

UNIVERSITE MONTESQUIEU-BORDEAUX IV  
ÉCOLE DOCTORALE *ENTREPRISE, ÉCONOMIE, SOCIÉTÉ*

-----  
GROUPE DE RECHERCHE EN ECONOMIE THEORIQUE ET APPLIQUEE  
UMR CNRS 5113

**THESE**

Présentée à Bordeaux, Université Montesquieu

Pour obtenir le grade de :

**DOCTEUR en sciences économiques**

Option : Économie du développement

**LA GOUVERNANCE DES ORGANISATIONS DE MICROFINANCE RURALES  
AU SÉNÉGAL :  
ANALYSE HISTORIQUE ET INSTITUTIONNELLE DES MUTUELLES ET  
COOPÉRATIVES DU REMEC NIAYES**

Présentée et soutenue publiquement le 25 juin 2012

Par **Madické Mbodj Ndiaye**

Dirigée par :

Pr. Hubert Bonin, Université Montesquieu, directeur

Pr. Adama Diaw, Université Gaston Berger, codirecteur

**Jury :**

- Bertrand Blancheton, Professeur, Université Montesquieu Bordeaux 4
- Isabelle Guérin, Chargée de recherche HDR à l'IRD, Sorbonne Paris 1
- Adama Diaw, Professeur, Université Gaston Berger, Sénégal
- Hubert Bonin, Professeur, Sciences Po Bordeaux et UMR GRETHA



*La science sociale que nous nous proposons de pratiquer est une science de la réalité. Nous cherchons à comprendre l'originalité de la réalité de la vie qui nous environne et au sein de laquelle nous sommes placés, afin de dégager d'une part la structure actuelle des rapports et de la signification culturelle de ses diverses manifestations, et d'autre part les raisons qui ont fait qu'historiquement elle s'est développée sous cette forme et non sous une autre.*

*Max Weber, 1992*



## REMERCIEMENTS

Je remercie chaleureusement le professeur Hubert Bonin d'avoir accepté d'encadrer cette thèse, je le remercie également pour son soutien, sa disponibilité et son enthousiasme. J'exprime mes remerciements et ma gratitude au professeur Adama Diaw pour l'attention qu'il a porté à notre travail et à ma personne. Mes directeurs de recherche ont fait preuve de beaucoup de rigueur dans leurs critiques qui m'ont stimulé au quotidien à améliorer ce travail.

Je remercie le professeur Jean-Michel Servet pour les échanges et les conseils sur notre thèse. Je remercie Mr Mathieu Montalban pour ses critiques ; elles m'ont permis d'avancer sur le cadrage théorique et d'apporter des corrections de fond. Je remercie également tous les membres du GRETHA pour leur accueil et les échanges. Je remercie aussi mon frère Idrissa Wade pour ses critiques sur l'organisation du document et ses critiques de fond, également mes amis Cheikh T. Ndiaye, Jean-Philippe Berrou, Mme Niang Souadou et Ibnou Dieng pour leur lecture et les orientations qu'ils m'ont apportées.

Je remercie tout le personnel de la DRS/SFD pour leur appui dans la partie pratique de notre travail, les stages et la collecte des informations. Je ne peux m'empêcher de citer le nom de Moussa Dieng ; et, à travers lui, je remercie toute la direction. Je suis également reconnaissant envers Youssoupha Badji ex-directeur du PPMEH, pour les informations fournies et ses critiques, ainsi qu'au personnel du Remec Niayes, à son directeur Mr Badara Dionne, aux gérants des institutions de base, aux élus et à l'ensemble des personnes rencontrées au cours de notre travail de terrain.

Je remercie ma femme pour son soutien indéfectible et son amour, qui m'ont permis de tenir durant les moments difficiles. Bien sûr, je n'oublie pas de remercier mes parents : mon père, ma mère et particulièrement mon oncle Baye Fara Diop qui a toujours cru en moi et m'a beaucoup soutenu financièrement et moralement. Je remercie aussi tous les amis, qui de près ou de loin m'ont soutenus dans cette épreuve : Mbathio et son mari, Baba et sa famille, Maury et sa famille, Miche et sa femme, Madior et sa femme, Alpha et sa femme, Moustapha, Tamba, Thierno et sa femme, Sala, Zee, Khady Niang et sa famille, Amadou et sa femme, Gnagna, Ibou et sa femme.

*J'ai une pensée pieuse pour ma grand-mère qui m'a inculqué les valeurs d'humilité et de simplicité.*

*Je n'oublie pas :*

*Tonton Ousseynou Mbaye, merci ;*

*Une personne particulièrement humble et profonde, le Pr Soulama Souleymane ;*

*Une amie et une confidente, Aida Touti Diallo Ba ;*

*Que vos âmes reposent en paix !*



**La gouvernance des organisations de microfinance rurales au Sénégal :  
Analyse historique et institutionnelle des mutuelles et coopératives du Remec Niayes**

**RESUME**

En microfinance, la réussite des grands réseaux côtoie les échecs silencieux des organisations coopératives rurales, qui peinent à exister après leur institutionnalisation et le retrait de l'appui extérieur. Les échecs des organisations coopératives ou mutualistes rurales sont liés au problème de gouvernance. Envisager les modes de gouvernance dans le but de réduire les coûts de transaction ou les conflits nés de la relation d'agence ne rend pas compte de façon satisfaisante l'aspect dynamique de la gouvernance en microfinance. Cette limite est relevée par l'approche hétérodoxe qui associe la genèse des nouveaux cadres qui émanent de l'interaction des parties prenantes et les compromis qui en découlent pour stabiliser les organisations. Nous avons opté une approche par les parties prenantes et pour justifier ce choix, nous avons eu recours à la grille d'analyse de Gérard Charreaux, le modèle d'équilibre coopératif de Daniel Côté et le modèle théorique des parties prenantes de Christian Cadiou et alii. Sur le terrain, nous avons mobilisé les outils d'analyse de gouvernance du Cerise dans le cas du Remec Niayes. Nous retenons alors, que les coopératives et les mutuelles rurales sont la résultante d'une hybridation des ressources et d'une superposition de pratiques associatives et entrepreneuriales. Elles sont plus aptes à résister au retrait de l'appui externe lorsqu'elle bénéficie de cet appui après leur mise sur pied par les membres. La participation externe renforce les ressources et menace l'équilibre démocratique, elle déclenche un processus de rapatriement de pouvoir des dirigeants vers le personnel salarié. Lorsque les organisations coopératives sont déconnectées de leur base (sociétaires), les mécanismes sociaux ne jouent pas efficacement leur rôle auto-renforçant.

Mots clefs : Gouvernance, institutionnalisation, investisseurs institutionnels, mécanismes sociaux, rural, réseau, coopérative, mutuelle, Niayes, Sénégal, Afrique subsaharienne.

***The governance of rural microfinance organizations in Senegal:  
Historical and institutional analysis of mutuals and cooperatives of  
the Niayes Remec***

***Abstract***

In microfinance, the success of the major networks is closed to constant failures of rural cooperative organizations which are struggling to remain after their institutionalisation and their autonomy. The failure of rural mutual or cooperative organizations is related to the problem of governance. Considering the types of governance to reduce transaction costs and conflicts caused by the relations between agencies do not reflect exactly the dynamic aspect of governance in microfinance. This limit is raised by the heterodox theory that combines the genesis of new executives from the interaction of stakeholders and trade-offs which come out of that in order to stabilize organizations. We chose an approach by stakeholders and to justify this choice, we have used the model of Gérard Charreaux analysis, the Daniel Côté cooperative balance model and the Christian Cadiou theoretical model of the stakeholders. On the field, we have mobilized analysis tools of governance of the cherry in the case of the Niayes Remec. So, we bear in mind that cooperatives and rural mutual are the result of the melting between resources and superposition of associative and entrepreneurial practices. They are more able to endure the withdrawal of the external support when they benefit from that after their setting up by members. External participation strengthens resources and threatens the democratic balance, and it triggers a process of repatriation of authorities from leaders to the wage-earning staff. When the co-operative organizations are disconnected from their base (members), the social mechanisms do not play their auto-enforcement role efficiently.

Keywords: governance, institutionalisation, investor's institutional, social mechanisms, network, rural, cooperative and mutual, Niayes, Senegal, Sub-Saharan Africa.

**Groupe de Recherche en Economie Théorique et Appliquée  
UMR CNRS 5113**

Université Montesquieu - Bordeaux IV, Avenue Léon Duguit - 33608 Pessac CEDEX

## SIGLES ET ACRONYMES

**PPMEH** : Projet de promotion des PME horticoles

**PARMEC** : Programme d'appui à la réforme des mutuelles d'épargne et de crédit

**COOPEC** : Coopérative d'épargne et de crédit

**MEC** : Mutuelle d'épargne et de crédit

**ANSD** : Agence nationale de la statistique et de la démographie

**REMEC** : Réseau des mutuelles d'épargne et de crédit

**UGPAR** : Union des groupements de producteurs de l'arrondissement de Rao

**UF** : Union des femmes

***UGPL** : Union des groupements de producteurs de Lompoul*

**FENAGIE** : Fédération nationale des GIE de pêche du Sénégal

**CVD** : Comité villageois de développement

**FAP** : Fédération des agropasteurs

***FPMN** : Fédération des producteurs maraîchers de la zone des Niayes*

**IMF** : Institutions de microfinance

**DRS/SFD** : Direction de la réglementation et de la supervision des systèmes financiers décentralisés

**CERISE** : Comité d'échange, de réflexion et d'information sur les systèmes d'épargne-crédit

**CIDR** : Centre international de développement et de recherche

**GRET** : Groupe de recherche et d'échanges technologiques

**IRAM** : Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement

**CNEARC** : Centre national d'études agronomiques des régions chaudes

**GIE** : Groupement d'intérêt économique

**GEC** : Groupement d'épargne et de crédit

**WOCCU** : World Council of Credit Unions

# LISTE DES TABLEAUX ET ENCADRES

## TABLEAUX

<b>Tableau 1</b> : Découpage des organisations paysannes en zone de production des Niaye-----	38
<b>Tableau 2</b> : Evolution des coopératives dans le monde-----	78
<b>Tableau 3</b> : Les transformations des réseaux d'institutions coopératives ou mutualistes-----	81
<b>Tableau 4</b> : Le rôle de l'hybridation et la superposition sur le changement institutionnel des organisations de microfinance rurales-----	103
<b>Tableau 5</b> : Les différentes conventions au sein des organisations de microfinance-----	105
<b>Tableau 6</b> : Évolution de l'Indice de développement humain au Sénégal-----	150
<b>Tableau 7</b> : Approche comparative de la loi PARMEC et de la loi CEMAC-----	170
<b>Tableau 8</b> : La représentation actionnariale du système de gouvernance-----	203
<b>Tableau 9</b> : Les mutuelles ou coopératives du Remec Niayes-----	232
<b>Tableau 10</b> : Les conventions présentes dans les institutions de microfinance de base du Remec Niayes ---	234
<b>Tableau 11</b> : Le sociétariat des mutuelles du Remec Niayes-----	237
<b>Tableau 12</b> : Les organes des coopératives et mutuelles du réseau et les observations en 2010-----	276

## ENCADRES

<b><u>Encadré 1</u></b> : Informations collectées sur les groupements (personnes morales) -----	45
<b><u>Encadré 2</u></b> : Informations collectées sur le sociétaire individuel-----	45
<b><u>Encadré 3</u></b> : Informations collectées sur les Coopec et Mec-----	46
<b><u>Encadré 4</u></b> : Questionnaire au directeur du réseau-----	47
<b><u>Encadré 5</u></b> : Questionnaire aux élus-----	48
<b><u>Encadré 6</u></b> : Questionnaire aux gérants-----	49
<b><u>Encadré 7</u></b> : Les facteurs explicatifs de la prédominance des institutions coopératives et mutualistes en zone rurale-----	81
<b><u>Encadré 8</u></b> : Le rôle des organes défini par le décret portant réglementation des systèmes financiers décentralisés en 2008-----	178



## LISTE DES FIGURES

<b>Figure 1</b> : Les statuts juridiques des institutions de microfinance-----	165
<b>Figure 2</b> : La position des formes d'intermédiation financière : les services non lucratifs ou lucratifs en zone rurale-----	166
<b>Figure 3</b> : La structure des grands réseaux au Sénégal-----	180
<b>Figure 4</b> : Les positions de l'organe faitier et de l'organe financier-----	181
<b>Figure 5</b> : La segmentation du système financier sénégalais-----	192
<b>Figure 6</b> : Les pôles d'influence sur l'équilibre coopératif-----	206
<b>Figure 7</b> : Les sources d'évolution organisationnelle-----	209
<b>Figure 8</b> : Les sphères d'influence du projet-----	211
<b>Figure 9</b> : Identification et hiérarchisation des partenaires de la firme mutualiste-----	213
<b>Figure 10</b> : Grille d'évaluation de la gouvernance d'une institution de microfinance-----	219
<b>Figure 11</b> : Les divers modes de gouvernance selon le contexte institutionnel des organisations de microfinance-----	248
<b>Figure 12</b> : Les principaux acteurs dans la phase d'émergence d'une institution endogène-----	251
<b>Figure 13</b> : Les principaux acteurs dans la phase projet-----	255
<b>Figure 14</b> : Les facteurs difficilement soutenables par les organisations de base dans le long terme---	268
<b>Figure 15</b> : Organigramme d'une structure de base du Remec Niayes-----	275
<b>Figure 16</b> : Organigramme de l'organe faitier du réseau-----	303
<b>Figure 17</b> : La configuration du pouvoir dans le cas d'une mise en réseau et dans le cas d'une organisation autonome-----	305







## LISTE DES GRAPHIQUES

<b>Graphique 1</b> : Les sources de financement de la production et de la commercialisation dans les Niayes-	39
<b>Graphique 2</b> : Cartographie du maillage de l'offre de financement des Niayes-----	41
<b>Graphique 3</b> : Évolution de demandes d'autorisation d'exercer des systèmes financiers décentralisés (DRS-SFD, 2009) -----	82
<b>Graphique 4</b> : Évolution des systèmes financiers décentralisés en dix ans-----	162
<b>Graphique 5</b> : Cartographie des SFD au Sénégal en 2010-----	163
<b>Graphique 6</b> : L'évolution des principales formes organisationnelles reconnues-----	164
<b>Graphique 7</b> : Rapports d'activité et états financiers reçus par rapport aux SFD dans le territoire-----	177
<b>Graphique 8</b> : Evolution du sociétariat des institutions de microfinance au Sénégal-----	181
<b>Graphique 9</b> : Evolution du total des actifs des institutions de microfinance au Sénégal (francs CFA) -----	182
<b>Graphique 10</b> : Evolution des fonds propres des institutions de microfinance au Sénégal (francs CFA) -----	182
<b>Graphique 11</b> : Evolution de l'épargne des institutions de microfinance au Sénégal (francs CFA) -----	183
<b>Graphique 12</b> : Evolution de l'encours de crédit des institutions de microfinance au Sénégal (f. CFA) -----	184
<b>Graphique 13</b> : Evolution du crédit en souffrance des institutions de microfinance (francs CFA) -----	185
<b>Graphique 14</b> : Les emprunts des institutions de microfinance (francs CFA) -----	185
<b>Graphique 15</b> : Evolution des excédents des institutions de microfinance (francs CFA) -----	186
<b>Graphique 16</b> : Dépôts des institutions de microfinance auprès des banques (francs CFA) -----	194
<b>Graphique 17</b> : La répartition des sociétaires par genre au sein du Remec Niayes -----	238
<b>Graphique 18</b> : La situation du sociétariat du Remec Niayes au 30 juin 2010-----	238
<b>Graphique 19</b> : Evolution du sociétariat sur l'ensemble du Remec Niayes-----	239
<b>Graphique 20</b> : Tendances en matière de ciblage des clients des organisations du réseau mesurée par l'évolution du ratio crédit moyen des clients/PIB par habitant-----	240
<b>Graphique 21</b> : Encours de crédits, épargne collectée et crédits en souffrance du réseau (francs CFA) -----	241
<b>Graphique 22</b> : La répartition des crédits par types d'activités financées en 2010 par le Remec Niayes-	244
<b>Graphique 23</b> : Appréciation de la vision stratégique au sein du Remec Niayes-----	272
<b>Graphique 24</b> : États des réunions tenues par les organes au sein du réseau-----	277
<b>Graphique 25</b> : Appréciation de la formation et du mode de prise de décision dans les organisations du réseau-----	281
<b>Graphique 26</b> : Les prêts aux dirigeants par rapport aux dix plus grands débiteurs dans les organisations du Remec Niayes (Francs CFA) -----	282
<b>Graphique 27</b> : Appréciation du système d'information-----	290
<b>Graphique 28</b> : Appréciation du contrôle et la gestion des crises-----	299
<b>Graphique 29</b> : Les profils de gouvernance des institutions mutualistes et coopératives favorable d'après les gérants et élus-----	306
<b>Graphique 30</b> : Les profils de gouvernance des institutions de microfinance défavorable d'après les élus et les gérants-----	307



## TABLE DES MATIERES

<i>Remerciements</i> -----	5
<i>Sigles et acronymes</i> -----	8
<i>Liste des tableaux et encadrés</i> -----	9
<i>Liste des figures</i> -----	11
<i>Liste des graphiques</i> -----	15
<i>Première partie</i> -----	23
<i>Problématique, sources et cadre théorique</i> -----	23
<i>Chapitre 1</i> -----	25
<i>Une problématique et les outils d'analyse de gouvernance des organisations de microfinance rurales</i> -----	25
1. <b>Les débats et les enjeux autour de la gouvernance</b> .....	25
A.    La gouvernance entre la société, l'État et le système mondial -----	26
B.    La gouvernance en microfinance, un enjeu majeur ?-----	27
1. <b>De la durabilité des institutions de microfinance rurales à une question de recherche sur la gouvernance</b> .....	30
A.    Notre question de recherche sur la gouvernance -----	30
B.    Les objectifs de la thèse -----	33
C.    La région des Niayes comme champ d'étude-----	35
3. <b>Une étude monographique de la gouvernance</b> .....	42
A.    Une analyse de la gouvernance qualitative -----	42
B.    L'analyse de la gouvernance en microfinance rurale en étude de cas -----	43
C.    Collecte d'informations et caractérisation du problème -----	44
de gouvernance -----	44
4. <b>La structure de la thèse</b> .....	49
<i>Chapitre 2</i> -----	51
<i>Les sources bibliographiques et les propositions de recherche</i> -----	51
1. <b>Du crédit agricole aux marchés financiers ruraux : les apports théoriques sur les marchés financiers ruraux</b> .....	51
A.    La mise en perspective du modèle du crédit agricole par rapport à l'économie rurale -----	52
B.    Les apports de l'économie néoclassique : la théorie de la répression financière-----	54
C.    Quelques axes fondamentaux sur la littérature de la microfinance-----	56
D.    L'approche par les marchés financiers de-----	60
l'économie néo-institutionnelle-----	60
2. <b>La revue critique de la littérature sur la gouvernance en microfinance</b> .....	66
A.    L'approche actionnariale et partenariale anglo-saxonne -----	67

de la gouvernance -----	67 -
B. La gouvernance par les « <i>best practices</i> » selon les promoteurs de la microfinance -----	69 -
C. Les apports des chercheurs à la gouvernance des institutions de microfinance -----	72 -
<b>3. Les spécificités des institutions mutualistes et coopératives .....</b>	<b>77 -</b>
A. Les institutions coopératives et mutualistes en-----	79 -
zone rurale sénégalaise -----	79 -
B. Les sources du problème de gouvernance des mutuelles et coopératives -----	83 -
<b>4. Deux propositions de recherche : le rôle des investisseurs et l'équilibre social et institutionnel .....</b>	<b>84 -</b>
A. Le rôle des investisseurs institutionnels dans la gouvernance ( <i>Proposition 1</i> ) -----	85 -
B. La gouvernance par les mécanismes sociaux ( <i>Proposition 2</i> )-----	86 -
<b><i>Chapitre 3 -----</i></b>	<b><i>89 -</i></b>
<b><i>D'une approche institutionnelle orthodoxe de la gouvernance -----</i></b>	<b><i>89 -</i></b>
<b><i>À une approche hétérodoxe -----</i></b>	<b><i>89 -</i></b>
<b>1. Les apports de l'économie néo-institutionnelle orthodoxe sur la gouvernance : la théorie des coûts de transaction et la théorie de l'agence en question .....</b>	<b>91 -</b>
A. L'économie des coûts de transaction -----	91 -
B. La théorie de l'agence sur les coûts et les conflits d'agence -----	95 -
<b>2. L'économie institutionnelle hétérodoxe à propos de la microfinance .....</b>	<b>99 -</b>
A. La théorie de la régulation permet une approche historique -----	99 -
B. Les conventions au sein des organisations de microfinance -----	101 -
C. L'action collective au centre des institutions de microfinance rurales -----	105 -
<b>3. La place de l'approche socioéconomique en microfinance.....</b>	<b>108 -</b>
A. Un encastrement des organisations de microfinance ?-----	109 -
B. La microfinance dans l'économie de la proximité -----	111 -
<b>4. Les institutions sont au cœur de la gouvernance en microfinance .....</b>	<b>113 -</b>
A. Les institutions comme fait politique et social -----	114 -
B. Les institutions comme une construction historique-----	117 -
<b><i>Chapitre 4 -----</i></b>	<b><i>121 -</i></b>
<b><i>Références bibliographiques -----</i></b>	<b><i>121 -</i></b>
<b>1. Microfinance et développement .....</b>	<b>121 -</b>
A. La microfinance et la lutte contre la pauvreté -----	121 -
B. La microfinance et son impact sur les populations-----	123 -
C. La microfinance et ses nouveaux défis-----	126 -
<b>2. Apports théoriques sur la microfinance.....</b>	<b>128 -</b>
A. Économie néo-institutionnelle orthodoxe -----	128 -
B. Économie institutionnelle hétérodoxe -----	130 -
C. Sociologie des organisations -----	131 -
<b>3. Gouvernance d'entreprise et des institutions de microfinance .....</b>	<b>133 -</b>

**Deuxième partie ----- - 139 -**

**Contexte d'émergence des institutions de microfinance au Sénégal et proposition d'une grille d'analyse de la gouvernance basée sur les parties prenantes----- - 139 -**

**Chapitre 5 ----- - 141 -**

**La microfinance au Sénégal : un mode de financement alternatif?----- - 141 -**

- 1. Les racines lointaines des institutions de microfinance modernes..... - 141 - et les résultats enregistrés ..... - 141 -**
  - A. Le mouvement coopératif d'avant 1976 ----- 142 -
  - B. L'émergence de la Grameen Bank dans le monde ----- 144 -
  - C. La microfinance dans le développement et la lutte contre la pauvreté ----- 145 -
- 2. L'économie du Sénégal face aux réformes financières..... - 149 -**
  - A. L'infrastructure financière du Sénégal : les crises et les réformes----- 150 - des années 1980 et 1990 ----- 150 -
  - B. La première génération d'institutions de microfinance ----- 153 -
- 3. Les mutations de l'économie agricole et son financement ..... - 156 -**
  - A. L'économie rurale sénégalaise après la libéralisation ----- 156 -
  - B. L'économie agricole face au défis de sa modernisation ----- 157 -
- 4. La microfinance au Sénégal dans la foulée de la libéralisation de l'économie ..... - 160 -**
  - A. La microfinance et la consolidation de la libéralisation ----- 160 -
  - B. Les principaux acquis d'un sous-secteur financier en expansion ----- 161 -
  - C. La succession de statuts juridiques avant l'institutionnalisation ----- 165 -

**Chapitre 6 ----- - 167 -**

**L'institutionnalisation des organisations de microfinance----- - 167 -**

- 1. Le premier axe de l'institutionnalisation : la réglementation..... - 167 -**
  - A. Les objets spécifiques de la loi PARMEC de 2008 ----- 168 -
  - B. L'analyse comparative de la loi Parmec et la loi Cemap----- 169 -
  - C. L'institutionnalisation débouche sur l'autonomisation----- 171 -
- 2. Les formes organisationnelles reconnues par la nouvelle réglementation..... - 174 -**
  - A. La promotion des grands réseaux de microfinance----- 174 - par une nouvelle réglementation ----- 174 -
  - B. Les évolutions des différentes formes organisationnelles de microfinance ----- 179 -
- 3. Les innovations institutionnelles à entreprendre en microfinance ..... - 187 -**
  - A. La participation externe et ses conditions d'opérationnalité ----- 187 -
  - B. Les caractéristiques principales du système bancaire au Sénégal ----- 189 -
  - C. Les institutions de microfinance dans le système financier----- 191 -

**Chapitre 7 ----- - 197 -**

***Une analyse de la gouvernance par les parties prenantes ----- - 197 -***

- 1. La gouvernance des institutions de microfinance rurales ----- - 197 -**
  - A. La complexité de la gouvernance en microfinance ----- 197 -
  - B. Les spécificités des institutions de microfinance rurales ----- 199 -
  - C. La grille d'analyse de Gérard Charreaux ----- 202 -
- 2. Une approche par les parties prenantes basée sur l'hybridation des pôles d'influence ----- - 204 -**
  - A. Le modèle d'équilibre coopératif de Daniel Côté ----- 204 -
  - B. Les implications de ce modèle sur la gouvernance des organisations rurales ----- 207 -
- 3. Une approche par les parties prenantes basée sur la légitimité des acteurs ----- - 210 -**
  - A. Le modèle théorique des parties prenantes de Christian Cadiou ----- 210 -
  - B. Les résultats de ce modèle sont de deux ordres ----- 211 -
- 4. Les outils d'analyse de gouvernance du groupe CERISE ----- - 214 -**
  - A. Une démarche centrée sur les parties prenantes ----- 214 -
  - autour de cas pratiques ----- 214 -
  - B. Une démarche d'analyse de la gouvernance en trois étapes ----- 216 -
  - C. Un modèle d'analyse de gouvernance basé sur l'appréciation ----- 218 -
  - des parties prenantes ----- 218 -
  - D. Les limites des outils d'analyse du CERISE ----- 220 -

***Troisième partie ----- - 225 -***

***L'Expérience pratique de la gouvernance des mutuelles et coopératives du Remec Niayes ----- - 225 -***

**Chapitre 8 ----- - 227 -**

***La gouvernance entre réalités économiques et sociales et la position des acteurs ---- - 227 -***

- 1. Les clivages sociaux et économiques, locaux et commerciaux autour des organisations rurales ----- - 227 -**
  - A. Une orientation sectorielle et sociale au départ des initiatives ----- 227 -
  - B. Une réalité commerciale en période de croissance ----- 228 -
- 2. Les conditions d'institutionnalisation des organisations de base du réseau ----- - 230 -**
  - A. La participation des communautés villageoises ----- 231 -
  - B. Le rôle des opérateurs d'appui dans l'institutionnalisation ----- 232 -
- 3. Le foisonnement des logiques des acteurs ----- - 233 -**
  - A. L'ancrage social des organisations de microfinance ----- 235 -
  - B. L'ancrage local des organisations de microfinance du réseau ----- 240 -

**Chapitre 9 ----- 247 -**

***Une succession de modes de gouvernance dans les institutions coopératives et mutualistes ----- 247 -***

- 1. Une diversité de modes de gouvernance dans le temps.....- 247 -**
  - A. Une gouvernance basée sur un ancrage social----- 249 -
  - B. Une gouvernance en mode projet----- 255 -
  - C. L'hybridation de modes de gouvernance----- 258 -
- 2. Les problèmes découlant des évolutions de modes de gouvernance.....- 263 -**
  - A. Le processus de rapatriement de pouvoir----- 263 -
  - B. Les tensions et les conflits nés de l'hybridation des ressources et des pratiques ----- 265 -
  - C. La gouvernance, un système adaptatif et dynamique ----- 267 -

**Chapitre 10 ----- 271 -**

***La gouvernance des institutions mutualistes et coopératives selon une approche par les parties prenantes ----- 271 -***

- 1. La propriété institutionnelle et la structure organisationnelle .....- 271 -**
  - A. La vision stratégique et le lien commun----- 271 -
  - B. Les mécanismes de prise de décision ----- 274 -
  - C. Le renforcement des capacités des acteurs et les divergences de positionnement ----- 281 -
- 2. La gouvernance entre participation externe et mécanismes internes .....- 284 -**
  - A. La propriété des membres et la participation extérieure ----- 284 -
  - B. Le problème des retards de remboursement ----- 288 -
  - C. La diversité des arrangements et l'hybridation des ressources ----- 289 -
  - D. Les mécanismes de collecte et de traitement d'informations----- 290 -
- 3. Les garanties mobilisées pour encadrer les contrats .....- 292 -**
  - A. La garantie matérielle du prêt----- 292 -
  - B. Les mécanismes sociaux de régulation des activités ----- 293 -

**Chapitre 11 ----- 297 -**

***Les crises et dysfonctionnements révélateurs des problèmes de gouvernance des institutions de microfinance rurales ----- 297 -***

- 1. Les problèmes de gouvernance en microfinance .....- 297 -**
  - A. Les risques inhérents à la gouvernance en microfinance ----- 297 -
  - B. Les crises sont révélatrices des problèmes de gouvernance ----- 299 -
  - C. La mise en réseau des organisations de base ----- 302 -
- 1. Les stratégies des acteurs pour résoudre les problèmes de gouvernance .....- 308 -**
  - A. L'assemblée des représentants pour maintenir l'équilibre démocratique ----- 308 -
  - B. Le renforcement de la participation externe----- 310 -
  - C. Le maintien des mécanismes formels de gouvernance----- 311 -

**Conclusion générale ----- - 315 -**

1.	Les enjeux et acquis de la microfinance.....	- 316 -
2.	La gouvernance en microfinance .....	- 318 -
3.	Le cadre théorique mobilisé.....	- 321 -
4.	Trois modes de gouvernance à partir d'une analyse historique .....	- 323 -
5.	Les logiques des acteurs en présence .....	- 325 -
6.	L'ancrage social et local des institutions de microfinance .....	- 327 -
7.	Le Remec Niayes comparé aux cas du groupe CERISE.....	- 328 -
8.	Les limites de notre recherche et les perspectives.....	- 331 -

## **PREMIERE PARTIE**

### **PROBLEMATIQUE, SOURCES ET CADRE THEORIQUE**

La microfinance est à la croisée des chemins : les initiatives ayant acquis une solidité financière et institutionnelle tirent leur épingle du jeu et parviennent à engranger des résultats satisfaisants tandis que les initiatives rurales de moindre portée, malgré leur proximité aux sociétaires, peinent à survivre dans un contexte où elles constituent souvent la seule alternative au système de financement de l'économie rurale défailant. Pour preuve, Au Sénégal, le taux d'échec est plus élevé sur les initiatives mises en place zone rurale par rapport aux initiatives urbaines et périurbaines. Le problème de la portée et de la durabilité des services en zone rurale se pose alors. À travers ces préoccupations se pose le problème de la gouvernance de ces organisations. La bonne gouvernance permet-elle d'assurer une reproduction des organisations de microfinance rurales ? Les échecs retentissants des initiatives de microfinance rurales peuvent-ils être liés à un problème de gouvernance ? Autrement dit, les organisations de microfinance rurales sont-elles capables de mettre en place des mécanismes permettant d'assurer leur pérennisation ? Cette question posée sous ces formes constitue notre problématique.

La thématique de la gouvernance a transcendé les préoccupations sur les biens publics mondiaux, les États, les collectivités décentralisées et les entreprises ; pour s'intéresser sur les institutions de microfinance commerciales et celles à but non lucratif. Au-delà des questions d'impact de la microfinance au niveau microéconomique et sociopolitique, un problème concret se pose, celui de la reproduction des organisations de microfinance qui évoluent dans les zones rurales. Les caractéristiques des institutions de microfinance coopératives ou mutualistes notamment la structure de la propriété et des transactions rendent leur gouvernance particulièrement complexe. Dans le cas d'une initiative autogérée, les premières années d'existence s'appuient essentiellement sur les normes et les pratiques de ces communautés d'hommes et d'intérêts. À la période d'expansion, la tendance générale montre que les institutions de microfinance cherchent à toucher une large gamme de clientèle en diversifiant leurs cibles. Lorsque l'institution montre une bonne solidité financière, elle s'ouvre sur une professionnalisation et une réglementation encadrée par les pouvoirs publics.

Lorsqu'on aborde la gouvernance dans le contexte de la microfinance, les mécanismes formels définis par les acteurs de l'encadrement d'un secteur attirent l'attention. Par exemple dans

le cas de la microfinance, le conseil d'administration est au centre de leurs préoccupations ; et récemment, le rôle de l'ensemble des parties prenantes dans les initiatives a été mis en valeur. Marc Labie <sup>(1)</sup> souligne l'importance de comprendre les différentes pratiques formelles et informelles et leurs conditions d'application pour la recherche en matière de gouvernance. La gouvernance en microfinance est largement définie comme une chaîne continue entre stratégie, diffusion de l'information, prise de décision, exécution et contrôle. Lorsqu'on fait intervenir les intérêts divergents des acteurs, leur position dans le système, le contexte historique et social, la définition devient plus complexe. Dans le contexte particulier du monde rural, nous considérons que la gouvernance est un enjeu de perception qui dépend de la culture, des normes sociales et des règles de fonctionnement de ces microsociétés rurales.

Historiquement, le financement de l'économie rurale est passé par plusieurs étapes ; cette histoire a un impact sur les systèmes financiers décentralisés. La gouvernance s'impose en microfinance puisque le fonctionnement des organisations génère des déséquilibres institutionnels, des questions de propriété, de processus de prise de décision, des tensions et des conflits entre les acteurs et enfin des échecs des initiatives locales. La diversité dans l'origine des fonds internes des sociétaires et des investisseurs institutionnels, implique la multiplication des acteurs dans le secteur et une complexification de la gouvernance de ces organisations. Les textes réglementaires ont prévu des dispositions liées à la promotion d'une structure de gouvernance incitative avec d'un côté des organes (le conseil d'administration, le conseil de surveillance, le comité de crédit) mis en place par l'assemblée générale ou l'assemblée des représentants <sup>(2)</sup> des systèmes financiers décentralisés et d'un autre côté la mise en place d'une équipe de personnel capable de piloter la structure. Les rôles sont à la fois distincts et complémentaires. Le contexte socio-économique et l'histoire de ces organisations permettent de mieux cerner les facteurs qui influent sur la gouvernance des institutions de microfinance rurales.

---

<sup>1</sup> Marc Labie, « Comprendre et améliorer la gouvernance des organisations à but non lucratif : vers un apport des tableaux de bord ? », Montréal, *Revue de gestion*, vol. 30, 2005, pp. 78-86.

<sup>2</sup> L'assemblée des représentants est composée des représentants des zones ou organisations qui prennent part dans l'initiative lorsque la distance géographique rend une assemblée générale difficile.

# CHAPITRE 1

## UNE PROBLEMATIQUE ET LES OUTILS D'ANALYSE DE GOUVERNANCE DES ORGANISATIONS DE MICROFINANCE RURALES

La microfinance, subitement projetée sous les feux de l'actualité, au tournant du XXI<sup>e</sup> siècle a rejoint le courant dominant de l'aide internationale et des *Objectifs du millénaire* pour le développement <sup>(1)</sup> en se présentant comme outil essentiel de lutte contre la pauvreté. Mais son actualité recueille aussi plusieurs échecs en milieu rural et lorsque, en apparence, les organisations rurales respectent les principes de bonne conduite, les rapports de pouvoirs, les asymétries d'information, les impayés, les conflits viennent surplomber les efforts des acteurs sur le terrain et exposent les institutions de microfinance aux risques de crises et dysfonctionnements importants. Cette question de la gouvernance est surtout soulevée lorsque les organisations de microfinance de petite taille s'institutionnalisent et atteignent une taille importante ou lorsqu'elles se mettent ensemble pour former un réseau.

### 1. Les débats et les enjeux autour de la gouvernance

La gouvernance est l'«exercice d'une maîtrise sur les choses, l'organisation des prérogatives qui y sont associés et la réglementation des relations de tous ceux qui y sont associés, plus ou moins volontairement, en termes de droits et d'obligations» <sup>(2)</sup>. Pour certains, le terme de gouvernance aurait été employé à l'origine par les médiévistes britanniques pour désigner le partage du pouvoir entre les corps constitutifs de la société anglaise du Moyen Âge. Pour d'autres, il serait apparu pour la première fois, au début du XX<sup>e</sup> siècle, dans le cadre des travaux d'un économiste américain traitant des modes de coordinations entre les entreprises et le marché. «Le terme de gouvernance, bien que d'un usage récent dans le monde du développement, est devenu depuis le début des années 1990 un concept souvent incontournable pour traiter des problèmes de développement économique et social.» <sup>(3)</sup>

---

<sup>1</sup> Alpha Ouédraogo et Dominique Gentil, *La microfinance en Afrique de l'Ouest : Histoires et innovations*, Paris, Karthala, 2008.

<sup>2</sup> Le Roy *et alii*, 1996, cité par Eric Sabourin, Martine Antona, Emilie. Coudel (dir.), Séminaire permanent Action Collective. CIRAD, Montpellier, 2003.

<sup>3</sup> Cécile Lapenu, «La gouvernance en microfinance : grille d'analyse et perspectives de recherche», *Revue Tiers Monde*, n°172, 2002, pp. 847-865.

## A. La gouvernance entre la société, l'État et le système mondial

En politique, la bonne gouvernance fait référence à une gestion transparente avec une hiérarchisation des priorités, le respect des droits, la participation des populations, l'équité, la responsabilité décentralisée. Actuellement, les institutions internationales sont d'accord sur un certain nombre d'indicateurs permettant d'apprécier la bonne gouvernance d'un pays notamment sur le fonctionnement du pouvoir politique et ses rapports avec les autres membres du système : l'opposition, la presse, les autres forces de la société ; la gestion du service public, les mécanismes de concertation, le respect des droits fondamentaux.

Dans les études de développement <sup>(4)</sup>, cette notion est utilisée pour caractériser trois champs principaux : la gouvernance mondiale, c'est-à-dire les mécanismes de régulation internationale autour des biens publics mondiaux notamment la réduction de la pollution, la lutte contre certaines maladies ; la « bonne gouvernance » d'un Etat et ses exigences, qui préconise une gestion transparente et dont on associe les populations à la prise de décision et au partage des biens publics, la gouvernance territoriale comme moyen de prise en charge des affaires d'une localité notamment les compétences transférées.

La question de la bonne gouvernance est soulevée dans les pays en développement parce qu'une perte de confiance surgit entre les gouvernants et les gouvernés, les préoccupations des populations ne sont pas toujours au centre des politiques économiques. Les institutions internationales et les organisations non gouvernementales essaient de contourner les États des pays en développement dans leur intervention sociale en privilégiant des actions décentralisées qui mettent en avant une relation directe avec les populations de base. A l'échelle d'un pays, une bonne gouvernance conduisant à une gestion efficace des organisations et des activités, repose sur des principes de droit, de participation directe (par le biais d'institutions légitimes et démocratiques), de transparence (libre circulation de l'information et possibilités d'y accéder pour le plus grand nombre), d'équité, de responsabilisation, de décentralisation et de légitimité <sup>(5)</sup>.

L'apport d'Amartya Sen sur le concept de « bonne gouvernance » a marqué un tournant important sur l'évolution de ce concept de gouvernance. Sen considère que le progrès social et la démocratie sont des processus qui se renforcent mutuellement. Selon lui, la démocratie fait partie intégrante du développement, envisagé comme « un processus d'expansion des libertés réelles

---

<sup>4</sup> Cécile Lapenu et Dorothee Pierret (et al, dir.), *Guide opérationnel d'analyse de la gouvernance d'une institution de microfinance*, Cerise, FIDA, IRAM, GTZ, 2005.

<sup>5</sup> Cécile Lapenu, *op.cit.*, 2002.

dont les personnes peuvent jouir. De cette façon, l'expansion des libertés constitue à la fois la *fin première* et le *moyen principal* du développement »<sup>(6)</sup>. En 2000, le concept de la bonne gouvernance est fortement relié au développement humain. La bonne gouvernance doit aussi intégrer alors la lutte contre la pauvreté.

La gouvernance est donc un thème fort au-delà des effets de mode. Elle se décline à plusieurs échelons : la gouvernance mondiale, la gouvernance des entreprises, la gouvernance des États et plus récemment, la gouvernance des organisations de développement à but non lucratif. Les premiers travaux sur le développement des années 1990<sup>(7)</sup> ont permis de se rendre compte que la gouvernance est cruciale à tous les niveaux. Ce nouveau sous-secteur financier, qui propose une alternative à la finance classique auprès des pauvres, ne peut pas échapper à la problématique de la gouvernance, surtout lorsque les initiatives mises sur pied éprouvent beaucoup de difficultés à atteindre les objectifs fixés au départ.

### **B. La gouvernance en microfinance, un enjeu majeur ?**

Dans les pays de l'Afrique de l'Ouest et dans les régions pauvres du monde, la microfinance s'impose comme un sous-secteur financier en expansion qui a un objectif économique et social. Sans entrer dans le débat de la responsabilité sociale de la microfinance, nous rejoignons Isabelle Guérin lorsqu'elle souligne que « le microcrédit s'adresse aux personnes vulnérables mais non aux plus pauvres ; deuxièmement, le microcrédit dans sa formule classique permet aux personnes vulnérables de prévenir un certain nombre de risques en les aidant à diversifier leurs sources de revenu et à accumuler un capital, mais ne leur permet pas d'amortir les risques lorsqu'ils surviennent »<sup>(8)</sup>.

L'institutionnalisation demeure centrale, car il s'agit de favoriser l'émergence de nouvelles organisations reconnues et qui parviennent à maintenir l'équilibre entre un ordonnancement public et l'adaptation au contexte socioéconomique. Néanmoins, il faut rester conscient des limites de cette approche surtout en milieu rural ; en effet, l'institutionnalisation ne peut s'appliquer à toutes les institutions de microfinance actives : certaines sont trop petites ou peu professionnelles dans leur manière de travailler, d'autres sont attachées à la volonté de favoriser un développement intégré des micro entreprises, d'autres demeurent trop soucieuses d'articuler

---

<sup>6</sup> Amartya Sen, *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*, Paris, Odile Jacob, 2000, p. 46.

<sup>7</sup> Banque mondiale, *Gouvernance and développement*, Washington, 1992, Jean Cartier-Bresson, « La Banque mondiale, la corruption et la gouvernance », *Revue Tiers Monde* n°16, 2000, pp. 165-192.

<sup>8</sup> Isabelle Guérin et Jane Palier, *Microfinance Challenges, Empowerment or Disempowerment of the Poor ?*, Institut français de Pondichéry, Collection « sciences sociales », n° 10, 2004.

de façon plus importante leur appui à la micro entreprise pour se conformer au modèle régulé. L'univers de la microfinance est encore assez jeune et le limiter à une vision unique est peut être non seulement restreindre son champ d'analyse, mais aussi réduire certains espoirs qu'il fait naître dans sa réponse à la formidable demande potentielle existante <sup>(9)</sup>.

Les institutions de microfinance de petite taille cherchent à favoriser une symbiose entre l'impact social qui permet de s'appuyer sur les mécanismes sociaux de proximité pour réguler les activités financières et l'impact économique qui consiste à offrir des services aux membres. La gouvernance, dans une vision stratégique, s'intéresse à la capacité des institutions de microfinance à se doter des mécanismes et procédures adaptés à son contexte et son environnement pour repousser les difficultés du moment et assurer sa viabilité dans le long terme. Le programme à suivre dans le sens de l'approche néo-institutionnelle orthodoxe se situe à deux niveaux : pour l'emprunteur qui dispose de peu de possibilités de mettre en œuvre des mécanismes de réduction des coûts de transaction et pour l'institution prêteuse de réduire ses coûts d'agence et les conflits qui naissent des divergences d'intérêts. Ici, la firme est considérée comme nœud de contrat. La limite évidente est la difficulté de mesurer ces coûts et l'approche statique que ce cadre offre.

Dans les institutions coopératives et mutualistes, la proximité sociale et l'interconnaissance sont fortes et ces organisations reproduisent des rapports sociaux. En leur sein, des réseaux de relations se cristallisent. Elles sont exposées aux rapports de pouvoir des sociétés rurales avec l'influence de la « chefferie » traditionnelle, et de la notabilité et aux rapports de pouvoir économique. Et comme, dans le contexte villageois, la limite des ressources financières et techniques est évidente, ces organisations lient souvent leur réussite avec la participation externe. Cette participation de ce qu'on appelle communément en microfinance des investisseurs institutionnels, pose le problème de l'équilibre des pouvoirs, de fonctionnement démocratique, et les crises et dysfonctionnements qui peuvent survenir après leur retrait. L'analyse stratégique ne peut donc être privilégiée au détriment de l'analyse identitaire. Cette dernière est fortement explicative des relations sociales puisque l'identité influe sur le changement et que le sentiment d'appartenance est souvent lié à une valeur d'exemplarité et à une contribution à l'innovation socio-économique <sup>(10)</sup>.

---

<sup>9</sup> Jacques Attali et Yann Arthus-Bertrand, *Voyage au cœur d'une révolution : la microfinance contre la pauvreté*, Paris, JC Lattès, 2000, pp.140-141.

<sup>10</sup> Jean-Louis Laville, *La gouvernance des associations*, Collection « Sociologie économique », Toulouse, Èrès, 2008.

Les institutions sont avant tout des cadres cognitifs et culturels où se développent des normes et règles qui régissent leur fonctionnement. Selon John Commons <sup>(11)</sup> une attention particulière doit être portée sur les structures stabilisées "*organized going concerns*", sur les effets des « transactions stratégiques » et sur le rôle des rapports de pouvoir dans la sélection et la consolidation des nouvelles règles. Néanmoins, l'« organisation étant considérée principalement en tant que forme institutionnelle, ces structures rattachées aux institutions n'acquièrent jamais un statut analytique particulier » <sup>(12)</sup>.

Les systèmes financiers ruraux renvoient à un environnement économique et social où l'accumulation économique et sociale est parfois indissociable ; le rapport historique à l'argent interdit une grande flexibilité des pratiques financières. Les systèmes financiers décentralisés privilégient les institutions informelles dans le contexte villageois, la régulation des activités par les mécanismes sociaux. Ce contexte est-il favorable à la professionnalisation des services financiers décentralisés pensée par les investisseurs institutionnels, surtout en milieu où tout changement important peut être opposées aux normes et règles sociales ?

En dehors des aspects culturels et cognitifs, les institutions renvoient à une réglementation qui encadre leur fonctionnement. « Les tenants du pilier réglementaire mettent l'emphase sur les processus explicites de régulation qui impliquent la capacité à établir des règles, à passer en revue la conformité des autres règles à celles-ci et si nécessaire à manipuler des sanctions (récompenses ou punitions) dans une tentative d'influencer le comportement futur. Ces processus opèrent soit via des mécanismes diffus, informels ou au contraire hautement formalisés et assignés à des acteurs spécifiques. » <sup>(13)</sup> Parfois, les règles institutionnelles sous-jacentes de la réglementation se révèlent incompatibles avec le contexte social et entrent en conflit avec les règles informelles. Les règles informelles peuvent avoir un caractère auto-renforçant ; par contre un comportement adaptatif passif peut limiter les innovations institutionnelles.

Les mutuelles ou coopératives continuent de se développer en milieu rural reculé grâce notamment à leur proximité aux membres ; ce sont eux qui mettent en place généralement les initiatives, grâce également à l'utilisation des mécanismes sociaux pour l'accès à l'information, l'encadrement des contrats et les sanctions en cas de non-remboursement. Le principe de

---

<sup>11</sup> John R. Commons, "Institutional economics", *The American Economic Review*, Vol. 21, n°4, 1931, pp. 648-657.

<sup>12</sup> Yorgos Rizopoulos et Lyazid Kichou, « L'innovation institutionnelle en tant que processus d'interactions organisationnelles », *Revue d'économie industrielle*, n° 97, 4<sup>e</sup> trimestre 2001, pp. 139-152.

<sup>13</sup> Hugues Draclants et Christian Maroy, « Changement institutionnel et politique publique », Bruxelles, *Knowledge and Policy in Education & Health Sectors*, « Revue de la littérature. Partie 2 », 2007, pp. 1-37.

fonctionnement des coopératives privilégie l'aspect démocratique : un membre une voix, et la participation de la base dans les décisions stratégiques. Au Sénégal, ces coopératives rurales présentent une autonomie financière faible et ont besoin de subventions. Les élus ne sont pas souvent instruits, et généralement, une forte dépendance à des personnes clefs caractérise la majorité des organisations. En période de croissance, les coopératives diversifient leur sociétariat et se trouvent confronter à des problèmes très complexes à gérer.

### **1. De la durabilité des institutions de microfinance rurales à une question de recherche sur la gouvernance**

La logique de la ruralité de la microfinance, en opposition à la microfinance qui se développe en milieu urbain, est peu analysée par les acteurs qui appuient le secteur. Par conséquent, les données disponibles ne font pas état avec suffisamment de précision des systèmes financiers décentralisés qui évoluent en milieu rural et ceux évoluant en zone urbaine. Le cadre réglementaire est uniforme et s'applique à toutes les institutions mutualistes et coopératives. Dans la pratique, les spécificités des zones rurales ne facilitent pas le respect des dispositions prévues par la loi en termes de superficie financière, mais aussi le management, surtout dans les premières années d'existence. Aussi, pour certaines zones, des groupements d'épargne et de crédit se mettent en place et, lorsqu'ils n'ont pas d'appui extérieur, la transition vers les institutions coopératives et mutuelles n'est pas assurée. La gouvernance est largement perçue en microfinance comme un facteur de succès ou d'échec. On peut difficilement atteindre une bonne gouvernance mais une situation où les organisations parviennent à anticiper et surmonter les dysfonctionnements et les crises.

#### **A. Notre question de recherche sur la gouvernance**

Aussi, dans le contexte villageois, les coopératives ou mutuelles se multiplient et elles s'appuient sur relations de proximité de la communauté villageoise. L'étroitesse de leurs ressources limite la portée de leur organisation. Les acteurs invoquent les ressources externes et un appui technique pour surmonter ces limites. Cette préoccupation coïncide avec la volonté des pouvoirs publics et des opérateurs techniques et financiers d'institutionnaliser les organisations de microfinance quelle que soit leur taille. L'hybridation des ressources et des pratiques expose les organisations aux divergences de vision ; les acteurs internes prônent une autonomisation et le respect des normes et règles de la société et les acteurs externes privilégient une professionnalisation.

Les organisations reconnues disposent au moins quatre organes : l'assemblée générale constituée de l'ensemble des membres ou de leur représentants le conseil d'administration, le comité de surveillance et le comité de crédit. Selon les zones et les spécificités des milieux en question, un conseil de conflits composés de « sages » peut être mis en place : il sera chargé de faire la médiation en cas de conflits graves ou lorsqu'il subsiste une impasse dans les décisions stratégiques au sein des institutions de microfinance. L'existence des organes ne garantit pas le fonctionnement démocratique et la bonne gouvernance puisque, dans la pratique, les rapports sociaux au sein des organisations sont distendus. En outre, les organes sont encadrés dans des réseaux de relations. Les conflits et les crises surplombent l'équilibre institutionnel et le fonctionnement démocratique.

En milieu rural, la tendance est que les leaders des associations ou d'organisations paysannes se retrouvent dans les organes des institutions de microfinance sous prétexte que ces personnes ont une expérience en management ou jouissent d'une certaine notoriété dans la société malgré les efforts des investisseurs institutionnels de vouloir déconnecter les organisations paysannes des systèmes financiers décentralisés. Les membres des organes travaillent bénévolement et il est fréquent de rencontrer des organes qui ne jouent pas leur rôle ou bien un organe qui capitalise tout le pouvoir. Le recours au bénévolat permet aux coopératives de limiter considérablement leurs coûts. « Dans [certains] contextes défavorisés, il est évident qu'une forte composante de participation et de prise en charge bénévole d'un grand nombre de tâches est une des conditions sine qua non de la viabilité financière d'une institution de microfinance. » <sup>(14)</sup>

La propriété pose problème aux institutions mutualistes ou coopératives qui bénéficient de l'appui d'investisseurs institutionnels surtout dans les premières années d'existence. La structure de pouvoir peut être bouleversée par l'intervention des investisseurs institutionnels dans la première phase d'expansion notamment durant la phase projet. L'exercice du pouvoir est complexe puisque les élus sont également clients et les clients sont actionnaires, même si parfois leurs droits sont limités par les prérogatives des investisseurs institutionnels. Exiger un niveau d'étude élevé reviendrait certainement à remettre en question les fondements sociaux qui prévalent dans les élections des membres des organes. Cela pose le problème des objectifs de professionnalisation du secteur : sont-ils facilement atteignables en milieu rural ? Ne sont-ils pas contraires avec les réalités sociales du milieu rural ?

---

<sup>14</sup> Rapport du Centre Walras sur la microfinance, 2003.

Lorsque le pouvoir est concentré entre les mains des investisseurs institutionnels, on peut assister durant une certaine période à un système extraverti qui intègre très peu les réalités sociales. Lorsqu'ils se retirent, le pouvoir peut être concentré entre les mains du groupe de dirigeants et de personnel. Pour le cas des organisations de microfinance mise en place dans le cadre d'un projet, la structure de propriété peut être mal définie et il est difficile d'ajuster le projet dans un système socialement construit. Dans le prolongement de l'idée d'Antoine Rebérioux considérant la gouvernance d'entreprise comme médiation institutionnelle <sup>(15)</sup>, nous avançons l'idée de la gouvernance des institutions de microfinance comme médiation sociale et institutionnelle. Pour le milieu rural, la proximité sociale et l'interconnaissance sont fortes, et ces organisations ont tendance à reproduire les règles et normes sociales de la société.

En effet, deux constats essentiels peuvent être avancés : beaucoup d'institutions de microfinance rurales sont mises en place dans le cadre d'un projet ou bénéficient de l'appui d'un projet, nombreuses d'entre elles tombent en faillite lorsque l'appui technique et financier se retire.

***La question qui se pose est : comment les modes de gouvernance en jeu permettent-ils à ces institutions de microfinance rurales de se reproduire après leur institutionnalisation et leur autonomisation ?***

Autour de cette question, deux préoccupations s'entremêlent. La première est la participation des investisseurs institutionnels et leur rôle dans l'approfondissement des ressources financières et techniques et l'institutionnalisation par rapport au fonctionnement démocratique des organisations rurales. La seconde veut déterminer comment dans le cas des organisations rurales, les mécanismes sociaux continuent d'être utilisés pour encadrer les activités. Pour les organisations de microfinance rurales, la participation de l'Etat, des bailleurs de fonds, des organisations non gouvernementales notamment par des subventions octroyées ou les lignes de crédits à taux bonifiés permet le renforcement des capacités institutionnelles, la couverture des pertes d'exploitation ou le financement de l'activité de crédit. L'assistance technique et les garanties pour emprunts bancaires permettent de diminuer les risques et d'anticiper le retrait de l'assistance financière. Le revers de cette participation est le risque de rapatriement du pouvoir de la base vers le haut. Les mécanismes sociaux sont-ils toujours efficaces dans ce contexte ?

