart des institutions de microfinance (IMF) est celui de l’institutionnalisation et de la pérennité. Or, l’histoire récente de la microfinance fournit des exemples de réussites mais reste émaillée aussi de crises et de faillites. La pérennité des IMF requiert non seulement la pérennité financière et l’adaptation aux cadres juridiques existants, mais aussi une vision stratégique claire et une organisation transparente, efficace et acceptée par tous les acteurs directs (salariés, élus, clients, opérateurs, bailleurs ou actionnaires). Ces questions sont regroupées sous le concept de « gouvernance ».

Jusqu’à présent, les analyses sur la gouvernance en microfinance se sont limitées à l’étude du rôle du conseil d’administration et des relations entre le conseil et les managers. Cette vision restreinte ne permet pas d’appréhender l’ensemble des enjeux et des contraintes d’une « bonne gouvernance » en microfinance.

CERISE, à partir de l’analyse de la gouvernance de quatre institutions appuyées par ses membres (Caisses villageoises d’épargne et crédit autogérées (CVECA) du pays Dogon au Mali, Projet de promotion du petit crédit rural (PPPCR) au Burkina-Faso, Crédit rural de Guinée (CRG) et Ennatien Moulethan Tchonnebat (EMT) au Cambodge), cherche à comprendre quelles sont les formes d’organisation qui permettent de piloter efficacement et de prévenir ou surmonter les crises. Les cas choisis ont plus d’une dizaine d’années de fonctionnement, sont diversifiés en termes géographiques d’abord (quatre pays dont trois africains et un asiatique) mais surtout du point de vue des solutions choisies (allant de la très forte implication des bénéficiaires, «l’autogestion» à une gestion par des professionnels salariés) et des résultats obtenus (institutionnalisation réalisée, en cours et une faillite). Un processus itératif s’est instauré entre la mise au point d’une grille commune d’analyse de la gouvernance et la rédaction des quatre études de cas.

Ce résumé rappelle tout d’abord l’origine et les définitions de la gouvernance à l’échelle d’un pays, d’une entreprise ou dans le cas spécifique de la microfinance. Il présente brièvement la grille d’analyse de la gouvernance proposée par CERISE et les principales conclusions par étude de cas. La dernière partie tire les principaux enseignements issus de la comparaison des cas.

I – Le concept de gouvernance

La gouvernance d’un État, d’une entreprise ou d’une institution de microfinance

Le terme de gouvernance, bien que d’un usage récent dans le monde du développement, est devenu depuis le début des années 90 un concept souvent incontournable pour traiter des problèmes de développement économique et social.

À l’échelle d’un pays, une bonne gouvernance conduisant à une gestion efficace des organisations et des activités, repose sur des principes de droit, de participation directe (par le biais d’institutions légitimes et démocratiques), de transparence (libre circulation de
La grille peut être résumée par le tableau suivant :

<table>
<thead>
<tr>
<th>Analyse de la Gouvernance</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1 – La typologie =&gt; qui a le pouvoir de décision ?</td>
</tr>
<tr>
<td>1. Grille juridique : qui est propriétaire ?</td>
</tr>
<tr>
<td>2. Grille des prises de décisions : qui a le pouvoir réel de décision ?</td>
</tr>
<tr>
<td>La typologie cherche à comprendre la place et le rôle de chacun des acteurs et distingue essentiellement les formes d’exercice du pouvoir selon les axes suivants :</td>
</tr>
<tr>
<td>- pouvoir « majoritaire » ou pouvoir « minoritaire » des acteurs,</td>
</tr>
<tr>
<td>- pouvoir « extérieur » (opérateur, bailleur, Etat, etc.) ou « interne » (salariés, clients).</td>
</tr>
<tr>
<td>2 – La grille d’analyse =&gt; Comment s’exerce le pouvoir ?</td>
</tr>
<tr>
<td>1. La prévision (perspectives, moyens mis en œuvre, prise en compte des intérêts divergents, prise en compte des risques, cohérence d’ensemble, etc.)</td>
</tr>
<tr>
<td>2. L’information (nature, opérationnalité, qualité, diffusion et utilisation de l’information)</td>
</tr>
<tr>
<td>3. La prise de décision (niveau d’élaboration, efficacité, responsabilités)</td>
</tr>
<tr>
<td>4. La mise en œuvre (formation, gestion des compétences, incitations et motivations)</td>
</tr>
<tr>
<td>5. Le contrôle (dispositif et qualité du contrôle)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

3 – Analyse des dysfonctionnements comme révélateurs de la gouvernance

1. Culture du risque |
2. Analyse ponctuelle des dysfonctionnements révélés

II - Les études de cas CERISE

Le travail de CERISE repose sur l’étude approfondie des quatre projets de microfinance selon cette grille d’analyse commune. La méthode a consisté à partir de l’expérience très concrète des projets et à analyser comment s’est mise en place et comment fonctionne (ou a fonctionné) la gouvernance.

Ces études de cas ont l’intérêt de présenter des institutions dont les caractéristiques communes portent sur une histoire relativement ancienne (à l’échelle de l’histoire de la microfinance!), un démarrage sous forme de projet bilatéral bailleur / État du pays, appuyé par un opérateur du Nord, des objectifs initiaux relativement proches (petit crédit rural pour des populations exclues).

Elles se différencient par contre sur un certain nombre de points tels que des contextes variés (Afrique de l’Ouest et Asie, échelle nationale ou locale), des tailles contrastées et des trajectoires différenciées menant soit à une faillite soit à diverses formes d’institutionnalisation (voir tableaux dans le texte, paragraphes 3.1 et 3.2).

Dans le cas des CVECA du Pays Dogon au Mali, on observe que pendant toute la phase projet, qui correspondait aussi à la mise en place du système et son enracinement dans le contexte, la forme de gouvernance adoptée est fortement ancrée dans les liens sociaux d’une société encore très traditionnelle et solidaire. Cette étape était nécessaire pour inscrire les CVECA dans le paysage institutionnel des villages du Pays Dogon et leur assurer une

**Le cas d’EMT au Cambodge,** institutionnalisé en 2000 sous forme de société anonyme où l’opérateur est actionnaire majoritaire montre que l’institutionnalisation s’est faite suivant un schéma cohérent par rapport à la culture interne et la méthodologie utilisée. Le choix initial de ne pas associer les clients à la gestion et à la propriété directe de l’institution a été assumé. Sa fragilité évidente est que le GRET, opérateur de la phase projet, conserve un rôle prépondérant jusqu’à présent (risques d’actionnaires moins exigeants, nécessité d’intégrer des partenaires extérieurs pour assurer l’indépendance de l’institution). L’équilibre des pouvoirs dans quelques années dépendra de l’entrée réussie de deux types d’actionnaires : les salariés d’EMT (cadres ou groupe plus large de salariés) et quelques actionnaires « éthiques », et actifs.

Jusqu’à présent, EMT est parvenu à désamorcer des crises potentielles (départs d’anciens salariés en opposition latente avec le reste des cadres, décentralisation non maîtrisée au niveau d’une province, risques d’une croissance trop forte). Ces crises ont été gérées avec l’intervention de l’opérateur ou par le fait de facteurs externes (difficulté à obtenir des refinancements qui a freiné la croissance). Elles ont cependant permis aux cadres d’EMT et aux actionnaires actuels d’apprendre de ces exemples et de fixer des règles de contrôle et de prise de décision plus claires. L’institutionnalisation et la mise en place d’organes de gouvernance (CA, comité d’audit, etc.) sont trop récentes toutefois pour que l’on puisse juger de la capacité actuelle d’EMT à prévenir et dépasser des crises à venir, d’autant plus que (comme sans doute dans beaucoup d’IMF) les cadres d’EMT n’ont pas encore une culture réellement orientée vers la prévention des risques.

**III - Analyse comparative des modes de gouvernance**

L’application de la grille d’analyse aux quatre études de cas permet une étude approfondie de chaque cas et une comparaison facilitée des options prises en termes de stratégie et de gestion quotidienne par les institutions.

**Propriété et pouvoir de décision**


En termes d’implication des populations, à l’époque où se sont développés les projets étudiés, il semble que l’on soit arrivé avec des idées un peu pré-conçues de la volonté de participation ou pas des populations locales : autogestion proposée dans le cas d’EMT et des CVECA ; gestion salariée dans le cas du CRG et du PPPCR. Certaines expérimentations se sont révélées appropriées (CVECA) mais le plus souvent, l’expérimentation initiale a dû être modifiée (CRG, EMT) ou a conduit à un échec (PPPCR). Quelle sont les compatibilités entre l’organisation sociale locale et la participation des populations ? A l’heure actuelle, davantage
L'analyse des crises et des dysfonctionnements : prévention et gestion des risques

Les dysfonctionnements et les crises sont d'excellents révélateurs de la gouvernance. Ils montrent la plus ou moins forte capacité d'une part, à prévenir les risques potentiels, d'autre part à prendre rapidement les décisions appropriées, acceptables par les différents acteurs et susceptibles de conduire à un nouvel équilibre.

Une des composantes essentielles de la gouvernance est de savoir analyser les risques. Ainsi, il est essentiel d'acquérir progressivement une culture du risque qui permet d'envisager à froid les risques potentiels et de préparer une gamme de réponses (voir tableau des risques paragraphe 3.5.1 p 126).

Les institutions étudiées ont fait face au cours de leur histoire à un certain nombre de crises et de dysfonctionnements : problèmes de remboursement et crise de croissance comptent parmi les plus fréquentes ; grève des salariés, crise de « vision », implication insuffisante des élus sont des exemples révélateurs d'une gouvernance inadaptée.

Le PPPCR a fini par succomber sous la combinaison des dysfonctionnements mais les autres institutions ont relevé les défis. L'opérateur, tirant sa légitimité de sa compétence et sa connaissance de l'institution et parfois placé en position d'arbitre, joue souvent un rôle central dans l'identification des causes et la discussion des solutions envisageables. Dans les structures institutionnalisées où l'opérateur est amené à se retirer ou à n'avoir plus qu'une place marginale, les acteurs responsables de tirer la sonnette d'alarme doivent être identifiés et préparés à tenir ce rôle.

Les solutions proposées reposent souvent sur une meilleure connaissance de phénomènes que l'institution croyait maîtriser mais qu'elle appréhendait mal (qualité des services, satisfaction des clients, satisfaction et mode de travail des salariés, évolution de l'environnement socio-économique, etc.). Elles reposent sur une meilleure définition des services, des publics cibles, des incitations pour les acteurs internes, des procédures de contrôle, une clarification des responsabilités, etc.

La résolution des dysfonctionnements nécessite le plus souvent l'intervention d'un acteur (interne ou externe) qui tire la sonnette d'alarme, une recherche d'information sur les causes profondes de la crise, une capacité des acteurs à remettre en cause des acquis et proposer des solutions concertées, et une souplesse des procédures pour rectifier le tir rapidement. Les nouveaux équilibres sont éventuellement plus satisfaits, car surmonter ensemble des épreuves peut ressouder des équipes et conduire à des nouvelles règles plus efficaces.

Conclusion

La gouvernance, pour la microfinance, est un facteur essentiel de réussite ou d'échec qui reste pour le moment sous-estimé et mal étudié. Dans le cadre du nouveau paradigme de pérennisation des services financiers et d'institutionnalisation, que nous partageons, les bailleurs de fonds et les Etats ont pour le moment privilégié la viabilité financière des institutions et l'établissement d'un cadre juridique et réglementaire. Pourtant, une gouvernance inadaptée peut conduire à la faillite, ou à des crises et dysfonctionnements qui laissent souvent des traces douloureuses s'ils ne sont pas rapidement surmontés. Parmi ces dysfonctionnements, il faut souligner la recherche trop rapide de l'équilibre financier qui peut déboucher sur des crises de croissance.

La gouvernance ou l'art de gouverner est un phénomène complexe, multiforme qui dépasse de loin le seul problème des rapports entre conseil d'administration et managers ou de la transparence de la comptabilité et la qualité des audits. En ce qui concerne la microfinance, la gouvernance comporte au moins quatre aspects, liés entre eux mais qui peuvent être
INTRODUCTION

La microfinance en est à une phase critique de son développement. Elle a fait les preuves, à travers différentes approches, de sa capacité à fournir des services financiers pour des populations exclues des systèmes bancaires classiques. Le défi actuel de la plupart des institutions de microfinance (IMF) est celui de l’institutionnalisation et de la pérennité. Or, l’histoire récente de la microfinance fournit des exemples de réussites mais reste émaillée aussi de crises et de faillites. La pérennité des IMF requiert non seulement la pérennité financière et l’adaptation aux cadres juridiques existants, mais aussi une vision stratégique claire et une organisation transparente, efficace et acceptée par tous les acteurs directement impliqués dans l’institution (salariés, élus, bénéficiaires, opérateurs, bailleurs ou actionnaires).

L’analyse des performances des IMF et la compréhension des crises a en effet souvent révélé qu’au-delà des aspects techniques de construction des institutions (qualité des services, équilibre financier, adaptation au cadre juridique), les questions stratégiques et politiques (croissance, poursuite de la mission de l’institution, contrôle, gestion des intérêts divergents des acteurs, etc.) ont une place déterminante dans le fonctionnement et le contrôle des IMF. Ces questions sont regroupées sous le concept de « gouvernance », et, comme l’on s’intéresse depuis la fin des années 90 à la « bonne gouvernance » des pays, la gouvernance des IMF est devenue une préoccupation récente des bailleurs, des opérateurs et des institutions elles-mêmes.

Ne soyons pourtant pas dupes des effets de mode ou d’apparence de nouveauté. Les « arts de gouverner » sont aussi vieux que le pouvoir et les conseillers du prince ont beaucoup écrit, de Confucius à Kissinger, en passant par Machiavel et d’autres illustres connus ou inconnus. Historiquement, la « gouvernance » s’est toujours appliquée à plusieurs niveaux : se gouverner soi-même, gouverner sa famille, gouverner les consciences, gouverner l’Etat… Chaque niveau a sa spécificité mais il y a aussi une continuité ascendante (« celui qui veut pouvoir gouverner l’Etat doit d’abord se gouverner lui-même1 ») et descendante (un Etat bien gouverné favorise la gouvernance des institutions intermédiaires, des entreprises et des familles).

Cette diversité de champ d’applications se retrouve dans la vision moderne de la gouvernance. Si le mot est ancien, « il faut attendre les années 80 pour assister à sa diffusion dans les sciences sociales : l’économie spatiale, les sciences des organisations (corporate governance), la théorie des relations internationales, l’analyse des politiques publiques et locales, voire la sociologie de l’emploi. Malgré la polysémie croissante qui en résulte, on y retrouve la même hypothèse, à savoir l’existence d’une pluralité d’acteurs opérant à différentes échelles, qu’il s’agit de coordonner sur la base d’un contrat ou d’un projet commun »2 (p. 290). Dit autrement, la gouvernance, c’est « le pouvoir partagé », c’est « comment coordonner une action collective dans un environnement incertain, entre des acteurs dont les intérêts et les logiques divergent » (p. 109).

Les IMF sont des entreprises spécifiques dont les problèmes et le niveau s’apparentent à la gouvernance d’entreprise. Mais elles sont de création récente et manquent encore d’expériences accumulées. De plus, leur histoire et leur type d’activités rendent leur forme de gouvernance relativement dépendante du mode de gouvernance de l’Etat et des formes de

1 Voir Foucault M. Dits et écrits II 1976-1988, Quarto Gallimard, 1736 p.
l’Etat, des formes de pouvoir de la société…). La prise en compte de la diversité ne doit pas cependant déboucher sur un relativisme trop large, car l’étude de cas permet de repérer la gamme des combinaisons qui marchent (et celles qui ne marchent pas car les crises et les échecs sont aussi très révélateurs), les facteurs de réussite, les invariants et les variations.

Ce travail sur la gouvernance des IMF, présenté ici dans une phase initiale, cherche donc, par des analyses comparatives, à synthétiser progressivement les leçons des expériences, les réussites et les échecs, pour construire à la fois un socle commun de principes et la gamme de la diversité des situations possibles, avec leurs intérêts et leurs limites.

Ce premier document de travail se présente en trois parties : une partie introductive qui cherche à définir la notion de gouvernance, d’une façon générale, et dans le cadre de la microfinance en particulier, avec la présentation de la grille d’analyse appliquée aux études de cas CERISE (partie 1) ; une présentation des quatre études de cas : CVECA Mali, PPCR Burkina-Faso, CRG Guinée et EMT Cambodge (partie 2) ; une synthèse transversale qui cherche à tirer les enseignements de cette première étape et à jeter les jalons pour des discussions et des approfondissements à venir (partie 3).
PREMIERE PARTIE
LE CONCEPT DE GOUVERNANCE
Première partie : Le concept de Gouvernance

Inutile d’aller chercher dans le dictionnaire, le mot Gouvernance est absent ou se rapporte à des éléments et des contextes très particuliers comme les juridictions anciennement établies dans certaines villes des Flandres ou le siège du gouverneur d'une région au Sénégal ! Il faut donc revenir à la littérature pour suivre le sens donné à la gouvernance par différentes organisations qui s’appuient sur ce concept. Le terme, issu du vocabulaire anglo-saxon « governance », est maintenant largement utilisé pour traiter de la « bonne gouvernance » d’une organisation, d’un pays ou de l’ordre économique et politique mondial.

Cette première partie présente dans un premier temps ce que recouvre le terme « gouvernance », à l’échelle d’un pays ou d’une entreprise au sens général et en particulier dans le milieu de la microfinance. Dans un deuxième temps, elle cherche à approfondir la notion de gouvernance en microfinance afin de définir une méthode d’analyse des structures de gouvernance.

1.1. LA GOUVERNANCE D’UN ÉTAT, D’UNE ENTREPRISE OU D’UNE INSTITUTION DE MICROFINANCE

1.1.1. La gouvernance d’un État

Le terme de gouvernance, bien que d’un usage récent dans le monde du développement, est devenu depuis le début des années 90 un concept souvent incontournable pour traiter des problèmes de développement économique et social.

Divers auteurs et institutions se sont essayés à la définition du terme1. Il en ressort que la gouvernance à l’échelle d’un pays, ou « art de gouverner », se définit comme « l'exercice de l’autorité politique, économique et administrative pour gérer à tous les niveaux les affaires d'un pays. Elle comprend, de ce fait, les processus, les mécanismes et les institutions au moyen desquels les citoyens et les divers groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits, assurent leurs obligations et négocient pacifiquement et conformément à des lois, donnant une chance égale à tous et à toutes, leurs différends et leurs conflits. » (Chammari, 2000). La gouvernance correspond à un processus politique dans lequel les acteurs cherchent à dégager un consensus ou obtenir le consentement ou l'assentiment nécessaires à l'exécution d'un programme dans une enceinte où de nombreux intérêts divergents entrent en jeu.

Une bonne gouvernance repose sur un certain nombre de principes de droit, de participation directe par le biais d'institutions légitimes et démocratiques, de transparence (libre circulation de l'information et possibilités d'y accéder pour le plus grand nombre), d'équité, de responsabilisation, de décentralisation et de légitimité, pour une gestion efficace des organisations et des activités.

A l'échelle d'un pays, les domaines de la gouvernance, du point de vue économique, concernent une gestion macroéconomique stable, une gestion de la microéconomie à travers les impôts et les réglementations, le développement des infrastructures physiques, le bon fonctionnement des services publics, le respect de la loi et de l'ordre public.

---

1 Banque mondiale, 1994; Calame (FPH), 2001; Chammari 2000; Hewitt de Alcántara, 1998; PNUD, 2000, etc.

Les aspects théoriques de la gouvernance s’appuient essentiellement sur les notions de la théorie néo-institutionnelle : la séparation entre la gestion de l’entreprise et sa propriété entraîne un problème d’agence et des conflits d’intérêts possibles entre les dirigeants et un actionnariat dispersé ou entre actionnaires minoritaires et actionnaires exerçant le contrôle. En l’absence de mécanismes de régulation, la séparation de la propriété et du pouvoir laisse aux dirigeants salariés responsables de la gestion une grande latitude pour poursuivre leurs objectifs spécifiques indépendamment de ceux de l’entreprise en tant que telle. Il s’agit alors d’identifier les risques de comportements opportunistes (moral hasard), de favoriser les mécanismes de régulation (marché, contrôle « interne » exercé par différentes parties prenantes), de réduire les asymétries d’information dont bénéficient les managers internes, de favoriser la mise en place de systèmes d’incitations et de rémunérations amenant ces derniers à poursuivre l’objectif prioritaire de l’entreprise (création de valeur actionnariale par exemple), etc. (Revue d’économie financière, 2001).

1.1.3. La gouvernance en microfinance

Gouvernance et conseil d’administration

Comme les IMF étendent leur portée et augmentent leurs actifs, et alors que davantage d’IMF sont régulées et peuvent mobiliser de l’épargne, une gestion claire, transparente et efficace devient essentielle. La gouvernance devient alors une préoccupation forte pour les IMF. Par ailleurs, la gouvernance est identifiée comme une cause majeure des crises récentes des institutions de microfinance et une priorité dans leur réussite (CGAP ; IRAM, Journées d’étude 2001 ; Lécuyer, 2000 etc.) : sans que des analyses précises n’aient systématiquement été menées, différents auteurs évoquent cependant les responsabilités insuffisantes des acteurs, la confusion de la propriété ou encore le flou et la complexité des processus de décisions comme des facteurs qui aggravent et amplifient les crises des IMF.

Dans les écrits de la microfinance, le terme de gouvernance, popularisé à partir de 1996 (CGAP), se concentre sur le rôle et le mode de fonctionnement du conseil d’administration des IMF. La gouvernance est définie comme « le processus utilisé par le conseil d’administration pour aider une institution à remplir sa mission et protéger l’actif de cette institution au fil des années (Rock et al., 1998) ».

Ainsi, la gouvernance n’apparaît-elle qu’avec la maturité de l’institution de microfinance : « Dans le cycle de vie d’une IMF, la première étape de l’« enfance » est soutenue par la vision des fondateurs, vient ensuite l’« adolescence » avec le rôle des dirigeants qui créent la structure, la politique, les procédures et renforcent les résultats. La gouvernance vient ensuite, avec la maturité de l’entreprise, afin de créer des équilibres et contre-pouvoir pour contrôler les dirigeants (CGAP, Focus Note, N°7). »

Une articulation claire des fonctions du conseil d’administration est essentielle pour une bonne gouvernance. Le conseil d’administration doit ainsi (1) avoir la responsabilité de préserver les intérêts de toutes les parties prenantes de l’institution, (2) participer à la
- Effets des changements rapides dans le champ de la micro-finance : évolution de la composition du conseil et de son fonctionnement (formation, croissance, évaluation, etc.) dans un environnement qui change ; leadership.

Des points à approfondir sont identifiés également dans le document de Campion (1998) sur les questions de la transformation de « non lucratif » vers « lucratif » : travail avec les autorités de régulation, mobilisation de l'épargne, augmentation des fonds propres, gestion d'une croissance exponentielle, équilibre entre les objectifs sociaux et financiers ; les IMF enquêtées cherchent à savoir comment la structure de gouvernance peut changer pour faciliter les changements institutionnels. Campion s'interroge aussi sur l'identification de « best practices » en gouvernance pour les IMF ; dans quelle mesure les pratiques existantes peuvent-elles être améliorées pour renforcer l'efficacité des IMF ?

Pourtant, il semble bien qu'au-delà des éléments purement techniques relevés dans la littérature, l'analyse de la gouvernance au sein des IMF nécessite une vision beaucoup plus globale sur le fonctionnement de l'IMF et de sa structure de gouvernance.

1.2. GRILLE D'ANALYSE DE LA GOUVERNANCE

La gouvernance à l'échelle d'un pays ou d'une entreprise est un concept vaste qui englobe les préoccupations de prise en compte des intérêts des populations à la base dans les décisions des dirigeants. Ces préoccupations se concrétisent dans un effort vers plus de décentralisation et de participation des acteurs, dans une volonté de plus de transparence, d'accessibilité de l'information et de formation de ces acteurs et dans la définition de procédures pour traiter les conflits, faire respecter les règles de droits et rechercher les consensus.

A l’échelle de la microfinance, ces préoccupations ont récemment émergé avec l’intuition que la gouvernance était un facteur déterminant du succès ou de l’échec des institutions. Un certain nombre de questions se sont alors posées : à qui appartient l’institution? Comment conserver la vision stratégique et la mission des IMF? Comment répartir les pouvoirs et les responsabilités entre salariés et managers? Quels systèmes d’incitations mettre en œuvre pour motiver les salariés?

Cependant, ces préoccupations se sont traduites jusqu’à présent par une analyse du concept de gouvernance qui reste limitée. L’attention a porté sur le fonctionnement des conseils d’administration en focalisant l’analyse sur les relations entre élus et salariés. Or le « bon fonctionnement » du conseil d'administration n'est pas à lui seul le garant de la mission et des actifs d'une IMF.

