



THEME : GOUVERNANCE EN MICROFINANCE

Partie 2 : Etudes de cas CERISE

1. CVECA Mali

Septembre 2002

Deuxième partie : Les études de cas CERISE

2.1. LES CAISSES VILLAGEOISES D'ÉPARGNE ET DE CREDIT AUTOGEREES 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 homogènement 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'Épargne 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

capitaux et en octroyant des crédits à leurs membres, pour des activités économiques, en complément de crédits plutôt sociaux faits par ces organisations.

Ainsi, en 1997, à l'occasion de l'étude d'impact réalisée par l'Ohio State University (OSU), il est noté que les CVECA ont d'une part élargi l'offre de services financiers dans les villages, en augmentant les montants, en allongeant les durées et en baissant les taux d'intérêts par rapport aux organisations informelles préexistantes, mais ont aussi pu occuper le créneau des crédits économiques grâce à une bonne répartition tacite des tâches avec ces organisations, qui ont continué et même renforcé leurs offres en crédits sociaux.

Dans la plaine, des ONG se sont installées et ont mis en place des programmes de crédits aux femmes. Les montants et la portée de ces opérations sont cependant restés marginaux.

Par contre, sur le plateau, la GTZ en lien avec l'administration a lancé un programme de vulgarisation agricole, de transformation et de commercialisation d'oignons, avec un volet de crédit pour les semences et pour la commercialisation. Ce volet crédit est exécuté en lien avec la BNDA. Ce programme créé pas mal d'interférences avec les caisses, dans la mesure où les membres tendent à s'endetter pour le même objet auprès des deux institutions et ont du mal à rembourser aux échéances.

Récemment des caisses urbaines ont été mises en place. A Koro, une caisse s'adresse à des groupes de caution solidaire préexistants, souvent des petites commerçantes et artisans de la ville. A Bandiagara, deux caisses co-existent : celle mise en place par le CIDR et qui s'adresse aux groupes de caution solidaire préexistants et celle de Kondo Jigima, qui s'adresse aux artisans et petites commerçantes.

En réalité, les besoins en services financiers sont grands en milieu urbain. Faute de caisses urbaines dynamiques, les urbains partent épargner dans les caisses villageoises, qui en plus rémunèrent mieux les dépôts. Certains vont aussi emprunter dans les villages. Ce sont ces urbains qui aujourd'hui causent le plus de problèmes aux CVECA. En même temps, les CVECA font concurrence aux caisses urbaines nouvellement installées, car elles offrent de meilleurs services et à des taux plus avantageux.

Les trois Associations de caisses ont un statut formel d'associations, reconnues par l'administration. Elles ont par ailleurs signé individuellement une convention – cadre avec le Ministère des Finances en 2000, leur conférant pour 5 ans, l'autorisation d'exercice. A ce titre, elles sont contrôlées par la cellule CAS/SFD, à qui elles envoient annuellement un rapport d'activité et les états financiers. Les comptes du réseau et de l'entreprise de service sont audités annuellement par un cabinet d'audit reconnu de la place (qui audite aussi la BNDA).

2.1.2 Historique et étapes de structuration du projet

Les objectifs initiaux

Le projet a démarré en 1986. Dès le démarrage, le CIDR a affiché sa vision de mise en place d'un réseau régional de caisses très décentralisées, mais articulées avec le système bancaire pour accéder aux ressources complémentaires dont elles auraient besoin pour satisfaire les demandes de crédits des villageois. Le principe de base est plutôt territorial, basé sur le village, son organisation, ses groupes, sa solidarité, son contrôle social et ses projets de développement. Ainsi, la caisse villageoise s'adresse à tous les villageois : hommes, femmes, jeunes, individus et groupes formels ou informels. Les services financiers offerts sont

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 DNACOOOP de 1986 à 1994, c'est à dire sur les deux premières phases ; la BNDA pour la phase finale ; la DNMR (ex DNACOOOP) fut alors placé comme maître d'œuvre.

Le bailleur de fonds, de l'origine à la fin du projet (1986-1997), a été la KFW (coopération financière allemande). L'opérateur a toujours été le CIDR. De 1986 à 1995, le CIDR a détaché une assistance technique expatriée long terme sur place. Elle assurait un rôle de chef de projet.