---

<sup>15</sup> Antoine Rebérioux, « Gouvernance d'entreprise et théorie de la firme. Quelle (s) alternative (s) à la valeur actionnariale ? », *Revue d'économie industrielle*, volume 104, numéro 1, 4<sup>e</sup> trimestre 2003, pp. 85-110.

Pour aborder ces problèmes, nous allons essayer de répondre à un certain nombre de questions : quelle est la place de la gouvernance dans le processus d'institutionnalisation et la pérennisation institutionnelle et des services ? Quel est le rôle de la participation des investisseurs institutionnels avant et après institutionnalisation ? Un bon ancrage social permet-il une gouvernance démocratique ? L'histoire de ces organisations met-elle en exergue des modes de gouvernance distincts ?

## **B. Les objectifs de la thèse**

Notre objectif général est de montrer comment la problématique de la gouvernance est centrale dans la compréhension de la dynamique des institutions de microfinance. Très souvent, la gouvernance est étudiée par rapport à la performance économique. Les situations de tension et de déséquilibre démocratique ont souvent occasionné des échecs des initiatives de microfinance en milieu rural. Cependant, la gouvernance démocratique n'est pas forcément optimale. Dans ces organisations, l'équilibre est difficilement atteint, il varie d'un acteur ou d'un groupe d'acteurs à un autre. Le problème de la gouvernance démocratique se pose lorsque les enjeux financiers sont importants. Les rapports de force historiques issus des sociétés rurales se retrouvent au sein des organisations ; ils génèrent des déséquilibres.

Dans une démarche qui associe un travail théorique et des investigations de terrain, nous allons aborder deux thèmes : la participation des investisseurs institutionnels par rapport au fonctionnement démocratique des institutions de microfinance rurales et les mécanismes internes de régulation des activités financières après institutionnalisation et autonomisation. Notre approche s'inscrit dans une démarche d'analyse de gouvernance par les parties prenantes aux organisations de microfinance rurales ; elle doit permettre au-delà d'une photographie instantanée de la gouvernance, une analyse de la gouvernance sur l'observation de l'évolution des organisations de base dans un temps suffisamment long. La finalité recherchée est de poser les conditions d'un équilibre des pouvoirs entre les parties prenantes et d'un maintien de la participation de la base.

L'analyse de la gouvernance en microfinance n'en est qu'à ses débuts. La littérature francophone sur la gouvernance en microfinance est peu abondante <sup>(16)</sup>. En ce qui concerne la

---

<sup>16</sup> CGAP (Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres), *Pour une bonne administration des institutions de microfinancement*, Focus Note n°7, 1997. Cécile Lapenu, « La gouvernance en microfinance : grille d'analyse et perspectives de recherche », *Revue Tiers Monde* n°172, 2002, pp. 847-865. Marc Labie et Ludovic Urgeghe, « Fonds de placement et pratiques de gouvernance en microfinance : risques et potentiels », Centre européen de recherche en microfinance - Faculté Warocqué (UMH) – *Sobay Business*

littérature anglophone <sup>(17)</sup>, des travaux se sont penchés sur le fonctionnement du conseil d'administration (vision anglo-saxonne), les rôles de la structure interne de gouvernance dans la mesure où elle intègre l'ensemble des acteurs du système. Les axes de recherche classiques sont : la propriété, le pouvoir et les modalités des prises de décision. D'autres travaux plus spécifiques ont exploré le rôle de la participation des acteurs externes et des bénéficiaires dans les stratégies des organes internes de gouvernance <sup>(18)</sup>.

Deux approches ont déjà fait leurs preuves dans l'analyse de la gouvernance des initiatives de microfinancement dans le monde. Une première approche intuitive suggère de définir des guides basés sur un certain nombre d'indicateurs, elle permet de comparer des initiatives développées dans des zones ayant des caractéristiques socioéconomiques très proches et une approche en termes de *rating* où il faut juger la qualité de la gouvernance à travers un système de notation <sup>(19)</sup>. Elle est riche en descriptions relativement statiques des systèmes de gouvernance des organisations de microfinance dans une dynamique commerciale. Elle a permis également de relier la gouvernance à d'autres questions notamment l'origine des fonds, la participation des bénéficiaires. Une seconde approche normative a permis de tenir compte de la spécificité des institutions de microfinance, de leur trajectoire historique <sup>(20)</sup>.

Deux entrées vont être privilégiées dans notre travail. Premièrement, une approche historique part du contexte d'émergence des organisations de microfinance en zone rurale, de leur transformation dans le temps et des facteurs qui facilitent leur évolution. Les histoires singulières des organisations de microfinance de base permettent de mettre en perspective les modes de gouvernance en présence. La monographie des institutions coopératives et mutualistes du Remec Niayes permet d'en ressortir des informations générales afin de caractériser les modes de gouvernance en jeu. Cette démarche a permis de lier la gouvernance aux parties prenantes aux organisations de microfinance rurales. Nous avons utilisé la grille d'analyse de Gérard Charreaux

*School* (ULB), 2005. François Doligez, « Évaluez la gouvernance et renforcer les capacités des institutions de microfinance : les enseignements d'une recherche action au Mexique », *Reflets et Perspectives*, 2009, pp. 61-72. Anaïs Périlleux, « La gouvernance des coopératives d'épargne et de crédit : un enjeu de taille », Bruxelles, *Reflets et Perspectives*, 2009, pp. 51-60.

<sup>17</sup> Michael C. Jensen et William H. Meckling, « Theory of The Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure », *Journal of Financial Economics*, vol. 3, octobre 1976, pp. 305-360; Raghuram G. Rajan et Luigi Zingales, « The Governance of the New Enterprise », Working paper, University of Chicago, 1998; Max Clarkson et Michael Deck, « Effective governance for microfinance institutions », *Focus n°7, CGAP*, mars 1997.

<sup>18</sup> Cécile Lapenu et Dorothée Pierret (et al, dir.), *op.cit.*, 2005. Valentina Hartarska, « Governance and performance of Microfinance Institutions in Central and Eastern Europe and the Newly Independent State », *World development*, Elsevier, volume 33, 2005, pp. 1627-1643. François Doligez, « Institutionnalisation des réseaux d'épargne et de crédit : une construction sociale à concevoir : étude de cas en Guinée et au Bénin », Les éditions du groupe Initiatives, *Traverses* 3, 1999.

<sup>19</sup> Les outils du groupe CERISE, le CAMELS d'ACCION, le PEARLS du Conseil mondial des coopératives d'épargne et de crédit (WOCCU), la GIRAFE développée par PlaNet Rating une branche de PlaNet Finance.

<sup>20</sup> Cécile Lapenu et Dorothée Pierret (et alii, dir.), *ibidem*, 2005.

et également, dans la foulée, deux modèles théoriques sur les parties prenantes basés sur leur légitimité, et les pôles d'influence de ces organisations, pour justifier notre démarche.

Deuxièmement, le guide d'analyse de gouvernance proposé par le groupe Cerise est mobilisé. Il est structuré en deux modules et des articulations sont faites entre les modules autour de six axes (vision stratégique, système d'information, mode de prise de décision, formation et compétence, système de contrôle, prévention et gestion des crises). Il permet de sélectionner un axe majeur de préoccupation et de passer d'un module à l'autre sur les cinq critères liés aux axes proposés. Le premier module est un outil d'aide au diagnostic de la gouvernance d'une institution de microfinance. Il propose une démarche en trois temps reposant sur l'analyse des acteurs, l'analyse du processus de décision et le mode de gestion des crises et dysfonctionnements. Il permet d'établir un diagnostic de la gouvernance de l'institution concernée et d'évaluer son positionnement sur la grille des six axes du socle commun. Le second module est un outil d'aide à la réflexion sur des choix stratégiques à conduire ou des défis à relever dans le cadre de la gouvernance d'une institution de microfinance.

### **C. La région des Niayes comme champ d'étude**

La région des Niayes s'inscrit administrativement dans les quatre régions bordant la frange maritime du nord du pays : Dakar, Thiès, Louga et Saint-Louis. Elle s'étire sur une longueur de 180 km, et sa largeur varie de 5 à 30 km à l'intérieur des terres. Elle est généralement limitée dans sa partie intérieure par la route nationale Dakar-Saint-Louis. Elle constitue un milieu assez original caractérisé par des dunes et des dépressions souvent inondées par l'affleurement de la nappe phréatique et par un climat assez favorable. Il n'a pas manqué d'attirer la population et de donner également à la région toute sa vocation agronomique. Par rapport à la cartographie de la microfinance, cette zone intègre les deux régions les plus dynamiques, à savoir Dakar et Thiès.

Les Niayes sont une zone essentiellement rurale et agricole. La multiplication des projets dans cette zone et les initiatives des populations ont permis de mettre sur pied des organisations pourvoyeuses de services. Cette région a environ une population de 350 000 habitants qui ont comme principale activité l'agriculture familiale horticole. En termes de production horticole, la zone participe à hauteur de 80 % à la production nationale ; elle bénéficie de la proximité des principaux centres urbains pour l'écoulement des produits. En termes d'accessibilité, la route des Niayes (axe Rufisque-Mboro), en mauvais état, permet l'acheminement des produits agricoles vers les points de vente, mais les villages qui se trouvent à l'intérieur des terres sont difficiles

d'accès. Les produits horticoles occupent une place importante dans l'économie sénégalaise à causes des rentrées de devises et les populations qui pratiquent cette activité.

L'agriculture de la région des Niayes présente une configuration diversifiée, allant d'un grand nombre des petites exploitations individuelles, fonctionnant sur la base de contrats de location de terres ou de métayage, aux grandes entreprises agricoles dont la production est prioritairement destinée au marché extérieur <sup>(21)</sup>. Une exploitation horticole est une unité technique et socio-économique de production horticole, caractérisée par une gestion unique de l'ensemble des moyens humains et matériels. Les données de l'étude réalisée par Aïfa F. Niane <sup>(22)</sup> sur les exploitations horticoles dans la zone des Niayes avancent le taux (nombre d'exploitations par unité de résidence) de 3,72 pour le sud des Niayes, 3,58 pour le centre et 1,74 pour le nord. Les forts taux (sud et centre) s'expliquent par le fait que la conception de la famille est en train de changer avec la montée de l'individualisme et avec l'activité des femmes. Cela renforce les besoins de financement de la zone. Les exploitations peuvent être classées selon trois types : des petites exploitations de moins d'un hectare avec des moyens matériels et financiers faibles, des moyennes exploitations de plus d'un hectare et des grandes exploitations de plus de 5 hectares. Les grandes exploitations occupent 11,3 % des terres cultivées, les moyennes 56 % des terres et les petites 32,7 %.

L'horticulture est principalement composée de productions maraîchères et fruitières. Les promoteurs ruraux et les organisations de producteurs soutiennent l'idée que les exploitations familiales et la paysannerie constituent le socle de l'économie rurale et animent l'environnement socioculturel des sociétés rurales. Les pouvoirs publics, par contre, affirment que la relance de la production agricole nécessite l'implantation de grandes fermes agricoles modernes avec des pratiques culturelles modernes et intensives permettant une augmentation de la production et une modernisation du secteur. Ce dualisme pose avec acuité les problèmes du foncier, de l'accès au crédit et de la capacité des exploitations familiales à s'aligner à la réalité institutionnelle pour tirer profit de cette nouvelle donne.

Forts des expériences des initiatives appuyées par l'État et de celles promues par les organisations non gouvernementales et autres intervenants externes, les acteurs internes ont mis en place des organisations qui ont permis de promouvoir des structures de microfinancement.

---

<sup>21</sup> Oussouby Touré et Sidy Mohamed Seck, *Exploitations familiales et entreprises agricoles dans la zone des Niayes au Sénégal*, rapport IIED, mars 2005.

<sup>22</sup> Aïfa Fatimata Ndoye Niane (et alii), *Caractérisation socio-économique des exploitations horticoles dans la zone des Niayes : suivi et analyse des exploitations horticoles pour la pérennisation du crédit du PPMEH*, Projet collaboratif ISRA/BAME-PPMEH, mars 2004.

Ces groupements, constitués en associations comme l'ASESCAW (Association socio-économique, sportive et culturelle pour l'agriculture du Walo), l'AJAC (Association des jeunes agriculteurs de Casamance) ou l'Association de Bamba Thialène au Sénégal oriental, ont vu le jour en dehors de l'encadrement étatique et non sans méfiance de la part de l'État. Leurs principales caractéristiques sont la formation, notamment en organisation, la mise en place d'animateurs pour promouvoir des structures démocratiques et transparentes, l'enracinement des leaders dans leur terroir et la prise en charge par les membres pour assurer l'autonomie des groupements. En 1976, une fédération de ces groupements est constituée : la Fédération des organisations non gouvernementales du Sénégal (FONGS) <sup>(23)</sup>.

Les changements observés ont occasionné la promotion des organisations de producteurs créées par les acteurs locaux pratiquant la même activité ou non et partageant l'espace villageois, départemental, ou régional. Les organisations paysannes sont diverses et multiples ; au niveau local, elles fournissent des services à leurs membres ; dans leurs relations avec l'État, elles participent aux orientations des politiques publiques de développement rural vis-à-vis des bailleurs de fonds et autres intervenants extérieurs comme les organisations non gouvernementales, elles font office de relais pour orienter les services destinés aux populations de base et structurer les actions à entreprendre. Dans leur forme légale, elles prennent la forme de coopératives, d'associatives ou de groupements formels ou non reconnus.

Une étude pour la Banque mondiale <sup>(24)</sup>, effectuée dans les Niayes, la vallée du fleuve Sénégal et le bassin arachidier sur ces organisations paysannes, a relevé en 2004 quatre fonctions qui correspondent à leur typologie dans ces zones : elle identifie leur fonction de représentation et de défense des intérêts des producteurs : ce sont en général les syndicats, elle précise leur fonction économique et technique : ce sont généralement les coopératives ou fonction uniquement technique, les associations professionnelles. Une fonction de gestion des ressources naturelles concerne les associations d'usagers de l'eau d'irrigation ou les associations d'éleveurs pour l'utilisation des pâturages collectifs ou les associations d'exploitants forestiers. Une fonction de développement social consacré aux associations villageoises ou associations locales de développement.

---

<sup>23</sup> Alain de Janvry et Elisabeth Sadoulet, *Organisations paysannes et développement rural au Sénégal*, Université de Californie à Berkeley, rapport soumis à la Banque mondiale, janvier 2004.

<sup>24</sup> Alain de Janvry et Elisabeth Sadoulet, *op.cit.*, 2004.

Selon ce même rapport, 70 % des villages des Niayes ont au moins deux groupements ; la moyenne est de 1,62 groupement par village. Bref, le milieu rural est essentiellement structuré autour des organisations de grande ou moindre portée. Par rapport aux règles d'appartenance et les services, deux formes d'organisations paysannes s'imposent : les organisations inclusives qui intègrent les membres de la communauté ou une catégorie sociale de la communauté (femmes, jeunes, confrérie) et offrent des services publics et les organisations exclusives, c'est-à-dire que les membres sont sélectionnés sur la base individuelle. Selon l'approche utilitariste olsonienne <sup>(25)</sup>, les unes (organisations inclusives) se situent dans la défense des intérêts des membres tandis que les autres (organisations exclusives) offrent des biens ou services sélectifs dont seuls les membres peuvent bénéficier.

**Tableau 1** : Découpage des organisations paysannes en zone de production des Niayes

Zone Nord	Zone Centre	Zone Sud
UGPAR / Rao	UGPM / Mboro	CVD / Kayar
UGPAS / Potou	UF / Mboro	UAP / Keur Moussa
UF / Sagua	UGPN / Darou Khoudoss	UNPMS / Sangalkam
UGPL / Lompoul	UGAPNS / Notto	UF / Bayakh
	UF / Notto	FAP / Diender
	FENAGIE / Thiès	FPMN / Gorom 1
Aire géographique De Rao à Lompoul Nord	Aire géographique De Lompoul Sud à Notto Nord	Aire géographique De Notto Sud à Sangalkam
Les organisations paysannes sont affiliées à l'Association des unions maraîchères des Niayes (AUMN)		

Certaines de ces organisations ont été à l'origine de la mise en place de mutuelles d'épargne et de crédit dans la zone (cas de Jappo de Diamniadio avec le CADEL). Des organisations faïtières ou ayant une implantation nationale comme l'UNCAS, la FONGS, le CNCR sont aussi présentes dans la zone. Les organisations des producteurs, selon les zones de production, jouent un rôle déterminant et sont des acteurs dynamiques dans tout le processus de développement de la filière horticole. Cette diversité traduit la richesse institutionnelle de cette

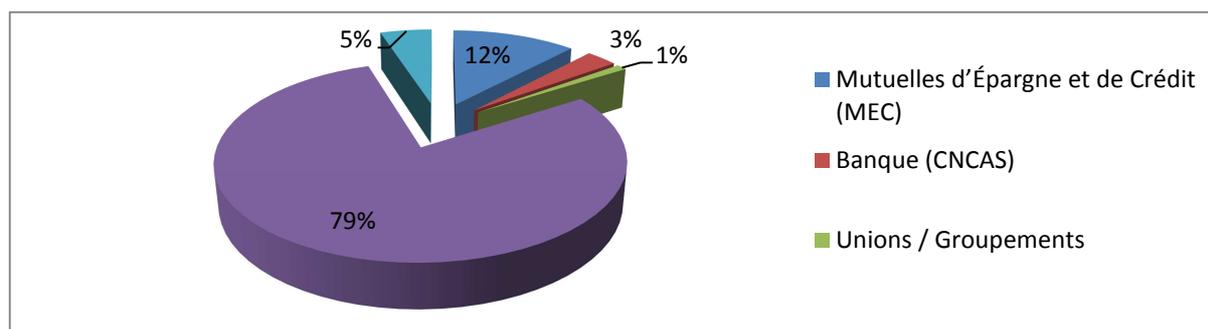
<sup>25</sup> Mancur Olson, *La logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1972.

zone. Les organisations paysannes sont censées représenter les intérêts des producteurs auprès du gouvernement, des bailleurs de fonds mais aussi au niveau local.

Les besoins en services financiers des exploitations horticoles portent sur différents types de crédit : le court terme pour le financement de la campagne agricole (les intrants, le fonçage des puits, la main-d'œuvre saisonnière, la commercialisation), la soudure. Il arrive que des horticulteurs empruntent dans une mutuelle pour payer de la nourriture en attendant que la production mûrisse, ou bien que les cours deviennent plus intéressants. Le moyen terme concerne l'équipement agricole, les motopompes, les accessoires d'irrigation ou pour remplacer un moteur défectueux, en pleine campagne, ou une panne sérieuse de la motopompe. Les besoins des produits d'épargne peuvent accroître les capacités d'autofinancement des exploitants. Le financement par fonds propres est évalué à 79 % du financement des exploitations horticoles ou parer les risques.

Les sources de financement dans cette zone sont variées. Malgré les efforts des investisseurs institutionnels, un constat général semble se dégager : la production est principalement financée par fonds propres, les mutuelles et autres sources de financement formel et la commercialisation est le fait exclusif des commerçants qui viennent de Dakar, Touba, Nouakchott. Sur le financement par fonds propres, il faut aussi également prendre en compte le financement usurier, qui n'est pas facilement décelable dans le cadre des enquêtes.

**Graphique 1 :** Les sources de financement de la production et de la commercialisation dans les Niayes



**Source :** données AUMN, 2003.

L'effet combiné de l'abandon de la politique de soutien à l'agriculture et l'instauration d'un environnement néolibéral pour l'accès aux semences et aux engrais favorise l'émergence d'entrepreneurs agricoles qui investissent dans des filières destinées à l'approvisionnement des marchés urbains nationaux (aviculture, élevage laitier, horticulture) ou des marchés extérieurs (fruits et produits maraîchers). Pour l'essentiel, les entrepreneurs agricoles proviennent du milieu

urbain car ce sont des fonctionnaires, des commerçants ou des responsables politiques. Ils bénéficient de conditions particulières qui sont favorables à un processus initial d'accumulation de richesse, notamment de l'« appui de réseaux économiques et politiques permettant d'entrer dans les dynamiques foncières, accès prioritaire aux informations revêtant un caractère stratégique et au crédit, relations étroites avec les organismes d'appui et accumulation de revenus importants dans le secteur extra-agricole »<sup>(26)</sup>.

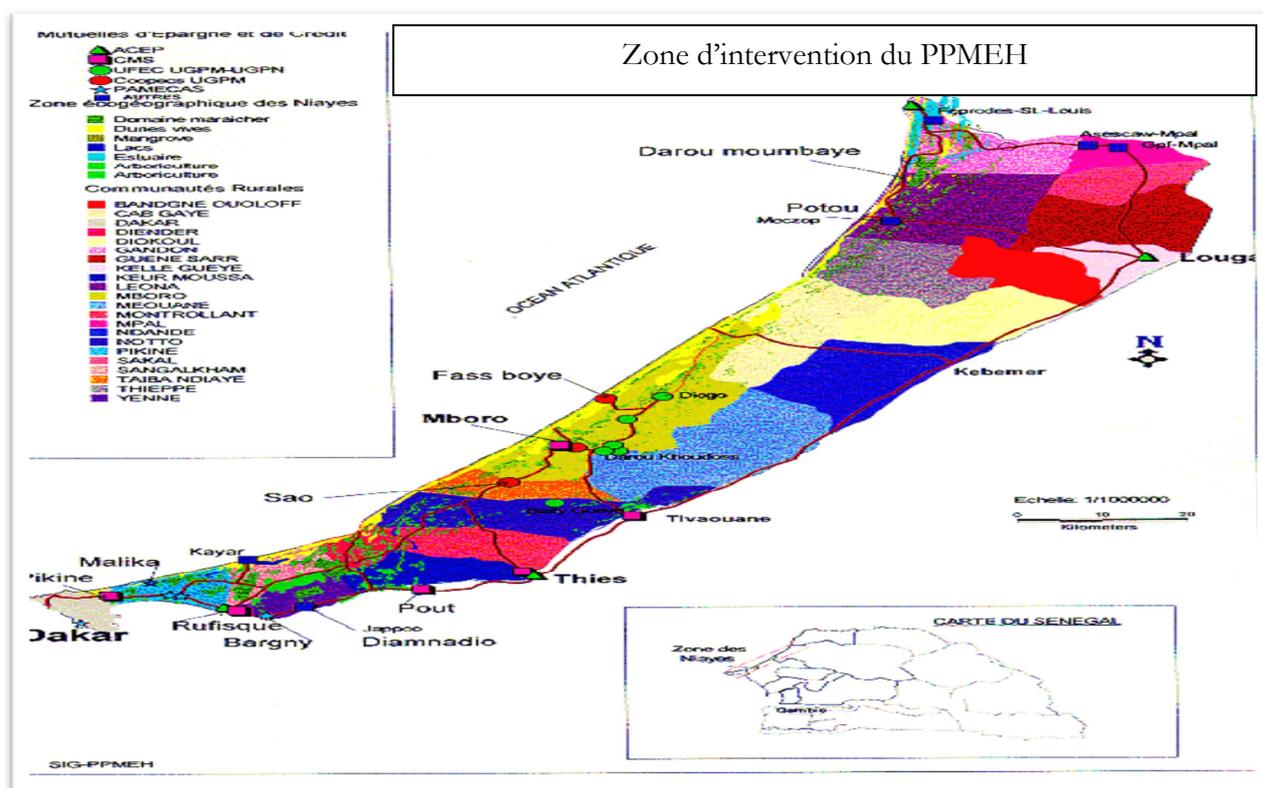
Une diversité d'institutions de microfinance caractérise les Niayes avec de grands réseaux qui ont une bonne assise financière et un ancrage national et des institutions de microfinance de moindre portée. Pour les grands réseaux, l'Alliance de crédit et d'épargne pour la production est présente dans la zone des Niayes (Thiès, Tivaone, Saint-Louis, etc). L'ACEP devenue mutuelle d'épargne et de crédit en 1993 à la suite d'une transformation - mutation d'un projet initié en 1985 entre l'USAID et le gouvernement jadis destiné à financer le crédit des PME sénégalaises des régions de Kaolack et Fatick. Le Crédit mutuel du Sénégal est présent à Mboro, Tivaouane, Thiès et Pout, initié par le gouvernement, le ministère français de la Coopération et le Centre international du crédit mutuel (CICM). L'Union des mutuelles du partenariat pour la mobilisation de l'épargne et du crédit au Sénégal (UM/PAMECAS) est présente quant à elle dans les zones de Malika, Bargny et Diamniadio.

La grande difficulté des grands réseaux est de s'adapter à un système socialement construit de normes et conventions par les acteurs bénéficiaires ; cette difficulté est moins marquée chez les organisations endogènes de moindre portée. Parmi les organisations de moindre envergure, l'on trouve surtout des structures de proximité présentes dans les Niayes et qui cherchent le même ancrage local que les organisations de base du Remec, elles sont gérées en interne par leurs membres. Il s'agit de la Mutuelle d'épargne et de crédit de la zone de Potou (Louga) créée en 1999, des mutuelles de la FDEA (Femmes développement entreprises en Afrique), des groupements d'épargne et de crédit de la Fenagie. En termes de concurrence, ces organisations disposent des mêmes atouts que les structures de base du Remec Niayes.

---

<sup>26</sup> Oussouby Touré et Sidy Mohamed Seck, *op.cit.*, 2005.

**Graphique 2** : Cartographie du maillage de l'offre de financement dans les Niayes



**Source** : Remec Niayes

Nous avons choisi le cas pratique des institutions coopératives et mutualistes du Réseau des mutuelles d'épargne et de crédit dans la région des Niayes. Les Niayes est une zone agricole qui a été affectée par les politiques de libéralisation du secteur agricole. Son économie est essentiellement basée sur l'agriculture familiale. La prédominance de cette dernière et la proximité sociale et géographique ont favorisé le développement des organisations rurales qui tentent de se substituer au système administré en échec et au système bancaire défaillant. Elles sont intéressantes pour les outils d'analyse de gouvernance mobilisés puisqu'elles évoluent dans le contexte rural. Certaines ont essayé, en période de croissance, de dépasser les choix initiaux et de sortir de l'espace villageois et des activités agricoles. Le passage d'un statut de projet à une institution qui évolue dans un cadre réglementaire particulier, l'évolution d'une institution non reconnue avec des règles internes et informelles à une institution reconnue sont les deux cas qui retiennent notre attention et constituent pour l'essentiel les cas rencontrés dans le milieu rural sénégalais.

### 3. Une étude monographique de la gouvernance

La microfinance se situe encore jusqu'à présent dans un stade de balbutiement. Si les données fiables commencent à être disponibles, la généralisation et les études macroéconomiques restent difficiles. Les histoires des cas de réussite ou d'échec sont les outils sur lesquels nous sommes tentés de nous appuyer pour analyser tel ou tel phénomène tout en se gardant de faire beaucoup de généralisation.

#### A. Une analyse de la gouvernance qualitative

Certaines problématiques qui reposent sur des conjectures essentiellement qualitatives, fondées sur des observations difficilement quantifiables, restreignent le choix de leur instrumentalisation au profit d'une démarche qualitative <sup>(27)</sup>. Ainsi, les études qualitatives, plus axées sur les mots que sur les chiffres, permettent des descriptions et des explications riches, car ancrées dans un contexte local bien particulier. Leur avantage réside dans son aptitude à lier à l'étude de cas à son environnement. Avec elles, on peut respecter la dimension temporelle, évaluer la causalité locale et formuler des explications fécondes <sup>(28)</sup>.

En ce qui concerne la gouvernance en zone rurale, la pertinence d'une recherche exclusivement statistique et quantitative peut être remise en question. Par exemple, pour saisir le faible renouvellement des dirigeants des institutions coopératives en milieu rural, il faut s'interroger sur les rapports sociaux dans les microsociétés rurales. Un deuxième exemple sur la collecte d'informations qui s'appuie sur l'interconnaissance et la mémoire collective. La gouvernance ne peut pas être pensée en dehors de la société et des rapports sociaux et économiques.

L'intérêt de cette problématique ne saurait cependant dissimuler quelques-unes des difficultés que rencontre sa mise en œuvre. D'abord, on connaît le problème que rencontrent les chercheurs en sciences sociales lorsqu'ils entendent cerner, voire mesurer un indicateur du pouvoir d'un groupe ou d'un acteur, grandeur qui s'exprime sous la forme de relations qualitatives et non pas strictement quantitatives. Ensuite, dans les études historiques, il est tentant de considérer que les agents ou les acteurs sont perdants du fait de l'érosion de leur pouvoir, ce

---

<sup>27</sup> Robert Yin, *Case Study Research: Design and Methods*, Thousand Oaks CA, Sage Publications Inc., 2003.

<sup>28</sup> Mathew B. Miles et A. Michael Huberman, *Analyse des données qualitatives*, traduction de la 2<sup>e</sup> édition américaine par Martine Hlady Rispal, Bruxelles, De Boeck, 1994.

qui tend à rabattre ce dernier sur les attributs et les avantages qu'il permet d'obtenir. Soit un risque évident d'explication tautologique, surtout aux yeux du chercheur positiviste <sup>(29)</sup>.

## **B. L'analyse de la gouvernance en microfinance rurale en étude de cas**

*"The case study is the method of choice when the phenomenon under study is not readily distinguishable from its context."* <sup>(30)</sup> La question de la gouvernance en milieu rural est indissociable au contexte de proximité sociale et économique. Robert Yin considère que, lorsque la question de recherche commence par « pourquoi » (causalité récursive, configuration) ou « comment » (processus, enchaînement des événements dans le temps), une étude de cas est pertinente ; elle permet de suivre ou de construire des événements dans le temps et d'évaluer les causalités locales (isoler ce qui est général des contingences locales). Ainsi, ces questions de recherche favorisent l'utilisation des études de cas, la mesure des expériences et la reconstitution des histoires <sup>(31)</sup>.

En microfinance, la diversité des formes institutionnelles et organisationnelles et la particularité des contextes d'émergence poussent les chercheurs à adopter une démarche monographique. Donc, une enquête ou une étude approfondie et limitée à un problème particulier et fondée sur une observation directe qui met en contact les faits concrets qui intéressent les organisations de microfinance. Elle est adaptée pour faire une étude de cas, elle permet de lier des problèmes particuliers aux institutions de microfinance dans leur contexte. En général, elle est utilisée par les sociologues et de plus en plus en microfinance par les économistes.

La méthode de cas permet d'utiliser et de combiner diverses informations. Elle permet de choisir des cas restreints lorsqu'il s'agit d'une étude qualitative. Mais la particularité de cas pratiques limite leur généralisation surtout lorsque les cas choisis ne sont pas nombreux. La méthode a consisté à partir de l'expérience concrète de projet à analyser comment s'est mise en place et comment fonctionne (ou a fonctionné) la gouvernance avant ce projet. Ces études de cas ont l'intérêt de présenter des organisations dont les caractéristiques communes portent sur une histoire relativement ancienne (à l'échelle de l'histoire de la microfinance), un démarrage sous forme de projet bilatéral entre le bailleur et l'État, appuyé par un opérateur du Nord, des objectifs initiaux relativement proches tels que de petits crédits ruraux pour les populations horticulteurs qui ont des difficultés d'accès au financement de leurs activités.

---

<sup>29</sup> Robert Boyer, *op.cit.*, 2003.

<sup>30</sup> Robert Yin, *op.cit.*, 2003.

<sup>31</sup> Robert Yin, *ibidem*, 2003.

## **C. Collecte d'informations et caractérisation du problème**

### **de gouvernance**

Les outils d'analyse de gouvernance sont largement conçus pour une analyse ponctuelle de la gouvernance après l'institutionnalisation ; il serait donc intéressant de voir quelles sont les évolutions des mécanismes internes et externes causées par le processus d'institutionnalisation et accessoirement les actions des investisseurs institutionnels lorsque ceux-ci sont absents du système. Pour ce dernier aspect, la mise en place d'un réseau qui cristallisait, jadis, dans la phase projet, la participation des investisseurs institutionnels peut influencer la gouvernance des organisations de microfinance.

Pour le travail de terrain, une partie a été effectuée dans le cadre de notre mémoire de Master 2 <sup>(32)</sup> ; il s'agissait d'analyser le rôle des organisations paysannes dont certaines ont été à l'origine de la mise en place de ces mutuelles et coopératives d'épargne et de crédit. Ce mémoire a permis de conclure que les organisations paysannes sont des structures sociales au sein desquelles se développent des normes (réciprocité, appartenance, identité) et valeurs (confiance, réputation) qui permettraient de soutenir les garanties matérielles et inciter au remboursement des fonds prêtés. Néanmoins, ces organisations sont aussi des structures au sein desquelles se développent des jeux de pouvoir, des luttes de positionnement, des asymétries d'information, et leur implication pose de réelles difficultés, notamment le détournement d'objectifs des dirigeants, la difficulté de faire jouer la garantie matérielle, les prête-noms, les asymétries intergroupes.

Pour notre thèse, nous avons choisi de reprendre cette étude de cas mais cette fois autour de la question qualitative et subjective de la gouvernance. Elle concerne un nombre restreint de coopératives et mutuelles mais elle permet d'analyser en profondeur cette question à travers une démarche monographique. Celle-ci nous permet de recourir à une multiplicité des sources d'information, des entretiens non directifs et non limitatifs, l'usage d'informateurs-clés, l'observation participante, l'utilisation d'une grille de collecte de données, mais aussi un suivi des évolutions par le retour fréquent sur le « terrain ». Les règlements intérieurs, les statuts, les procès-verbaux des réunions sont exploités et confrontés avec la réalité des activités.

---

<sup>32</sup> Madické Mbodj Ndiaye, « Les apports des organisations paysannes dans la pérennisation des services de microfinancement : le cas des Mec et Coopec du PPMEH des Niayes au Sénégal », Mémoire de Master 2, SupAgro.Montpellier, Université Montpellier 1, soutenu publiquement le 16 septembre 2005.

**Encadrés** : Résumés des informations collectées à travers des questionnaires semis-directifs pour la première phase terrain

**Encadré 1** : Informations collectées sur les groupements (personnes morales)

- Caractéristiques du groupe
- Sources de financement du groupe
- Les liens au sein du groupe
- Qualité des services
- Mesures en cas de conflits ou défaut de remboursement

Le profil type des groupements est essentiellement féminin. Les groupements d'intérêt économique masculin semblent céder le pas aux organisations restreintes de femmes et aux organisations mixtes. Dans le cadre spécifique des organisations qui intègrent un volet financement, seules les organisations de femmes ont pu résister dans le temps avec, notamment de bons taux de remboursement. En définitive, la leçon qui émane de la diminution des prêts de groupe, est une individualisation des besoins et des prêts.

**Encadré 2** : Informations collectées sur le sociétaire individuel

- Caractéristiques du sociétaire
- Sources de prêts
- Épargne
- Retombés économiques et sociales des services
- Appréciation des services
- Dépenses alimentaires, de santé, d'éducation
- Formation

**Encadré 3** : Informations collectées sur les Coopec et Mec

- Contexte d'émergence
- Date, conditions, acteurs initiateurs, ressources apportées
- Vision stratégique, cibles, zone couverte, produits, spécificités de l'organisation
- Organes internes et fonctionnement
- Prise de décision
- Caractéristiques des activités
- Services, satisfaction, réclamation des sociétaires
- Sources de financement
- Déroulement de l'institutionnalisation, les acteurs à la base

Le questionnaire de gouvernance est centré sur trois acteurs : le directeur du réseau, les élus et les gérants. Nous avons pu rencontrer au moins trois élus et plusieurs fois les gérants des mutuelles et coopératives. Ces acteurs constituent le centre de l'architecture institutionnelle et sont les garants du fonctionnement démocratique des institutions de microfinance. Ils sont complémentaires et sont exposés aux rapports de pouvoir et divers types de conflits liés au fonctionnement des institutions de microfinance. Les positionnements des acteurs et jeux de pouvoirs conditionnent la stabilité institutionnelle. Les enquêtes de gouvernance cherchent à mieux comprendre le niveau des axes définis sur les outils d'analyse pour chaque institution de base. A partir des interrogations dégagées par les critères sur chaque axe, nous avons interrogé les acteurs. Le maintien de l'approche socio-économique permet d'équilibrer les analyses et d'être en phase avec l'évolution de l'ensemble des règles et normes sociales.

**Encadré 4** : Questionnaire au directeur du réseau

Qu'est ce qui a été à l'origine de la mise en place du réseau ?

Quel est le rôle du réseau auprès des mutuelles de base ?

Quel a été le rôle de l'Etat et la coopération belge en dehors du financement ?

L'Etat et la coopération belge vous semblent-ils impliqués dans la gouvernance des mutuelles et coopératives ?

Quel est leur rôle actuellement ?

Quels sont les canaux de transmission d'information ?

Les mutuelles et coopératives mises en place avant le projet vous semblent-elles avoir des atouts ?

OUI            NON            Précisez : .....

Les mutuelles mises en place par le projet vous semblent-elles éprouver des difficultés ?

OUI            NON            Précisez : .....

Les organisations locales vous emblent-elles jouer un rôle important dans les mutuelles et coopératives ?

OUI            NON            Précisez : .....

Qu'est ce qui a plus de pouvoir selon vous dans les mutuelles et coopératives de base ?

Élus            Gérants            Élus et bénéficiaires

Les bénéficiaires vous semblent-ils jouer un rôle important dans les mutuelles et coopératives ?

OUI            NON            Précisez : .....

**Encadré 5 : Questionnaires aux élus**

**Le premier point du diagnostic : la forme, les acteurs**

Quelles sont les motivations de la forme juridique ?

Qui est propriétaire ?

Quelle est la mission de l'institution et les objectifs ?

La mission a-t-elle évolué dans le temps ? OUI NON Justifiez.....

Quelles sources de financement ?

Subventions Épargne des membres Banques Autres

L'institution a-t-elle d'autres partenaires ? OUI NON

Précisez :.....

Quelle est la vision stratégique ?

Cette vision a-t-elle évoluée ? OUI NON Justifiez:

.....

Quels sont les acteurs qui participent à la prise de décisions stratégiques (décision en dehors du pilotage au quotidien)

AG CA Autres Précisez :.....

Quels sont les acteurs qui participent plus dans les décisions opérationnelles (pilotage, gestion) ?

Gérant Autres Précisez :.....

**Deuxième point du diagnostic : outils et modalités**

Qu'est ce qui figure dans le plan d'affaire ?

Cible Produits financiers Couverture géographique Autres

Ces choix sont-ils connus et partager par tous les acteurs ? OUI NON

Quel est le mode de communication interne ?

Orale Affichage Autres Précisez :.....

Le traitement des informations vous semble t-il satisfaisant ? OUI NON Justifiez

Avez-vous des moyens logistiques ? OUI NON Précisez

Avez-vous déjà bénéficié de formation ? OUI NON Précisez :.....

Quels sont les outils de motivation ? Salaires Autres Précisez

Qui est le contrôleur interne en dernier ressort ?

La sécurité des transactions est-elle assurée au sein de votre institution ?

OUI NON Précisez :.....

**Troisième point de diagnostic : crises et dysfonctionnements**

Avez-vous été confronté à des dysfonctionnements ?

OUI NON Quelle nature : Quel niveau :

Quels sont les acteurs qui ont révélés ces dysfonctionnements ?

Gérant Élus Autres Précisez

Ces acteurs font-ils partie de la structure de gouvernance ? Ont-ils clairement la responsabilité de tirer la sonnette d'alarme ? OUI NON Justifiez

Comment ces dysfonctionnements ont-ils été révélés ?

La structure a-t-elle connu une crise ? OUI NON

Combien Quelle nature

L'information a-t-elle été aussitôt disponible ? OUI NON

Précisez :.....

Existe-t-il des procédures de gestion de crises ? OUI NON Précisez

Ces mesures conduisent-elles à un consensus ?

### **Encadré 6** : Questionnaire aux gérants

Étiez-vous ici à la mise en place de la mutuelle ?  
 OUI                    NON                    Quel était votre rôle : .....

Quels sont les changements survenus lors du passage d'un statut de projet ou de groupement à l'institutionnalisation ?

Quels sont les acteurs clefs qui ont contribué positivement ou négativement à ces changements (sur chaque période) ?

Les bénéficiaires jouent-ils un rôle quelconque ? OUI                    NON                    Précisez :.....

Les interfaces sont-elles bien définies entre la gérance et les organes ?  
 OUI                    NON                    Précisez :.....

La transmission de l'information interne est-elle bonne entre la gérance et les organes ?  
 OUI                    NON                    Précisez :.....

Avez-vous l'impression que les organes jouent bien leur rôle ?  
 OUI                    NON                    Précisez :.....

La mutuelle a-t-elle déjà connu une crise ?                    OUI                    NON                    Précisez :.....

Existe-t-il un système de veille de l'institution ?  
 OUI                    NON                    Précisez:

#### **4. La structure de la thèse**

Notre développement est divisé en trois ensembles. La première partie est consacrée à la problématique de la gouvernance des institutions de microfinance, les sources pratiques et théoriques et les propositions de recherche. Les débats et les enjeux de la gouvernance se traduisent ainsi au sein des coopératives et mutuelles rurales (*Chapitre 1*) par des questions de jeux de pouvoir, de fonctionnement démocratique de ces organisations par rapport aux principes fondateurs et les nombreuses crises qui questionnent leur durabilité. Nos sources sont diverses et variées (*Chapitre 2*) : le système du crédit agricole, les marchés financiers ruraux, la microfinance et la gouvernance en microfinance. Dans cette thématique de gouvernance, le cadre théorique utilisé jusqu'à présent (*Chapitre 3*) s'appuie sur une approche orthodoxe issue de l'économie des coûts de transaction et la théorie de l'agence. Nous avons voulu nous appuyer sur un cadre théorique hétérodoxe pour aborder la gouvernance des organisations de microfinance rurales.

La deuxième partie aborde le contexte d'émergence des institutions de microfinance au Sénégal, leur institutionnalisation et les modèles d'analyse de gouvernance. Après la libéralisation du secteur agricole issue des politiques d'ajustement structurel et les échecs de la première génération de coopératives mises en place par l'Etat, la seconde génération d'institutions de microfinance (*Chapitre 5*) tente de se mettre en place. Les résultats sont parfois perceptibles avec

des défis de pérennisation, d'accessibilité des populations pauvres et de maillage du territoire. L'institutionnalisation (*Chapitre 6*) demeure une préoccupation centrale en microfinance puisqu'elle soulève la réglementation, les formes organisationnelles reconnues et l'intégration de ce sous-secteur financier dans le système financier général. La seconde génération d'organisations de microfinance cristallise une multitude de parties prenantes (*Chapitre 7*) qui interviennent pour le développement avec des visions et des logiques différentes.

La troisième partie expose les enseignements en termes de gouvernance tirés de l'expérience des institutions coopératives du Remec Niayes. Les clivages économiques et sociaux, locaux et commerciaux (*Chapitre 8*) permettent une lecture sur les positionnements des parties prenantes. Les trajectoires (*Chapitre 9*) historiques des coopératives et mutuelles permettent de se rendre compte d'une succession et d'une de modes de gouvernance au sein de ces organisations. Les jeux d'influence, les luttes de positionnement des parties prenantes sont perceptibles à chaque étape. L'appréciation de chaque (*chapitre 10*) organisation de base autour des axes définis sur la grille d'analyse du Cerise, permet de juger la qualité de la gouvernance selon les critères retenus. Les crises et dysfonctionnements (*Chapitre 11*) constatés à la fin de la phase projet ont révélés les problèmes de gouvernance au sein de ces organisations. Un ensemble de stratégies est déployé par les acteurs sur le terrain pour résoudre et anticiper sur les problèmes de gouvernance, notamment la mise en réseau survenue, la mise sur pieds d'une assemblée des représentants pour se substituer à l'assemble générale dans un contexte de croissance, le renforcement de la participation externe, l'approfondissement des mécanismes formels de gouvernance.

### **Conclusion**

Le développement de la microfinance rurale au Sénégal est hypothéqué par de nombreux échecs qui mettent au cœur des préoccupations la gouvernance des institutions de microfinance qui sont essentiellement sous forme coopérative ou mutualiste. Les spécificités des organisations de microfinance rurales rendent leur gouvernance particulièrement complexe. Par rapport à la zone d'étude rurale et agricole retenue (Niayes), les conditions d'émergence des organisations rurales et les changements observés montrent que les institutions de microfinance met en jeu des acteurs sociaux et institutionnels qui interagissent pour mettre en place des règles de fonctionnement qui permettent d'assurer un équilibre social et démocratique. La proximité sociale et économique favorise la mobilisation des mécanismes sociaux pour la régulation des activités économiques et la gouvernance des institutions de microfinance rurales.

## CHAPITRE 2

### LES SOURCES BIBLIOGRAPHIQUES ET LES PROPOSITIONS DE RECHERCHE

Nous avons essayé de diversifier nos sources, notamment sur les travaux sur le crédit agricole, les marchés financiers ruraux et divers travaux sur la microfinance et les problèmes de sa gouvernance. Notre bibliographie s'appuie sur les trois grandes périodes qui ont caractérisé les systèmes financiers ruraux en Afrique de l'Ouest. La première période couvrant les années 1960-1970 où les politiques de développement se sont appuyées sur le concept de « crédit agricole » ciblé, subventionné, considéré comme un intrant dans le processus de production qui est inspiré du modèle français, soit une forte intervention de la puissance publique. La deuxième période coïncide avec la remise en cause du modèle du crédit agricole et l'inefficacité des économies hautement administrées par l'État. Elle est caractérisée, en Afrique, par des vagues de politiques d'ajustement structurel au début des années 1980 imposées par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Ces politiques sont d'inspiration néoclassique et elles prônent des marchés libéralisés. La troisième période est intervenue lorsqu'on a constaté des effets pervers des politiques d'ajustement structurel dans nos économies, il coïncide avec le développement des systèmes financiers décentralisés ou institutions de microfinance, structurés autour de l'économie rurale.

#### **2. Du crédit agricole aux marchés financiers ruraux : les apports théoriques sur les marchés financiers ruraux**

Le crédit agricole met en avant la nécessité d'une prise en charge par la puissance publique du « financement agricole » pour moderniser l'agriculture. Le modèle du crédit agricole ouest-africain est inspiré du modèle français développé dans les années 1880 et qui utilise le crédit comme levier de développement et pour casser le cycle d'un déficit d'investissement provenant de la faible mobilisation de l'épargne domestique rurale permettant le financement des activités agricoles. Le schéma institutionnel consiste à intégrer en aval une banque ou une caisse agricole qui distribue les crédits à travers des structures nationales d'encadrement. Cette approche est complétée par la mise en place d'un dispositif d'encadrement technique pour les filières agricoles d'amont en aval ; le crédit est lié à un paquet technologique appliqué à la production et un dispositif de commercialisation des produits agricoles : « Les taux d'intérêt faibles, subventionnés, devaient permettre de stimuler la demande de crédit des populations rurales, l'utilisation des intrants, et appuyer le développement des exploitations agricoles familiales. L'allocation des

ressources et leur répartition ne sont pas prises en compte dans les approches des politiques de modernisation du secteur agricole, qui ignorent le rôle du système financier.» <sup>(1)</sup> Ce modèle devait permettre au-delà de l'accès au capital, la modernisation de l'agriculture et l'amélioration de l'offre de produits agricoles.

### **A. La mise en perspective du modèle du crédit agricole par rapport à l'économie rurale**

L'effort de développement a été concentré à cette période sur la création d'institutions de crédit sous des formes variées selon le contexte <sup>(2)</sup>. Les banques agricoles et les banques de développement ont été créées en Amérique latine sur le modèle des États-Unis, en Afrique francophone sur le modèle français. Des unions de coopératives sont créées un peu partout dans les colonies et la FAO a contribué au développement de ces coopératives à travers le monde. La Banque mondiale estime avoir engagé en quatre décennies, un portefeuille de 16 milliards de dollars dans des programmes de crédit agricole <sup>(3)</sup>. Ces diverses formes d'organisations financières sont complémentaires, les coopératives jouent le rôle de relai pour les banques agricoles auprès des acteurs ruraux.

En Afrique de l'Ouest, la première banque agricole fut mise sur pied en Côte d'Ivoire en 1968, et pour le Sénégal en 1984 dans le cadre de la nouvelle politique agricole lancée par l'Etat. Ainsi, l'État du Sénégal souhaite lier le financement rural avec la mise sur de la Caisse nationale du crédit agricole. Les structures d'encadrement sont chargées de distribuer le crédit aux producteurs individuels, aux groupements, aux coopératives mais aussi la commercialisation des produits agricoles pour le recouvrement des fonds prêtés. Ce modèle n'intègre pas ou très peu l'épargne. Au Sénégal, un ensemble de mesures a été adopté pour asseoir l'efficacité des politiques du « crédit agricole ». Il cible les produits agricoles d'exportation, notamment l'arachide, le coton, des produits d'autoconsommation notamment le riz et le mil et l'équipement agricole.

Très vite, les prix des matières premières se sont mis à reculer et fluctuer au niveau mondial. Pour les pays en développement, cette détérioration constitue un manque à gagner important. Au niveau méso-économique, cela se traduit par une fragilisation de tous les sous-

---

<sup>1</sup> Jan Pieter Krahn et Reinhard H. Schmidt, 1994, cités par Lise Duval, « La microfinance dans une économie rurale en transition : l'amélioration de l'accès des ménages ruraux au marché financier en République de Moldavie, par un programme de microfinance », thèse soutenue à l'ENSA.M, 2002.

<sup>2</sup> Adams, 1995, cité par Lise Duval, *ibidem*, 2002.

<sup>3</sup> Betty Wampfler, « Les conventions de microfinance, un outil de développement socialement durable ? Une approche institutionnaliste », HDR, Montpellier, 2004.

secteurs dépendant des exportations. Au niveau microéconomique, les revenus des paysans se sont nettement détériorés et sont devenus vulnérables et il s'en suit un endettement chronique.

Les cultures destinées à l'autoconsommation sont faibles en valeur ajoutée. Les sommes d'argent investies dans les cultures vivrières sous forme de matériels agricoles et de ligne de crédit pour les stimuler ont été peu productives. Les impayés sont considérables et vont parfois jusqu'à 50 % des fonds prêtés. Le Sénégal compte principalement quatre zones agricoles : la vallée du fleuve Sénégal dans le nord caractérisé par une agriculture irriguée (riz, tomate, oignon), la zone des Niayes, où prédominent la culture maraîchère et fruitière, le bassin arachidier et la Casamance. Et certaines zones agricoles sont plus endettées que d'autres : par exemple la vallée du fleuve Sénégal est plus endettée que le bassin arachidier entre 1985 et 1990.

Le modèle du crédit agricole est dirigé et encadré sur le terrain par l'Etat : les politiques sous-jacentes sont peu productives. La politique de crédit basé sur les besoins et peu sur la capacité de financement des ruraux, a conduit à une situation de surendettement des paysans. Les politiques de renforcement des capacités ont produit peu d'effet sur l'amélioration des pratiques culturales puisque les opérateurs techniques n'ont pas suffisamment intégré les acteurs ruraux sur la définition des paquets techniques, et les pratiques sont peu suivies par les paysans. A cela s'ajoute une intervention tous-azimuts de l'Etat pour annuler des dettes lorsqu'il constate une catastrophe, une situation de mauvaise récolte généralisée ou une situation de contestation sociale. La pression au remboursement des prêts est faible. La perception quasi-généralisée de faible obligation de retour aux fonds externes à la société rurale, découle de cette situation. Les prêts sont souvent assimilés à des « subventions » non remboursables.

Il faut constater que le modèle du financement de développement a abouti à une situation de surendettement des paysans et un faible taux de remboursement et cet état de fait influe sur les institutions mutualistes et coopératives qui fonctionnent sur la base de subventions ou de financement externe. Les coopératives et mutuelles qui fonctionnent avec les fonds des bailleurs sont exposées aux mêmes risques que les banques de développement sur le remboursement des prêts et les détournements d'objectifs.

## **B. Les apports de l'économie néoclassique : la théorie de la répression financière**

La théorie de la répression financière <sup>(4)</sup> est la première à s'intéresser à la finance informelle en postulant que l'émergence de ce secteur est due aux imperfections de la finance formelle fortement administrée : l'intervention publique créerait des effets négatifs sur le fonctionnement de la finance formelle (effet d'éviction, discriminations, lourdeur de gestion, coûts institutionnels). La finance informelle existerait dans le cas d'une absence de la finance formelle, et elle serait appelée à disparaître dans le contexte de libéralisation financière. L'émergence du secteur de la microfinance peut être interprétée, selon l'idée de la théorie de la répression financière, aux imperfections du marché financier formel qui a connu une crise et une série de réformes aboutissant à une exclusion et à une forte pression sur l'accès au financement des populations pauvres. La théorie de la répression est alors la première qui a jeté les bases d'une approche théorique qui reconnaît l'émergence de marchés financiers ruraux. Contrairement aux prédictions de la théorie de la répression financière, les secteurs semi-formel et informel cherchent à se consolider en zone rurale et à se substituer au secteur bancaire défaillant.

Les débats théoriques sur la remise en cause des économies keynésiennes ont été engagés autour d'un argumentaire néoclassique qui prône la libéralisation des marchés financiers, c'est-à-dire le désengagement de l'État qui doit permettre une diminution des contraintes pesant sur le système financier. Dans cette perspective, le rôle du système financier évolue radicalement : rompant avec ses finalités keynésiennes de renforcement de l'investissement privé par la mobilisation de capitaux extérieurs, il s'inscrit dans un schéma de marché des biens et des services, visant à l'allocation optimale des ressources selon les idées de Ronald Mac Kinnon <sup>(5)</sup> : un marché met en jeu des détenteurs de capitaux avec les agents qui ont besoin de capitaux. En microfinance, les mêmes agents détenteurs de capitaux sont les demandeurs de capitaux ; cela n'empêche pas les institutions de microfinance de recourir aux fonds éthiques et commerciaux. La diversification des sources de financement est importante aux institutions de microfinance pour pouvoir faire face aux besoins des sociétaires.

Dans la pratique, cette période débute dans les années 1970 et à cause du constat d'échec des formes de financement précédentes. Elle s'inscrit dans le mouvement général de libéralisation

---

<sup>4</sup> Ronald I. McKinnon, *Money and Capital in Economic Development*, Washington DC, Brookings Institutions, 1973. Edward Stone Shaw, *Financial Deepening in Economic Development*, Oxford, Oxford University Press, 1973.

