



## **THEME : GOUVERNANCE EN MICROFINANCE**

### **Partie 2 : Les études de cas CERISE**

#### **4. EMT au Cambodge**

**Septembre 2002**

## **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 élans 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

microfinance au sein de la Banque Centrale, puis adaptation du cadre légal pour prendre en compte les IMF – a toujours suivi, et non précédé, les initiatives des opérateurs.

La Banque Nationale a pris la responsabilité de la supervision du secteur au travers de son Bureau de Supervision des Systèmes Bancaires Décentralisés, créé en 1997 au sein du Département de la Supervision Bancaire.

La loi bancaire a été votée par les députés au mois de novembre 1999. Son article 74 indique que des dispositions d'encadrement des IMF seront prises par la Banque Nationale au travers d'un décret spécifique. Ce décret, paru en 2000, fixe les formes légales des IMF, le champ plus restreint d'activités que ces institutions sont autorisées à exercer, le montant de capital minimum requis, les obligations de communication d'indicateurs et de rapports d'activité ainsi que les conditions d'obtention d'un agrément de la BNC.

## 2.4.2. Historique et étapes de structuration

### *EMT en quelques mots*

A fin 2001, après dix années d'activité, EMT délivre du crédit à 74 196 emprunteurs actifs (dont 75% de femmes environ) pour un encours au 31/12/01 de 3,181 millions de dollars. Le réseau compte 811 caisses de crédit, sur neuf provinces du centre et sud du Cambodge, exclusivement en milieu rural (voir carte suivante). Le taux de remboursement est à fin 2001 de 99,86% à l'échéance, et de 100% à trois mois.

### La zone d'intervention d'EMT au Cambodge



## *Structuration du projet*

EMT est issu d'un projet du GRET, démarré en 1991 et qui s'est transformé en institution financière en 2000.

Le GRET a lancé une expérimentation de micro-crédit en milieu rural au Cambodge en 1991, à la demande du Ministère de l'Agriculture. A l'époque, les seules expériences de crédit solidaire existantes reposaient sur des systèmes de crédit à des taux d'intérêt nominaux de 0 à 1% par mois, avec des remboursements inégaux. Le système mis en place par le GRET visait dans ce contexte à rechercher par l'expérimentation la meilleure forme de distribution du crédit par rapport à l'organisation sociale, tout en démontrant qu'un taux d'intérêt élevé (5% par mois au démarrage du projet) pouvait être supporté par les bénéficiaires du crédit.

### *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 préféreraient 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-dédoublage 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

des groupes ; l'ensemble des membres en fin de cycle fait pression sur les retardataires, pour assurer le renouvellement rapide du prêt à l'association. Le rôle exact des groupes, qui ont été maintenus, n'est toutefois pas simple à analyser. D'après des enquêtes récentes menées par EMT, il semble qu'au-delà d'un rôle important de diffusion de l'information et de sélection des emprunteurs, une certaine pression au remboursement se maintienne au niveau des groupes, et parfois (mais à la marge) une forme de solidarité (pour une semaine de retard de remboursement, par exemple).

Le choix d'un système davantage 'descendant' – mais où néanmoins les élus locaux ont encore un rôle, sinon dans la gestion comptable, du moins dans le fonctionnement général du crédit- a donc été étroitement lié à la volonté de s'adapter aux modes d'organisation sociale. Dans le cas du Cambodge, mettre en place ce type de gestion n'a pas été incompatible avec l'instauration de système de pression sociale ; bien au contraire, il l'a renforcé, et cela a permis d'optimiser les coûts et de maintenir un faible taux d'impayés, donc d'évoluer vers la pérennité financière.

### *Vers une diversification des services financiers*

EMT a fondé sa croissance sur un produit de crédit simple, et ne s'est lancé dans une diversification de ses services que tardivement, lorsque l'institution a atteint un stade de maturité suffisant.