La DNACOOOP 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. Adhérent 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 a 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

coutumière. L'AGV décide aussi de l'affectation des résultats, dans le cadre des dispositifs légaux (après réserves légales).

C'est un élément essentiel de l'approche, puisque la cohésion du village et la perception par les membres de la caisse comme une institution permanente du village permet de mobiliser les efforts : épargne des groupes au début, épargne des individus par la suite, bénévolat des comités et des gérants pendant toute la période où la caisse ne réalise pas de bénéfice, taux d'intérêts assez élevés pour se constituer rapidement des fonds propres pour pallier les aléas climatiques, etc.

Ce fonctionnement distingue clairement la CVECA de la Mutuelle d'épargne et de crédit.

Description du fonctionnement et de la structure de gouvernance

Après quelques années de fonctionnement autonome, les caisses villageoises d'une zone géographique homogène, se regroupent pour constituer une Association de caisses. Au début, cette association est informelle. Elle consiste à favoriser les échanges d'expériences entre caisses et à s'entraider par le conseil, lorsqu'une caisse rencontre une difficulté d'ordre organisationnel.

Très souvent, cela coïncide avec la période où les caisses ayant fait la preuve d'une bonne gestion de leurs ressources internes, émettent le besoin d'accroître leurs ressources pour mieux répondre aux demandes de crédits de leurs membres. La fonction d'intermédiation entre les caisses et la banque pour le refinancement est alors intégrée à l'Association. Elle consiste à élaborer ensemble des critères d'éligibilité au refinancement basés sur les « bonnes pratiques » communément acceptées de tous et qui vont servir de base, annuellement ou bisannuellement à un exercice de présentation des résultats des caisses entre elles, de comparaison des performances et de sélection des caisses éligibles au refinancement selon les critères définis. Ces caisses présentent alors leurs demandes, qui sont analysées collectivement. Les décisions sont prises en public, en AG inter-caisses. Ensuite, le bureau de l'Association, avec l'aide de techniciens, élabore le dossier de demande de refinancement qui va être transmis à la BNDA pour analyse et accord. Après notification de l'accord, l'Association doit réunir les 10% de dépôts de garantie auprès des caisses éligibles au refinancement, pour les déposer en son nom auprès de la BNDA. L'association est caution solidaire pour le refinancement. Un jour est fixé avec la BNDA pour le décaissement du refinancement, qui se fait au chef lieu de cercle, au siège de l'Association. Formellement, l'Association, par son bureau reçoit le refinancement de la BNDA et signe le contrat de prêt. Ensuite, séance tenante, les caisses éligibles toutes présentes et témoins, reçoivent de la main de l'Association le montant de refinancement qui avait été convenu et signent individuellement le contrat de prêt avec l'Association. Les remboursements se font de façon légèrement décalée entre les échéances des caisses en direction de l'Association et de l'Association en direction de la BNDA. Le jour fixé, c'est donc le Bureau de l'Association qui rembourse à la BNDA. Souvent, la BNDA accepte de débloquer le dépôt de garantie le même jour. Ainsi, beaucoup de caisses viennent aussi à ce rendez-vous pour reprendre leur dépôt de garantie et sont témoin de la transaction. En cas d'impayés, l'Association rembourse à la BNDA, avec le dépôt de garantie et se retourne ensuite contre la caisse défaillante.

Pour jouer ce rôle d'intermédiaire financier, ces associations se dotent d'un statut juridique à minima (celui qui offre le plus de souplesse) : l'association sans but lucratif, dont les membres sont les caisses de base, considérées comme des associations de fait.

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 DNACOOOP, 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.

Ainsi, tous ont intérêt que leurs décisions, activités et comportements se traduisent par des résultats au niveau des caisses (qui sont les véritables centres de profit du réseau).

Les dysfonctionnements récents

Le montage tel qu'il a été présenté, a fonctionné sans difficulté pendant les dix premières années du projet et a permis de bons rythmes de croissance, sans affectations des performances ni en remboursement, ni en couverture des charges.