<sup>5</sup> Ronald McKinnon, *ibidem*, 1973.

des économies du Sud : le concept de marché financier rural comme lieu d'échange entre l'offre et la demande de services financiers est privilégié, et l'émergence de structures innovantes d'intermédiation financière rurale est encouragée ; celles-ci sont désignées sous les termes de systèmes financiers ruraux, systèmes financiers décentralisés, ou plus récemment dans les milieux anglo-saxons, d'institutions de microfinance. Elles se sont développées pendant plusieurs années dans un contexte marqué par une absence complète de réglementation, de contrôle et de régulation. Parallèlement, les banques agricoles et rurales se sont maintenues en Afrique de l'Ouest et articulées aux secteurs spécifiques : financement de filières de production administrées comme le coton, financement de l'industrie agro-alimentaire <sup>(6)</sup>.

Après la libéralisation et la restructuration bancaires, le financement rural administré par l'État a laissé place à des marchés financiers ruraux autonomes avec comme effet notamment, un renchérissement de l'offre de crédit privé. Pour caractériser ces marchés, les critères suivants peuvent être avancés : une saisonnalité des activités, une monétarisation croissante de la société (au sens de Jean-Michel Servet <sup>(7)</sup>), le poids des relations sociales, le poids historiques des impayés, la présence des projets de développement qui offrent des opportunités de refinancement aux organisations reconnues, la diversité des emprunteurs. Les incertitudes et les risques liés à ces marchés sont considérables puisque dépourvus de mécanismes de garantie fiables et de système d'assurance. À cela s'ajoute, une éventuelle participation de l'État en cas de défaillance collective liée à une catastrophe naturelle ou un contexte politique particulier.

Les clients concernés sont les exploitants agricoles, les femmes, les artisans ruraux, les éleveurs et les commerçants. Les mécanismes de sécurisation du crédit vont de la garantie matérielle, à la solidarité, des risques de tiers, aux fonds de garantie et aux fonds de calamités. Par rapport à la garantie, l'on ne trouve pas proprement parler un marché d'assurance pour le financement rural comme c'est le cas du système nord-américain. Les fonds de garantie sont mis en place avec la participation de l'État : ce modèle est inspiré du système européen. Il est cependant, assez rare de voir des cas où l'on fait jouer les fonds de garantie ; en général, l'État compense a posteriori les pertes constatées.

---

<sup>6</sup> Betty Wampfler, « Stratégies for rural Financial Intermediation in Central Africa », l'Association africaine de crédit rural et agricole (AFRACA), contribution au séminaire, Libreville, Gabon, 27 au 31 juillet 1999.

<sup>7</sup> Jean-Michel Servet, *Banquiers aux pieds nus : la microfinance*, Paris, Éditions Odile Jacob, 2006.

On peut dire que la déréglementation du système financier a eu un impact négatif sur l'économie rurale notamment une pression sur l'accès au financement des paysans pauvres et comme mécanisme alternatif, les acteurs ruraux ont eu recours au financement usurier, familial et semi-formel.

### C. Quelques axes fondamentaux sur la littérature de la microfinance

D'une manière générale, la recherche sur les systèmes financiers a été fortement liée à des problématiques de développement des pays du Sud. Dans le contexte de la libéralisation des économies, le manque d'accès au capital a été identifié comme un frein au développement de l'initiative privée, puis ultérieurement comme un des axes majeurs de la lutte contre la pauvreté. En Afrique de l'Ouest, la question de pauvreté est liée à l'économie rurale qui est elle-même indissociable à l'agriculture familiale et à l'espace rural. La microfinance est une innovation à la fois exogène et endogène, l'opérateur technique qui va l'introduire dans le milieu est donc une figure capitale du compromis conventionnel qui va s'établir<sup>(8)</sup>. Les objectifs de développement et de lutte contre la pauvreté sont clairement affichés par les parties prenantes à la microfinance.

En l'absence d'un système de financement rural, les acteurs tentent de s'organiser autour d'un système dit informel, basé sur l'appartenance à la communauté, la proximité familiale, et qui a très vite montré ses limites. L'informalité renvoie aux travaux de W. Arthur Lewis présenté par Keith Hart<sup>(9)</sup>, vulgarisé par le Bureau international du travail dans son rapport sur le Kenya en 1972. Pour le péruvien Hernando de Soto, « le secteur informel est le résultat d'une concurrence imparfaite, concept du *“gap to fill”* ». L'« État imposerait trop de contraintes aux entreprises formelles »<sup>(10)</sup>. Dans son application à l'économie financière rurale, Philippe Hugon<sup>(11)</sup> définit la finance informelle sous les institutions communautaires, les associations tontinières ou associations de crédit rotatif et les prêteurs et banques privées non officiels. La microfinance peut-elle se substituer à la finance et la résorber sur le long terme ? Elle prend les caractéristiques d'une finance de proximité.

La finance de proximité est basée sur la confiance ; elle « est le produit de plusieurs mécanismes qui peuvent jouer simultanément ou indépendamment. Ces mécanismes sont entre

---

<sup>8</sup> Betty Wampfler, *op.cit.*, 2004, p. 75.

<sup>9</sup> Keith Hart, « Informal income opportunities and urban employment in Ghana », *Journal of Modern African Studies*, n°11, 1973, pp. 61-89.

<sup>10</sup> Jacques Attali, et Yann Arthus-Bertrand, *Voyage au cœur d'une révolution : la microfinance contre la pauvreté*, Paris, JC Lattès, 2007, p. 64.

<sup>11</sup> Philippe Hugon, « Incertitude, précarité et financement local : le cas des économies africaines », *Revue Tiers Monde*, n°145, mars 1996, pp. 13-57.

autres, les règles et les normes sociales (usages), les liens de proximité, la réputation, le contrat. La confiance ne peut non plus être instaurée par la seule évaluation des individus, elle se fonde sur des croyances collectives et des pratiques sociales. Elle s'appuie sur des règles qui sont elles-mêmes insérées dans les institutions » <sup>(12)</sup>. Elle est le produit d'une médiation économique et sociale. Les expériences présentes et passées viennent consolider ou remettre en question la confiance. La microfinance rurale est basée sur un ensemble de pratiques spécifiques à une communauté sociale et économique.

Jean-Michel Servet <sup>(13)</sup> parle de confiance interne et externe et de confiance verticale et horizontale. La confiance externe est nécessaire pour attirer les pourvoyeurs de fonds ; elle se mesure généralement sur les performances financières et sociales de l'organisation en question. La confiance interne est mobilisée pour faire participer à l'organisation des membres potentiels et mobiliser l'épargne domestique ; elle conditionne en partie le niveau d'appropriation des bénéficiaires. Il va de soi qu'il peut y avoir des tensions entre ces deux logiques. « Ce nœud gordien peut être tranché par la mise en place de réseaux financiers diversifiés, spécialisés, complémentaires, articulés et hiérarchisés. » <sup>(14)</sup>

Plutôt que de chercher à expliquer l'émergence du secteur financier informel à travers un dualisme financier qui serait, selon J. Mc Kinnon et E. Shaw <sup>(15)</sup>, dû au phénomène de décollage dans les pays en développement, ou que Maria Nowak <sup>(16)</sup> affirme être la conséquence du dualisme économique, nous avançons l'idée d'une finance de proximité dans les deux secteurs informel et semi-formel. Agnès Lambert et Kéfing Condé <sup>(17)</sup> montrent les rapports de concurrence et de complémentarité qu'entretient la microfinance avec le secteur endogène, notamment les tontines et les prêts personnels ; selon qu'on se situe dans l'un ou l'autre cas, la facilité d'accès aux autres sources de financement réduit les incertitudes et risques. « Le financement de proximité couvre des opérations entre agents à capacité de financement et agents à besoin de financement dont les relations sont prédéterminées par l'appartenance à un même espace géographique, ethnique, religieux ou professionnel. Autrement dit, la relation financière en tant que rapport économique, se trouve englué dans (ou accompagne) un ensemble de liens

<sup>12</sup> Bénédicte Reynaud, « Les conditions de la confiance. Réflexions à partir du rapport salarial », *Revue économique*, volume 49, n°6, pp. 1455-1471, cité par Célestin Mayoukou, « Les logiques de confiance à l'œuvre dans l'intermédiation de proximité », CARE-Université de Rouen, avril 2005.

<sup>13</sup> Jean-Michel Servet, *op.cit.*, 2006.

<sup>14</sup> *Ibidem.*

<sup>15</sup> J. Mc Kinnon et E. Shaw, *op.cit.*, 1973.

<sup>16</sup> Maria Nowak, *On ne prête (pas) qu'aux riches : la révolution du microcrédit*, Paris, JC Lattés, 2006.

<sup>17</sup> Agnès Lambert et Kéfing Condé, « Le secteur endogène va-t-il disparaître ? Tontine, "usuriers" et crédit rural de Guinée », *Revue Tiers Monde*, n°172, 2002, pp. 829-846.

sociaux » <sup>(18)</sup>. Ces mêmes liens sociaux permettent de réguler les échanges au niveau de ces organisations.

Le secteur semi-formel fait référence au système financier décentralisé que les autorités tentent de réglementer. En droit, la réglementation est définie comme un ensemble de prescriptions, normes et obligations légales auxquelles on est tenu de se conformer : « La réglementation financière est l'ensemble des principes, règles, normes et procédures de conformité applicables aux organisations. La supervision financière concerne l'inspection et la surveillance des organisations et a pour but de s'assurer de leur conformité avec la réglementation financière. » <sup>(19)</sup> La réglementation définit les règles d'entrer, d'opérer et de sortie du secteur. La législation se situe à la charnière d'une réglementation des activités financières et d'une approche sectorielle de l'activité de microfinance consacrée à une clientèle privilégiée ; c'est également un cadre légal sous-régional qui est censé être croisé dans le corpus légal national <sup>(20)</sup>.

La réglementation en microfinance pose avant tout la question de l'intervention publique dans un secteur en pleine croissance qui touche directement ou indirectement beaucoup de pans de l'économie et une population importante. En principe, le rôle de l'État est de promouvoir un cadre économique et juridique favorable au développement de la microfinance : la mise en place des structures d'encadrement et de promotion du secteur, le soutien aux acteurs institutionnels et professionnels, la supervision et le contrôle du secteur. Deux facteurs ont motivé les pouvoirs publics à instaurer une réglementation pour ces organisations : premièrement, elles collectent l'épargne du public et, deuxièmement, lorsque les organisations atteignent une taille importante, leur faillite aurait un impact négatif sur l'économie (notion de *too big to fail*) et un impact social négatif puisque beaucoup de pauvres vont perdre leur épargne. Lorsque la réglementation est justifiée, elle dicte des règles prudentielles cohérentes qui favorisent la croissance, tout en protégeant l'intérêt des petits épargnants et en préservant l'intégrité du secteur financier dans son ensemble <sup>(21)</sup>. Joanna Ledgerwood <sup>(22)</sup> distingue divers moyens de réglementation : l'autorégulation prend corps lorsque le secteur développe ses propres organes de contrôle et de supervision ; la réglementation complète (lois et règlements) et la réglementation par un tiers contractant chargé des fonctions de supervision. Pour les institutions de microfinance en Afrique

---

<sup>18</sup> Jean-Michel Servet, *op.cit.*, 1996.

<sup>19</sup> Joanna Ledgerwood, *op.cit.*, 1998.

<sup>20</sup> Fodé Ndiaye, *Microfinance en Afrique de l'Ouest : quelle viabilité ?*, Paris, L'Harmattan, 2009.

<sup>21</sup> Shari Berenbach et Craig Churchill, *Regulation and Supervision of Microfinance Institutions: Experiences from Latin America, Asia, and Africa*, Occasional Paper N°1, Washington D.C., 1997, cité par Joanna Ledgerwood, *op.cit.*, 1998.

<sup>22</sup> Joanna Ledgerwood, *ibidem*, 1998.

de l'ouest et particulièrement au Sénégal, sont marqués par la réglementation complète et par une autorégulation par les pouvoirs publics.

Par rapport aux appuis financiers, les services offerts sont les subventions, les prêts et les garanties. Les investisseurs ont des profils différents et des démarches différentes. « Les investisseurs privés et commerciaux trouvent le secteur trop risqué, mais les intérêts des (investisseurs socialement responsables), un segment en croissance parmi les investisseurs, s'accordent avec ceux de la microfinance : la combinaison des bénéfices financiers et de l'impact social positif de la microfinance, nommés en anglais "*Double Bottom-Line*", offre un atout aux institutions de microfinance pour attirer ce capital. Plus l'industrie de la microfinance pourra suivre et promouvoir ses réalisations sociales et plus elle aura d'avantages comparatifs sur un marché financier aux ressources limitées. » <sup>(23)</sup> La participation d'investisseurs institutionnels renforce les ressources de ces organisations. Le raisonnement fonctionne ainsi : des programmes de grande envergure peuvent atteindre les plus pauvres. Être financièrement autonome permet d'assurer une politique à grande échelle et constitue ainsi la meilleure façon d'atteindre les plus pauvres. Il s'agit d'un argument complexe construit sur une série d'hypothèses pour lesquelles l'on ne dispose de peu de preuves solides <sup>(24)</sup>.

La pluralité d'investisseurs institutionnels renvoie à la diversité d'aspirations. Éveline Baumann <sup>(25)</sup> a identifié les aspirations de chaque acteur : les bailleurs de fonds ont des préoccupations d'imposer leur vision du développement, les opérateurs nationaux et internationaux veulent rendre leurs actions visibles. Ce contexte renvoie à la pluralité institutionnelle. Le phénomène de pluralisme institutionnel exprime le fait que l'espace social généré par une action de développement ne fonctionne jamais selon un jeu de règles clairement définies et acceptées par tous les participants, mais qu'au contraire les normes constituent des ressources utilisées dans le cadre de stratégies complexes. Leur interprétation constitue un enjeu autour duquel se nouent conflits, alliances et négociations <sup>(26)</sup>. Isabelle Guérin <sup>(27)</sup> analyse, à partir des pratiques des femmes entrepreneurs au Sénégal, l'étroite imbrication de l'économique et du

---

<sup>23</sup> Cécile Lapenu (*et alii*), « Performances sociales : Une raison d'être des institutions de microfinance et pourtant encore peu mesurées. Quelques pistes », *Mondes en développement*, vol. 32, n°126, 2004, pp. 51-68.

<sup>24</sup> Jonathan Morduch, « Les subventions intelligentes », Université de New York, dans Bernd Balkenhol (dir.), *Microfinance et politique publique*, Paris, PUF, 2009.

<sup>25</sup> Éveline Baumann, « Microfinance et pluralité des normes : réflexions à partir d'expériences ouest-africaines », dans Bernard Hours et Monique Selim (dir.), *Solidarités et compétences, idéologies et pratiques*, Collection « Travail et Mondialisation », Paris, IRD, 2003.

<sup>26</sup> Nassirou Bako-Arifari et Pierre-Yves Le Meur, « Les dynamiques locales face aux interventions de développement », dans Winter Gérard, *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala-IRD, 2001, pp. 121-173.

<sup>27</sup> Isabelle Guérin, « Les pratiques financières des femmes entrepreneurs : exemples sénégalais », *Revue Tiers Monde* n°172, 200, pp. 809-829.

social et entre le temps court de la survie quotidienne, celui aussi de la recherche de liquidité, et le temps long des obligations communautaires : « Multiplier les créances et les dettes est essentiel : c'est à la fois un moyen de stabiliser l'incertain et d'affirmer son appartenance sociale. » La diversité des parties prenantes comporte l'avantage d'une diversification des ressources et des pratiques et l'inconvénient d'une multiplication des divergences de vue et des conflits.

#### **D. L'approche par les marchés financiers de**

##### **l'économie néo-institutionnelle**

Le marché au sens néo-classique suppose la séparation de champs politique, religieux, économique et juridique et une individualisation de la société. Dans le cas du marché financier rural, on a une imbrication de l'ensemble de ces champs. La microfinance est largement admise comme un secteur intermédiaire en ce sens qu'elle se situe à la charnière du secteur financier formel constitué par les banques commerciales et les banques de développement, difficilement accessible aux populations pauvres et la finance informelle qui présente certaines limites. Contrairement à la prédiction de la théorie néoclassique, un taux d'intérêt élevé exclut les clients dont les projets sont peu rentables et moins risqués puisque les profits espérés ne couvrent pas le principal de la dette et son service. L'équilibre doit se faire par les quantités et donc un rationnement du crédit. Seuls les clients qui présentent des projets dont la rentabilité espérée est supérieure auront un accès aux prêts du marché ; ces projets présentent plus de risques, et ces risques peuvent affecter le portefeuille de prêts des banques <sup>(28)</sup>. Pour le cas des institutions coopératives, les taux d'intérêt sont particulièrement élevés par rapport au taux du marché bancaire et, pourtant, la clientèle visée n'investit pas forcément dans des projets hautement rentables et risqués.

Globalement, les marchés financiers ruraux au sens néoclassique n'ont pas produit les effets escomptés. Le dualisme financier, segmenté entre marché formel et informel, persiste ; les taux d'intérêt n'arrivent pas à équilibrer l'offre et la demande ; le rationnement reste important en zone rurale ; le secteur financier informel, aussi souple soit-il ne parvient à répondre de manière satisfaisante à la demande <sup>(29)</sup>. Le marché financier a montré ses limites dans la régulation des activités financières en laissant en marge certaines couches de la population à cause de leur

---

<sup>28</sup> Joseph Stiglitz et Andrew Weiss, "Credit rationing in markets with imperfect information", *The American Economic Review*, 1981, vol. 71, n°3, pp. 93-410.

<sup>29</sup> Joseph Stiglitz et Andrew Weiss, *ibidem*, 1981.

caractéristique économique. Les défaillances du marché ont été à l'origine du développement du système financier informel qui répond mal aux besoins des populations. Le marché des services de microfinancement mobilise une implication des pouvoirs publics, des bailleurs, des organisations non gouvernementales et de la société. A défaut d'avoir accès à un financement à un coût supportable, les sociétaires des systèmes financiers décentralisés peuvent s'impliquer dans la mise en place de ces initiatives. Les mécanismes qui guident leurs choix de recourir à tel ou tel mode de financement peuvent être d'ordre économique. Dans le cadre des initiatives endogènes, le sentiment d'appartenir à une institution qui s'identifie dans une zone donnée peut prévaloir sur les raisons économiques à partir des coûts de transaction ; mais cela n'exclut en rien la logique de défendre leurs intérêts. Finalement, la limite de cette approche c'est qu'elle renseigne peu sur l'évolution des institutions et l'implication d'une combinatoire économique, sociale et politique des institutions.

L'explication de l'émergence des systèmes financiers décentralisés renvoie aux coûts de transaction <sup>(30)</sup>, aux imperfections de marché <sup>(31)</sup>, à la théorie des contrats incomplets <sup>(32)</sup>. Ces théories envisagent des modes de gouvernance alternatives au marché. Oliver Williamson considère que le marché n'est pas le mode de coordination efficace. En cas d'opportunisme des agents, de rationalité limitée, de situation d'asymétrie d'information, de risques et d'incertitude (George Akerlof, Joseph Stiglitz) et que d'autres modes de coordination se révèlent plus efficaces que le marché notamment, la hiérarchie et la forme hybride. Face au postulat de l'émergence spontanée des marchés financiers qui a prévalu pendant quelques années mais a montré rapidement ses limites, la recherche d'alternatives institutionnelles a conduit à développer la réflexion sur les organisations et les institutions nécessaires à la mise en œuvre de services financiers accessibles aux populations défavorisées <sup>(33)</sup>. Sur le plan théorique, l'approche néo-institutionnelle a pointé du doigt les dysfonctionnements observés dans les marchés financiers ruraux ; les idées dominantes sont les institutions (règles du jeu) et les organisations (acteurs).

Les marchés financiers ruraux ne sont pas parfaits ; ce sont des marchés où l'information est asymétrique. Les clients développent des attitudes opportunistes ; certains essaient de surestimer leurs besoins pour couvrir d'autres activités ou d'autres besoins, ou tout simplement pour se

---

<sup>30</sup> Philippe Hugon, *op.cit.*, 1996. Soulama Souleymane, *Microfinance, pauvreté et développement*, Ouagadougou, 2002. Célestin Mayoukou, « Les logiques de confiance à l'œuvre dans l'intermédiation de proximité », CARE-Université de Rouen, avril 2005.

<sup>31</sup> Joseph Eugene Stiglitz, Carl E. Walsh et Jean-Dominique Lafay, *Principes d'économie moderne*, Bruxelles, De Boeck, 3<sup>e</sup> édition, 2007.

<sup>32</sup> George Arthur Akerlof, Michael Spence et Joseph Stiglitz, « L'asymétrie d'information au cœur de la nouvelle microéconomie », *Problèmes économiques*, n° 2734, octobre 2001, pp. 19-24

<sup>33</sup> Betty Wampfler, *op.cit.*, 2004.

couvrir des risques. Cette incomplétude de l'information et l'opportunisme introduisent des risques et des rigidités dans la relation financière. Le prêteur (l'organisation) est confronté au problème de la sélection des bons projets en fonction des informations qu'il dispose et l'emprunteur peut développer des comportements opportunistes lorsqu'il sait que le prêteur ne peut pas le surveiller. Le prêteur est obligé de se fier à un certain nombre de facteurs parfois non économique pour résoudre le déficit informationnel et fonder son choix. Chaque mutuelle ou coopérative doit s'adapter au contexte économique, institutionnel et social du milieu dans lequel elle exerce ses activités.

Oliver Williamson propose deux types d'adaptation différents, répondant chacun à des objets distincts. Il s'appuie sur les travaux de Friedrich Hayek et C. Barnard sur le changement et l'adaptation. Hayek considère le changement comme cause unique des problèmes économiques, dont le principal pour la société est l'adaptation de temps et de lieu. Chester Barnard constate parallèlement que le problème principal de l'organisation est de s'adapter à des circonstances changeantes. L'adaptabilité autonome concerne les quantités de commodités standards échangées en fonction des changements de prix. L'adaptabilité bilatérale concerne la coordination des actions et les investissements des partenaires de l'échange au sein de la firme pour créer des produits différents ou nouveaux avec des caractéristiques de qualité, de performance et de service variant selon les catégories de clients visés <sup>(34)</sup>. L'identité et la qualité des clients importent beaucoup dans le contexte d'une transaction de proximité comme c'est le cas dans les institutions de microfinance rurales.

Les facteurs sociaux, culturels, idéologiques influent sur les transactions économiques. L'économie institutionnelle envisage d'autres modes de coordination autre que le marché, notamment, les organisations de forme hybride. Les acteurs internes sont porteurs de changement et seront également appelés à s'adapter aux changements quelle que soit leur origine. Selon Douglass North <sup>(35)</sup>, toute innovation institutionnelle est impulsée par l'interaction entre les institutions, qui détermine les opportunités dans une société, et les organisations, ensembles d'acteurs créés pour profiter de ces opportunités. Ici, les actions des organisations (acteurs du jeu) sont influencées et encadrées par les institutions (règles formelles et informelles). Claude Ménard définit une institution comme un ensemble de règles durables, stables, abstraites et impersonnelles, cristallisées dans des lois, des traditions ou des coutumes, et encadrées dans des

---

<sup>34</sup> Michel Ghertman, *op.cit.*, 2003.

<sup>35</sup> Douglass C. North, « The Evolution of Efficient Markets in History », *working paper* University Saint-Louis, 1994.

dispositifs qui implantent et mettent en œuvre, par le consentement et/ou la contrainte, des modes d'organisation des transactions <sup>(36)</sup>. Cette définition adopte une ouverture hétérodoxe qui serait proche de la vision issue de l'économie des conventions.

Une organisation est censée défendre les intérêts de ses membres. « Elle peut également être vue comme une organisation conçue à travers de règles implicites et explicites, et dont les membres partagent des représentations collectives, et sont tenus de prendre en compte les valeurs sociales et les règles de conduite dans leurs activités » <sup>(37)</sup>, qui les empêcheraient de s'écarter des normes de fonctionnement de l'organisation. Une organisation est surtout composée par des individus qui sont issus d'un milieu social déterminé et l'appartenance à ce milieu influe aussi sur leur choix <sup>(38)</sup>. Les règles internes si elles sont bien intériorisées permettent de contraindre au respect des engagements.

Betty Wampfler et Marc Roesch <sup>(39)</sup> ont analysé les différentes conventions régissant ce secteur à travers une analyse monographique. Ils ont observé un spectre de conventions évoluant entre deux pôles : un pôle développementaliste qui privilégie la mise en place d'outils de financement pour soutenir des actions techniques ou économiques des mouvements sociaux, sans référence à la création d'un marché financier durable, et un pôle d'organisations spécialisés qui visent la création d'organisations viables insérées dans l'économie rurale.

Pierre-Yves Gomez <sup>(40)</sup> estime que, pour l'opérateur chargé de cette intervention, il est primordial, de comprendre le milieu conventionnel dans lequel il intervient. En règle générale, les investisseurs institutionnels se soucient peu du contexte social, les aspects économiques sont le plus souvent mis en avant. En dehors des risques d'échec que ces interventions mal préparées peuvent susciter, elles peuvent comporter des effets pervers : une subvention mal ciblée peut avoir comme effet un problème de remboursement et, par effet d'entraînement, influencer sur le système financier en général ; un modèle très dépendant de l'appui externe peut périlcliter lorsque les intervenants extérieurs se retirent.

---

<sup>36</sup> Claude Ménard, *L'approche néo-institutionnelle : des concepts, une méthode, des résultats*, Paris, « Cahiers d'économie politique », n° 44, L'Harmattan, 2003.

<sup>37</sup> Pierre Livet & Laurent Thévenot, cité par André Orléan (dir), *Analyse économique des conventions*, deuxième édition, Paris, PUF, 2004.

<sup>38</sup> Mark Granovetter, cité par André Orléan (dir), *Analyse économique des conventions*, deuxième édition, Paris, PUF, 2004.

<sup>39</sup> Betty Wampfler et Marc Roesch, *Les projets des organisations de solidarité internationale dans le secteur du crédit/financement de l'activité économique dans les pays du sud*, Rapport d'étude, CIRAD, 2000.

<sup>40</sup> Pierre-Yves Gomez, *Qualité et théorie des conventions*, Paris, Economica, 1994.

Face à la faiblesse fréquente de l'environnement institutionnel (l'État, le dispositif judiciaire, les capacités de contrôle des tutelles, etc.), c'est souvent l'investisseur institutionnel qui joue le rôle de garant de la convention qui a fondé l'organisation de microfinance, celui qui soutient une vision de l'organisation. L'investisseur institutionnel reste à ce stade, une figure clé de la stabilité du compromis conventionnel du sous-secteur financier <sup>(41)</sup>. Lorsqu'il se retire, il peut subsister une instabilité institutionnelle, deux solutions sont avancées : la première consiste à rester dans l'organisation avec un appui institutionnel et la deuxième consiste à nommer des acteurs susceptibles de jouer la même fonction pour préserver la stabilité conventionnelle.

« Le principe sous-tendant les institutions, quelle que soit leur forme concrète, est celui du (plus ou moins grand) contrôle collectif de l'action individuelle, et plus précisément, du processus de l'action collective en contrôle, libération et expansion de l'action individuelle : *"An institution is collective action in control, liberation and expansion of individual action"* ; ce processus s'exprime dans des règles, *"working rules of collective action"*, auxquelles sont associées des sanctions qui sont envisagées comme des incitations collectives plus ou moins contraignantes à la conformité des individus à l'action collective. Ainsi, l'ordre social repose sur l'existence d'institutions qui établissent et maintiennent une structure de règles, à la fois coercitive et permissive pour les interactions sociales, parce que cette structure empêche que le jeu des intérêts individuels ne dégénère en violence (régulation des conflits) et que l'incertitude bloque la réalisation des transactions (sécurité des anticipations). » <sup>(42)</sup> « Deux formes essentielles d'action collective sont distinguées par J. Commons à partir d'un critère d'organisation : les coutumes ou (actions collectives inorganisées), qui produisent des règles informelles de conduite ; les organisations ou (actions collectives organisées), qui produisent des règles formelles adossées à des entités collectives. Les règles, en tant qu'émanation des institutions, ne sont pas seulement des règles sociales informelles, mais sont donc aussi définies et sanctionnées par des organisations. » <sup>(43)</sup>

Cette première catégorisation d'action collective de J. Commons est proche de l'approche psychosociale de l'action collective qui considère l'organisation comme étant une structure sociale au sein de laquelle se développent des normes et des valeurs. Ces valeurs et normes sont observées par les membres de l'organisation même s'ils ont des caractéristiques différentes. La proximité, l'interconnaissance et les expériences passées sont les vecteurs de ses valeurs et

---

<sup>41</sup> Betty Wampfler, *op.cit.*, 2004, p. 105.

<sup>42</sup> Laure Bazzoli et Véronique Dutraive, « L'entreprise comme organisation et comme institution Un regard à partir de l'institutionnalisme de J.R. Commons », *Économie et Institutions*, n°1, 2<sup>e</sup> semestre, 2002, pp. 5-46.

<sup>43</sup> Laure Bazzoli et Véronique Dutraive, *ibidem*, 2002.

normes. Par exemple, au sein des organisations de microfinance rurales, l'octroi de crédit se fait en général à l'aide de critères non économiques notamment la réputation, la confiance, les expériences passées, la position sociale sur le groupe, etc. Ce qui est en jeu, ce sont les règles internes, celles qui, peut-être sans avoir jamais été formulées, orientent dans la pratique, le comportement des acteurs. Les coutumes permettent d'anticiper sur les comportements des autres et de démarrer des relations économiques. Elles ont un caractère déterminant sur les pratiques financières, elles façonnent le système de sanction ; mais elles sont limitées par une complexification des besoins économiques et sociaux, une monétarisation de l'économie rurale et une individualisation des activités rurales.

La deuxième catégorisation s'intéresse sur les règles internes qui émanent des organisations qui ne concernent que les membres. Une organisation est, pour J. Commons, une institution, c'est-à-dire une action collective qui détermine les règles opérant à l'intérieur de son champ de gouvernance ; l'exercice du pouvoir, un processus que J. Commons désigne par le terme « gouvernement », implique l'existence d'une autorité, ce qu'il appelle une figure d'autorité seule à même de faire respecter une structure de règles et de créer de l'ordre au-delà des conflits<sup>(44)</sup>. Au total, la société est appréhendée comme un réseau interconnecté de formes d'action collective et de types d'organes d'autorité dont le pouvoir est inscrit dans des structures organisées<sup>(45)</sup>. Les règles de la vie économique ne sont pas seulement le produit de la somme de comportements individuels et organisationnels mais est aussi construit par des institutions formelles et informelles qui structurent les comportements et les actions des acteurs.

La formule politique de toute organisation se réduit alors, selon J. Commons, « à la triade leadership (type de personnalité)/principes politiques/système organisationnel. Le type de leadership fait référence au rôle de la personnalité qui prédispose à la direction dans l'action collective ; les principes politiques sont activés par les leaders et indiquent les buts de l'action, les lignes finalisées d'action susceptibles de dynamiser le collectif ; le système organisationnel, ou fonctionnement organisationnel, est enfin le système tendanciellement impersonnel, hiérarchisé et bureaucratique qui vise à rendre la reproduction de l'organisation indépendante des personnalités de ses membres et de ses principes politiques »<sup>(46)</sup>. Le gouvernement de l'organisation, selon J. Commons, c'est l'activité de régulation visant à maintenir le contrôle de l'activité collective et

---

<sup>44</sup> John R. Commons, "Institutional Economics", *American Economic Review*, volume 21, 1931, pp. 648-657.

<sup>45</sup> Laure Bazzoli, *op.cit.*, 2002. Véronique Dutraive, *op.cit.*, 2002.

<sup>46</sup> Bruno Théret, « Structure et modèles élémentaires de la firme : une approche hypothético-déductive à partir des *insights* de J.R. Commons », *Économie et institutions*, 2003, p. 9.

des transactions internes et externes. Dans cette problématique, l'organisation (ce que nous appelons la structure organisationnelle) incarne matériellement l'institution dont elle émane selon une exigence d'efficacité, et l'institution insère l'organisation] dans un réseau de forces et de pouvoirs selon une exigence de légitimité <sup>(47)</sup>.

La théorie de la régulation appelle l'intervention publique là où le marché présente des lacunes <sup>(48)</sup>. A contrario, l'État et ses institutions peuvent rencontrer de sérieuses difficultés <sup>(49)</sup> ; dans ce cas, on peut faire appel à d'autres organisations. La théorie tente de montrer comment les institutions émergent de l'interaction des agents et réfute toute explication mono causale des institutions. La viabilité d'une organisation dépend de sa capacité à s'insérer dans son environnement et sa capacité à négocier avec les autres acteurs avec qui elle partage des intérêts. Elle dépend de la complémentarité de plusieurs institutions opérant dans un même espace.

### 3. La revue critique de la littérature sur la gouvernance en microfinance

Les travaux d'Adolph Berle et Gardiner Means <sup>(50)</sup> ont marqué l'apparition de l'analyse de la propriété dans les grandes entreprises notamment, pour les entreprises capitalistes : le point essentiel est la compréhension des liens entre la séparation des fonctions de propriété et de direction et la performance des firmes. L'article de Ronald Coase <sup>(51)</sup> paru en 1937 a approfondi cette notion de « *corporate governance* » en élargissant à l'ensemble des dispositifs de coordination interne à une entreprise, qui apparaissent comme plus efficaces que le marché pour organiser certains échanges notamment la hiérarchie en termes d'économie de coûts de transaction et par rapport au degré de spécificité des actifs engagés dans les échanges. Les développements d'Oliver Williamson <sup>(52)</sup> ont insisté sur les circonstances changeantes des échanges et donc l'adaptation à des instruments permettant de réduire les coûts de transaction et l'introduction de la forme hybride.

---

<sup>47</sup> Daniel Dufourt, « La firme et la dynamique de l'apprentissage », *Economies et sociétés*, tome XXVII, n°5, 1993, cité par Laure Bazzoli et Véronique Dutraive, *op.cit.*, 2002.

<sup>48</sup> John O. Ledyard, « Market failure », in J. Eatwell, M. Milgate et P. Newman (dir.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, Londres, MacMillan ; New York, Stockton, 1987, cité par Robert Boyer, « Dossier : une contribution au renouveau d'une économie institutionnaliste : la théorie de la régulation dans les années 1990 », *Actuel Marx*, n°17, premier semestre 1995.

<sup>49</sup> C. Wolf, 1990, cité par Robert Boyer, *ibidem*, 1995.

<sup>50</sup> Adolph A. Berle et Gardiner C. Means, *The Modern Corporation and Private Property*, New York, MacMillan, 1932.

<sup>51</sup> Ronald Coase, *The Nature of the Firm*, Paris, Economica, 1937.

<sup>52</sup> Oliver E. Williamson, *Les institutions de l'économie*, Paris, InterEditions, 1994.

## **A. L'approche actionnariale et partenariale anglo-saxonne de la gouvernance**

En ce qui concerne l'entreprise, les développements récents ont permis de s'intéresser à la responsabilité sociale de la direction, c'est-à-dire sa responsabilité par rapport au personnel et à la communauté à travers les externalités, à ses relations avec les entreprises (filiales, concurrents). Pour la gouvernance d'entreprise, deux visions s'opposent : une vision qui défend la valeur actionnariale en postulant que l'objectif de la direction est de maximiser le retour sur fonds investis, et une autre vision qui défend les diverses parties prenantes avec un objectif plutôt complexe assigné à la direction <sup>(53)</sup> où il faut assurer un équilibre dans la participation des acteurs. Pour la nouvelle génération d'organisations de microfinance, la logique d'entreprise, avec ses objectifs de rentabilité, est fortement mise en avant et la vision des parties prenantes est plus adéquate.

Le premier angle d'analyse transactionnelle initiée par Oliver Williamson <sup>(54)</sup> constitue le fondement et, « depuis, des prolongements ont été effectués notamment les travaux de plusieurs économistes avec en une analyse de la gouvernance qui conclut à une optimalité de la surveillance des dirigeants par les actionnaires, et un affinement sur le côté obscur de la structure de propriété de Raghuram Rajan et Luigi Zingales » <sup>(55)</sup> qui confère un rôle important à tous les acteurs. La logique transactionnelle consiste à identifier, pour chaque partie prenante à la firme (travailleurs, financiers, etc.), la structure de gouvernance la plus appropriée à la transaction requise (activité de production, financement, etc.) en fonction de son degré de spécificité. Les différentes parties prenantes sont identifiées aux services qu'elles rendent ; en particulier aucune position surplombante n'est accordée a priori aux actionnaires. Une erreur de paramétrage dans le choix de la structure de gouvernance pour un groupe donné se traduira par un surcoût non nécessairement supporté par le groupe en question <sup>(56)</sup>.

L'approche transactionnelle d'O. Williamson soutient la valeur actionnariale, et la théorie de l'agence conclut que le contrôle des organes par les seuls représentants des actionnaires est jugé optimal. En termes simples, ceux qui détiennent le capital « gouvernement » et contrôlent directement ou par délégation de pouvoir. La justification de l'existence de la firme se retrouve

---

<sup>53</sup> Antoine Rebérioux, « Gouvernance d'entreprise et théorie de la firme. Quelle (s) alternative (s) à la valeur actionnariale ? », *Revue d'économie industrielle*, volume 104 n° 1, 4<sup>e</sup> trimestre, 2003, pp. 85-110.

<sup>54</sup> Oliver E. Williamson, *The Economic Institution of Capitalism*, New York, Free Press, 1985.

<sup>55</sup> Raghuram G. Rajan et Luigi Zingales, "The Governance of the New Enterprise", Working paper, University of Chicago, 1998.

<sup>56</sup> Antoine Rebérioux, *op.cit.*, 2003.

sur les failles du marché, et, celles-ci sont liées aux spécificités des actifs investis sur les transactions, à l'opportunisme et à la rationalité limitée des acteurs, à la fréquence des transactions. Cette approche est basée sur la théorie des coûts de transaction. Ronald Coase considère que recourir au marché peut comporter un coût, contrairement aux prédictions de la théorie néo-classique ; et les coûts de transaction sur le marché peuvent être supérieurs aux coûts d'organisation de la firme.

L'analyse transactionnelle offre un cadre statique. De la difficulté de mesurer les coûts de transaction est née une difficulté de choisir un mode de coordination optimale : on ne peut pas savoir ex-ante si un mode d'organisation est optimal, l'on doit procéder à une comparaison. Le choix d'une structure de gouvernance plutôt que d'une autre doit permettre de faire des économies en coûts de transaction et de coordination. Lorsque l'approche actionnariale est appliquée sur les organisations coopératives et mutualistes, le caractère diffus de la propriété des sociétaires et leur faible implication dans la gouvernance ne permettent pas de conclure sur une optimalité de la surveillance des organes de gouvernance par ceux-ci. Dans la pratique, les sociétaires subissent les décisions des organes et le mécanisme de surveillance mutuelle des membres des organes se substitue à la surveillance des organes par les membres, avec un impact faible sur le fonctionnement démocratique puisque les jeux de contrepuissance issus d'acteurs différents ne sont pas vraiment observés.

La deuxième vision vise un dépassement des relations entre actionnaires et dirigeants sur l'analyse de la gouvernance, et prend en compte les difficultés actuelles des entreprises. Elle pointe du doigt les questions informationnelles, la transparence, la gestion comptable, la gestion des conflits et le contrôle des parties. Elle est axée sur une analyse non patrimoniale de l'entreprise où, selon Antoine Rebérioux <sup>(57)</sup>, l'exercice du pouvoir n'est pas lié exclusivement à la propriété. Les auteurs qui soutiennent la valeur partenariale de la firme mettent en avant l'idée d'un côté obscur de la propriété (*darkside of ownership*). Les recommandations normatives de l'approche partenariale débouchent sur des difficultés analytiques que l'approche transactionnelle a rencontrées. Par rapport aux modes de coordination, le caractère incomplet des contrats donne une importance aux facteurs hors-contrat <sup>(58)</sup> essentiellement informels dans le cas d'une proximité sociale et économique.

---

<sup>57</sup> Antoine Rebérioux, *op.cit.*, 2003.

<sup>58</sup> Antoine Rebérioux, *ibidem*, 2003.

« La gouvernance d'entreprise impose une structure ordonnée au sein de laquelle une banque par exemple, définit ses objectifs et les moyens de l'atteindre et d'en contrôler l'efficacité : un ensemble de relations complexes entre régulateurs ou législateurs, superviseurs, actionnaires, directeurs, auditeurs, grand public. Les éléments institutionnels du système bancaire sont une législation de la banque centrale (autonomie de la banque centrale : un dispositif prudentiel, prérogatives réglementaire et pouvoir exécutif) et la législation des banques de second rang de types d'intermédiation avec champ d'activité, des conditions d'entrée et de sortie dans le système » <sup>(59)</sup>. Cette approche intègre mieux les éléments de l'analyse hétérodoxe : le réglementaire, l'environnement économique et social et l'interpénétration des règles définies au niveau global et les règles de fonctionnement interne. Cette vision partenariale est mieux adaptée que la vision transactionnelle dans le cas des coopératives rurales puisqu'elle intègre mieux la reconnaissance du rôle des parties prenantes, la place des pionniers dans les organisations rurales.

Dans la continuité de ces travaux, des économistes notamment O. Williamson et Claude Ménard ont exploré la forme hybride. Les formes hybrides assurent un minimum d'organisation et de sécuriser des investissements d'une spécificité moyenne, elles permettent un minimum d'organisation ex-ante et ex-post. Claude Ménard a décrit un principe d'autorité spécifique à la firme hybride comme une combinaison, entre autres, d'intervention sélective et de confiance <sup>(60)</sup>. Également, dans le prolongement des logiques d'organisation autour de cette approche transactionnelle d'Oliver Williamson, des auteurs cherchent à mettre en évidence des mécanismes moins hiérarchisés que ceux du clan, ils parlent de liens sociaux, de confiance, de fraternité. Cette autre logique puise ses sources dans les formes hybrides <sup>(61)</sup>. Les formes hybrides sont mieux adaptées aux coopératives rurales ; ce sont des figures très complexes qui peuvent être diversement appréciées.

## **B. La gouvernance par les « *best practices* » selon les promoteurs de la microfinance**

Les premiers travaux sur la gouvernance en microfinance se sont largement appuyés sur l'approche anglo-saxonne. Les premiers développements ont été effectués par le CGAP (Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres) en 1996 sur le rôle et le mode de fonctionnement du

---

<sup>59</sup> Hennie Van Greuning et Bratonic Sonja Brajovic, *Analyse et Gestion du risque bancaire : un cadre de référence pour l'évaluation de la gouvernance d'entreprise et du risque financier*, Paris, Éditions ESKA, Banque mondiale, 2004.

<sup>60</sup> Claude Ménard, « Économie institutionnelle et politique de la concurrence : les cas des formes organisationnelles hybrides », *Économie rurale*, volume 277-278, septembre-décembre 2003, pp. 3-17.

<sup>61</sup> Emmanuel Josserand, « Les logiques d'organisation : un point de passage obligatoire pour l'économie des coûts de transaction », Patrick Joffre (dir.), *Théorie des coûts de transaction : regard et analyse du management stratégique*, Paris, Vuibert, 2001.

conseil d'administration dans le but de protéger l'actif des institutions <sup>(62)</sup>. L'approche disciplinaire de la gouvernance est fondée sur une représentation de l'entreprise comme un nœud de contrats et dans laquelle la création de valeur, maximisée à un moment donné, dépend de la résolution des conflits liés à l'asymétrie informationnelle entre les acteurs et des problèmes d'agence. Au sein de cette approche, plusieurs visions s'opposent, notamment le modèle financier actionnarial et le modèle des parties prenantes <sup>(63)</sup>. Cette analyse se révèle vite insuffisante puisque la microfinance fait intervenir une pluralité d'acteurs (État, bailleurs, opérateurs, élus et bénéficiaires) et elle se développe sur diverses zones à caractéristiques socioéconomiques différentes avec un objectif social recherché. Le domaine de la microfinance fait intervenir les facteurs sociaux comme mécanismes d'auto-renforcement dans la sélection des projets pour minimiser les risques, l'exécution des contrats et le remboursement des prêts.

La bonne gouvernance en microfinance soulève le problème de la viabilité financière et sociale des organisations et la possibilité de répondre parfaitement à la demande sur le terrain. Cette dimension financière reste certainement la plus saillante, mais les dimensions historiques et sociales sont tout aussi déterminantes pour la reproduction des institutions de microfinance dans le temps et leur portée. Les outils d'analyse de la gouvernance sont divers et multiples : certains se fixent comme objectifs de concevoir une grille d'analyse qui s'applique sur plusieurs institutions de microfinance et d'autres, plus réalistes par ailleurs, suggèrent des guides plus normatifs pour structurer un système de gouvernance spécifique pour chaque type d'institution de microfinance.

La gouvernance est soulevée par les praticiens de la microfinance notamment le CGAP, le Cerise, PlaNet Finance à travers PlanetRating pour ne citer que ceux-là ; elle est considérée comme un facteur de succès ou d'échec. Lorsqu'on évoque la gouvernance dans la sphère des praticiens, il faut avoir en tête la « bonne gouvernance » qui exige le respect d'un certain nombre de principes. Ils s'appuient sur le respect des « bonnes pratiques » observés par les expériences qui ont connues des succès, qui prennent en compte le contexte institutionnel et les changements susceptibles d'intervenir, les jeux d'acteurs, le flou et les évolutions qui entourent la structure de propriété et les mécanismes de prise de décision au sein des institutions de microfinance rurales surtout celles qui ont bénéficié d'un appui externe.

Quelques outils d'analyse de la gouvernance peuvent être cités notamment la GIRAFE développée par PlaNet Rating une branche de PlaNet Finance. La GIRAFE signifie

---

<sup>62</sup> CGAP : « Pour une bonne administration des institutions de microfinancement », Focus Note n°7, 1997.

<sup>63</sup> Jean-Louis Laville, *La gouvernance des associations*, Toulouse, Collection « Sociologie économique », Edition Erès, 2008.

« gouvernance, information, risques, activités, financement et liquidité, efficacité et rentabilité » ; c'est un modèle de *credit scoring* développé par la branche commerciale Planet Rating de Planet Finance. Ici, la gouvernance est partie intégrante du rating institutionnel et dont un accent est mis sur la dimension financière. Le système d'évaluation CAMELS d'ACCION qui signifie solvabilité (C), qualité des actifs détenus (A), qualité de la gestion (M), aptitude à réaliser des bénéfices (E), la trésorerie (L) et S (*risk sensibility*) ; c'est un système d'évaluation développé par la Réserve fédérale américaine, la *Federal Deposit Insurance Corporation* et l'*Office of the Comptroller of the Currency* et repris et adapté par ACCION sur les organisations de réduction de la pauvreté en Amérique du Sud et du Nord. Le système PEARLS du Conseil mondial des coopératives d'épargne et de crédit (WOCCU) est un ensemble de 45 ratios financiers utilisés pour évaluer et surveiller la stabilité financière des coopératives d'épargne et de crédit appartenant au WOCCU. Ces ratios sont regroupés en six domaines de résultats financiers : protection, structure financière efficace, qualité des actifs, taux de rentabilité et coûts, liquidité et signes de croissance. Ces méthodes sont inspirées de celles des banques et elles sont globalement orientées vers l'investissement et ont été largement utilisées par des banques ou des entreprises qui ont accès aux fonds commerciaux. Cependant, ces outils ont été utilisés dans divers cas en Asie, en Amérique du Sud et en Afrique généralement pour des institutions de microfinance de grande dimension. Ils ont été adaptés dans la microfinance par des spécialistes de la microfinance pour des praticiens professionnels. Ils sont mobilisés dans le cadre d'une intervention ponctuelle souvent en cas de crise ou de l'intervention d'un bailleur qui souhaite avoir des informations pratiques sur une institution susceptible de bénéficier de son appui.

L'analyse de la gouvernance selon la vision des promoteurs du secteur est stylisée sur les bonnes pratiques qu'ils définissent eux-mêmes, et centrée sur la commercialisation des organisations de microfinance et le rôle important de permettre aux organisations de croître. Au-delà des principes de bonne gouvernance définis par les promoteurs de la microfinance, les institutions de microfinance rurales cristallisent des rapports sociaux et des rapports de pouvoir distendus en milieu rural, des jeux des acteurs et des différents conflits qui surviennent au sein des organisations. Cette gouvernance cristallise les aspects liés à la gouvernance des entreprises puisque les institutions de microfinance peuvent être considérées comme des entreprises et l'approche développementaliste de la gouvernance puisque la microfinance est mise au service de la lutte contre la pauvreté.

### **C. Les apports des chercheurs à la gouvernance des institutions de microfinance**

Les travaux sur la gouvernance ont soulevé plusieurs éléments qui méritent des approfondissements. La gouvernance en microfinance est actuellement liée à la question de la pérennité institutionnelle, économique et sociale. De nombreux travaux ont établi un lien direct entre institutionnalisation, pérennisation et qualité de la gouvernance, en prenant comme point de départ les travaux du CGAP <sup>(64)</sup> qui concentrent leur analyse sur les moyens d'appuyer le conseil d'administration lui permettant ainsi de maintenir le cap des objectifs hybrides (économique et social) et les incitations et compensations financières pour les gestionnaires et membres du conseil. Cette vision du CGAP est restrictive, elle est supplantée par la réalité de la diversité des parties prenantes et leurs rôles centraux sur la gouvernance en microfinance. Cette conception de la gouvernance ne peut s'appliquer que dans le contexte d'une propriété et des mécanismes de prise de décision clairement définis, ce qui est difficile dans le cas des organisations rurales.

Des prolongements ont été effectués avec les travaux de Rachel Rock <sup>(65)</sup> sur les conflits d'intérêts pouvant survenir dans les institutions de microfinance, la diversification des structures de propriété avec notamment l'intégration du secteur privé et les effets des changements rapides dans les phases d'expansion des organisations. Les conflits naissent des divergences d'objectifs, par exemple le personnel est préoccupé par la rentabilité des services et les sociétaires sont préoccupés par des taux faibles et la qualité des services. La vision des investisseurs institutionnels sur la professionnalisation des pratiques en microfinance est parfois contradictoire à la vision de la communauté villageoise sur la nécessité de concevoir un système qui s'adapte bien sur les réalités sociales. Anita Campion <sup>(66)</sup> explore la transformation du « non lucratif » vers le « lucratif » et l'identification des « *best practices* » : « Dans quelle mesure, peut-on améliorer les pratiques actuelles pour renforcer l'efficacité des institutions de microfinance et leur durabilité ? » Incontestablement, la marchandisation de la microfinance est une réalité incontournable, mais elle trouve ses limites dans le financement de l'économie rurale et la lutte contre la pauvreté qui nécessite aussi des taux bas et des subventions.

---

<sup>64</sup> CGAP (Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres), *Pour une bonne administration des institutions de microfinance*, Focus Note n°7, 1997.

<sup>65</sup> Rachel Rock, Maria Otero et Sonia Saltzman, *Principes et pratiques de la gouvernance en microfinance*, Bethesda, ACCION International, 1998.

<sup>66</sup> Anita Campion, « Effective Governance of Microfinance Institutions », *conference report*, 1998, cité par Cécile Lapenu et Dorothee Pierret (*et alii*, dir.), *op.cit.*, 2005.

Nadine Richez-Battesti et Patrick Gianfaldoni, dans leur ouvrage sur *Les banques coopératives en France* <sup>(67)</sup>, ont exploré la vision anglo-saxonne des banques coopératives à travers les deux critères que constituent les fondements de la coopération : le statut juridique et le fondement de la coopération et l'intérêt commun. Ils affirment que le statut juridique et la structure des droits de propriété influencent sur l'organisation des banques coopératives, ils affectent le pouvoir et la prise de décision, le mode de gouvernance et les objectifs de l'organisation. En référence à l'analyse anglo-saxonne <sup>(68)</sup>, la limitation des droits de propriété des sociétaires est source d'inefficacité organisationnelle et de pouvoir managérial discrétionnaire. Dans cette optique, le droit de vote n'étant pas proportionnel au nombre de parts détenues, il existerait un morcellement de pouvoir et se traduit par un contrôle insuffisant exercé sur les dirigeants. Et le manque d'incitation des sociétaires à exercer un contrôle est lié à l'absence de rémunération des parts et l'absence de corrélation entre leur rémunération et le bénéfice dégagé. Dans le contexte rural, les acteurs se soucient peu de la rémunération des parts, mais ils souhaitent que lorsque leur organisation dégage des bénéfices que cela se traduise par une qualité des services et des taux d'intérêt moins élevés.

Cécile Lapenu <sup>(69)</sup> a étudié la gouvernance d'institutions de microfinance à partir de quatre cas d'étude dans quatre pays différents (Mali, Burkina, Cambodge, Guinée) et affirme que la gouvernance en microfinance renvoie à cinq aspects : la qualité et la fiabilité des techniques d'information, la clarté des principes d'organisation, la vision stratégique claire et acceptée de tous, la légitimité et l'adaptation des formes de pouvoir au fonctionnement de l'institution et un ancrage dans la société. Ce dernier aspect revêt une importance capitale puisqu'elle permet aux autres de fonctionner. Cette grille de lecture découle d'études qui portent sur des organisations de microfinance rurales avec une forte participation d'investisseurs institutionnels. La critique qui peut être faite est que les éléments formels sont essentiellement mis en avant alors qu'en milieu rural, les éléments informels revêtent une importance capitale sur la gouvernance.

---

<sup>67</sup> Nadine Richez-Battesti et Patrick Gianfaldoni (*et alii*, dir.), *Les banques coopératives en France : le défi de la performance et de la solidarité*, Paris, L'Harmattan, série « Économie et innovation », 2006

<sup>68</sup> David Mayers et Clifford W. Smith, "Managerial discretion, regulation, and stock insurer ownership structure", *The Journal of Risk and Insurance*, Vol. 61, n° 4, décembre 1994, pp. 638-655. Henry Hansmann, *Mutual Insurance Companies and the Theory of Nonprofit and Cooperative Enterprise*, New Haven, Conn, "Program on Non-Profit Organizations, Institution for Social and Policy Studies", Yale University, 1985; cités par Nadine Richez-Battesti et Patrick Gianfaldoni, *ibidemem*, 2006.

<sup>69</sup> Cécile Lapenu, *op.cit.*, 2005.