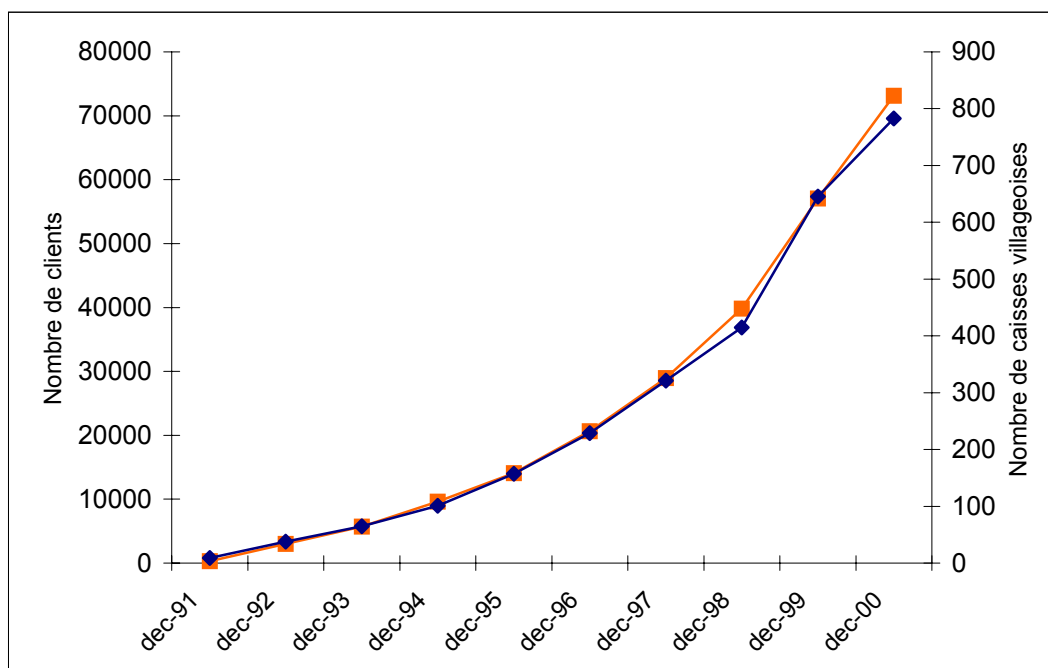
Le produit de micro-crédit défini en 1991 a été progressivement adapté en fonction des premières expérimentations. Les prêts solidaires proposés actuellement sont de faible montant (40\$ en moyenne, sur une durée moyenne de 10 mois). Après quelques cycles de prêts, un certain nombre d'emprunteurs expriment le besoin d'accéder à des prêts plus élevés. La mise en place d'un produit financier complémentaire de plus gros crédit attribué sur une plus longue durée s'est faite progressivement. Ces « crédits individuels » ont été définis et testés sur deux années avant d'être lentement étendus à l'ensemble des caisses de crédit. Il s'agit en effet d'un produit pour lequel les garanties sont différentes (la garantie de groupe solidaire ne peut être requise pour des montants plus élevés), et qui par ailleurs requiert une formation spécifique des agents de crédit, car l'étude des demandes de prêt et le suivi de l'emprunteur sont très différents du crédit solidaire. EMT a lancé ce service de « crédit individuel » en 1996, et à présent dessert 120 emprunteurs avec un objectif d'extension assez rapide.

EMT n'a jamais réellement développé de produit d'épargne. Cette absence ne relève pas d'un a priori technique ou idéologique. Initialement, les conditions n'étaient pas réunies pour permettre la mise en place d'un service d'épargne : manque de confiance des Cambodgiens envers la collecte d'épargne, pratique traditionnelle prépondérante d'épargne en or, instabilité de la monnaie et inflation forte. Dans le contexte actuel d'inflation contrôlée (à moins de 10% par an) et compte tenu de l'établissement d'une relation de confiance solide entre EMT et ses clients, mettre en place un produit d'épargne paraît désormais envisageable. Néanmoins, la nécessité d'estimer et de contrôler coûts de gestion et risques spécifiques de l'épargne impose la prudence pour une institution qui jusqu'à présent s'est concentrée sur le crédit ; le choix d'EMT a donc été de prendre le temps de l'expérimentation – actuellement en cours – en préalable au lancement d'un service d'épargne.