Ce travail sur la gouvernance des IMF en est donc encore à ses débuts. Au-delà du fonctionnement du conseil d'administration, il nécessite d'élargir le cadre d'étude de la gouvernance pour prendre en compte l'ensemble des acteurs en jeu (salariés, dirigeants, clients, bailleurs, banques partenaires, etc.) et l'ensemble des formes d'organisations mises en place dès l'origine de l'institution et destinées à prévoir, organiser, coordonner, décider, contrôler, en un mot, « gouverner » (systèmes comptables et d'information, mode de prise de décision et modes de coordination, capacité d'exécution, systèmes de contrôle, etc.). Par ailleurs, il s'agit de comprendre comment ces éléments peuvent s'adapter dans des contextes socio-économiques différents.

La « bonne gouvernance » en microfinance a pour objectif d'assurer dans la durée la mission sociale de l'institution, c'est-à-dire, d'offrir des services financiers adaptés à la population ciblée.
<table>
<thead>
<tr>
<th>Tableau : Grille des prises de décisions</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Décisions</td>
</tr>
<tr>
<td>-----------</td>
</tr>
<tr>
<td>Choix stratégiques pour l'ensemble du réseau</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Choix de gestion</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
3. Elaborer et prendre les décisions opérationnelles

31. Qui prend les décisions ? Ce point aura été traité dans la première partie ; il s'agit donc juste d'un rappel.

32. Niveau d'élaboration
- A partir de quelles informations et avec quels acteurs sont élaborées les décisions ?
- A quel niveau sont prises les décisions opérationnelles ?
- Pour quelles raisons ces niveaux de décisions ont été choisis ? Quel équilibre est établi entre centralisation et décentralisation (quelles règles communes, quelle liberté des niveaux de base, quelle prise en compte des volontés des caisses de base, etc.) ?
- Quels risques de conflits d'intérêts entre les acteurs ? Comment sont-ils pris en compte ? Comment construire des compromis et arriver à des visions conjointes ?

33. Efficacité des prises de décisions
- Quelle capacité à prendre des décisions rapides et à distinguer celles qui peuvent attendre et faire l'objet d'une large concertation ? Liens avec la production de l'information.
- Quelle capacité à s'adapter, à mettre en œuvre les actions nécessaires suite à un diagnostic fourni par le système d'information ou le système de contrôle ?
- Mécanismes de prévention et de règlement des conflits

34. Responsabilités
- Qui rend compte pour les décisions prises ? Les décisionnaires sont-ils évalués pour leur capacité d'orientation stratégique, comment, par qui ?

4. Mettre en œuvre : les capacités d'exécution des décisions stratégiques et opérationnelles

41. Formation
- Quel est le niveau d'entrée des salariés dans l'institution ?
- Quelles sont les modalités et quel est le style de formation des salariés (descendante, en cascade, purement technique ou capacité d'analyse, etc.) ?
- Quelle formation est assurée pour les élus ?

42. Gestion des compétences
- Les compétences requises sont elles mobilisées ?
- La répartition des rôles pour la mise en œuvre est elle claire ?
- Les systèmes de recrutement et de formation sont-ils adaptés à l'organisation du travail ?
- Déroulement de carrière : quelles sont les perspectives pour les salariés ?
- L'exécution est elle en cohérence avec les orientations stratégiques, la mission de l'institution ?

43. Incitations et motivation
- Les systèmes d'incitation positive (rémunération, promotions, primes, perspectives de carrière) et négatives (sanctions) amènent-ils les acteurs à agir dans l'intérêt de l'institution ?
- Quelle stratégie et modalités de fidélisation des élus ?
La grille d’analyse peut être résumée par le schéma suivant :

### ANALYSE DE LA GOUVERNANCE

**OBJECTIF** : poursuivre dans la durée la mission sociale de l’IMF

1 – **LA TYPOLOGIE => QUI A LE POUVOIR ?**
   1. Grille juridique : qui est propriétaire ?
   2. Grille des prises de décisions : qui a le pouvoir réel de décision ?

2 – **LA GRILLE D’ANALYSE => COMMENT S’EXERCŒ LE POUVOIR ?**
   1. La prévision
   2. L’information
   3. La prise de décision
   4. La mise en œuvre
   5. Le contrôle

3 – **ANALYSE DES DYSFONCTIONNEMENTS**
   1. Culture du risque
   2. Analyse ponctuelle des dysfonctionnements

La notion de gouvernance a été élargie : qui a le pouvoir de décision ? comment sont mises en œuvre ces décisions ? La structure de gouvernance permet-elle de gérer le quotidien et de prévenir les crises ? La grille d’analyse cherche à prendre en compte les différentes dimensions, et gagnera sans doute à être enrichie avec l’analyse de cas diversifiés. Pour l’instant, il s’agit maintenant de l’appliquer aux quatre institutions financières, appuyées par les membres de CERISE. Elles sont présentées dans la seconde partie selon un ordre chronologique de démarrage : les Caisses villageoises du pays Dogon (Mali) démarrées en 1986 (chapitre 2.1) ; le Projet de promotion du petit crédit rural (Burkina-Faso) démarré en 1988 (chapitre 2.2) ; le Crédit Rural de Guinée débutant en 1989 (chapitre 2.3) et EMT (Cambodge) initié en 1991 (chapitre 2.4).
DEUXIEME PARTIE

LES ETUDES DE CAS CERISE
Deuxième partie : Les études de cas CERISE

2.1. LES CAISSES VILLAGEOISES D’ÉPARGNE ET DE CRÉDIT AUTOGÉRÉES DU PAYS DOGON AU MALI

2.1.1. Le contexte

Contexte général et historique

Le « Pays Dogon » se trouve dans la 5ème région du Mali, situé à environ 750 km de la capitale Bamako et dans une zone sahélienne chroniquement affectée par la sécheresse. Cette région est composée de trois sous-régions : le plateau, le piémont et la plaine, peuplées homogéenement par des Dogons.

La plaine et le piémont sont assez fertiles et on y produit principalement du mil. L’élevage y est aussi pratiqué de façon extensive. En année de bonne pluviométrie, la plaine est excédentaire et alimente les régions septentrionales du pays. Mais la sécheresse sévit à des degrés divers une année sur trois.

Le plateau est chroniquement déficitaire sur le plan alimentaire du fait de superficies cultivables insuffisantes. Des petits barrages mis en place depuis plusieurs décennies, permettent la culture d’oignon en contre saison et procurent un revenu monétaire qui permet à la population d’acheter le mil nécessaire à sa nourriture, en particulier de la plaine.

Dans un environnement aussi vulnérable, une tradition d’émigration saisonnière s’est installée, où les jeunes partent chercher du travail en ville ou à l’étranger (Côte d’Ivoire), soit après les cultures et pour quelques mois, soit pendant plusieurs années, pour soutenir la famille par leur envoi d’argent. Cette forme d’émigration tend cependant à diminuer, avec les difficultés économiques sous-régionales.

Les Dogons sont réputés travailleurs, honnêtes, socialement très organisés et solidaires, sans doute en relation avec le contexte géographique hostile de leur zone et une nécessité d’être unis pour survivre. De fait, on trouve dans les villages, de nombreuses organisations informelles endogènes, qui pratiquent des activités collectives, l’entraide financière ou par le travail. Ces organisations collectent des cotisations de leurs membres ou se constituent un capital à partir des rémunérations de leurs travaux collectifs et font des prêts en argent à leurs membres, moyennant un intérêt, généralement inférieur à l’usure, mais nettement supérieur au crédit bancaire. Ainsi, dans ce milieu enclavé et pratiquement coupé de tout service bancaire, des pratiques d’épargne et de crédit monétaires existent et sont bien connues des populations.

Evolution du contexte depuis 1986 à nos jours

Depuis 1986, le CIDR a mis en place un réseau de Caisses Villageoises d’Epargne et de Crédit Autogérées (CVECA) dans les trois cercles du Pays Dogon, Bandiagara (Plateau), Bankass (Piémont) et Koro (Plaine). Au total, 57 caisses villageoises ont été implantées, trois Associations de caisses ont été fondées, une dans chaque cercle, et une entreprise privée de prestation de service spécialisée a été créée, pour fournir les services techniques de gestion dont les caisses et les Associations ont besoin à titre contractuel et payant.

Les caisses, au travers de leurs Associations, ont accès à un refinancement bancaire, via la BNDA, ce qui permet d’accroître leur capacité de prêt, au-delà de l’épargne volontaire collectée auprès des membres.

Ces caisses sont conçues pour co-exister avec les organisations informelles et même pour renforcer leurs capacités, en leur offrant des possibilités de dépôts bien rémunérés de leurs
l'épargne volontaire et le crédit, sans qu'il n'y ait de liens fixés entre le montant de l'épargne et le montant de crédit. La pression sociale et le sens de l'honneur servent de garantie. Symboliquement, les emprunteurs doivent désigner une garantie matérielle pour leur dossier de demande de crédit. Ces garanties sont des biens d'usage dans les villages : fusil, radio, vélo, tissu, boucle d'oreille... ou animaux. Mais la sanction la plus efficace reste la traduction du mauvais payeur devant le conseil du village : en général, à ce stade, même les récalcitrants finissent par vendre quelques biens et paient.

Une caisse villageoise s'adresse prioritairement aux habitants du village. Au Pays Dogon, les taux de pénétration sont de l'ordre de 80%, voire plus, de la population adulte. C'est une institution du village et les gens se sentent tous concernés. Cependant, parce qu'il n'y a pas de caisses dans tous les villages, les villageois de villages environnants viennent aussi adhérer à la caisse, pour accéder aux services. Souvent, dans les règlements intérieurs, il est stipulé que l'adhérent de village voisin doit avoir un garant dans le village, qui témoigne de sa moralité et qui, le cas échéant rembourse à sa place en cas de défaillance. Le succès des caisses est devenu tel, qu'en 2000, on peut trouver des caisses villageoises où le nombre d'adhérents de villages voisins dépassent de loin celui des villageois du lieu (jusqu'à 60/40 !)

**La structuration du projet**

C'est un projet de mise en place d'une institution de microfinance, avec un montage classique pour un projet bilatéral : maître d'ouvrage, maître d'œuvre, opérateur, bailleurs de fonds. Le maître d'ouvrage est donc le gouvernement malien, qui à différentes périodes a désigné un maître d'ouvrage délégué différent : la DNACOOP de 1986 à 1994, c'est à dire sur les deux premières phases ; la BNDA pour la phase finale ; la DNMR (ex DNACOOP) fut alors placé comme maître d'œuvre.


La DNACOOP fournissait l'équipe nationale, de l'homologue aux animateurs, soit par détachement de fonctionnaires, soit en recrutement de vacataires, mis à la disposition du projet.

La BNDA était durant les deux premières phases du projet, la banque de refinancement. Le refinancement était fait en partie sur fonds propres et en partie sur une ligne de crédit de la KFW, destinée au financement du monde rural et aux CVECA. En 1994, elle est devenue en même temps, maître d'ouvrage et banque.

Depuis l'origine, les caisses villageoises d'épargne et de crédit sont autogérées. La caisse du village est destinée à être l'outil financier de son développement. Adhèrent à la caisse les villageois, qui paient un droit d'adhésion. Les frais d'adhésion constituent la base du capital de la caisse. L'Assemblée Générale est villageoise : tous les villageois qui le souhaitent, qu'ils soient ou non-membres, y participent. Au démarrage, cette assemblée fixe les règles de fonctionnement de la caisse : critères d'adhésion, produits offerts par la caisse, taux d'intérêts débiteurs et créditeurs, politique de crédit, types de garantie, etc. L'AGV désigne les membres du comité de gestion : des personnes de confiance, à qui le village demande de gérer pour lui la caisse d'épargne et de crédit du village. Le comité rend compte au village. Les autorités du village et le chef en particulier, ne font pas partie du comité, puisqu'ils constituent le recours en dernière instance. Lorsqu'il y des différends que les comités et le membre ne parviennent pas à trancher ou en cas de désaccord sur la sanction pour des retards ou des impayés, le cas est porté devant le conseil du village, qui à ce moment arbitre, avec l'autorité de la loi.
A la mise en place de la Loi PARMEC, naturellement, ce sont les Associations qui ont représenté les caisses pour signer la Convention-cadre avec le Ministère des Finances. Cela correspondait aussi avec l'esprit de la Loi. La signature de la convention confère des obligations nouvelles pour les Associations, celles de contrôler les caisses de base, d'établir les états financiers consolidés, de veiller à ce que toutes les caisses respectent les règles prudentielles convenues avec le Ministère à la signature de la convention.

Cependant la convention telle qu'elle a été conçue ne change pas les caractéristiques fondamentales de la caisse villageoise autogérée, à savoir que la caisse appartient au village, qui est seul responsable en dernier ressort de sa bonne gestion. Il n'y a pas d'obligation de solidarité financière au sein de l'Association. Si une caisse est en faillite, elle seule subira les conséquences de sa mauvaise gestion. Les autres caisses n'en seront pas affectées : c'est le principe de la stratégie « coupe feu ». Mais, c'est aussi un principe de responsabilisation maximale. Le village et le comité doivent savoir et vérifier, même à leur dépens qu'ils portent toute la responsabilité de toutes leurs décisions.

Bien sûr, avec les nouveaux droits et devoirs des Associations devant la Loi, une Association peut exclure une caisse qui ne respecterait plus les règles de bonne gestion et de fait, la Loi l'interdirait d'exercer. Ceci ne limite l'autonomie des caisses à la base que dans leur obligation à rendre compte de leur bonne gestion aux autres, dans le cadre d'une Association dont elles sont membres.

A l'occasion de l'institutionnalisation, une entreprise privée de prestation de services spécialisée, le Service Commun, a été créée, sous forme de GIE, par 4 anciens cadres du projet : un fonctionnaire et trois vacataires de la DNACOOP, qui ont dû démissionner pour créer leur entreprise.

Cette entreprise n'a pas de relation structurelle formelle avec les Associations. Les seules relations qui existent sont fondées sur l'engagement personnel d'œuvrer pour le développement du Pays Dogon dont ils sont tous originaires, et la confiance d'avoir collaboré ensemble pendant 10 ans durant la phase projet.

Les Associations et le GIE passent un contrat annuel sur la base d'un cahier des charges, pour les prestations demandées par les Associations et les caisses. Le cahier des charges est assez précis en termes d'activités à mener, de période d'exécution et de nombre de jours estimés pour conduire chacune des tâches. Ce contrat est négocié annuellement avec toutes les Associations d'une région réunies en « réunion inter-association » ; il est évalué annuellement dans la même instance, avant passage d'un nouveau contrat. Ce contrat est assorti d'une clause financière, qui est aussi discutée et évaluée.

La relation contractuelle se révèle très pédagogique et responsabilisante pour les Associations et pour le GIE, dans la mesure où les Associations qui paient veulent en avoir pour leur argent et le GIE qui est payé, sait qu'il doit rendre des comptes.

Pour orienter tous les acteurs du réseau en direction des résultats et lier concrètement responsabilité et résultats, tous les organes ou contrats sont rémunérés au résultat :
- Les caissiers-gérants sont rémunérés annuellement, sur la base de 15 à 30% des résultats bruts de la caisse (selon la progression des résultats).
- Les membres de comité aussi se partagent une somme annuelle constituée de 15 à 30% des résultats bruts de la caisse (selon la progression des résultats).
- Le Service Commun est rémunéré sur 15 à 25% du résultat des caisses et 75% du différentiel de refinancement par les Associations.
Deux options se présentent : professionnaliser davantage les caisses qui sont aujourd’hui trop grosses pour être autogérées par des villageois et entériner la fin des caisses villageoises autogérées comme outil de développement des villages ou revenir au concept de départ, en faisant subir une cure d’amincissement aux caisses extraverties et en créant des caisses autour, pour accueillir les adhérents de villages voisins. Cette deuxième option a recueilli l’assentiment des acteurs à tous les niveaux : les comités de gestion, les gérants, les autorités villageoises, les responsables des Associations, les cadres du GIE, l’ex opérateur et l’ex maître d’ouvrage et partenaire bancaire du réseau. Un Plan de Développement à Moyen terme a alors été défini (voir paragraphe sur les prévisions dans la grille d’analyse de la gouvernance) pour remédier à la crise et partir sur de nouvelles bases.

2.1.3. Analyse des CVECA sous l’angle de la gouvernance

1. Typologie : Qui a le pouvoir de décision sur les choix stratégiques et opérationnels ?

a) Durant la phase de projet

Les caisses villageoises appartiennent, dès leur constitution, au village, au sens propriété du terme. Ainsi, le village, au travers de ses autorités, décide la création de la caisse ; les comités et les adhérents se retournent vers les autorités du village en cas de différends ; les grandes décisions sont prises en Assemblées Villageoises, que ce soit des décisions stratégiques (participation à l’Union, recours au refinancement) ou opérationnels (taux d’intérêt, changement de caissiers, de contrôleur ou de membres de comité de gestion, affectation des résultats).

Cette définition de la propriété est comprise par tous de cette façon et donne une force à la caisse pour appliquer ses règles aux adhérents (pénalités ou saisie de garantie en cas de retards de remboursement).

Elle ne se traduit pas, cependant, en statut juridique, puisque cette forme de propriété aurait donné à la caisse un statut « public » du type EPIC, ce qui n’existe pas dans la majorité des pays ou qui pourrait, en ces temps de décentralisation de charge au niveau des communes sans décentralisation des moyens, entraîner de nombreuses confusions et de dangereuses assimilations. Il n’y a pas non plus de parts sociales, les CVECA étant institutionnalisées en association.

Pendant la phase projet, les caisses restent sous la couverture juridique du « projet », c’est à dire la convention signée entre le Bailleur de Fond et le Gouvernement, et ce, aussi longtemps que les autorités monétaires chargées d’appliquer la Loi (si elle existe) le tolèreraient. Cela donne évidemment du pouvoir de décision au projet, en plus du pouvoir « technique » qu’il détient sur l’opérationnel, voire le stratégique, à ce stade initial de mise en place, quand l’ensemble des autres acteurs ne maîtrise encore pas la démarche.

Ainsi, durant la phase de projet, on peut dire que le pouvoir de décision des caisses villageoises est partagé entre le projet, qui détient le savoir et la légalité et les villages, qui ont la propriété et la légitimité.

Ce partage est bien réel, car le projet apporte certes les investissements de départ (bâtiments, équipements, formation), mais pas les fonds de crédit, qui proviennent entièrement du village (durant les premières années, l’épargne est essentiellement apportée par des organisations du village : associations villageoises, groupes de jeunes, groupes de femmes, banques de céréales, etc.) et dans un second temps, d’un emprunt bancaire, sous forme de refinancement. Des expériences concrètes ont bien montré que le projet n’a pas pu imposer des décisions...
c) L’après projet

Les CVECA du Pays Dogon ont actuellement cinq années d’expérience d’évolution « après projet ».


Un contrat type entre un Service Commun et des Unions, comporte (i) un cahier des charges précis sur les tâches demandées par les Unions (par exemple, contrôles des caisses, contrôle des comptes des Unions, formation de contrôleurs, élaboration des états financiers, rédaction du rapport annuel pour les autorités de tutelle, montage des dossiers de refinancement, appui à la préparation et tenue des AG des caisses et des Unions, etc.) ; (ii) des actions chiffrées en fonction des fréquences d’intervention et de la durée par unité, et planifiées dans le temps (iii) un devis annuel calculé selon le nombre de journées d’intervention prévues. Ce contrat prévoit les obligations du Service Commun et des Unions. Il est évalué annuellement, avant renouvellement. Chaque nouveau contrat tient compte des problèmes rencontrés dans l’exécution du contrat précédemment.

Si la responsabilisation des Unions vis-à-vis des caisses, dans l’application de la Convention-cadre est indéniable et joue un rôle positif dans la régulation du réseau, elle tend, a posteriori, à diminuer l’implication des villages dans les prises de décision concernant la caisse : l’institutionnalisation a donné un caractère plus technique à la caisse, l’éloignant de son rôle d’outil de développement du village. Ce retrait des autorités du village dans les orientations de la caisse a bien sûr des avantages et des inconvénients. L’avantage majeur est la «professionnalisation» de la caisse, qui prend donc des décisions sur une base plus gestionnaire (rentabilité, efficacité, quantité de travail à effectuer). Le plus gros inconvénient réside dans l’affaiblissement de la gouvernance des caisses, puisque leurs « propriétaires » ne s’impliquent plus dans les prises de décision. Les caisses deviennent l’affaire des comités de gestion, voire des caissiers et contrôleurs, qui n’ont plus à rendre compte qu’à l’Union. En cas de crise grave, les autorités du village ne veulent plus se mobiliser et le village lui-même ne se sent plus partie prenante.

L’autonomie du Service Commun est positive parce qu’elle lui permet de prendre des mesures techniques en toute indépendance, comme d’alerter les Unions et les autorités sur les dysfonctionnements éventuels. Elle lui permet aussi d’exiger lors d’un nouveau contrat des moyens supplémentaires (temps et mandat) pour agir sur les dysfonctionnements, allant jusqu’à mettre une caisse sous tutelle par délégation des Unions.

La limite réside évidemment dans la volonté des Unions à leur confier un tel mandat quand la crise est déjà là, impliquant parfois des mauvaises décisions prises par certains élus qui se retrouvent aux deux niveaux de responsabilités.

On peut remédier à cette limite en inscrivant un tel mandat d’emblée dans tous les contrats-types passés entre les Unions et le Service Commun, définissant précisément les circonstances où le mandat rentrera en application. L’implication des autres Unions co-contractantes dans la validation d’un tel mandat est aussi un garde fou à toute tentative d’abus de pouvoir venant du Service Commun.

Restera posée la question délicate des moyens dont les Unions disposent pour exercer leur pouvoir, et en particulier, les capacités techniques d’analyse des risques, d’analyse financière
### Phase projet CVECA Pays Dogon: 1986 à 1997

<table>
<thead>
<tr>
<th>Décisions</th>
<th>Acteurs</th>
<th>Etat</th>
<th>Bailleur de Fonds</th>
<th>Opérateur</th>
<th>Service commun</th>
<th>Elus</th>
<th>Membres ou clients</th>
<th>Ensemble du village</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Choix stratégiques pour l'ensemble du réseau</td>
<td>&quot;Mission&quot;</td>
<td>Avis</td>
<td>Avis</td>
<td>X</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Choix des implantations</td>
<td>Avis</td>
<td>Avis</td>
<td>X</td>
<td></td>
<td>X</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Rythme de croissance</td>
<td>Informé</td>
<td>Informé</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
<td></td>
<td></td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Choix du directeur</td>
<td>X</td>
<td></td>
<td>X</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Grille des salaires</td>
<td>Informé</td>
<td>Informé</td>
<td>X</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Choix de gestion</td>
<td>Choix des produits</td>
<td>X</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>X</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Octroi</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>X</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Taux d'intérêt</td>
<td>Avis</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>X</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Affectation des résultats</td>
<td>Avis</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>X</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

### Après institutionalisation finalisée: de 1998 à ce jour

<table>
<thead>
<tr>
<th>Décisions</th>
<th>Acteurs</th>
<th>Maître d'ouvrage</th>
<th>Bailleur de Fonds</th>
<th>Opérateur</th>
<th>Service commun</th>
<th>Elus des Unions</th>
<th>Membres ou clients</th>
<th>Ensemble du village</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Choix stratégiques pour l'ensemble du réseau</td>
<td>&quot;Mission&quot;</td>
<td>Informé</td>
<td>Informé</td>
<td>Avis</td>
<td></td>
<td>X</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Choix des implantations</td>
<td>Informé</td>
<td>Informé</td>
<td>Avis</td>
<td>X</td>
<td></td>
<td>X</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Rythme de croissance</td>
<td>Informé</td>
<td>Informé</td>
<td>Avis</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Choix du directeur</td>
<td>Informé</td>
<td>Informé</td>
<td>Avis</td>
<td>X</td>
<td>Avis</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Grille des salaires</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>Choix de gestion</td>
<td>Choix des produits</td>
<td></td>
<td>Avis</td>
<td></td>
<td></td>
<td>X</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Octroi</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>X</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Taux d'intérêt</td>
<td></td>
<td>Avis</td>
<td></td>
<td></td>
<td>X</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Affectation des résultats</td>
<td></td>
<td>Informé</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>X</td>
</tr>
</tbody>
</table>
2. L’information

Les informations de base se trouvent au niveau des caisses villageoises, puisque c’est à ce niveau que se tiennent les documents administratifs et comptables concernant les membres, leur historique avec la caisse (dépôts, crédit, remboursement), et plus globalement, les informations sur l’activité (nombre de membres, encours d’épargne par type, encours de crédit, échéanciers, situation de liquidité) et les performances (remboursement en retard, résultats de fin d’année).

Les membres des comités de gestion étant majoritairement analphabètes, les informations sont produites et détenues par les « gérants » villageois, c’est à dire les deux caissiers et le contrôleur. En principe, ils les communiquent aux membres du comité de gestion à chaque réunion, afin qu’ils puissent prendre leurs décisions (de crédit) et des actions (recouvrement, animation). Bien entendu, dans les villages où il y a une bonne cohésion sociale et où l’autorité est respectée, l’information circule. Dans le cas contraire ou dans les villages où le niveau des gérants est faible, l’information ne passe pas bien ou n’est pas fiable. Elle n’est compensée que lors du passage des membres du Service Commun, qui après un contrôle, restituent l’information au comité ou lors de la préparation et tenue des AG, qui sont faits en présence du Service Commun.