Les problèmes de gouvernance des coopératives rurales ont été soulevés par Anaïs Périlleux <sup>(70)</sup>, qui considère deux préoccupations majeures : l'équilibre interne et l'identification des intervenants. Elle utilise la théorie de l'agence et largement, dans ses travaux postérieurs en 2009 et 2011, la grille d'analyse de Gérard Charreaux. Elle met en exergue les conflits nés des relations d'agence entre les membres et les dirigeants, les épargnants nets et les emprunteurs nets ; les différentiels de pouvoir favorable aux dirigeants qui se situent au centre du processus de prise de décision, et qui limite le pouvoir de surveillance des sociétaires. Dans le contexte rural, la croissance des coopératives est très délicate puisqu'elle génère des problèmes, notamment la difficulté de maintenir la mission initiale et l'appropriation des membres, l'accentuation des conflits, les défis techniques. Ses travaux sont mieux exploitables dans le contexte rural puisqu'ils sont entièrement centrés sur les coopératives rurales. Elle soulève quelques préoccupations centrales dans le contexte rural : la mission, l'identité commune et l'appropriation, en rapport avec la gouvernance.

Dans cette même optique de relation d'agence, Julien Rouyat <sup>(71)</sup> a exploré les liens entre la gouvernance des organisations non gouvernementales et les institutions de microfinance formelles. Ces deux formes organisationnelles trouvent des points de convergence sur l'aspect non lucratif. Nous pouvons dire que dans la gouvernance, ces formes organisationnelles sont divergentes. D'après Max Clarkson et Michael Deck <sup>(72)</sup>, la gouvernance désigne un mécanisme d'équilibre des pouvoirs, par lequel le conseil d'administration a pour rôle de superviser l'action de la direction de l'institution. La fonction du conseil d'administration est d'examiner, de valider et d'approuver les plans et les performances de l'équipe dirigeante et de garantir le respect de la mission de l'institution. La direction a la responsabilité des activités quotidiennes s'inscrivant dans le cadre de cette mission. La conclusion dans ces travaux est que la structure du capital influence la gouvernance. Cette vision rejoint l'approche actionnariale et ne rend pas en compte suffisamment la réalité des coopératives rurales.

Valentina Hartarska <sup>(73)</sup> a exploré le rôle des mécanismes externes, la compétence des managers et leur niveau de salaires dans la performance des institutions de microfinance en Europe de l'Est et du Centre et dans les nouveaux pays indépendants. Elle insiste sur le rôle des

---

<sup>70</sup> Anaïs Périlleux, « Les coopératives d'épargne et de crédit en microfinance face aux problématiques de gouvernance et de croissance », Bruxelles, CEB Working Paper N° 08/025, Solvay Business School – Centre Emile Bernheim, 2008.

<sup>71</sup> Julien Rouyat, « La gouvernance des ONG et des IMF formelles », *Bulletin d'information du mardi*, n°66, CIRAD, 18 avril 2000.

<sup>72</sup> Max Clarkson and Michael Deck, *Effective Governance for Microfinance Institutions*, Focus n°7, CGAP, mars 1997.

<sup>73</sup> Valentina Hartarska, "Governance and performance of Microfinance Institutions in Central and Eastern Europe and the Newly Independent State", *World Development*, Elsevier, volume 33, 2005, pp. 1627-1643.

facteurs macroéconomiques sur la performance et la durabilité des institutions de microfinance, et l'aspect idiosyncratique de la gouvernance situé sur le rapport entre les mécanismes externes et internes. Les conclusions retenues sont les suivantes : les bas salaires produisent moins de résultats ; un conseil d'administration qui a peu de membres coordonne mieux qu'un conseil d'administration qui a plusieurs membres et que le caractère hétérogène du conseil est important ; les organisations ayant un contrôle financier ont plus de résultat que les organisations qui ne l'ont pas, les organisations formelles sont plus performantes que les organisations informelles. Par rapport aux salaires, les coopératives rurales ne sont pas dans la perspective de leur augmentation puisqu'elles n'ont pas assez de moyens pour supporter des surplus de charges, sous peine d'être répercutées sur les taux d'intérêt déjà élevés. La démocratie participative et élective des sociétaires n'est pas souvent observée dans le contexte rural, un conseil d'administration large et hétérogène permet de mieux veiller à l'équilibre des pouvoirs.

Ludovic Urgeghe et Mark Labie <sup>(74)</sup> ont exploré la piste de la gouvernance comme un système de relations d'agence spécifique. Ils veulent aller au-delà de la relation « classique » confrontant les actionnaires et les dirigeants. Ces relations, pourtant de nature différentes, doivent agir de manière systémique pour garantir (ou non) le respect de la mission de l'institution et font donc partie intégrante de la gouvernance. Les relations en question sont : la relation entre les propriétaires et les dirigeants, la relation entre les apporteurs de fonds et les dirigeants, la relation entre l'institution et les emprunteurs, la relation entre les épargnants et l'institution, la relation entre les dirigeants et les agents de crédit. On peut retenir avec eux que la gouvernance est un ensemble de relations d'agence complexes qui se définit dans un système social et économique dynamique.

Dominique Gentil et Alpha Ouédraogo <sup>(75)</sup> ont abordé la gouvernance et ils partent du principe que, tout au long de leur histoire, les réseaux ont connu des transformations importantes axées sur des unités de base plus grandes, une centralisation et une solidarité financière plus importante et une réorganisation des centres de décision à deux ou trois niveaux. Les enjeux, dans une analyse élargie en matière de gouvernance, restent d'éviter la confusion ou la confiscation des pouvoirs. Il s'agit également d'assurer les différents équilibres, entre orientation et exécution, mais aussi entre projet social et économique.

---

<sup>74</sup> Ludovic Urgeghe, Marc Labie, « Fonds de placement et pratiques de gouvernance en microfinance : risques et potentiels », Centre Européen de Recherche en Microfinance - Faculté Warocqué (UMH) – *Solvay Business School* (ULB), 2005.

<sup>75</sup> Alpha Ouédraogo et Dominique Gentil, *op.cit.*, 2008.

La formalisation du concept de « rapatriement des pouvoirs » en cas de dérives latentes ou de crises ouvertes émerge comme une initiative originale du Centre d'innovations financières. À cet égard, face à un argument souvent détourné du « secret bancaire », l'analyse n'occulte pas les dysfonctionnements ou les crises traversées par les réseaux, ce qui constitue un témoignage de transparence suffisamment rare dans la littérature sur la microfinance pour être relevé. Enfin, dans la pratique, les principes du mutualisme restent confrontés au délicat problème de l'intéressement des élus vis-à-vis du résultat économique des coopératives locales pour renforcer leur implication dans des formes originales de gestion <sup>(76)</sup>. Dans ce contexte de professionnalisation et de participation des acteurs externes, le rapatriement des pouvoirs est une préoccupation majeure.

André Nsabimana <sup>(77)</sup> a scruté les articulations entre les banques et les institutions de microfinance en Afrique. Il pose deux questions : comment l'entrée des banques commerciales affectent-elles la gouvernance des institutions de microfinance et comment les modalités de gouvernance affectent-elles les performances des institutions de microfinance ? Il a conclu que l'entrée des banques commerciales dans le secteur de la microfinance peut aboutir à une professionnalisation du management et de la gouvernance, à une dérive de mission sociale et à une amélioration des sources de financement puisque les banques africaines sont globalement en situation de surliquidité. De plus en plus, le refinancement bancaire est mieux exploité par les institutions de microfinance rurales puisque les subventions et les fonds des bailleurs à taux faibles ont tendance à baisser en général et pour celles qui ont atteint une solidité financière, elles doivent chercher les moyens de se financer.

Pour montrer l'importance de la participation des parties prenantes aux initiatives de microfinancement, une importante étude a été menée par la CGAP sur une soixantaine de fonds de crédit autogérés créés ou financés par 23 agences d'aide (des bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux et des organisations non gouvernementales) dans plusieurs pays différents entre 1990 et 2005. Trois groupes ont été retenus : les groupes financés de manière externe, les groupes fondés sur l'épargne et les *Self Help Groups* ou groupes clefs d'entraide suivant le modèle développé en Inde. Cette étude montre que le succès est fortement lié à l'origine du financement des prêts reçus par les membres des groupes bénéficiaires : « Lorsque les prêts sont financés dès le départ par l'extérieur, ces initiatives échouent très fréquemment si bien que ce modèle est

---

<sup>76</sup> Alpha Ouédraogo et Dominique Gentil, *ibidem*, 2008.

<sup>77</sup> André Nsabimana, « Articulation Banques-Microfinance en Afrique : impact sur la gouvernance et la performance des institutions de microfinance », *Reflets et Perspectives*, vol. XLVIII, 2009, pp. 29-38.

vivement déconseillé en microfinance. Lorsque par contre les fonds proviennent de l'épargne des membres, la réussite est plus au rendez-vous. »<sup>(78)</sup> En milieu rural, l'obligation de remboursement est plus forte lorsqu'il s'agit de l'argent qui vient de la communauté ou des relations sociales par rapport aux fonds externes. La participation des membres est mieux observée lorsque les coopératives fonctionnent avec leur propre argent et l'argent des voisins, le contrôle des managers est plus strict.

Dans la même veine, Pascal Wélé s'est penché sur la qualité de la gouvernance des institutions de microfinance dans la zone UEMOA en utilisant un indice conçu à travers un outil développé par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Une série de critères basée sur des données binaires de neuf indicateurs dont quatre sont applicables aux institutions de microfinance. L'auteur s'inscrit dans le courant qui considère que la qualité de la gouvernance améliore la qualité de la performance<sup>(79)</sup>. Il a opté de passer par cet indice qu'il juge simple puisque faisant appel à des variables binaires. Il conclut que la qualité de la gouvernance varie en fonction de la forme institutionnelle et que, au Bénin, on remarque une dégradation de la gouvernance sur l'ensemble du secteur<sup>(80)</sup>. La critique est toujours la même pour les outils conçus et appliqués sur les institutions de microfinance, ils sont plus adaptés aux organisations ayant une forte solidité financière et se concentrent surtout sur les éléments formels.

#### 4. Les spécificités des institutions mutualistes et coopératives

Dans les pays du Sud, les coopératives d'épargne et de crédit représentent l'un des plus anciens types d'institutions de microfinance, déjà actives bien avant que la microfinance ne connaisse son succès actuel. Nées au XV<sup>e</sup> siècle en Europe et Amérique du Nord, elles se sont ensuite développées dans le monde entier et dans de nombreux pays du Sud, plus particulièrement à partir des années 1950<sup>(81)</sup>, donc avant la création de la Grameen Bank en 1976 et la vague d'organisations non gouvernementales en microfinance dans les années 1980-1990<sup>(82)</sup>. Les coopératives ont connu aussi un développement important au cours des dernières années.

---

<sup>78</sup> CGAP, Note focus n°36, mai 2006.

<sup>79</sup> Valentina Hartarska, *op.cit.*, 2005. Roy Mersland et R. Oystein Storm, "Performance and governance in microfinance institutions", *Journal of Banking and Finance* 33, 2009.

<sup>80</sup> Pascal Wélé, « La qualité de la gouvernance dans les pays de l'UEMOA : construction d'un indice de bonne gouvernance des IMF appliqué au cas du Bénin », *Reflets et Perspectives*, 2009, pp.73-83.

<sup>81</sup> Yves Fournier et Alpha Ouédraogo 1996, cité par Anaïs Périlleux, « La gouvernance des coopératives d'épargne et de crédit : un enjeu de taille », *Reflets et Perspectives*, vol XLVIII, Bruxelles, 2009, pp. 51-60.

<sup>82</sup> Anaïs Périlleux, *ibidem*, 2009.

**Tableau 2** : Evolution des coopératives dans le monde

Région	2006		2004		2000		1998		1996	
	Coopératives	Membres (million)	Coopératives	Membres (million)	Coop	Membres (million)	Coopératives	Membres (million)	Coopératives	Membres (million)
Afrique	8 237	13,145	7 856	7,162	3 267	2,135	4 053	2,360	3 383	2,275
Asie	21 158	32,699	15 593	11,131	14 338	8,801	14 215	8,689	13 578	9,071
Amérique Latine	2 330	13,895	1 819	10,180	1375	3,604	1 738	6,967	1 555	4,876
Total Pays sud	31 725	59,741	25 268	28,474	18 980	14,541	22 004	18,017	20 512	16,223
Monde	46 377	172,010	43 147	136,299	365 12	108,261	37 623	100,752	36 543	89,802
Sud/total	68 %	35 %	59 %	21 %	52 %	13 %	58 %	18 %	56 %	18 %

Source : WOCCU, 2009

Les travaux sur les systèmes financiers en Afrique de l'Ouest reconnaissent la prépondérance du mouvement mutualiste et coopératif. Pour certains, la forme mutualiste ou coopérative est plus adaptée au financement de l'économie rurale agricole et par conséquent est plus en mesure de satisfaire les besoins des populations rurales. Cela tient sur deux raisons : la première concerne la mise en perspective de l'épargne qui permet non seulement de fonctionner durant les premières années d'exercice avec les ressources des membres et de collecter suffisamment d'informations sur la capacité d'emprunt et la deuxième provient de l'aspect coopératif et mutualiste dont on se rend compte qu'il tire ses fondements dans les sociétés rurales à travers la finance informelle ; les membres sont propriétaires et les organisations fonctionnent selon un principe démocratique «un membre une voix». Les conclusions des travaux débouchent sur l'importance du rôle de l'État pour garantir un environnement institutionnel et réglementaire favorable à la pérennité des organisations de microfinance, les bailleurs pour appuyer financièrement et les opérateurs techniques pour répondre aux besoins de professionnalisation de la microfinance.

Le mouvement coopératif ouest-africain, et particulièrement sénégalais, est caractérisé par deux situations antagonistes à l'image de l'économie rurale qui correspondent à des approches différentes. La première période correspond à la période suivant l'indépendance (1960-1990) : elle est caractérisée par un certain dirigisme de l'État des coopératives, qui tente d'en faire des relais en milieu rural essentiellement agricole. La seconde période coïncide avec l'échec des modèles imposés par l'État et l'émergence de la seconde génération d'organisations de microfinance ; cette fois sous l'impulsion des personnes bénéficiaires avec l'appui des bailleurs de fonds, l'État intervient ici pour asseoir un cadre macroéconomique propice à leur développement, il contrôle et intervient en cas de problème.

## A. Les institutions coopératives et mutualistes en zone rurale sénégalaise

La microfinance est devenue un secteur qui produit ses règles de fonctionnement et ses outils d'évaluation. La réglementation en vigueur au Sénégal reconnaît les mutuelles ou coopératives d'épargne et de crédit, les groupements d'épargne et de crédit et les structures ou organisations qui se livrent à des opérations d'épargne et de crédit signataires de convention cadre pour un délai de cinq ans reconductible. Les mutuelles d'épargne et de crédit sont reconnues et à travers une procédure d'agrément, c'est-à-dire l'octroi ou le retrait d'agrément. Pour la signature d'une convention cadre, elle concerne les structures non constituées sous forme mutualiste ou coopérative.

Les institutions de microfinance rurales rentrent dans la catégorie des systèmes financiers décentralisés isolés chiffrés à 329 en 2010. Sous cette catégorie, on met les coopératives, les mutuelles et groupements d'épargne et de crédit de petite dimension. Dans la zone urbaine, on retrouve rarement cette catégorie d'institutions de microfinance puisque ce sont surtout les grands réseaux financièrement solides qui sont présents. Donc, cette catégorie d'organisations est surtout en milieu rural, et dans les zones à forte activité agricole de rente, les grands réseaux, tentent de mettre sur pieds des points de services. Les initiatives isolées de moindre portée se développent de façon horizontale par rapport aux grands réseaux qui privilégient une approche verticale, les points de services des grands réseaux sont implantés par l'arbitrage de la direction et du conseil d'administration sur les potentialités de la zone cible.

Masahiko Aoki <sup>(83)</sup> a porté une importance particulière, dans ses recherches sur la firme coopérative, à la complémentarité de la dimension horizontale et participative de la coordination et la dimension verticale au sein de la firme japonaise <sup>(84)</sup>. Sur les institutions coopératives ou mutualistes rurales, l'équilibre entre ces deux dimensions est nécessaire pour assurer l'équilibre institutionnel et social. Beaucoup de travaux sur la microfinance rurale <sup>(85)</sup> réunissent la proximité des institutions coopératives à la finance informelle, et reconnaissent l'indissociabilité de ces organisations à l'économie rurale. En effet, certains avantages sont liés à la cohésion et à

---

<sup>83</sup> Masahiko Aoki, "A Model of the Firm as the Stakeholder-Employee Cooperative Game", *The American Economic Review*, Vol. 70, n°4, septembre 1980, pp. 600-610.

<sup>84</sup> Gérard Charreaux et Peter Wirtz, *Gouvernance des entreprises : nouvelles perspectives*, Paris, Economica, 2006.

<sup>85</sup> Betty Wampfler et Marie Rose Mercoiret, *Microfinance and producers' organisations: Roles and partnerships in the context of liberalisation ?* Paper presented on the workshop of Dakar, 21-24 of January 2002 ; Sébastien Boyé, Jérémy Hajdenberg et Christine Poursat, *Le Guide de la microfinance : microcrédit et épargne pour le développement*, Paris, Groupe Eyrolles, 2006.

l'homogénéité de la clientèle des coopératives <sup>(86)</sup> et tiennent, notamment au fait que la clientèle est connue, que les clients sont sociétaires et partagent des objectifs communs.

Le milieu rural sénégalais est principalement dominé par le système mutualiste composé des mutuelles ou coopératives d'épargne, des groupements d'épargne et de crédit et les réseaux de mutuelles d'épargne et de crédit, avec une spécificité sur la propriété de la coopérative qui est clairement liée aux membres contrairement à la mutuelle qui l'est souvent moins. Les mutuelles ou coopératives et groupement d'épargne et de crédit isolés représentent près de 30 % des systèmes financiers décentralisés avec une prédominance des groupements qui attestent la portée limitée de ces organisations. Sur le portefeuille de crédit de 181 milliards de francs CFA des institutions de microfinance au Sénégal, elles ont distribué moins de 30 milliards de francs obtenu à travers l'épargne de leurs membres et les subventions <sup>(87)</sup>. Elles naissent dans un contexte particulier, se reproduisent dans le temps en tirant profit des opportunités internes et externes à l'économie rurale ou disparaissent avec les contraintes financières et sociales.

L'économie rurale est indissociable à la finance informelle et semi-formelle de proximité. Les facteurs sociaux jouent un rôle important et influent sur les règles de fonctionnement des institutions coopératives et mutualistes. Ces secteurs sont dotés d'une grande capacité d'innovation et d'une flexibilité dans les règles qui encadrent les transactions : « Les règles sont fixées en interne, elles ne sont parfois pas écrites et sont flexibles, les transactions sont effectuées en espèce, les montants des transactions sont variables, les sanctions sont surtout sociales. Les caractéristiques de la finance autonome ou informelle sont la réciprocité, la solidarité et les rapports dissymétriques » <sup>(88)</sup>.

Les transactions financières afférentes bénéficient de la confiance interpersonnelle, de la réputation et de la proximité spatiale, relationnelle et temporelle. Ce sont des systèmes flexibles et innovants qui se développent généralement dans des zones où les populations n'ont pas de facilités d'accès aux systèmes officiels ou tout simplement par la tradition ou des réalités socio-économiques. L'épargne est au centre de ces organisations ; le crédit est parfois rare <sup>(89)</sup>. Lelart distingue les pratiques individuelles (gardes-monnaie, tontine) et collectives qui vont des

---

<sup>86</sup> Hart, Moore, 1990 ; Berger, Mester, 1990, cité par Nadine Richez-Battesti et Patrick Gianfaldoni, *Les banques coopératives en France : le défi de la performance et de la solidarité*, Paris, L'Harmattan, série « économie et innovation », 2006, p. 69.

<sup>87</sup> DRS-SFD, 2010.

<sup>88</sup> Dominique Gentil et Yves Fournier, *Les paysans peuvent-ils devenir banquiers ? Épargne et crédit en Afrique*, Paris, Syros/Alternatives, 1993.

<sup>89</sup> Philippe Hugon, « Incertitude, précarité et financement local : le cas des économies africaines », *Revue Tiers Monde*, n°145, mars 1996, pp. 13-57.

groupements féminins aux coopératives, etc. « Les liens et les enjeux diffèrent selon qu'on se situe dans les deux systèmes » <sup>(90)</sup>.

**Encadré 7** : les facteurs explicatifs de la prédominance des institutions coopératives et mutualistes en zone rurale

- Les membres sont propriétaires et usagers exclusifs des services ;
- La libre adhésion et la libre participation ;
- La proximité géographique et sociale avec ses membres ;
- Le fonctionnement démocratique « un membre-une voix, égalité » ;
- Le fonctionnement avec des règles souples ;
- L'absence de but lucratif.

Ces principes fondent le fonctionnement démocratique des organisations de types mutualistes ou coopératives. Ils sont une combinaison originale de droits de propriété, de règles et procédures quant à la disposition du pouvoir, à la prise de décision et au contrôle, et enfin des modes de coordination <sup>(91)</sup>. En termes de gouvernance, les institutions coopératives en milieu rural jouissent d'une double justification ; premièrement, certaines enregistrent des résultats pratiques et deuxièmement, elles sont proches des populations cibles. On peut illustrer les approches des grands réseaux et les systèmes financiers décentralisés isolés par ces deux approches.

**Tableau 3** : Les transformations des réseaux d'institutions coopératives ou mutualistes

Approche <i>Bottom up</i>	Approche <i>Top down</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principes de complémentarité ;</li> <li>• Contrôle des propriétaires ;</li> <li>• Forte autonomie des organisations de base ;</li> <li>• Base sociétaire et fonctionnement démocratique de bas en haut.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principes d'intégration</li> <li>• Centralisation des pouvoirs d'orientation et de contrôle stratégique ;</li> <li>• Pertes de zones d'autonomie ;</li> <li>• Sociétariat formel et démocratie réelle limités avec fonctionnement du haut vers le bas.</li> </ul>

**Source** : Nadine Richez-Battesti et Patrick Gianfaldoni, 2006.

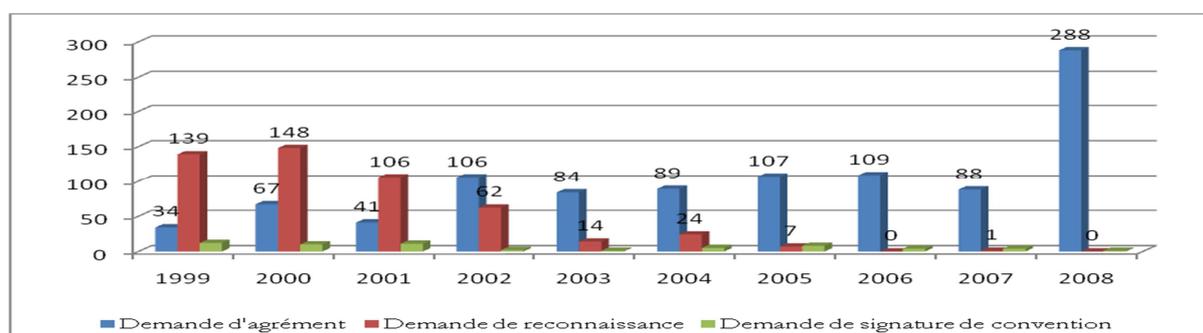
<sup>90</sup> Michel Lelart, *De la finance informelle à la microfinance*, Paris, Éditions des archives contemporaines, 2005.

<sup>91</sup> Nadine Richez-Battesti et Patrick Gianfaldoni, *op.cit.*, 2006, p. 101.

Pour favoriser leur insertion dans le tissu économique et social, la réglementation s’est voulue souple et incitative en prévoyant des règles particulières, en l’occurrence, l’absence de forme juridique imposée et d’un montant de capital minimum exigé pour pouvoir exercer, l’obtention de la personnalité juridique par l’agrément pour les institutions mutualistes ou coopératives d’épargne et de crédit et l’exonération fiscale accordée à ces organisations pour leurs opérations de collecte de l’épargne et d’octroi de crédit.

La loi de 1995 sur la réglementation des systèmes financiers décentralisés définit une institution mutualiste ou coopérative d’épargne et de crédit comme un « groupement de personnes, doté de la personnalité morale, sans but lucratif et à capital variable, fondé sur les principes d’union, de solidarité et d’entraide mutuelle et ayant principalement pour objet de collecter l’épargne de ses membres et de leur consentir du crédit » <sup>(92)</sup>. Du point de vue purement réglementaire, les institutions coopératives et mutualistes sont les seules reconnues par la réglementation. La demande de reconnaissance concerne les groupements d’épargne et de crédit qui, initialement, bénéficiaient d’un délai de deux ans pour devenir des mutuelles sous peine de dissolution, délai que la nouvelle réglementation de 2008 veut purement et simplement supprimer. Au lieu d’aller dans le sens de l’élargissement des formes organisationnelles, celle-ci tente de limiter les institutions de microfinance dans les seules institutions mutualistes et coopératives, ce qui réduit la capacité d’innovation de ce secteur et les opportunités des groupements d’épargne et de crédit de grandir. La raison principale avancée par les autorités est que, parmi les nombreuses organisations existantes, peu d’entre elles sont viables et qu’il faut assainir le secteur avec une mise en réseau des organisations.

**Graphique 3 :** Évolution de demandes d’autorisation d’exercer des systèmes financiers décentralisés (DRS-SFD, 2009)



**Source :** données DRS-SFD, 2009.

<sup>92</sup> Texte de loi 95-03 sur les systèmes financiers décentralisés du 5 janvier 1995.

La volonté des pouvoirs publics de promouvoir les institutions de microfinance de type mutualiste converge avec la réalité de la proximité sociale en milieu rural, qui favorise par ailleurs le développement de ces organisations. La nouvelle réglementation veut tout simplement rayer de la carte les groupements d'épargne et de crédit qui ont une implantation exclusivement rurale. La microfinance se veut être une « finance de proximité », et la logique veut que les organisations implantées en milieu rural soient plus opérationnelles dans la lutte contre la pauvreté. D'ailleurs, un document de la BCEAO/CGAP <sup>(93)</sup> a affirmé que les organisations implantées en milieu rural atteignent plus vite les pauvres. Certains bailleurs privilégient tout simplement la zone rurale. Or, en termes de gouvernance, les organisations qui sont en milieu rural posent plus de problèmes.

### **B. Les sources du problème de gouvernance des mutuelles et coopératives**

Le système mutualiste fonctionne selon le principe démocratique ; les membres sont propriétaires, chaque membre possède une part, un droit de vote. Ce système fonctionne dans une dynamique participative. L'épargne est au cœur du système ; elle permet aux membres de pouvoir emprunter ultérieurement, aux élus d'avoir des informations sur le membre. Pour le paysan pauvre, le problème est de mobiliser une épargne suffisante pour emprunter. En termes de contrat, la structure de financement est engagée dans une relation d'échange bilatéral et, en termes de propriété, la mutuelle octroie des services financiers à ses membres, qui ont une certaine mainmise sur la prise de décision. Ces organisations renvoient alors à un univers de valeurs et d'idéologies et définissent leurs règles de fonctionnement internes en fonction de la réglementation tandis que l'équilibre des pouvoirs entre acteurs est difficile à tenir dans la durée.

Au-delà de l'avantage en termes de collecte d'information sur les membres sociétaires, le mutualisme contribue à réduire le comportement opportuniste des membres puisqu'ils sont à la fois emprunteurs et prêteurs, sous condition d'une taille restreinte de l'organisation puisque selon la théorie des groupes de Mancur Olson <sup>(94)</sup>, une organisation trop grande pose des problèmes de coordination et un risque de « *free riding* » <sup>(95)</sup>. « Le caractère non distributif de profit limite le comportement opportuniste des dirigeants puisqu'ils ne peuvent bénéficier d'excédents financiers » <sup>(96)</sup>, mais cela soulève leur participation effective dans les activités des organisations.

---

<sup>93</sup> BCEAO/CGAP, *Analyse de la portée des systèmes financiers décentralisés au Sénégal*, 2003.

<sup>94</sup> Mancur Olson, *L'acteur et le système*, Paris, PUF, 1972.

<sup>95</sup> Le *free riding* au sens de Mancur Olson traduit le terme de passager clandestin qui est un utilisateur d'un bien, d'un service ou d'une ressource, qui ne paie pas le « juste » prix de son utilisation.

<sup>96</sup> Valérie De Bricy, « Plein feu sur la microfinance en 2005 », *Regards économiques*, n°28, mars 2005, pp. 1-14.

Par rapport à la structuration sociale du milieu rural, le mutualisme peut être une forme de continuité de l'action collective qui constitue le socle de l'économie rurale malgré une financiarisation des sociétés rurales et une individualisation croissante de besoins. Le terme de financiarisation renvoie ici à la transformation d'une économie rurale jadis d'autoconsommation à une économie marchande.

Les transactions s'appuient essentiellement sur des facteurs sociaux dont les outils sont l'appartenance aux réseaux relationnels, l'interconnaissance, la confiance, la réputation. L'action collective joue un rôle important au sein des systèmes mutualistes. Les règles et normes sociales influent considérablement sur les relations entre coopérateurs et emprunteurs et entre emprunteurs eux-mêmes dans leurs stratégies. Les garanties matérielles sont souvent mobilisées mais restent inefficaces à cause d'une mauvaise définition des droits de propriété surtout en milieu rural. Les sanctions sociales en termes d'exclusion, de refus de prêts de la communauté, sont souvent mobilisées.

En définitive, le terme générique « institution de microfinance » prend la signification d'un ensemble regroupant une diversité d'initiatives par leurs conditions d'émergence, la trajectoire historique, la taille, le degré de structuration, les objectifs, les moyens techniques et financiers mis en œuvre pour et par les populations à la base, avec ou sans le soutien de partenaires extérieurs en vue d'assurer l'autopromotion économique et sociale de ces populations. Les formes mutualistes et coopératives sont plus développées que les autres formes dans les pays en développement et surtout en Afrique de l'Ouest à cause de la faisabilité de la construction de modèles qui s'apparentent aux réalités sociales, la réalité empirique, les résultats économiques et financiers avancés. Les investisseurs institutionnels et les opérateurs techniques s'inscrivent dans les actions visibles susceptibles d'améliorer leur image et leur légitimité. Pour le personnel, ces initiatives représentent d'abord une opportunité d'emploi. En ce qui concerne la durabilité des initiatives, les résultats obtenus sont contrastés.

On peut conclure alors que parmi les systèmes financiers décentralisés, les institutions coopératives et mutualistes sont plus conformes au financement des activités rurales à cause de leur proximité avec leurs membres, mais elles sont confrontées aux difficultés de manque de ressources et du problème de gouvernance.

##### **5. Deux propositions de recherche : le rôle des investisseurs et l'équilibre social et institutionnel**

Après avoir exposé la problématique et les justificatifs théoriques de notre thématique de recherche, il convient à ce niveau de dégager deux propositions qui nous permettent de mieux

recentrer notre travail. Alors, ce principe d'équilibre des pouvoirs est-il important pour assurer un impact social et institutionnel des institutions coopératives et mutualistes rurales ? Dans le cadre des coopératives rurales de petite taille, « les membres détiennent beaucoup d'informations les uns sur les autres. Ils peuvent apprécier leur capacité mutuelle à gérer un crédit et, en cas de non-remboursement, exercer des sanctions sociales ou économiques peu coûteuses et efficaces »<sup>(97)</sup>. Dans ce cas, la participation des sociétaires est bonne, le niveau d'appropriation est élevé et ces organisations de microfinance peuvent faire jouer les mécanismes sociaux, globalement pour réguler ses activités financières. Lorsque la participation des investisseurs institutionnels accroît les ressources, les enjeux augmentent, ne risque-t-on pas d'assister à une monopolisation des organisations et du pouvoir de décision par les dirigeants et les gérants ? Cette participation renforce-t-elle les principes de bonne gouvernance dans les institutions mutualistes ou coopératives ?

#### **D. Le rôle des investisseurs institutionnels dans la gouvernance (Proposition 1)**

Les principes du mutualisme sont le bénévolat des élus, la gestion des bénéficiaires, la démocratie, le contrôle de la qualité par les jeux de pouvoir / contre-pouvoir. Lorsque dans ces organisations, les investisseurs institutionnels appuient la mise en place institutionnelle et injectent des fonds permettant de financer l'activité de crédit, on note une certaine dépendance institutionnelle envers ces acteurs. Alpha Ouédraogo et Dominique Gentil<sup>(98)</sup> ont relevé, pour cette période, une diversification des sociétaires, l'augmentation de la taille des organisations ou l'émergence d'une nouvelle génération de techniciens spécialisés dans la gestion bancaire. La démarche des acteurs externes est de toucher le maximum de personnes en diversifiant les offres de services. Dans le cas des organisations, les investisseurs institutionnels ont joué un rôle incontournable dans la transition vers la professionnalisation par l'institutionnalisation.

Dans un contexte de diversification des ressources (fonds externes et internes), d'institutionnalisation et d'autonomisation, les institutions de microfinance rurales sont-elles capables de mettre en place des mécanismes permettant d'assurer une bonne appropriation, de maintenir les efforts des dirigeants à servir les membres ? Jan P. Krahn et Reinhard

---

<sup>97</sup> Timothy W. Guinnane, "Cooperatives as information machines: German rural credit cooperatives, 1883-1914", *The Journal of Economic History*, Vol. 61, n°2, juin 2001, cité par Anaïs Périlleux, « Le cas des coopératives d'épargne et de crédit en Afrique de l'Ouest », in Daniel Bachet et Philippe Nasbàlyi, *L'autre finance : existe-t-il des alternatives à la banque capitaliste ?*, Broissieux, Éditions du croquant, 2011, pp. 291-310.

<sup>98</sup> Alpha Ouédraogo et Dominique Gentil, *La microfinance en Afrique de l'Ouest : Histoires et innovations*, Paris, Karthala, 2008.

Schmidt <sup>(99)</sup> préconisent de limiter le recours au financement externe, qui tend à réduire le sentiment des membres « d'emprunter l'argent de leurs voisins », l'argent au sein des coopératives risquant alors d'avantage d'être perçu comme de « l'argent froid » dont l'obligation de rembourser est faible <sup>(100)</sup>. Les ressources externes soulèvent aussi chez les dirigeants bénévoles et les gérants salariés et le personnel une « motivation de captation » par leur position.

Au Sénégal, les mutuelles et les coopératives se financent globalement de l'épargne des membres qui permet de financer près de 80 % du crédit <sup>(101)</sup>. Mais, lorsqu'on évolue sur les organisations rurales, l'épargne volontaire devient rare, cela soulève deux problèmes : la capacité à épargner des ruraux et le manque de confiance à leurs organisations souvent fragiles durant les premières années, contrairement aux grands réseaux solides qui évoluent mieux en zone urbaine. Pour financer leur croissance, les acteurs ruraux privilégient les fonds externes moins coûteux, cette démarche pousse ces organisations à toucher plus de membres et, l'équilibre démocratique est en jeu. Il leur est difficile de mettre en place des mécanismes permettant de prendre en compte les évolutions et de maintenir un équilibre économique et social. Cet aspect soulevé se veut de réfléchir sur le rôle de la participation extérieure et ses effets sur la gouvernance des organisations de microfinance rurales.

*Proposition 1 : La participation des investisseurs institutionnels lors de la mise en place des initiatives renforce les ressources financières et contribue à la professionnalisation des pratiques coopératives par le renforcement des mécanismes formels de gouvernance, elle crée un déséquilibre démocratique par le renforcement du pouvoir des gérants de coopératives et mutuelles qui, limite le rôle électif des dirigeants et le rôle participatif des sociétaires.*

### **E. La gouvernance par les mécanismes sociaux (*Proposition 2*)**

Le mode d'organisation des coopératives et mutuelles est original à cause de la spécificité de la propriété du capital diffuse des membres et la répartition des droits de propriété, un membre une voix. Cette originalité possède des avantages dans le contexte villageois, notamment la libre adhésion et de participation, le fonctionnement avec des règles souples et personnalisables. D'ores et déjà, trois dimensions peuvent être relevées : la dimension cognitive et culturelle qui rend les règles internes particulièrement importantes, la dimension réglementaire promue par les pouvoirs publics qui donne droit au statut juridique reconnu et la dimension

---

<sup>99</sup> Jan Pieter Krahn et Reinhard H. Schmidt, 1999, cités par Anaïs Périlleux, *op.cit.*, 2011.

<sup>100</sup> Jean-Michel Servet, « Risque, incertitude et financement de proximité en Afrique : une approche socioéconomique », *Revue Tiers Monde*, mars-janvier 1996, pp. 41-57.

<sup>101</sup> Données BCEAO, 2009.

légale qui confère aux membres une organisation aux frontières reconnues par la communauté, les pouvoirs publics et les intervenants extérieurs.

Philippe Hugon <sup>(102)</sup> soulève l'aspect incontournable de la dimension culturelle. En milieu rural, le cadre juridique et institutionnel est faible, les sanctions sociales sont plus mobilisées dans le cas d'une forte proximité sociale. Dans le cas d'une individualisation des services financiers ruraux, les sanctions sociales peuvent être moins efficaces. Les élus et le personnel, après institutionnalisation et autonomisation, sont tentés de s'approprier la structure, et des dérives peuvent naître au détriment des intérêts des bénéficiaires. Avec une particularité, les coopératives ou mutuelles mises en place avant le projet peuvent être moins exposées à ces problèmes par rapport à celles mises en place avec l'appui du projet puisque le niveau d'appropriation est supposé plus fort. De la prédominance des conventions domestique et civique pour la régulation des activités économiques au départ, ces organisations évoluent vers une convention marchande.

La coopérative diffère de la mutuelle dans le sens où la première est plus liée aux bénéficiaires. Dans le passé, le monde rural a connu un mouvement coopératif avec notamment les systèmes financiers décentralisés de « première génération », la mutuelle est plus utilisée dans la forme moderne « la seconde génération ». Dans leur constitution, les coopératives sont mises en place par des groupements de base souvent féminins et toute intervention peut être considérée comme un appui qui ne doit pas influencer sur l'appropriation et les politiques des organisations. D'autre part, les mutuelles sont perçues comme des banques qui évoluent vers une relation verticale où les gérants détiennent le pouvoir et informent les clients et la participation des bénéficiaires est limitée.

Chaque période de l'histoire de ces institutions de microfinance met en avant un mode de gouvernance adapté à la réalité ; l'implication des investisseurs à ceci de particulier qu'elle risque de transférer le pouvoir entre les mains des dirigeants et du personnel au détriment de la base. En définitive, cette hypothèse pourra nous permettre de faire le lien entre d'une part le contexte d'émergence et la forme institutionnelle en place des organisations de microfinance en milieu rural, le dispositif de gouvernance et les problèmes rencontrés.

*Proposition 2 : La proximité sociale et relationnelle permet aux coopératives et mutuelles rurales de recourir aux normes sociales comme mécanismes auto-renforçant aux activités financières. Dans le cas des*

---

<sup>102</sup> Philippe Hugon, « Les innovations dans les sphères financières informelles et semi formelles en Afrique sub-saharienne », *Monde en développement*, tome 24-94, 1996, pp. 17-28.

*organisations de microfinance rurales, les pratiques formelles des activités des coopératives et mutuelles (ordonnancement public) sont superposées aux normes informelles pour créer des outils socialement acceptables dans un environnement culturel spécifique.*

Les organisations sont confrontées à une société où les rapports sociaux sont inégalitaires et elles reproduisent ces rapports. Les pouvoirs sont mal définis ou posent un problème de pratique. L'information est fortement asymétrique au sein des sociétés ; l'interconnaissance doit permettre de remédier à cette asymétrie d'information. Les relations financières sont fortement encadrées dans les règles et normes sociales et les structures de gouvernance sont encadrées dans les relations de pouvoir des sociétés rurales. Cette proposition doit permettre de rendre compte des difficultés que rencontre les institutions de microfinance rurale à mettre en place des mécanismes permettant une bonne gouvernance.

Dans la relation bilatérale, l'institution déploie un ensemble de mécanismes pour sécuriser les contrats notamment la généralisation des garanties matérielles, le recours à la contrainte judiciaire avant le décaissement des prêts. Dans la pratique, ces mécanismes sont limités par une mauvaise définition des droits de propriété, des coûts élevés pour la surveillance des contrats et par les facteurs sociaux qui influent négativement dans l'application des sanctions. L'interconnaissance, la confiance, la réputation, les règles et les normes sociales encadrent les comportements des acteurs internes. Ces mécanismes remplacent les mécanismes bilatéraux. Les crises constatées sont révélatrices des problèmes de gouvernance que rencontrent les institutions de microfinance rurales : les jeux de pouvoirs contrepouvoirs, les mécanismes de prise de décisions, les asymétries de position, les conflits. Beaucoup de localités couvertes ont un lourd passé d'endettement lié au financement du développement essentiellement externe à la société, et un apport financier externe peut déboucher sur un faible niveau d'appropriation et la difficulté d'utiliser les mécanismes sociaux pour réguler les activités.

## **Conclusion**

La microfinance est à la fois une innovation en ce sens qu'elle émane d'une démarche économique qui défie les logiques de l'économie marchande, et une continuité dans la mesure où pour l'économie rurale, elle veut se substituer au modèle de financement agricole public en faillite. L'interpénétration des logiques de proximité, de professionnalisation, d'impact économique et social au sein des organisations de microfinance, rend ces objets particulièrement complexes. Elle met en action des parties prenantes qui ont des démarches différentes et, souvent complémentaires ; leur gouvernance est envisagée sous la forme d'une dynamique.

## CHAPITRE 3

### D'UNE APPROCHE INSTITUTIONNELLE ORTHODOXE DE LA GOUVERNANCE

#### À UNE APPROCHE HÉTÉRODOXE

L'économie institutionnelle est composée de deux branches complémentaires : l'une s'intéresse à l'environnement institutionnel (règles politiques, sociales et juridiques qui sont le support de la production, de l'échange et de la distribution) et l'autre a pour objet d'élucider les arrangements institutionnels, une manière dont les individus se coordonnent lorsqu'ils produisent et échangent <sup>(1)</sup>. L'économie néo-institutionnelle cherche schématiquement à répondre à trois questions : quelles sont les différentes formes de coordination existantes entre les agents ? Quelle est l'efficacité de ces formes de coordination et de leur rôle redistributif ? Quels sont les facteurs d'apparition et d'évolution des différentes formes de coordination ? <sup>(2)</sup>.

Une autre distinction en institutionnalisme se retrouve dans les travaux de Peter Hall et Rosemary C. R. Taylor <sup>(3)</sup>, puis repris par Bruno Théret <sup>(4)</sup> : l'institutionnalisme du choix rationnel qui s'appuie sur la théorie de l'agence et la théorie des coûts de transaction et qui constitue l'approche orthodoxe, l'institutionnalisme sociologique qui s'appuie sur l'économie des conventions et l'institutionnalisme historique qui s'appuie sur la théorie de régulation. P. Hall et R. Taylor affirment que les théoriciens de l'institutionnalisme rationnel insistent sur l'importance des droits de propriétés, des rentes et des coûts de transaction pour le développement et le fonctionnement des organisations : les institutions influent sur les comportements des agents, elles permettent de réduire les coûts de transaction et de résoudre les problèmes d'action collective. Ils affirment que dans l'institutionnalisme sociologique ou des organisations, une nouvelle pratique est envisagée lorsqu'elle permet de renforcer la légitimité sociale ou celle des adhérents : la définition des institutions intègre plus largement les règles, les normes, les symboles

---

<sup>1</sup> Anne Lhomme, « Référentiels socio-économiques et éléments d'analyse des changements institutionnels du secteur agricole », fiche de lecture n°8, IRAM, août, 2004.

<sup>2</sup> Mustapha K Nablî et Jeffrey B Nugent, *The New Institutional economics and Development: Theory and Applications to Tunisia*, Amsterdam, Elsevier Science, 1989.

<sup>3</sup> Peter A. Hall et Rosemary C. R. Taylor, « Political science and the three new institutionalisms », *Political Studies*, décembre 1996 ; traduction française, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n°3-4, juin-août 1997, pp. 469-495.

<sup>4</sup> Bruno Théret, « Institutions et institutionnalismes vers une convergence des conceptions de l'institution », Michèle Tallard, Bruno Théret et Didier Uri (dir.), *Innovations institutionnelles et territoires*, Paris, L'Harmattan, 2000.

et les schémas cognitifs. Par rapport à l'institutionnalisme historique, ils affirment que les règles et les politiques sont la source des contraintes institutionnelles qui infléchissent les stratégies et les décisions des acteurs. Les institutionnalismes historique et sociologique se regroupent sous un ensemble d'approche dite hétérodoxe.

La branche la plus orthodoxe s'intéresse à la manière dont les individus se coordonnent lorsqu'ils produisent ou échangent : elle peut être qualifiée de vision utilitariste ou rationnelle. Elle cherche à choisir les institutions en fonction de leur efficacité en mettant un accent sur la rationalité procédurale des agents et un environnement incertain. Le choix d'une institution efficace serait synonyme d'atteinte de l'optimum ; dans un univers incertain, l'optimum est difficilement accessible. Son application dans le cadre de la microfinance ne manque pas de soulever des interrogations puisque la microfinance n'est ni une coordination marchande, ni une coordination non marchande, ni une somme de contrats individuels : c'est à la fois la somme de tous ces éléments et des dynamiques d'action collective.

L'approche la plus hétérodoxe privilégie une transversalité sur des domaines aussi variés que l'économie, la gestion et la sociologie. Sa force se situe dans la pluralité des dimensions des institutions : sociale, économique, politique et historique. La distinction de l'institutionnalisme rationnel, sociologique et historique n'enlève rien au fait de reconnaître des complémentarités et des différences. Les institutions de microfinance rurales mobilisent une multitude de normes et de règles de fonctionnement. Par exemple, pour comprendre les types de conflits que rencontrent ces institutions, il faut évaluer les règles et normes sociales. Les mécanismes de coordination en jeu évoluent avec les relations entre les acteurs, et suivant les principales étapes d'existence de ces organisations.

Au départ, il était question pour nous d'observer tout simplement l'efficacité des modes de gouvernance des organisations rurales et la lier à leur échec ou leur réussite. Au fil de nos recherches, on se rend compte de l'aspect dynamique de cette question de gouvernance : les problèmes soulevés à la mise en place des initiatives ne sont pas les mêmes que ceux lorsque celles-ci entament la phase d'institutionnalisation ou lorsque cette phase est terminée et que les acteurs ont entre leur main une organisation reconnue qui a connu une croissance importante. Donc, nous avons fait le choix d'un positionnement théorique sur l'approche hétérodoxe, mais la plupart des travaux sur la gouvernance au niveau décentralisé que nous utilisons, se sont appuyés essentiellement sur l'approche orthodoxe. En mettant en parallèle conjointement l'institutionnalisme historique et l'institutionnalisme sociologique, nous voulons combiner la genèse des règles formelles et leur confrontation avec les institutions informelles dans l'espace

villageois. Les nouveaux cadres définis à travers ces institutions formelles et informelles permettent finalement d'établir des espaces de dialogue et de compromis entre les parties prenantes aux organisations.

## **6. Les apports de l'économie néo-institutionnelle orthodoxe sur la gouvernance : la théorie des coûts de transaction et la théorie de l'agence en question**

Les organisations sont caractérisées par diverses formes de propriété et de contrôle découlant notamment de leur statut juridique et que, de ce fait, leur efficacité est fonction du mode de gouvernance choisi dans un environnement donné. L'une des clefs de réussite est alors la capacité qu'a l'organisation de minimiser ses coûts de transaction, notion large, incluant les divers coûts de négociation, de motivation et de contrôle <sup>(5)</sup>. La diversité des parties prenantes dans les organisations de microfinance génère des problèmes d'agence, notamment la relation entre les propriétaires et les dirigeants, la relation entre les apporteurs de fonds et les dirigeants, la relation entre l'institution et les emprunteurs, entre celle-ci et les épargnants, la relation entre les agents de crédits et les dirigeants. L'organisation est alors considérée comme nœud de contrat au sens de Michael Jensen et William Meckling <sup>(6)</sup>, et son efficacité est liée à sa capacité de réduire les problèmes d'agence et d'anticiper et de résoudre les conflits.

L'approche néo-institutionnelle orthodoxe offre un cadre d'analyse statique qui étudie l'évolution interne de l'organisation et la considère comme une forme de coordination à la fois marchande et non marchande. La théorie des coûts de transaction et la théorie de l'agence sont largement utilisées. La théorie des coûts de transaction est une branche de la nouvelle économie institutionnelle ; c'est une théorie contractuelle qui prend en compte les institutions. L'approche contractuelle met au cœur de l'analyse l'information et les coûts de transaction qui découle des relations contractuelles.

### **A. L'économie des coûts de transaction**

Pour O. Williamson, l'économie des coûts de transaction possède des caractéristiques inter-temporelles permettant de choisir des modes de gouvernance qui sont des instruments permettant l'adaptation à des circonstances changeantes pour réduire les coûts de transaction <sup>(7)</sup>. Le choix d'une structure de gouvernance adéquate doit conduire à une minimisation des coûts de

---

<sup>5</sup> Oliver E. Williamson, *Les institutions de l'économie*, Paris, InterEditions, 1994.

<sup>6</sup> Michael C. Jensen et William H. Meckling, « Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure », *Journal of Financial Economics*, vol. 3, octobre 1976, pp. 305-360.

<sup>7</sup> Michel Ghertman, « Une théorie dynamique des modes de gouvernance », Patrick Joffre, *Théorie des coûts de transaction : regard et analyse du management stratégique*, Paris, Vuibert, 2001.

transaction et associé à des incitations positives. La théorie des coûts de transaction permet une analyse conjointe entre l'effet caractéristiques des transactions et celui du contexte institutionnel sur les choix de gouvernance <sup>(8)</sup>. Au sens de l'économie des coûts de transaction, les structures de gouvernance sont des arrangements institutionnels qui encadrent et complètent les transactions, c'est-à-dire un ensemble de dispositions réglementaires et privées permettant de stabiliser les relations contractuelles et éviter les frictions <sup>(9)</sup>.

Les contrats sont incomplets puisqu'ils ne peuvent pas prévoir tous les événements pouvant survenir. « Cette incomplétude des contrats et l'existence des coûts de transaction sont liés aux choix organisationnels et s'expliquent par des hypothèses de rationalité limitée des agents à la transaction, des incertitudes et d'opportunisme. La théorie des coûts de transaction s'intègre dans l'économie des organisations en ce sens qu'elle considère l'organisation comme une entité économique et sociale et s'intéresse à ce qui se passe en interne et entre celle-ci et son environnement. Les organisations permettent d'obtenir une adaptation coopérative » <sup>(10)</sup>. Dans le cadre d'une relation financière, la fréquence des transactions renforce ou diminue la confiance. Une transaction caractérisée par une forte incertitude génère des coûts de transaction importants et des difficultés dans la gouvernance.

L'économie des coûts de transaction postule sur l'existence de coûts de transaction dans les relations entre un emprunteur et un prêteur. Dans le cas des institutions coopératives et mutualistes les coûts de transaction (CT) sont composés des frais directs (FD) (les commissions et le taux d'intérêt), les frais financiers d'adhésion (FF), les frais de transport lorsque surtout la distance est importante (FT), les frais de documentation (FD), le temps consacré aux démarches (T), les frais de courtoisie ou pot de vin (FC), et le coût d'opportunité (CO) représenté par l'utilisation des ressources mobilisées avant de pouvoir bénéficier de prêt. Le coût que supporte un emprunteur est :

$$CT = FD + FF + FT + FD + T + CO$$

En microfinance, l'emprunteur éprouve des difficultés à évaluer la qualité des services. Les coûts d'information et de transaction sont élevés et le prêteur peut en profiter. La contrainte de non-distribution des profits de l'économie sociale inspire confiance, d'autant que les dirigeants des organisations sans but lucratif ne retirent aucun bénéfice de services de mauvaise qualité. Toutefois, les dirigeants peuvent poursuivre d'autres objectifs qui ne correspondent pas

---

<sup>8</sup> Michel Ghertman, *ibidem*, 2001.

<sup>9</sup> Oliver Williamson, *The Mechanisms of Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

<sup>10</sup> Oliver Williamson, *ibidem*, 1996.

forcément aux intérêts des bénéficiaires. Cette explication en termes d'asymétrie d'information réduit la confiance à un risque calculé. Or, pour certains, cette dernière ne peut être mesurée et exprimée seulement en termes de probabilité et d'utilité.

Selon la perspective de l'approche stratégique de la théorie des coûts de transaction, le choix d'une structure appropriée dépend de la minimisation de ces coûts par rapport aux autres modes de financement notamment les prêts individuels et le secteur bancaire. Le marché permet de coordonner les activités économiques de manière décentralisée via le système des prix. Les identités des membres ne sont pas importantes. Le marché est un mode de coordination qui intègre des incitations fortes. La firme permet à travers la hiérarchie de coordonner l'ensemble des activités économiques de l'entrepreneur de manière centralisée. L'intensité des incitations diminue lorsque l'on va de la forme de gouvernance marché vers les formes hybrides puis vers la hiérarchie. C'est l'inverse pour le contrôle ; plus l'organisation est importante, plus les coûts bureaucratiques seront élevés <sup>(11)</sup>. La firme et le marché sont deux modes de coordination alternatifs sous certaines hypothèses et la forme hybride est transversale. Au lieu de procéder aux choix alternatifs des modes de gouvernance, les prêteurs peuvent passer par les liens sociaux pour réduire considérablement ses coûts et lorsque les services sont octroyés plusieurs fois dans la durée, les coûts peuvent être réduits.

En outre, les propositions de la théorie des coûts de transaction incorporent une dimension institutionnelle dans l'analyse des déterminants des choix contractuels et mettent en avant la manière dont les institutions contraignent les choix des agents (la capacité des institutions à contraindre les choix des agents en passant par les normes sociales partagées par la communauté et les règles formelles définies par l'Etat), et l'aptitude des agents économiques à s'adapter à ces contraintes <sup>(12)</sup>. Les institutions sont comprises au sens de D. North comme étant des règles du jeu et les organisations comme des acteurs capables de s'adapter et de faire évoluer les règles et la dimension historique est importante chez lui.

Les institutions sont des contraintes créées par l'homme pour structurer les interactions politiques, économiques et sociales <sup>(13)</sup>. Leur rôle est de fournir aux agents un ensemble de règles de coordination de base qui leur évitent de démarrer chaque relation d'échanges ex nihilo. Elles permettent de réduire les coûts de mise au point des contrats, les relations contractuelles, les

---

<sup>11</sup> Michel Ghertman, « Oliver Williamson et la théorie des coûts de transaction », *Revue française de gestion*, n°142, 2003, pp. 43-63.

<sup>12</sup> Stéphane Saussier et Anne Yvrande-Billon, *Économie des coûts de transaction*, Paris, La Découverte, 2007.