## Une croissance rapide

Comme beaucoup d'institutions de microfinance, EMT a connu une croissance forte : 3 100 clients actifs en 1992, 20 600 à fin 1996, près de 40 000 à fin 1998, près de 75 000 à fin 2001. L'autosuffisance opérationnelle a été atteinte à mi-1998, et l'autonomie financière à fin 2000. La croissance ne s'est en réalité ralentie qu'au cours de l'année 2001, du fait de possibilités de refinancement limitées pour l'institution (voir ci-après).

**Graph 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.).

Le frein à la croissance extensive est clairement venu de l'extérieur. L'expérience d'une croissance ralentie en 2001, pour essentiellement des limites en termes de refinancement, a eu un impact psychologique fort. Le personnel d'EMT a perçu également le risque que le manque de ressources financières faisait peser sur la relation entre EMT et ses clients également (risques de retard d'octrois par exemple).

La limitation des fonds a entraîné pour la direction d'EMT la nécessité de repenser la croissance et ses orientations : faut-il privilégier la hausse des plafonds ou l'intégration de nouveaux clients dans les caisses existantes, l'ouverture de nouvelles caisses, ou le développement du nouveau produit de crédit individuel? La réflexion sur la relation à la clientèle, déjà amorcée à la suite d'études d'impact et de l'introduction de nouveaux produits, en a été renforcée. De ce point de vue, cela a eu un impact positif.

### ***L'institutionnalisation***

Le réseau de micro-crédit a fonctionné de 1991 à 2000 sous forme de projet du GRET. Le nom cambodgien d'EMT pour définir l'institution a été utilisé dès 1997, de ce fait l'identification d'une institution spécifique a précédé l'institutionnalisation formelle réalisée en 2000.

Dans le contexte légal peu contraignant du Cambodge, aucun statut juridique n'était a priori imposé. Le choix d'une institutionnalisation sous forme de société anonyme a été assez naturel : la SARL est apparue comme une forme juridique souple, permettant plus facilement le refinancement sur le marché que d'autres statuts (association par exemple). Un statut impliquant les bénéficiaires au niveau du capital (coopérative ou mutuelle) a été écarté dès le départ, compte tenu de l'historique du projet et de l'abandon du choix de l'autogestion.

Le rythme de l'institutionnalisation a suivi de près celui de la mise en place d'une adaptation de la législation cambodgienne, EMT et le GRET étant associés de près à la discussion sur les textes de loi. En particulier, une dérogation a été obtenue pour permettre aux actionnaires principaux – détenant plus de 20% du capital – de ne pas être appelés le cas échéant en comblement de passif, condition nécessaire pour une prise de participation des actionnaires potentiels d'EMT (en particulier le GRET, qui envisageait d'être actionnaire majoritaire). L'appui de l'AFD, bailleur de fonds principal d'EMT, a été déterminant dans ces négociations. Parallèlement, un schéma de refinancement d'EMT via la BRD (Banque Rurale de Développement) a été négocié.

La répartition du capital à l'institutionnalisation s'est finalement faite entre deux actionnaires seulement, le GRET et la SIDI. L'entrée de la Proparco n'a pu se faire comme prévu lors du premier tour de table, et n'a été effective qu'en 2002, après l'entrée de La Fayette Participations au capital (structure d'investissement de Horus). La participation des salariés au capital, envisagée un moment, a également été reportée. Une banque cambodgienne, la Canadia Bank, a proposé d'entrer au capital de la structure, et cela a été refusé du fait du manque de transparence de cette banque (risque d'implication politique localement).

### ***L'équipe salariée***

La faiblesse en ressources humaines qualifiées est une contrainte forte au Cambodge. Le parcours « classique » de la première équipe de cadres d'EMT a été une progression interne, de postes de terrain (supervision provinciale, formation) vers des postes d'encadrement. Plus récemment (depuis 1998), il a été possible de recruter directement quelques cadres venant du privé, sur des fonctions spécialisées (finance, marketing).