A la fin du projet, le réseau couvrait toutes les charges au niveau des caisses villageoises, toutes les charges au niveau des Associations, et pratiquement 80% des factures du Service Commun. Par ailleurs, les fonds propres constitués au niveau des caisses, étaient assez conséquents, puisqu'ils représentaient environ 20% de l'encours de crédit. La relation financière avec la BNDA était excellente : les trois Associations du Pays Dogon empruntaient régulièrement de 250 à 350 Millions de FCFA à la BNDA et avaient honoré leurs échéances depuis 14 ans sans incident.

Le défi de l'équilibre financier et de l'autonomisation financière à la fin du projet, a joué un rôle déterminant dans le déclenchement des dysfonctionnements, qui se sont traduits deux ans après en « crise ».

Pour accroître les produits financiers, les comités de gestion et les gérants des caisses ont augmenté leur recours au refinancement, en empruntant systématiquement jusqu'à leur droit de tirage maximal.

Pour pouvoir tirer un refinancement élevé, ils ont fait un effort important de collecte d'épargne, en allant démarcher des riches commerçants aux alentours, y compris en ville.

Pour pouvoir placer ces montants de refinancement élevés, ils ont aussi dû démarcher des «gros » emprunteurs aux alentours, y compris en ville.

Les caisses sont devenues totalement extraverties, en quelques années : de 30 à parfois 60% d'adhérents hors du village, des gros déposants hors du village, de gros emprunteurs hors du village... Ne reste villageois que la localisation de la caisse, le comité et les gérants. Or, ces comités et gérants, qui sont très adaptés pour gérer une caisse villageoise pour laquelle ils disposent de toutes les informations nécessaires à leur décision, ne sont plus pertinents pour gérer des membres dispersés, qu'ils connaissent mal et sur lesquels ils ont peu d'autorité et de possibilité de pression.

Par ailleurs, voyant cette orientation de la caisse vers les gros déposants et les gros emprunteurs, beaucoup de petits déposants et de petits emprunteurs du village s'en éloignent et se désintéressent de son évolution. Les autorités du village sont partagées entre impuissance devant les arguments financiers des membres des comités qu'ils ne maîtrisent pas et désolation de voir la caisse s'éloigner des préoccupations du village.

La réaction des Associations a été variable. Une Association a réagi vigoureusement et son bureau s'est rendu de village en village pour rappeler les comités à la raison. Une autre Association a été plus gênée dans ses démarches, dans la mesure où certains membres de son bureau étaient les dirigeants de caisses ayant dévié.

Le Service Commun a hésité entre intervenir, en substitution à une Association, alors que ce n'est pas dans son cahier des charges et ne pas intervenir et voir les caisses s'enfoncer dans la crise. Du coup, il est intervenu, mais souvent tardivement.

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 tolèraient.

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

stratégiques (diversification des crédits, par rapport à une monoculture ou en direction des femmes) ou opérationnelles (taux d'intérêts, changement de caissier) à des villages, si ceux-ci s'y refusent. Il ne peut que constater des désaccords et prévenir les autorités que cette caisse ne sera dorénavant plus appuyée par le projet. Ces cas restent rares, en phase projet, si la sélection du village a été faite rigoureusement en amont.

b) Durant la phase de structuration et d'institutionnalisation

Cette phase intervient à mi-parcours du projet et s'étend jusqu'au retrait définitif de celui-ci, soit pour le Pays Dogon, cinq à six ans¹.

L'élément nouveau est la dotation des unions de caisses de statuts juridiques propres et l'obtention d'une autorisation d'exercice légale de l'activité d'épargne et de crédit.

La propriété des caisses est toujours au main des villages, mais les Unions rassemblent les caisses membres et non les villages membres. Or, si ce sont les Unions qui sont reconnues par les autorités monétaires, elles ont un pouvoir de décision sur les caisses, ne serait-ce que de leur faire respecter la Loi et les règles consignées dans la Convention signée avec le gouvernement. Si une caisse (et le village qui est derrière) ne se conforme pas aux règles, l'Union peut (et doit, selon la Convention) la mettre sous sa tutelle et finalement l'exclure. Or, sans statut juridique et surtout sans autorisation légale, elle ne peut pas formellement fonctionner et devra donc liquider ses activités et se dissoudre.

Le pouvoir de décision stratégique et opérationnelle change de main et passe à l'union ; le village reste propriétaire de la caisse villageoise et voit son pouvoir de décision « borné » par des orientations et des normes communes au réseau et négociées avec les autorités.