<sup>13</sup> Douglass C. North, "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, 5, 1991, pp. 97-112.

réductions des risques, la stabilisation des relations. D. North avance que la nécessité de contraindre les interactions humaines découle de la rationalité limitée, l'incomplétude de l'information sur les partenaires et leur environnement <sup>(14)</sup>. La qualité des institutions peut renforcer ou réduire les incertitudes. Si l'environnement institutionnel limite le champ des structures de gouvernance possibles et interdit aux agents de choisir le mode de gouvernance pourtant le plus approprié aux caractéristiques de leurs transactions, on peut prédire que ceux-ci chercheront à s'adapter aux contraintes de deux façons. Le premier moyen de contourner les contraintes est de développer des mécanismes de coordination informels se substituant aux arrangements formels interdits par la réglementation et le deuxième moyen consiste à modifier les caractéristiques des transactions <sup>(15)</sup>. Par exemple, dans le contexte d'une forte proximité, lorsqu'un emprunteur ne respecte pas une échéance, la médiation sociale précède la procédure judiciaire qui est activée en dernier ressort.

Les institutions mutualistes, dans leur conception première, entrent dans le cadre de la forme hybride. Un glissement vers la hiérarchie peut se produire lorsque la structure et l'exercice du pouvoir sont concentrés entre les mains des intervenants extérieurs ou d'un collège d'élus et du personnel. Les spécificités de l'hybridation des modes de gouvernance dans le cas des institutions mutualistes sont la mise en commun des ressources, le recours à la contractualisation avec, en amont, les bénéficiaires qui interviennent dans le processus de prise de décision, la perte d'autonomie et les mécanismes de coordination interne et de résolution des conflits. Les organisations mises en place dans le cadre d'un projet suivent une procédure naturelle d'évolution qui se veut à la fin de la phase projet autonomes et pérennes. Elles sont susceptibles de faire évoluer le positionnement des acteurs. La démarche veut que ces structures cherchent à étendre leurs activités, ce qui fait évoluer les normes de gouvernance, surtout lorsque le cadre institutionnel subit des changements et lorsque les organisations intègrent des zones aux caractéristiques socio-économiques différentes. Les institutions sont un ensemble de relations instables et évolutives. En définitive, la théorie des coûts de transaction permet de comprendre la diversité des arrangements institutionnels autour des organisations de microfinance, et la limite est qu'elle renseigne peu sur l'émergence et l'évolution des règles internes et externes et leur co-construction.

---

<sup>14</sup> Douglass C. North, *ibidem*, 1991.

<sup>15</sup> Michel Ghertman, *op.cit.*, 2001.

## B. La théorie de l'agence sur les coûts et les conflits d'agence

Une relation d'agence est un contrat par lequel une ou plusieurs personnes (le principal) engage une autre personne (l'agent) afin d'agir en son nom et qui implique la délégation d'un droit de décision (autorité) à l'agent. La théorie de l'agence met en exergue alors une opposition entre deux agents : les propriétaires et apporteurs de capitaux (actionnaires) et les dirigeants, la séparation de la propriété et la prise de décision. Dans le cas des sociétés anonymes, cette distinction est nettement perceptible mais dans les coopératives, les sociétaires sont propriétaires et clients et les dirigeants sont également sociétaires. Les statuts multiples des sociétaires confèrent aux coopératives une multitude d'objectifs de rentabilité, de satisfaction des besoins des clients et de qualité des services. La multiplication des parties prenantes et les caractéristiques des coopératives permettent de reproduire les relations d'agence ou oppositions principal/agent.

La théorie de l'agence a ouvert deux angles d'attaques sur le système de gouvernance : l'une qui s'appuie sur la théorie contractuelle de la firme de Michael Jensen et William Meckling<sup>(16)</sup>, qui considère deux relations d'agence : la relation entre les dirigeants et les actionnaires et la relation entre la firme et les créanciers. Le rôle du système de gouvernance consiste à sécuriser la rentabilité de l'investissement financier et à réduire les coûts d'agence nés des conflits entre dirigeants et actionnaires<sup>(17)</sup>. La théorie de l'agence envisage les formes organisationnelles comme modes de résolution des conflits. Dans son application à la microfinance, le second angle d'attaque considère que pour pouvoir évaluer la firme, il est nécessaire de définir ce qu'elle recouvre en tant qu'entité, notamment en y incluant l'ensemble des parties prenantes s'appropriant une partie de la rente.

Pour la théorie de l'agence toute situation qui demande un effort coopératif entre deux ou plusieurs personnes génère des coûts d'agence. Dans le cas des institutions coopératives et mutualistes, les sociétaires et l'institution supportent mutuellement ces coûts. Selon l'approche de Michael Jensen et William Meckling<sup>(18)</sup>, trois types de coûts d'agence (CA) peuvent être distingués : le premier type de coûts comprend les coûts de surveillance (CS) supportés par le principal pour limiter le comportement opportuniste de l'agent et les coûts d'incitation (CI) (systèmes d'intéressement) engagés par le principal pour orienter le comportement de l'agent. Le second englobe les coûts d'obligation ou coûts d'engagement (CE) que l'agent peut avoir lui-

---

<sup>16</sup> Michael C. Jensen et William H. Meckling, « Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure », *Journal of Financial Economics*, vol. 3, octobre 1976, pp. 305-360.

<sup>17</sup> Andrei Scheifer et Robert W. Vishny, « The limits of arbitrage », *Journal of Finance* n°52, 1997, pp. 35-55.

<sup>18</sup> Michael C. Jensen et William H. Meckling, *op.cit.*, 1976.

même encouru pour mettre le principal en confiance (coût de motivation). Le troisième type de coût est un coût d'opportunité (CO), dénommé « perte résiduelle », qui s'assimile à la perte d'utilité subie par le principal par suite d'une divergence d'intérêt avec l'agent. Nous pouvons y ajouter un quatrième type de coût dans le cas des coopératives, notamment le coût de coordination (CC).

$$CA = CS + CI + CE + CO + CC$$

La gouvernance met en place des mécanismes d'incitation pour éviter toute déviation des dirigeants. Dans le cas des coopératives et mutuelles, c'est le principe du fonctionnement démocratique (un membre-une voix) et la surveillance des dirigeants par les membres. Bien sûr, le rôle de toute structure de gouvernance est de chercher à minimiser ses coûts d'agence et de créer les systèmes d'incitation adéquate pour faire participer toutes les parties prenantes.

Quatre principaux conflits sont relevés au sein des coopératives. Un premier type de conflits provient dans la relation entre membres emprunteurs nets et membres épargnants nets. Les premiers poussent les coopératives à adopter des politiques plus risquées pour leur viabilité financière telles qu'une pression à la baisse des taux d'intérêt <sup>(19)</sup> et les seconds ont une vision de long terme car ils sont plus attentifs aux degrés de solvabilité et de liquidité dont dépend leur épargne. La situation est sans doute optimale lorsque s'établit un équilibre entre ces deux catégories <sup>(20)</sup>. Le deuxième type de conflit provient de la relation entre le principal et l'agent, c'est-à-dire entre les membres propriétaires et les techniciens managers. Les coopératives ont un sociétariat diffus et un mode de fonctionnement démocratique par la règle un sociétaire – une voix. Lorsque les sociétaires sont nombreux, un sociétaire peut penser que son action n'aura pas d'impact sur le résultat général et peut favoriser les comportements de « passager clandestin. »

Un troisième conflit surgit entre les élus et les sociétaires. Les objectifs des élus peuvent différer de ceux de l'ensemble des sociétaires. Ils peuvent s'accaparer l'ensemble des pouvoirs. Là aussi c'est un problème concret qu'on peut rencontrer dans les sociétés rurales à cause du système des pouvoirs locaux et des inégalités dans la société. La relation d'agence entre les membres et les dirigeants peut entraîner deux types de comportements opportunistes des dirigeants. Premièrement, ils peuvent orienter les dépenses en fonction de leurs préférences ; la théorie des « *expense preferences* » ; les comportements des « *expense preferences* » des dirigeants signifient une orientation des stratégies pour maintenir leur position. Deuxièmement, ils peuvent

---

<sup>19</sup> Robert Peck Christen et Douglas Pearce, *Microfinance agricole : gérer les risques et concevoir des produits adaptés. Les caractéristiques d'un modèle émergent*, Etude spéciale, n°11, CGAP, août 2005.

<sup>20</sup> Branch et Baker, 1998, cités par Anaïs Périlleux, « La gouvernance des coopératives d'épargne et de crédit : un enjeu de taille », Bruxelles, *Reflets et Perspectives*, vol. XLVIII, 2009, pp. 51-60.

gérer la société en vue de s'assurer une place sur le long terme ; la théorie de l'enracinement des dirigeants. Le conflit d'agence entre les membres et les élus se manifeste par un comportement opportuniste des élus qui peuvent servir leurs intérêts personnels (ou ceux de certains membres) plutôt que ceux de l'ensemble du sociétariat <sup>(21)</sup>. Le quatrième type de conflit peut survenir entre les bénévoles et les salariés. Ce type de conflit est courant au sein des organisations appartenant au secteur de l'économie sociale. Dans leur phase de démarrage, afin de limiter leurs coûts, les coopératives s'appuient souvent sur des membres bénévoles qui considèrent leur travail comme un accomplissement personnel au sein d'un projet commun qui fait sens pour la collectivité <sup>(22)</sup>.

Les conflits qui opposent la coopérative et ses sociétaires ou les sociétaires eux-mêmes, posent avant tout une incertitude inter-temporelle. La gestion de l'incertitude est difficile sur les activités financières : le prêteur ne peut pas savoir si l'emprunteur va déployer les efforts nécessaires pour rembourser, et ce dernier est aussi incertain de la réussite de son projet. Cette situation rend difficile la sélection des clients. Dès lors, l'emprunteur doit épargner une certaine somme et suivant une certaine durée avant de pouvoir bénéficier d'un prêt ; le risque d'anti-sélection peut être moindre dans ce cas. Cependant, il y a aussi une incertitude comportementale puisque l'emprunteur peut masquer volontairement des informations le concernant et le risque de défaut existe bel et bien. Pour le cas des systèmes qui mettent en avant l'épargne, le fait d'épargner durant une certaine période sert à collecter des informations sur l'emprunteur, donc, ici l'agent. Comme mécanisme de règlement des conflits, les coopératives passent par les normes sociales qui sont comprises ici comme des contraintes aux actions des acteurs. Dans l'optique de la théorie de l'agence, les normes sociales doivent permettre de réduire les coûts, elles sont supposées évoluées lorsqu'elles génèrent des coûts insupportables et leur processus d'évolution n'est pas étudié.

Les membres sont doublement investis par leur statut de détenteur de l'organisation en question et d'usagers. Cette vision a plusieurs implications fortes : l'organisation est perçue comme une fiction légale, n'ayant pas d'existence propre et donc de réelles frontières. Elle a pour principal objectif de minimiser les coûts d'agence liés à l'asymétrie d'information. Le contexte d'interconnaissance peut contribuer à réduire les conflits d'intérêt dans le cas d'une initiative autogérée, à réduire les asymétries d'information. En fait, dans ces organisations, le risque se situe du côté de l'emprunteur puisque celui-ci doit constituer une épargne avant de pouvoir bénéficier

---

<sup>21</sup> Rachel Rock, Maria Otero et Sonia Saltzman, *op.cit.*, 1998.

<sup>22</sup> Anaïs Périlleux, *op.cit.*, 2009.

d'un prêt mais aussi du côté du prêteur de pouvoir fructifier l'argent qu'on lui a confié. « Le risque est inhérent à toute relation financière, quel que soit son degré de formalité ou d'informalité. Pour un débiteur potentiel, connaître un refus d'obtention d'un prêt, pour un créancier, être dans l'impossibilité de se voir restituer un dépôt, rembourser un prêt ou respecter les échéances de celui-ci sont autant de facteurs critiques. » <sup>(23)</sup>

Dans le cas d'un grand nombre de petits emprunteurs, leur surveillance est difficile et certains peuvent décider de cacher volontairement leurs caractéristiques. En dehors de sa volonté, le remboursement de l'emprunteur dépend de la réussite de son projet et de sa capacité à mobiliser d'autres fonds pour faire face à une échéance lorsque son projet échoue. Douglass Pearce et Robert Christen <sup>(24)</sup> proposent que les prêts ruraux soient liés aux revenus des ménages ruraux et non pas aux seules activités visées. L'emprunteur peut également décider de diversifier ses investissements avec le même prêt consenti pour un projet donné afin de réduire le risque. Lorsqu'on se situe dans un système où les sanctions sont quasi inexistantes, le risque moral est important. Lorsqu'il n'est pas possible d'évaluer la probabilité de défaillance associée aux demandes de crédit des emprunteurs potentiels, la banque risque, en augmentant ses taux réels, de sélectionner les projets les plus risqués (anti-sélection) ou bien d'inciter les emprunteurs, après l'obtention de leur prêt, à choisir des projets plus hasardeux pour accroître leur gain en cas de réussite (aléa moral). L'anti-sélection témoigne par conséquent de la difficulté des prêteurs à discerner les meilleurs projets <sup>(25)</sup>. Dans le contexte d'un sociétariat diffus, la théorie de l'agence préconise une centralisation du processus de prise de décision pour réduire les conflits ; cela pose, dans les coopératives un problème de démocratie. En définitive, la théorie de l'agence est mieux adaptée sur les sociétés où il y a peu de d'actionnaires : les sociétés anonymes ou les institutions de microfinance privées.

Les théories des coûts de transaction et de l'agence permettent de comprendre la gouvernance mais elles offrent un cadre statique (statique comparative) qui est peu pertinent pour étudier les transformations. Alors que la gouvernance en microfinance appelle à dépasser un cadre théorique statique qu'offre l'approche institutionnelle orthodoxe et à évoluer vers un cadre théorique plus dynamique et hétérodoxe surtout lorsqu'on se situe en milieu rural où les relations économiques ne sont pas seulement régies par la seule logique marchande.

---

<sup>23</sup> Jean-Michel Servet, *op.cit.*, 1996.

<sup>24</sup> Robert Peck Christen et Douglas Pearce, *op.cit.*, 2005.

<sup>25</sup> Mondher Chérif, « Asymétrie d'information et financement des PME innovantes par le capital-risque », *Revue d'économie financière*, n°54, 1999, pp. 163-178.

## 2. L'économie institutionnelle hétérodoxe à propos de la microfinance

Robert Boyer <sup>(26)</sup> a relevé deux limites sur cette approche orthodoxe en prenant comme exemple l'évolution du programme de recherche de D. North : d'une part, il insiste sur le relâchement progressif de l'hypothèse de la sélection des institutions en fonction de leur efficacité, au profit d'une approche qui souligne le rôle des institutions dans les transactions, au sens où elles définissent les positions et les relations entre les agents, livrant tout à la fois un système d'incitations et de contraintes ; d'autre part, il souligne des mécanismes de réduction de l'incertitude et son interprétation fondamentalement fonctionnaliste des institutions, ce qui conduit à confondre origine et fonction, émergence et évolution. Les théories institutionnalistes orthodoxes ont concentré leurs recherches sur la justification de l'existence d'institutions comme alternatives au marché et n'ont que peu exploré leurs mécanismes d'évolution <sup>(27)</sup>.

### A. La théorie de la régulation permet une approche historique

Les modes de régulation entre les institutions varient dans le temps et dans l'espace et les évolutions historiques influencent leurs trajectoires. R. Boyer définit le mode de régulation comme « tout ensemble de procédures et de comportements individuels et collectifs qui a la propriété : de reproduire les rapports sociaux fondamentaux à travers la conjonction de formes institutionnelles historiquement déterminées, de soutenir et de piloter le régime d'accumulation en vigueur, d'assurer la compatibilité dynamique d'un ensemble de décisions décentralisées, sans que ce soit nécessaire l'intériorisation par les acteurs économiques des principes d'ajustement de l'ensemble du système » <sup>(28)</sup>. De cette définition découle une particularité : les institutions sont constitutives de liens sociaux et économiques susceptibles d'évoluer dans le temps. Donc, la théorie de régulation cherche à montrer la compatibilité des institutions en jeu.

Au sens de la théorie de la régulation, la microfinance n'est pas seulement une approche qui se limiterait aux aspects purement législatifs et réglementaires, malgré leur importance, au cas contraire, elle s'intéresse à l'essentiel des éléments relevant de l'initiative privée des populations bénéficiaires et de l'ensemble des investisseurs institutionnels autre que l'Etat. En ce sens, et par souci de clarté, il paraît logique de reprendre les pratiques de gouvernance comme l'un des aspects de la régulation du secteur dès lors que celles-ci sont influencées à la fois par des

---

<sup>26</sup> Robert Boyer, *À quelles conditions les réformes institutionnelles réussissent-elles ?*, Paris, CEPREMAP-ENS, CNRS, EHESS, 2004.

<sup>27</sup> Robert Boyer, *ibidem*, 2004.

<sup>28</sup> Robert Boyer, *ibidem*, 2004.

obligations légales et par des normes considérées historiquement comme légitimes pour un secteur, en l'occurrence celui de la microfinance <sup>(29)</sup>.

L'idée d'une dynamique qui découle d'une succession de conflits et de négociation des acteurs qui sont en interaction est caractéristique des organisations de microfinance. La théorie de la régulation conduit à s'interroger sur la viabilité d'une telle combinatoire d'institutions. Elle ambitionne d'éclairer la transformation d'un mode de régulation à une autre : premièrement, les modes de régulation supposent des formalisations suffisamment générales, en second lieu, il est plus aisé de cerner les processus complexes de sortie de crise grâce à une analyse historique des épisodes précédents. Les institutions découlent de conflits et de compromis, l'impact d'une même organisation peut être favorable ou défavorable selon sa compatibilité avec d'autres modes de coordination.

La théorie de la régulation préconise plusieurs sources de changement institutionnel, notamment l'hybridation <sup>(30)</sup>. R. Boyer définit ce terme comme étant le processus largement naturel à travers lequel les tentatives d'imitation et d'implantation d'une institution ayant fait les preuves de son effectivité dans un autre espace débouchent sur une configuration originale. La diffusion d'une institution ne se fait quasiment jamais sur le modèle de l'imitation pure, mais de l'altération plus ou moins conséquente. Contrairement à l'intuition d'un effondrement complet de l'ordre antérieur, il ressort que les réseaux politiques et économiques se redéployent sans être complètement détruits <sup>(31)</sup> mais en intégrant de nouvelles règles par rapport au contexte et les évolutions observées.

---

<sup>29</sup> Marc Labie, « Microfinance et gouvernance : réflexions pour une régulation articulée entre secteurs public et privé », *Mondes en développement*, n°138, 2007, pp. 93-102.

<sup>30</sup> Robert Boyer, *op.cit.*, 2004.

<sup>31</sup> Stark, 1997 et Stark et Bruszt, 1998, cité par Robert Boyer, *ibidem*, 2004.

**Tableau 4** : Le rôle de l'hybridation et la superposition sur le changement institutionnel des organisations de microfinance rurales

	Mécanismes	Nature du changement	Pertinence
Hybridation	Confrontation entre l'introduction d'une institution "importée" et des contraintes véhiculées par la configuration domestique.	Processus d'essais et d'erreurs pouvant aboutir à une configuration originale, mais le plus souvent à l'échec de l'imitation pure.	Un mécanisme particulier qui joue sur l'hétérogénéité de l'espace institutionnel.
Superposition	Superposition de nouveaux arrangements plutôt que destruction des anciens au sein d'un même champ. Bricolage.	Recombinaison de l'ancien et du neuf et obtention d'une configuration originale.	Les propriétés d'une institution tiennent à son insertion dans un « système. » Rôle de l'hétérogénéité et du temps long.

Source : Robert Boyer, 2004.

« Toute innovation institutionnelle est l'amorce d'un processus d'essais et d'erreurs, de sorte que la copie conforme d'une institution étrangère est rarement le point d'équilibre auquel aboutit ce processus plus vraisemblablement, il importe donc de penser les termes d'hybridation, au sens où se combinent le neuf et l'ancien, l'autochtone et le cosmopolite, le social et l'économique. »<sup>(32)</sup> L'hybridation dans les institutions de microfinance réside sur « l'importation » de modèles qui ont connu une réussite et des contraintes véhiculées par la configuration domestique, l'origine des ressources interne et externe, les mécanismes formels de gouvernance articulés sur les mécanismes informels et comportementaux. Les modèles importés s'adaptent parfois bien dans un contexte différent avec des résultats probants. La conclusion unanime c'est dans beaucoup de cas, un processus d'imitation totale aboutit souvent à un échec.

## **B. Les conventions au sein des organisations de microfinance**

La théorie des conventions affirme que la présence de convention transforme les relations entre les gens : « De manière condensée, on dira que la convention est une médiation sociale qui s'interpose entre les acteurs privés la force de son évidence, elle introduit un élément nouveau de nature collective ou sociale qui échappe à la pure logique de la rationalité stratégique. »<sup>(33)</sup> La théorie néoclassique fait l'hypothèse que l'agent économique est rationnel et

<sup>32</sup> François Doligez, *Institutionnalisation des réseaux d'épargne et de crédit : une construction sociale à concevoir : étude de cas en Guinée et au Bénin*, Paris, Les éditions du groupe Initiatives, Traverses 3, 1999.

<sup>33</sup> André Orléan (et alii, dir.), *Analyse économique des conventions*, deuxième édition, Paris, PUF, 2004.

que le marché est le meilleur mode de coordination, elle exclue tout engagement entre les individus. La théorie des conventions cherche au contraire à dépasser certaines incomplétudes de l'approche néo-classique et donne aux individus la possibilité de trouver une solution sur les situations d'incertitude. Les conventions permettent d'engendrer, dans le cours de la situation, des attentes réciproques sur les comportements et les compétences des autres <sup>(34)</sup>. Luc Boltanski et Laurent Thévenot <sup>(35)</sup> ont distingué diverses conventions (d'inspiration, domestique, de l'opinion, marchande, industrielle et civique) comprises séparément et prises souvent dans un ensemble.

P. Hugon propose trois axes de réflexion autour des institutions financières informelles et semi-formelles notamment l'intégration de la confiance et la coutume (domestique), la prise en compte de la territorialité des systèmes financiers (civique) : « La représentation d'un espace financier homogène et isotrope, conduisant à un marché financier concurrentiel dès lors que disparaissent les distorsions politiques, doit enfin céder la place à celle d'un espace financier hétérogène et anisotrope où coexistent des hiérarchies, des disparités, des polarisations » <sup>(36)</sup> et la décentralisation du système financier articulant le local et le global. « Les acteurs sociaux ont intégré, un ensemble de conventions qui leur permettent d'agir de façon pertinente par rapport à un contexte social donné. Le concept de convention recouvre l'ensemble des normes, règles et objets symboliques (systèmes de sens) qui apparaissent comme donné à l'acteur et qui régulent les interactions sociales. » <sup>(37)</sup>

---

<sup>34</sup> Robert Salais, 2004, cité par André Orléans (*et alii*, dir.), *op.cit.*, 2004.

<sup>35</sup> Luc Boltanski et Laurent Thévenot, *De la justification : Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

<sup>36</sup> Philippe Hugon, « Les innovations dans les sphères financières informelles et semi formelles en Afrique sub-saharienne, *Mondes en développement*, tome 24-94, 1996, pp. 17-28.

<sup>37</sup> Bernard Enjolras, « Formes institutionnelles, rationalité axiologique et conventions », *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2004, pp. 597-617.

**Tableau 5** : Les différentes conventions au sein des organisations de microfinance

Typologie des conventions	Description
Convention domestique	Les échanges sont basés sur la notoriété, la confiance, la réputation, l'autorité et la fidélité au précédent, à la coutume et à la tradition. En d'autres termes, cette coordination repose sur la relation personnelle de voisinage, de connaissance mutuelle et d'estime existant entre les acteurs.
Convention civique	Repose sur la primauté de la solidarité collective sur l'intérêt individuel. Dans ce type de coordination, les acteurs sont animés par un objectif commun.
Convention marchande	Caractérisée par les rapports de concurrence des acteurs entre les différents marchés ; le prix, l'efficacité économique et la rentabilité sont les seules références. Ce mode de coordination se caractérise par sa grande flexibilité et son anonymat.
Convention d'effort	C'est le niveau d'effort largement admis par les acteurs, nécessaire pour assurer le bon fonctionnement des organisations <sup>(38)</sup> .

« Appréhender les organisations de microfinance comme le fruit d'un équilibre de règles (externes et internes) de différentes origines, d'une conjugaison de conventions est un facteur clé pour comprendre l'instabilité de ce secteur et tenter d'identifier les voies de la stabilisation permettant la croissance » <sup>(39)</sup> : cet équilibre de règles est amené à connaître des changements et à évoluer au fil du temps selon le contexte institutionnel. La théorie *standard* s'est construite sur le strict cloisonnement des deux questions de la rationalité et de la coordination qui ont été axiomatisées séparément, la première par la théorie de la décision, la seconde par la théorie de l'équilibre général. Elles ont elles-mêmes été isolées de la troisième qui porte sur les jugements de valeur et les considérations normatives.

À chaque contexte socio-économique donné est toujours associé un mode de coordination dominant. En Afrique, les modes de coordination domestique et civique sont

<sup>38</sup> Pierre-Yves Gomez, *Qualité et théorie des conventions*, Paris, Economica, 1994.

<sup>39</sup> Betty Wampfler, « Les conventions de microfinance, un outil de développement socialement durable ? Une approche institutionnaliste », HDR, Montpellier, 2004, p.75.

particulièrement présents dans les organisations rurales, les normes sociales affectent les relations entre individus membres du ménage et de l'extérieur<sup>(40)</sup>. En milieu urbain africain, les structures sociales sont en train de s'effriter, la tendance étant donc à une individualisation de la société. En milieu rural, certaines normes sociales sont rigides. Ainsi, dans le cadre d'un groupe, le membre se voit obliger de respecter un certain nombre d'exigence de fonctionnement du groupe. La confiance et la proximité jouent un rôle de stabilisateur des opérations au sein du groupe. Les sanctions sociales encadrent les transactions.

Lorsqu'on se situe dans un système financier local, « le compromis conventionnel peut évoluer aussi quand le méso-système financier s'étend hors de sa zone d'origine, dans un environnement par d'autres conventions : un exemple classique est ici celui des méso-systèmes financiers à l'origine ruraux qui choisissent de s'ouvrir sur l'urbain pour consolider leur croissance et se trouvent confronter à des modes de coordination notoirement différents et qu'il est difficile de conjuguer aux régulations rurales »<sup>(41)</sup>. Les choix initiaux des systèmes sont amenés à connaître des évolutions par le processus d'apprentissage et d'imitation. Pour le cas des systèmes financiers ruraux, les effets de trajectoire sont révélateurs des tensions entre le projet social et économique (la nécessité de pérennisation) et entre les orientations stratégiques et le pilotage au quotidien. Cependant, des incertitudes subsistent dans la capacité des organisations de faire face aux changements de cap importants.

Dans le méso-système de microfinance, celle-ci règle les relations entre l'organisation de microfinance et les utilisateurs, elle décrit ce que l'un peut attendre de la relation ; elle fixe le rôle de l'un et de l'autre, le partage les compétences, et ce faisant crée le jeu de la confiance ; elle détermine aussi plus largement l'image, la perception que l'environnement du système financier<sup>(42)</sup>. Chaque institution définit un dispositif d'incitations et de sanctions pour contraindre ses membres au respect des engagements ; c'est la « convention d'effort ». La réussite de ce dispositif dépend en partie des moyens dont dispose l'institution pour faire respecter ses propres règles internes.

Par rapport à la structure de gouvernance des organisations de microfinance, la convention d'effort va permettre d'encadrer les logiques de participation : « La convention d'effort est une structure de coordination des comportements des agents travaillant dans une

---

<sup>40</sup> Anne Lhomme, « Référentiels socio-économiques et éléments d'analyse des changements institutionnels du secteur agricole », fiche de lecture n°8, IRAM, août 2004.

<sup>41</sup> Betty Wampfler, *op.cit.*, 2004.

<sup>42</sup> Betty Wampfler, *ibidem*, p. 99.

organisation. Elle établit le niveau de l'effort communément admis comme normal. Elle offre une procédure de résolution récurrente de problèmes de détermination de la qualité du travail en émettant une information sur les règles établissant l'implication de l'agent dans le groupe. La convention n'interdit pas les calculs individuels. Au contraire, elle leur donne leur sens, en établissant les règles. » <sup>(43)</sup>

Les activités d'intermédiation des organisations de microfinance se font dans un contexte de forte incertitude. Les transactions ne peuvent pas se réaliser en l'absence de confiance. « La confiance résulte des conditions d'encastrement ; elle est issue de l'existence de relations interpersonnelles. Les relations personnelles interviennent dans les relations d'échange et permettent la « contextualisation » de l'échange marchand sous la forme des relations. Les échanges marchands sont des activités sociales. Les agents vont servir de ponts entre des clans : les bénéfiques sont en termes d'information et de contrôle. Une structure du réseau dans son ensemble affecte le fonctionnement du marché. Un encastrement structurel s'établit autour des relations personnelles. » <sup>(44)</sup>

### **C. L'action collective au centre des institutions de microfinance rurales**

L'approche par l'action collective apparaît dans la foulée de l'économie néo-institutionnelle. Pour certains, un clivage survient entre l'étude des organisations, qui postule un ordre voulu et imposé avec des structures clairement délimitées et l'analyse de l'action collective, mouvement plus ou moins spontané, aux frontières incertaines et informelles <sup>(45)</sup>. Cette approche s'interroge sur la façon dont les individus arrivent à agir collectivement pour le bien de chacun des membres issus d'un groupe et pour la cohésion du groupe. Les oppositions relevées dans l'approche de l'action collective en économie et en sociologie sont respectivement : individualisme/holisme, intérêt/valeur, rationalité/norme. L'action collective en économie met en scène plusieurs individus effectuant un choix rationnel en prenant en compte leur utilité individuelle, alors que l'action collective en sociologie met en scène une société dont les membres partagent des représentations collectives et sont tenus de prendre en compte des normes sociales et les règles de conduite dans leurs activités. Dans la première approche, les phénomènes collectifs sont appréhendés comme le résultat non intentionnel de l'agrégation des décisions individuelles.

---

<sup>43</sup> Pierre-Yves Gomez, *Qualité et théorie des conventions*, Paris, Economica, 1994.

<sup>44</sup> Ronan Le Velly, « Embeddedness, a sociological theory of market transactions », *Sociologie du travail*, n°44, 2002, pp. 37-53.

<sup>45</sup> Touraine, 1984 cité par Eric Sabourin, Martine Antona, Emilie Coudel (dir.), « Séminaire permanent d'action collective », CD, CIRAD, Montpellier, 2003.

Selon Mustapha K. Nabil et Jeffrey B. Nugent <sup>(46)</sup>, « la théorie de l'action collective tente d'expliquer la probabilité de réussite qu'un groupe d'individus en vue d'entreprendre des actions, y compris l'établissement de règles dont ils vont bénéficier collectivement » : accès à un bien commun, production d'un bien commun, production d'un système de règles. En microfinance, les formes de l'action collective oscillent entre deux grands pôles : le pôle mutualiste ou coopératif fondé sur un principe démocratique « un homme, une voix » et inspiré des modèles du Nord ; le pôle de la « caution solidaire », inspirée de la Grameen Bank, dans lequel l'action collective s'exerce au niveau de la sélection du bénéficiaire et dans la mise en œuvre de la garantie solidaire <sup>(47)</sup>.

Deux approches peuvent être retenues : une organisation permet de défendre les intérêts de ses membres, elle constitue également un construit social qui regroupe des personnes qui partagent les mêmes réalités sociales. De ce point de vue, on peut envisager deux modes d'action collective : la participation des membres et son rôle sur la démocratie électorale et participative, la participation des organisations paysannes et les structures sociales existantes (la famille, la confession, la confrérie, etc.) qui permettent une adaptation de l'offre et de la demande, une mobilisation des mécanismes sociaux et de les adapter au mécanisme de rétablissement de l'équilibre des pouvoirs ou de pression au recouvrement des prêts.

Mancur Olson <sup>(48)</sup> associe l'action collective à la notion d'organisation. Pour lui, « le but de l'organisation est de défendre les intérêts de ses membres et il n'est pas nécessaire de créer une organisation lorsque « l'action inorganisée » peut défendre les intérêts de l'individu. Cependant, quand les individus ont un but commun, l'action inorganisée ne peut pas satisfaire leur cause ». Nous comprenons dans ce contexte, par « action inorganisée », des initiatives individuelles ou privées où chacun cherche à servir son intérêt sans se soucier des intérêts des autres. Lorsque le marché fonctionne correctement pour ces populations, l'adhésion à une organisation devient souvent inutile. Dans le cas où le contrat individuel ne garantit pas le respect des engagements des emprunteurs, il faut interroger les mécanismes locaux de gestion des conflits et les adapter au mieux aux mécanismes de recouvrement. Dans son modèle utilitariste, M. Olson fait l'hypothèse d'un individualisme méthodologique qu'il juge lui-même inadéquat, mais indispensable pour expliquer certains faits sociaux.

---

<sup>46</sup> Nabil et Nugent, 1989, cités par Eric Sabourin, Martine Antona et Emilie Coudel (dir.), *op.cit.*, 2003.

<sup>47</sup> Betty Wampfler *et alii*, « Microfinance et agriculture familiales : quelles alliances face à la libéralisation ? », *Technique financière et développement* n° 72, septembre 2003, pp. 55-68.

<sup>48</sup> Mancur Olson, *La logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1972.

Elinor Ostrom <sup>(49)</sup> considère que l'action collective sert à la résolution des dilemmes sociaux : l'usage, la production et la gestion de biens communs. Elle développe une démarche méthodologique qui précise la nature et le fonctionnement des dispositifs de gestion de ressources communes, par l'analyse des « institutions » vues comme des « ensembles de règles mises en pratiques » <sup>(50)</sup>. Pour E. Ostrom, tout système décentralisé fonctionne à partir de règles qui, parfois, peuvent être différentes de celles fixées par l'Etat. Elles doivent être comprises et reconnues par les membres du groupe. Les normes (réciprocité, appartenance, identité) et valeurs (confiance, réputation) permettent une adaptation des organisations et une anticipation sur les comportements des autres afin d'éviter des attitudes opportunistes et de prévoir des sanctions au sein d'une organisation. Par ailleurs, l'efficacité de l'action collective est abordée sous l'angle de la durabilité, qui passe par une communication spécifique pour les organisations locales à cause de la nature et des relations au niveau de l'espace rural.

La légitimité d'une organisation est souvent fonction de sa taille, de sa structure interne (cohésion) et des différents réseaux qu'elle est capable de tisser pour la défense des intérêts de ses membres. La théorie olsonienne des groupes analyse l'efficacité du groupe en fonction de sa taille et conclut que plus le groupe est petit, plus il gagne en efficacité parce que la coordination y est plus facile et les divergences sont rares puisque les individus gagnent en restant dans la logique de l'action collective. Par contre, plus le groupe est grand, plus la coordination devient difficile parce que les bénéfices tirés de l'action collective peuvent être inférieurs aux coûts consentis pour l'implication au groupe, et plus les possibilités de « passer clandestin » augmentent parce que les membres peuvent considérer que leur participation n'a pas d'impact sur le résultat final. « En présence d'asymétrie d'information, des groupes ayant des intérêts convergents vont s'organiser pour réduire les coûts de transaction. » <sup>(51)</sup> L'adhésion à un groupe peut générer des bénéfices mais possède un coût financier et un coût en termes de temps et d'efforts.

L'arbitrage entre une action collective et une action privée ou individuelle ne peut pas seulement se faire en termes de bénéfices - coûts, mais aussi en termes d'efficacité des actions par rapport au jeu de l'influence, au rôle des croyances, des attentes, des frustrations, des espérances des individus. Un intérêt peut être manifeste et ne peut être promu ou défendu par les membres d'une collectivité pris par groupes différents. Dans *L'acteur et le système*, Michel Crozier et Erhard

---

<sup>49</sup> Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge Cambridge University Press, 1990.

<sup>50</sup> Eric Sabourin, Martine Antona et Emilie Coudel (dir.), Séminaire permanent d'Action collective, CIRAD, Montpellier, 2003.

<sup>51</sup> Olson, 1971, cité par Betty Wampfler, *op.cit.*, 2004.

Friedberg se positionnent sur le plan des relations de pouvoir entre acteurs et des règles implicites qui gouvernent leurs interactions au sein de l'organisation. Ils font l'hypothèse d'une rationalité limitée des agents et donc il décide de façon séquentielle et choisit pour chaque problème qu'il a à résoudre la solution qui l'arrange la mieux.

Enfin, les mécanismes sociaux privilégient la mémoire collective pour fonder certains choix surtout ceux liés aux prêts et aux mécanismes de pression suite à un problème de remboursement. En milieu rural, l'argent est souvent associé à la confiance, à la réputation et à la crédibilité. Pour anticiper sur les comportements opportunistes des membres, le recours à la mémoire collective est assez fréquent. Les relations économiques entre les institutions et leurs membres sont des relations de longue durée. L'aspect répétitif des transactions permet aux institutions de mettre en place ces mécanismes auto-renforçant. Le rôle de la mémoire collective est de déplacer ces mécanismes dans les autres relations économique et sociale de la collectivité.

En utilisant l'approche hétérodoxe, notamment l'économie des conventions et la théorie de la régulation, nous voulons comprendre le processus de transformation des organisations de microfinance rurales, la compatibilité des institutions formelles et informelles, les modes de coordination en jeu durant chaque étape et les mécanismes de gestion des conflits et des crises.

### **3. La place de l'approche socioéconomique en microfinance**

Dominique Gentil et Jean-Michel Servet <sup>(52)</sup> montrent que la microfinance constitue un excellent révélateur des rapports économiques et sociaux et un levier efficace de changement puisque l'approche consiste à croiser l'intervention externe à l'habitus social. Cette notion d'habitus social, au sens de Pierre Bourdieu, explique le changement en utilisant deux facteurs : le temps historique au cœur de la construction de l'agent et l'évolution des règles de jeu. Elle permet de conclure que le marché financier n'est pas seulement régulé par des données économiques puisqu'il met en interaction des acteurs sociaux. Cependant, « les acteurs sont hétérogènes en termes de capital social, économique et symbolique. L'hétérogénéité des positions sociales façonne largement les habitus et les styles de vie » <sup>(53)</sup>, les pratiques et leur perception du changement.

L'autogestion des institutions de microfinance peut être analysée comme un approfondissement de l'apprentissage des acteurs internes mais aussi une opportunité de piloter

---

<sup>52</sup> Dominique Gentil et Jean-Michel Servet, « Microfinance : petites sommes grands effets », *Revue Tiers Monde*, n°169, 2002, pp. 729-737.

<sup>53</sup> Bourdieu, 1979, cité par Robert Boyer, « Sociologie économique de Pierre Bourdieu », *Problèmes économiques*, 2007, pp. 42-48.

et d'influencer les choix et décisions les concernant. La notion d'*empowerment* au sens d'Amartya Sen est utilisée et surtout pour une frange de la population vulnérable, les femmes : « Elle est conçue comme une expansion du choix et d'action ou comme une expansion des ressources et capacités des pauvres à influencer, contrôler et tenir pour responsables les institutions qui affectent leurs vies. Il passe par quatre éléments : l'accès à l'information, l'inclusion et la participation, la responsabilité et la capacité organisationnelle locale. » <sup>(54)</sup> Les opportunités qu'offre le développement de systèmes financiers décentralisés de mener des activités génératrices de revenu contribuent aux renforcements des capacités décisionnelles des femmes et leur confiance en soi.

### **A. Un encastrement des organisations de microfinance ?**

Entre ces organisations et leur milieu opérant, les notions de communautés de pratiques, de règles, de capital social dans la sélection des emprunteurs et d'encastrement social de la relation de crédit financier permettent plus ou moins de cerner leur fonctionnement. D'ailleurs, dans la société africaine, la pauvreté peut être perçue comme un manque de capital social au-delà de toute considération matérielle. Certains assimilent ce fonctionnement de la société à la gestion de la rareté, d'autres à des valeurs intrinsèques à celle-ci. Pour autant, on peut considérer que, dans la société africaine, une personne pauvre est celle qui n'a personne sur qui elle peut compter ou tout simplement une personne dépourvue de capital social. Pour l'individu, le capital social désigne la capacité de s'intégrer dans le groupe et de tirer meilleur profit de sa participation et pour le groupe, il désigne la capacité de s'organiser et de résoudre des problèmes. Cette notion peut être déclinée à l'appartenance aux réseaux sociaux, la réputation de la personne, la confiance.

Mark Granovetter <sup>(55)</sup> critique l'incapacité de l'économie classique à rendre compte du cadre institutionnel à l'intérieur duquel se déroulent les transactions économiques et fonde sa critique sur trois assertions : la poursuite d'objectifs économiques s'accompagne normalement de celle d'autres objectifs de nature non économique, tels que la sociabilité, l'approbation, le statut social et le pouvoir. L'action économique (comme toute action) est socialement située et ne peut être expliquée par de simples motifs individuels ; elle est encadrée dans des réseaux de relations personnelles, plus qu'elle n'émane d'acteurs atomisés <sup>(56)</sup> et les institutions économiques (comme

---

<sup>54</sup> Benoit Prévost, « Droits et lutte contre la pauvreté : où sont les institutions de Bretton Woods », *Mondes en développement*, volume 32, 2004, pp. 115-124.

<sup>55</sup> Mark Granovetter et Richard Swedberg, *The Sociology of Economic Life*, 3<sup>e</sup> édition, Boulder, Westview Press, 1992.

<sup>56</sup> Mark Granovetter, 1985, cité par Isabelle Huault, « Embeddedness et théorie de l'entreprise. Autour des travaux de Mark Granovetter », *Annales des Mines*, série « Gérer et Comprendre », juin 1998, pp. 73-86.

toutes institutions) n'émergent pas automatiquement sous une forme déterminée par les circonstances extérieures, elles sont socialement construites <sup>(57)</sup>. Cette dimension fait ressortir l'encastrement structurel qui découle des relations économiques et du fonctionnement des institutions.

La notion d'encastrement offre un nouvel éclairage et fournit une représentation novatrice du soubassement social et politique de l'échange marchand. Les institutions économiques sont encadrées aux systèmes légaux, sociaux et politiques singuliers et aux processus historiques de transformation des organisations. M. Granovetter souligne que les formes organisationnelles ne sont pas des réponses directes à des forces économiques et à des contraintes financières ou technologiques qui certes, restreignent le champ des possibles mais il propose des approches plus nuancées intégrant de nombreux facteurs sociaux <sup>(58)</sup>. L'essentiel est de considérer les institutions ou organisations comme partie intégrante de la société dans laquelle elles évoluent.

Le deuxième niveau de l'encastrement se situe sur l'insertion de l'action économique au sein de relations personnelles et de structures relationnelles (famille, religion, confrérie, etc.). Dans cette perspective, toute action économique est encadrée au sein de « réseaux permanents de relations personnelles » <sup>(59)</sup>. Ils se cristallisent autour de relations stables et par rapport à la proximité sociale, l'appartenance familiale, confessionnelle. Les réseaux de relations évoluent dans le temps et selon les perspectives économiques et sociales, font évoluer les comportements des acteurs. Cet encastrement façonne les positions des acteurs au sein des organisations.

Le troisième niveau de cette notion d'encastrement peut être décliné à travers la notion de gouvernance idiosyncratique alliant des mécanismes externes véhiculés à travers le cadre institutionnel et macroéconomique et la participation d'investisseurs institutionnels qui orientent tant soit peu les mécanismes internes soutenus par les structures de gouvernance. On constate alors un encastrement des niveaux de décision : les intervenants externes et apporteurs de fonds, la direction du réseau, les élus des organisations de base, le personnel et les bénéficiaires avec des intérêts divergents à chaque niveau de développement. Lorsqu'ils reproduisent les rapports sociaux, les réseaux jouent un rôle important dans leur fonctionnement.

---

<sup>57</sup> Berger et Luckmann, 1966, cités par Isabelle Huault, *ibidem*, 1998.

<sup>58</sup> Isabelle Huault, *ibidem*, 1998.

<sup>59</sup> Richard Swedberg & Mark Granovetter, *The Sociology of Economic Life*, Boulder, CO, Westview Press, 1992, cité par Sebastien Plociniczak, « Action économique et relations sociales : un éclairage sur la notion d'encastrement chez Karl Polanyi et Mark Granovetter », working paper CEPN n° 2002-07, CEPN – IIDE, CNRS – UMR 71-15, Université Paris 13.

Ces organisations sont des communautés de pratiques susceptibles de connaître des évolutions dans le temps. Les règles informelles sont confrontées aux règles formelles pensées en externe, elles se complètent ou sont en concurrence, lorsque surtout ces dernières présentent des contraintes internes importantes. Lorsque les règles formelles sont suffisamment appropriées par les acteurs internes, des changements importants peuvent se produire dans les pratiques financières. « La gouvernance suppose l'élaboration de compromis collectifs face à des conflits d'intérêt, les fondements du pouvoir n'étant plus seulement juridiques, mais aussi sociaux dans le sens où les acteurs peuvent eux-mêmes créer, modifier ou interpréter les règles de coordination »<sup>(60)</sup>.

Les institutions coopératives et mutualistes rurales s'apparentent aux organisations paysannes ; elles subissent le poids historique des échecs enregistrés dans le passé. Dans ce sens, le contexte d'émergence, les ressources dont disposent les organisations au départ des initiatives, les effets de trajectoire déterminent les modes de gouvernance en jeu. Elles évoluent dans le contexte d'une forte proximité sociale et reproduisent les relations sociales. « Les modes de gouvernance ne sont pas définis a priori, mais ils sont des constructions sociales qui émergent des interactions concrètes spécifiques à chaque situation locale, tant dans leur forme que dans leur stabilité. De même, les logiques des différents acteurs sont analysées à travers leurs objectifs, leurs processus décisionnels et leurs capacités cognitives. »<sup>(61)</sup>

## **B. La microfinance dans l'économie de la proximité**

La microfinance utilise beaucoup le concept de proximité. Dans la littérature économique, ce concept s'inscrit dans la réalité économique et socioculturelle essentiellement relationnelle, le lien social rapprochant (et/ou éloignant) les agents détenteurs de ressources différentes dans la résolution d'un problème économique, et se décline selon deux composantes majeures : la proximité géographique et organisationnelle<sup>(62)</sup>. La proximité géographique fait référence à la séparation de l'espace et des liens en termes de distance, et la proximité organisationnelle traite de la séparation économique en termes d'organisation de la production. Au niveau de la communauté villageoise, il découle de cette conception, la notion de réseaux sociaux<sup>(63)</sup> ou réseaux de relations largement retrouvés au sein des organisations de microfinance. Au niveau

---

<sup>60</sup> Catherine Baron, *op.cit.*, 2003.

<sup>61</sup> Herbert A. Simon, cité par Catherine Baron, *op.cit.*, 2003.

<sup>62</sup> André Torre, « Economie de la proximité et activités agricoles et agro-alimentaires », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 3, 2000, pp. 407-426.

<sup>63</sup> André Torre, *ibidem*, 2000.

méso-économique, la proximité permet de rendre possible la mise en réseau d'organisations qui appartiennent à une même zone et qui partagent un projet.

Une autre distinction plus générale est aussi opérée sur la proximité spatiale et la proximité socio-économique : chacune de ces deux formes englobent une distinction plus approfondie. La proximité spatiale ou géographique peut être évaluée par des distances physiques, des temps de transport, des coûts de transport, des coûts de communication. Dans certains cas, la mesure peut être fondée sur une topologie (on définit un seuil en dessous duquel on est proche, au-delà duquel on n'est pas proche), ce seuil peut être défini a priori (appartenance à une même région) ou être déduit (distance en dessous de laquelle des interactions de face à face sont possibles quotidiennement). La proximité socio-économique se lie et se délie sur les caractéristiques partagées ou non des individus et les facilités ou obstacles à leur coordination <sup>(64)</sup>.

Les systèmes financiers décentralisés sont flexibles et sont basés sur la proximité, l'appartenance à la communauté, la solidarité et la réciprocité. Au-delà de la proximité spatiale et organisationnelle, les liens familiaux, l'appartenance à la même religion et la même confrérie constituent aussi des facteurs de proximité <sup>(65)</sup>, ils remplacent ou renforcent souvent la proximité géographique. Au sein des organisations, la proximité autorise le stockage de l'information, les processus d'apprentissage, et s'appuie sur la mémoire collective pour encadrer les stratégies et réprimer les comportements opportunistes dans les microsociétés rurales <sup>(66)</sup>.

Les mutuelles et coopératives de crédit et d'épargne mobilisent l'interconnaissance et la proximité pour constituer une caution solidaire ou morale, et des formes de solidarité traditionnelle qui peuvent exercer une pression sociale en cas de défaillance de remboursement <sup>(67)</sup>. La garantie sociale est largement utilisée au sein des organisations de microfinance comme mécanismes incitatifs pour faire jouer la pression sociale. Dans les organisations de petite taille qui fonctionnent avec les ressources des membres, les taux de remboursement avoisinent 100 %. La proximité génère des effets pervers notamment dans la

---

<sup>64</sup> Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti, « Socio-économie de proximité », *Revue d'économie régionale et urbaine*, octobre 2008, pp. 311-328.

<sup>65</sup> Michel Lelart, *De la finance informelle à la microfinance*, Paris, Éditions des archives contemporaines, 2005.

<sup>66</sup> Jean-Michel Servet, « Risque, incertitude et financement de proximité en Afrique : une approche socioéconomique », *Revue Tiers Monde*, mars-janvier, 1996, pp. 41-57.

<sup>67</sup> Dominique Gentil et Yves Fournier, *Les paysans peuvent-ils devenir banquiers ? Épargne et crédit en Afrique*, Paris, Syros/Alternatives, 1993.

reproduction des rapports distendus de la société rurale au sein des organisations de microfinance ou bien le système de prête-noms dont les responsables locaux et les élus ont tendance à utiliser.

En définitive, deux facteurs contribuent au succès des transactions des organisations de microfinance, notamment la proximité géographique, locale et culturelle et les mécanismes incitatifs auxquels ils recourent sont essentiellement la pression sociale et la subordination d'un prêt au remboursement du crédit antérieur <sup>(68)</sup>. La proximité facilite l'uniformisation des pratiques financières, elle permet la coordination des acteurs et la mise sur pieds de réseaux d'acteurs situés ; le rôle des institutions découle de cette notion de proximité.

#### 4. Les institutions sont au cœur de la gouvernance en microfinance

Douglass North donne la définition suivante : « *Institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction. They consist of both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights). Throughout history, institutions have been devised by human beings to create order and reduce uncertainty in exchange.* » <sup>(69)</sup> Il définit trois grandes catégories d'institutions : les institutions politiques, économiques et sociales. Ainsi, les règles du jeu économique se composent pour lui d'une structure politique qui désigne la façon dont nous développons et agrégeons les choix politiques, d'une structure des droits de propriété qui définit les incitations économiques formelles et d'une structure sociale les normes et les conventions, qui définit les incitations informelles dans l'économie.

« Le concept d'institution comporte des contenus sémantiques parfois fort différents : une habitude de pensée, un mode de comportement persistant, des règles, un modèle normatif ou dispositif informationnel et cognitif sont parmi ses attributs les plus répandus dans la littérature. » <sup>(70)</sup> Dans son ouvrage *Le déclin de l'institution*, François Dubet <sup>(71)</sup> distingue trois significations de l'institution : l'institution comme synonyme d'organisation, l'institution dans un sens politique et l'institution comme fait social. Cette distinction fait ressortir des dimensions importantes des institutions : le réglementaire, l'économique et le social. Dans le sens commun, le terme institution est fréquemment utilisé pour désigner ce qu'en sociologie on appelle des organisations ; ces deux notions ne sont pas identiques puisque les institutions sont les règles du

---

<sup>68</sup> Ernest Aryeetey et Christopher Udry, "The characteristics of financial markets in Africa", *Journal of African Economies*, 1997, volume 6, n°1, pp. 161-203, cité par Valérie De Brie, « Plein feu sur la microfinance en 2005 », *Regards économiques*, n°28, mars 2005, pp. 1-14.

<sup>69</sup> Douglass C North : "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, volume 5, n° 1, 1991, pp. 97-112.

<sup>70</sup> Yorgos Rizopoulos et Lyazid Kichou, « Institutional innovation as a process of organisational interactions », *Revue industrielle* n°97, 2001, pp. 139-152.

<sup>71</sup> François Dubet, *Le déclin de l'institution*, Paris, Seuil, 2002.

jeu et les organisations représentent les acteurs, mais sont fortement liées. Par rapport à la relation entre institution et comportements, l'institutionnalisme historique se situe à la croisée de la culture et du calcul. Il est opposé à l'institutionnalisme sociologique ainsi qu'à l'institutionnalisme du choix rationnel par sa conception du mode d'émergence des institutions. Il conçoit la formation des institutions comme une façon de surmonter les conflits inhérents à la différenciation des intérêts et des positions de pouvoirs et d'anticiper les risques.

### **A. Les institutions comme fait politique et social**

Les institutions peuvent aussi être entendues dans un sens politique, en tant qu'appareils et procédures de négociations visant la production de règles et de décisions légitimes. « C'est souvent dans cette perspective que l'on parle d'institutionnalisation pour désigner la reconnaissance légale, constitutionnelle ou réglementaire, des acteurs sociaux invités à participer à la table des négociations, des groupes et des individus entrant dans les divers dispositifs formels de constitution d'un débat public et d'une scène politique. Conçue de cette façon, l'institutionnalisation est indissociable du développement de l'espace démocratique. »<sup>(72)</sup> L'aspect réglementaire permet de fédérer un ensemble de pratiques dans une forme légale reconnue pour défendre un certain nombre de principes.

Les formes institutionnelles expriment la codification des rapports sociaux fondamentaux qui font intervenir dans la plupart des cas, des décisions politiques relayées par le droit et la jurisprudence<sup>(73)</sup>. La dynamique des institutions repose sur un processus d'ordre politique qui a pour objectif de stabiliser les relations d'échange. Il définit les contours des transactions par des normes et des règles : l'État ou la collectivité décentralisée met en place des organisations qui sont chargées de véhiculer les règles et les normes définies.

La définition du contour réglementaire donne tout le sens aux organisations, puisqu'elle permet d'affirmer leurs spécificités. Ainsi, il aide à définir un encadrement institutionnel, qui offre des leviers permettant de réguler un secteur ou un marché et de définir des outils d'analyse ou d'évaluation. Pour l'État, les objectifs visent à la réduction des crises du secteur. Pour ces organisations de microfinance, les textes réglementaires sont des contraintes, mais leur observation peut avoir un impact positif sur leur fonctionnement institutionnel. Les textes définissent les règles de gouvernance ; cela permet un encadrement des stratégies. La structure de

---

<sup>72</sup> Dubet, 2002, cité par Hugues Draelants et Christian Maroy, *Changement institutionnel et politique publique*, Bruxelles, Knowledge and Policy, 2007.