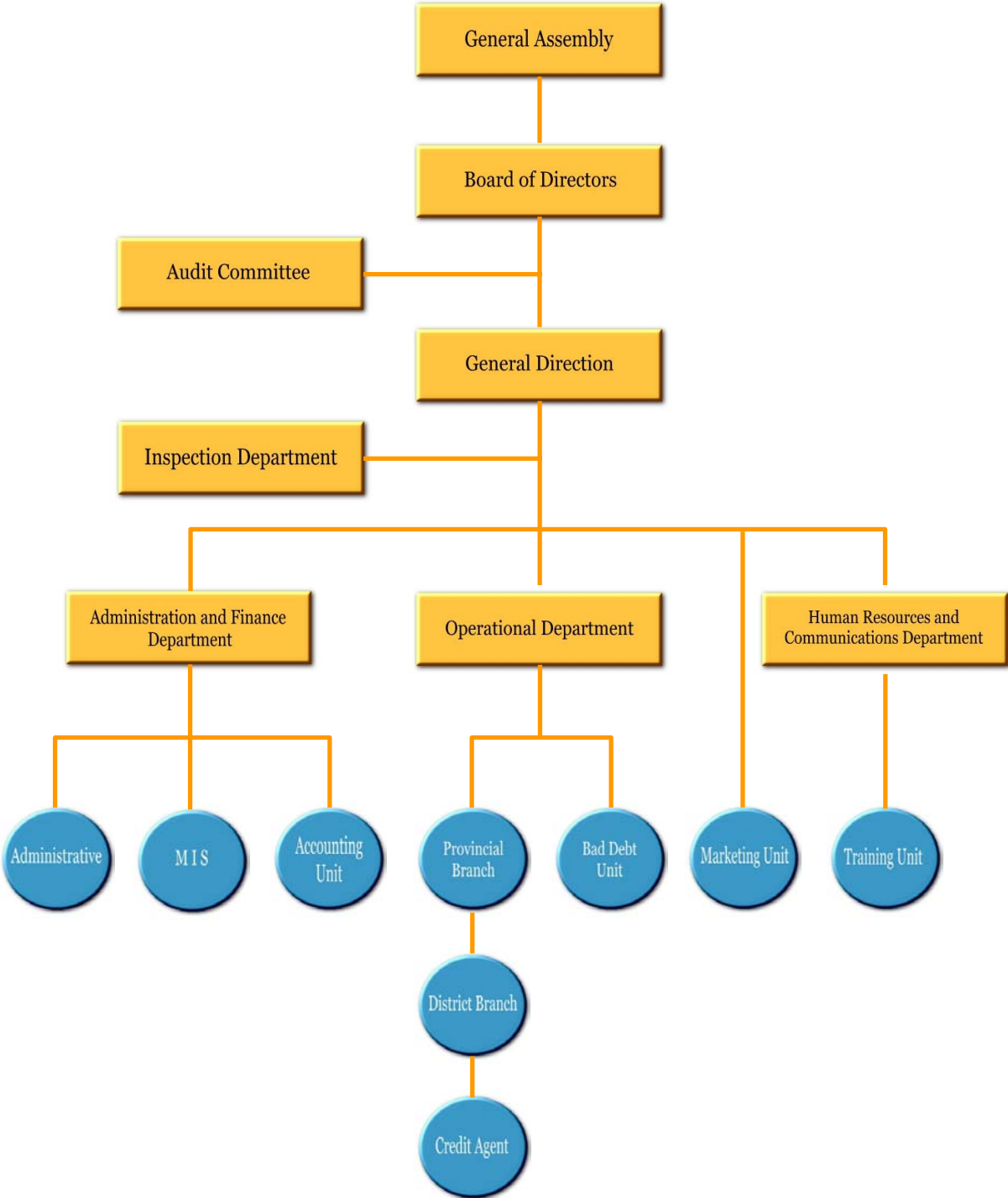
Les cadres ont pour l'essentiel un niveau licence (qui ne signifie pas grand-chose, tant le niveau des formations disponibles au début des années 90 était faible). Plusieurs poursuivent

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**



## 2.4.3 Analyse d'EMT sous l'angle de la Gouvernance

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

#### a) Qui est propriétaire : les actionnaires

Toute la difficulté, dès lors que l'on transforme un « projet » en institution financière non détenue par ses clients/membres, est de définir quels pourront en être les actionnaires. La stratégie initiale a été de rechercher des actionnaires à la fois intéressés (ce qui suppose une motivation non strictement financière), et capables d'apporter des compétences ou du moins de servir de caution (vis à vis de futurs actionnaires ou pour des refinancements bancaires). Cette difficulté explique que dans un premier temps, le GRET se soit positionné comme actionnaire majoritaire de l'institution.