Les cadres du projet, choisis pour constituer le « Service Commun », ont aussi durant cette phase, créé leur structure et l'ont dotée d'un statut juridique. Cette structure a déjà commencé à passer des contrats avec les Unions.

Le projet (et l'opérateur) n'a vis à vis des Unions, à ce stade qu'un pouvoir de conseil et d'orientation, qu'il tire de son autorité de promoteur. Les subventions d'équilibre qu'il continue à apporter au « Service Commun » en substitution au réseau, encore financièrement non autosuffisant, lui permet de jouer un rôle d'arbitrage en cas de désaccord entre les deux parties.

C'est une phase où certaines confusions peuvent persister, essentiellement au niveau du Bailleur de Fonds, qui peut être tenté par deux formules dans le montage institutionnel :

- Placer la maîtrise d'ouvrage aux mains de l'institution nouvellement reconnue, les Unions, la maîtrise d'œuvre au niveau du « Service Commun » et positionner l'opérateur comme simple conseiller technique, sans rôle de décision. Cette formule cherche à responsabiliser les acteurs finaux, ce qui est positif, mais un peu précocement, compte tenu de leur capacité et maturité, ce qui est dangereux.

- Placer les Unions comme maître d'ouvrage et l'opérateur comme maître d'œuvre, pour continuer à l'impliquer dans les performances du système. Cette formule est artificielle et met l'opérateur devant une situation difficile, car il doit produire des résultats alors qu'il n'a plus les moyens opérationnels en main.

¹ Cas du projet à Niono, Mali : trois ans.

c) L'après projet

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

La propriété et les statuts juridiques sont stabilisés, avec d'un côté des Unions reconnues et de l'autre un « Service Commun » autonome, contractualisant annuellement sur la base d'un cahier des charges.

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

et surtout les capacités de trouver les solutions de redressement ou de ré-orientation à mettre en œuvre. En effet, compte tenu du niveau très faible de ces élus, même compensé partiellement par leur grande expérience de gestion dans leurs caisses respectives, il y aura toujours une dépendance vis-à-vis de techniciens, pour ce qui concerne l'ajustement au cadre réglementaire, l'adaptation à un environnement changeant et l'amélioration des produits et des outils.

Les efforts du projet en matière de formation et de transfert de savoir aux villageois et à leurs responsables, règlent le problème de gouvernance durant le projet, mais ne suffisent pas à combler les lacunes qui surgiront après le projet et qui sont essentielles à la pérennité.

Phase projet CVECA Pays Dogon: 1986 à 1997

Acteurs		Etat	Bailleur de Fonds	Opérateur	Service commun	Elus	Membres ou clients	Ensemble du village
Décisions	"Mission"	Avis	Avis	X				X
Choix stratégiques pour l'ensemble du réseau	Choix des implantations	Avis	Avis	X				X
	Rythme de croissance	Informé	Informé	X		X		X
	Choix du directeur	X		X				
	Grille des salaires	Informé	Informé	X				
Choix de gestion	Choix des produits			X				X
	Octroi					X		
	Taux d'intérêt			Avis				X
	Affectation des résultats			Avis				X

Après institutionnalisation finalisée : de 1998 à ce jour

Acteurs		Maître d'ouvrage	Bailleur de Fonds	Opérateur	Service commun	Elus des Unions	Membres ou clients	Ensemble du village
Décisions	"Mission"	Informé	Informé	Avis		X		
Choix stratégiques pour l'ensemble du réseau	Choix des implantations	Informé	Informé	Avis	X	X		
	Rythme de croissance	Informé	Informé	Avis		X		
	Choix du directeur	Informé	Informé	Avis	X	Avis		
	Grille des salaires				X			
Choix de gestion	Choix des produits				Avis	X		
	Octroi					X		
	Taux d'intérêt				Avis	X		
	Affectation des résultats				Informé			X

2. Grille d'analyse : comment s'exerce le pouvoir ?

1. Vision stratégique et prévisions

D'une façon générale, les décisions stratégiques sont prises en assemblée inter-caisse, au niveau de l'Union, par l'ensemble des délégués des caisses présentes. Les délégués sont responsables devant leurs villages, à qui ils doivent restituer les décisions prises à l'Union. Les responsables de l'Union sont eux, responsables devant les caisses membres qui les ont élus et devant les autorités de tutelle, avec qui ils ont signé une Convention-cadre. L'ultime évaluation réside dans les résultats de l'Union et dans les missions de supervision du Ministère des Finances, qui contrôle le respect de la Loi.