<sup>73</sup> Robert Boyer, *A quelles conditions les réformes institutionnelles réussissent-elles ?*, Paris, CEPREMAP-ENS, CNRS, EHESS, 2004.

gouvernance garantit le respect des normes fixées par les textes réglementaires ; pour le fonctionnement organisationnel, elle constitue le pivot de coordination.

La pluralité des formes de coordination autres que le marché offre un cadre d'analyse complexe qui s'effectue sur les acteurs et les objets, qui sont enfermés dans un contexte économique et social particulier qui subit des changements perpétuels. Les activités des acteurs sont plurielles et évolutives et le corpus juridique doit permettre de stabiliser les relations d'échange. Celui-ci est appelé à évoluer afin de résoudre et anticiper sur les questions qui peuvent créer des blocages ou une situation de crise dans le futur.

Les institutions de microfinance rurales résultent d'un construit politique et social : elles émanent de la dynamique d'action collective. La trajectoire historique de ces organisations renseigne sur les différentes étapes. Chaque étape de l'évolution des organisations est révélatrice des normes en jeu ; les conventions en jeu, les rapports de pouvoirs, les mécanismes de prises de décision, les types de conflits, les crises et dysfonctionnements. Marc Labie donne une définition dans laquelle « l'organisation est vue comme un construit social résultant de l'action de différents intervenants – les actionnaires et les dirigeants, bien sûr, mais aussi les employés, les clients/bénéficiaires, les fournisseurs, les organisations de financement (de fonds de tiers), les organisations de contrôle (parmi lesquelles on retrouve généralement l'État), bref, l'ensemble des agents économiques interagissant avec l'organisation » <sup>(74)</sup>.

Les institutions de microfinance évoluent dans un contexte de rapports sociaux distendus. En milieu rural, elles sont nées d'initiatives de petite taille qui mettent en jeu un nombre réduit de membres. La proximité géographique, sociale et l'interconnaissance des membres permettent de faire jouer les mécanismes de solidarité et d'honneur. Durant les premières années d'existence, les conventions civiques et domestiques sont dominantes dans la régulation des relations économiques et financière.

L'institution peut être considérée comme fait social stabilisé ; un sens très large est celui qu'on rencontre le plus fréquemment chez les sociologues, dans la veine durkheimienne, il associe la notion d'institution à la plupart des faits sociaux dès lors qu'ils sont organisés, qu'ils se transmettent d'une génération à l'autre et qu'ils s'imposent aux individus <sup>(75)</sup>. Dans un sens

---

<sup>74</sup> Marc Labie et Ludovic Urgeghe, *Fonds de placement et pratiques de gouvernance en microfinance : risques et potentiels*, Centre Européen de Recherche en Microfinance - Faculté Warocqué (UMH) – Solvay Business School (ULB), 2005.

<sup>75</sup> Dubet, 2002 cité par Hugues Draclants et Christian Maroy, *Changement institutionnel et politique publique*, Bruxelles, Knowledge and Policy, 2007.

« durkheimien », le terme d'institution signifie toute manière de faire, de voir ou de penser, qui acquiert un caractère normatif et tend ainsi à s'imposer aux acteurs <sup>(76)</sup> : l'institution est dans ce cas synonyme de ce que l'on nomme parfois l'institué ou forme instituée <sup>(77)</sup>.

Les organisations de base sont le fruit d'une construction sociale et ont deux rôles principaux : elles sont actives dans la dynamique sociale puisqu'elles permettent la transformation sociale ; elles sont des acteurs qui, en interagissant avec d'autres institutions-acteurs, produisent des régularités et des régulations qui encadrent les décisions des acteurs individuels. Elles ont besoin aussi des organisations et des individus pour se perpétuer. Dès lors, si sur le plan théorique, les deux notions sont dissociables, en pratique, institutions et organisations sont liées.

Dans un contexte social de forte proximité, les mécanismes de coordination abstraits basés sur l'ordre domestique et civique jouent un rôle incontournable sur la régulation des échanges. L'ordre domestique explore les relations interpersonnelles et les relations avec la coutume et les valeurs qui le définissent. Les modes de coordination domestique passent par la confiance et l'autorité. À chaque situation socioéconomique correspond un mode de coordination qui, dans un univers complexe, expose les organisations à une instabilité institutionnelle et à des problèmes de gouvernance. L'ordre civique éclaire une exigence indispensable à toute politique démocratique, parce qu'il qualifie une quête d'égalité et de solidarité et qu'il prend appui sur des objets réglementaires équipés par le droit. La claire distinction avec un ordre marchand permet d'éviter les confusions qui résultent des compromis possibles entre les grammaires politiques libérales et la convention de coordination marchande, compromis souvent couverts par l'extension vers le politique d'une science économique excessivement focalisée sur les liens marchands <sup>(78)</sup>. En définitive, « une institution est un arrangement social légitime et intangible, qui structure activement les interactions entre agents et organisations ; elle change sous l'influence d'une modification de sa légitimité » <sup>(79)</sup>. La structure de gouvernance cristallise les interactions des acteurs ; elle doit être perçue à travers un système de représentation politique et sociale.

---

<sup>76</sup> Maroy, 1992, cité par Hugues Draelants et Christian Maroy, *ibidem*, 2007.

<sup>77</sup> Chevallier, 1981, cité par Hugues Draelants et Christian Maroy, *ibidem*, 2007.

<sup>78</sup> François Eymard-Duvernay, Olivier Favereau, André Orléan, Robert Salais, et Laurent Thévenot, *op.cit.*, 2003,

<sup>79</sup> Anne Lhomme, *op.cit.*, 2004.

## **B. Les institutions comme une construction historique**

L'approche historique remet en question la pensée qui consiste à fonder l'existence des institutions sur la rationalité des acteurs économiques. L'une des affirmations centrales de la théorie institutionnelle est que les acteurs et leurs intérêts sont eux-mêmes institutionnellement construits <sup>(80)</sup> sur un contexte culturel et historique. Les institutions sont une construction sociale d'abord parce qu'elles sont un construit historique : on ne peut les analyser sans prendre en compte le processus historique dont elles découlent. En effet, on peut considérer que les préférences et les choix individuels ne peuvent être compris indépendamment du contexte culturel plus large et de la période historique dans laquelle ils sont encastés <sup>(81)</sup>. En faisant une lecture transversale de la sociologie de l'intérêt de Pierre Bourdieu et de l'analyse du processus historique de Thorstein Veblen et John Commons, on peut mettre en évidence l'idée selon laquelle les organisations évoluant dans un milieu social sont les formes institutionnelles autour desquelles il y a au moins une convergence sociale ou économique. La convergence sociale découle du processus de construction endogène d'acteurs qui partagent un même système de valeurs. La convergence économique se situe quant à elle, au niveau de la réponse à la demande économique.

Au départ de l'analyse, se situe la notion d'habitus définie par P. Bourdieu, qui est à la base de la construction des règles en jeu. C'est la détermination de la logique des acteurs par le contexte institutionnel : « Les systèmes normatifs engagent en effet habituellement des valeurs et des normes. Les valeurs déterminent des conceptions de ce qui est socialement désirable ou préféré ainsi que des standards par rapport auxquels les structures ou les comportements existants peuvent être comparés et évalués. Les normes spécifient comment les choses devraient être faites et définissent les moyens légitimes pour poursuivre les finalités valorisées. Bref, les systèmes normatifs définissent des objectifs et désignent également les voies appropriées pour les poursuivre. » <sup>(82)</sup>

Le changement organisationnel est circonscrit au changement des règles de droit et des conventions. Le règlement en droit est un compromis politique entre groupes sociaux qui défendent leurs intérêts en se référant à des grammaires différentes - chacun lit le compromis à sa

---

<sup>80</sup> DiMaggio et Powell, 1991, cités par Hugues Draelants et Christian Maroy, *op.cit.*, 2007.

<sup>81</sup> Seo et Creed, 2002, cités par Hugues Draelants et Christian Maroy, *ibidem*, 2007.

<sup>82</sup> Scott, 1995, cité par Hugues Draelants et Christian Maroy, *op.cit.*, 2007.

propre grammaire. Un compromis en droit n'est pas juste au sens de John Rawls <sup>(83)</sup> ; dans une logique de parties prenantes, il est recherché pour stabiliser les relations. Lorsqu'on croise cette idée de changement aux institutions de microfinance ; la première source proviendrait de l'évolution des règles définies par les pouvoirs publics et la seconde se situe sur l'évolution naturelle des compromis au sein des organisations de microfinance qui s'imposent pour le règlement des crises et dysfonctionnements.

« Les réseaux mettent en interrelation des acteurs ayant des intérêts et des visions différentes. Ces interdépendances sont génératrices de conflits d'intérêts et de positionnement. Pour la théorie, les formes institutionnelles sont essentiellement le résultat de compromis à l'issue de conflits, de sorte que le changement institutionnel est difficilement séparable des évolutions affectant la sphère politique. Il faut, par ailleurs, se souvenir que les relations de pouvoir s'expriment aussi bien dans la sphère économique, politique et social » <sup>(84)</sup>. Le développement des institutions de microfinance de seconde génération est le produit d'un processus de construction historique. Les échecs du mode de financement public ont eu comme impact la nécessité de promouvoir un système de financement alternatif surtout pour l'économie rurale qui n'a pas accès au financement des banques commerciales.

Avec les institutions de microfinance actuelles dites de « seconde génération », les modèles sont considérés comme étant inclusifs et mobilisent la participation de multitudes d'acteurs. Le paradoxe réside dans le fait que le résultat est une innovation fortement exogène puisque la participation externe est déterminante et que beaucoup d'initiatives ont cherché à imiter des modèles qui ont connu une réussite dans le passé même si ceux-ci sont lointains géographiquement et culturellement. « Que la microfinance puisse être comprise par les publics destinataires de ses dispositifs à travers la grille des informalités financières est une chose ; qu'elle en soit historiquement une continuité institutionnelle en est une autre » <sup>(85)</sup>. La microfinance est proche de la finance informelle puisque les règles sont établies par les membres (coopératives, mutualistes), elle se situe entre la finance informelle et le secteur financier formel : c'est un secteur de plus en plus articulé autour d'objectifs précis et qui utilise des approches différentes selon les caractéristiques des milieux cibles et les besoins des populations. C'est aussi un secteur hétéroclite

---

<sup>83</sup> Bernard Billaudot, « Analyse des changements institutionnels : caractérisation, méthodes, théories, acteurs », Ecole thématique, La Rochelle, 14-17 septembre 2005.

<sup>84</sup> Lordon, 2002, cité par Robert Boyer, *op.cit.*, 2004.

<sup>85</sup> Jean-Michel Servet, *op.cit.*, 2006.

et un creuset d'innovations qui s'inscrit dans la continuité des pratiques financières informelles et collectives <sup>(86)</sup>.

### **Conclusion**

Nous concluons ainsi qu'une institution de microfinance vise un double objectif social et économique. Elle est l'hybridation du fait social puisqu'elle met en jeu des acteurs qui partagent des réalités sociales, du fait politique parce qu'elle suscite la participation de l'État, et enfin du fait économique puisqu'elle doit répondre à un besoin économique de financement des activités.

---

<sup>86</sup> Michel Lelart, *De la finance informelle à la microfinance*, Paris, Éditions des archives contemporaines, 2005.

### **Conclusion de la première partie**

Les institutions de microfinance rurales tentent de s'adapter dans un environnement social caractérisé par une forte proximité sociale, des rapports de pouvoir et des conflits importants. Le fonctionnement des institutions de microfinance mobilise une forte participation des investisseurs institutionnels qui tentent d'imposer leur vision. Un cadre théorique dynamique et hétérodoxe est nécessaire pour démontrer que la gouvernance est un système dynamique et hétérodoxe. Leur histoire renseigne sur les conventions en jeu et les facteurs sociaux et culturels qui influent sur la gouvernance. Deux points sont essentiellement exploités dans cette thèse, notamment la participation des investisseurs institutionnels et l'équilibre démocratique des organisations et la mise en perspectives des mécanismes sociaux pour réguler leur fonctionnement.

La croissance naturelle des institutions de microfinance rurales et la participation des investisseurs favorisent les changements de cap en fonction des mutations de l'environnement rural productif et social. La gouvernance des institutions de microfinance n'est pas complexe mais elle pose des problèmes spécifiques liés aux sociétés rurales, notamment le poids des notabilités, les réseaux de relations distendus au sein des organisations, les rapports de pouvoir des différents acteurs par rapport à leur niveau de participation aux organisations elles-mêmes, notamment leur trajectoire historique, l'origine des fonds, la dépendance à des personnes clés, les mécanismes de prise de décision, l'inégalité par rapport à l'accès aux services, les crises et dysfonctionnements.

## CHAPITRE 4

### REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

#### 1. Microfinance et développement

##### A. La microfinance et la lutte contre la pauvreté

- Alain Dubresson, Sophie Moreau, Jean-Pierre Raison et Jean-Fabien Steck, *L'Afrique subsaharienne : une géographie du changement*, Paris, Armand Collin, 3<sup>e</sup> édition, 2011.
- Alpha Ouédraogo et Dominique Gentil, *La microfinance en Afrique de l'Ouest : Histoires et innovations*, Paris, Karthala, 2008.
- Benoit Prévost, « Droits et lutte contre la pauvreté : où sont les institutions de Bretton Woods », *Mondes en développement*, n°128, vol. 32, 2004, pp. 115-124.
- Betty Wampfler et Marc Roesch, « Formation à l'analyse d'une demande de financement d'une organisation paysanne », Montpellier, BIM 8, CIRAD, juin 2004.
- Betty Wampfler et Marc Roesch, « Les ONG perdent-elles leur âme dans la microfinance ? Eléments de réflexion à partir de l'étude de quinze ONG françaises », Isabelle Guérin, Jean-Michel Servet (*et alii*, dir.), *Exclusion et liens financiers : rapport du centre de Walras 2003*, Lyon, Economica, 2004.
- Betty Wampfler et alii, « Microfinance et agriculture familiales : quelles alliances face à la libéralisation ? », *Technique financière et développement*, n° 72, septembre 2003, pp. 55-68.
- Betty Wampfler, *Acquis, limites et perspectives de la microfinance en tant qu'outil de financement du développement rural et agricole : l'expérience de l'Afrique de l'Ouest*, contribution au rapport annuel 2001 du CTA, CIRAD TERA, Programme *Agricultures familiales*, janvier 2002.
- Célestin Mayoukou, « Les logiques de confiance à l'œuvre dans l'intermédiation de proximité », CARE-Université de Rouen, avril 2005.
- Daniel Bachet et Philippe Naszàlyi, *L'autre finance : existe-t-il des alternatives à la banque capitaliste ?*, Broissieux, Editions du croquant, 2011.
- David Hulme et Paul Mosley, *Finance against Poverty*, Londres, Routledge, 1996.
- David S. Gibbons et Jennifer W. Meehan, *Financer la Microfinance pour la réduction de la pauvreté*, Rapport Microcredit Summit Campaign, 2001.
- Dieudonné Moudié et Bernard Etoa, « Éclairage sur la microfinance rurale », *Revue de l'Inter-réseaux*, septembre 2005, pp. 2-6.

- Dominique Gentil et Jean-Michel Servet, « Microfinance : petites sommes grands effets », *Revue Tiers Monde*, n°172, 2002, pp. 729-737.
- Dominique Gentil, « Les avatars du modèle de la Grameen Bank », *Revue Tiers Monde*, janvier-mars 1996, pp. 115-133.
- Elizabeth Littlefield, Jonathan Morduch et Syed Hashemi, *Is Microfinance an Effective Strategy to Reach the Millennium Development Goals ?*, Washington DC, Focus note du CGAP, numéro 24, 2003.
- Éveline Baumann, « Microfinance et pluralité des normes : réflexions à partir d'expériences ouest-africaines », Bernard Hours et Monique Selim (dir.), *Solidarités et compétences, idéologies et pratiques*, « Collection Travail et Mondialisation », IRD, 2003.
- Fodé Ndiaye, *Microfinance en Afrique de l'ouest : quelle viabilité ?*, Paris, L'Harmattan, 2009.
- François Doligez, « Microfinance et dynamiques économiques : quels effets après dix ans d'innovations financières ? », *Revue Tiers Monde*, n°172, 2002, pp. 781-808.
- Isabelle Guérin et Jane Palier (*et alii*, dir.), *Microfinance challenges: empowerment or disempowerment of the poor ?*, Institut français de Pondichéry, « Collection Sciences Sociales », n° 10, 2005, p. 25.
- Isabelle Guérin, Jean-Michel Servet (*et alii*, dir.), *Exclusion et liens financiers : rapport du centre de Walras 2003*, Lyon, Economica, 2004.
- Isabelle Guérin, Jane Palier et Benoit Prevost, *Femmes et microfinance. Espoirs et désillusions de l'expérience indienne*, Paris, AUF Éditions, 2009.
- Jacques Attali et Yann Arthus-Bertrand, *Voyage au cœur d'une révolution : la microfinance contre la pauvreté*, Paris, JC Lattès, 2007.
- Jean-Michel Servet et Éveline Baumann, « La microfinance, une extension des marchés financiers : réflexions à partir d'expériences sur trois continents (en Géorgie, en Inde et au Sénégal) », Lyon, 2007.
- Jean Ziegler, *Destruction massive : la géopolitique de la faim*, Paris, Seuil, 2011.
- Joanna Ledgerwood, *The Microfinance Handbook: Sustainable Banking with Poor*, Washington DC, World Bank, 1998.
- Jonathan Morduch, *Les subventions intelligentes*, Presses Universitaires de France, 2009.
- Léon Walras, *Les associations populaires de consommation, de production et de crédit*, Paris, Dentu, 1865.
- Louis Malassis, *Economie agro-alimentaire : économie de la consommation et de la production agro-alimentaire*, Paris, Cujas, 1973.

- Mamady Sidibé, *Migrants de l'arachide : la conquête de la forêt classée de Pata*, Paris, IRD, « à travers champs », 2005.
- Patrick Develtere, Ignace Pollet et Frederick Wanyama, « L'Afrique solidaire et entrepreneuriale : la renaissance du mouvement coopératif africain », Genève, Bureau international du travail, Institut de la Banque mondiale, 2009.
- Philippe Hugon, « Incertitude, précarité et financement local : le cas des économies africaines », *Revue Tiers Monde*, n°145, janvier-mars 1996, pp. 13-57.
- Philippe Hugon, « Les innovations dans les sphères financières informelles et semi formelles en Afrique sub-saharienne », *Monde en développement*, tome 24-94, 1996, pp. 17- 28.
- Pierrick Fraval, *Éléments pour l'analyse économique des filières agricoles en Afrique sub-saharienne*, Document de synthèse, Paris : MAE – DCT/EPS, 2000, 97p.
- PNUD, « Rapport annuel sur le développement humain au Sénégal », 2000.
- Sébastien Boyé, Jérémy Hajdenberg et Christine Poursat, *Le Guide de la microfinance : microcrédit et épargne pour le développement*, Paris, Groupe Eyrolles, 2006.
- Simon Cornee, « Microfinance : entre marché et solidarité : analyse de la convergence entre performances financières et performances sociales : application à la méthode Data Envelopment analysis sur 18 institutions de microfinance péruviennes », mémoire, Université de Rennes 1, 2006.
- Soulama Souleymane, *Microfinance, pauvreté et développement*, Ouagadougou, Editions des archives contemporaines, 2002.
- Sylvain Allemand, *La microfinance, la fin de l'exclusion ?*, Paris, Ellipses, 2011.
- Thierry Montalieu, « Interactions entre économie informelle, secteur financier et politique d'ajustement : bilan d'une décennie de conceptualisation », *Finance informelle et finance du développement*, AUPELF.UREF, 2000.
- Valérie De Briey, « Plein feu sur la microfinance », Paris, *Problèmes économiques*, 18 juillet 2007, pp. 2-8.

## **B. La microfinance et son impact sur les populations**

- Agnès Lambert et Kéfing Condé, « Le secteur endogène va-t-il disparaître ? Tontine, usuriers et crédit rural de Guinée », *Revue Tiers Monde* n°172, 2002, pp. 829-846.
- Alain de Janvry et Elisabeth Sadoulet, « Organisations paysannes et développement rural au Sénégal », Université de Californie à Berkley, rapport soumis à la Banque mondiale, janvier 2004.
- Anne Joseph, *Le rationnement du crédit dans les pays en développement : le cas du Cameroun et de Madagascar*, Paris, L'Harmattan, 2000.

- Audrey Chouchane Verdier, « Une analyse empirique de l'impact de la libéralisation financière en Afrique subsaharienne sur la période 1983-1996 », *Revue Tiers Monde*, n°179, juillet-septembre 2004, pp. 617-641.
- BCEAO, « Une analyse de la portée des services financiers décentralisés au Sénégal », Dakar, 2003.
- Bernd Balkenhol (*et alii*, dir), *Microfinance et politique publique*, Paris, PUF, 2009.
- Betty Wampfler, « Deux initiatives en matière de financement de l'agriculture », BIM n°141, CIRAD, décembre 2001.
- Cabinet Evalua, « La mesure d'impact des institutions de microfinance (IMF) : un état des lieux », ministère français des affaires étrangères, *Techniques financières et développement*, n°70, mars 2003, pp. 27-34.
- Craig Churchill et Dan Coster (*et alii*), *Manuel de gestion des risques en microfinance*, Washington DC, CARE, 2001.
- Daouda Diagne et Bénigne Joliet, *La formation des responsables paysans*, Paris, Inter-réseaux, Développement rural, mars 1999, 96 pages.
- Dominique Gentil et Yves Fournier, *Les paysans peuvent-ils devenir banquiers ? Épargne et crédit en Afrique*, Paris, Syros/Alternatives, 1993.
- Fahim Youssofzai, *Management stratégique et performance des systèmes organisationnels engagés dans la lutte contre la pauvreté*, Paris, Publibook, 2004.
- GTZ/IRAM, « La viabilité sociale d'une institution de microfinance », Ouagadougou, compte rendu atelier de formation et de réflexion, 17 et 19 décembre 2001.
- Isabelle Guérin, « Les pratiques financières des femmes entrepreneurs : exemples sénégalais », *Revue Tiers Monde*, n°172, 2002, pp. 809-828.
- Isabelle Guérin, Kamala Marius-Gnanou, Thierry Pairault et Jean-Michel Servet, *La microfinance en Asie : entre traditions et innovations*, Paris, IRD, Karthala, 2005.
- Jean-François Bélières et El Hadji Touré, « Impact de l'ajustement structurel sur l'agriculture irriguée dans le Delta du Sénégal », thèse de doctorat, ENSA.M, Montpellier, 1999.
- Jean-Michel Servet, « Risque, incertitude et financement de proximité en Afrique : une approche socioéconomique », *Revue Tiers Monde*, n°145, janvier, 1996, pp. 41-57.
- Jean-Michel Servet, *Banquiers aux pieds nus : la microfinance*, Paris, Éditions Odile Jacob, 2006.

- Jonhatan Morduch, « The microfinance promise », *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVII, 1999, pp. 1569-1614.
- Linda Mayoux et Maria Hartl, *L'égalité des sexes et la microfinance rurale : atteindre et autonomiser les femmes, Guide à l'intention des spécialistes*, FIDA, 2009.
- Lise Duval, « La microfinance dans une économie rurale en transition : l'amélioration de l'accès des ménages ruraux au marché financier en République de Moldavie, par un programme de microfinance », thèse soutenue à l'ENSA, Montpellier, 2002.
- Maam Suwadu Sakho Jimbira, « L'autonomie alimentaire par la diversification des activités : le cas des ménages agricole du Bassin arachidier au Sénégal », thèse de doctorat, Université Montpellier 1, 2009.
- Makhtar Diouf, *L'endettement puis l'ajustement : l'Afrique des Institutions Bretton Woods*, Paris, L'Harmattan, 2002.
- Michel Lelart (dir), *Finance informelle et financement du développement*, Montréal, AUPELF-UREF, 2000.
- Michel Lelart, « L'évolution de la finance informelle et ses conséquences sur l'évolution des systèmes financiers », *Monde en développement*, tome 30, 2002, pp. 9-20.
- Michel Lelart, *De la finance informelle à la microfinance*, Paris, Éditions des archives contemporaines, 2005.
- Muhammad Yunus, *Vers un monde sans pauvreté*, Paris, JC Lattès, 1997.
- Nadine Richez-Battesti et Patrick Gianfaldoni, « Les banques coopératives en France : le défi de la performance et de la solidarité », Paris, L'Harmattan, série « économie et innovation », 2006.
- Nassirou Bako-Arifari et Pierre-Yves Le Meur, « Les dynamiques locales face aux interventions de développement », Gérard Winter (dir.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala-IRD, 2001, pp. 263-277.
- Oussouby Touré et Sidy Mohamed Seck, « Exploitations familiales et entreprises agricoles dans la zone des Niayes au Sénégal », International Institute for Environment Development, mars 2005.
- Pierre Rondot et Marie-Hélène Collion, « Organisations paysannes : leur contribution au renforcement des capacités rurales et à la réduction de la pauvreté », Département du développement rural de la Banque mondiale, 2001.
- Valérie De Briey, « Plein feu sur la microfinance en 2005 », *Regards économiques*, n°28, mars 2005, pp. 1-14.

### C. La microfinance et ses nouveaux défis

- Aïfa Fatimata Ndoye Niane (et alii.), « Caractérisation socio-économique des exploitations horticoles dans la zone des Niayes : suivi et analyse des exploitations horticoles pour la pérennisation du crédit du PPMEH », Projet collaboratif ISRA/BAME-PPMEH, mars 2004.
- André Nsabimana, « Articulation banques-microfinance en Afrique : impact sur la gouvernance et la performance des institutions de microfinance », *Reflets et Perspectives*, vol. XLVIII, 2009, pp. 29-38.
- Anita Campion, « Analyse du cadre juridique et réglementaire pour la microfinance », Chemonics International, Washington DC, 2003.
- Béatriz Amendariz et Marc Labie, *Handbook of Microfinance*, London-Singapore, World Scientific Publishing, 2011.
- Béatriz Armendariz de Aghion et Jonnathan Morduch, *The Economics of Microfinance*, London, MIT Press, 2007.
- Betty Wampfler, « Les conventions de microfinance, un outil de développement socialement durable ? Une approche institutionnaliste », HDR, Montpellier, 2004.
- Cécile Lapenu (*et alii*), « Performances sociales : Une raison d'être des institutions de microfinance et pourtant encore peu mesurées. Quelques pistes », *Mondes en développement*, vol. 32, n°126, 2004, pp. 51-68.
- CGAP, « Commercialisation et dérive de mission des IMF : la transformation de la microfinance en Amérique Latine », Washington DC, Étude spéciale n°5, mars 2001.
- Denis Acclassato, Leila Ali Aga et Jude Eggoh, « Microcrédit et corruption : description et analyse théorique », *Épargne sans frontière*, octobre 2009, pp. 18-27.
- Denis H. Accalassato, « Incitations et freins dans la réglementation des institutions de microfinance dans l'UEMOA : La Loi PARMEC Revisitée », Journées de micro-intermédiations, Orléans, 2007.
- Dominique Gentil et Jean-Michel Servet, « Entre localisme et mondialisation : la microfinance comme révélateur et comme levier de changements socio-économiques », *Revue Tiers Monde*, n°172, 2002, pp. 737-760.
- Éveline Baumann et Jean-Michel Servet, *Risques et microfinance*, Marseille, IRD, éditorial n°44, 2004.
- Fabrizio Felloni et Hans Dieter, « Commercialisation de la microfinance : une expérience basée sur le modèle de la Grameen Bank aux Philippines », *Techniques financières et développement*, n°73, 2003, pp. 20-27.

- Geneviève Nguyen, « Microfinance et organisations paysannes », BIM n°67 du 25 avril 2000.
- Hans Dieter Seibel, « Finance formelle et informelle : stratégies de développement des systèmes locaux de financement », *Revue Tiers Monde*, n°145, 1996, pp. 97-114.
- Hubert Tchakouté Tchuigoua, « Étude comparative des performances des institutions de microfinance en Afrique sub-saharienne selon leur statut légal », *Annales de l'économie publique*, « sociale et coopérative », n°82, 2011, pp. 63-76.
- Jay K. Rosengard, « The commercialization of micro-finance », Bruxelles, *Revue Mondes en Développement*, Vol. 32, 2004, pp. 9-23.
- Jean Coussy et Philippe Hugon, « Intégration régionale et ajustement structurel en Afrique subsaharienne », ministère de la coopération et du développement CERED, LAREA, collection « Études et documents », 1991.
- Jean-Michel Servet, « Les expériences indiennes des *self help groups* comparées à d'autres modèles alternatifs de microfinance », Journées scientifiques du réseau AUF, Analyse économique et développement : financement du développement et réduction de la pauvreté, 2004.
- John Brett, *The Three Faces of Microfinance*, Virginia, Kumarian Press, Janvier 2012.
- Joseph Mbouomboulo Ndam, *La microfinance à la croisée des chemins*, Paris, L'Harmattan, 2011.
- Korotoumou Ouattara, Claudio Gonzalez-Vega et Douglas H. Graham, « Banques villageoises, caisses villageoises et coopératives d'épargne et de crédit : leçons tirées des institutions détenues par leurs clients en Afrique de l'Ouest », Synthèse, 1999.
- Laurent Lhériaux, *Précis de réglementation de la microfinance, tome 1 : le droit financier et la microfinance*, Paris, AFD, Épargne sans frontière, 2005.
- Lettre de Politique sectorielle du MPMEEFMMF du gouvernement du Sénégal, stratégie et plan d'action 2005-2010.
- Manfred Zeller, « Models of Rural Financial Institutions », An International Conference on Best Practices : Paving the Way Forward for Rural Finance, support provided in part by USAID and WOCCU, 2003.
- Marc Labie, *La microfinance en questions : limites et choix organisationnels*, Liège, Luc PIRE, 2002.
- Marc Roesch, « Financer l'agriculture, entre politique agricole et systèmes bancaires », BIM, n°129, 31 juillet 2001.

- Marie Gagné, Ginette Carré et Mor Fall, *Le mouvement coopératif au Sénégal : comprendre les enjeux de son développement*, Société de coopération pour le développement international, Socodevi, juin 2008.
- Marie-Thérèse Seguin, *Pratiques coopératives et mutations sociales*, Paris, L'Harmattan, collection « Logiques sociales », 1995.
- Michel Callon, « Variété et irréversibilité dans les réseaux de conception et d'adoption des techniques », in Dominique Foray et C. Freeman (dir.), *La technologie et la richesse des nations*, Paris, Economica, 1992, pp. 275-324.
- Michel Griffon (*et alii*), *Les politiques agricoles et alimentaires en Afrique, méthodes et outils d'analyse et d'aide à la décision*, Paris, La Documentation française, 1991.
- Mike Golberg et Eric Palladini, *Gestion du risque et création de valeur avec la microfinance*, Editions ESKA, juin 2011.
- Norman T. Uphoff, *Local Institutional Development: an Analytical Sourcebook with Cases*, West Hartford, Kumarian Press, 1986.
- OCDE, « Perspectives économiques, Sénégal », 2006.
- Patrice Flynn, « La microfinance et le consensus de Washington », (traduit par Nicolas Couderc), *Problèmes économiques*, 18 juillet 2007, pp. 17-21.
- UEMOA : Loi portant réglementation des systèmes financiers décentralisés, 2008.
- UEMOA : Loi portant réglementation des systèmes financiers décentralisés, 1995.
- Yves Fournier Alpha Ouédraogo (*et alii*), « Les coopératives d'épargne et de crédit en Afrique. Histoire et évolutions récentes », *Revue Tiers Monde*, n°145, 1996, pp. 67-83.

## **2. Apports théoriques sur la microfinance**

### **A. Économie néo-institutionnelle orthodoxe**

- Bernard Enjolras, “Coordination failure, property rights and nonprofit organizations”, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2000, pp. 347-374.
- Charles W. Hill et Thomas M. Jones, “Stakeholder-Agency Theory”, *Journal of Management Studies*, 1992, pp. 131-154.
- Claude Ménard, « Économie institutionnelle et politique de la concurrence : les cas des formes organisationnelles hybrides », *Économie rurale*, volume 277-278, septembre-décembre 2003, pp. 3-18.
- Claude Ménard, *L'approche néo-institutionnelle : des concepts, une méthode, des résultats*, Paris, « Cahiers d'économie politique », n° 44, Paris, L'Harmattan, 2003.

- David Marc Kreps, *Course in Microeconomic Theory*, Harvester-Wheatsheaf, 1990, traduction par Jean-Marc Bottazzi, Patrick Durand et Christine Lang, *Leçons de théorie microéconomique*, Paris, PUF, 1996.
- Douglass C North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.
- Douglass C North, « Institutions », *Journal of Economic Perspectives*, volume 5, n° 1, 1991, pp. 97-112.
- Douglass C. North, *The Evolution of Efficient Markets in History*, School of Business and Political Economy, University Saint-Louis, 1994.
- Éric Bosserelle, *Les nouvelles approches de la croissance et du cycle*, Paris, Dunod, 1999.
- Éric Brousseau et M'hand Fares, « Règles de droit et inexécution du contrat : l'apport de la théorie économique des contrats au droit comparé », *Revue d'économie politique*, vol. 112, 2002, pp. 823-844.
- Éric Brousseau, « Les théories des contrats : une revue », *Revue d'économie politique*, vol. 103, n°1, janvier-février 1993, pp. 1-82.
- Eugene F. Fama et Michael C. Jensen, "Separation of Ownership and Control", *Journal of Law and Economics*, vol. 26, juin 1983, pp. 301-325.
- George Arthur Akerlof, Michael Spence et Joseph Stiglitz, « L'asymétrie d'information au cœur de la nouvelle microéconomie », *Problèmes économiques*, n°2734, octobre 2001, pp. 19-24
- Gérard Charreaux, *La théorie positive de l'agence : positionnement et apports*, Université de Bourgogne, Latec, décembre 1999.
- Idrissa Wade (et alii), « Information et régulation des filières maraîchères au Sénégal », *Cahiers d'études et de recherches francophones en Agriculture*, volume 13 n° 1, janvier-février 2004, pp. 4-10.
- Idrissa Wade, « Systèmes d'information de marché, coordination et gestion des risques dans les filières agricoles : le cas des produits maraîchers au Sénégal », thèse de doctorat, SupAgro. Montpellier, Université Montpellier 1, 2009.
- Joseph Eugene Stiglitz, Carl E. Walsh et Jean-Dominique Lafay, *Principes d'économie moderne*, Bruxelles, De Boeck, 3<sup>e</sup> édition, 2007.
- Joseph Stiglitz et Andrew Weiss, « Credit rationing in markets with imperfect information » *The American Economic Review*, 1981, vol. 71, n°3, pp. 93-410.
- Joseph Stiglitz, « The new development economics », *World Development*, 1986, pp. 257-265.

- Karla Hoff et Joseph E. Stiglitz, « Imperfect Information and Rural Credit Markets », *World Bank economic review*, vol. 4, n°3, 1990, pp. 50-235.
- Michael C Jensen, “Self-interest, altruism, incentives, and agency theory” *Journal of Applied Corporate Finance*, n°2, 1994, pp. 40-45.
- Michael C. Jensen et William H. Meckling, « Theory of The Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure », *Journal of Financial Economics*, Vol. 3, octobre 1976, pp. 305-360.
- Michael C. Jensen, *Foundations of Organizational Strategy*, Harvard University Press, 1998.
- Michel Ghertman, « Oliver Williamson et la théorie des coûts de transaction », *Revue française de gestion* n°142, 2003, pp. 43-63.
- Mondher Chérif, « Asymétrie d’information et financement des PME innovantes par le capital-risque », *Revue d’économie financière*, 1999, n°54, pp. 163-178.
- Oliver E Williamson, *The Mechanisms of Governance*, Oxford University Press, 1996.
- Oliver E. Williamson, *Les institutions de l’économie*, Paris, InterEditions, 1994.
- Oliver E. Williamson, *The Economic Institution of Capitalism*, New York, Free Press, 1985.
- Patrick Joffre (dir.), *Théorie des coûts de transaction : regard et analyse du management stratégique*, Paris, Vuibert, 2001.
- Richard Calvi, « L’externalisation des activités d’achat : l’apport de la théorie des coûts de transaction », Grenoble, série « recherche », C.E.R.A.G-98-11, 1998.
- Ronald McKinnon, *Money and Capital in Economic Development*, Washington DC, 1973. Edward Shaw, *Financial Deepening in Economic Development*, New-York, Oxford University Press, 1973.
- Stéphane Saussier et Anne Yvrande-Billon : *Économie des coûts de transaction*, Paris, La découverte, 2007.

## **B. Économie institutionnelle hétérodoxe**

- André Orléan (*et alii*, dir.), *Analyse économique des conventions*, deuxième édition, Paris, PUF, 2004.
- Bernard Enjolras : « Formes institutionnelles, rationalité axiologique et conventions », *Annals of Public and Cooperative Economics*, n°75, 2004, pp. 597-617.
- Bruno Théret, « Structure et modèles élémentaires de la firme : une approche hypothético-déductive à partir des insights de J.R. Commons », *Économie et institutions*, 2003, pp. 141-166.

- Elinor Ostrom, *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*, San Francisco, ICS Press, Institute for contemporary studies, 1992.
- Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990.
- Éric Sabourin, Martine Antona et Emilie Coudel (dir.), *Séminaire Permanent Action Collective*, Cirad, Montpellier, 2003.
- François Eymard-Duvernay, *L'économie des conventions, méthodes et résultats*, Paris, La Découverte, collection « Recherches », 2006.
- François Eymard-Duvernay, Olivier Favereau, André Orléan, Robert Salais, et Laurent Thévenot, « Valeurs, coordinations et rationalité : l'économie des conventions ou le temps de la réunification dans les sciences économiques, sociales et politiques », texte collectif, Octobre 2003.
- Luc Boltanski et Laurent Thévenot, *De la justification : Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.
- Mancur Olson, *La logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1972.
- Mustapha K Nabli et Jeffrey B Nugent, *The New Institutional economics and Development: Theory and Applications to Tunisia*, Amsterdam, Elsevier Science, 1989.
- Pierre-Yves Gomez, *Qualité et théorie des conventions*, Paris, Économica, 1994.
- Robert Boyer (dir.), « Dossier : une contribution au renouveau d'une économie institutionnaliste : la théorie de la régulation dans les années 1990 », *Actuel Marx*, n°17, premier semestre 1995, PUF.
- Robert Boyer, « À quelles conditions les réformes institutionnelles réussissent-elles ? », CEPREMAP-ENS, CNRS, EHESS, 2004.
- Robert Boyer, *La théorie de la régulation : les fondamentaux*, Paris, collection « Repères », La Découverte, 2004.
- Robert Salais, « L'analyse économique des conventions du travail », *Revue économique*, n°2, mars 1989, pp. 199-240.

### **C. Sociologie des organisations**

- Amartya Sen, *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*, Paris, Odile Jacob, 2000.
- Andrei Scheifer et Robert W. Vishny, “The limits of arbitrage”, *Journal of finance*, n°52, 1997, pp. 35-55.

- Anne Lhomme, «Référentiels socio-économiques et éléments d'analyse des changements institutionnels du secteur agricole », fiche de lecture n°8, IRAM, août, 2004
- Bernard Billaudot, « Analyse des changements institutionnels : caractérisation, méthodes, théories, acteurs », Ecole thématique, La Rochelle, 14-17 septembre 2005.
- Bernard Paulré, « Évolutionnisme contemporain et auto-organisation », *Economie appliquée*, volume 5, 1997, pp. 121-150.
- Emmanuel Lazega, « Analyse de réseaux et sociologie des organisations », *Revue française de sociologie*, vol. XXXV, 1994, pp. 293-315.
- François Dubet, *Le déclin de l'institution*, Paris, Seuil, 2002.
- François Dubet, *Pour une conception dialogique de l'individu*, Lyon, Traverse, 2005.
- François Eymard-Duvernay, « Les compétences des acteurs dans les réseaux », dans Michel Callon (*et alii.*, dir), *Réseau et Coordination*, Paris, Economica, Collection « Innovation », avril 1999.
- Isabelle Huault, « Embeddedness et théorie de l'entreprise. Autour des travaux de Mark Granovetter », *Annales des Mines*, « Série Gérer et Comprendre », juin 1998, pp. 428-438.
- John R. Commons, “Institutional economics”, *The American Economic Review*, vol. 21, n°4, 1931, pp. 648-657.
- John R. Searle, *La construction de la réalité sociale*, Paris, Gallimard, 1998.
- Karl Polanyi, *La grande transformation*, 1944, Paris, Gallimard pour la version française, 1983.
- Laure Bazzoli et Véronique Dutraive, « L'entreprise comme organisation et comme institution : Un regard à partir de l'institutionnalisme de J.R. Commons », *Économie et Institutions*, n° 1, second semestre, 2002, pp. 5-46.
- Mark Granovetter et Richard Swedberg, *The Sociology of Economic Life*, 3<sup>e</sup> édition, Westview Press Inc, 1992.
- Mark Granovetter, “Economic Action and Social Structure : The Problem of Embeddedness”, *American Journal of Sociology*, novembre 1985, pp. 481-510.
- Mark Granovetter, “The Impact of social structure on economic outcomes”, *Journal of Economic Perspectives*, volume 19, 2005, pp. 33-50.
- Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le Système*, Paris, Seuil, 1977.
- Michèle Tallard, Bruno Théret et Didier Uri, *Innovations institutionnelles et territoires*, Paris, l'Harmattan, décembre 2000.

- Peter Hall et Rosemary Taylor, « Political Science and the Three New Institutionnalisms », *Political Studies*, décembre 1996, traduction française, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3-4, juin-août 1997, pp. 469-495.
- Robert Boyer, « Sociologie économique de Pierre Bourdieu », *Problèmes économiques*, 2007, pp. 42-48.
- Ronan Le Velly, « Embeddness, a sociological theory of market transactions », *Sociologie du travail*, n°44, 2002, pp. 37-53.
- Samira Guennif et Sébastien Plocinczak, « De l'arrangement privé à l'arrangement social : enforcement et réseaux en échange économique », Centre d'économie de l'Université Paris Nord, CNRS UMR 71-15, Working paper CEPN n° 2002-09, octobre 2002.
- Sébastien Plocinczak, « Action économique et relations sociales : un éclairage sur la notion d'encastrement chez Karl Polanyi et Mark Granovetter », working paper CEPN, 2002.
- W. Richard Scott, *Institutions and Oragnisations*, 2<sup>e</sup> édition, Foundations for organizational science, Sage publications series, 1994.
- Yorgos Rizopoulos et Lyazid Kichou, « L'innovation institutionnelle en tant que processus d'interactions organisationnelles » publié dans la Revue d'économie industrielle, n° 97, 4<sup>e</sup> trimestre 2001, pp. 139-152.

### **3. Gouvernance d'entreprise et des institutions de microfinance**

- Adolph A. Berle et Gardiner C. Means, *The Modern Corporation and Private Prorpiety*, New Jersey, Transaction Publishers, 1932.
- Anaïs Périlleux, « La gouvernance des coopératives d'épargne et de crédit : un enjeu de taille », *Reflets et Perspectives*, vol XLVIII, Bruxelles, 2009, pp. 51-60.
- Anaïs Périlleux, « Les coopératives d'épargne et de crédit en microfinance face aux problématiques de gouvernance et de croissance », CEB Working Paper n° 08/025, Solvay Business School – Centre Emile Bernheim, Bruxelles, 2008.
- Antoine Rebérioux, « Gouvernance d'entreprise et théorie de la firme. Quelle (s) alternative (s) à la valeur actionnariale ? », *Revue d'économie industrielle*, volume 104 n°1, 4<sup>e</sup> trimestre, 2003, pp. 85-110.
- Banque mondiale, *Gouvernance and Developpement*, Washington, 1992.
- Brigitte Laydeker, *La gouvernance en microfinance*, Paris, GRET, 2002.
- Catherine Baron, « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », *Droits et société*, 2003, pp. 329-349.

- Cécile Lapenu, Dorothee Pierret (et alii, di.), *Guide opérationnel d'analyse de la gouvernance d'une institution de microfinance*, Cerise, Fida, Iram, Gtz, 2004.
- CGAP, *Fonds de crédit autogérés : dans quels cas fonctionnent-ils ?*, Washington DC, note focus n°36, mai 2006.
- CGAP, *Le processus de décision des IMF en matière de structure du capital : pour une approche plus réfléchie et plus méthodique*, Washington DC, focus note, août 2007.
- CGAP, *Pour une bonne administration des institutions de microfinancement*, Washington DC, focus note n°7, 1997.
- Christian Cadiou (et alii), «Le gouvernement de l'entreprise mutualiste : essai de positionnement à partir d'un modèle intégré», Genève, XV<sup>e</sup> Conférence internationale de management stratégique, 13-16 juin 2006.
- Council of Microfinance Equity Funds, «La pratique de gouvernance des institutions de microfinance cotées en bourse», exposé du consensus du Conseil SICAV Microfinance, Council of Microfinance Equity funds, janvier 2006.
- Daniel Côté, « Gestion de l'équilibre coopérative : cadre théorique », Montréal, *Economie et Solidarités*, volume 38, n°1, 2007, pp. 112-126.
- François Doligez, « Évaluez la gouvernance et renforcer les capacités des institutions de microfinance : les enseignements d'une recherche action au Mexique », *Reflets et Perspectives*, vol. XLVIII, 2009, pp. 61-72.
- François Doligez, « Institutionnalisation des réseaux d'épargne et de crédit : une construction sociale à concerter : étude de cas en Guinée et au Benin », Lyon, Les éditions du groupe initiatives, Traverses 3, 1999.
- Gérard Andreck, *La démocratie, principe de gouvernement des mutuelles du GEMA*, rapport du GEMA, octobre 2004.
- Gérard Charreaux et Peter Wirtz, *Gouvernance des entreprises : nouvelles perspectives*, Paris, Economica, 2006.
- Gérard Charreaux, « Variation sur le thème : à la recherche de nouvelles fondations pour la finance et la gouvernance d'entreprise », *Finance Contrôle Stratégie*, volume 5, n° 3, septembre 2002, pp. 5-68.
- Gérard Charreaux, *Le Gouvernement des entreprises, Corporate Governance, Théories et faits*, Paris, Economica, 1997.

- Ghennie Van Greuning et Bratonovic Sonja Brajovic, *Analyse et gestion du risque bancaire : un cadre de référence pour l'évaluation de la gouvernance d'entreprise et du risque financier*, Paris, Éditions ESKA, Banque mondiale, 2004.
- Hugues Draelants et Christian Maroy, *Changement institutionnel et politique publique*, Knowledge and Policy and Health Sectors, Know & Pol, 2007.
- Jean Cartier-Bresson, « La Banque mondiale, la corruption et la gouvernance », *Revue Tiers Monde*, n°16, 2000, pp. 165-192.
- Jean-Louis Laville, *La gouvernance des associations*, Collection « Sociologie économique », Toulouse, Edition Erès, 2008.
- Julien Rouyat, « La gouvernance des ONG et des IMF formelles », *Bulletin d'information du mardi*, n°66, Cirad, 18 avril, 2000.
- Ludovic Urgeghe et Marc Labie, « Fonds de placement et pratiques de gouvernance en microfinance : risques et potentiels », Centre européen de recherche en microfinance, Faculté Warocqué (UMH), Solvay Business School (ULB), 2005.
- Ludovic Urgeghe, « Commercialisation et financement de la microfinance : quels enjeux de gouvernance ? », Bruxelles, *Reflets et Perspectives*, vol. XLVIII, 2009, pp. 39-49.
- Magloire Lanha, « Impact du renforcement des contrats sur l'architecture financière », Laboratoire d'économie d'Orléans, Faculté de droit, d'économie et de gestion, mai 2004.
- Marc Labie, « Fonds de placement et pratiques de gouvernance en microfinance : risques et potentiels », Centre européen de recherche en microfinance-Faculté Warocqué (UMH), *Solvay Business School* (ULB), 2005.
- Marc Labie, « Comprendre et améliorer la gouvernance des organisations à but non lucratif : vers un apport des tableaux de bord ? », HEC Montréal, 2005.
- Marc Labie, « Microfinance et gouvernance : réflexions pour une régulation articulée entre secteurs public et privé », *Mondes en développement*, n°138, 2007, pp. 93-102.
- Maria Bonnafous-Boucher et Yvon Pesqueux, *Décider avec les parties prenantes*, Paris, La Découverte, 2006.
- Masahiko Aoki, "A Model of the Firm as the Stakeholder-Employee Cooperative Game", *The American Economic Review*, 1980, pp. 600-610.
- Mathew B. Miles et A. Michael Huberman : *Analyse des données qualitatives*, traduction de la 2<sup>e</sup> édition américaine par Martine Hlady Rispal, Bruxelles, De Boeck, 1994.
- Max Clarkson et Michael Deck, *Effective Governance for Microfinance Institutions*, Washington, Focus n°7, CGAP, mars 1997.

- Nadine Richez-Battesti, « Gouvernance coopérative et reconquête du sociétariat : une aventure inachevée ? Le cas des banques coopératives en France », Colloque international de recherche coopérative, Le mouvement coopératif face aux nouvelles attentes de la société civile, Paris 19-22 octobre 2006.
- Nathalie Gauthier, « Construire une capacité locale de management : Une dimension essentielle de la transformation d'un projet en institution », GRET, document de travail, 1999.
- Pascal Wélé, « La qualité de la gouvernance dans les pays de l'UEMOA : construction d'un indice de bonne gouvernance des IMF appliqué au cas du Bénin », *Reflets et Perspectives*, 2009, pp. 73-83.
- Patrick Gianfaldoni, Nadine Richez-Battesti et alii, « La gouvernance partenariale des banques coopératives françaises », Recherche financée par la Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale, Université Aix-Marseille, Université D'Avignon, mars 2008.
- Rachel Rock, Maria Otero et Sonia Saltzman, *Principes et pratiques de la gouvernance en microfinance*, Bethesda, ACCION International, 1998.
- Raghuram G. Rajan and Luigi Zingales, "The Governance of the New Enterprise", Working paper, University of Chicago, 1998.
- Robert Peck Christen et Douglas Pearce, *Microfinance agricole : gérer les risques et concevoir des produits adaptés- les caractéristiques d'un modèle émergent*, Etude spéciale n°11, CGAP, août 2005.
- Robert Peck Christen et Richard Rosenberg, *La course à la réglementation : établissement de cadres juridiques pour la microfinance*, Etude spéciale n°4, CGAP, mai 2000.
- Robert Yin, *Case Study Research, Design and Methods*, Thousand Oaks, Sage Publications, 2003.
- Roberto Di Salvio, « La gouvernance des systèmes bancaires mutualistes et coopératifs en Europe », *Revue d'économie financière*, n°67, « L'avenir des institutions financières mutualistes », août 2002, pp. 111-119.
- Roy Mersland et R. Oystein Storm, "Performance and governance in microfinance institutions", *Journal of Banking and Finance*, n° 33, 2009, pp. 662-669.
- S.H.E.R. Ingénieurs-Conseils s.a./Senagrosol-Consult, rapport à mi-parcours du PPMEH, 2002.
- Sabrina Djéfal, *La microfinance entre le marché et la solidarité, l'exemple de l'Afrique de l'Ouest*, Paris, « Savoirs francophones », Editions des archives contemporaines et l'Agence universitaire de la francophonie, 2007.

- Salam Alburaki, « L'influence du statut mutualiste et coopératif sur la gouvernance d'entreprise : le cas du secteur financier », thèse de doctorat, Université Montesquieu-Bordeaux 4, 09 novembre 2009.
- Stefan Staschen, *Regulation and Supervision of Micro-finance Institutions : State of Knowledge*, Eschborn, 1999.
- Valentina Hartarska, « Governance and performance of Microfinance Institutions in Central and Eastern Europe and the Newly Independent States », *World development*, Elsevier, volume 33, 2005, pp. 1627-1643.



## DEUXIEME PARTIE

### CONTEXTE D'EMERGENCE DES INSTITUTIONS DE MICROFINANCE AU SENEGAL ET PROPOSITION D'UNE GRILLE D'ANALYSE DE LA GOUVERNANCE BASEE SUR LES PARTIES PRENANTES

La mise en œuvre des réformes entreprises au Sénégal au lendemain de la crise économique et bancaire de 1989 a contribué à l'assainissement et à la restructuration du secteur bancaire, mais aussi à l'émergence de nouveaux intermédiaires financiers que sont les systèmes financiers décentralisés ou institutions de microfinance en milieu rural. Entre le secteur bancaire, qui offre des services inaccessibles aux populations pauvres et la finance informelle, la microfinance tend à devenir un secteur à part entière avec une population cible au départ, une réglementation particulière, des outils de gestion, de contrôle et d'évaluation. Elle met au cœur d'enjeux idéologiques et politiques <sup>(1)</sup>; les services financiers décentralisés offrent des opportunités de financement et mobilisent divers acteurs.

Au Sénégal, le secteur de la microfinance est composé d'institutions de microfinance autonomes de petite taille et de grands réseaux solides financièrement. Cela pose irrémédiablement la question du maillage du territoire au regard des organisations présentes dans la capitale Dakar, Thiès et Kaolack par rapport aux autres régions, entre la zone urbaine et la zone rurale, et cela nourrit des réflexions autour de la portée et de la durabilité de ces institutions. Des institutions de microfinance après avoir atteint une solidité financière à l'image des grands réseaux, elles ont tendance à se déconnecter de leur base en privilégiant des normes bancaires. Plus les organisations se développent, plus elles évoluent vers une clientèle rentable et moins risquée. Les mécanismes sociaux deviennent peu efficaces dans la régulation des activités financières; les mécanismes économiques sont mis en avant comme la capacité d'endettement du client, la garantie matérielle, la justice en cas de non-remboursement.

Pour les organisations de moindre portée, la microfinance pose un problème d'institutionnalisation, c'est-à-dire du processus visant la reconnaissance et l'autonomisation avec comme objectifs le respect de la réglementation, la recherche de profit, le renforcement de la

---

<sup>1</sup> Jonhatan Morduch, « The microfinance promise », *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVII, 1999, pp. 1569-1614.

confiance des bénéficiaires et à la pérennisation. Le concept d'institutionnalisation est mobilisé puisque certaines initiatives qui ont connu des évolutions institutionnelles ont pu engranger des résultats et le cadre réglementaire exige les organisations sous condition de collecter l'épargne des populations et d'avoir accès à l'appui extérieur, de faire la démarche de reconnaissance. Et le contexte institutionnel et social est aussi déterminant sur le fonctionnement de ces organisations et leur capacité à s'institutionnaliser. Les investisseurs institutionnels soutiennent l'idée selon laquelle les institutions de microfinance jouent mieux leurs rôles lorsqu'elles sont institutionnalisées et reconnues.