#### ➤ L'évolution du tour de table

Depuis l'institutionnalisation d'EMT, quatre actionnaires sont entrés au capital :

**Tableau : les actionnaires en juillet 2000**

Actionnaires	Actions	Valeur de l'action en riels	Montant en riels	Montant en USD	%
GRET	2 673	100 000	267 300 000	68 538	81%
SIDI	627	100 000	62 700 000	16 077	19%
<b>Total</b>	<b>3 300</b>		<b>330 000 000</b>	<b>84 615</b>	

**Tableau : les actionnaires après le premier élargissement en avril 2002**

Actionnaires	Actions	Valeur de l'action en riels	Montant en riels	Montant En USD	%
GRET	2 673	100 000	267 300 000	68 538	59,84%
SIDI	627	100 000	62 700 000	16 077	14,04%
La Fayette Participations	627	100 000	62 700 000	16 077	14,04%
Proparco	540	100 000	54 000 000	13 846	12,09%
<b>Total</b>	<b>3 300</b>		<b>446 700 000</b>	<b>114 538</b>	

#### ➤ Qui sont ces actionnaires et quelles sont leurs motivations?

A) Le GRET est une association loi 1901, et le métier d'investisseur ne fait clairement pas partie de ses champs de compétences. Pourquoi devenir actionnaire, de surcroît majoritaire dans une IMF ?

La décision d'investir a été largement débattue en interne avant d'être validée ; dans l'esprit de l'association, investir dans EMT était une façon de prolonger le partenariat, d'accompagner et renforcer l'institution jusqu'à ce qu'elle soit suffisamment solide et pérenne. En investissant lui-même, grâce à sa connaissance de l'institution, le GRET joue un rôle de caution important vis-à-vis des actionnaires potentiels. Son expérience dans la relation avec les salariés d'EMT facilite le lancement de l'institution.

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.

D) La Fayette Participations est la société créée en 2001 par Horus Banque et Finance. Horus a été actif au Cambodge en microfinance depuis plus de cinq ans. Le bureau d'étude Horus avait été sollicité à plusieurs reprises par le GRET ou l'AFD, dans des missions au Cambodge concernant EMT et l'environnement institutionnel (en particulier lors des négociations sur le nouveau cadre légal).

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. »

## ➤ Les perspectives

L'idée est de rassembler un petit nombre d'actionnaires motivés. Point trop n'en faut, cohérence et compétence étant la priorité. Sachant que les investisseurs privés sont (et, a priori, seront) durablement peu intéressés par des IMF comme EMT (secteur jeune et peu connu, pays à risque, rentabilité à long terme et possibilité de sortie non assurée, investissement de trop faible taille ...), les perspectives d'élargissement du tour de table apparaissent à ce stade limitées. L'idéal semble être de trouver des investisseurs à la fois professionnels, donc exigeants, mais non motivés spécifiquement par la rentabilité financière. L'absence d'actionnaires locaux apparaît comme un frein ; pour l'instant EMT est une structure cambodgienne détenue à 100% par des actionnaires français. Cet actionnariat 100% étranger, s'il n'est pas satisfaisant à long terme, présente pour le court terme l'avantage d'être dissuasif face à d'éventuelles tentations prédatrices. Il n'existe pas d'opportunités d'investissements éthiques cambodgiens. L'entrée de banques commerciales locales au capital exige de s'entourer de sérieuses garanties : une proposition d'investissement de la Canadia Bank (banque cambodgienne, créée par des émigrés cambodgiens du Canada) a été rapidement écartée, en raisons d'interrogations sur la transparence et le positionnement politique de la banque (dont la composition du CA est restée inconnue).

La piste prioritaire est celle de la prise de participation des salariés de EMT, réunis pour l'occasion en association, à une hauteur maximum de 20%. La participation des salariés au tour de table n'est pas évidente à organiser : 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 ? Faire participer les salariés à l'actionnariat n'est donc pas facile dans la pratique. Sans compter que le statut associatif ne convient pas en vérité pour ce type de démarche (impossibilité de distribuer des dividendes en principe).