Comme on l'a vu dans l'historique des caisses, des dysfonctionnements sont nés du défi de l'institutionnalisation, de l'atteinte de l'équilibre financier au retrait du projet, de la volonté des responsables des caisses de parvenir à l'autonomie financière et du choix de la croissance financière pour ce faire.

Il est intéressant dans ce cas de noter que cette volonté de croissance vient plutôt des responsables à la base et non des Associations et encore moins des techniciens. Ils ont surestimé leurs capacités de gestion, un peu grisés par le succès et le statut d'autonomie récemment acquis. Le mode de rémunération a sûrement joué un rôle, même si on ne peut pas dire que ce soit un rôle déterminant.

La sanction de cette politique hasardeuse a été assez rapide, puisque les impayés dans ces caisses n'ont pas tardé à apparaître. L'ex maître d'ouvrage a fait appel au CIDR pour réaliser un diagnostic de la situation et le Service Commun a fait appel au CIDR pour aider le réseau et le GIE à réaliser un Plan de développement à moyen terme pour avoir de la visibilité.

Un réseau très décentralisé comme celui des CVECA du pays Dogon et très enclavé aussi, peut être autogéré à la base pour tout ce qui concerne les affaires d'épargne et de crédit. Il doit nécessairement être inséré dans un environnement plus large qui peut l'aider à prendre du recul, l'aider à s'adapter à des situations changeantes, et l'aider à voir plus clair en cas de difficultés. Cet environnement doit être un environnement de confiance, où le réseau ne se sent pas menacé de récupération ou d'ingérence. Il faut travailler à créer cet environnement, pour assurer la pérennité des réseaux régionaux, dans le respect de leur autonomie.

Suite à la crise de croissance, un Plan d'affaire à Moyen Terme a été défini, de façon participative, prévoyant la création d'une trentaine de caisses, dont une partie constitue des caisses villageoises de «désengorgement». Des nouvelles règles ont été définies au sein des Associations pour limiter les adhésions extérieures et des ratios prudentiels ont été fixés pour limiter les risques sur les gros dépôts et les gros crédits, surtout en provenance de non-résidents. Un programme d'animation et une campagne marketing sont prévus pour regagner la confiance des adhérents du village, les petits déposants et les petits emprunteurs qui se sont éloignés des caisses. Il est prévu que des produits financiers soient mis en place pour les inciter à ré-investir la caisse. Des mesures doivent aussi être prises pour intéresser de nouveau les autorités du village au fonctionnement de la caisse, de façon à repositionner la caisse comme outil de développement économique du village.

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 contraintes se situent surtout à deux niveaux :

- Le degré de scolarité des membres de comité, voire des gérants dont dépend la fiabilité de l'information produite à ce niveau ;
- Le nombre d'employés du Service Commun, qui détermine le nombre de contrôle durant l'année et donc les délais de production des informations plus fiables et plus agrégées, permettant une analyse.

Ces contraintes restent inhérentes à la viabilité des institutions de microfinance dans des zones défavorisées.

3. La prise de décisions opérationnelles

Les décisions opérationnelles sont prises dans les caisses villageoises par les membres des comités : elles sont rapides, car les gens sont sur place et la mise en œuvre ne concerne, en général, que des acteurs présents au village : crédit, garantie, recouvrement, saisie et exécution de garantie, etc.

Les comités de gestion sont responsables devant l'assemblée générale villageoise et devant les autorités du village qui les a désignés et mandatés pour gérer la caisse au nom du village. En cas de défaillance, ils sont remplacés.

Par contre, la décision de sanctionner un comité de gestion ou un gérant (caissier ou contrôleur) est plus lente à se produire, car elle est généralement prise suite à un contrôle du Service Commun ou une AGV, où il a été relevé des dysfonctionnements, non-respect du règlement intérieur, fraudes ou conflits d'intérêts. Les passages du Service Commun, après la phase de projet n'ont lieu qu'une fois par semestre, d'une part, et le processus de décision villageois est lent, du fait des considérations sociales que cela implique. Ce temps peut entraîner bien des dégâts dans une caisse.