L'institutionnalisation produit un changement institutionnel ; d'un statut de projet ou d'une institution informelle, on passe à une institution reconnue par le processus d'agrément auprès des autorités publiques à travers leurs organisations faitières. Cette transformation pose un cadre de changement de règles, une professionnalisation, une formalisation des pratiques ; croisés avec les instruments et moyens internes des acteurs. Selon la vision institutionnaliste, les acteurs sont porteurs de changements et ils s'adaptent également à celui-ci. Donc, le changement est à la fois produit par des facteurs internes et externes. Ce processus vise à intégrer les institutions de microfinance dans le système financier général et de créer les conditions permettant d'assurer les interconnexions avec le secteur bancaire.

Cette vision portée par les acteurs externes privilégie dans la gouvernance, l'approche par les « *best practices* », c'est-à-dire le choix de la forme organisationnelle reconnue, le respect des normes réglementaires et des pratiques formelles de « bonne gouvernance » adoptées par les institutions de microfinance reconnues qui ont connu un succès. Le groupe Cerise a proposé un dépassement de cette vision et adopte un outil d'analyse de la gouvernance autour de deux modules : diagnostic de la gouvernance et réflexion sur les choix stratégiques, articulés sur cinq axes. L'équilibre coopératif est difficilement atteignable, il est dynamique et s'inscrit dans une logique d'hybridation de pratiques (associatives et d'affaires), une diversité d'acteurs dans le temps. Les trajectoires des organisations de base sont révélatrices des logiques d'acteurs et des pôles d'influence du moment ; l'histoire des organisations coopératives et mutualistes révèle des modes de gouvernance variés.

## CHAPITRE 5

### LA MICROFINANCE AU SENEGAL : UN MODE DE FINANCEMENT ALTERNATIF ?

Au départ, la microfinance est liée à la question de la pauvreté mais de plus en plus, elle est liée au développement rural. La lutte contre la pauvreté implique essentiellement l'inclusion de la population rurale dans les économies africaines. Mais l'accès aux services financiers des ruraux est tout aussi problématique à cause des coûts de transaction élevés, les risques liés aux activités agricoles et le fonctionnement inefficace des marchés agricoles ruraux <sup>(1)</sup>. Pour comprendre la difficulté du financement de l'économie rurale, il faut revoir la segmentation du secteur financier dans nos économies.

Les institutions de microfinance sont nées dans un contexte d'échec du financement public et de libéralisation financière. Aujourd'hui, le secteur de la microfinance connaît des avancées considérables avec un objectif économique et social mais aussi des difficultés considérables. « La microfinance a connu trois phases dans son développement : 1975-1992 marque l'époque des pionniers, 1992-2000 est la période d'euphorie, en 2000 la microfinance tend vers la maturité. Le défi actuel reste la consolidation des organisations existantes, l'extension des frontières vers les populations rurales et les populations les plus pauvres en milieu urbain. » <sup>(2)</sup>

#### 1. Les racines lointaines des institutions de microfinance modernes

##### 7. et les résultats enregistrés

L'année 1976 marque un tournant décisif pour le développement de la microfinance : c'est l'année de la mise en place de la Grameen Bank du professeur Yunus. Cette initiative a contribué, avec le contexte d'absence de système de financement des populations défavorisées des pays en développement, à propulser la microfinance sous les projecteurs. La communauté internationale s'est alors mobilisée pour développer des initiatives dans les régions pauvres du monde.

---

<sup>1</sup> Fodé Ndiaye, *Microfinance en Afrique de l'Ouest : quelle viabilité ?*, Paris, L'Harmattan, 2009.

<sup>2</sup> Sébastien Boyé, Jérémy Hajdenberg et Christine Poursat, *Le Guide de la microfinance : microcrédit et épargne pour le développement*, Paris, Groupe Eyrolles, 2006.

Cependant, on risque de croire que cette date marque le début de la microfinance, alors que des initiatives se sont développées bien avant.

### **A. Le mouvement coopératif d'avant 1976**

Une analyse rétrospective permet de faire le lien entre la microfinance telle qu'elle se développe actuellement et le mouvement coopératif et associatif qui a fait son émergence aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles en Occident. Les initiatives coopératives ont commencé à la deuxième moitié du XVII<sup>e</sup> siècle, aux « caisses Raiffeisen » du nom de l'allemand Friedrich Wilhelm Raiffeisen (1818-1888) ; la première initiative de caisse de crédit mutuel agricole en 1849 en Rhénanie. La seconde initiative fut l'œuvre de Hermann Schulze-Delitzsch (1803-1883) : une banque populaire urbaine en Allemagne. En 1900, Alphonse Desjardins et son épouse Doriméne Roy ont lancé les futures caisses Desjardins au Québec. Cette initiative a inspiré des expériences dans le monde ; elle est d'actualité dans les débats sur le développement de la microfinance.

En France, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Autriche, la sophistication du modèle coopératif a fourni le modèle du crédit agricole, ce qu'on a appelé, après la deuxième guerre mondiale la banque coopérative, qui a connu une expansion considérable, contrairement en Grande-Bretagne et aux États-Unis <sup>(3)</sup>. Pour les pays en développement, notamment ceux de l'Afrique de l'Ouest, le mouvement mutualiste et coopérative a eu bien des influences : la finance informelle, les pratiques individuelles traditionnelles (gardes monnaie, tontines) et collectives.

Ce mouvement a inspiré en France le Crédit mutuel, les Banques populaires et le Crédit coopératif. Le mouvement coopératif y a connu trois phases dans son évolution : la première phase de naissance et d'essor réglementé date des années 1890, la deuxième phase de 1945 marque la consolidation et le cloisonnement et la troisième phase qui commence dans les années 1980 à nos jours concerne les mutations avec notamment les trois « d » (déréglementation, décloisonnement et désintermédiation). À cause de leur influence sur la collecte de l'épargne et l'octroi de crédit, les autorités se sont appuyées sur les banques coopératives pour restructurer le secteur bancaire en France <sup>(4)</sup>.

En Afrique comme dans le reste du monde, il faut distinguer les coopératives de métier des coopératives d'épargne et de crédit. Pour les coopératives de métier, les conditions peu

---

<sup>3</sup> Nadine Richez-Battesti et Patrick Gianfaldoni, *Les banques coopératives en France : le défi de la performance et de la solidarité*, Paris, L'Harmattan, série « économie et innovation », 2006.

<sup>4</sup> Nadine Richez-Battesti et Patrick Gianfaldoni, *ibidem*, 2006.

avantageuses imposées aux paysans par les intermédiaires installés par les colons, ont motivé leur mise en place. En Ouganda, par exemple, et dès 1913, des agriculteurs décidèrent de commercialiser leurs récoltes dans un cadre coopératif et d'autres associations de cultivateurs les imitèrent par la suite. En 1920, cinq groupes d'agriculteurs formèrent la *Buganda Growers Association* (association des planteurs de Buganda) qui devint plus tard l'*Uganda Growers Cooperative Society* (coopérative des planteurs d'Ouganda) qui avait pour finalité principale de commercialiser le coton et de représenter ses membres auprès du gouvernement. Dans le même ordre d'idée, la *Kilimanjaro Native Farmers Association in Tanganyika* (association des agriculteurs du Kilimandjaro au Tanganyika) (en Tanzanie) fut la première association indigène de producteurs africains de café, constituée en 1925, qui lutta contre le monopole détenu par des colons européens. Au Ghana, le cacao représentait des revenus cruciaux pour l'Etat : dès les années 1920, les Ghanéens découvrirent les avantages des actions collectives pour négocier des droits sur les terres et partager la charge de l'entretien des jeunes cacaoyers <sup>(5)</sup>.

Au Sénégal, l'évolution des coopératives est liée à deux tendances idéologiques : le courant « assimilationniste », dont la figure de proue est le président Léopold Sedar Senghor, favorable au modèle de rattrapage de l'Occident, organisé et encadré par l'État et le courant « nationaliste » incarné par le premier ministre de 1960 à 1962, qui prône un mouvement coopératif autogéré qui émane des paysans <sup>(6)</sup>. Le 20 mai 1960, le gouvernement a publié un décret portant statut de la coopération rurale au Sénégal. Il crée à cette occasion différentes structures destinées à appuyer le mouvement coopératif, notamment l'Office de commercialisation agricole (OCA), les Centres régionaux d'assistance pour le développement (CRAD), les Centres d'expansion rurale polyvalents (CERP), la Banque sénégalaise de développement (BSD) <sup>(7)</sup>. Très vite, en 1962, le conflit au sommet de l'État, qui a vu l'élimination politique et l'incarcération du premier ministre, a mis un coup d'arrêt à la mise sur pied du mouvement coopératif révolutionnaire et rural. La conséquence est une économie rurale largement administrée, qui a connu un échec retentissant, et a abouti, entre autres, aux politiques d'ajustement structurel. Il faut attendre la fin des années 1990, après la libéralisation et le désengagement de l'État, pour que de nouvelles coopératives voient le jour.

---

<sup>5</sup> Patrick Develtere, Ignace Pollet et Frederick Wanyama, *L'Afrique solidaire et entrepreneuriale : la renaissance du mouvement coopératif africain*, Bureau international du travail, Institut de la Banque mondiale, 2009.

<sup>6</sup> Abdou Salam Fall, « Le mouvement coopératif sénégalais intégré à l'économie sociale », in Patrick Develtere, Ignace Pollet et Frederick Wanyama, *ibidem*, 2009.

<sup>7</sup> Marie Gagné, Ginette Carré et Mor Fall, *Le mouvement coopératif au Sénégal : comprendre les enjeux de son développement*, Société de coopération pour le développement international, juin 2008.

En Afrique anglophone, les premières coopératives d'épargne et de crédit sont apparues en 1955 au Ghana, au Kenya et en Tanzanie ; au Cameroun anglophone en 1963. Dans la zone francophone, les coopératives commencent à apparaître dans les années 1970 avec une forte implication des organisations paysannes. Patrick Develtere <sup>(8)</sup> relève deux raisons d'étudier les traditions et les trajectoires passées du développement coopératif en Afrique : d'abord, le modèle coopératif est une transmission des agences extérieures, au premier rang desquelles les autorités coloniales, et ensuite, le secteur coopératif porte un lourd héritage qui conditionne son cheminement. Il dégage deux implications fortes : premièrement, les coopératives furent donc souvent perçues comme des organisations étrangères dans presque tous les territoires et deuxièmement, le développement coopératif est largement influencé par ce que les économistes et autres spécialistes des sciences sociales appellent "*path dependency*", terme anglophone que l'on pourrait traduire par les pesanteurs de l'héritage économique et sociologique.

### **B. L'émergence de la Grameen Bank dans le monde**

L'exemple de la Grameen Bank marque une époque nouvelle pour la microfinance. Un modèle est né de l'initiative de Muhammad Yunus en 1976 dans un village nommé Jobra proche de l'université de Chittagong, où il enseignait l'économie. Dans un contexte de famine et d'extrême pauvreté, ce professeur n'en pouvait plus de voir les habitants du village pris au piège dans cet engrenage et décida de prêter de petites sommes d'argent afin que ceux-ci développent des activités leur permettant de subvenir à leurs besoins. La démarche consiste à viser les personnes les plus pauvres et à ne réclamer aucune garantie matérielle. La seule garantie reste sociale et est basée sur la constitution d'un groupe solidaire de cinq personnes, qui se couvrent mutuellement.

Le modèle de la Grameen Bank qui s'est développé au Bangladesh semble pouvoir s'appliquer dans d'autres pays pauvres en Asie, en Amérique latine et en Afrique. Les éléments de ce modèle sont flous et son exportation dans d'autres régions du monde mérite une attention particulière avec des adaptations certaines sur les caractéristiques socio-économiques des milieux cibles. La particularité est de s'être mieux adapté aux activités des femmes qui sont présentées comme étant mieux organisées, et plus proches de la famille et remboursent mieux que les hommes, et donc plus fiables.

---

<sup>8</sup> Patrick Develtere, Ignace Pollet et Frederick Wanyama, *op.cit.*, 2009.

Deux hypothèses sont à la base du développement de cette expérience : les pauvres remboursent parfois mieux que les riches et les organisations qui s'adressent aux pauvres peuvent être viables. L'impact sur les « populations cibles », c'est-à-dire les plus pauvres des pauvres, est difficilement mesurable. Cette difficulté se situe dans la définition même de la pauvreté et donc de la population cible, les difficultés de définir qui est vulnérable dans la société rurale et enfin la fongibilité du crédit par rapport au budget du ménage.

Des études commanditées par la Grameen Bank ou faites par la Banque mondiale ou d'autres structures internationales sur les services de la Grameen Bank, montrent que ces services ont souvent un effet positif sur les revenus des bénéficiaires et leur condition de vie. Par rapport à la situation des femmes (plus de 94 % de la clientèle), la Grameen Bank a amélioré leur situation économique et a fait évoluer leur statut social <sup>(9)</sup>. Ce modèle intègre par ailleurs d'autres programmes en dehors des services financiers, que la Grameen Bank gère ou en partenariat avec d'autres structures (organisations non gouvernementales, structures administratives, etc.) ; notamment des programmes de formation des membres, de scolarisation des enfants, de santé, d'adduction d'eau potable.

### **C. La microfinance dans le développement et la lutte contre la pauvreté**

Les données de l'OCDE recensent en 2005 environ 1,2 milliard de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté, ce qui constitue potentiellement une clientèle cible et privilégiée de la microfinance. La spécificité de la microfinance réside sur le fait qu'elle ouvre des perspectives d'étude sur les populations pauvres et des pays du Sud, leur dynamique, leur capacité d'évolution économique et sociale. Elle est aussi considérée comme un « transfert de technologie » du Sud vers le Nord à travers la réussite du modèle de la Grameen Bank au Bangladesh, la Bank Rakyat d'Indonésie, etc. Deux approches sont avancées : le ciblage direct, qui consiste à viser les plus pauvres, et l'approche « inclusive », qui consiste à s'intéresser à tous les exclus de la finance formelle en espérant générer des effets positifs bénéfiques pour les plus pauvres.

La microfinance mobilise l'attention des pays du Sud et des bailleurs de fonds internationaux. Dès 1989, la Banque mondiale a consacré un rapport annuel à la microfinance. Ensuite ce fut la création du Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres (*CGAP*) en 1995, puis la célébration de l'année du microcrédit en 2005 par les Nations unies et la participation de plusieurs pays développés, des bailleurs de fonds et des organisations non gouvernementales pour

---

<sup>9</sup> Muhammad Yunus, *Vers un monde sans pauvreté*, Paris, JC Lattès, 1997.

le développement de la microfinance à travers des subventions financières et un appui technique considérable. Le montant global dont bénéficie la microfinance est de l'ordre de quatre milliards de dollars de flux privés en 2006 <sup>(10)</sup>.

En février 1997, le premier sommet sur le microcrédit est organisé à Washington dont le principal investigateur est l'organisation non gouvernementale internationale RESULTS, et réunit 2900 participants venant de 137 pays. Les objectifs fixés, sont : la lutte contre la pauvreté et les inégalités et le lancement d'une campagne pour atteindre 100 millions de familles d'ici 2005. L'année 2005 a été déclarée l'année du microcrédit par les Nations unies, avec comme objectif d'atteindre les « Objectifs du millénaire pour le développement » (OMD), c'est-à-dire la réduction de moitié de la pauvreté d'ici 2015.

Jacques Attali et Yann Arthus-Bertrand <sup>(11)</sup> mettent en avant l'idée d'une dualité de fonctionnement de la microfinance dans la conciliation d'une intervention publique et un financement privé. Pour les pouvoirs publics, elle reste un outil permettant d'accompagner les politiques économiques et sociales puisque les banques classiques ont un niveau de pénétration faible en milieu rural et dans les milieux pauvres à cause des risques importants. L'action publique s'inscrit dans le cadre de la réglementation et la création du cadre macroéconomique propice au développement des systèmes financiers décentralisés.

Le développement de la microfinance sous sa forme actuelle est surtout favorisé par les succès du modèle de la Grameen Bank, les échecs des politiques d'ajustement structurel imposées par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, et le contexte d'échec de l'aide classique au développement et surtout dans son utilisation : les populations bénéficiaires n'accèdent pas souvent aux fonds disponibles ou ne bénéficient pas des services financés. La microfinance parvient à capter une partie de l'aide au développement sous forme de subventions ou de lignes de crédits à taux bonifiés. Les moyens financiers et matériels octroyés par des acteurs extérieurs sont souvent conditionnés à une participation de ces derniers dans les orientations stratégiques des structures mises sur pied. Les règles de fonctionnement sont-elles imposées de l'extérieur (« *top down* ») ou impulsées en interne (« *bottom up* »), sachant par ailleurs que beaucoup d'organisations bénéficient de subventions ou de programmes d'accompagnement financés par des bailleurs de fonds ?

---

<sup>10</sup> Gitta (et al.), cité par Jean Michel Servet et Eveline Baumann, « La microfinance, une extension des marchés financiers : réflexions à partir d'expériences sur trois continents en Géorgie, en Inde et au Sénégal », IRD, éditorial n° 44, 2007.

<sup>11</sup> Jacques Attali et Yann Arthus-Bertrand, *Voyage au cœur d'une révolution : la microfinance contre la pauvreté*, Paris, JC Lattès, 2007.

Jonathan Morduch <sup>(12)</sup> a observé une différence entre subventionner une institution de microfinance qui consiste à appuyer sa consolidation pour approfondir sa portée, et subventionner les clients, qui consiste à travers une institution de microfinance à appuyer une population cible. Dans tous les cas, ces investissements, lorsqu'ils sont bien utilisés peuvent produire des résultats positifs sur le vécu des populations touchés. En termes de gouvernance, la participation extérieure pose problème car ceux qui investissent ont tendance à influencer sur les règles de fonctionnement.

En dehors des services financiers rendus aux pauvres, la microfinance vise à une intégration sociale et économique, notamment à travers une amélioration des conditions de vie des pauvres, « l'*empowerment* » des femmes : cela correspond au gain de confiance en soi, à la prise de nouvelles responsabilités, à la reconnaissance des autres. Dans les sociétés fortement inégalitaires, la microfinance est censée promouvoir l'émancipation des classes dominées. Sur le terrain, ces ambitions paraissent difficiles à réaliser. Pour les pouvoirs publics, la microfinance présente deux enjeux au niveau national : une perspective de consolider la politique sociale et de lutter contre la pauvreté et une occasion de bénéficier des retombées politiques. S'agissant de leurs relations avec l'extérieur, les pouvoirs publics peuvent utiliser les initiatives de microfinancement pour attirer l'aide internationale.

Les données récentes ont avancé 92,6 millions de personnes touchées dont 66,6 millions de pauvres et un taux de croissance annuelle de 36 % <sup>(13)</sup> au niveau mondial. Ces chiffres ne font pas l'unanimité, selon qu'on se situe du côté des praticiens dont les données peuvent être considérées comme des promesses de la microfinance, ou du côté de la communauté des chercheurs, qui tentent d'attirer l'attention sur ce qui se passe sur le terrain. En guise d'exemple, le dernier ouvrage de Jacques Attali et de Yann Arthus-Bertrand publié en 2007 avance 500 millions de bénéficiaires. Pour ses défenseurs, il faut prendre en compte les bénéficiaires directs et indirects. La géographie des personnes touchées par la microfinance place l'Asie en première place, avec plus de 80 %, suivie de l'Amérique latine et de l'Afrique.

---

<sup>12</sup> Jonathan Morduch, « Les subventions intelligentes », Université de New York, Paris, Presses universitaires de France, 2009.

<sup>13</sup> Jean-Michel Servet, *Banquiers aux pieds nus : la microfinance*, Paris, Éditions Odile Jacob, 2006.

Pour les pays de l'Afrique de l'Ouest, les banques de développement classiques <sup>(14)</sup> étaient principalement les structures traditionnelles de financement de l'agriculture, des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat. Au cours des années 1980, elles ont connu des difficultés considérables. Il s'en est suivi la liquidation de la plupart des banques de développement. Cette situation a contribué à la stagnation, voire la régression de l'activité économique dans les pays de l'Union monétaire ouest-africaine et a rendu plus pressante la nécessité de promouvoir des structures alternatives de financement capables d'assurer la mobilisation de la petite épargne en milieu rural et urbain et de créer les conditions d'un décloisonnement progressif du secteur informel.

En Afrique de l'Ouest et plus particulièrement dans la zone de l'Union économique et monétaire ouest-africaine, la microfinance a connu un développement fulgurant. Des regroupements sous-régionaux émergent, notamment l'*African Microfinance Network*, le Réseau *microfinance-Afric*, *Microfinance African Institutions Network*, l'Association africaine de crédit agricole et rural, etc. Ces regroupements tentent d'orienter le secteur et d'organiser les efforts avec le relais des organisations nationales. Le rôle des bailleurs dans ce cadre est aussi déterminant dans le renforcement des capacités institutionnelles et des lignes de crédit.

Entre 1993 et 2006, la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest a affirmé que le nombre de systèmes financiers décentralisés a été multiplié par sept dans les pays de l'Union <sup>(15)</sup>. Ces organisations ont permis d'atteindre 7,2 millions de bénéficiaires en 2006 contre 300 000 en 1994, soit 7 % de la population totale et 15 % de la population active, dont 45 % de femmes. Elles ont mobilisé 321 milliards d'encours de crédits en juin 2007. Malheureusement ces performances sont accompagnées d'une détérioration du portefeuille de crédit avec des impayés de 7,8 % en juin 2007. Par ailleurs, 50 % des systèmes financiers décentralisés sont déficitaires, abstraction faite des subventions <sup>(16)</sup>.

En termes d'impact sur la clientèle, les systèmes financiers décentralisés ont atteint plus de clients que les banques ; le taux de bancarisation se situant à 8 % contre un taux de 25 % des systèmes financiers décentralisés dans la zone de l'Afrique de l'Ouest <sup>(17)</sup> ces dernières années. Sur la portée des services des institutions de microfinance sur les plus pauvres, le débat semble

---

<sup>14</sup> Exemples : La Caisse nationale de crédit agricole, la Banque internationale pour l'Afrique de l'Ouest.

<sup>15</sup> [www.bceao.int](http://www.bceao.int)

<sup>16</sup> Alpha Ouédraogo et Dominique Gentil, *op.cit.*, 2008.

<sup>17</sup> Bernd Balkenhol (dir), *Microfinance et politique publique*, Paris, PUF, 2009.

moins tranché. Selon une étude de David Hulme et Paul Mosley <sup>(18)</sup>, le microcrédit a parfois un impact faible et souvent négatif sur les plus pauvres, puisque pouvant parfois générer un surendettement des bénéficiaires. Si l'on se réfère à la première génération de coopératives soutenues par l'Etat au Sénégal, leur impact sur le terrain est faible et elles ont créé des situations de surendettement des populations rurales.

La microfinance est sans conteste une innovation pour les populations qui ont des activités économiques et n'ont pas un accès au financement. Les réussites médiatisées attestent la portée de ce sous-secteur financier qui produit ses règles de fonctionnement et de contrôle, et les nombreux échecs silencieux montrent ses limites.

## **2. L'économie du Sénégal face aux réformes financières**

Le Sénégal a connu une situation économique favorable après l'indépendance en 1960, avec un produit intérieur brut de 218 milliards de dollars et une population de 3,2 millions d'habitants en 1962. Il a hérité d'infrastructures de base importantes. L'augmentation des charges publiques, au détriment de l'épargne et des investissements, a mis le pays dans une situation déficitaire des finances publiques <sup>(19)</sup>. Cette situation déficitaire a renforcé la vulnérabilité du pays par rapport aux chocs extérieurs ; à cela s'ajoute un contexte international défavorable, notamment le choc pétrolier de 1973, la baisse des prix des matières premières qui a conduit à la baisse des recettes d'exportations, une catastrophe naturelle, la sécheresse de 1973-1974, qui a durement frappé le monde rural.

Le Sénégal compte une population de 12,8 millions d'habitants <sup>(20)</sup> dont environ 60 % vivent en milieu rural et ont comme principale activité l'agriculture. Le secteur agricole emploie plus de 80 % de la population active rurale. Il englobe une agriculture familiale, une agriculture d'entreprise, l'élevage, la transformation, le petit commerce agroalimentaire et la pêche artisanale. La demande intérieure a connu une hausse considérable à laquelle la production nationale ne peut faire face correctement. Le secteur agricole a connu un recul en passant de 17 % du produit intérieur brut dans les années 1990 à 10 % après 2005. Les activités extra-agricoles sont peu développées en milieu rural. Le secteur primaire reste précaire et les secteurs industriels et des services ne sont pas assez solides pour résorber le surplus de main-d'œuvre non diplômée

---

<sup>18</sup> David Hulme et Paul Mosley, *Finance against Poverty*, Londres, première édition, Routledge, 1996.

<sup>19</sup> Makhtar Diouf, *L'endettement puis l'ajustement : L'Afrique des Institutions Bretton Woods*, Paris, L'Harmattan, 2002.

<sup>20</sup> ANSD, Sénégal, 2011.

découlant de la crise du secteur primaire. Le secteur primaire vient en dernière position en termes de participation au produit intérieur brut par rapport au secteur secondaire et tertiaire.

Les indicateurs de développement humain et les indices de pauvretés indiquent une amélioration générale des conditions de vie. Un contraste survient entre un relèvement du niveau de vie par le haut qui tire la classe aisée vers le sommet et la masse pauvre qui peine à assurer les besoins de première nécessité. Les mécanismes de redistribution des ressources fonctionnent mal. Le changement de l'équipe politique en 2000 a aussi occasionné durant ces dernières années, l'apparition d'une nouvelle classe de riches. La réalité montre une accentuation de la pauvreté et des inégalités. Les indicateurs (*tableau 6*) constituent des éléments sur lesquels les pouvoirs publics se basent pour orienter les politiques publiques de population.

**Tableau 6** : Évolution de l'Indice de développement humain au Sénégal

	1990	2004	2015
Produit intérieur brut réel par habitant (dollars US)	475	515	750
Taux d'alphabétisation (%)	38	54	70
Espérance de vie (ans)	48	54	60
Taux brut de scolarisation consolidé (%)	36	39	55

**Source** : PNUD, 2005

Lorsqu'on se réfère à l'Indice de pauvreté humaine, qui intègre plusieurs dimensions de la pauvreté notamment le dénuement en termes économique, de survie, d'instruction, de santé, d'accès à un toit et à l'eau potable, on peut dire que la pauvreté a diminué au Sénégal en passant de 67,9 % en 1994/95 à 57,1 % en 2001/02, et enfin 50,8 % en 2005/06 <sup>(21)</sup>. Ces indices cachent cependant de grandes disparités entre d'un côté la capitale Dakar qui concentre plus de la moitié des activités industrielles (environ 70 %) et administratives et les autres centres urbains, et d'un autre côté entre le milieu urbain et le monde rural.

## **A. L'infrastructure financière du Sénégal : les crises et les réformes des années 1980 et 1990**

À la fin des années 1980, les banques commerciales et de développement du Sénégal ont connu une crise sans précédent qui a conduit à la liquidation de six banques sur quinze. En 1989,

<sup>21</sup> Données de l'Agence nationale de la statistique et de la démographie (ANSD) à partir des enquêtes auprès des ménages au Sénégal, 2006.

sur un total de 165 milliards de francs CFA d'encours de crédits, environ 65 % représentent des créances sont irrécouvrables <sup>(22)</sup>. Cette situation a conduit à une série de réformes qui vise à assainir le secteur bancaire, à orienter les investissements vers les secteurs productifs, et à attirer des fonds privés. Les banques les plus solvables ouvrent leur capital aux banques étrangères, notamment françaises, ce qui implique des changements dans les pratiques bancaires.

Les politiques d'ajustement structurel devraient permettre de passer d'une économie administrée à une économie de marché et d'une économie endettée à une économie assainie financièrement <sup>(23)</sup>. Les principaux instruments ont trait à la politique monétaire, qui vise à contenir l'inflation et les taux réels d'intérêt permettant des investissements, à la politique budgétaire, dont le principal objectif est de contenir le déficit et d'orienter les ressources publiques vers les secteurs productifs, à la libéralisation de l'économie et à la politique de change, permettant théoriquement d'influer positivement sur la demande globale et la productivité.

La mise en œuvre des réformes s'est déroulée en deux phases : la première a coïncidé avec la période 1983-1989 qui constitue une phase expérimentale, et à une dernière phase allant de 1990-1996 à nos jours. La première phase des programmes d'ajustement structurel peut être qualifiée de « volet de certification » des pays en développement qui acceptent de mettre en œuvre un paquet de directives notamment sur les politiques agricoles et alimentaires l'élimination des subventions, du soutien des prix au consommateur, la libéralisation des marchés des produits et des intrants. Ces mesures ont un impact direct sur le crédit.

Dans leur dimension financière, ces politiques s'appuient sur les thèses néolibérales de Ronald McKinnon et Edward Shaw <sup>(24)</sup> et devaient permettre par l'augmentation des taux d'intérêt en termes réels, non seulement de réhabiliter le secteur bancaire mais aussi d'accroître le taux de croissance dans les pays considérés. Le concept de « *financial deepening* » ou approfondissement du système financier est soutenu par un ensemble de mesures dont une absence de l'Etat et la régulation des activités financières par le marché. Le lancement de ces politiques marque une déréglementation financière importante qui a comme effet immédiat, dans l'économie rurale, un renchérissement de l'offre de crédit et une pression forte des populations rurales sur l'accès au financement.

---

<sup>22</sup> Données Banque de France, 1999.

<sup>23</sup> Jean Coussy et Philippe Hugon, *Intégration régionale et ajustement structurel en Afrique subsaharienne*, ministère de la Coopération et du Développement CERED, LAREA, collection « Études et documents », 1991.

<sup>24</sup> Ronald McKinnon, *Money and Capital in Economic Development*, Washington DC, 1973. Edward Shaw, *Financial Deepening in Economic Development*, Oxford, Oxford University Press, 1973.

La réforme bancaire est lancée en juin 1989 dans le cadre des programmes d'ajustement imposés par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Des mesures d'assainissement et de restructuration sont prises, et la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest en est la principale investigatrice : un prêt de 190 milliards de francs CFA est octroyé aux banques qui n'ont pas fait faillite. La Banque mondiale octroie alors au Sénégal un prêt de 13 milliards de francs CFA sur quarante ans au taux différé de dix ans ; l'Agence française de développement accorde un prêt de 11 milliards de francs CFA avec un taux de 0,68 % sur trente ans ; l'USAID a donné également une subvention de 10 milliards de francs CFA non remboursable. Ensuite, une nouvelle réglementation bancaire instaure des règles bancaires strictes inspirées des modèles occidentaux.

Parmi les mesures prises par l'État, on peut citer la réduction de sa participation d'au maximum de 25 % dans le capital des banques, l'abolition de l'encadrement des politiques de crédit, la libéralisation et le plafonnement des taux d'intérêt, l'organisation et la surveillance du secteur. Pour soutenir ces mesures, il alloue 50 % de son budget, soit 200 milliards de francs CFA, à l'assainissement des banques. La libéralisation du secteur agricole couronne les mesures prises par l'Etat, mais elle exerce des effets néfastes sur l'économie rurale puisqu'elle emporte le dispositif d'appui à la production et la commercialisation sans qu'un modèle alternatif soit mis en place : les paysans sont donc livrés à eux-mêmes et aux forces de l'économie de marché. Ces mesures n'ont pas permis d'atteindre les résultats escomptés sans doute parce que le contexte de mise en œuvre de ces politiques n'était pas favorable. Audrey Verdier <sup>(25)</sup> conclut à travers son indice de développement financier sur une régression générale des performances bancaires et une plus grande instabilité sur les marchés du crédit. L'indice de développement financier d'A. Verdier utilise six indicateurs notamment la masse monétaire, la quasi-monnaie, le crédit intérieur et le crédit privé en rapport avec le produit intérieur brut, les réserves bancaires par rapport à la masse monétaire, la base monétaire sur la quasi-monnaie. Il a permis de conclure sur une situation financière meilleure en 1993 qu'en 1996 et une instabilité.

La seconde période débute dans les années 1990 quand les institutions internationales commencent à intégrer une dimension sociale dans les politiques d'ajustement structurel. Conscients des premiers effets négatifs des réformes structurelles sur les populations pauvres des pays en développement, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale engagent une

---

<sup>25</sup> Audrey Chouchane Verdier, « Une analyse empirique de l'impact de la libéralisation financière en Afrique subsaharienne sur la période 1983-1996 », *Revue Tiers Monde*, n°179, juillet-septembre 2004, pp. 617-641.

réduction des dettes des pays pauvres et des actions spécifiques pour lutter contre la pauvreté, avec notamment des programmes de microfinancement en 1996.

Par rapport aux banques qui ont été sauvées et restructurées, les conditions d'accès au crédit sont devenues très dures pour les entreprises et les particuliers, d'où un problème d'adaptation de l'offre à la demande. Le refus des banques de financer les entreprises et les particuliers dans les conditions d'avant crise aboutit à une situation de surliquidité des banques. Certains ont invoqué cette situation de surliquidité comme étant liée au manque d'opportunités d'investissement dans le secteur privé et au comportement passif des banques <sup>(26)</sup>. Pour le secteur agricole, la privatisation de la seule banque agricole aurait comme effet une forte pression par rapport à l'accès au financement.

## **B. La première génération d'institutions de microfinance**

L'économie rurale a connu une mutation importante à travers les réformes structurelles, d'une économie largement administrée et subventionnée vers une économie libéralisée ; une déréglementation des marchés. Entre les années 1960 et 1980, l'Etat s'est engagé à promouvoir des coopératives et des groupements féminins pour relancer l'économie rurale, promouvoir la modernisation du secteur agricole et soutenir les activités de production des femmes. Deux structures fournissent la preuve concrète de ce processus : la Fédération des groupements de promotion féminine (FNGPF), créée en 1968, et l'Union nationale des coopératives du Sénégal (UNCAS), créée en 1978. Dans la volonté de l'Etat, les coopératives étaient destinées à l'économie rurale et devait se substituer au mode de financement public assuré jusqu'avant les vagues de politiques structurelles par les banques de développement.

La démarche consistait à organiser les coopératives autour du secteur agricole ; leur promotion devait concernait l'ensemble du monde agricole mais le constat est qu'elle a pris tout son sens autour des sous-secteurs de l'arachide dans le bassin arachidier et du riz dans la vallée du Sénégal. Le mouvement coopératif paysan dans les Niayes a connu un envol assez tardif puisque le développement de l'horticulture dans cette zone est plutôt récent. Donc, historiquement, le mouvement coopératif des Niayes date de la seconde moitié des années 1990, surtout dans ses parties sud et centre.

---

<sup>26</sup> Eboué, 1998, cité par Audrey Chouchane Verdier, *op.cit.*, 2004.

Les coopératives et les groupements féminins ont servi de canaux pour les intrants, le crédit et l'appui technique. Les leaders de ces organisations sont aussi principalement des élus politiques ; elles sont donc exposées aux luttes de positionnement et aux tendances clientélistes. L'accès à certaines fonctions permet de bénéficier d'une reconnaissance au sein de la communauté ; vis-à-vis aux responsables politiques, c'est un gage pour continuer d'assurer le « courtage politique » puisqu'on est considéré comme un porteur de voix.

Depuis 1984, les coopératives sont concurrencées par une nouvelle forme légale d'organisation, le groupement d'intérêt économique (GIE) qui permet à un petit groupe de personnes de s'associer pour des activités économiques sans avoir à être lié au mouvement coopératif, tout en offrant les mêmes avantages qu'une coopérative. Les groupements d'intérêt économique se situent à un niveau plus décentralisé et regroupent un groupe restreint d'acteurs qui partagent des caractéristiques économiques et sociales. Les coopératives mixtes ont connu plus d'échecs comparativement aux groupements féminins qui ont enregistré des réussites considérables qui ont donné par la suite des organisations accessibles aux hommes.

Par rapport aux coopératives soutenues par l'Etat, le mode de gouvernance allie une intervention publique et une autogestion des bénéficiaires. La plupart des initiatives sont adossées à des fonds de crédit autogérés par les membres bénéficiaires sans intervention de gestionnaire professionnel ni contrôle de procédure d'instruction, de décaissement ou de remboursement des prêts. Aucune réglementation n'encadre les activités des coopératives ; ce sont des organisations aux frontières informelles et incertaines. Ces entités ont vite montré une limite puisque plusieurs d'entre elles ont connu des échecs. Les raisons avancées sont le manque de culture coopérative, les mauvaises pratiques de gestion, la cooptation des leaders par l'Etat et le clientélisme avec comme résultat une faible appropriation de la masse paysanne.

A travers la *Nouvelle Politique agricole* lancée en 1984, l'Etat a voulu redynamiser les organisations dormantes en procédant à la promotion de structures décentralisées au niveau des communautés rurales et des villages mais les résultats sont mitigés. Globalement, l'histoire des coopératives est jalonnée de discrédit ; elles restent peu appropriées par les producteurs, malgré les changements de dirigeants notés dans beaucoup d'organisations après le désengagement de l'Etat en 1995.

Le secteur de la microfinance illustre alors parfaitement ce déplacement d'approche de l'appui au développement avec la remobilisation d'une partie de l'aide au développement destinée aux structures de base qui travaillent directement avec les populations bénéficiaires. La logique de

la promotion du développement a poussé certaines organisations non gouvernementales et certains autres bailleurs à promouvoir sur le terrain des activités de financement qu'elles gèrent directement ou promues à travers des initiatives endogènes. Les interventions externes ont surtout permis de résorber le déficit de moyens financiers dont souffrent les initiatives endogènes.

Les initiatives des intervenants externes ont aussi servi au décloisonnement des organisations informelles avec des normes internes en transition vers des organisations légales. La finalité affichée des opérations de microfinance est de répondre aux besoins en services financiers des populations exclues des services bancaires classiques. Leur originalité est de proposer des services financiers payants, et donc de pouvoir atteindre dans les délais raisonnables la pérennité financière. Ce sont des actions de développement qui peuvent se poursuivre sans le soutien financier continu des bailleurs de fonds. Toutefois, l'équilibre financier ne suffit pas à garantir la pérennité des services <sup>(27)</sup>.

Autour de la première génération de services financiers décentralisés se cristallise le concept de « banque villageoise ». Il est promu au Sénégal par une organisation non gouvernementale américaine, la *Foundation for International Community Assistance* qui promeut les services financiers décentralisés en milieu rural, puis par l'organisation *Catholic Relief Services*. En milieu rural, les frontières entre la finance formelle et la finance informelle sont assez floues en ce sens que les transactions financières sont encadrées dans le système social et que ce sont des transactions de proximité. La confiance renforce et remplace la garantie matérielle ; elle est soutenue par la réputation, les liens familiaux, l'appartenance à la même religion. Dans le cas du système coopératif ou mutualiste, les règles sont supposées établies en interne par les membres ; en ce sens, la microfinance s'apparente à la finance informelle.

Les coopérations bilatérales entre le Sénégal et d'autres pays permettent l'appui de bailleurs de fonds comme l'Agence française de développement, qui a une forte implantation en Afrique de l'Ouest, l'Agence des États-Unis pour le développement international (AID), le Fonds de contrepartie belgo-sénégalais, etc. Parallèlement, des bailleurs internationaux comme la Banque mondiale et le Fonds d'équipement des Nations unies interviennent également à travers un appui financier.

---

<sup>27</sup> Nathalie Gauthier : Construire une capacité locale de management : Une dimension essentielle de la transformation d'un projet en institution, GRET, document de travail, 1999.

Certaines initiatives ont connu une réussite, telle que l'Agence de crédit pour l'entreprise privée (ACEP), créée en 1986, qui est devenue le deuxième réseau en termes de poids financier et qui était à l'origine un projet de développement rural financé par l'Agence des États-Unis pour le développement international. La plupart des initiatives endogènes et autonomes ont connu des échecs et les causes avancées sont liées aux mauvaises récoltes enregistrées dans les saisons de faibles précipitations ou de catastrophes naturelles, les comportements opportunistes des paysans, le poids historique des impayés imputés au pôle de développement. La microfinance au Sénégal a émergé en zone rurale pour répondre à l'échec du financement public et la crise de la principale banque agricole en 1989.

### **3. Les mutations de l'économie agricole et son financement**

Pour l'économie rurale, la mise en application des programmes d'ajustement structurel a conduit au démantèlement du dispositif d'encadrement agricole, jugé très coûteux, et la disparition des banques de développement qui prenaient en charge le financement agricole. La responsabilisation des acteurs ruraux devient alors plus intense et les organisations paysannes doivent s'organiser pour gérer le financement, et assurent les activités productives et de commercialisation.

#### **A. L'économie rurale sénégalaise après la libéralisation**

Avec la libéralisation du secteur agricole, la Caisse nationale de Crédit agricole ne garde plus le contrôle sur les remboursements ; elle traverse alors des périodes difficiles devant l'importance du volume de crédit octroyé à l'économie rurale. La conséquence en est un faible taux de remboursement, malgré l'augmentation du volume de crédit et la baisse du taux d'intérêt. Ceci l'a amené à appliquer des critères de performance beaucoup plus stricts sur les prêts par une certaine aversion au risque. Ainsi, le modèle du crédit agricole connaît un échec avec comme conséquence un surendettement des paysans. Les raisons avancées par plusieurs travaux sont l'inadaptation du modèle au contexte des certains pays en développement, la défaillance des structures de développement, qui n'ont pas pu intégrer de façon efficace les besoins des producteurs ruraux, le laxisme des agents de développement et la faible appropriation des populations cibles.

Les systèmes de financement mises en place par la Caisse nationale de Crédit agricole, principale banque qui intervient dans le financement rural, étaient accessibles aux groupements féminins, groupements d'intérêts économiques et sections villageoises reconnus. Ces mêmes organisations ont cherché à mettre en place des outils de financement pour leurs activités ou bien

de nouer des relations avec les banques et institutions de microfinance susceptibles de leur apporter des fonds. Pour les organisations non gouvernementales, ces entités sont le premier maillon permettant de structurer leurs actions sur le terrain.

Sur le terrain, les stratégies envisagées pour appuyer ces organisations rurales sont difficiles à mettre en œuvre à cause de la prédominance de l'agriculture familiale et la multiplicité de micro-acteurs. L'orientation des systèmes de production vers l'autoconsommation n'encourage pas les banques à investir sur le secteur. Néanmoins, une agriculture d'entreprise se développe, dont le fonctionnement repose essentiellement sur la mobilisation d'une main-d'œuvre salariée et de capitaux importants, le recours aux technologies et l'intégration au marché local et international. Cette agriculture industrielle est en train de suppléer l'agriculture familiale auprès des pouvoirs publics du pays.

## **B. L'économie agricole face au défis de sa modernisation**

L'agriculture est de nouveau perçue comme fondamentale pour le développement et la croissance, tout particulièrement en Afrique subsaharienne : les deux tiers de la population vivent encore dans les campagnes, et la part de la population active dans le secteur agricole est encore supérieure, en raison du nombre de citadins hors des murs de la ville. L'agriculture et les espaces ruraux doivent répondre à la nécessité de nourrir une population croissante et de plus en plus urbaine, d'assurer aux paysans une vie décente, et de conserver une large part de l'accroissement démographique que les villes ne peuvent accueillir <sup>(28)</sup>. Elle est confrontée à la lancinante question de la sécurité alimentaire puisque la FAO <sup>(29)</sup> estime que le tiers de la population africaine est sous alimenté et le Sénégal n'échappe pas à cette réalité. L'insécurité alimentaire est bien là, permanente dans le temps, diverse dans ses formes et ses causes, elle représente un bon révélateur des failles de l'agriculture <sup>(30)</sup>. Au moment où les pays industrialisés cherchent des débouchés pour leur production agricole et développement des programmes de soutien à l'agriculture (la PAC de l'Union européenne, les subventions des produits agricoles des USA, le Canada, etc.), les disponibilités alimentaires ne sont pas encore réglées dans les pays d'Afrique au sud du Sahara et particulièrement au Sénégal.

---

<sup>28</sup> Alain Dubresson, Sophie Moreau, Jean-Pierre Raison et Jean-Fabien Steck, *L'Afrique subsaharienne : une géographie du changement*, Paris, Armand Colin, 3<sup>e</sup> édition, 2011.

<sup>29</sup> FAO, 2010.

<sup>30</sup> Pierre Janin, 2010, cité par Alain Dubresson, Sophie Moreau, Jean-Pierre Raison et Jean-Fabien Steck, *op.cit.*, 2011.

Au-delà de l'économie rurale traditionnelle qui étudie la production agricole dans l'espace rural, Louis Malassis <sup>(31)</sup> distingue deux périodes : la première période coïncide avec l'approvisionnement diversifié caractérisé par la combinaison des activités agricoles et commerciales. Le développement du commerce, le transfert et l'acclimatation des espèces végétales et animales permettent une diversification alimentaire et au-delà une transformation des mœurs alimentaires. La seconde période est celle de l'agro-industrie caractérisée par la combinaison des activités agricoles, commerciales et industrielles et par une contribution croissante de l'agro-industrie à la formation du produit alimentaire. L'agriculture familiale africaine ne répond pas à la pression sur la modernisation de l'agriculture dans le monde et les effets sont de deux ordres : premièrement, les produits agricoles venant du Nord concurrencent fortement les produits agricoles des pays d'Afrique de l'Ouest et deuxièmement l'industrie agro-alimentaire ne décolle pas dans ces pays.

L'agriculture familiale ouest-africaine connaît des difficultés liées à la faible productivité, la faible maîtrise de l'eau, et globalement un cadre qui limite l'intensification agricole. Les orientations récentes du gouvernement du Sénégal ont mis en avant la promotion de nouveaux acteurs, « tous ou presque ont un caractère commun d'avoir en quelque sorte “un pied dedans, un pied dehors”, de disposer de ressources monétaires d'autre origine que la production agricole, d'être liés à la ville sans avoir rompu avec les campagnes, de combiner dans des proportions variées de connaissances techniques et savoirs locaux. Alors que le manque de crédit frappe durement les petits exploitants, les entrepreneurs, en raison de leurs activités saisonnières et risquées ou de leur statut » <sup>(32)</sup>. Ces nouveaux acteurs et les entreprises étrangères qui font de l'agriculture intensive pour le marché extérieur en général, concurrencent les ruraux sur l'accès au foncier ; ce contexte exacerbe les conflits déjà existants liés à l'accès au foncier et pose clairement la problématique de la survie de l'agriculture familiale.

La présentation de ces différentes tendances risque de créer une vision bipolaire de l'agriculture africaine, opposant la petite agriculture familiale paysanne (traditionnelle) d'un côté, de l'autre la grande agriculture capitaliste modernisée, au risque de négliger toutes les formes de transition, voire de combinaison, entre l'une et l'autre <sup>(33)</sup>. Le démantèlement de l'agriculture familiale aura un impact négatif irréversible sur l'économie rurale, il limite la diversification de l'offre de produits agricoles au niveau national, l'appauvrissement de milliers de familles et une

---

<sup>31</sup> Louis Malassis, *Economie agro-alimentaire : économie de la consommation et de la production agro-alimentaire*, Paris, Cujas, 1973.

<sup>32</sup> Alain Dubresson, Sophie Moreau, Jean-Pierre Raison et Jean-Fabien Steck, *op.cit.*, 2011.

<sup>33</sup> *Ibidem.*

accélération de l'exode rural. Jean Ziegler <sup>(34)</sup> dénonce la destruction des agricultures vivrières et familiales en Afrique, il affirme que si ce continent est particulièrement vulnérable c'est parce qu'elle subit la « destruction systématique de ses agricultures vivrières par la concurrence des produits venant de l'Europe et des États-Unis et politiques des organismes de Nations unies qui privilégient l'agriculture de rente ».

Au Sénégal, le dynamisme maintenu de l'arachide provient de son intégration au patrimoine historique alimentaire du bassin arachidier (Kaolack et Fatick) qui provient de l'héritage colonial et qui est une activité qui bénéficie aux ruraux comme citadins. Le bassin arachidier est en train de s'étendre dans le sud-Kolda en dehors des zones habituelles de la Casamance à cause des vastes terres disponibles et inexploitées <sup>(35)</sup>. Le nord du Sénégal (vallée du fleuve) est prioritairement rizicole et maraîcher ; la Casamance diversifiée en production agricole et les Niayes horticoles permettent d'approvisionner le pays en produits agricoles. Le vivrier marchand permet une circulation accrue de l'argent entre les villes et les campagnes, et du côté de la production comme de la commercialisation, bénéficie à des catégories sociales sensibles : les femmes <sup>(36)</sup>, et ces fonds sont remobiliser dans le refinancement de l'activité agricole directement sur financement commerçant-agriculteur ou à travers les coopératives ou mutuelles par ces mêmes acteurs.

Les paysans tentent de suivre les mouvements du secteur agricole et apportent des réponses aux défis posés par la croissance de la population et le manque de diversification économique en milieu rural, par l'extension des superficies cultivées, la diversification de la production et l'approfondissement des marchés agricoles national et régionaux. Les marchés régionaux vivriers semblent présenter de meilleures opportunités pour les agriculteurs <sup>(37)</sup>. Au Sénégal, le dynamisme des *louma* (marchés ruraux) profite plus aux opérateurs commerçants et transporteurs qu'aux paysans qui vendent à bas prix <sup>(38)</sup>. Heureusement, la présence des coopératives et mutuelles permet de capter une partie importante de cet argent prêtable aux paysans pour ses activités productives.

---

<sup>34</sup> Jean Ziegler, *Destruction massive : la géopolitique de la faim*, Paris, Seuil, 2011.

<sup>35</sup> Mamady Sidibé, *Migrants de l'arachide : la conquête de la forêt classée de Pata*, Paris, IRD, « à travers les champs », 2005.

<sup>36</sup> Jean-Louis Chaléard, 1996, cité par Alain Dubresson, Sophie Moreau, Jean-Pierre Raison et Jean-Fabien Steck, *ibidem*, 2011.

<sup>37</sup> Alain Dubresson, Sophie Moreau, Jean-Pierre Raison et Jean-Fabien Steck, *ibidem*, 2011.

<sup>38</sup> Ninot *et alii*, 2002, cités par Alain Dubresson, Sophie Moreau, Jean-Pierre Raison et Jean-Fabien Steck, *op.cit.*, 2011.

#### **4. La microfinance au Sénégal dans la foulée de la libéralisation de l'économie**

Les institutions de microfinance sont anciennes et les initiatives développées à travers le continent sont nombreuses. Mais la microfinance a pris un véritable envol en Afrique de l'Ouest dans les années 1980, suite à la restructuration bancaire qui a accompagné les vagues de politiques d'ajustement structurel. Après les premières institutions coopératives mises en place pour se substituer au mode de financement public défaillant, la deuxième génération d'institutions de microfinance promue à la fin des années 1990 et au début 2000. Aujourd'hui, une panoplie de types d'institutions de microfinance est disponible.

##### **A. La microfinance et la consolidation de la libéralisation**

La microfinance s'est développée dans un contexte de libéralisation de l'économie. Au Sénégal, les grands réseaux qui ont une autonomie financière monopolisent le secteur et touchent mieux la clientèle au-dessus du seuil de pauvreté. Ils proposent une diversité de services et parviennent à engranger des résultats satisfaisants, ils privilégient les normes bancaires plus que les normes de développement et de lutte contre la pauvreté ; ils concurrencent de plus en plus les banques commerciales. Ils ont également le statut de banque par leur organe financier. « La microfinance constitue un ensemble de normes (économique, social et politique) déterminées de l'extérieur et croiser avec l'habitus social interne ou en conflit avec les pratiques des bénéficiaires. » <sup>(39)</sup> En Afrique de l'Ouest, les organisations paysannes constituent des acteurs importants dans la promotion de ce secteur. Les organisations locales influent parfois directement sur les institutions de microfinance lorsqu'elles ont été mises en place par elles ; et indirectement, par le leadership de ces organisations.

« Dans un environnement risqué, la fonction du système financier est plus complexe que celui définie par l'économie néoclassique : il s'agit de mobiliser l'épargne et l'affecter dans des investissements rentables, partager les risques entre emprunteurs, épargnants et intermédiaires financiers, fournir des services d'assurance. » <sup>(40)</sup> Sur le plan théorique, les défenseurs du « tout marché » soutiennent que l'émergence des institutions de microfinance peut être considérée comme un approfondissement du marché financier contrairement à la nouvelle économie institutionnelle qui avance une innovation financière qui vient combler les limites du marché. Les

---

<sup>39</sup> Eveline Baumann, « Microfinance et pluralité des normes : réflexions à partir d'expériences ouest-africaines », in Bernard Hours et Monique Selim (dir.), *Solidarités et compétences, idéologies et pratiques*, Paris, « Collection Travail et Mondialisation, L'Harmattan, 2003, pp. 137-166.

<sup>40</sup> Lise Duval, « La microfinance dans une économie rurale en transition : l'amélioration de l'accès des ménages ruraux au marché financier en République de Moldavie, par un programme de microfinance », thèse soutenue à l'ENSA. Montpellier, 2002.

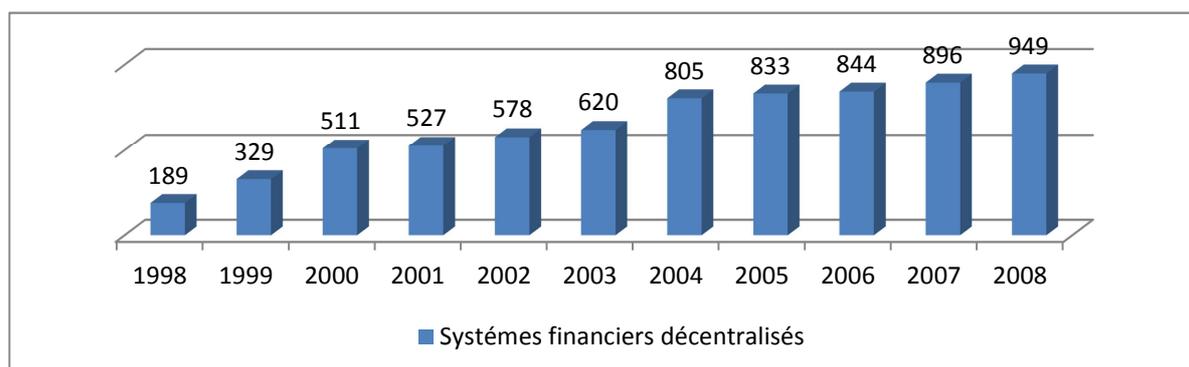
institutions de microfinance rurales structurent le méso-système financier rural qui est caractérisé par une quasi-absence de banques pour financer les activités rurales. Elles mettent en jeu des ensembles d'individus qui partagent des caractéristiques communes : difficulté d'accès au capital pour financer leurs activités, des activités agricoles saisonnières risquées, la proximité sociale et économique, la distance entre les acteurs.