L’information sur les performances des caisses est aussi fournie par le service commun, à l’assemblée générale inter-caisse où l’Union passe en revue la situation des caisses en vue de la décision sur le refinancement. Cette information est assez fiable, puisque établie après un contrôle fait par le service commun, mais selon la date des assemblées inter-caisses, elle peut dater de plus ou moins six mois, ce qui peut être un peu long, compte tenu de la volatilité des situations des caisses. L’information sur la situation des Unions est aussi fournie par le Service Commun à cette occasion. Elle est fiable, mais n’est établie que tous les six mois, donc peut aussi dater selon les dates des réunions.

L’information sur l’ensemble du réseau est établie par le service commun, en fin d’année, est destinée aux autorités de tutelle (Ministère des Finances, BCEAO). Elle comprend les états financiers et l’ensemble des indicateurs demandés par ces autorités. Le Service Commun, qui est chargé par les Unions de produire le rapport annuel destiné aux autorités, est le premier bénéficiaire de cette analyse : elle lui permet d’avoir une vue globale sur les évolutions et devrait lui donner les indications des mesures à introduire pour le renforcement du réseau. Normalement, lors des AG des Unions, le service commun commente les évolutions de l’année, les indicateurs et en particulier, les ratios prudentiels et anime une réflexion au niveau des élus et des délégués. Il doit aussi les amener à prendre des décisions importantes qui s’imposent et à inclure ces résolutions dans le programme d’activité de l’Union pour l’année à venir.

Une fois de plus, les élus étant faiblement alphabétisés, les niveaux de compréhension sont assez hétérogènes et l’importance accordée aux informations va varier fortement d’une Union à l’autre. Les Unions les plus performantes (cohésion sociale forte) vont davantage réagir et prendre des mesures vigoureuses, les autres (faible cohésion, faible impact des caisses) vont laisser passer l’information, jusqu’à ce qu’une crise se révèle.

Pour conclure sur l’information, les CVECA à gestion très décentralisée, ont un système d’information adapté aux lieux de prise de décision : ce sont les membres de comité de crédit qui octroient et recouvrent, donc ce sont à leurs niveaux que se situe l’information. Le Service Commun a un rôle d’interface avec les autorités, il produit l’information utile à cet effet.
Les caissiers et le contrôleur sont généralement choisis par le village pour leur valeur morale (honnêteté, discrétion, esprit de service), leur caractère (accueillant, calme, sang froid) et leur capacité à lire, écrire et compter.

Le projet, puis plus tard, le Service Commun testent cette dernière aptitude, avant d’accepter de les former à la tenue des documents de la caisse et au contrôle. Ils sont responsables devant le comité et le village pour leur travail et peuvent être démis en cas de défaillance ou de fautes graves.

Le Service Commun, lors de ses contrôles, évalue le travail des caissiers et du contrôleur et rend compte au comité immédiatement. Il rend aussi compte de ses constats, lors des AGV. Enfin, il prend ce facteur en compte dans la notation qu’il fait de la caisse, devant la réunion inter-caisse, servant à la décision de refinancement.

Les caissiers et le contrôleur sont rémunérés au résultat de la caisse : 15 à 30% selon les caisses. Pour les bonnes caisses, cette rémunération est assez incitative pour fidéliser ces personnes. Pour les caisses en difficulté ou des caisses dans des zones pauvres, la rémunération peut être insignifiante. Dans ces cas, il a aussi été décidé de fixer une rémunération minimale, équivalente à une journée de main d’œuvre agricole locale, pour maintenir la présence des caissiers et donner une chance à la caisse de se redresser. Cette décision devra être validée en AGV et en assemblée inter-caisse.

Pendant longtemps, la rémunération au résultat pour les comités et les gestionnaires a garanti une incitation positive. Plus récemment, une dérive est apparue, où pour accroître leurs revenus, les comités, en collusion avec les caissiers et le contrôleur, ont décidé de prendre des risques importants, en octroyant des gros crédits à des commerçants de villages voisins, voire des villes. Il apparaît, avec ces dérives et les problèmes qu’ils ont générés dans les caisses, qu’il est important d’une part, de fixer des plafonds à cette rémunération, et d’autre part, d’introduire d’autres éléments d’évaluation des performances que les résultats financiers de la caisse.

5. Le contrôle

Le dispositif de contrôle des CVECA est dans ses principes, un des systèmes les plus complets possibles, pour une IMF à gestion décentralisée.

A la base, un premier contrôle est effectué par le comité de gestion et par le contrôleur interne à la caisse. L’Union se dote d’un système de contrôle croisé, effectué par des contrôleurs villageois agréés par l’Union, formés par le Service Commun et qui rendent compte à l’Union. Le troisième niveau de contrôle est effectué par le Service Commun, qui peut être considéré comme un niveau « interne-externe ». Le réseau est audité annuellement par un cabinet d’expertise comptable, à la demande de la BNDA, conditionnant le refinancement.

Enfin, le Ministère des Finances supervise le réseau sur pièce (à partir de l’envoi des états financiers) et sur site (mission de supervision récente, sur le terrain).

La seule faille qui puisse s’introduire se situe sur la qualité des deux premiers niveaux de contrôle, c’est à dire du contrôleur interne à la caisse et le contrôle croisé, qui peuvent être déficients lorsque les niveaux de scolarisation de la zone sont trop faibles. Dans ces cas, le seul contrôle semestriel du Service Commun, après l’institutionnalisation, apparaît comme insuffisant pour sécuriser le système.
2.2. LE PROJET DE PROMOTION DU PETIT CREDIT RURAL AU BURKINA-FASO

Avant propos


Une première analyse dans ce sens a été tentée en 2001. L’analyse de la gouvernance du PPPCR qui fait l’objet de la présente étude procède de ce premier travail, mais a été enrichie par la confrontation de points de vue. Une analyse plus globale reste un objectif pour le CIRAD.

2.2.1. Contexte et historique du PPPCR

De la création en 1988 à la faillite en 1999 : 11 ans de développement d’une expérience de « crédit direct » aux femmes en milieu sahélien

Le PPPCR a été initié en 1988, dans la région sahélienne du Yatenga. Il s’est progressivement développé sur quatre, puis six provinces du Burkina. Quatre phases peuvent être distinguées dans son évolution.


L’idée qui aboutit à la création du PPPCR est née entre 1986-1988, dans le cadre des travaux d’une équipe de recherche –développement INERA-CIRAD, portant sur la gestion de terroir des zones sahéliennes. Pendant les décennies 70 et 80, ces zones ont connu des sécheresses successives sévères qui ont conduit à la destruction de la plus grande partie des troupeaux, et à une modification profonde des équilibres sociaux et économiques traditionnels. Les éleveurs, fortement appauvris, se sont progressivement sédentarisés, alors que les agriculteurs intégraient l’élevage dans leur système de production. Les résultats de la recherche montraient que dans ce contexte de grande pauvreté et de décapitalisation, les populations, et particulièrement les nouveaux acteurs économiques dont la déstructuration des sociétés locales favorisait l’émergence (femmes et jeunes), développayaient des stratégies de recapitalisation assez largement fondées sur la diversification vers des activités non agricoles, et que l’une des contraintes majeures de leur développement n’était pas tant technique que financière, par manque d’accès au capital. A cette période, l’accès au système financier

Si cette phase expérimentale a été positive en terme d’élaboration d’un « modèle de système financier », elle n’a pas été exempte de problèmes institutionnels : dès sa création, le PPPCR a eu à affronter des crises institutionnelles sévères : désolidarisation de l’INERA, conflits internes du CIRAD sur la pertinence d’un investissement dans ce champ de recherche, etc.


Au cours de la première phase, le PPPCR a été développé sur quatre provinces, deux provinces sahéliennes (Yatenga et Soum), deux provinces soudano-sahéliennes (Ganzourgou et Tapoa). Ce dispositif géographique très éclaté correspondait à la fois à la volonté de mutualiser le risque agro-climatique, mais aussi d’accompagner les actions de développement rural de la CFD (Projets de Développement Rural Intégrés Yatenga, Ganzourgou, Tapoa et Hydraulique du Soum).

Cette période a été marquée par une première phase de croissance du portefeuille de crédit et la consolidation des procédures de crédit ; ces dernières restaient cependant à ce stade largement « orales », sans manuel de procédures formalisé pour les agents de crédit. Cette période a été également marquée par un problème de détournement de fonds dans la province de la Tapoa. Les soupçons pesant sur un membre fondateur du projet ont divisé l’équipe. Aucune sanction n’a été prise, contribuant sans doute à faire naître un sentiment d’impunité dans le projet, et dans le groupe fondateur.

Dans l’optique d’une pérennisation, le projet a été d’emblée adossé à la CNCA, qui en a assuré la maîtrise d’ouvrage. Le montant financier reposait sur une ligne de crédit administrée par la CNCA, cédée au projet à un taux de 11% - puis, ultérieurement de 9% -. Le fonctionnement du projet est financé par la CFD à travers une subvention d’équilibre annuelle.

Une ONG, Sahel Action, a été créée par le personnel de l’équipe de recherche – développement, avec l’appui du CIRAD et de la CFD, pour être l’opérateur du projet, le CIRAD continuant à en assurer l’assistance technique. A la fin de cette phase, la tutelle du projet a été confiée à un Comité de Pilotage, créé à la suite du conflit entre Sahel Action et une nouvelle Secrétaire Générale, proposée par la CNCA.

Pendant la première phase, malgré des crises ponctuelles d’impayés dans certains villages – qui n’ont pas laissé de traces comptables –, les taux de remboursement du crédit ont été estimés globalement satisfaisants, contribuant à accréditer l’objectif fondateur du projet, démontrer que l’on pouvait faire du crédit aux pauvres. Un effort important de recherche portant sur l’analyse économique du milieu (diagnostics des besoins, économie des ménages, dynamiques méso-économiques) et sur l’interaction entre le projet et le milieu (analyse d’impact, études liens entre marché financier, marché du bétail et des céréales, etc.), a été développé pendant cette période, et a influencé la conception et la consolidation du « modèle » de système financier (choix des produits proposés, modalités de crédit, mode de sélection des clients, etc.).

L’énergie du projet et de ses équipes a été concentrée à cette période sur l’articulation du système financier avec son milieu : dialogue avec les clientes, produits et procédures conçues dans ce sens, travail des agents concentré sur cet objectif, croissance lente pour maintenir cet objectif, recrutement du personnel sur des critères de connaissance du milieu plus que de niveau de formation ou de compétences financières, activités de recherche étroitement intégrées et prises en compte dans le développement du projet.
L'évaluation de cette deuxième phase, réalisée en 1996 par la CFD mettait en exergue l’augmentation importante des performances du projet, qui permettait d’envisager l’équilibre financier à moyen terme : augmentation du portefeuille de crédit (multiplié par six entre 1993 et 1995), amélioration de la productivité du travail (volume de crédit octroyé/agent multiplié par 4), taux de remboursement redevenus satisfaisants après une crise en 1993, amélioration des résultats financiers, etc.

Evolution des principaux indicateurs du PPPCR entre 1990 et 1996

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Nbrcrédits octroyés</td>
<td>781</td>
<td>4122</td>
<td>3890</td>
<td>6 758</td>
<td>14 271</td>
<td>26 675</td>
<td>33 948</td>
</tr>
<tr>
<td>Nbревillages</td>
<td>17</td>
<td>58</td>
<td>99</td>
<td>153</td>
<td>178</td>
<td>256</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Montant crédit octroyé (MFCA)</td>
<td>10.5</td>
<td>33</td>
<td>95.0</td>
<td>131.6</td>
<td>352.2</td>
<td>789.9</td>
<td>1090.9</td>
</tr>
<tr>
<td>Montant moyen du crédit (FCA)</td>
<td>24 430</td>
<td>19 478</td>
<td>24 680</td>
<td>29 613</td>
<td>32 134</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Nbрев agents de crédit</td>
<td>15</td>
<td>18</td>
<td>27</td>
<td>31</td>
<td>40</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Montant moyen crédit octroyé/agent (MFCA)</td>
<td>6.3</td>
<td>7.3</td>
<td>13.0</td>
<td>25.4</td>
<td>27.2</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Nbрев de crédits gérés/agent</td>
<td>259</td>
<td>375</td>
<td>529</td>
<td>860</td>
<td>849</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Taux de recouvrement</td>
<td>98.2</td>
<td>97.8</td>
<td>97.4</td>
<td>99.0</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Sources : rapports PPPCR

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>1993</th>
<th>1994</th>
<th>1995</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Marge bancaire (MFCA)</td>
<td>5.4</td>
<td>16.9</td>
<td>55.3</td>
</tr>
<tr>
<td>%couverture charges/produits</td>
<td>21%</td>
<td>35%</td>
<td>45%</td>
</tr>
<tr>
<td>Résultat hors subvention</td>
<td>-95.1</td>
<td>-177.6</td>
<td>-85.0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

L’évaluation confirmait l’intérêt du projet et se prononçait en faveur d’une troisième phase qui devait permettre d’atteindre l’équilibre financier et de finaliser l’institutionnalisation du PPPCR.

A l’issue de la 2ème phase, une évaluation positive, mais des points de fragilité importants

Même si les résultats des évaluations et des audits externes effectués à l’issue de la deuxième phase étaient globalement positifs (Horus, 1995 ; Kessler, 1996), le PPPCR de 1996 restait fragile à plusieurs points de vue :

- Les débats sur le choix du modèle de développement (centralisation/décentralisation, rythme de croissance et d’accès à l’équilibre financier, etc.), sur les modalités de la professionnalisation et sur l’institutionnalisation ont profondément divisé le personnel du projet, l’assistance technique et les organes de tutelle du projet (instances composant le comité de pilotage) ; il en résultait en fin de deuxième phase, une cohésion très superficielle de l’ensemble du projet ;
qui étaient en fait des détournements de crédit par des responsables de comité de crédit ou de groupe de caution solidaire. Dans les cas avérés de détournements, mais aussi dans certaines situations de retards aggravés de remboursement, le projet a eu recours à la force publique.

Dès la révélation de la crise, une forte tension s’est instaurée au sein du Comité de Pilotage : l’ONG Sahel Action, opérateur du projet, a d’abord accepté les modalités de « redressement de la situation » proposées, puis, peu de temps après, s’y est opposée. Cette tension au sein de l’organe de tutelle du projet s’est accentuée au fil des mois, et a été portée à son paroxysme quand Sahel Action a appelé les clients PPPCR au non-remboursement, par des communiqués radio-diffusés. Cette tension s’est instaurée aussi au sein du personnel du projet, divisé entre les partisans du « redressement » et ceux qui s’y opposaient. Les opposants, assez largement des « anciens » du projet, membres de Sahel Action, estimaient que le redressement était décrédibilisée aux yeux du Comité de Pilotage, d’une part par le fait que le projet ne pouvait être objectivement assaini sans un recouvrement large des impayés, d’autre part parce que certains des opposants étaient soupçonnés de détournements.

Sans perspective d’un leadership national capable de porter le projet, avec des difficultés dans les provinces sahéliennes s’aggravant, le Comité de Pilotage a fermé le projet en avril 1999.

2.2.2. Analyse du PPPCR sous l’angle de la gouvernance

1. Typologie : qui a le pouvoir de décision ?

Qui est propriétaire ?

Le PPPCR est resté au stade projet : il appartenait donc juridiquement aux institutions qui ont apporté les fonds : la CFD/AFD et la CNCA.

La question de la propriété et plus largement de la forme juridique que prendrait le PPPCR institutionnalisé a fait l’objet de plusieurs années de débats.

Les débats sur la forme juridique de l’institutionnalisation du PPPCR ont été importants au sein du projet à partir de 1993, et ont rapidement cristallisé les divergences de « vision » au sein du PPPCR. Le cadre légal de la Loi Parmec qui a été progressivement mis en place pendant cette période, n’offrait pas de solution « toute faite » pour un système financier de type PPPCR. L’hypothèse d’une transformation en système d’inspiration mutualiste, a été écartée par le projet en 1994, sur la base d’une étude menée par un sociologue burkinabé qui montrait que les femmes bénéficiaires étaient avant tout motivées par l’accès au crédit, mais ne souhaitaient pas s’investir dans la gestion du système financier. L’option initiale de décentralisation du projet en quatre institutions provinciales regroupées dans le cadre d’une fondation, et appuyées par un service commun, a été écartée, notamment par l’absence de statut juridique des fondations au Burkina Faso. C’est finalement un statut de société par capitaux, éventuellement associé à une ONG de développement prenant en charge sur un mode subventionné toutes les zones qui n’auraient pas encore atteint l’équilibre financier, qui a été retenu en 1996, et qui devait être mis en œuvre pendant la troisième phase du projet (1997-2001). Quatre types d’actionnaires étaient pressentis pour participer au capital : la
Figure 1 : organigramme des différentes structures impliquées dans le système

**STRUCTURE d'APPUI**

Cirad-SAR  
Appui technique à la  
Direction, au Réseau et à la  
Formation  
Recherche  
d'accompagnement  
Suivi-évaluation

**STRUCTURE DE FINANCEMENT**

CFD : bailleurs de fonds apportant des subventions d'équilibre  
CNCA : Instance Nationale de Tutelle, prêtant les capitaux  
Compétence bancaire /Fonction d'audit

---

**STRUCTURE INSTITUTIONNELLE**

SAHELE ACTION : support institutionnel de financement  
PPPCR : opérateur de terrain pour la CNCA  
(sous traitance)  
AGENTS VILLAGEOIS

**STRUCTURE VILLAGEOISE**

Villages  
(ou secteurs urbains)  
Quartiers  
Comité villageois  
(2 représentants par quartier)  
Responsable de quartier  
Groupe de caution solidaire  
Individu
La réalité du pouvoir de décision

Le pouvoir de décision réel a évolué au cours de la vie du projet. Trois périodes peuvent être distinguées :

- Phase expérimentale : pouvoir décentralisé ou « gestion clanique » ?

La période expérimentale du PPPCR a été ancrée dans une vision « développementaliste » qui a été longtemps identifiée comme un point fort du système (Rapport Falgon, 1993) : outil de promotion des populations défavorisées, démontrant qu’il était possible faire du crédit au pauvres, priorité donnée à l’adaptation du système financier au milieu, effort pour associer les bénéficiaires à l’élaboration du système financier, style d’organisation interne mettant l’accent sur la participation et la responsabilisation du personnel, peu de principe hiérarchique, perspectives d’auto-promotion professionnelle données à un groupe de personnes marginalisées dans le monde du travail burkinabé par un niveau de formation initiale faible, etc.

Les conditions d’émergence du projet (expérimentation d’une innovation au profit de populations défavorisées, mais aussi conflits avec des acteurs de la société civile (Six S), de la recherche) ont soudé une petite équipe largement marquée par des liens familiaux. Elles ont contribué à créer une culture propre au projet, marquée par des contradictions puissantes : une volonté d’écoute des populations et des dynamiques locales, mais aussi une difficulté d’ouverture à l’extérieur, un repli soupçonneux face à tout ce qui pouvait remettre en cause la démarche fondatrice. Les agents de crédits et responsables du PPPCR de cette époque devenaient des intermédiaires sociaux et des pivots du système de relations entre le PPPCR et les autorités coutumières et locales, qu’ils tenaient cependant à distance.

- Phase de consolidation et début de croissance : des divergences de « vision » entre les différents partenaires

Dès la première phase du projet, l’approche « développementaliste » est confrontée à une autre « vision », celle d’un PPPCR institution financier à pérenniser, à professionnaliser, à rationaliser. Cette seconde vision, qui s’inscrit en cohérence avec l’évolution de la microfinance, est portée au début par la CNCA, des cadres et des agents nouvellement recrutés du PPPCR, et une partie de l’assistance technique puis plus tardivement et progressivement par la CFD. Elle conduit à un choix de centralisation de l’organisation. C’est elle qui sera retenue au fil de la seconde phase et qui guidera la croissance et l’évolution des procédures internes du PPPCR.

---

1 Refus de l’INERA de suivre l’évolution de l’équipe de Recherche-Développement dans son évolution de recherche action dans le micro financement, conflit au sein du CIRAD sur les modalités de gestion de cette évolution
2. Grille d’analyse : Comment s’exerce le pouvoir ?

1. Visions stratégiques et prévisions

Le conflit de vision au sein du PPPCR n’a jamais été clairement tranché. Chacune des institutions participant au dispositif PPPCR a connu des fluctuations importantes de son implication (lassitude de la CNCA, sa volonté de jeter le gant (en 1993, en 1995) ; divisions internes du CIRAD ; états d’âme de Sahel Action ; implication différente de l’AFD selon la personnalité de ses représentants, etc.). On peut poser l’hypothèse que le PPPCR a achoppé sur le fait qu’aucune stratégie n’a été complètement mise en place, mais que l’on est toujours resté dans le mi chemin.

2. Le système d’information : préparer les décisions et alimenter le contrôle

L’information sur les crédits est collectée au niveau du comité de crédit par l’agent de crédit, puis centralisée à l’Unité provinciale qui en assure la vérification et la transmet à l’Unité Centrale. C’est au niveau de l’Unité Centrale qu’est réalisée la saisie informatique des données et leur rapprochement avec la comptabilité. C’est également à ce niveau qu’est réalisée la gestion de l’épargne obligatoire des groupes de caution solidaire (fonds villageois).

La saisie informatique a été dans un premier temps réalisée avec différentes versions du logiciel Crédis. Ce dernier n’étant pas généralisé à l’ensemble des Comités de Crédit du projet, ne permettant pas une comparaison avec les données comptables, a été relayé ensuite par une base de données sur tableur qui agrégeait les informations fournies par les agents de crédit via les UP.

Un système d’information défaillant face à la croissance

La défaillance du système d’information a largement contribué à la crise du PPPCR et à la défaillance de sa gouvernance.

Le système d’information mis en place par le CIRAD s’est avéré à la fois dépassé par la croissance et structurellement défaillant dans la mesure où le suivi des crédits effectué ne pouvait être rapproché avec la comptabilité. Pendant la première phase, un logiciel de gestion des crédits (Crédis 1) avait été conçu spécifiquement pour le PPPCR. Il avait donné relative satisfaction dans les quelques Comités de Crédit où il était utilisé, mais s’était avéré très rapidement dépassé par le volume des crédits à gérer dès le début de la seconde phase et son doublement du circuit de l’information par rapport à la comptabilité. Une seconde version a été mise en chantier selon les mêmes modalités, mais n’a jamais abouti à un produit fini satisfaisant. Un système de suivi des crédits « alternatif », sur tableur, a été élaboré par la Direction du projet.

Deux causes se conjuguent à l’origine de cet échec : la difficulté technique d’informatiser les systèmes de crédit direct à caution solidaire (petits crédits individuels, avec beaucoup d’opérations comptables, forte dispersion), et un mode de gestion par le CIRAD inadapté à la phase de croissance.

La question du système d’information est épineuse en matière de microfinance, un certain nombre d’échecs l’attestent. Parmi l’ensemble des SFD, les systèmes de crédit direct à caution
3. Le mode de prise de décision

Répétons ici l'hypothèse formulée plus haut : pendant toute la durée de vie du PPPCR et particulièrement dans les dernières phases, le pouvoir n’a finalement jamais été clairement assumé, ni par une institution, ni par une option stratégique, faute de décision « tranchée ».

**Une répartition des responsabilités et des tâches mal définie entre projet, opérateur, assistance technique et « base arrière » CIRAD**


De même, la définition des responsabilités de la base arrière CIRAD n’a jamais été claire : appui ? contrôle ? recherche ?. Jusqu’en 1994, l’équipe microfinance du CIRAD était réduite aux expatriés en poste au Burkina, appuyés par de nombreux stagiaires. Il n’y avait donc pas de « base arrière CIRAD » en mesure d’apporter un appui, et peu de capacité de contrôle de la gestion du projet. La représentation du CIRAD au Comité de Pilotage était assurée par le Délégué CIRAD au Burkina, peu familiarisé avec ce secteur nouveau qu’était la microfinance. En fin 1994, l’équipe financement rural du CIRAD a été renforcée, par le recrutement à Montpellier, à mi-temps, puis l’année suivante à plein temps, d’une économiste rurale généraliste (l’un des auteurs de ce document de travail), qui a dû d’abord se former en matière de microfinance, et n’a commencé à être opérationnelle qu’à partir de 1996. Ses fonctions étaient centrées sur la recherche, mais comprenaient le suivi du PPPCR. Son manque d’expérience initial en matière de microfinance, puis la distance avec le terrain, ont pu contribuer à une analyse trop superficielle de la situation du PPPCR.

4. La mise en œuvre : capacité d’exécution des décisions stratégiques et opérationnelles

➢ La gestion des compétences

**La fonction de formation n’a pas suivi la croissance**

Le projet n’a été doté d’un plan de formation qu’en 1996, mais disposait d’un responsable de formation burkinabé dès 1994, appuyé jusqu’en 1995 par un assistant technique CIRAD. La formation des agents à leur métier était assurée en interne par les cadres du projet, à travers une combinaison de formations en salle et de stages d’apprentissage auprès d’anciens sur le terrain. Des modules de formation étaient formalisés. La formation des cadres a été complétée ponctuellement, à l’extérieur, pendant la seconde phase (SYDEC, quelques formations spécialisées).