4. La capacité de mise en oeuvre

Les membres des comités de gestion sont nommés selon une alchimie villageoise, difficilement explicitable, au-delà de critères généraux tels que la confiance, l'autorité, l'intégrité, le sérieux et la volonté de bien servir le village.

Ils sont formés par des responsables de l'Union et recyclés par le Service Commun, qui doivent donc, après la phase projet assurer une formation continue de comités de gestion, prenant en compte leur nécessaire renouvellement.

Le danger peut être une formation trop opérationnelle, à la tâche, sans transmission de l'esprit, ce qui ne donne pas à ces nouveaux comités les mêmes capacités d'analyse et de décision que durant la phase précédente, où le projet prenait le temps de faire passer un savoir être en même temps que le savoir-faire pur.

Dans tous les cas de figure, la fidélisation des membres de comité passe par une incitation financière suffisante. Les CVECA rémunèrent les membres de comité en les intéressant aux résultats de la caisse : en général, 15% des résultats sont distribués entre les membres du comité, ce qui peut être significatif pour une caisse qui fonctionne bien, mais très faible voire nul, pour des caisses difficiles ou dans des zones très pauvres. Pour pallier la démotivation de membres de comité de gestion de caisses en difficulté, il a été décidé de fixer une indemnisation minimale (un SMIC journalier à répartir entre les différents membres) pendant la durée de redressement de la caisse. Une telle mesure devra être votée en AGV.

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.

Il convient aussi de noter que les deux niveaux de contrôle externe, c'est à dire l'audit et la supervision, sont aussi de qualité et d'approfondissement insuffisant pour sécuriser le système.

C'est la raison pour laquelle le CIDR est en train de travailler à la mise en place d'un cabinet de certification comptable et méthodologique, à l'échelle nationale au Mali, pour combler une lacune de l'environnement.

Conclusions sur la gouvernance des CVECA

La forme de gouvernance change aux différents stades d'évolution et de maturité d'une IMF et cela est naturel. Il n'y a donc pas une forme de « bonne gouvernance » dans l'absolu, mais des équilibres et des dynamiques à trouver correspondant aux défis de chaque moment.

Pendant toute la phase projet, qui correspondait aussi à la mise en place du système et son enracinement dans le contexte, c'était une forme de gouvernance fortement ancrée dans les liens sociaux d'une société encore très traditionnelle et solidaire. Ce fut une étape nécessaire pour inscrire les CVECA dans le paysage institutionnel des villages du Pays Dogon et leur assurer une pérennité sociale.

Avec la formalisation accrue de l'environnement de la microfinance au Mali et avec l'atteinte d'une certaine taille, il est devenu nécessaire d'adopter une forme de gouvernance plus « professionnelle » et financière, pour s'intégrer dans le nouveau paysage sectoriel. Le poids du social s'estompe en faveur de nouveaux liens, plus raisonnés, plus contractuels, faits d'alliance.

L'avenir dira si ces nouveaux liens sauront remplacer et conforter les liens existants et donner un nouveau sens à la solidarité, dans une économie plus ouverte sur l'extérieur.

Si cette évolution semble inévitable, voire souhaitable, il convient alors d'en tirer les enseignements méthodologiques qui s'imposent et bien préparer l'ensemble des acteurs à ce passage. Il est aussi crucial de mettre en place les animations et formations qui doivent accompagner cette évolution, afin d'éviter des ruptures mal maîtrisées et mal comprises.

Cependant, il est à noter que l'évolution d'une forme de gouvernance à l'autre demande des changements d'autant plus profonds que la société était traditionnelle et structurée au moment de la mise en place du système.

Dans une société déjà fortement ouverte sur l'extérieur et sur des flux de personnes et de biens, comme ce fut le cas de la zone de l'Office du Niger, par exemple, l'ancrage dans des liens professionnels et financiers préexistants se fait dès la mise en place du projet et son évolution lors de l'institutionnalisation apparaît alors comme moins brusque. Par contre l'absence ou la faiblesse d'un enracinement social et solidaire constituera toujours un point de fragilité dans la gouvernance des réseaux CVECA nés dans ces contextes.