Compte tenu de leur inexpérience et de la jeunesse de la structure, la majorité des salariés d'EMT privilégie clairement à court terme une formule d'intéressement aux résultats à une prise de participation dont ils comprennent mal l'enjeu. Il faut du temps et un minimum de formation pour qu'une implication des salariés en tant qu'actionnaires soit possible. 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 (salaires, assurance santé, retraite...) de la notion de prise de pouvoir des salariés au sein de l'actionnariat.

### *b) L'organisation théorique du pouvoir de décision*

#### ➤ L'assemblée générale

Elle est constituée des actionnaires. Les décisions les plus importantes se prennent à la majorité des  $\frac{3}{4}$ . S'agissant d'une SARL, l'entrée au capital de nouveaux actionnaires se fait sous le contrôle des actionnaires en cours.

Un protocole d'actionnaire lie les quatre actionnaires.

#### ➤ Le conseil d'administration (CA)

Le CA est très restreint, puisqu'il n'est constitué que de quatre personnes : les représentants du GRET, de la SIDI, de LFP, et le directeur général de EMT. Sur le principe, chaque actionnaire se voit offrir un siège au CA. Proparco toutefois ne souhaite pas avoir de siège au

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 pèsent 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.

### Grille des prises de décision – EMT

<b>Avant 1998</b>	Acteurs	Etat	BdF	Opérateur	Actionnaires	CA	Directeur	Cadres	Autres salariés	Elus	Membres ou clients	Ensemble du village
	Décisions											
Choix stratégiques	« Mission »			X								
	Choix des implantations			X				X				
	Rythme de croissance			X								
	Choix du directeur			X								
	Grille des salaires			X								
Choix de gestion	Choix des produits			X				X				
	Octroi								X			
	Taux d'intérêt			X								
	Affectation des résultats			X								

<b>Entre 1998 et mi 2000</b>	Acteurs	Etat	BdF	Opérateur	Actionnaires	CA	Directeur	Cadres	Autres salariés	Elus	Membres ou clients	Ensemble du village
	Décisions											
Choix stratégiques	« Mission »			X			X	X				
	Choix des implantations			X			X	X				
	Rythme de croissance			X			X					
	Choix du directeur			X			X					
	Grille des salaires			X			X					
Choix de gestion	Choix des produits			X			X	X				
	Octroi								X			
	Taux d'intérêt			X			X					
	Affectation des résultats			X								

<b>Avril 2002</b>	Acteurs	Etat	BdF	Opérateur	Actionnaires	CA	Directeur	Cadres	Autres salariés	Elus	Membres ou clients	Ensemble du village
	Décisions											
Choix stratégiques	« Mission »				X	X	X	X	X			
	Choix des implantations					X	X	X				
	Rythme de croissance					X	X					
	Choix du directeur					X						
	Grille des salaires					X	X					
Choix de gestion	Choix des produits					X	X					
	Octroi								X			
	Taux d'intérêt					X						
	Affectation des résultats					X						

## **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.

### ➤ **Diffusion et utilisation de l'information**

Les principaux utilisateurs de l'information sont les cadres, à partir des directeurs d'agences provinciales ; les managers ; le directeur ; l'audit interne ; les actionnaires ; les auditeurs externes et la supervision.

L'information des actionnaires et du CA semble assez bonne. Des difficultés existent en revanche au sein d'EMT sur l'échange d'informations au niveau interne entre les départements, moins par défaut de transparence que par difficulté à échanger la bonne information. C'est donc l'information horizontale qui n'est pas toujours au point, soit parce qu'elle n'est pas formalisée, soit parce que trop d'information nuit à une bonne information.

L'accès et la compréhension de l'information pour les différents utilisateurs devront être évalués lorsque le nouveau SIG sera opérationnel.

### *3. La prise de décisions opérationnelles*

#### ➤ **Qui prend les décisions ?**

Les trois tableaux sur la « prise de décisions » montre l'évolution de la prise de responsabilité à travers les trois époques du projet : celles où le GRET opérateur était responsable de l'essentiel des décisions ; la période intermédiaire précédant la transformation, où un partage s'établissait avec les cadres cambodgiens ; enfin, la situation post-institutionnalisation, où le partage des prises de décisions se fait suivant un schéma assez classique dans une société, le CA remplaçant désormais le GRET opérateur dans son rôle d'orientation.