La croissance et son rythme rapide ont renforcé les exigences de gestion, face auxquelles le personnel du projet, agents de base, mais aussi cadres, étaient insuffisamment armés. A la base, les agents « anciens » recrutés au début du PPPCR, avec une bonne connaissance du
« idéologiques », partagées par les différents partenaires 1 (promouvoir les structures de la société civile, mettre d’emblée en situation de responsabilité une structure nationale tirant sa légitimité de l’action) et de contingences juridico-institutionnelles (le CIRAD ne pouvait pas, juridiquement, assurer le mandat d’opérateur). Le problème de ce choix, novateur à cette période, est que les institutions partenaires ne sont pas ultérieurement données les moyens de conforter la structure ainsi créée, en lui permettant d’acquérir les compétences nécessaires à l’exercice de son mandat. Les membres de l’ONG avaient une bonne connaissance du milieu dans lequel ils intervenaient, ainsi que des compétences diverses en matière de recherche et de techniques de développement rural. Ils avaient peu d’expérience en matière de mise en œuvre de projet de développement, pas de compétences en gestion ni évidemment, de compétences en systèmes de financement rural (le métier de la microfinance commençait tout juste à émerger).

Peu de dispositions ont été prises tout au long de la vie du projet pour faire acquérir à l’ONG les compétences nécessaires à l’exercice d’un mandat d’opérateur de système de microfinance. De son côté, l’ONG n’a pas formulé de demande sur ce point. Une part importante des défaillances ultérieures de la gouvernance résulte de ce manque de compétences, et du fait qu’aucune des institutions qui ont accompagné le processus ne s’est réellement préoccupée de les lui faire acquérir (à l’exception d’un cadre du CIRAD, Jacques Faye, mais sans succès).

**Le manque de formation, une source de défaillance de la gouvernance du PPPCR.**

**Au niveau de l’ONG opérateur**

L’ONG en tant que telle n’a pas bénéficié de formation. Certains de ses membres en ont bénéficié au titre de salariés du PPPCR. Il est évident qu’au regard de son niveau de compétences techniques initial et de ses faibles capacités organisationnelles et institutionnelles, l’ONG ne pouvait assurer efficacement son rôle d’opérateur. De plus, les seules compétences techniques en termes de microfinance dans l’ONG relevaient des salariés du PPPCR, qui se retrouvaient donc en tant que donneurs d’ordre dans l’ONG et collaborateurs dans la structure PPPCR. Cette ambivalence des statuts de ces agents fondateurs a lourdement pesé sur le PPPCR.

Pourquoi aucune offre de formation n’a-t-elle été faite à Sahel Action ? Pourquoi l’ONG n’a t-elle pas, en tant qu’opérateur, exigé des formations ?

Il est impossible de penser que les besoins de formation n’étaient pas, de part et d’autre, au moins pressentis, à défaut d’être clairement identifiés. L’autosatisfaction était-elle telle que les besoins de formation n’étaient pas identifiés ? Ou bien au contraire, l’ONG, ou certains de ses membres, se sentaient-ils si fragiles qu’ils n’étaient pas en mesure d’exposer aux autres partenaires cette vulnérabilité et cette incapacité à assurer les tâches qui leur étaient confiées ? Les promoteurs du projet et de Sahel Action n’ont-ils d’emblée pas eu confiance dans le montage, la structure et les individus qu’ils venaient de promouvoir ? Les relations interpersonnelles se sont-elles compliquées et dégradées si vite qu’elles ont bloqué toute initiative de formation ? N’existait-il pas d’offre de formation adaptée ? Une éventuelle consolidation institutionnelle de Sahel Action était-elle dérangeante ?

---

1 En dehors de la CNCA, qui voyait mal comment « un groupe de bergers » allait pouvoir gérer un système financier
La croissance a renforcé les problèmes de gouvernance

Pourquoi le choix de la croissance ?

Le choix de la croissance s’est imposé progressivement au sein du PPPCR au début de la seconde phase du projet (1993), quand les préoccupations d’équilibre et de pérennisation financières ont été formalisées. Le « modèle » adopté, un système de crédit direct à caution solidaire, à gestion centralisée, et reposant fortement sur le travail salarié, générant dans le contexte sahélien à faible densité de population, des coûts de transaction élevés. La recherche de l’équilibre financier a été fondée sur une combinaison d’options : réduire les charges, augmenter la productivité du travail par agent, augmenter la surface du système financier pour mieux en amortir les frais fixes. Dans cette stratégie, la croissance est apparue très vite comme le moyen le plus efficace d’atteindre l’équilibre financier (la réduction des charges était limitée par les conditions objectives du travail (frais de déplacement importants (villages éloignés, impossibilité de faire les déplacements en vélo du fait des distances et des conditions routières), niveaux de salaire élevés – par comparaison aux salaires asiatiques du modèle de référence Grameen Bank\(^1\) ). Les simulations réalisées en fin de 2\(\text{ème}\) phase (Horus, 1995) confirmaient ce fait, et inscrivaient la phase suivante dans les mêmes perspectives de croissance.

Cependant, au-delà de cette raison structurelle liée au « modèle » PPPCR, d’autres facteurs ont conforté ce choix et pesé sur le rythme de la croissance :
- les bons résultats obtenus en fin de première et en début de seconde phase, la stimulation par une croissance de la demande (des villages, des groupes de femmes venant démarcher le projet, etc.), la construction progressive d’une image médiatisée de « joyau de la microfinance » ont conduit à une « euphorie de croissance » partagée par l’ensemble des partenaires,
- dans le contexte de foisonnement de l’innovation en matière de microfinance de cette période, la croissance était un enjeu méthodologique : il fallait démontrer que le stade expérimental pouvait être franchi et que le « modèle PPPCR » était viable à une « échelle significative pour le développement »
- avec le développement de la microfinance au Burkina, la concurrence entre SFD s’est intensifiée et a stimulé des stratégies d’occupation du territoire ; celles-ci ont été renforcées par le fait que la concurrence entre SFD intégrant diversement les préoccupations de pérennisation, était souvent déloyale et occuper un territoire avant les autres devenait aussi dans ces cas là une mesure jugée salutaire pour limiter les problèmes à venir (les « mauvais crédits chassant les bons, les problèmes de cavalerie entre SFD, etc.);
- une taille plus importante pouvait conforter la capacité de négociation institutionnelle et financière du PPPCR (ses ressources étant issues du marché financier, c’était là un argument de poids qui pouvait influer sur les taux d’intérêt par exemple ; de même, dans l’épineuse négociation sur la reconnaissance juridique dans le cadre de la loi PARMEC, plus le SFD était important en taille, plus il devenait difficile de l’écartier).

Comme la centralisation, la croissance a renforcé le poids des tâches de gestion de l’Unité Centrale. Comme celle-ci était insuffisamment dotée en ressources humaines, en compétences, et en outils adaptés pour gérer cette croissance, il en a résulté une prise de

\(^1\) L’affirmation est ici à nuancer : si les salaires consentis au sein du PPPCR étaient effectivement plus élevés que les salaires du modèle asiatique de la Grameen Bank, ils étaient par contre, relativement faibles, comparés aux salaires donnés dans les IMF mutualistes d’Afrique de l’Ouest : l’étude AFD / Coquart (1998) montre que les salaires du PPPCR étaient en moyenne 1, 85 fois moins élevés que ceux de la FECECAM, et 1, 6 fois plus bas que ceux du Crédit Mutuel du Sénégal.
**Le choix de recruter des agents dans le milieu a eu des incidences paradoxaux**

Beaucoup d'agents de crédit se sont coupés du milieu, par surcharge de travail, mais aussi par stratégie complexe d’existence sociale dans le milieu. Sans légitimité particulière (pourquoi eux et pas d’autres, qui n’avaient pas plus qu’eux fait des études, ils devaient sans doute des gages à cette société locale). Ils ont commencé à cacher des non remboursements (par honte dans le dispositif PPCR, mais aussi pour ne pas se couper de leur seule justification sociale par rapport à ces communautés rurales : celle d’être le pourvoyeur de crédit). Certains ont ensuite dérapé en détournant des crédits, sur la base des pratiques développées pour cacher les impayés. La majorité des responsables d’UP ont été incapables de suivre et de comprendre cette dynamique, voire l’ont utilisée dans des perspectives de stratégie personnelle.

**Moyens de développement et d'entretien de la culture d'entreprise**

Le « conflit de vision », latent au sein du projet, la fragilisation induite par la croissance et la centralisation donnaient une acuité forte à la question de la « culture d’entreprise ». Divers moyens ont été mobilisés pour la développer :
- Incitations positives : rémunération liées aux résultats (taille et qualité du portefeuille en particulier) ;
- Séminaires et formations.


**5. Le système de contrôle et les sonnettes d’alarme**

➤ **Un système de contrôle défaillant**

Plus encore que le système d’information et de gestion, c’est le système de contrôle qui s’est avéré défaillant au sein du PPCR.

Le service de contrôle interne n’a été créé qu’en 1995 au sein du projet. Deux raisons majeures peuvent expliquer cette création tardive. Dans la « vision développementaliste » qui a sous-tendu les deux premières étapes de développement du projet, la confiance était un des concepts clé qui fondait la démarche : confiance du projet en ses « clientes pauvres », confiance des femmes en un projet durable, confiance entre les femmes d’un même groupe solidaire, et aussi, au sein du projet, confiance entre les membres d’une équipe soudée autour des mêmes objectifs et philosophie d’action. Dans ce contexte initial, le contrôle ne faisait tout bonnement pas partie de la « culture du projet » et en évoquer la nécessité était perçu comme une remise en cause des valeurs humanistes et des personnes qui portaient le projet, et une « dérive grave vers les logiques bancaires », sujets de dérision à l’époque au sein du projet. Cette position s’est assouplie à mesure que le projet et les équipes grandissaient, mais il en restera jusqu’à la fin des traces dans les comportements et dans les conflits qui ont jalonné la vie du projet. La seconde raison qui a contribué à la création tardive du service de contrôle est lié à la spécificité du système financier à caution solidaire et à la difficulté
Les clientes n’étant pas associées à la gestion du projet, ont très rarement joué le rôle de « sonnettes d’alarme ». Très peu de plaintes spontanées ont été enregistrées par rapport aux agents indélicats (ce n’est souvent qu’à la fin, quand un agent masquait un détournement sous une étiquette d’impayé les mettant directement en cause, que les femmes ont réagi). De même, les indelicatesses des clientes ont été rarement dénoncées par leurs consœurs, et dans nombre de cas, la caution solidaire a joué « à l’envers » - solidarité pour le non remboursement ou la dissimulation de détournements.

L’assistance technique a signalé des impayés dès 1996, mais, faute d’outils techniques adaptés, en en sous estimant la portée. De même, les difficultés de gouvernance étaient, pour une large part, clairement identifiées, mais sans doute là aussi, leur portée était sous estimée. La perception et l’interprétation des problèmes étaient faites à travers le prisme d’une « croissance en cours de réussite et d’un équilibre financier en bonne voie », que les évaluations avaient contribué à promouvoir. La proximité et le dialogue qui existaient entre l’assistance technique, l’AFD et la CNCA étaient, par ailleurs, un facteur rassurant.

Dans l’environnement du PPPCR

L’ONG Sahel Action, opérateur du projet, ne disposait pas en interne des compétences de gestion nécessaires pour assurer un contrôle du PPPCR. Par ailleurs, les conflits internes limitaient la cohésion de l’ONG et les conflits de vision avec les autres partenaires ne favorisaient pas le dialogue. De plus, le PPPCR étant resté l’élément principal du portefeuille d’activité de l’ONG, il représentait un enjeu institutionnel, économique et financier majeur, dont l’ampleur a paralysé l’ONG.

Le contrôle externe, effectué par des cabinets nationaux, était défaillant.

Les évaluations effectuées par le bailleur de fonds, et le contrôle de la CNCA sur l’utilisation de ses ressources, n’ont pas mis à jour les problèmes.

La « base arrière CIRAD » s’est avérée une sonnette d’alarme peu efficace. Le manque de compétences bancaires et comptables était un handicap évident, mais pas forcément clairement identifié, ni par les individus, ni par l’institution. Par ailleurs, le problème se posait aussi en termes d’accès à l’information. Celle-ci était obtenue par trois sources : les documents de projet diffusés au Comité de Pilotage, les échanges avec l’assistance technique, les missions auprès du PPPCR. Ces dernières ont toujours été limitées en temps et les plus approfondies ont été des missions ayant un statut d’appui à la recherche. Ce type de mission ne justifiait pas l’accès à la comptabilité du projet. Des messages d’alarme portant sur les risques de la croissance, diffusés dans ce cadre (mission d’appui au Plan de recherche pour la troisième phase en 1996) ont été très mal reçus par le projet, et ignorés par les autres partenaires, tout comme d’ailleurs par la hiérarchie CIRAD. Faute de pouvoir l’étayer de données chiffrées et avérées, l’effort d’alarme n’a pas été poursuivi.

6. Gestion/impact des crises

La crise de 1997 a paralysé la structure de gouvernance du PPPCR

Le Comité de Pilotage a été impuissant face à la crise. Faute d’information et de proximité avec le terrain, il ne l’a pas anticipé. Une fois révélée, la crise a ranimé les tensions internes et les conflits de vision entre Sahel Action et les autres partenaires. Aucun consensus n’a pu être
PPP CR, l'équilibre financier pouvait être obtenu pour l'ensemble des provinces à l'horizon 2004/2005 (c'est à dire quinze ans après le démarrage du projet), moyennant une expansion forte du projet sur de nouvelles provinces, moins défavorisées.

La difficulté d'atteindre l'équilibre financier pour ce type de projet est liée à :
- des charges élevées, difficiles à limiter (coûts de transaction, coût de la ressource, coût de l'information, coût de la formation);
- une productivité du travail dont la progression trouve ses limites dans la structure du projet;
- l'option d'une structure centralisée.

Revenons brièvement sur ce dernier élément, les deux premiers ayant été traités plus haut. L'incidence de ce choix de centralisation mériterait d'être analysée en profondeur tant du point de vue financier qu'institutionnel. Les simulations effectuées en 1996 pour préparer la troisième phase montrent que la centralisation a une incidence notable sur l'équilibre financier. Dans les scénarios d'évolution du projet, la plupart des indicateurs financiers sont meilleurs dans l'hypothèse décentralisée que dans le dispositif centralisé. L'option de centralisation, pour être viable, supposait une extension forte du dispositif et des encours de crédit, permettant de rentabiliser les services de l'unité centrale sur une base plus large.

Cependant, l'évolution ultérieure du projet et le niveau de compétences de gestion des responsables provinciaux, conduit à s'interroger sur l'éventuelle viabilité qu'aurait pu avoir un dispositif décentralisé, et les efforts importants de formation que cela aurait demandé.

Une offre limitée au petit crédit de court terme pour les femmes, insuffisamment adaptée à la demande

Bien que composée d'une grande diversité de produits (crédit hebdomadaire, crédit embouche, crédit céréales, crédits expérimentaux à des filières spécifiques (maraîchage, forgeron, bouchers, mécaniciens,…), l'offre du PPPCR est restée concentrée sur le petit crédit aux femmes, qui ne répondait que partiellement à la complexité de la demande. Les analyses d'impact (Colliot et Nguyen, 1992, 1993), (Nguyen, Wampfler, Benoit-Cattin, et al, 1998), (Marzin, 2002) montrent que ce crédit pouvait avoir une incidence positive sur la trésorerie des femmes, le lissage de leur consommation, leur capacité à faire face aux chocs économiques, mais n'a qu'un impact limité sur l'accumulation des ménages.

- Le petit crédit ne permet pas de répondre aux besoins d'investissement des femmes ; moins fréquemment exprimés que les besoins de trésorerie, ces besoins d'investissement existaient cependant (charrettes, matériel de transformation, matériel de transport, etc.) notamment au niveau qui ont développé avec succès des activités économiques atteignant, au bout de quelques années, une dimension de micro entreprises. Le PPPCR a tenté de répondre à ces demandes en augmentant les plafonds de crédit jusqu'à 200 000 FCFA. Cependant de tels crédits se sont avérés difficiles à gérer dans le cadre de la structure du PPPCR et ont posé différents problèmes (procédure d'évaluation de la qualité du dossier de crédit, difficulté de faire jouer la caution solidaire, modification des procédures et de la nature du travail de l'agent, etc.). Pressentant les difficultés et le changement de « métier » que cela aurait représenté, le projet a différé pendant toute la seconde phase une expérimentation de crédit aux petites entreprises, pour lequel une demande était pourtant régulièrement exprimée. Cette expérimentation avait été prévue dans une structure autonome par rapport au projet dans la troisième phase.
productrices baissent leurs prix, ce qui conduit à une réduction des marges bénéficiaires et de la rentabilité globale de l’activité. À terme, la rentabilité de l’activité financée à crédit peut être remise en cause, engendrant des situations d’impayés et d’endettement.

Face à ces situations, les femmes développent différents types de stratégies : retrait de l’activité, partiel ou permanent ; tentatives de diversification d’activités locales, mais limitées là aussi par l’étroitesse du marché ; tentatives d’investir dans des activités rentables traditionnellement conduites par les hommes (exemple du commerce de bétail) qui réagissent mal à cette concurrence et mettent alors en œuvre les freins sociaux dont ils disposent ; tentative de conquérir des marchés extérieurs, qui impliquent des déplacements souvent importants (les problèmes sont ici nombreux : peu de femmes ont large autonomie de déplacement dans les sociétés sahéliennes ; ces déplacements impliquent des moyens de transport (collectifs, ce qui renchérit les coûts de fonctionnement de l’activité, ou individuel, ce qui suppose un investissement qu’il faut financer et dont le coût est souvent sans rapport avec la rentabilité de l’activité, et n’est que rarement finançable à crédit, etc.).

Face à l’incidence de la saturation des marchés, le PPPCR a développé différentes stratégies :
- choix des villages ayant un niveau d’activités économiques minimum et diversifié ;
- limitation du taux de pénétration dans un village donné par des crédit tournants permettant de limiter le pourcentage des femmes disposant d’un crédit à un moment donné dans le village ;
- diversification des produits de crédit ;
- répartition des activités sur différentes provinces permettant de toucher une gamme large d’activités rurales.

Le problème étant que la plupart de ces choix ont conduit à des renchérissements des coûts de transaction qui ont pesé sur l’équilibre financier.

Un mode de gestion du risque dont la fiabilité a diminué au fil du temps

Le mode de gestion du risque adopté par le PPPCR a reposé sur quatre éléments principaux :
- un dispositif de développement éclaté entre des provinces éloignées et présentant des caractéristiques agro-climatiques contrastées : cet éclatement limite effectivement les risques, et permet une gestion souple des octrois de crédit en fonction des conditions spécifiques de chacune des zones ; la limite essentielle est ici le coût du dispositif éclaté, et la difficulté d’en assurer le suivi et la cohérence ; ces limites ont conduit à une option de dispositif centralisé ;
- un système d’information centralisé : dont on a vu les limites plus haut ;
- une connaissance fine du milieu rural par les agents de crédit : cette connaissance des clientes, des activités économiques, du fonctionnement social des villages et des communautés, permettant de repérer, de comprendre et de limiter les dysfonctionnements était l’un des fondements du projet initial. Elle a achoppé sur deux points : elle s’est atténuée au fil du développement du projet, à mesure que la recherche de l’augmentation de la productivité du travail des agents a conduit à augmenter la taille des portefeuilles de crédit des agents, limitant concomitamment le temps disponible pour le suivi des clientes ; elle a été limitée aussi par la capacité des agents de crédit à transcrire et à transmettre par l’écrit leur connaissance orale ; cette difficulté était notamment liée au faible niveau scolaire des agents recrutés par le PPPCR, au moins pendant les premières phases ; ce type de difficulté peut être contourné partiellement dans un dispositif décentralisé, où
régions dans lequel le PPPCR intervenait. Elle a produit un nombre important de travaux qui ont appuyé la phase expérimentale, puis la diversification des produits de crédit (études filières). Des analyses de l’impact économique ont été produites. La qualité globale de ces travaux n’est pas en cause et a été validée dans différentes instances scientifiques internationales. La principale lacune de ces travaux de recherche, qui apparaît aujourd’hui clairement au regard des causes de l’échec du PPPCR, est le manque d’analyse socio-anthropologiques liées au crédit. De telles approches auraient pu mettre en lumière les mécanismes sociaux et les modes de régulation à l’œuvre qui ont participé à la crise finale du PPPCR. Cette lacune du dispositif de recherche a été pointée en 1996, par la mission qui devait définir le programme de recherche d’accompagnement de la troisième phase (Wampfler, Benoit-Cattin, 1996). Outre qu’elle intervenait trop tard, cette évaluation s’est heurtée aussi à ce qui devenait déjà à cette période la conception « politiquement correcte » de ce que doit être la « recherche » dans un système de financement et qui, en gros se réduit à l’étude de marché. Seul cet aspect pouvait être pris en charge dans la troisième phase du projet, à charge des organisations de recherche d’accompagnement de trouver les ressources pour mener des « études plus universitaires ».

Conclusion

Trois types de causes semblent se conjuguer à l’origine de l’échec du PPPCR :

• la défaillance du système de gouvernance est centrale dans ces causes ;
• les problèmes techniques (système d’information et de contrôle et systèmes de gestion) qui se sont renforcés avec le changement d’échelle, y ont largement contribué ;
• l’inadaptation structurelle de ce « modèle » de système financier de crédit direct aux femmes inspiré de la Grameen Bank au contexte socio-économique sahélien et l’incapacité du projet à faire évoluer ce modèle.

La défaillance de la gouvernance constitue sans doute le facteur clé de cet échec : elle a limité la cohésion du projet et la capacité collective et individuelle des acteurs à analyser la situation, à identifier les dysfonctionnements à l’œuvre, à réagir et s’adapter. Si les causes de cette défaillance de gouvernance sont complexes, trois éléments apparaissent déterminants.

L’absence d’une institution « patron » a conduit à des montages institutionnels successifs qui n’ont jamais réellement tranché le débat sur la stratégie de développement à adopter et induit un manque de clarté dans les responsabilités des différents intervenants.

Le problème de formation est au cœur de la défaillance de la gouvernance et semble avoir été un facteur d’échec décisif : insuffisance de la formation initiale des cadres et des agents, absence de formation de l’ONG opérateur, absence de formation des femmes bénéficiaires du projet, etc.

L’insuffisance de prise en compte des structures et des formes de régulation sociales traditionnelles dans la définition du mode de gouvernance du projet a participé à son échec et à son rejet final par le milieu.

1 Les thèses de F. Rossier et de J. Marzin apportent a posteriori un éclairage de ces questions.
2.3 LE CREDIT RURAL DE GUINEE

2.3.1 Rappel historique et caracteristiques du CRG1

1. En 1987, construire une offre de credit solidaire

A la mort de Sekou Touré (1984), la Guinée Conakry se trouve dans une situation economique et financiere desastreuse. Les infrastructures (routes, communication, etc.) sont pratiquement detruites et les institutions (services de l'Etat, Justice) ne fonctionnent presque plus. Tout le secteur bancaire guineen est en faillite, il existe un ecart important entre valeur officielle de la monnaie et cours reel. Les quelques banques privees qui apparaissent a la fin des années 80 restent cantonnees a Conakry et dans deux ou trois villes de l'interieur.

C'est dans ce contexte que le Ministère du Développement Rural commande en 1987 une étude sur « le crédit agricole et le financement de l'agriculture »2. Cette étude, réalisée par l'IRAM recommande, suite à une analyse détaillée de l'environnement socioéconomique et des besoins exprimés par les populations, la mise en place d'un projet d'appui aux composantes crédit des projets de développement rural et l'expérimentation d'une approche alternative. Dans cette logique est mis en place, dès 1989, sous forme expérimentale à Koundara et à Télimélé une approche de crédit inspirée de la Grameen Bank pour répondre, d'une part, aux besoins des populations et, d'autre part, à la question de la garantie et de la viabilité. Ce projet de développement avait pour but d'octroyer des crédits aux populations économiquement défavorisées, de les amener à rembourser avec des taux d'intérêt supportables et de garantir la pérennité du système.

Suite aux résultats encourageants enregistrés, le CRG va procéder à une extension géographique et technique progressive. Avec, fin 2001, plus de 110.000 associés repartis au sein de 85 caisses locales de crédit, le CRG est devenu en novembre 2001 une institution spécialisée en microfinance ayant pour principe de base une participation effective de tous les acteurs.

2. Extension et diversification : les principales phases de développement du CRG

Le Crédit Rural de Guinée propose depuis une dizaine d'années des services financiers de proximité aux populations rurales et urbaines guinéennes les plus défavorisées et les plus éloignées des structures bancaires classiques.

Pendant cette décennie, il a traversé, selon l'évolution de ses objectifs, quatre phases principales.

Tableau : Evolution du nombre de caisses locales depuis 1989

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td># de caisses locales</td>
<td>2</td>
<td>7</td>
<td>18</td>
<td>25</td>
<td>31</td>
<td>40</td>
<td>48</td>
<td>53</td>
<td>58</td>
<td>61</td>
<td>70</td>
<td>75</td>
<td>85</td>
</tr>
</tbody>
</table>

La première phase va de 1988 à 1990. Elle avait pour but d'expérimenter et de formuler une méthodologie de distribution et de recouvrement des crédits adaptés à la

1 Adaptation de la partie introductive de l'ouvrage de Condé K., Bouju S. & Gentil D., 2001 : Le Crédit rural de Guinée vu par ses acteurs, GRET-CRG-IRAM, Paris, 95 p..

2 Fournier Y., Gentil D., Thirion S., Le crédit agricole et le financement de l'agriculture. IRAM 1987, 3 volumes
La diversité des produits financiers

Les différents types de crédit

Au démarrage (1989), le CRG ne propose qu’un seul produit, le CRS (crédit rural solidaire) qui s’étend sur dix à douze mois avec un remboursement mensuel. Ce crédit convient très bien aux activités de commerce, transformation, services, ayant des revenus réguliers. Actuellement le plafond du CRS est de 500.000 GNF.

Puis est arrivé le CAS (crédit agricole solidaire) début 90. C’est un crédit de campagne agricole qui est octroyé entre avril et juillet et qui se rembourse en trois échéances entre décembre et mars. Actuellement, le plafond est de 150.000 GNF.

Au cours des années, les produits se sont diversifiés avec les crédits de contre-saison et les crédits commerciaux. Les crédits commerciaux classiques peuvent monter jusqu’à 1.500.000 GNF. Les crédits commerciaux spécifiques aux ACM (association de caution mutuelle) n’ont pas de plafond prédéterminé dans les protocoles. En effet, les plafonds représentent un multiplicateur des fonds sociaux propres de l’ACM. Dans certaines caisses, les montants peuvent atteindre les 12.000.000 GNF. Existe également d’autres produits, comme le CMT (crédit moyen terme) pour le financement de l’équipement (décortiqueuses, congélateurs, vélos, etc.), comme certains crédits spécifiques au contexte local : pêche, élevage, banques de céréales, embouche, etc.

L’épargne

A partir de 1990, ont été institués des livrets d’épargne volontaire, avec l’argent déposé disponible à tout moment. Ce produit intéresse surtout les fonctionnaires, les commerçants, les groupements, les institutions (hydraulique villageoise, centres de santé, associations des parents d’élèves, coopératives ou groupements agricoles, ONG, etc.). Les dépôts et les retraits peuvent s’effectuer à tout moment, avec un solde minimum fixé à 5 000 GNF. Les livrets sont rémunérés chaque trimestre sur le solde le plus bas à un taux d’intérêt de 5 % par an.

Pour les commerçants, un service de retrait déplacé à Conakry est également proposé. Il permet de retirer au siège du CRG la moitié de son épargne sur livret, à partir d’un dépôt minimum d’un million de GNF. Ce service permet aux commerçants ruraux de limiter les risques liés au transport de fonds pour leurs transactions sur Conakry.

Une perspective de diversification concernant l’épargne volontaire est en cours d’expérimentation depuis 2001. Une politique de produits différenciés est progressivement introduite pour permettre une meilleure gestion de l’épargne. Elle comprend des livrets d’épargne non rémunérés, des dépôts à terme de 3 et 6 mois avec un taux d’intérêt plus attractif (7 à 8 %) et un plan d’épargne permettant la constitution d’une épargne progressive (épargne écolage ou épargne retraite). Il est possible, le cas échéant, d’accéder à un crédit calculé sur la propension à l’épargne de l’emprunteur pour différents types de projets d’investissement non forcément directement productifs (habitat, etc.).

Pour les associés emprunteurs, beaucoup plus intéressés par le crédit que par l’épargne volontaire, a été instaurée, depuis 1992, une épargne de garantie, directement prélevée sur le montant du crédit (5 %). Cette épargne de garantie est plafonnée selon les différents types de crédit. Depuis 1999, les plafonds ont été fixés, pour le CRS, à 100 000 GNF, pour le CAS à
infrastructures, pour compléter une couverture régionale. Elle peut correspondre à des sollicitations externes (projets, bailleurs de fonds) mais reste maîtrisée.

- La croissance du nombre de membres par caisse. En réalité, en période de croisière, celle-ci est assez faible, la moyenne par caisse restant environ de 1.000 associés (avec des différences régionales significatives, plus forte en Guinée forestière, plus faible en Haute Guinée). Souvent les nouveaux membres remplacent les démissionnaires et les exclus.

- La croissance des encours moyens par type de crédit (crédit agricole solidaire, crédit rural solidaire, crédit commercial, etc.). Le plafond de chaque type de crédit augmente régulièrement (principe de progressivité) sur cinq ans pour les emprunteurs. Mais le phénomène est atténué pour les caisses anciennes, sauf pour les nouveaux associés.


- Cette croissance correspond à un glissement de clientèle, résultant d'un changement de perception et d'analyse. À la réaction de 1989, « les fonctionnaires nous ont toujours volés », s'est substituée une vision beaucoup plus nuancée, avec certains fonctionnaires bien intégrés dans leurs milieux, appréciés par la population. Au niveau des techniciens du CRG, on s'aperçoit que les fonctionnaires peuvent être de bons clients (garanties par les salaires et par l'épargne) et qu'il vaut mieux les avoir dans le système plutôt que dehors (où ils ont souvent joué un rôle de contre-propagande contre le CRG ou de détournement du système par des mécanismes de prête-noms et de groupes fictifs).

Dans l'évolution du CRG, plusieurs débats liés à la croissance ont été abordés.

*La fusion des réseaux*

En 1992, l'AFD et le Gouverneur de la Banque Centrale recherchent une fusion à moyen terme des réseaux CMG (Crédit Mutuel de Guinée) et CRG, pour obtenir une « véritable » institution financière, atteignant l'équilibre financier grâce à des « économies d'échelle ». En réalité, il s'agit d'un projet d'absorption du CRG par le CMG, jugé plus "professionnel" (avec une demi-douzaine de cadres détachés du Centre International du Crédit Mutuel français).

La direction du CRG, l'opérateur et le Ministère de l'Agriculture, avec l'appui de deux consultants externes, montreront que le public (surtout fonctionnaires, gros commerçants et urbains dans le cadre du CMG) et la culture sont différents dans les réseaux et que les économies d'échelle seront faibles. L'AFD se contentera d'une volonté de rapprochement et de recherche de synergies (pour la formation et les études), qui ne seront jamais appliquées.

---

4 Par exemple, 80.000 GNF pour un emprunteur de première année, 100.000 GNF en 2ème année, puis 120.000 GNF, 150.000 GNF et 200.000 GNF en 5ème année pour le crédit agricole.

fixation des normes prudentielles et la surveillance exercée par la Banque centrale (BCRG), ainsi que la définition d'un régime fiscal adapté, prenant en compte les différentes missions du CRG, notamment au niveau développement rural, aménagement du territoire et lutte contre la pauvreté et les inégalités. Mais, après débats tout au long de l’année 2001, l’Etat a également souhaité prendre 15 % du capital au sein du collège des partenaires extérieurs, sous forme de portage d'actions rétrocensibles à des actionnaires privés guinéens.

Le schéma d'institutionnalisation semble bien correspondre à l'historique et à la culture du CRG : chercher à impliquer les différents acteurs concernés et à maintenir un équilibre de pouvoirs/contre-pouvoirs sans qu'aucun ne puisse l'emporter à lui seul, avec le rôle prépondérant des acteurs internes (associés/salariés) mais un recours et un regard externe avec le troisième collège. Le risque d'une telle solution peut être une certaine lourdeur dans la prise de décision et une certaine inertie en cas de changement de l'environnement.

L’équilibre financier est un combat de longue haleine. Il repose d’abord sur la compréhension de plus en plus grande par les agents de crédit et les élus des conditions d'équilibre de leur caisse locale, ce qui les habitue à raisonner en termes d'équilibre financier de l'ensemble du réseau et à établir un lien direct entre les produits financiers et leurs salaires et frais de fonctionnement. Mais cette approche a été entravée par la lenteur de l’institutionnalisation, annoncée mais toujours repoussée pour de multiples raisons et par le maintien de la dépendance vis-à-vis des subventions externes.

Techniquement, dans les dernières simulations, le CRG devrait atteindre l'équilibre en 2002, même si ces projections sont très sensibles à un certain nombre de variables (augmentation du montant moyen des crédits, évolution du taux d'intérêt, du taux de retard des crédits ou de la masse salariale,...). Dans les conditions si difficiles du milieu rural guinéen, l’autonomie d’un tel réseau reste donc un pari difficile et on peut se poser la question s’il est réellement possible de se passer totalement des subventions ou d’un certain nombre d’aménagements financiers, fiscaux notamment ?

2.3.2. Analyse du CRG sous l’angle de la gouvernance

Typologie : Qui a le pouvoir de décision ?

Qui est propriétaire ?

Le CRG a fonctionné sous forme de projet entre septembre 1988 et novembre 2001. Donc juridiquement, le CRG a été régi par une succession de conventions entre le gouvernement guinéen et le (AFD) ou les bailleurs de fonds (AFD, Union européenne, Banque africaine de développement). Ces conventions définissent des objectifs à atteindre et des moyens correspondants. Des conventions d'opérateurs sont signées entre le Gouvernement guinéen et l’IRAM pour mettre en œuvre ces objectifs et moyens, avec avis de non-objection de l’AFD. Le Directeur du CRG est un assistant technique IRAM jusqu'en novembre 2001. Un comité de pilotage représentant les divers partenaires concernés (Ministères concernés, Banque centrale, bailleurs de fonds, l'opérateur puis les cadres du projet et ensuite les représentants des élus), se réunit 3 à 4 fois par an et joue le rôle d'un conseil d'administration.

L'idée de base est d'arriver à une répartition et un équilibre du pouvoir entre élus et techniciens, avec un troisième collège permettant regards "extérieurs", appuis et éventuellement arbitrages. Aucun des trois collèges n'a, à lui seul, la majorité.

La participation des caisses locales et des salariés au capital de l'entreprise

Chaque collège dispose de son fonctionnement propre. Au sein du collège des caisses locales qui rassemble 79 caisses locales à la création, chaque caisse locale dispose d'une voix, alors que sa participation au capital est proportionnelle à son volume d'activité. Au sein du collège des salariés qui rassemble 150 salariés en contrat à durée indéterminée (100% de l'effectif), chaque salarié dispose d'une voix et de 1 MGNF de capital. Ce collège de plus doit définir préalablement une position bloquée avant les Assemblées générales. Au sein du collège des partenaires extérieurs chaque actionnaire possède un nombre de voix proportionnel à la part de capital détenu.

Une négociation a eu lieu avec les représentants syndicaux du personnel concernant la participation des salariés au capital. En effet, la capacité contributive directe des salariés, pénalisée par leur niveau de rémunération, limitait leur possibilité de détention du capital si rien n'était fait pour la faciliter. Il fallait donc se mettre d'accord sur un mécanisme permettant aux salariés de détenir collectivement une part significative du capital. Après de longues discussions qui se sont étalées tout au long des années 2000 et 2001, un accord a finalement été trouvé, qui tient en plusieurs points :

1. Une participation directe de chaque salarié de 150.000 GNF, prélevée pendant trois années sur le treizième mois.
2. Une participation directe de chaque salarié de 450.000 GNF, prélevée pendant cinq années sur le salaire et correspondant à 2,5% du salaire brut. Ceci s'accompagne d'une augmentation pré-négociée de 2,5% par an de la valeur du point de base. Pour les plus petits salaires, qui n'arriveraient pas à atteindre le niveau requis dans la période retenue, une subvention couvrant la différence est accordée à chaque salarié.
3. Une subvention uniforme de 400.000 GNF est accordée à chaque salarié.
4. L'ensemble du capital est libéré en totalité par le CRG, les versements ultérieurs des salariés représentant des remboursements, à taux d'intérêt nul.

Il faut souligner l'intérêt pédagogique de cette négociation, qui a largement participé à la dynamique générale. Dans le courant de la négociation, les représentants syndicaux souhaitaient limiter la participation individuelle de chaque salarié à 250.000 GNF. Cette position a été annoncée officiellement en Comité de Pilotage du projet, face aux représentants de l'Etat. Ceci n'a pas manqué de renforcer les représentants de l'Etat dans l'idée que, vu la frilosité affichée d'actionnaires potentiels présentés comme fondamentaux, son implication prédominante était totalement nécessaire. La prise de conscience des salariés a été immédiate, et dès le lendemain, une nouvelle réunion convoquée à leur demande permettait de déboucher sur l'accord présenté ci-dessus. De plus, sur proposition du syndicat, une tournée conjointe Direction/Syndicat a été organisée afin d'informer, de sensibiliser et de convaincre l'ensemble des salariés, ce qui a débouché sur une participation à 100%.

Il est bien sûr trop tôt pour voir si ce montage se révèlera efficace ou s'il aboutira à des blocages pouvant conduire à la faillite ou à d'autres équilibres, avec achat et revente des actions.

Qui a le pouvoir réel ?

Il est trop tôt pour voir concrètement quelle est la répartition réelle du pouvoir dans la nouvelle configuration. Mais il est intéressant de comparer la grille des prises de décision et son évolution à deux moments du CRG, 1990 et 2000.

La grille en 1990
En 1990, on peut parler d'un mariage à trois, avec forte dominante de l'AFD. Les discussions sont très régulières entre l'AFD (représentant local très actif et siège de Paris, le Secrétaire général du Ministère de l'Agriculture, qui a la tutelle du projet) et l'opérateur (le directeur sur

---

9 Les caisses locales nouvellement créées doivent souscrire 1 MGNF de capital. Au bout de cinq années, elles doivent souscrire 5 MGNF jusqu'à 60 MGNF d'encours de crédit, 7,5 MGNF jusqu'à 150 MGNF d'encours de crédit et 10 MGNF au-delà.
### Grille des prises de décisions 1 (1990)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Décisions</th>
<th>Acteurs</th>
<th>Etat</th>
<th>Bdf</th>
<th>Opérateurs</th>
<th>Actionnaires externes</th>
<th>Cadres</th>
<th>Autres salariés</th>
<th>Elus</th>
<th>Ensemble du village</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Choix stratégiques pour l'ensemble du réseau</td>
<td>« Mission »</td>
<td>XX</td>
<td></td>
<td>XX</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Choix des implantations</td>
<td>X</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Rythme de croissance</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Choix du directeur</td>
<td>avis</td>
<td>avis</td>
<td>XX</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Grille des salaires</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
<td>XX</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Choix de gestion des caisses de base</td>
<td>Choix des produits</td>
<td>X</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Octroi</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Taux d'intérêt</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Affectation des résultats</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Pas de résultats</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### Grille des prises de décisions 2 (2000)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Décisions</th>
<th>Acteurs</th>
<th>Etat</th>
<th>Bdf</th>
<th>Opérateurs</th>
<th>Actionnaires externes</th>
<th>Cadres</th>
<th>Autres salariés (agent crédit)</th>
<th>Elus</th>
<th>Ensemble du village</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Choix stratégiques pour l'ensemble du réseau</td>
<td>« Mission »</td>
<td>X</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Choix des implantations</td>
<td>X</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Rythme de croissance</td>
<td>X</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Choix du directeur</td>
<td>avis</td>
<td>avis</td>
<td>XX</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Grille des salaires</td>
<td>X</td>
<td></td>
<td>X</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>X syndicat</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Choix de gestion des caisses de base</td>
<td>Choix des produits</td>
<td>X</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Octroi</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Taux d'intérêt</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Affectation des résultats</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

10 Opérateur fournit le Directeur du CRG + missions d'appui
2. **Grille d’analyse : Comment s’exerce le pouvoir ?**

1. **Visions stratégiques et prévisions**

Durant la phase projet, la notion de « projet » renforce, par certains côtés, une logique budgétaire, c’est à dire dépenser les différentes rubriques prévues sans se soucier des recettes correspondantes ; elle habitue à la dépendance extérieure et parfois au confort de vivre au-dessus de ses moyens (véhicules, radios, équipements, salaires). Elle encourage les revendications salariales, parfois « irréalistes ». Mais dans le cas du CRG, ces pesanteurs se sont en partie estompées sur les dernières années car l’objectif de la construction d’une institution et de l’équilibre financier est clairement affirmé, au moins depuis 1994. Les agents de crédit et les élus raisonnent en termes d’équilibre financier de leur caisse locale et de l’ensemble du réseau. Mais cette approche a été entravée par la lenteur de l’institutionnalisation, annoncée mais toujours repoussée pour de multiples raisons, et par le maintien de la dépendance vis-à-vis des subventions extérieures.

2. **L’information**

- **Nature de l’information :**
  - Système comptable. Il est actuellement tenu manuellement au niveau des caisses (compta générale + livrets d’épargne + dossiers de crédit). La centralisation est faite au niveau du siège et l’informatisation est maîtrisée à ce niveau.
  - Un système d’indicateurs mensuels et de courbes est mis en place. Les résultats sont affichés en principe au niveau de chaque caisse (associés, en cours d’épargne, de crédits, retards).
  - Une série d’études régulières est menée : rapports de stages pour les futurs salariés en formation, études en moyenne tous les deux ans réalisées par des tandems étudiants français niveau DESS et étudiants guinéens portant sur l’impact, les démissionnaires, certains aspects spécifiques comme les contrats villageois.
  - Une étude socio-anthropologique dans quatre caisses a été réalisée par un anthropologue guinéen confirmé et ses assistants durant un an (juin 1999/juin 2000) avec séminaire de restitution.
  - Des missions d’appui régulières, des études de factibilité de chaque phase sont réalisées par l’IRAM ou des consultants extérieurs. Elles font l’objet de rapports et de nombreuses discussions.

Les informations portent surtout sur l’institution. Des informations sur les autres systèmes, notamment le principal concurrent, le CMG, ont été recherchées mais sont difficiles à obtenir. Le CRG s’intéresse globalement à l’évolution des systèmes financiers (banques, mais aussi « usuriers », tontines et réseaux commerciaux). Le CRG a joué un rôle actif dans la réflexion sur microfinance et les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté. Les études socio-anthropologiques traitent de la caisse dans son environnement (opinions et degré d’informations des autorités coutumières, religieuses, politiques, pratique des usuriers…).

- **Fiabilité de l’information**

La comptabilité a toujours été certifiée par un audit annuel, réalisé par un cabinet indépendant (au départ suisse) recruté par appel d’offres. Le service d’inspection interne (quatre équipes de deux inspecteurs), dépendant de la Direction Générale, comprend en général les cadres les

---

13 Une réflexion sur l’informatisation des grosses caisses, là où il y a électricité, est en cours.
3. La prise de décision

Dans un réseau national, avec de longues distances et des systèmes de transport/communications de mauvaise qualité, la décentralisation/déconcentration est indispensable. La caisse est le niveau de base du réseau avec les opérations d'épargne, d'octroi-récupération, d'adaptation des produits financiers, de gestion quotidienne des moyens, d'information des élus et des membres, d'affectation des résultats. Mais les grandes décisions stratégiques sont prises une à deux fois par an au niveau du siège. Un rôle très important est dévolu aux délégués régionaux. Ils font partie du siège tout en résidant sur le terrain. Ils servent d'interface entre le siège et les caisses locales, pour faire remonter dysfonctionnements et suggestions du terrain. Des missions régulières du Siège (Réseau, formation, inspection) contribuent régulièrement au flux d'information/concertation dans les deux sens.

L'essentiel des décisions est pris après réunions collectives de divers niveaux et de diverses fréquences (hebdomadaire à trimestriel). Le rôle décisif revenait jusqu'à présent au directeur expatrié et au directeur adjoint. Cependant chaque responsable de département (Réseau, finances, formation, inspection) propose son programme de travail et est responsable de son exécution.

15 Chaque délégation régionale et les caisses éloignées sont reliées au siège par des radios.
rémunération des agents est supérieure à celle de la fonction publique mais pour un travail beaucoup plus important et très peu d'occasion de corruption. Dans des systèmes de multiples crédits dispersés de très faible montant, l'arbitrage entre l'atteinte de l'équilibre financier et des rémunérations stimulantes est toujours difficile. La sanction principale reste le licenciement en cas de détournement, même pour des petites sommes. Si ceux-ci sont importants, ils se terminent par une action de justice ou l'emprisonnement, même s'il existe encore de nombreux cas de corruption pour des libérations anticipées. Ceci ne rend pas entièrement dissuasif la tentation de détournement (2 à 5 cas par an). A noter également quelques cas de démissions, notamment récemment pour deux cadres supérieurs pour aller dans le privé ou à l'étranger, avec la recherche d'une meilleure rémunération.

Globalement, avec l'engagement dans la durée au sein du CRG (pour certains plus de dix ans), avec la perspective de l'institutionnalisation et de participation à une entreprise privée guinéenne gérée par des Guinéens, on sent une volonté de réussir, de relever le défi mais aussi une certaine inquiétude. Il sera intéressant de suivre comment fonctionne, chez le même individu, la dualité entre le salarié qui recherche une augmentation des salaires et l'actionnaire qui vise la pérennité de l'institution. Mais le défi le plus important est celui de l'équilibre des pouvoirs entre élus et salariés, qui nécessite encore un grand effort de formation des élus et un ajustement des logiques. (Les élus\footnote{Même s'ils ont un bon niveau de formation, en général supérieur au bac, et une bonne habitude des activités économiques (gros planteur, transporteurs...).} ont pris au cours de ces dernières années un rôle accru dans la gestion de leur caisse mais ils sont encore mal préparés à la gestion d'un réseau national).

5. Le contrôle

Le premier niveau de contrôle provient de la qualité de la comptabilité, d'un système d'inspection solide (neuf salariés compétents situés au Siège avec des visites à la fois fréquentes – deux fois par an en moyenne – et impromptues) et d'un audit externe régulier.

Le deuxième niveau vient du flux régulier d'informations dans les deux sens (missions du siège, rôle des Délégués régionaux, réunions diverses) qui permet aux différents acteurs d'être entendus, de dénoncer des dysfonctionnements et de faire des suggestions. La gestion en commun et les différents niveaux de décisions permettent des équilibres de pouvoir et de contre-pouvoir.

Les agents à tous les niveaux ont pris conscience d'un certain nombre de risques (groupes fictifs, croissance trop rapide, saturation de certains marchés, mauvais choix des élus...) et connaissent les façons de les surmonter. Mais d'autres sont sans doute en train d'apparaître avec un certain changement de clientèle (fonctionnaires, gros commerçants, planteurs aisés...) qui peut faciliter à court terme l'équilibre financier mais aussi le changement de la «mission» du CRG.

Outre l'audit comptable, le CRG «subit» de nombreuses missions de l'IRAM Paris, de consultants, d'études et une supervision questionneuse de l'AFD. Ceci l'oblige à mieux expliciter ses objectifs et ses procédures et à procéder à une analyse critique des diverses propositions et suggestions externes.

Il y a donc conjonction d'un contrôle interne et d'un contrôle externe. Chacun a sa part de légitimité (celui qui apporte l'argent, celui qui apporte une réelle compétence, ceux qui se
Ce système de gouvernance est adapté à la phase de relance et de début d’institutionnalisation. Il a sans doute aussi ses limites (une certaine lourdeur et lenteur, une difficulté d’arbitrage légitime...) qui se révèleront par la suite. Il correspond à un processus de construction en commun, de « métissage institutionnel » qui débouche sur une culture d’entreprise partagée parce que la majorité des salariés et certains élus ont vécu ensemble, sur une dizaine d’années, cette construction. On est assez loin de l’institution créée par un visionnaire charismatique (à la Yunus), qui est capable de proposer des pratiques novatrices et d’entraîner, séduire, convaincre... les autres acteurs.

A la limite, on peut se poser la question : le mode de gouvernance retenu est-il un véritable choix ? Avec un peu de recul, on est surtout frappé par une construction historique faite de tâtonnements successifs, qui doit prendre en compte de multiples contraintes et les positions évolutives des différents acteurs (bailleurs de fonds, Etat, opérateurs, cadres guinéens du CRG, associés et élus...). Une des contraintes principales a été sans doute les variations nombreuses du principal bailleur de fonds : sur le mode d’expérimentation Grameen Bank, sur le rôle de l’épargne, sur la volonté de fusionner CRG et CMG, sur le refus tardif du service juridique du montage institutionnel en 199519, sur les tergiversations concernant le financement d’une dernière phase d’appui...

Les modes d’organisation et de décision sont souvent des réactions à des phénomènes mal maîtrisés (par exemple, la croissance) ou à des situations de blocages ou de crises (montée des impayés, grève des salariés...). Pour une analyse comparative, il faut prendre en compte « les effets structurants de l’historicité propre de chaque institution, que souligne notamment le néo-institutionnalisme historique avec la notion de path dependency20 ». Ou, dit autrement, il faut tenir compte des « effets de trajectoire », ou du fait que les choix initiaux orientent les possibilités futures en raison, notamment, des coûts d’apprentissage et des incertitudes liées au changement. Le passage successif du CRG du système « Grameen Bank » au mutualisme puis à la « gestion en commun » illustre bien ces difficultés.