Aujourd'hui, concrètement les décisions courantes de l'institution sont prises par le Directeur Général (DG). Formellement, un certain nombre de décisions de la direction exigent l'approbation formelle du président du CA :

- accord d'emprunt au nom de l'institution
- toute action légale engagée au nom d'EMT, susceptible d'avoir un impact en termes financiers ou d'image
- acquisition de biens / création de filiales
- engagement hors bilan
- investissement excédant 50% des fonds propres
- licenciement des principaux dirigeants d'EMT

En pratique, le DG informe le Président du CA par un point hebdomadaire, celui-ci transmet occasionnellement au CA, suivant la nécessité. Il y a de fait un échange régulier de questions, remarques et avis entre les actionnaires et le DG. Cela s'explique pour une part sans doute par la confiance et la proximité entre DG et président (Pierre Daubert, longtemps en appui à EMT), et semble se limiter à des demandes de 'conseils' plus que de prises de décisions conjointes.

Toutefois, ces échanges montrent bien que l'autonomie de la direction générale vis à vis de son CA est encore timide. Cela paraît assez logique, dans la mesure où l'autonomisation d'EMT est récente, où la direction est encore insuffisamment sûre d'elle face à des enjeux importants, et le GRET restant dans une position d'actionnaire majoritaire.

L'évolution du GRET vers une position minoritaire au capital d'EMT devrait s'accompagner d'une clarification de son rôle et d'une plus grande capacité d'autonomie de la direction d'EMT. La mission d'appui à la gouvernance d'EMT recommande en ce sens « une définition plus précise des attributions » du DG et du président.

### ➤ 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 intérêts des salariés s'expriment pour l'instant hors système de représentation formelle du personnel. Les divers niveaux de décentralisation permettent en général aux salariés, quels qu'ils soient, d'exprimer leurs revendications. Elles sont semble-t-il correctement relayées.

- 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.

- La prise de décision en elle-même est centralisée, elle n'est ni décentralisée ni partagée. En revanche les décideurs s'appuient sur le dialogue avec les clients et avec le personnel pour nourrir leur capacité de prise de décision.

➤ **Efficacité des prises de décisions**

Les compétences du CA sont encore limitées, même si les quelques membres actuels semblent complémentaires. La compétence du président est encore insuffisante, mais sa légitimité compense en partie cela.

En matière de gestion la prise de décision peut être assez rapide. Le président peut être joint par courrier électronique tous les jours, et le CA qui est encore très restreint et constitué aux ¾ de personnes résident à Paris, peut agir assez rapidement aussi.

La 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 est difficile à évaluer à ce stade (notamment du fait de la révision en cours du SIG), et devra s'analyser sur la durée.

➤ **Responsabilités**

Il existe au sein d'EMT un système classique d'évaluation annuel. Il s'arrête au niveau du directeur, évalué par le président. Ce dernier, comme les autres administrateurs, n'est pas évalué.

Les décisionnaires ne sont pas formellement évalués pour leur capacité d'orientation stratégique. Cependant deux missions externes sur la thématique « gouvernance » ont été programmées ; bien que n'étant pas destinées à évaluer ce point spécifiquement, elles peuvent y contribuer. De plus, la banque centrale réalise annuellement une mission de supervision d'EMT, et elle s'autorise des commentaires sur la gouvernance.

#### 4. La mise en œuvre

➤ **Une équipe de direction encore jeune**

S'agissant de l'équipe salariée, en l'absence de ressources humaines de bon niveau au Cambodge, les cadres de l'institution ont appris leur métier à EMT. Ils ont principalement progressé par promotion interne. De fait, l'équipe de direction actuelle est essentiellement formée de cadres jeunes (32-35 ans en moyenne) qui ont commencé par des postes proches du terrain (superviseur régional, formateur...). Cela donne une culture forte à l'organisation, mais la contrepartie est un manque d'expérience et, relativement, de compétences.