Au-delà de la diversité des solutions, on peut cependant revenir à l’interrogation initiale sur les « bonnes pratiques ». Il y a certes plusieurs modèles de gouvernance mais tous doivent respecter un certain nombre de principes de base :
- Clarité des objectifs (pour le CRG, services financiers adaptés à un certain type de public ou de clientèle) ;
- Claire répartition des responsabilités ;
- Qualité du système d’information et de gestion (notamment comptabilité efficiente, indicateurs, suivi-évaluation...)
- Qualité du contrôle (inspection, audit...) ;
- Systèmes d’incitations positives (promotions, primes...) et négatives (suppression des primes, avertissements, licenciements en cas de détournement).

On voit a contrario dans le cas de faillite (CMG en Guinée) que certains de ces principes ne sont pas appliqués. Il faut également souligner l’importance de l’information (en interne et en externe) et des politiques de formation (à la fois pour l’efficacité technique permettant à chacun d’exécuter sa tâche mais aussi comme apprentissage de nouveaux rapports sociaux).

19 qui avait cependant fait l’objet déjà d’une loi promulguée.
2.4. ENNATHIEN MOULETHAN TCHONNEBAT (EMT) AU CAMBODGE

2.4.1. Le contexte

Rappel historique

Le Cambodge est un pays où la guerre civile a duré plus de vingt ans, et qui est maintenant en reconstruction. En 1979, l'intervention vietnamienne délivrait le Cambodge de la période des Khmers Rouges, pour l'entraîner aussitôt dans une deuxième expérience socialiste. Il a fallu plus de dix ans après le départ des troupes vietnamiennes en 1989 pour que le Cambodge se stabilise enfin politiquement, à la faveur des élections de 1998. En termes de politique économique le Cambodge a totalement viré de bord en 1989 : le régime a radicalement abandonné le dirigisme socialiste au profit d'un libéralisme radical. Ce changement s'est traduit par un retrait total de l'Etat.

De cette longue période d'instabilité, le Cambodge est resté l'un des pays les plus pauvres d'Asie (au troisième rang, après le Bangladesh et le Népal), avec un PIB par habitant d'environ 350 dollars en 2000. Son économie est encore essentiellement rurale. Néanmoins au regard des difficultés passées, la situation économique du pays est moins dramatique que l'on pourrait s'y attendre : la malnutrition est limitée, la production agricole couvre tant bien que mal les besoins, la croissance du PIB serait d'environ 5% par an, et l'inflation est depuis cinq ans limitée à moins de 10% par an.

L'une des conséquences les plus marquantes de l'histoire cambodgienne est que la tragédie khmer rouge semble avoir cassé les ressorts fondamentaux de la société cambodgienne. Le régime khmer rouge s'est employé à déstructurer méthodiquement cette dernière. Les familles ont été séparées, les mariages forcés étaient devenus la règle, la religion abattue, les bonzes eux-mêmes éliminés physiquement, etc. Les observateurs (sociologues, anthropologues...) sont frappés par la déstructuration des liens sociaux qui en a résulté au Cambodge. Si le bouddhisme a repris une place importante, les liens traditionnels (mécanismes de solidarité entre villages pour les décès par exemple) ne sont que très faiblement réapparus. Les constats sur la société cambodgienne mettent en avant la faiblesse des formes de solidarité mutuelle. Constituer des groupes organisés apparaît une tâche difficile dans ce système social où le rejet du collectivisme est exacerbé, où les élan de mutuelle assistance sont limités à la famille.

Une expansion rapide de la micro-finance

Depuis le début des années 1990 l'offre en micro-finance se développe rapidement. Il existe actuellement près de 90 ONG, projets ou institutions offrant un service de micro-crédit. Parmi ces programmes, sept seulement sont de taille importante (plus de 10 000 clients) ; deux institutions de microfinance (IMF) dominent le secteur, ACLEDA (appuyée par le BIT, institutionnalisée en 2000 ; spécialisation dans les crédits plus importants) et EMT. La principale contrainte rencontrée par ces institutions tient à la difficulté à recruter du personnel (cadres notamment) de bon niveau, dans un pays où le système éducatif est entièrement en reconstruction, et en l'absence d'une véritable offre locale ou sous-régionale de formation en microfinance.

Le contexte réglementaire s'est avéré depuis 1990, par son absence même, favorable au développement des opérateurs de crédit. La liberté de fixation des taux est demeurée la même depuis les débuts du crédit au Cambodge : aucune instance gouvernementale, même informelle, ne discute de la fixation des taux. La mise en place d'une réglementation bancaire et d'autorités de contrôle – création d'une cellule de suivi spécifique des activités...
**Structuration du projet**


**Evolution de la méthodologie – abandon de la gestion villageoise**

Pour les premières caisses de crédit mises en place, l’idée était de proposer aux villageois de s’organiser en groupes de caution solidaire, le village bénéficiant d’une dotation en capital ; une participation importante à la gestion par les membres de la caisse était prévue. L’opérateur faisait l’hypothèse que l’apprentissage de la gestion partagée du crédit serait porteur d’une dynamique collective, qui elle-même pourrait générer d’autres formes d’organisations (coopératives par exemple).

Ce qui est ressorti des deux années d’expérimentation initiale, et qui a donné lieu à des tentatives d’analyses d’un point de vue sociologique, c’est le constat d’une inadaptation partielle de ce modèle au fonctionnement collectif cambodgien. Si la gestion, à condition d’être appuyée par des agents de crédit extérieurs, se faisait assez bien, en revanche au moindre problème nécessitant une intervention de la part des élus, ceux-ci préféraient clairement sacrifier la pérennité de la caisse de crédit pour préserver les équilibres sociaux dans le village. Cette analyse, basée sur la pratique opérationnelle, a été validée par les autres opérateurs de crédit et se retrouve dans d’autres expériences (la gestion des périmètres irrigués par exemple).

De ce fait, paradoxalement, la décentralisation de la gestion des crédits dans les villages ne résultait pas en une économie de frais de gestion, mais en une augmentation de ces derniers : le travail comptable devait être systématiquement repris par les agents de crédit, et les contrôles renforcés ; à terme, on aurait probablement enregistré une hausse des impayés, et parallèlement une multiplication des efforts liés au recouvrement. L’opérateur a alors choisi d’abandonner l’option de l’autogestion pour davantage centraliser la gestion au niveau des salariés de EMT.

Un mode de fonctionnement différent a donc été retenu, qui consiste en l’octroi d’un prêt global à l’association villageoise. A la fin du cycle de prêt, si la totalité de ce dernier n’a pas été remboursé, le prêt au village ne peut être renouvelé. Il y a toujours un comité villageois qui a un rôle de contrôle dans l’octroi des prêts, mais il n’y a pas de ‘caissier’ villageois impliqué dans la gestion. EMT a vis à vis de l’association villageoise une relation de service à un client. Ce changement de méthodologie a permis d’atteindre deux objectifs : optimiser les coûts de gestion (efficacité nettement supérieure et non-dédoublement des tâches), et renforcer la pression sociale à un second niveau.

La pression sociale, permettant le maintien de taux de remboursement très proches de 100% sur la durée, semble jouer désormais au niveau de l’association villageoise, plus qu’au niveau
Une croissance rapide


Graphe 1 : Evolution du nombre de clients et de caisses (1991-2001)

Cette croissance a été assez facile, en l'absence de difficultés déterminantes (concurrence faible, densité moyenne suffisante sur les zones d'ancrage d'EMT) et en réponse à une demande massive de l'essentiel de la population cambodgienne. La croissance, essentiellement extensive, se justifie en partie par la mission d'EMT (fournir un service financier à tous les exclus du système bancaire en milieu rural...) et par la volonté d'« occuper le terrain » avant un renforcement de la concurrence. Mais la croissance est avant tout inscrite dans la culture d'EMT : le personnel d'EMT n'a connu de fait que la croissance, et c'est pour eux un élément motivant. Les agents, qui pourtant n'ont pas une rémunération variable qui soit fonction des objectifs quantitatifs, ont tendance à vouloir afficher dans leur budget annuel des objectifs ambitieux en termes de nombre de clients, de caisses ouvertes, etc. En conséquence, tout ralentissement de la croissance est implicitement perçu comme un échec.

Au cours des années 90, le GRET, en tant qu'opérateur puis actionnaire, n'a pas réellement cherché à pousser EMT vers un ralentissement ou un pallier de la croissance, le temps de se structurer davantage, même si bien des débats internes au GRET ou avec les cadres d'EMT ont sensibilisé ces derniers aux risques courus. Le GRET a cherché à se donner davantage de moyens pour prévenir les risques liés à la croissance (renforcement du système d'information, de l'audit interne et externe, etc.).
leurs études en cours du soir, pour suivre les programmes de master proposés par les « business school » en développement rapide au Cambodge.
A fin 2001, EMT comptait 206 salariés, répartis en trois grandes catégories :
- agents de crédit, personnel terrain : 150
- personnel administratif : 49
- cadres de direction : 7

Figure 1 : Organigramme d'EMT
A noter que l’investissement au-delà de la barre des 20% du capital qualifie le GRET en tant qu’actionnaire influent, c’est à dire devant recapitaliser l’institution à partir du moment où le ratio de solvabilité passe sous la barre des 20% (article 7 du décret sur les IMF). Une dérogation à cette obligation a donc dû être obtenue pour trois ans auprès de la banque centrale.

La stratégie affichée du GRET est d’être l’actionnaire de référence de EMT tant que l’équilibre de la répartition du capital et la gouvernance ne sont pas acquis. L’investissement au capital d’EMT, sur les ressources propres de l’association, a été validé par le CA et l’AG du GRET dans la perspective d’une diminution progressive de la participation (pour un positionnement minoritaire à l’horizon de 5 ans).

B) La SIDI intervient depuis de nombreuses années en soutien des institutions de microfinance (Bancosol, expérience dans Profund en Amérique Latine), et souhaitait s’investir au Cambodge. Outre son investissement au capital d’EMT, elle a pris une deuxième participation en microfinance au Cambodge, dans Hatta Kaksekar.

C) Proparco est une filiale de l’AFD spécialisée en investissements. Sa prise de participation ne s’inscrit pas dans une véritable démarche stratégique mais relève d’une opportunité ponctuelle ; la microfinance n’est pas identifiée à ce stade comme un nouveau champ d’intervention. Pour Proparco, un aussi faible montant d’investissement ne justifie pas un rôle d’actionnaire actif – Proparco ne souhaite pas avoir de siège au CA. Pour EMT, l’effet recherché avec l’entrée de la Proparco au capital est avant tout de consolider son image, la présence de Proparco représentant une caution vis-à-vis d’investisseurs institutionnels et/ou de refinancements bancaires.


Tel que précisé par LFP/Horus avant son entrée au capital d’EMT, les domaines sur lesquels LFP souhaitait contribuer à appuyer EMT étaient les suivants :
- suivi de la stratégie d’entreprise.
- conception et mise en œuvre de systèmes d’information de gestion
- renforcement du contrôle interne et du contrôle de gestion.

La possibilité pour Horus de continuer de fournir auprès d’EMT des missions d’appui courtes dans ces deux derniers domaines a été clarifiée en préalable à leur investissement, afin d’éviter un conflit d’intérêt marqué. Pour citer Claude Falgon : « La Direction Générale et le Conseil d’Administration de EMT auront la responsabilité de recruter les appuis dont la société a besoin avec le meilleur rapport qualité prix. Le fait que LFP/Horus soit actionnaire et administrateur entraîne que les éventuels contrats entrent dans le cadre des ‘conventions réglementées’ (...). En France, ces contrats doivent être approuvés préalablement en conseil d’administration et faire l’objet ex-post d’un vote par l’assemblée générale sur la base d’un rapport du commissaire au compte. Il faut retenir le principe d’un contrôle ayant pour objectif de vérifier que le contrat est bien passé dans l’intérêt de la société et à des conditions commerciales normales. LFP/Horus souscrit entièrement à cette approche, qui s’impose d’ailleurs juridiquement. »
CA. La présidence est assurée par le représentant du GRET. Les administrateurs sont élus pour deux ans. Le CA se réunit entre deux et quatre fois par an, quatre théoriquement (le ministère du commerce impose quatre CA par an), deux dans la pratique.

La direction
Le directeur général est nommé par le CA, pour trois ans. Il se voit confier des responsabilités dans le cadre des orientations définies par le CA. Les limites de son pouvoir de décision sont notifiées par écrit. Il informe le président et/ou le CA de façon régulière, les consulte et/ou demande leur validation sur plusieurs sujets. Cette communication se fait par courrier électronique.

c) La réalité du pouvoir de décision

Il n’existe a priori aucune déviance significative entre le pouvoir théorique et le pouvoir réel. Tout au plus le CA a-t-il eu tendance à accentuer sa vigilance sur des sujets à mi-chemin entre la stratégie et la gestion, comme la politique sociale notamment. Deux assistants techniques sont en poste auprès de la direction et des managers. S’ils s’avèrent indispensables dans certains domaines, ils ne pesent pas sur la prise de décision semble-t-il ; il existe une réelle démarcation entre conseil et appui d’un côté, et décision de l’autre.
2. Grille d’analyse : comment s’exerce le pouvoir ?

1. Visions stratégiques et prévisions

Dans la phase projet, si l’objectif de pérennité a été affiché très tôt, en revanche, ses implications et les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir ont été découverts dans l’action. Le GRET a ainsi piloté un peu à vue les questions qui sont apparues à un moment, structurant la phase suivante, sans avoir sans doute suffisamment de stratégie à moyen terme sur les différentes étapes de l’institutionnalisation et la façon de les aborder (du moins jusqu’en 1997-98). Ceci explique un certain retard parfois dans la prise en compte d’enjeux comme ceux de la construction de ressources humaines. L’accent a été mis d’abord sur la viabilité financière avant la viabilité institutionnelle et la viabilité sociale.

2. L’information

➢ Nature de l’information

Les informations nécessaires à l’exercice de la gouvernance par le CA sont avant tout le plan de développement, le plan de refinancement, la stratégie marketing, la politique sociale et salariale.

En continu, il est également utile pour le CA de recevoir des indicateurs sur le déroulement de l’activité, les résultats d’exploitation, les résultats financiers, tout problème concernant l’activité et la gestion, ainsi que l’environnement de la microfinance dans le pays.

En pratique, le directeur adresse au CA un tableau de bord mensuel, assorti d’un commentaire bref sur l’activité et les divers problèmes rencontrés ou bien susceptibles de se présenter à l’avenir. Ce tableau de bord comprend le compte de résultat du mois écoulé, le bilan, des critères de qualité du portefeuille (retards, etc.), des indications sur les performances opérationnelles.

Des informations d’utilité moins immédiate concernant l’institution sont aussi recueillies ponctuellement : étude d’impact par exemple, études marketing d’une façon générale.

En revanche, les informations concernant l’environnement ne sont pas systématisées. Elles sont échangées de façon assez informelle, soit à partir du directeur vers le CA, ou bien dans l’autre sens éventuellement.

➢ Opérationnalité de l’information

L’information est produite par le système d’information, puis reprise et analysée par les cadres et le directeur.

La fiabilité globale de cette information semble bonne, et les données disponibles semblent correctement ciblées (cela se vérifiera toutefois à l’usage). La fiabilité dépend en fait de deux critères : la qualité du système d’information, et la capacité des personnes qui l’alimentent et l’analysent. Un bon système d’information permet de détecter ou plutôt de prévenir les erreurs, d’autant qu’il est lié à la comptabilité. Les personnels qui l’alimentent représentent une chaîne, depuis l’agent de crédit jusqu’au siège. La saisie informatique à proprement parler se fait au niveau des branches provinciales, ultérieurement à partir des districts.

Le rôle du contrôle interne s’étend au contrôle de l’information produite.

Le système d’information de gestion (SIG) est en voie de remplacement, c’est une opération lourde se déroulant sur dix-huit mois. L’information est accessible rapidement, aussi bien l’information courante que celle plus formalisée qui passe par le tableau de bord mensuel. Le nouveau système d’information sera décentralisé, l’information se rapprochera ainsi des utilisateurs opérationnels.
Niveau d’élaboration et gestion des intérêts divergents

L’AG décide, se repose sur un conseil d’administration qui est un vrai lieu de prise de décisions stratégiques.

L’analyse des divers intérêts qui s’expriment (internes et externes) se traduit par les points suivants :
- Fondamentalement les intérêts des clients sont avant tout traduits en modes opératoires (dont la direction des opérations est en charge) et dans les produits (unité de marketing). Ils ne participent pas à la prise de décision ni à la gestion décentralisée. Les comités de crédit sont des rouages fonctionnels du système. Les décisions prises à ce niveau le sont avec l’agent de crédit, elles ne portent pour ainsi dire que sur la durée des cycles et les dates d’octroi et de remboursement. La politique de taux d’intérêt ne donne pas lieu à de fortes pressions à la baisse de leur part.
- Les bailleurs de fonds n’interfèrent pas. Leur intérêt est lié au résultat, il s’exprime en principe en terme d’efficience par rapport au financement apporté, mais en réalité l’image est très importante. Ils ont bien sûr intérêt à afficher des succès et cela se ressent mais ne pèse pas sur les décisions. Dans le cas d’EMT on peut dire que le bailleur principal, l’AFD, s’est véritablement limité à un rôle de bailleur.
- Les autorités cambodgiennes sont assez libérales, elles interviennent peu sous la forme de pressions directes, elles se limitent à appeler à la baisse des taux d’intérêt, ou à faire pression à la collecte de l’épargne, mais cela reste supportable et n’influe pas réellement dans la prise de décision. Cela coûte davantage en temps de dialogue et de représentation.
- L’influence des actionnaires est évidemment forte dans une société, d’autant que le CA est dans sa composition à peu près identique à l’assemblée générale. Les actionnaires peuvent donc peser d’un poids important. Les quatre actionnaires ont un profil différent. La SIDI et le GRET ont une démarche « éthique », pour simplifier, c’est à dire qu’ils ne recherchent pas le profit, leur motivation est ailleurs, elle se lie à la vision de leur rôle dans le développement. La participation de la Proparco procède, cela a été dit, d’un intérêt d’image. LFP a un profil différent, il s’agit d’un investisseur qui s’engage a priori à long terme. Le profit par les dividendes ne justifierait pas seul son intérêt, même à long terme. La Fayette mise plutôt sur la vente de services, via Horus. C’est actuellement Horus qui est en charge de la mise en place du nouvel SIG. Il y a là, au sens strict, conflit d’intérêt potentiel. Le GRET de son côté est également rémunéré pour la vente de services. La SIDI enfin a un prêt en cours à un taux de marché. Par conséquent les actionnaires principaux sont de fait en situation de conflit d’intérêt potentiel. La parade formelle réside dans le fait que lorsque l’un d’entre eux est concerné par une décision il ne prend pas part au vote. Mais cela ne représente qu’une protection limitée et là n’est pas de toute façon la réponse au risque. La première réponse tient à la confiance avec et entre les intéressés ; c’est évidemment une dimension fondamentale. La seconde est plus conceptuelle. Les acteurs font le pari que ce conflit d’intérêt, s’il est correctement « encadré », est responsabilisant pour l’actionnaire. En tant qu’investisseur il serait en effet pénalisé si les services achetés par EMT sont de mauvaise qualité ou surpayés, et comme prestataire de service il mettrait gravement en danger sa crédibilité, ainsi que sa crédibilité d’actionnaire. Il y a d’une certaine manière obligation de résultat. Mais cette situation n’est pas sans risque à long terme il faut le reconnaître.
EMT réalise sur une base annuelle depuis trois ans un Plan de formation, qui couvre tous les champs de formation : interne (formation des agents de crédit notamment) ou externe (formation type ‘CGAP’ au niveau régional, voyages d’étude, formations spécifiques en langue, informatique, comptabilité…).

Deux assistants techniques sont encore là pour pallier les lacunes et former sur quelques champs spécifiques. Mais il n’est toutefois pas certain que leur départ puisse être effectif d’ici mi 2003 comme cela est prévu, car la croissance s’est accompagnée de nouveaux besoins d’assistance technique.

**Incitations et motivation**

Pour les salariés d’EMT, il existe un système d’incitations dont l’allocation dépend des performances (établissement par l’évaluation annuelle) pour les agents de crédit et les « supports staff ». Il représente en moyenne l’équivalent d’un treizième mois. Les primes des managers sont abordées d’une autre manière, un pourcentage (entre 2% et 3,5%) du résultat financier net annuel leur étant attribué, sur décision du CA.

En 2001 quatre personnes ont été licenciées dont trois pour faute grave (tentative de détournement, mise en place de crédits personnels auprès de clients de l’institution, connivence avec des clients pour cumul de prêts). Les salaires sont ceux du marché (entreprises privées ; les fonctionnaires étant très peu payés), parfois plus bas comme nous l’avons vu pour certains postes spécialisés (Sokha, responsable marketing, touchait 150 USD de plus par mois dans le privé). Une politique sociale vient par ailleurs d’être mise en place. EMT finance à 100% pour chaque salarié une assurance maladie, assurance décès, invalidité ; EMT constitue également un fonds de pension.

On peut dire qu’il existe également chez EMT une culture d’entreprise assez forte, basée sur la qualité de la relation au client, la rigueur, et l’état d’esprit général d’une équipe assez jeune, consciente de l’impact social de son action. L’entretien de la culture d’entreprise tient dans l’attitude de la direction, des cadres, la façon dont ce discours est relayé. Chaque année un grand séminaire interne de trois jours offre l’occasion de la rencontre et du débat. C’est le moment privilégié de la vie d’équipe. De plus il existe une lettre mensuelle interne.

Vis à vis des clients, la stratégie de fidélisation tient avant tout au souci d’offrir un bon service, de répondre aux besoins. Autrement dit, on mise sur la qualité de l’offre, et sur une diversification prudente des services pour s’adapter aux besoins de la clientèle. Mais il faut reconnaître que la concurrence n’est pas assez rude pour vérifier si cela suffit, et si les produits offrent la meilleure réponse possible aux besoins des clients.

5. Le système de contrôle

**Le dispositif**

Le contrôle interne

Outre les procédures de contrôles mises en place à tous les niveaux, EMT dispose d’une équipe d’auditeurs interne chargée d’assurer la mise en place des procédures, de s’assurer de leur respect, et d’effectuer des opérations de contrôle.

Un Comité d’audit a été instauré pour veiller plus particulièrement au contrôle des risques dans l’institution. Ce Comité est constitué d’un représentant de la SIDI, du directeur et du responsable de l’audit interne d’EMT. Un assistant technique du GRET en assure le secrétariat. Le Comité d’audit se réunit trimestriellement ; la Sidi en assure la présidence. Son objectif est d’instaurer une procédure régulière de suivi des principaux risques de l’institution bancaire ; sa compétence couvre les points suivants.
formalisation des relations entre le GRET actionnaire et EMT, même si elle paraît souvent artificielle, permet de dissoci er plus clairement ce qui relève de la responsabilité de la direction, du rôle du GRET.
Par ailleurs, la gestion du retrait progressif du GRET d’une position majoritaire au capital est encore à venir. Intégrer progressivement des partenaires extérieurs dans la relation GRET/EMT est nécessaire pour assurer l’indépendance de l’institution.
L’équilibre des pouvoirs dans quelques années dépendra de l’entrée réussie de deux types d’actionnaires : les salariés d’EMT (cadres, ou groupe plus large de salariés) et quelques actionnaires « éthiques », et actifs.

> Une prévention des crises jusqu’à présent réussie
Dans le passé, EMT a pu désamorcer deux crises potentielles :
- Départ des « anciens » (en 1998-99) : deux salariés cambodgiens, qui avaient eu un rôle déterminant dans la création d’EMT, ont été écartés de la direction de l’institution à un moment où pour des raisons diverses (conflit de deux « générations » de cadres : volonté des trentenaires d’accéder aux prises de décision ; conflit de culture, entre un « ancien » fonctionnaire, et les cadres issus du privé, etc.), une opposition latente se créait entre eux et le reste des cadres. Ce départ a été dirigé par le GRET, qui du fait de la relation initiale avec ces deux personnes avait la légitimité pour leur offrir une porte de sortie honorable.
- Une décentralisation non contrôlée : la première province décentralisée, Prey Veng, était devenue en 1999 un ‘état dans l’État’, avec une indépendance (comptable, méthodologique, etc.) de plus en plus affichée ; le responsable provincial, plus âgé et plus « ancien » que la nouvelle direction, voulait démontrer également son autonomie. Un détournement ponctuel par le comptable provincial a été l’occasion pour la direction d’EMT de reprendre les rênes d’une province qui n’était plus réellement contrôlée (changement de poste du responsable, amené à gérer une autre province après un passage au siège comme adjoint de la direction des opérations). La stratégie progressive de décentralisation n’a pas été arrêtée pour autant, au contraire, mais clairement les cadres d’EMT ont appris de cet exemple et ont pu fixer des règles de contrôle et prise de décision plus claires. Dans la gestion réussie de cette difficulté, une bonne alliance entre le management actuel d’EMT et l’assistance technique du GRET a sans doute été un facteur essentiel.

Dans ces deux situations, on ne peut pas dire qu’il y ait réellement eu ‘crise’ ouverte, mais plutôt prévention ou gestion d’une crise latente. L’institutionnalisation et la mise en place d’organes de gouvernance (CA, comité d’audit, etc.) sont trop récentes toutefois pour que l’on puisse juger de la capacité actuelle d’EMT à prévenir et dépasser des crises à venir.

> En revanche, une culture du risque à conforter
Globalement, on peut dire que (comme sans doute dans beaucoup d’IMF) les cadres d’EMT n’ont pas une culture réellement orientée vers la prévention des risques. Jusqu’à présent EMT n’a connu que très peu d’impayés, et le risque crédit est un élément également très sous-estimé en interne. Le rôle de la gouvernance est donc d’autant plus important sur ce point.
La gestion de la croissance est un bon révélateur de cette culture du risque : la croissance a été spontanée et est devenue un élément de la culture d’entreprise d’EMT, comme dans la plupart des IMF. Le risque lié à cette croissance n’a jamais été suffisamment explicité, et le frein réel est venu de la difficulté à obtenir des refinancements. Ce frein, même s’il a été brutal, a été certainement bénéfiques sur plusieurs points (optimisation de la gestion de trésorerie, accélération des prises de contacts avec des refinanciers potentiels, souci de préparer des plans de développement plus crédibles à l’avenir...).
TROISIÈME PARTIE

ANALYSE COMPARATIVE DES MODES DE GOUVERNANCE
Troisième Partie : analyse comparative des modes de gouvernance

31. LA DIVERSITÉ DES CONTEXTES

Les études de cas choisies par les membres de CERISE sont localisées dans des contextes diversifiés qu’il est important de resituer brièvement pour comprendre les différences dans les contraintes ou les atouts pour la mise en place de la structure de gouvernance. Trois des études se situent en Afrique de l’Ouest (Burkina-Faso, Guinée Conakry, Mali) et une se situe en Asie du Sud-Est (Cambodge).

**Tableau : Présentation succincte de la diversité des contextes économiques**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Pays</th>
<th>Cambodge</th>
<th>Guinée</th>
<th>Burkina-Faso</th>
<th>Mali</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Population (2000)</td>
<td>12 millions</td>
<td>7,4 millions</td>
<td>11,3 millions</td>
<td>10,8 millions</td>
</tr>
<tr>
<td>PNB par habitant (2000)</td>
<td>260 USD</td>
<td>450 USD</td>
<td>210 USD</td>
<td>240 USD</td>
</tr>
<tr>
<td>Taux de croissance annuel moyen (1990-2000)</td>
<td>4,8%</td>
<td>4,3%</td>
<td>4,9%</td>
<td>3,8%</td>
</tr>
<tr>
<td>Place du rural (% population)</td>
<td>84,1%</td>
<td>67,2%</td>
<td>81%</td>
<td>70%</td>
</tr>
</tbody>
</table>


Tous les projets sont situés dans des petits pays pauvres et encore très largement ruraux. Pour des IMF dont la vocation est de servir durablement une population exclue des systèmes financiers classiques, cela offre une large clientèle potentielle mais de fortes contraintes en termes de coûts et de risques économiques pour l’institution.

Le Cambodge et la Guinée sont marqués par un passé récent difficile économiquement et politiquement. Le Cambodge a connu une forte instabilité politique jusqu’aux élections de 1998 mais accompagnée d’une croissance économique régulière. La relative stabilité politique sur la période de fonctionnement de l’IMF pour le Burkina-Faso, le Mali et la Guinée offre des conditions favorables à une croissance régulière de l’institution.

Il est important de rappeler les particularités régionales du Pays Dogon au Mali, les caisses villageoises étudiées étant exclusivement implantées dans cette région : le pays Dogon est une zone particulièrement pauvre et enclavée, éloigné de la capitale Bamako (750 km) et situé dans une zone sahélienne chroniquement affectée par la sécheresse ce qui rend particulièrement ardues les questions de gestion des coûts et des risques.

---

1 Calcul du PNB par habitant selon la méthode de l’Atlas de la Banque Mondiale qui utilise un facteur de conversion afin de réduire l’impact des fluctuations du taux de change dans des comparaisons des revenus nationaux entre pays. Les pays dont les PNB par habitant se situent en dessous de 745 USD sont classés dans le groupe des pays à faible revenu.

2 Mais des conflits frontaliers en Guinée.
<table>
<thead>
<tr>
<th>Pays</th>
<th>Cambodge</th>
<th>Guinée</th>
<th>Burkina-Faso</th>
<th>Mali</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Diversité et place des banques</td>
<td>Pas d’intervention en zone rurale</td>
<td>Faillite du secteur bancaire à la suite de la période Sékou Touré. 6 banques privées (souvent filiales de banques françaises)</td>
<td>Faible intervention des banques commerciales en zone rurale; place active de la CNCA (en particulier sur culture de rente)</td>
<td>Faible intervention des banques commerciales en zone rurale; place active de la BNDA (en particulier sur culture de rente)</td>
</tr>
<tr>
<td>Diversité et place des IMF</td>
<td>Plus de 90 ONG, projets ou institutions offrant un service microcrédit ; 7 seulement ont plus de 10 000 clients ; deux majeures (ACLEDA, EMT)</td>
<td>Deux institutions majeures mises en place : CRG et crédit mutuel de Guinée (1988) qui a fait faillite en 2001. Le CRG est en situation de quasi-monopole en zone rurale</td>
<td>Multiplication des ONG offrant un service de microcrédit</td>
<td>Multiplication des ONG offrant un service de microcrédit</td>
</tr>
<tr>
<td>Régulation des IMF</td>
<td>Loi bancaire votée en 1999. Un décret spécifique paru en 2000 fixe des conditions particulières pour les IMF</td>
<td>Loi bancaire pour les sociétés anonymes et les banques mutualistes</td>
<td>Loi PARMEC</td>
<td>Loi PARMEC</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Intervenant en zones rurales essentiellement, et compte-tenu de la population visée, les institutions étudiées ne sont pas concurrencées par les banques commerciales. Par contre la concurrence des ONG ou autres IMF peut parfois être forte, à l’exception du CRG qui après la faillite du Crédit Mutuel de Guinée se trouve en situation, pas forcément confortable, de quasi-monopole.
Au départ, trois des projets sont inspirés de la Grameen Bank (clientèle défavorisée, principe de la caution solidaire, priorité au crédit). Même si les évolutions par rapport au modèle de base ont été importantes dans tous les cas, on retrouve des « tendances lourdes » : pas de mobilisation de l’épargne chez EMT, caution solidaire et gestion entièrement salariée maintenue sur la durée de vie du projet au PPPCR, caution solidaire.

Le projet des CVECA se base sur une création spécifique partant de la critique des systèmes mutualistes basés sur l'épargne. Si la gestion repose essentiellement sur les membres, des lignes de refinancement permettent une plus grande souplesse dans l'octroi des crédits.

3.2.2. Trajectoire historique

Les quatre projets ont suivi sur une dizaine d’années d’activités une trajectoire d’expérimentation – consolidation/extension – transition vers l’institutionnalisation qui a abouti, pour trois d’entre eux à l’institutionnalisation, et à la fermeture pour le PPPCR.

La périodisation des phases est à peu près semblable pour chaque cas : 3 ans environ d’expérimentation, 5 à 8 ans de consolidation/extension et 2 à 4 ans de transition vers l’institutionnalisation.

Le modèle des CVECA montre une certaine continuité dans sa trajectoire (maintien de l’option d’autogestion et « retour aux sources » lorsque les caisses se sont trop « extraverties »). Le PPPCR avait peu évolué également en termes d’implication des acteurs (dépendance forte envers le travail salarié) mais cela l’a peut-être desservi en termes de productivité et d’implication des bénéficiaires. Le CRG et EMT ont subi des modifications significatives de leur organisation initiale en termes d’implication des salariés et des bénéficiaires dans la gestion et la propriété de l’institution.

L’institutionnalisation, mûrie en général relativement tôt, n’aboutit cependant qu’après plus de 10 ans de fonctionnement. L’institutionnalisation nécessite une maturité longue à se construire et n’est pas l’aboutissement automatique et rapide d’un processus d’expérimentation / consolidation.

Les points communs entre les cas conduisent-ils à des modes de gouvernance commun ou au contraire retrouve-t-on des modes de gouvernance différenciés ? Les différences de contexte ou de structuration amènent-ils nécessairement des différences dans la gouvernance ou bien certaines bases des modes de gouvernance dépassent-elles ces différences dans les IMF ?

33. Répartition de la propriété et du pouvoir de décision

On a vu que les institutions de microfinance sont généralement distinguées par leurs formes de propriétés. Pourtant, au-delà des propriétaires de l’institution au sens juridique du terme, la gouvernance sera formellement exercée par les décideurs, ceux qui détiendront la réalité du pouvoir de décision au-delà de l’aspect juridique de la propriété.

Qu’en est-il dans les cas étudiés, en termes de propriété juridique et de pouvoir de décision, en phase projet et avec l’institutionnalisation ?
Choix de la solution juridique : Une première tentative d’institutionnalisation prévoit une construction à trois étages avec des caisses locales (statut associatif), le réseau Crédit Rural (société anonyme) et une fondation (avec les bailleurs de fonds, l’État, l’opérateur et éventuellement d’autres acteurs), possédant l’essentiel du capital (les lignes de crédit et les subventions de la phase projet) et le rétrocédant progressivement aux caisses. Le schéma de Fondation a été refusé par le service juridique de l’AFD qui ne voulait pas risquer d’être impliqué comme « gestionnaire de fait » en cas de difficulté. Le statut choisi revient alors à un schéma plus simple de société anonyme.

Insertion dans le contexte juridique : La loi bancaire ne connaît que les sociétés anonymes et les banques mutualistes et la législation générale guinéenne ne connaît ni les associations ni les fondations. Le projet initial de fondation s’accompagne de l’idée d’une loi spécifique pour le CRG. Avec le statut de société anonyme, le CRG s’insère dans la loi bancaire mais l’État définit un régime fiscal adapté, prenant en compte les différentes missions du CRG, notamment au niveau du développement rural, de l’aménagement du territoire et de la lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Nature des propriétaires / actionnaires : Le capital est d’environ 252.000 euros ; le conseil d’administration reflète la structure du capital et est réparti en trois collèges : les représentants des caisses locales (40%), les représentants des salariés (35 %) et les autres partenaires (25% dont l’État 15% et l’IRAM 1,8%)

PPPCR : projet de SA (actionnaires salariés et extérieurs)

CVECA : caisse villageoise + union + service commun (GIE)

Choix de la solution juridique : Les unions de caisses se dotent d’un statut juridique minimum pour jouer le rôle d’intermédiaires financiers : association à but non lucratif dont les membres sont les caisses de base, considérées comme des associations de fait. Elles obtiennent une autorisation d’exercice légale. Le Service Commun prend le statut de GIE et fonctionne de façon autonome en contractualisant annuellement avec les Unions sur la base d’un cahier des charges.

Insertion dans le contexte juridique : La loi PARMEC réglemente les coopératives et mutuelles d’épargne et de crédit mais prévoit des conventions-cadres pour les IMF non mutualistes. A la mise en place de la Loi PARMEC, ce sont les Associations qui ont représenté les caisses pour signer la Convention-cadre avec le Ministère des Finances. La signature de la convention confère des obligations nouvelles pour les Associations, celles de contrôler les caisses de base, d’établir les états financiers consolidés, de veiller à ce que toutes les caisses respectent les règles prudentielles convenues avec le Ministère à la signature de la convention.

Nature des propriétaires : La propriété des caisses est toujours au main des villages mais les unions rassemblent les caisses membres et non les villages membres : le village reste propriétaire de la caisse mais voit son pouvoir de décision « borné » par des orientations et des normes communes au réseau.

Intérêts et limites des statuts juridiques pressentis

• L’option choisie par EMT repose sur la professionnalisation, la cohérence, et le maintien de la mission mais elle crée une dépendance vis-à-vis d’actionnaires extérieurs : il n’y a pas à ce stade d’actionnaires internes et pas d’actionnaires cambodgiens.

• Le CRG a pris en compte l’ensemble des acteurs parties-préhantes dans l’institution mais la complexité du montage peut conduire à des blocages dans les prises de décisions.
Complexité de la combinaison d’acteurs : Dès la phase projet, on observe une combinaison complexe d’acteurs intervenant dans l’organisation : bailleurs / Etat / opérateurs / cadres / clients. Les intérêts de ces acteurs divergent souvent, ce qui peut nuire à la pérennité de l’institution : élément de la politique rurale pour l’Etat et « affichage » pour le bailleur, parfois au détriment de l’indépendance de l’institution ; période prévue pour l’autonomie financière dictée par la simple durée administrative de la phase projet prévue par le bailleur, qui n’est pas conciliable avec une hypothèse de croissance réaliste ; vision à court terme aussi pour les emprunteurs qui ne sont pas incités à rembourser, etc. (GTZ / IRAM, 2001).

Stabilité de la combinaison : la place respective de chacun des acteurs est plus ou moins stable (entrée ou sortie de bailleurs ; changements d’options des bailleurs ou de l’Etat ; « turn-over » des assistants techniques ; participation plus ou moins forte des cadres et des clients, etc.). La stabilité permet une continuité et une cohérence dans les prises de décisions (on a vu que dans le cas des CVECA et d’EMT, une organisation reposant surtout sur l’opérateur a permis d’assurer cette stabilité). Selon les configurations, un des acteurs peut prendre un rôle prépondérant dans les prises de décisions. Des acteurs (et des personnalités), adaptés à une phase de développement, peuvent ne plus correspondre aux exigences sur une phase ultérieure. La combinaison doit assurer une continuité tout en s’adaptant à l’évolution de l’institution et de son environnement.

Répartition confuse des responsabilités : Du fait d’une multiplicité d’acteurs et d’un statut juridique souvent flou en phase projet, il y a un fort risque d’une répartition confuse des responsabilités. Beth (2002) évoque une répartition « aléatoire » des responsabilités. Ceci peut conduire à des options contradictoires ou à des blocages dans les décisions, comme le montre par exemple la phase finale du PPPCR (voir étude de cas);

Place de l’Etat : L’Etat se trouve souvent à une place incontournable du fait du fonctionnement par convention entre le gouvernement du pays et le bailleur de fonds. Cependant, l’Etat ayant de fait le pouvoir, ne l’exerce pas systématiquement (simple rôle de facilitation dans le cas des CVECA). Lorsque l’Etat exerce son pouvoir, il peut influencer les localisations de caisse, le type d’expérimentation ou participer plus directement avec l’implication de ses fonctionnaires. Comme on le voit dans le cas d’EMT, le gouvernement ne prend pas forcément un pouvoir de décision mais la proximité, ne serait-ce que géographique, du projet avec l’Etat peut bouiller les pistes, en particulier pour les clients.

Place des populations cibles : En termes d’implication des populations, à l’époque où se sont développés les projets étudiés, il semble que l’on soit arrivé avec des idées un peu pré-conçues de la volonté de participation ou pas des populations locales : auto-gestion proposée dans le cas d’EMT et des CVECA ; gestion salariée dans le cas du CRG et du PPPCR. Certaines expérimentations se sont révélées appropriées (CVECA) mais le plus souvent, l’expérimentation initiale a dû être modifiée (CRG, EMT) ou a conduit à un échec (PPCR). Quelle sont les compatibilités entre l’organisation sociale locale et la participation des populations ? A l’heure actuelle, davantage d’études préalables sont conduites sur l’organisation sociale locale et la volonté et la capacité des populations à participer à la gestion pour orienter les formes d’organisation possibles.
L’institutionnalisation des 3 cas étudiés montre une grande diversité dans la place résultante de l’opérateur : le GRET, après débat en son sein, devient actionnaire majoritaire et appuie EMT avec deux assistants techniques ; l’IRAM devient actionnaire minoritaire (1,8%) ; le CIDR, pourtant très présent dans la phase projet, se retire totalement de la structure (même si le service commun a fait appel à lui au moment d’une crise).

L’institutionnalisation s’accompagne d’une autonomisation plus ou moins forte vis-à-vis de l’opérateur et ne coïncide pas forcément avec le retrait total de celui-ci. La façon dont est mise en œuvre l’institutionnalisation porte cependant les germes de cette autonomisation : possibilité d’élargir le tour de table des actionnaires, ce qui placera l’opérateur en position d’actionnaire minoritaire (EMT) ; retrait programmé de l’assistance technique (CRG, EMT), réduction des subventions d’équilibre (CVECA) etc. A défaut de cela, le risque est d’« institutionnaliser le projet » (et les contraintes en termes de dépendance technique et financière sur la pérennité de l’institution).

On peut citer ici un commentaire GTZ/IRAM (2001) : « même si l’objectif du projet, tel que défini dans des procédures participatives de planification était d’atteindre l’autonomie financière et de devenir une institution financière pérenne, la question sur les « propriétaires » de cet objectif et les acteurs qui s’y inscrivent, se pose. Peut être de la part des agences de coopération, a-t-on confié cet objectif ainsi que les activités correspondantes, consciemment ou inconsciemment, aux (seules) mains de l’assistance technique ? (…) Est-on, dans les faits, parvenus à un consensus à propos de l’avenir de l’institution, du partage des gains, mais également des responsabilités ? » (p 3).

La place des salariés et des clients

EMT : Place promise des salariés mais non effective à l’heure actuelle
La participation des salariés au capital est acquise en principe même si elle n’a pas été réalisée au moment de la création de la société parce que la réflexion n’était pas encore assez avancée. Un certain nombre de questions reste encore en suspens : l’entrée de quelques cadres seulement au capital ne semble pas forcément en phase avec la culture d’entreprise d’EMT, où la gestion collective est considérée comme une valeur importante. En revanche, l’idée que chaque salarié ait une part du capital, éventuellement via une association de salariés, risque d’être difficilement gérable : comment organiser la représentation et les avis cohérents d’une association de plus de 100 personnes, comment animer correctement son fonctionnement ?
L’actionnariat salarié risque-t-il d’accroître les inégalités au sein du personnel ou apporte-t-il une motivation supplémentaire ? D’autres mécanismes d’intéressement sont-ils préférables pour encourager l’engagement dans l’entreprise, sans faire supporter par les salariés le risque financier qui se rattache à tout actionnaire ? Y a-t-il des confusion potentielles avec le rôle de représentant du personnel pour les salariés présents au conseil d’administration ?
Sur cette dernière question, un préalable semble résider dans la mise en place interne des organes de représentation du personnel qui permettent de distinguer les « revendications » de premier niveau de la notion de prise de pouvoir des salariés au sein de l’actionnariat.

CRG : rôle prépondérant des acteurs internes (associés / salariés) au sein de la SA
Le montage, relativement original, correspond aux orientations de « gestion en commun ». L’idée de base est d’arriver à une répartition et un équilibre du pouvoir entre élus et techniciens avec un troisième collège permettant regards « extérieurs », appuis et éventuellement arbitrages. Aucun des trois collèges n’a, à lui seul, la majorité.

CVECA : avec le retrait complet de l’assistance technique et l’absence de l’Etat ou d’intervenants extérieurs, un rôle exclusif est dévolu aux acteurs internes, séparés en plusieurs entités : les caisses de bases, membres des unions au statut associatif, et le service commun, sous forme de GIE qui regroupe les techniciens qui viennent en appui aux caisses et aux unions. Les relations entre le service commun et les unions et caisses sont contractuelles.
| Tableau de la place des différents actionnaires potentiels |

<table>
<thead>
<tr>
<th>Comme actionnaire minoritaire</th>
<th>Comme actionnaire majoritaire</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Résolution à une place incontournable de l’Etat (Guinée)</td>
<td>Risque d’interférence entre politique publique et stratégie de l’institution ; risques sur l’indépendance de l’institution</td>
</tr>
<tr>
<td>Etat protecteur, facilitateur et intervenant en soutien en cas de difficulté</td>
<td>Manque d’incitation pour les salariés</td>
</tr>
<tr>
<td>Facilitation du transfert de propriété lorsque l’Etat était maître d’ouvrage en phase projet (CRG) ; Possibilité de portage d’actions rétrocessibles à des investisseurs privés nationaux (CRG)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>L’Etat ne crée pas nécessairement de valeur ajoutée pour l’entreprise ; l’Etat peut être partenaire sans participer au capital ou avoir un siège au conseil</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Risque d’interférence ; risques sur l’indépendance de l’institution</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Rôle d’arbitrage en cas de crise ou de conflits</td>
<td>Peut garantir le respect de la poursuite de la « mission »</td>
</tr>
<tr>
<td>Pouvoir de conseil et d’orientation</td>
<td>Stabilité, cohérence, professionnalisme, connaissance de l’institution</td>
</tr>
<tr>
<td>Salaire des salariés</td>
<td>Inspire confiance aux actionnaires potentiels</td>
</tr>
<tr>
<td>Motivation des salariés</td>
<td>Conflits d’intérêt</td>
</tr>
<tr>
<td>Les managers actionnaires sont un gage pour certains actionnaires externes</td>
<td>Risques d’« institutionnalisation » du projet : reproduction des structures et des habitudes du projet (dépendance technique envers l’opérateur ; moindre attention apportée à l’autonomie financière, etc.)</td>
</tr>
<tr>
<td>Complexité du montage</td>
<td>Risque d’affaiblissement de l’implication des acteurs internes (salariés, clients)</td>
</tr>
<tr>
<td>Clients</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Motivation des clients</td>
<td>Vision stratégique du rôle des services pour eux et pour la zone d’intervention</td>
</tr>
<tr>
<td>Equilibre entre clients élus et techniciens salariés</td>
<td>Clients propriétaires, et aussi gestionnaires : réduction des coûts de transaction</td>
</tr>
<tr>
<td>Complexité du montage</td>
<td>Conflits d’intérêt</td>
</tr>
<tr>
<td>Efforts nécessaires sur la formation (place et rôle des clients en tant qu’actionnaires)</td>
<td>L’institution doit consentir des efforts importants en termes de formation (enjeux de l’institutionnalisation ; vision stratégiques, prévention des risques, adaptation à l’environnement, etc.)</td>
</tr>
<tr>
<td>Actionnaires extérieurs</td>
<td>Quelle compatibilité avec les formes d’organisations sociales locales ? Difficilement conceivable dans des sociétés déstructurées (ex : Cambodge)</td>
</tr>
<tr>
<td>Regard et contrôle extérieur, appui, arbitrages</td>
<td>Professionnalisme</td>
</tr>
<tr>
<td>Sources de fonds et d’expertise</td>
<td>Ouverture et diversité des profils des actionnaires</td>
</tr>
<tr>
<td>Faible connaissance de l’institution, parfois du pays pour les actionnaires étrangers =&gt; mauvaise évaluation des risques</td>
<td>Risques sur la poursuite de la « mission », notamment si l’exigence de rendement financier prime</td>
</tr>
<tr>
<td>Risques sur la poursuite de la « mission », notamment si l’exigence de rendement financier prime</td>
<td>Risque d’affaiblissement de l’implication des acteurs internes (salariés, clients)</td>
</tr>
</tbody>
</table>
3.4.2. L'information


CRG : système comptable manuel au niveau des caisses, centralisé et informatisé au niveau du siège ; études régulières qui ont une traduction directe sur les produits, le choix des emprunteurs ou l'organisation ; missions d'appui ; compte-tenu des distances, il existe un certain délai (2 à 3 mois) avant d'avoir des indicateurs synthétiques vérifiés et disponibles. Un point noir : la maîtrise des simulations financières reste dans les mains de l'opérateur ou des consultants extérieurs.

PPCCR : pendant la première phase, un logiciel de gestion des crédits (Crédits 1) avait été conçu spécifiquement pour le PPPCR. Il avait donné relative satisfaction, mais s'était avéré très rapidement dépassé par le volume des crédits à gérer. Le système d'information mis en place s'est avéré à la fois dépassé par la croissance et structurellement défaillant dans la mesure où le suivi des crédits effectué ne pouvait être rapproché avec la comptabilité.

CVECA : documents administratifs et comptables produits et détenus par les « gestionnaires » villageois (deux caissiers et le contrôleur), transmis au comité de crédit qui octroie et recouvre les prêts. Dans les villages où il y a une bonne cohésion sociale et où l'autorité est respectée, l'information circule ; dans le cas contraire, l'information ne passe pas bien ou n'est pas fiable. Les unions où la cohésion est forte vont davantage réagir que les autres, qui vont laisser passer l'information jusqu'à ce qu'une crise ne se pointe. Selon la date des assemblées inter-caisses, l'information sur la performance des caisses peut dater de plus ou moins six mois, ce qui peut être un peu long compte-tenu de la volatilité des situations des caisses. L'information sur l'ensemble du réseau est établie par le service commun, en fin d'année, pour les autorités de tutelle.

Par rapport à la gouvernance, le système d'information et de gestion d'une IMF permet de préparer les décisions opérationnelles et stratégiques et d'alimenter le contrôle. Par ailleurs, il va offrir aux différents acteurs le pouvoir de retenir, de choisir, de masquer ou de diffuser largement l'information.

Un certain nombre d'enjeux touche la qualité du système d'information pour appuyer la gouvernance d'une IMF :

► Rapide disponibilité des informations : les situations pouvant se dégrader extrêmement vite en cas de mauvais fonctionnement, cela nécessite des prises de décisions rapides et alimentées par une information précise et fiable.