Le problème de fond se situe au niveau du recrutement de cadres du fait de salaires relativement bas. De surcroît, étant donné que le marché de la microfinance est encore relativement jeune et que les compétences bancaires classiques sont difficiles à valoriser dans une IMF comme EMT (mis à part deux ou trois postes de cadres), tout recrutement doit être suivi d'un investissement en formation. D'où l'importance d'un *turn over* limité.

Cette équipe de direction qui a donc une expérience réduite, doit encore renforcer ses compétences (notamment en représentation, management...), même si les cadres ont prouvé jusqu'à présent une forte capacité de progression. En contrepartie, ils sont motivés et ont une forte implication envers l'institution (peu de départs de fait, malgré des salaires moins attractifs que dans le secteur privé). La répartition des rôles pour la mise en œuvre est globalement claire, mais les descriptifs de poste sont insuffisamment formalisés.

Le Directeur en titre de l'institution – choisi et formé par le GRET – a été nommé à ce poste assez tard (1998) ; il s'agit de la personne la plus consensuelle, dont l'autorité pouvait être reconnue par les autres cadres ; mais il ne s'agit ni d'une personnalité particulièrement forte, ni du cadre forcément le plus techniquement compétent de la direction.

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 (établies 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 :

- Contrôle interne
- Lien avec les auditeurs externes (Price Waterhouse)
- Rémunération des principaux dirigeants d'EMT

En réalité, ce comité reste très interne à EMT. L'intégration de personnalités extérieures (consultants indépendants ayant réalisé des missions auprès d'EMT par exemple) pourrait lui donner un rôle plus réel et critique.

#### Le contrôle externe

Le commissaire aux comptes de EMT est Price WaterHouse. De surcroît certains bailleurs de fonds demandent des audits spécifiques. EMT achète également les services d'un conseiller fiscal.

La banque centrale réalise annuellement une mission de supervision (d'une durée de trois semaines).

Le conseil d'administration s'appuie pour jouer son rôle sur l'ensemble de ces éléments : comité d'audit, supervision par la banque nationale, audits externes et rapports du commissaire aux comptes. Il peut se saisir par ailleurs de commanditer des audits.

#### ➤ La qualité du contrôle

Globalement, on peut dire que les cadres d'EMT n'ont pas une culture 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.

Cependant, les acteurs internes ne peuvent pas être certains de pratiquer la meilleure veille possible, même si de nombreux moyens de contrôle sont à leur disposition. La difficulté se situe au niveau de l'anticipation du risque, et notamment les risques externes. La composition du CA de ce point de vue est un élément de faiblesse, car il est aux  $\frac{3}{4}$  composés de personnes externes au pays, et qui ne parlent pas sa langue.

Sur l'opérationnel, le processus de contrôle interne ne connaît pas de problème de légitimité, en revanche la compétence est encore faible. Schématiquement l'application de la politique et des procédures fonctionne assez bien, mais la capacité d'anticipation du risque est faible, et la conception de l'évolution du système d'audit interne nécessite des inputs extérieurs.

En ce qui concerne les orientations stratégiques, il semble nécessaire que le CA se soumette de temps à autre à un regard critique externe compétent.

### **Conclusion : quelques enseignements du cas EMT**

#### > *Une structure de gouvernance cohérente mais encore fragile*

A priori, l'institutionnalisation d'EMT s'est construite 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.

La structure actuelle a le mérite d'être lisible pour tous, et claire pour les salariés et les clients d'EMT. Sa fragilité évidente est que le GRET, opérateur de la phase projet, conserve un rôle prépondérant jusqu'à présent. De projet GRET, EMT est devenue une institution qui est la propriété du GRET, dont le président du CA est le représentant du GRET qui dialogue régulièrement avec la Direction, qui elle-même reçoit encore un appui technique du GRET. Tant que l'on reste dans une configuration où le GRET est à la fois actionnaire et appui d'EMT, le risque est que les actionnaires, y compris le GRET, soient moins exigeants et incisifs vis-à-vis de la direction et se reposent sur le travail de l'assistance technique. La

formalisation des relations entre le GRET actionnaire et EMT, même si elle paraît souvent artificielle, permet de dissocier 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 financeurs potentiels, souci de préparer des plans de développement plus crédibles à l'avenir...).