► Outils adaptés à la taille de l'IMF : en phase projet, parfois, des outils propres sont adaptés par les équipes techniques mais on aboutit souvent à des limites qui demandent des outils plus perfexionnés et le recours à des spécialistes. Le passage de l'information dans les mains des « spécialistes » qui ne sont plus forcément les acteurs directement impliqués dans les prises de décision rend incontournable la question de savoir comment assurer un relais efficace de l'information vers ceux qui prennent les décisions.

► Outils adaptés au mode de fonctionnement de l'IMF : parmi l'ensemble des IMF, les systèmes de crédit direct à caution solidaire sont sans doute ceux qui sont le plus difficiles à appréhender à travers un système d'information informatisé, notamment du fait du très grand nombre d'opérations (crédits individuels avec des remboursements fractionnés) et de leur dispersion. Cela conduit à élaborer des systèmes ne prenant pas en compte le crédit individuel, mais un niveau agrégé (au mieux le groupe de caution solidaire, mais le plus souvent un niveau supérieur, le comité de crédit par exemple). D'où un effet « boîte noire » aux niveaux inférieurs, qui ne peut être contrecarré que par l'efficacité du contrôle social du crédit et/ou par un effort important de suivi par les agents de crédit, ce qui requiert du temps et complique les procédures de gestion.
Comment conserver la cohérence d’ensemble ? Avec la centralisation, la cohérence est assurée de fait par le « sommet ». Dans le cadre de la décentralisation, le principe de subsidiarité peut s’appliquer : la décision est prise au niveau le plus bas où elle doit être appliquée. Ainsi, le niveau des taux d’intérêt, les calendriers d’octroi et de remboursement, la nature des services peuvent varier d’une caisse à l’autre. Quelles décisions peuvent être laissées à la base, quel doit être le socle minimum commun ?

Les décisions fixées par les caisses de base dans un modèle décentralisé

Exemple du CRG
Depuis quelques années, les caisses locales disposent de statuts et de règlements intérieurs, encadrés par une loi définissant les règles applicables aux associations locales d’épargne et de crédit. Bâties à partir de modèles standards, ces textes sont susceptibles d’être adaptés localement dans certaines de leurs dimensions selon les souhaits des associés. Les règles fondamentales restent cependant intangibles, comme la fixation des taux d’intérêt débiteurs et créditeurs, pour ne reprendre que cet exemple. En revanche, le nombre de membres du Comité de Gestion, ou les jours et heures d’ouverture, pour ne reprendre là encore que quelques exemples, sont susceptibles d’être modifiés. La création de la société privée a été l’occasion de revoir l’ensemble des textes et de les faire enregistrer auprès des services préfectoraux.

Un contrat d’affiliation « relie » les caisses à la structure centrale, le « siège », précisant les droits et devoirs des partenaires. En particulier, ce contrat prévoit les règles d’affiliation et de désaffiliation au réseau CRG, donnant droit à l’exercice des activités d’épargne et de crédit, ou au contraire, interdisant cet exercice en cas de sanction.

Exemple des CVECA

b) Identification et gestion des conflits d’intérêt

EMT : les actionnaires principaux sont de fait en situation de conflit d’intérêt potentiel (assistance technique du GRET, prêt à taux de marché de la SIDI, vente de service par HORUS). La parade formelle réside dans des procédures précises d’attribution des prestations de services, et le fait que lorsqu’un actionnaire est concerné par une décision il ne prend pas part au vote.

CRG : IRAM, en position d’actionnaire et d’assistant technique ; cependant, sa position d’actionnaire très minoritaire limite son influence sur les décisions stratégiques. Place importante des salariés et des associés en tant qu’actionnaires.

Conflits d’intérêt potentiels pour les opérateurs ou organismes d’appui en position d’actionnaires (CRG, EMT) : des procédures claires d’attribution de prestations de services et la confiance entre les actionnaires peuvent limiter les risques.

Conflits d’intérêt potentiels pour les salariés en position d’actionnaires qui peuvent confondre leur rôle dans les décisions stratégiques visant la pérennité et le maintien de la mission de l’IMF et leur position de salariés défendant leur intérêt propre. Ce risque paraît assez inévitable et peut être atténué par la présence d’un syndicat qui jouera le rôle de défense des intérêts des salariés, et une bonne formation/information qui clarifie la différence entre les positions de représentants du personnel (défense de l’intérêt des salariés) et d’actionnaire (défense de l’intérêt de l’institution).

Conflits d’intérêt des clients comme gestionnaires : les clients en tant qu’« associés » risquent de vouloir défendre en premier lieu l’accessibilité, la diversité et le faible coût des services au dépend de la viabilité financière de l’institution.

Dans le cas du CRG, on peut voir que le lent approfondissement des principes de la « gestion en commun » a permis de convaincre les partenaires de la nécessité de leur étroite collaboration. Il serait faux de dire que tous en sont totalement convaincus, la
Les aspects techniques ne sont qu’un élément : importance du savoir-être (vis-à-vis des clients/usagers et en interne, bonne collaboration entre élus et salariés, entre différents niveaux hiérarchiques, mise en application de la « mission » de l’institution, etc.). La formation participe à la culture d’entreprise.

b) Gestion des compétences

EMT : L’équipe de direction actuelle est essentiellement formée de cadres jeunes qui ont commencé par des postes proches du terrain. Cela donne une culture forte à l’organisation mais un manque relatif d’expériences et de compétences. Deux assistants techniques sont là pour pallier les lacunes et former.

CRG : L’exécution repose d’abord sur une claire répartition des rôles. Elus et salariés gèrent en commun l’institution. La répartition des pouvoirs dans la gestion en commun est différente du mutualisme (où, en principe, le pouvoir est aux membres mais, en réalité, souvent aux techniciens) ou de la cogestion (où toutes les décisions sont prises en commun). Dans la gestion en commun, certaines fonctions sont attribuées à certains (par exemple, les papiers « aux agents de crédit »), d’autres sont faites ensemble. On recherche au maximum la concertation et l’équilibre des pouvoirs. Il y a une répartition des fonctions (mais aussi du partage des résultats au niveau des caisses de base) entre élus et techniciens.

PPCR : Le projet a souffert d’une répartition des responsabilités et des tâches mal définie entre projet, opérateur, assistance technique et « base arrière » CIRAD. Cette mauvaise définition des tâches a été la cause d’incertitudes, d’approximations et de tensions au sein de l’institution. Les premiers salariés ont été recrutés avec un niveau de scolarisation faible ; par la suite, des salariés aux compétences plus fortes ont été recrutés, ce qui a pu poser des problèmes de déroulement de carrière pour les techniciens de base.

CVECA : Les membres des comités de gestion, nommés selon les règles d’une « alchimie » villageoise, et les caissiers et contrôleurs, choisis par le village pour leur valeur morale et leurs compétences, sont responsables de la mise en œuvre.

D’une façon générale, un certain nombre d’éléments dans la gestion des compétences au sein d’une IMF ne sont pas immédiatement saisis comme incontournables ou pouvant devenir problématiques dans le futur proche de l’institution ; pourtant, ils prennent souvent à moyen ou long terme une importance forte alors que l’IMF grandit et « vieillit ».

- Importance d’une répartition claire (et écrite) des tâches et des responsabilités, dès le début de la phase projet.
- Gestion de carrière : à un niveau expérimental et pour un projet de petite taille fortement encadré par l’assistance technique, les premiers salariés sont parfois recrutés avec un faible niveau de compétences. Lorsque l’institution se développe, des salariés avec un niveau de compétences élevé sont recrutés et les techniciens de base peuvent se sentir supplantés. D’où l’importance d’une gestion des carrières, ce qui n’implique pas forcément une progression linéaire, mais l’offre de fonctions différentes pour les salariés anciens (contrôle, etc.). Ce point rejoint celui des systèmes d’incitation.
- Question de la relève : avec l’ancienneté de l’IMF, de nouveaux salariés vont entrer sans avoir connu les débuts de l’institution, la construction et les discussions autour de sa mission et de ses objectifs au départ. Comment va-t-on transférer ces notions aux deuxième générations (et suivantes) d’élus et de salariés ?
« vision développementaliste/humaniste » qui a sous-tendu les deux premières étapes de développement du projet, la confiance était un des concepts clef qui fondait la démarche : le contrôle ne faisait tout bonnement pas partie de la « culture du projet » ; par ailleurs, la fonction de contrôle exigeait donc une adaptation de procédures, mais aussi de compétences, pour intégrer les spécificités du système financier, et il s’est avéré difficile de trouver sur le marché du travail et dans le milieu bancaire les ressources nécessaires pour répondre à cette fonction.

CVECA : Le contrôle est mis en place à tous les niveaux : interne (contrôleur interne à la caisse et comité de gestion) ; croisé entre les caisses (contrôleurs agréés par l’Union) ; « interne-externe » (Service commun) ; externe (cabinet d’expertise comptable et Ministère des Finances). Il y a un risque de niveau de scolarisation trop faible sur les niveaux internes, de trop longs délais pour la surveillance par le Service commun, de qualité et d’approfondissement insuffisants pour le contrôle externe.

Bien que l’on parle de « crédit », qui renvoie, littéralement, à la confiance, tout système financier doit reposer dès le départ sur un système fiable de contrôle.

Le système de contrôle comprend des procédures de contrôle interne, mais également le « regard extérieur » : autorités de régulation bancaire et/ou auditeur externe (mais qui, dans beaucoup de pays, n’a pas les capacités de surveillance requises, faute de moyens humains et financiers) ; complémentarité de tous les niveaux, chaque niveau pouvant avoir des éléments de faiblesses (faible scolarisation ou acteurs « juges et parties » en interne ; faible implication, incompétence ou irrégularité en externe).

Le système de contrôle peut s’appuyer sur des mesures concrètes qui responsabilisent directement les acteurs, à l’exemple d’une double clé du coffre détenu par un élu et un salarié au niveau d’une caisse locale.

La fonction de contrôle doit être mise en œuvre en fonction des spécificités de l’institution (faible scolarisation, groupes de solidarité, auto-gestion, etc.)

Cette réflexion sur le contrôle (nécessité de différents niveaux et complémentarité de ces niveaux) peut se retrouver sur d’autres éléments de la gouvernance, en particulier, sur l’équilibre à trouver entre participation à la base et « autorité centrale » qui assure la cohésion et la cohérence d’ensemble.

Conclusion sur l’exercice du pouvoir

La gouvernance d’une institution s’exécute comme une chaîne continue entre la stratégie, la diffusion de l’information, les prises de décision, l’exécution et le contrôle. Tout chaînon manquant ou faible fragilise l’ensemble de la structure. Il faut donc établir une cohérence d’ensemble des maillons : système d’information, de formation et de contrôle adaptés à un faible niveau de scolarisation initial des salariés et des élus ; niveau de prise de décision adapté à l’isolement des caisses de base de l’IMF ; répartition des tâches et des responsabilités adaptée à l’environnement social des acteurs, etc.

35. LA GOUVERNANCE ET LA GESTION DES RISQUES ET DES DYSFONCTIONNEMENTS

Les dysfonctionnements et les crises sont d’excellents révélateurs de la gouvernance. Ils montrent la plus ou moins forte capacité d’une part, à prévenir les risques potentiels, d’autre part à prendre rapidement les décisions appropriées, acceptables par les différents acteurs et susceptibles de conduire à un nouvel équilibre. Celui-ci est éventuellement plus satisfaisant, car surmonter ensemble des épreuves peut ressouder des équipes et conduire à des nouvelles règles plus efficaces. Malheureusement, l’analyse des crises, qui est riche d’enseignements pour tous, se heurte à des mécanismes de censure très profonds (par exemple, le refus d’analyser jusqu’à présent la faillite du Crédit Mutuel de Guinée ou les difficultés à mettre en
3.5.2. La gouvernance doit gérer les dysfonctionnements et les crises

Les quatre études de cas donnent un certain nombre d’illustrations de dysfonctionnements, de leurs causes et de la façon de les traiter. Le dernier cas du PPPCR montre que la combinaison de plusieurs dysfonctionnements et la mise en œuvre de solutions tardives et non appropriées ont conduit à la faillite de l’IMF.

Les impayés

Les impayés ont presque toujours des causes multiples, internes et externes. Par exemple, au CRG, ils apparaissaient après 4 ans de remboursement à 100 %. Une réflexion, menée au cours d’une session de formation avec les cadres, indique une vingtaine de causes et les diverses solutions à envisager1. A partir de ce constat, des instructions sont données pour améliorer les procédures d’octroi et de suivi, modifier les calendriers de déblocage et de récupération, autoriser les fonctionnaires, souvent à l’origine de groupes fictifs, à accéder au crédit, etc.

Quelques années plus tard, une étude anthropologique, menée pendant un an, interroge le fonctionnement et les attitudes vis à vis des groupes de solidarité, ainsi que les rapports avec les autres formes de solidarité (famille, voisinage, travail...) existant dans le milieu. Une réflexion est également menée sur les formes de pressions sociales acceptables (diffusion des noms des mauvais payeurs à la mosquée, pénalités financières en cas de retard, enfermement dans la caisse ?) selon les milieux (le rural est différent de l’urbain) et sur les effets pervers des sanctions de type moderne (détournements et manque d’efficacité des gendarmes et des huissiers).

Dans certains pays, la culture du non-remboursement et de l’impunité ainsi que la diminution de la cohésion sociale et du sens de l’honneur nécessitent une vigilance de tous les instants et une évolution des formes de garanties et de pressions sociales. La crainte du non-renouvellement du crédit, la fidélisation des clients-associés liée à une augmentation des volumes peuvent parfois être des incitations positives suffisantes2.

Les détournements

Les détournements appellent d’abord l’attention sur la qualité des procédures comptables et de contrôle/inspection (systématiques et inopinées). Même si ceux-ci sont de qualité, quand celui qui détourne connaît lui-même très bien les procédures, qu’il agit avec des complicités et que le client est analphabète et mal informé, il peut s’écouler parfois plusieurs mois avant que le détournement ne soit découvert (par exemple, détournement sur livret épargne). Ceci oblige donc, au-delà de l’amélioration des procédures comptables et de contrôle, à analyser les causes profondes de ces situations et à envisager de nouvelles politiques de formation des cadres et des élus et des formes nouvelles d’incitations positives et négatives.

Un autre élément est alors la qualité de l’environnement judiciaire. Celui qui a détourné et qui est licencié peut obtenir des indemnités pour licenciement abusif, ou ne pas être condamné, ou être condamné à cinq ans de prison et en sortir très rapidement (cas du CRG). Ceci peut conduire l’ensemble des IMF à mieux comprendre les procédures judiciaires et leurs limites, à faire pression, au niveau politique, pour l’amélioration de la justice et parfois à inventer des modes de sanctions sociales souvent plus efficaces.


2 Mais les mauvais payeurs peuvent aussi utiliser des prête-noms pour obtenir le crédit.
3.5.3. Une mauvaise gouvernance peut entraîner la faillite d’une IMF

Sans revenir en détail sur l’historique du PPPCR, cet exemple montre bien comment le non-respect de certains principes de base peut conduire à la catastrophe. Celle-ci ne peut jamais être attribuée à une seule cause mais à une combinaison de plusieurs facteurs conduisant à des déséquilibres successifs, qui s’enchaînent et qui ne sont pas traités rapidement aboutissant à des situations de plus en plus ingérables. On peut notamment souligner les éléments suivants, en commençant par les plus simples et les plus apparents:

- **Faiblesse et manque de fiabilité du système comptable**, alors que par ailleurs les observations agro-économiques et les recherches sur les impacts de crédits avaient été très développées.

- **Faiblesse du système de contrôle**, ouvrant la possibilité de détournements de certains cadres, malgré un audit externe régulier d’un cabinet burkinabé. A noter également que les différentes mission de supervision (AFD, CNCA) ou de consultants externes n’ont pas mis en lumière les dysfonctionnements jusqu’en 1997. Plus profondément, « le contrôle ne faisait tout bonnement pas partie de la « culture du projet » et l’évoquer était considéré par certains responsables de projets comme une dérive grave vers les logiques bancaires ».

- **Manque de clarté du montage institutionnel.** Le PPPCR n’a jamais dépassé la phase projet et « appartenait donc théoriquement aux institutions qui ont apporté les fonds : l’AFD et la CNCA ». Mais le choix du modèle d’institutionnalisation a fait l’objet de nombreux débats, à partir de 1993 et en a rapidement cristallisé les divergences de « vision » au sein du PPPCR. Par ailleurs, le choix de confier le mandat d’opérateur à une ONG burkinabé, créée de toute pièce, sans expérience dans la microfinance et à qui on a pas donné les moyens d’acquérir les compétences nécessaires, s’est révélé désastreux.

- **Responsabilités mal définies.** En phase de projet, le pouvoir appartient au Comité de pilotage (CNCA, AFD, Sahel Action, CIRAD). L’opérateur officiel est Sahel Action (dont certains salariés sont membres) qui a peu de compétences en gestion et en microfinance. Le CIRAD n’était pas juridiquement opérateur du projet mais en appui à la direction, à la formation, à la recherche et au réseau. « Pendant toute la durée du projet, la répartition des responsabilités est restée mal définie entre projet, opérateur, assistance technique et base arrière du CIRAD à Montpellier... ce qui fut sujet d’incertitudes, d’approximations et de tensions ».

- Il en découle naturellement une grande difficulté à prendre rapidement des décisions, surtout en période de crise. « Aucun consensus n’a pu être trouvé mais aucune des institutions, y compris l’Etat qui siégeait au Comité de pilotage depuis la mise sous tutelle du projet ne voulant être le fossoyeur du PPPCR et de Sahel Action, les décisions définitives sont intervenues très tard ».


---

1 Et aussi de responsables de comité de crédit ou de groupes de caution solidaire.
CONCLUSION

De la réflexion générale sur la gouvernance et de l’étude comparative de quatre cas, essayons de tirer quelques conclusions provisoires qui doivent faire l’objet de débats et d’approfondissements.

1. La gouvernance, pour la microfinance, est un facteur essentiel de réussite ou d’échec qui reste pour le moment sous-estimé et mal étudié. Dans le cadre du nouveau paradigme de pérennisation des services financiers et d’institutionnalisation, que nous partageons, les bailleurs de fonds et les Etats ont pour le moment privilégié la viabilité financière des institutions et l’établissement d’un cadre juridique et réglementaire. Il semble nécessaire d’avoir une approche plus globale et d’analyser les interactions entre trois formes de viabilité : financière, institutionnelle et sociale. Les problèmes de gouvernance sont un des aspects importants de la viabilité institutionnelle. Plus concrètement, l’étude souligne qu’une gouvernance inadaptée peut conduire à la faillite (cas du PPPCR), ou à des crises et dysfonctionnements qui laissent souvent des traces douloureuses s’ils ne sont pas rapidement surmontés. Parmi ces dysfonctionnements, il faut souligner la recherche trop rapide de l’équilibre financier qui peut déboucher sur des crises de croissance.

2. La gouvernance ou l’art de gouverner est un phénomène complexe, multiforme, à plusieurs niveaux (Etats, entreprises, institutions de microfinance, municipalités, associations ...) qu’il est parfois difficile d’isoler. Il dépasse de loin le seul problème des rapports entre conseil d’administration et managers ou de la transparence de la comptabilité et la qualité des audits, soulignées par les derniers scandales des multinationales américaines. En ce qui concerne la microfinance, la gouvernance comporte au moins cinq aspects, liés entre eux mais qui peuvent être distingués par ordre de complexité.

a. Les techniques d’information. Aucune institution de microfinance ne fonctionne correctement sans une comptabilité efficace, rapide, fiable, sans un système complémentaire d’indicateurs et de suivi-évaluation, sans un système de contrôle, interne et externe qui valide la qualité des informations.

b. Les principes d’organisation. Ils sont assez classiques et pas particulièrement spécifiques à la microfinance : clarté des objectifs ou des missions à moyen terme, cohérence entre objectifs, activités et moyens (cf. plan d’affaires), claire répartition des tâches et des responsabilités (organigramme, degré de délégation/ décentralisation, profil de postes ...), politique de ressources humaines (niveau adéquat de recrutement, formation initiale et continue, niveau de salaires ... ) système d’incitations positives (promotion, primes ... ) et négatives (sanctions, licenciements ... ), modes de coordination, modes de contrôle, procédures d’adaptation permanente ...

Ceci n’est pas nouveau et une littérature « manageriale » abondante existe. Mais elle est souvent peu adaptée (plutôt centrée sur les grandes entreprises américaines ou européennes) et peu disponible ou peu « enseignées » dans les IMF africaines ou asiatiques. Il y a donc encore un gros travail à réaliser de synthèses d’expériences concrètes d’IMF et de nouvelles formulations et adaptations à ce contexte spécifique (peut-être que le SYDEC pourrait devenir un pôle de référence dans ce domaine ?)

1 M. Foucault, notamment dans son article sur la gouvernementalité, souligne l’importance des statistiques au 18ème siècle dans les nouveaux arts de gouverner et les rapports étroits entre savoirs et pouvoirs.
3. On voit d’après les études de cas l’importance de l’opérateur dans la gouvernance dans la réussite du projet. D’autres acteurs comme les bailleurs de fonds ou certains cadres des projets peuvent jouer ce rôle. Mais dans tous les cas, il est nécessaire d’avoir une figure centrale, engagée dans la durée et dans la définition de la mission et de la stratégie. L’opérateur est souvent le plus engagé dans la réussite du système, mettant en jeu sa réputation et sa légitimité. Lorsque l’opérateur (ou la figure centrale) est absent ou déficient (exemple de l’ONG Sahel Action insuffisamment formée et responsabilisée), il manque une pièce dans la structure de gouvernance : le gouvernail n’est pas tenu, ou disputé entre des courants divergents. Pour pouvoir jouer pleinement son rôle, l’opérateur doit avoir une position claire vis-à-vis des autres acteurs, en assumant à la fois les prises de décisions et l’ensemble des responsabilités (y compris les échecs). Dans le cas contraire, où d’autres intervenants s’ingèrent dans les prises de décisions, l’opérateur est réduit à un simple exécutant, et le projet est sous la responsabilité de ces autres acteurs.

4. Les études de cas font apparaître, à partir des échecs, des crises et des réussites, un socle commun de la gouvernance. Celui-ci se situe au niveau des « techniques d’information » (comptabilité, suivi-évaluation, audit-contrôle) et des « principes d’organisation » (clarté des objectifs et des missions, répartition des responsabilités…). La faillite du PPPCR s’explique ainsi par le non-respect de plusieurs principes : « faiblesse du système comptable, du système de contrôle, montage institutionnel peu clair, avec des acteurs disparates ayant des intérêts divergents, responsabilité mal définies entre CNCA, AFD, Sahel action, CIRAD… Et la réussite, en termes de réduction des impayés et des détournements, d’augmentation de la productivité, de limitation des conflits… s’explique par des progrès dans l’application et l’intériorisation de ces principes par tous les acteurs concernés.

5. Mais au-delà de ce socle commun, on voit aussi apparaître toute une gamme de solutions différentes, au niveau :
   - du choix juridique (SARL pour EMT Cambodge, SA pour le Crédit Rural de Guinée, association/GIE pour les CVECA du Mali) ;
   - de la taille géographique (système national pour le CRG, 9 provinces contiguës pour EMT, 3 cercles pour le pays Dogon1, 4 provinces séparées pour le PPPCR ;
   - de l’implication ou non des clients/associés au pouvoir (jugée non pertinente à EMT mais fondamentale aux CVECA et importante au CRG) ;
   - de l’implication ou non des salariés (extériorité avec relations contractuelles dans les CVECA, un des trois collèges au CRG, inexistante pour le moment à EMT) ;
   - de l’implication ou non d’actionnaires extérieurs (cf. par exemple la place de l’ancien opérateur, plus de 50 % des actions pour le GRET, moins de 2 % pour l’IRAM) ;

Cette diversité rend difficile la définition d’une « bonne gouvernance ». Il semble plutôt nécessaire, dans l’absolu, de trouver chaque fois des solutions adaptées au contexte et à l’histoire de l’IMF, à partir d’une gamme de solutions possibles (avec la synthèse, enrichie progressivement, de leurs avantages et de leurs limites) et du respect de certains principes communs. La gouvernance efficace est toujours la gouvernance adaptée, c’est à dire un choix spécifique enraciné dans une histoire et une société, mais se nourrissant d’expériences accumulées.

---

1 L’argumentation du CIDR paraît particulièrement intéressante dans ce domaine. Même si les principes de base des CVECA sont identiques et s’il y a intérêt d’organiser des échanges sur certains points, il n’est pas souhaitable de fédérer des populations aux caractéristiques économiques et sociales si différentes que les paysans Dogon, les riziculteurs de l’Office du Niger ou les paysans de Kayes.

133
BIBLIOGRAPHIE


Clarkson, M., Deck, M., 1996 (October). Effective governance for Micro-finance Institutions, Clarkson Center for Business Ethics, Faculty of Management, University of Toronto, Canada – Microfinance Network Annual meeting (publié aussi comme CGAP Focus Note No 7, Mars 1997)