En milieu rural, il est fréquent que les gens aient recours à la finance informelle même s'ils ont accès à d'autres circuits de financement. Pour certains, le recours à la finance informelle permet d'amortir les échéances d'autres sources de financement. Les services financiers des institutions de microfinance ont ceci en commun avec la finance informelle : qu'ils sont des services de court terme basés sur des relations personnelles. La souplesse et la capacité d'innovation sont limitées par la réglementation qui s'applique sur les institutions de microfinance mutualistes et coopératives.

## **B. Les principaux acquis d'un sous-secteur financier en expansion**

Le *Document stratégique de réduction de la pauvreté* (DSRP), adopté par le Sénégal en 2003, a fixé pour la microfinance les orientations suivantes : améliorer l'accès des populations rurales aux produits financiers et services offerts par les systèmes financiers décentralisés ; apporter un appui à la professionnalisation et renforcer les capacités financières des systèmes financiers décentralisés. L'engagement du gouvernement et des bailleurs de faire de la microfinance un secteur clef pour le financement de l'agriculture familiale est renforcé par l'apparition d'une nouvelle génération d'organisations paysannes qui ont la volonté, avec l'implantation des projets de développement, de créer des outils de financement de proximité ou bien de nouer des relations avec des institutions de microfinance et des banques.

Le secteur de la microfinance est en pleine croissance dans la sous-région. Le Sénégal représente environ 21 % de l'activité de microcrédit de la zone de l'Union monétaire ouest-africaine. Ce secteur est doté d'un grand potentiel de croissance environ 30 % par an sur les dix dernières années. En termes de maturité, les avancées notées sur le terrain sont considérables mais les difficultés sont également nombreuses. La clientèle touchée ne cesse d'augmenter mais la réalité montre que plus la microfinance avance, plus elle change de cible : elle touche de plus en plus la population se situant au-dessus du seuil de pauvreté sans doute, les institutions de microfinance sont préoccupées par la rentabilité de leurs activités et leur croissance.

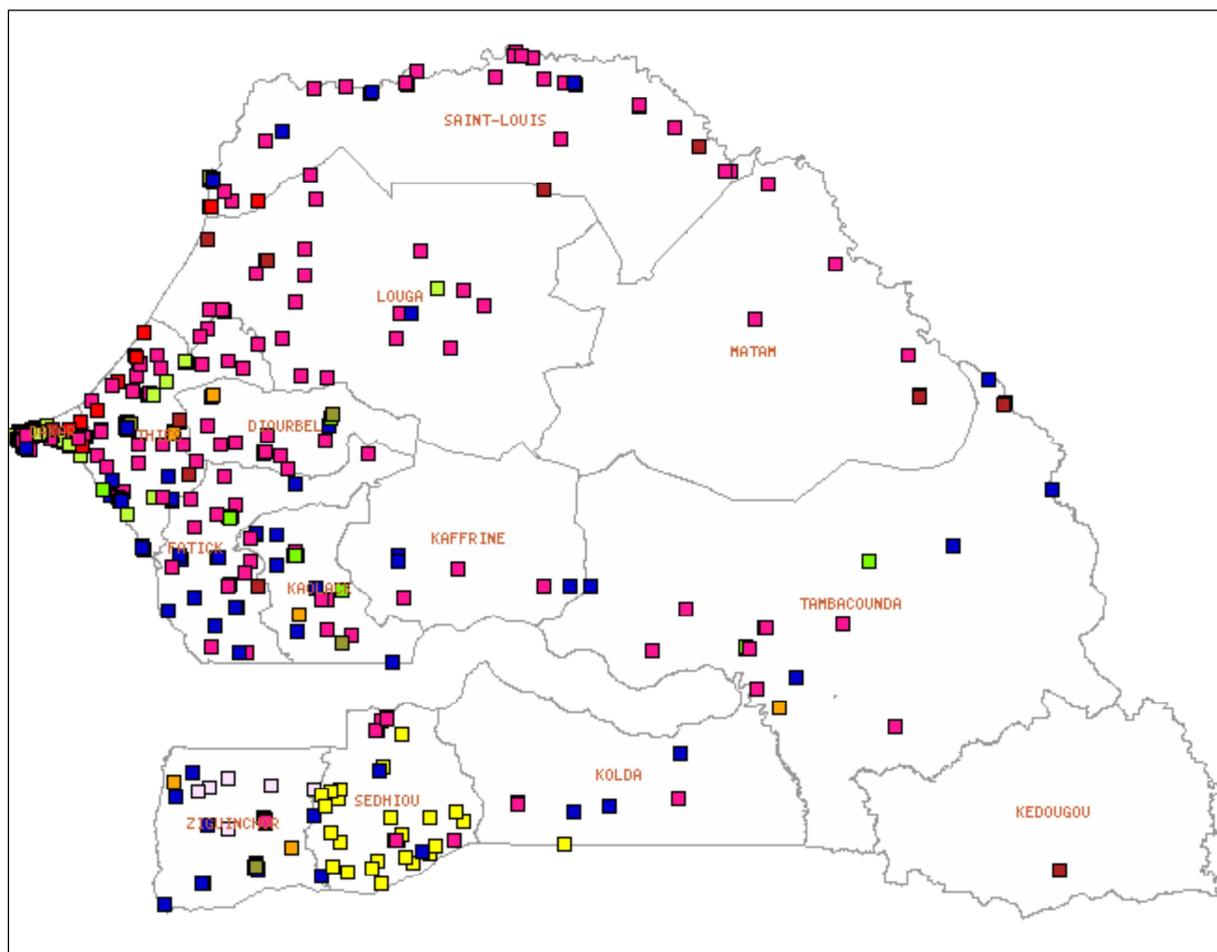
**Graphique 4** : Évolution des systèmes financiers décentralisés en dix ans

Source : DRS/SFD, 2009

En interne, la microfinance est présentée comme un secteur endogène même si dans la réalité, elle peut être une initiative d'acteurs externes. Les initiatives de microfinancement sont censées émaner des populations locales pour financer leurs activités. Et lorsque l'initiative est lancée de l'extérieur, l'intervention d'une organisation non gouvernementale ou d'un bailleur de fonds permet la mise en place d'une structure de microfinancement, dévolue aux populations locales par le processus de l'institutionnalisation. Les initiatives de microfinance sont également endogènes, en ce sens qu'elles doivent être conçues en fonction des besoins des bénéficiaires. La prise en compte de l'environnement socioéconomique et l'appropriation de structure par ses bénéficiaires sont importantes pour la durabilité des services.

La cartographie des institutions de microfinance au Sénégal montre une forte implantation dans les régions de Dakar, Thiès et Kaolack, au détriment du reste du pays, et un développement soutenu en milieu urbain au détriment de l'économie rurale. Les raisons avancées de ce délaissement du monde rural sont les risques liés au financement rural, les coûts excessifs liés aux petits crédits et à la distance, l'« analphabétisme » des petits producteurs ruraux, la faible présence d'infrastructures communautaires de base et la faible mobilisation de l'épargne dans les zones rurales.

**Graphique 5** : Cartographie des SFD au Sénégal en 2010

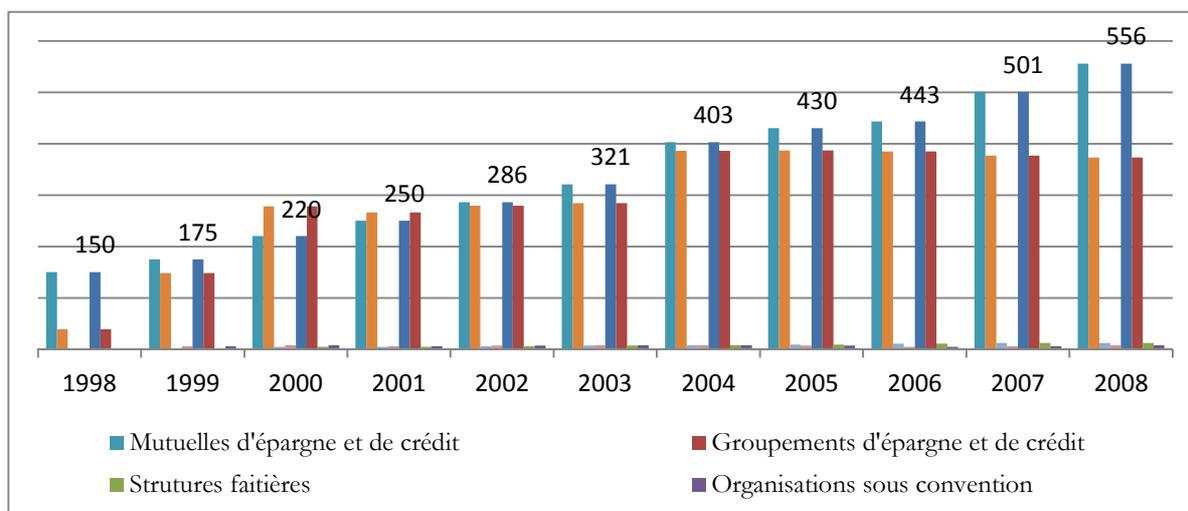


Source : DRS-SFD, 2010.

En dépit des efforts conjoints du gouvernement et des bailleurs de fonds pour un maillage du territoire national, la finance rurale, les services financiers en milieu rural continuent d’occuper une place négligeable dans le secteur de la microfinance. La forte concentration des institutions de microfinance en zone urbaine (Dakar et Thiès notamment) et l’importance du commerce dans les volumes de crédit octroyés entraînent la marginalisation du milieu rural et par conséquent la difficulté de trouver un financement pour l’agriculture familiale.

Sous le terme « institution de microfinance », quatre formes organisationnelles sont répertoriées : la mutuelle ou coopérative d’épargne et de crédit prise comme entité juridique affiliée ou non à un réseau, le groupement d’épargne et de crédit qui est une organisation reconnue mais n’ayant aucun statut juridique et est appelé à devenir une mutuelle ou une coopérative dans l’avenir (cinq ans au maximum selon les textes réglementaires) ; la structure faîtière qui est l’organe du réseau qui fédère en son sein des mutuelles ou coopératives d’épargne et de crédit affiliées ; l’organisation sous-convention qui n’est reconnue comme telle que pour une durée de cinq ans renouvelable.

**Graphique 6** : L’évolution des principales formes organisationnelles reconnues



Source : DRS-SFD, 2009

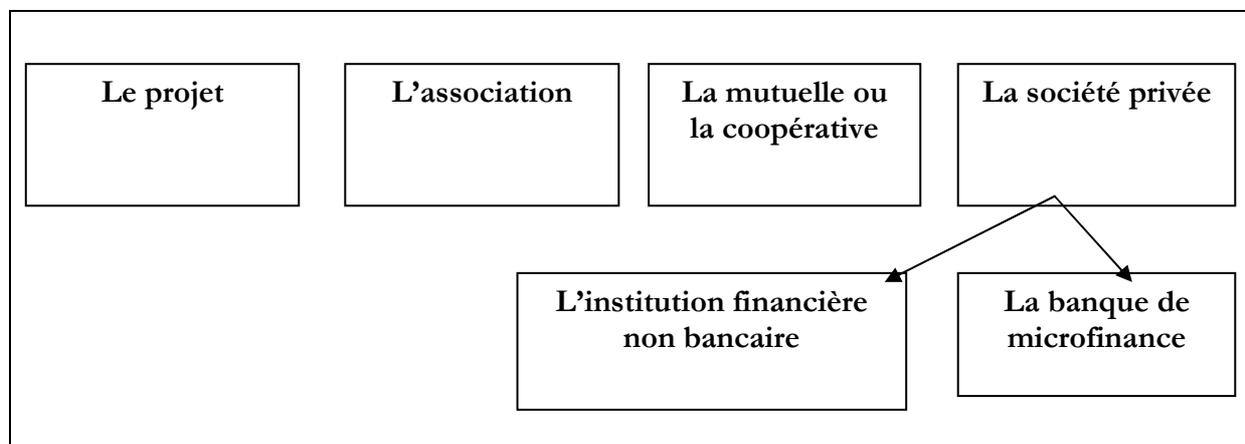
En dix ans, les institutions mutualistes ou coopératives se sont multipliées presque par quatre. Il faut remarquer que les mutuelles et coopératives se sont développées au sein des grands réseaux. Les grands réseaux, comme le CMS, l’ACEP et l’UM-Pamecas, démontrent ainsi leur capacité de croissance. Après 2008, les GEC disparaissent au fur et à mesure puisqu’ils ne sont plus reconnus par la loi. Enfin, les organisations faîtières n’évoluent pas vraiment depuis leur apparition en 1999 ; cela montre tout simplement la difficulté de mettre sur pied des réseaux d’institutions de microfinance qui partagent une vision et des orientations.

### C. La succession de statuts juridiques avant l'institutionnalisation

Les institutions de microfinance recouvrent une multitude de statuts notamment le projet, l'association, l'organisation non gouvernementale, la fondation, la société anonyme et la banque. La loi reconnaît la coopérative ou la mutuelle. Ces différents statuts reflètent un niveau de formalisation, des objectifs et des enjeux différents. Chaque type de structure suit une trajectoire individuelle et est susceptible de connaître des changements de statut selon les enjeux et les perspectives du moment.

Le statut juridique est important car il structure les objectifs et les stratégies des organisations et il va orienter l'ensemble des règles de fonctionnement de l'institution. En interne, il définit la répartition des pouvoirs et les règles de prise de décision. En externe, par rapport à la législation, il détermine les activités autorisées (collecte de l'épargne ou non), l'autorité de tutelle de la structure (banque centrale, ministère des Finances, direction de la réglementation et de la supervision), les règles prudentielles à respecter, les différentes obligations de publicité de certaines informations et de manière générale, le droit applicable. La définition des statuts permet également aux bailleurs de fonds d'organiser leur intervention.

**Figure 1** : Les statuts juridiques des institutions de microfinance <sup>(41)</sup>



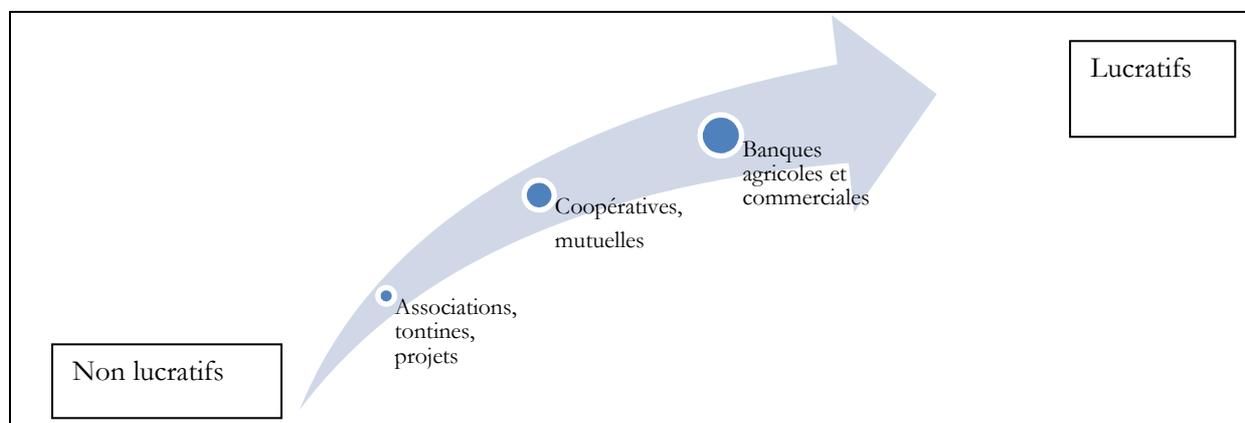
Un « projet » au stade initial est une institution dépourvue de personnalité juridique le plus souvent financé par un ou des bailleurs et mis en place avec le concours des populations de base ou de leurs représentants. Le vocable de « projet de développement » est souvent utilisé, quel que soit le domaine d'intervention. Un projet s'inspire d'un constat d'une situation défavorable par

<sup>41</sup> Sébastien Boyé, Jérémie Hajdenberg et Christine Poursat, *Le Guide de la microfinance : microcrédit et épargne pour le développement*, Paris, Groupe Eyrolles, 2006.

rapport à un secteur ou une catégorie d'acteurs dans une zone donnée et tente de mettre en place des stratégies pour renverser cette situation. Le statut de projet ne permet pas de collecter l'épargne domestique. Les services de financement sont traditionnellement perçus par les ruraux bénéficiaires comme des dons. Les projets ruraux ont enregistré peu de résultats et les échecs sont plus nombreux.

Il peut arriver qu'un projet s'« institutionnalise » pour offrir des services durables lorsque les promoteurs jugent que son utilité soit partagée par l'ensemble des acteurs. Dans ce cas, la structuration institutionnelle ressort de la concertation des acteurs et la régulation en œuvre dépend des logiques des acteurs en présence. La particularité des projets de développement en zone rurale est le couplage des activités de production avec l'activité de financement. La démarche s'est révélée peu efficace puisqu'elle est entachée d'échecs. Le « découplage » de l'activité de financement et de l'activité productive est contraire aux principes des systèmes financiers décentralisés puisque la principale critique qui a abouti à leur promotion est l'inadaptabilité des services offerts par les circuits de financement classique des banques publiques et privées.

**Figure 2 :** La position des formes d'intermédiation financière : les services non lucratifs ou lucratifs en zone rurale



### Conclusion

Le Sénégal est l'un des pays où la microfinance se développe le mieux en Afrique de l'Ouest mais son développement pose le problème du maillage du territoire, la domination du marché par quelques grands réseaux et la portée limitée des services de microfinancement des organisations isolées en zone rurale. La microfinance ne permet pas encore de financer correctement l'économie agricole familiale rurale ; le faible niveau de performance de l'agriculture sénégalaise menace sa compétitivité par rapport aux importations et expose les organisations préteuses aux risques.

## CHAPITRE 6

### L'INSTITUTIONNALISATION DES ORGANISATIONS DE MICROFINANCE

L'institutionnalisation pose les problèmes complexes de la réglementation, la structuration institutionnelle, les mécanismes de coordination des acteurs internes, la construction sociale et collective des organisations. Les institutions de microfinance basées sur des modes de régulation imbriqués dans les réseaux locaux de proximité et de confiance, peinent à atteindre l'autonomie financière et institutionnelle. Les institutions de microfinance rurales entrent dans cette typologie. L'innovation institutionnelle est analysée comme un processus cumulatif et endogène d'interactions entre organisations « diffuseurs » et organisations « consommateurs » de règles institutionnelles. L'autonomie relative et les positions asymétriques des organisations par rapport à des règles institutionnelles incomplètes et multiples sont à l'origine des modalités d'action novatrices, dont la diffusion et la consolidation comme références communes du jeu collectif dépend de la capacité des innovateurs institutionnels à mobiliser des groupes d'acteurs et des ressources adéquates <sup>(1)</sup>.

L'institutionnalisation vise la reconnaissance et un transfert de l'outil de financement aux bénéficiaires d'où une autonomisation de la gestion. « Favoriser un processus d'institutionnalisation revient à contraindre l'organisation à adopter un profil qui soit aussi proche que possible de celui de toute autre institution financière qui cherche la meilleure manière de réduire les coûts tout en engrangeant un maximum de bénéfice possible. » <sup>(2)</sup> Au-delà, une organisation permettant de créer des liens et d'entretenir des liens existants, capable de tirer profit des avantages, stabiliser les relations des parties prenantes. Après cette phase, de nouveaux acteurs peuvent apparaître, qui peuvent être des investisseurs privés ou encore des autorités locales, les organisations professionnelles ; et leur participation aux organisations de microfinance peut provoquer des divergences d'intérêts.

#### 1. Le premier axe de l'institutionnalisation : la réglementation

Le droit de la microfinance résulte de la spécificité de cette activité financière. Il est inspiré du droit financier général avec des spécificités sur la gestion des risques, les moyens techniques et

---

<sup>1</sup> Yorgos Rizopoulos et Lyazid Kichou, « L'innovation institutionnelle en tant que processus d'interactions organisationnelles », *Revue d'économie industrielle*, n° 97, 4<sup>e</sup> trimestre 2001, pp. 139-152.

<sup>2</sup> Marc Labie, *La microfinance en questions : limites et choix organisationnels*, Paris, Luc PIRE, 2002.

financiers et l'organisation interne (la gouvernance). « Les spécificités liées à des éléments objectifs sont : les risques jugés plus élevés que ceux du secteur bancaire, le choix des dirigeants, les activités de court terme surtout pour les institutions de microfinance de moindre portée, la faiblesse des analyses financières. Les spécificités liées aux moyens se situent sur les états financiers transmis aux autorités du secteur, la différence dans le contrôle et la supervision par rapport au secteur bancaire, les garanties mobilisées et les types de sanctions. » <sup>(3)</sup>

### **A. Les objets spécifiques de la loi PARMEC de 2008**

La réglementation constitue le premier pilier de professionnalisation du secteur ; couplée aux interventions externes, elle pousse les organisations assujetties à privilégier les performances économiques et financières. Les réalités de la commercialisation de ce secteur montrent que, à un certain niveau de développement les institutions de microfinance se concentrent sur les segments de population à revenu intermédiaire. Un excès de formalisme ou une réglementation rigide ne risque-t-il pas de ralentir la capacité d'innovation de la microfinance et de s'éloigner des principes fondateurs des services de microfinancement, à savoir la lutte contre la pauvreté ?

La réglementation agit sur la fixation des taux d'intérêt (débitéur et crédeur), sur le niveau de fonds propres et leur adéquation avec les actifs de l'institution, le niveau de liquidité, la qualité de l'actif et la diversification du portefeuille. Elle définit le dispositif de gouvernance à mettre en place, sachant que les organisations ont une certaine marge de manœuvre dans la mise en pratique puisque les sanctions prévues sont rarement mises en application. En 2008, dans la zone de l'Union économique et monétaire ouest-africaine, suite à la nouvelle réglementation de 2008, un projet de système comptable harmonisé est lancé pour les institutions de microfinance.

L'exercice de la tutelle du ministère de l'Économie et des Finances est dévolu à la cellule l'Assistance technique aux Caisses populaires d'épargne et de crédit (AT/CPEC) qui a été érigée en direction par le décret 2008-642 portant organisation du ministère de l'économie et des finances. Il est axé sur la délivrance des autorisations d'exercer, à la supervision et au contrôle des systèmes financiers décentralisés. La direction de la réglementation et de la supervision des systèmes financiers décentralisés a pour mission : de veiller à l'application de la réglementation, de diffuser les textes réglementaires, des guides de contrôle, de former les intervenants, d'instruire des demandes d'autorisation d'exercer et de contrôler, d'engager la signature de convention, de collecter les informations, de contribuer à l'amélioration du cadre juridique, comptable et

---

<sup>3</sup> Laurent Lhériaux, *Précis de réglementation de la microfinance : le droit financier et la microfinance*, AFD, Épargne sans frontière, 2005.

financier et de proposer au ministre toutes les mesures allant dans le sens d'améliorer la pratique des activités de microfinancement. Elle s'articule autour d'une organisation fonctionnelle autour de trois divisions : la division réglementation, la division inspection et la division statistique.

La surveillance a pour objet de veiller au respect de la réglementation et de veiller à la santé du secteur. Les systèmes financiers décentralisés, en vertu de la loi du 5 janvier 1995 en ses articles 7, 9, 13 et 46, doivent solliciter une autorisation d'exercer auprès du ministère de l'économie et des finances un agrément pour les mutuelles et coopératives, une reconnaissance pour les groupements ou une convention pour les structures signataires, qui leur permettent de collecter de l'épargne et d'octroyer des crédits à leurs membres.

## **B. L'analyse comparative de la loi Parmec et la loi CEMAC**

La réglementation a d'abord permis la convergence des institutions de microfinance vers des formes reconnues, même si, d'un autre côté, elle limite la capacité d'innovation de la microfinance. Une réglementation plus large est sans doute plus adaptée si on prend en compte le fait que la microfinance est un phénomène récent. Le tableau 7 permet de faire une brève comparaison des deux lois et d'engager une discussion sur les dispositions générales autour des formes d'organisations reconnues.

En Afrique de l'Ouest, la microfinance est marquée par le poids des réseaux mutualistes et coopératifs et des organisations autonomes de même catégorie. La réglementation y limite l'adoption des statuts non mutualistes ou coopératifs. Une bonne réglementation de la structure du capital bancaire permet d'apprécier la performance d'une institution financière pour anticiper sa banqueroute <sup>(4)</sup>. Les raisons qui militent en faveur de la réglementation des institutions de microfinance sont les risques pris par les institutions financières (banques et établissement financier) de façon générale, l'asymétrie d'information et les spécificités du secteur de la microfinance. La protection des épargnants et la limitation du risque de non remboursement. Pour ne pas être contre-productive, une bonne réglementation doit respecter un certain nombre de principes cardinaux tels que la promotion d'une compétition neutre, la recherche de l'efficacité, la promotion d'une structure de gouvernance incitative, la flexibilité et la garantie d'une perspective coût-bénéfice positive pour les organisations sous régulation <sup>(5)</sup>.

---

<sup>4</sup> Scharngrodsky et Sturzenegger, 2000, cités par Denis H. Accalassato, « Incitations et freins dans la réglementation des institutions de microfinance dans l'UEMOA : La loi PARMEC revisitée », Journées de micro-intermédiations, Orléans, 2007.

<sup>5</sup> Stefan Staschen, *Regulation and Supervision of Micro-finance Institutions: State of Knowledge*, Eschborn, GTZ, 1999.

**Tableau 7 :** Approche comparative de la loi PARMEC et de la loi CEMAC

	Zone UEMOA	Zone CEMAC
Définition d'une institution de microfinance	Une IMCEC est un groupement de personnes, dotés de la personnalité morale sans but lucratif et à capital variable fondé sur les principes d'union, de solidarité et d'entraide mutuelle et ayant principalement pour objet de collecter l'épargne de ses membres et leur consentir du crédit.	La dénomination EMF (établissement de microfinance) désigne les entités qui exercent une activité de microfinance dans la zone.
Capital minimum	Non prévu par la loi	Théoriquement possible mais non précisé par la réglementation
Type d'agrément	IMCEC : individuel ou collectif lorsqu'il y a affiliation sous convention : individuel	Agrément individuel
Formes juridiques reconnues	Société coopérative d'épargne et de crédit (IMCEC) Association ou GIE sous convention (SFD sous convention)	A : IMF réalisation des opérations de crédit avec leurs membres B : Les sociétés anonymes de microfinance. C : ONG et projets de microcrédit
Lien commun des membres	Important pour avoir un agrément	Non pris en compte
Exonération d'impôts	Les IMCEC, SFD sous convention, sont exonérés d'impôts	Le régime d'impôt dépend de chaque pays membre

Dans la définition des institutions de microfinance dans la zone de l'Union économique et monétaire ouest-africaine, l'aspect social est mis en avant. Pour la réglementation au sein de la Communauté économique de l'Afrique centrale, l'aspect social est laissé à la politique des États membres. La réglementation sur les entreprises de microfinance (zone CEMAC) reconnaît une large gamme de formes organisationnelles contrairement à la réglementation sur les systèmes financiers dans la zone de l'UEMOA qui tente de promouvoir les institutions mutualistes et coopératives d'épargne et de crédit. La réglementation dans la zone CEMAC laisse aussi une large place aux institutions de microfinance commerciales tandis que, au sein de l'UEMOA, les systèmes financiers décentralisés sont centrés sur le développement.

L'on doit se poser alors une question sur l'objet social par rapport à la réduction des coûts et l'efficacité des institutions de microfinance par la volonté des autorités de régulation de

promouvoir l'aspect social. Dans cette démarche, peut-on mettre sur pieds un système de sanction ? Dans la phase de croissance des institutions de microfinance, les objectifs sociaux et économiques sont difficilement conciliables. Le faible niveau de surveillance des institutions de microfinance constitue un handicap pour l'efficacité de la réglementation. La loi PARMEC a essayé de rattraper son retard sur les aspects liés à la réglementation sur les institutions de microfinance privées dans ses nouveaux textes de 2008.

Le taux d'intérêt débiteur est limité dans la zone de l'UEMOA à 27 % l'an. Partout dans la sous-région et même au niveau mondial, ce taux est couramment dépassé en microfinance <sup>(6)</sup>. La loi sur l'usure dans certains pays est perçue comme une protection des emprunteurs, mais aussi des déposants dans les milieux où les marchés financiers sont imparfaits. Sur les institutions de microfinance qui fonctionnent avec l'épargne des membres et les fonds externes, l'on relève une absence de protection des bailleurs <sup>(7)</sup>.

Pour ce secteur, doté d'une capacité d'innovation importante, la réglementation fait ressortir deux effets pervers : le frein au développement des systèmes alternatifs autres que ceux prévus par la réglementation en vigueur et le problème de gouvernance <sup>(8)</sup>. Le premier effet pervers est une réponse au questionnement précédent sur la rigidité de la réglementation ou un excès de formalisme limite le développement des formes institutionnelles nouvelles. Dans la pratique, la loi CEMAC est plus souple que la loi PARMEC, mais une difficulté majeure se situe dans la surveillance et les changements susceptibles de faire évoluer d'un niveau à un autre, ou tout simplement les changements de statut. Le second effet pervers vient du fait que la réglementation peut générer des déséquilibres de pouvoir puisque tous les acteurs (dirigeants, sociétaires, personnel, investisseurs) n'incarnent pas assez la professionnalisation. Le personnel et les investisseurs mobilisent tout le pouvoir de décision dans ce contexte.

### **C. L'institutionnalisation débouche sur l'autonomisation**

Les institutions de microfinance peuvent être perçues comme une configuration d'acteurs locaux et externes, et de structures de pouvoir dynamiques. Stricto sensu, l'institutionnalisation en microfinance est le processus visant la reconnaissance et l'autonomisation avec comme objectif de se conformer au cadre réglementaire, la recherche de rentabilité, de renforcer la confiance des usagers des services, d'accéder aux fonds externes des bailleurs et d'atteindre la pérennisation

---

<sup>6</sup> Wright et Alamgir, 2004, cités par Denis H. Accalassato, *op.cit.*, 2007.

<sup>7</sup> Denis H. Accalassato, *ibidem*, 2007.

<sup>8</sup> Sébastien Boyé (*et alii*), *op.cit.*, 2006.

institutionnelle et des services. Sur le plan conceptuel, elle renvoie aux notions de « *capacity building* », c'est-à-dire le renforcement des capacités pour préparer l'autonomisation, au développement institutionnel, à l'« *empowerment* », à l'appui à la société et à la bonne gouvernance.

J-M. Servet <sup>(9)</sup> considère que le choix de la structure de gouvernance est crucial dans le processus d'institutionnalisation ; il est fonction du profil organisationnel, du contexte d'émergence, des moyens humains et financiers et des objectifs, et conditionne les stratégies de consolidation des acquis ou de sortie de crise. La structure de gouvernance peut révéler les logiques d'acteurs en présence et les équilibres sociaux et de pouvoirs. Par exemple, la structure de gouvernance diffère d'une organisation hybride (c'est-à-dire les pratiques des acteurs externes superposées aux pratiques internes) à un projet.

Par rapport à la microfinance rurale, le principe d'institutionnalisation s'impose à cause de la prédominance d'un secteur financier informel qui échappe à tout contrôle puisque les règles sont fixées en interne. Lorsque les initiatives locales n'ayant pas encore bénéficié d'une reconnaissance et qui ont l'avantage d'un ancrage social fort, peuvent au cas échéant attirer la participation des acteurs institutionnels et produire des résultats supérieurs aux modèles imposés en externe.

Le secteur formel est incapable de répondre aux besoins des agents économiques ruraux et les explications avancées sont : les risques considérables liés aux activités agricoles, les coûts importants que génèrent les petits crédits, la distance sociale et l'enclavement <sup>(10)</sup>. Cette notion de distance sociale est développée par Servet qui met en avant l'idée selon laquelle l'ancrage social des systèmes en place n'est pas assez fort pour prendre en compte les données sociales des milieux en question. Le secteur informel « essaie de combler le vide entre la société traditionnelle et l'activité marchande sur le plan des valeurs culturelles, de l'apprentissage, de la couverture des besoins et de leur financement ; expression d'une nouvelle dynamique : relations entre les règles du jeu et le processus du développement » <sup>(11)</sup>. Le principe de base de fonctionnement du secteur informel réside sur une mobilisation et une participation des agents selon les règles tacites fixées par la société et les règles flexibles des agents en échange.

---

<sup>9</sup> Jean-Michel Servet, *op.cit.*, 2006.

<sup>10</sup> Lise Duval, *op.cit.*, 2002.

<sup>11</sup> Thierry Montalieu, « Interactions entre économie informelle, secteur financier et politique d'ajustement : bilan d'une décennie de conceptualisation », *Finance informelle et finance du développement*, AUPELF UREF, 2000.

Dans les milieux ruraux où les relations sociales sont fortes, les transactions financières sont enchevêtrées dans les normes et les règles sociales. Lorsqu'on se situe dans les pratiques individuelles les relations sociales définissent l'obligation ou non de rembourser les prêts « argent chaud » ou de rendre les services reçus, économie du don contre-don. Les obligations de remboursement sont liées avec les relations sociales entre l'emprunteur et le prêteur avec en Afrique de l'Ouest, la notion de corde attachée autour du cou de l'emprunteur qui doit respecter ses engagements <sup>(12)</sup>. Quand on évolue vers les pratiques collectives, les comportements des uns et des autres dépendent parfois des anticipations des stratégies des autres et des formes de sanctions en jeu. L'origine externe des fonds les apparente à de « l'argent froid » puisqu'aucun lien n'est établi avec la communauté locale, et l'obligation de rembourser est pensée comme faible par les populations <sup>(13)</sup>. Les impayés considérables enregistrés dans le pôle de développement, dont les fonds proviennent des bailleurs, en est une parfaite illustration.

L'essor des formes de financement informel peut être également expliqué par la volonté de certaines couches de cette société de rompre le cycle vicieux de la pauvreté en mettant en commun leurs ressources et d'en faire bénéficier à la communauté ; elle peut être l'affirmation d'appartenance à une communauté d'intérêts. Par rapport à la microfinance, les services financiers informels constituent un levier permettant de répondre aux problèmes de liquidité pour honorer un remboursement échu par exemple. Dans la pratique, le fonctionnement de la microfinance s'apparente à la finance informelle dans la logique de proximité géographique, locale et culturelle, et à cause des mécanismes incitatifs liés à la pression sociale et à la subordination d'un prêt au remboursement d'un prêt antérieur.

Par rapport aux populations bénéficiaires, l'institutionnalisation s'accompagne d'une autonomisation. « L'autonomisation est un processus par lequel la continuité d'une action ou d'une équipe locale mise en place au Sud par une organisation non gouvernementale du Nord est assurée par la création ou la transformation institutionnelle et par le désengagement de l'organisation créatrice » <sup>(14)</sup>. L'autonomisation permet de mettre en perspective la question de la capacité des acteurs locaux à mettre en place des stratégies permettant de sortir de la réalité de projet pour consolider les acquis et offrir des services durables. Les modes de régulation en jeu sont basés sur la proximité, la confiance et la réputation.

---

<sup>12</sup> Jean-Michel Servet, *op.cit.*, 2006.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Neu *et alii*, 2002, cités par Sébastien Boyé, Jérémy Hajdenberg, Christine Poursat, *op.cit.*, 2006.

## **2. Les formes organisationnelles reconnues par la nouvelle réglementation**

Les indicateurs d'accès ainsi que les performances enregistrées par les systèmes financiers décentralisés en termes de mobilisation de ressources et d'octroi de financements corroborent ces constats. Les avancées constatées ont soulevé des questions dont l'ancienne loi sur les institutions mutualistes et coopératives ne prenait pas en compte. Le nouveau cadre juridique est la somme des échanges et des propositions formulés par tous les acteurs du secteur : services financiers décentralisés et leurs associations professionnelles, ministères chargés des finances, commission bancaire et partenaires du développement. Les consultations organisées par la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest ont duré cinq ans et ont permis de délimiter le champ des aménagements à apporter à la réglementation en vigueur. La réunion de concertation et de validation de Lomé (3-6 juillet 2006), consacré à l'avant-projet de loi de 2008 et au décret élaboré par la Banque centrale, a constitué le point d'achèvement de ce processus participatif.

La grande innovation est que le nouveau cadre est issu d'un large système de concertation au sein de l'Union et on prend en compte le contexte institutionnel qui prévaut dans les pays membres. Il s'agit là d'une grande force puisque la première a surtout été basée sur la réglementation sur les sociétés commerciales et plusieurs dispositions ont été inspirées d'initiatives lointaines. Les acteurs du secteur sont conscients des avancées et ont décidé d'évoluer vers une réglementation plus adéquate. Il s'agit d'apporter des solutions mieux appropriées aux difficultés rencontrées, de consolider et de formaliser les acquis de plusieurs années de pratiques, de s'adapter et de se mettre en conformité avec les normes internationales. On promet aussi le resserrement des conditions d'entrée dans le secteur et l'effectivité de la surveillance par les instances de régulation et de supervision.

### **A. La promotion des grands réseaux de microfinance par une nouvelle réglementation**

En voulant faire évoluer la nouvelle réglementation, les acteurs ont mis en place des règles plus conformes aux grands réseaux d'institutions de microfinance. La concertation autour des nouveaux textes n'a pas suffisamment intégré les préoccupations d'organisations autonomes de moindre portée et par conséquent, les organisations de microfinance rurales. Une analyse comparative de la loi 1995 et la loi 2008 permet de saisir quelques avancées et d'étayer notre position. La nouvelle loi 2008 sur la réglementation des institutions de microfinance dans la zone de l'Union comprend 150 articles au lieu de 86 précédemment, et est structurée en huit titres. Elle

se veut exhaustive à propos la définition de certains termes propres à l'exercice des activités financières des systèmes financiers décentralisés et le domaine d'application de ladite loi.

Par rapport aux formes juridiques reconnues, elle a prévu un regroupement de l'ensemble des services financiers décentralisés sous un même véhicule juridique notamment sur les institutions mutualistes et coopératives d'épargne et de crédit (article 2), par le biais de l'une des dispositions de la convention-cadre pour les sociétés et les associations qui pratiquent des activités de microfinancement. Les groupements d'épargne et de crédit, les projets avec un volet crédit et les expériences de crédit direct ne sont pas reconnus par cette loi, ils ne sont pas pérennes surtout si l'assistance se retire. Une disposition lourde de conséquence en zone rurale, si on ne donne pas suffisamment de temps aux groupements d'épargne et de crédit de se conformer à la réglementation.

Les autorités chargées de la surveillance privilégient les initiatives qui se constituent en réseau. La forme juridique que doivent revêtir les systèmes financiers décentralisés a été précisée : ils doivent être constitués sous forme de société anonyme, de société à responsabilité limitée, de société coopérative ou mutualiste ou d'association (article 15). Par ailleurs, la loi apporte également des précisions, s'agissant des sociétés, en disposant que ces services financiers décentralisés ne peuvent revêtir la forme d'une société unipersonnelle (article 125). La nouvelle loi a donc ouvert une grande brèche pour la microfinance privée qui va certainement privilégier la zone urbaine au détriment de l'économie rurale.

Dans un souci de simplification des règles et procédures administratives, un régime de convention et de reconnaissance est admis. En outre, les dispositions relatives à la délivrance de l'agrément prévoient la participation de la BCEAO à l'instruction des dossiers de demande d'agrément à travers les avis conformes qu'elle est amenée à prononcer (articles 8 et 9). Un régime unique d'autorisation d'exercice (l'agrément) a été instauré (articles 7 et 111). Ce faisant, il a été procédé à l'abrogation des deux autres formes d'autorisation d'exercice, à savoir les organisations à mener des activités d'intermédiation financière. Le délai d'instruction des dossiers de demande d'agrément est porté à six mois au lieu de trois dans la législation antérieure. À défaut d'une réponse du ministre chargé des finances au terme du délai imparti, la demande d'agrément est réputée avoir été refusée (articles 8 et 9). L'on constate que la direction de la réglementation et de la supervision fait l'objet de beaucoup de pressions de la part des ministres et des hautes autorités de l'Etat dans l'octroi d'agrément : par exemple, un ministre d'État a pu faire obtenir un agrément à sa femme venant de Ziguinchor vendredi et repartie à la fin du week-end pour une mutuelle qui a fait faillite quelque mois après, en faisant abstraction du fait que ces

initiatives engagent parfois les moyens de l'État pour des initiatives de développement local ; cela explique que des dysfonctionnements puissent surgir.

Une autre innovation réside dans l'instauration d'un régime d'autorisation préalable (article 16) avant le démarrage des activités. En l'occurrence, certaines opérations des systèmes financiers décentralisés sont soumises, en raison de leur impact sur la situation de l'institution, à l'autorisation du ministre chargé des finances, après avis conforme de la BCEAO. Dans le même ordre d'idées, les opérations d'affiliation et de désaffiliation requièrent également l'autorisation du ministre (article 17). Sur ce point précis, la principale critique est que ce processus génère des lourdeurs qui peuvent décourager les petites initiatives.

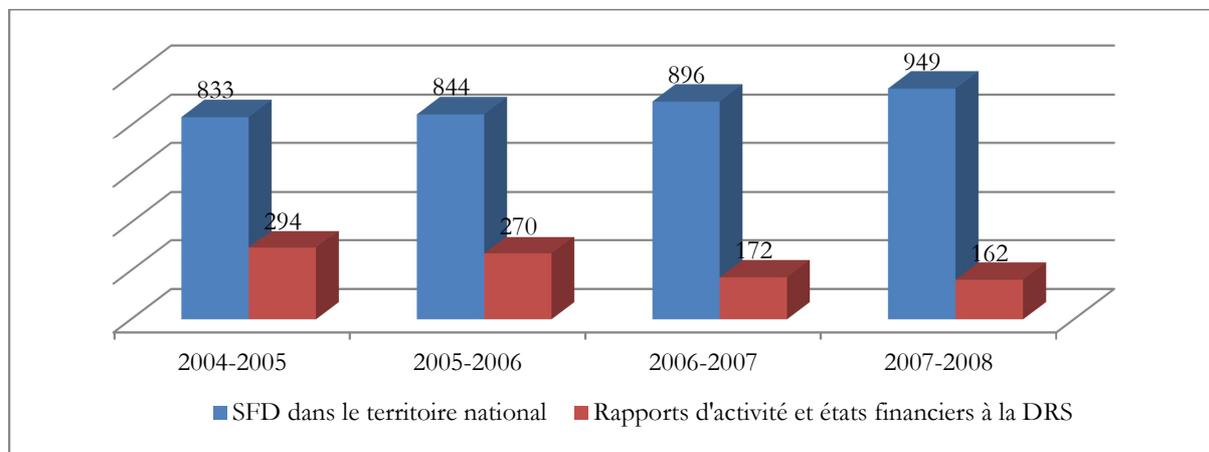
Les services financiers offerts par les institutions de microfinance sont strictement limités à la collecte de dépôt, à l'octroi de prêt et aux engagements par signature (articles 1 alinéa 17 et 4). L'information permanente des associés ou des sociétaires sur la situation financière de l'institution a été prévue. Afin de pallier l'absence de transparence dans certains systèmes financiers décentralisés et d'impliquer les associés et les sociétaires à la gestion de leur institution, la nouvelle loi offre la possibilité aux associés ou aux sociétaires de poser par écrit des questions aux organes de gestion ou d'administration sur tout fait de nature à compromettre la continuité de l'exploitation. La réponse écrite doit intervenir dans le délai d'un mois suivant la date de réception de la requête du membre. Dans le même délai, une copie de la question et de la réponse est adressée au ministre ainsi qu'au commissaire aux comptes, s'il en existe un (article 59).

Les autorités exigent de plus en plus l'adhésion des systèmes financiers décentralisés à un système de garantie des dépôts (article 69). Les systèmes explicites de protection des dépôts sont considérés comme des outils de promotion et de défense de la stabilité financière qui permettent d'accroître la confiance des déposants dans le système bancaire et de réduire les risques de crise systémiques. L'instauration d'un tel mécanisme vise à protéger les déposants assurés contre les pertes partielles ou totales de leurs avoirs en cas de faillite bancaire, mais elle a des limites sur l'économie rurale.

Les rapports d'activité et les états financiers transmis à l'autorité de régulation sont négligeables par rapport à 949 organisations enregistrées en 2008 dans le registre de la direction de la réglementation et de la supervision. Par rapport aux groupements d'épargne et de crédit, plusieurs ont connu une mutation institutionnelle en devenant des institutions mutualistes d'épargne et de crédit. Globalement, l'autorité de régulation ne dispose pas d'informations précises sur les autres organisations qui n'envoient pas de rapports et d'états financiers. Les

missions d'inspection sont surtout préparées à partir des informations recueillies sur ces documents et les organisations qui n'envoient pas ces documents subissent peu d'inspections.

**Graphique 7** : Rapports d'activité et états financiers reçus par rapport aux SFD dans le territoire



**Source** : DRS/SFD, 2009.

Les missions de contrôle couvrent les activités des institutions de microfinance. Elles portent notamment sur les aspects réglementaires et de gestion stratégique, la gestion du crédit et de l'épargne, la comptabilité, les aspects de sécurité et de contrôle interne. Elles concernent tous les aspects liés à l'organisation et au fonctionnement de l'institution et de ses organes. Les aspects liés à la gouvernance ne sont pas assez exploités ; ils relèvent souvent de la structure interne des organisations de microfinance. En référence aux éléments de la gouvernance, on recense la rotation des dirigeants, la qualité du système d'information, le contrôle interne, l'équilibre des pouvoirs.

Les rapports de missions soulignent des insuffisances relatives au respect de la réglementation et de la gestion administrative, coopérative et stratégique. Certaines insuffisances sont commises dans la plus parfaite méconnaissance des règles formelles (parfois le contexte d'émergence ne favorise pas aussi le respect de certaines règles). Par exemple, dans le cas d'une institution de microfinance composée de membres pratiquant d'activités diverses, la définition du lien commun (articles 90 et 91 de la loi) est parfois difficile, surtout dans la phase d'expansion. La gestion de la politique de crédit pose également des problèmes à cause des effets de trajectoire durant la phase de croissance. Les systèmes d'information de ces organisations sont globalement peu performants sauf dans les grands réseaux qui ont la capacité d'investir sur ce plan. La comptabilité, le contrôle interne et la sécurité de ces organisations posent également des problèmes.

La réglementation permet de rendre les mécanismes formels de gouvernance particulièrement clairs puisque les règles de fonctionnement sont définies et clairement identifiables.

**Encadré 8** : Le rôle des organes défini par le décret portant réglementation des systèmes financiers décentralisés en 2008

Les institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit (IMCEC), l'article 5 de la loi 2008-47 du 3 septembre 2008 portant réglementation des systèmes financiers énumère leurs organes.

**L'assemblée générale**

L'assemblée générale est chargée de s'assurer de la saine administration et du bon fonctionnement de l'institution, notamment : modifier les statuts et le règlement intérieur (article 9), fixer les pouvoirs des membres d'organes (article 9), créer des réserves facultatives ou tous fonds spécifiques, notamment un fonds de garantie (article 9), statuer sur l'affectation des résultats (article 9), adopter le projet de budget (art. 9), révoquer des membres d'organes en session ordinaire (article 7 du décret), prévoir la tenue d'assemblées de secteur et définir leurs modalités de fonctionnement (article 8 du décret), mors de la constitution, statuer sur l'objet de l'institution, la dénomination et le siège social, etc., adopter le rapport d'activités de l'exercice, examiner et approuver les comptes de l'exercice, donner quitus aux membres des organes de gestion et nommer un commissaire aux comptes, le cas échéant (article 11 du décret), fixer les conditions de remboursement des frais engagés par les membres d'organes dans l'exercice de leurs fonctions (article 23 du décret), adopter par assemblée générale extraordinaire, toute décision de fusion (article 27 alinéa 1 du décret), scission (article 28 al. 1 du décret), dissolution (article 98 alinéa 2 de la loi), affiliation (article 29 alinéa 1 du décret) ou désaffiliation (article 30 alinéa 1 du décret).

**Le conseil d'administration**

Conformément à l'article 14 du décret, le conseil d'administration est chargé de veiller au fonctionnement et à la bonne gestion de l'institution, notamment : assurer le respect des prescriptions légales, réglementaires et statutaires, définir la politique de gestion des ressources de l'institution et rendre compte périodiquement de son mandat à l'assemblée générale, dans les conditions fixées par les statuts et le règlement intérieur, veiller à ce que les taux d'intérêt applicables se situent dans la limite du plafond de 27% fixé par la loi sur l'usure, mettre en application les décisions et rendre compte de sa gestion à l'assemblée générale.

**Le comité de crédit**

Il gère la distribution du crédit, conformément aux politiques et procédures définies en la matière (article 15 du décret) et rend compte de sa gestion à l'assemblée générale (article 15 du décret).

**Le conseil de surveillance**

Il assure la surveillance de la régularité des opérations de l'institution, du fonctionnement des autres organes et du contrôle de la gestion (article 16 du décret), entreprend toute vérification ou inspection des comptes, livres et opérations de l'institution, demande la constitution de toutes provisions nécessaires, et à accéder à tous renseignements ou pièces jugés utiles, faire appel à toute personne ressource (article 17 du décret) et demande son admission à des réunions d'organes de l'IMCEC (article 38 de la loi), adresse le rapport d'anomalies constatées, assorti de recommandations, aux organes d'administration, de gestion, de contrôle et à l'institution à laquelle elle est affiliée (article 39 de la loi).

## **B. Les évolutions des différentes formes organisationnelles de microfinance**

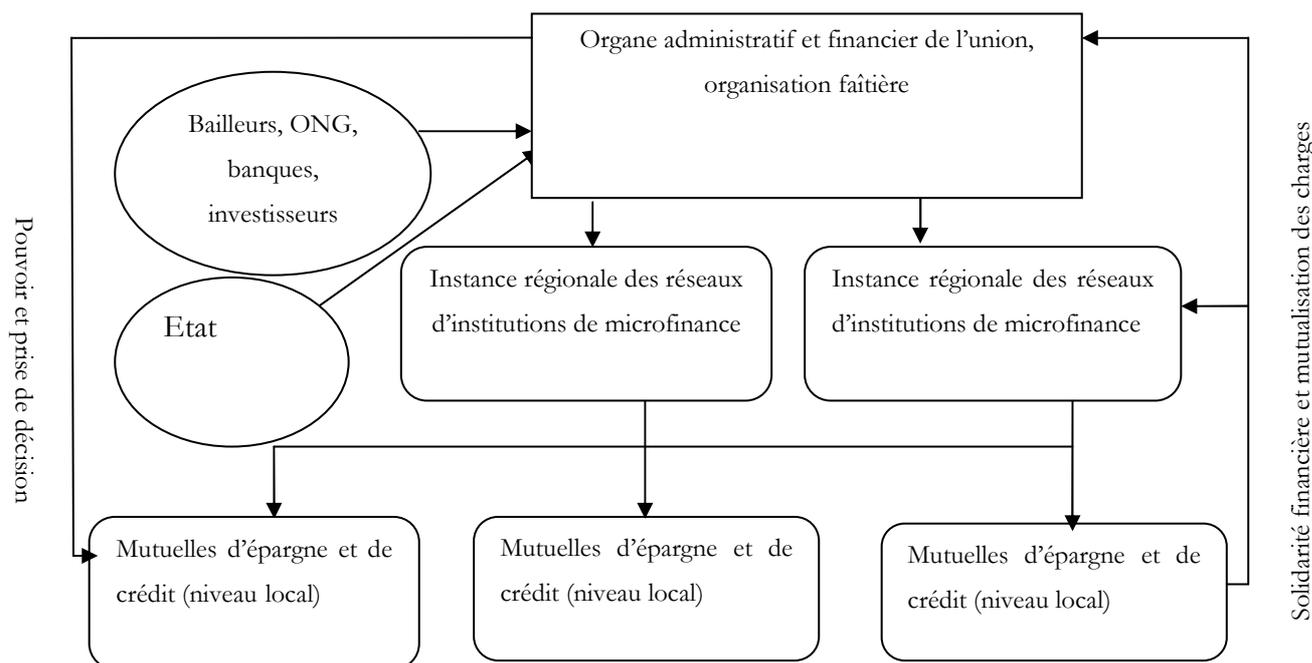
D'une structuration simple des organisations dites « autonomes » qui opèrent dans un espace restreint avec une clientèle limitée géographiquement et des services standards, on peut glisser vers les grands réseaux qui ont une structuration à deux ou trois niveaux. Au Sénégal, ils sont organisés en pyramide et détiennent plus de 80 % des activités de microfinancement et l'écrasante majorité de la clientèle, avec une spécificité que celle-ci se situe dans la tranche de population à revenu intermédiaire. Ces réseaux sont principalement de statut mutualiste ou coopératif. En France, on nomme ces organisations les « banques de l'économie sociale », elles ont connu des mutations considérables après les années 1980 avec notamment leur intégration dans le secteur bancaire ; en 2006, elles détenaient 60 % de l'épargne et 50 % du crédit <sup>(15)</sup>. La spécificité du mouvement coopératif français par rapport au développement actuel de la microfinance en général, réside dans une structuration en pyramide inversée, c'est-à-dire que, au niveau local, les caisses locales structurent le niveau régional, qui lui même contrôle le niveau national.

Dans cette transformation, on perçoit un affaiblissement des spécificités coopératives au profit d'un rapprochement vers les modes de fonctionnement des banques. Du point de vue institutionnel, un grand réseau d'institutions de microfinance est basé sur une hybridation institutionnelle : l'existence d'un organe financier régi par la loi bancaire et un organe faîtiériste régi par la réglementation sur les institutions mutualistes et coopératives. Par l'organe financier, l'institution de microfinance a le statut de banque ou d'établissement financier. Il ne s'agit pas d'une transformation ou d'une création ex nihilo d'une entité mais d'une émanation d'un réseau déjà rentable qui, est soumis à la supervision de la Commission bancaire. Une analyse de la structuration des grands réseaux au Sénégal permet d'établir la figure ci-après pour l'ensemble des réseaux du pays.

---

<sup>15</sup> Nadine Richez-Battesti et Patrick Gianfaldoni, *op.cit.*, 2006.

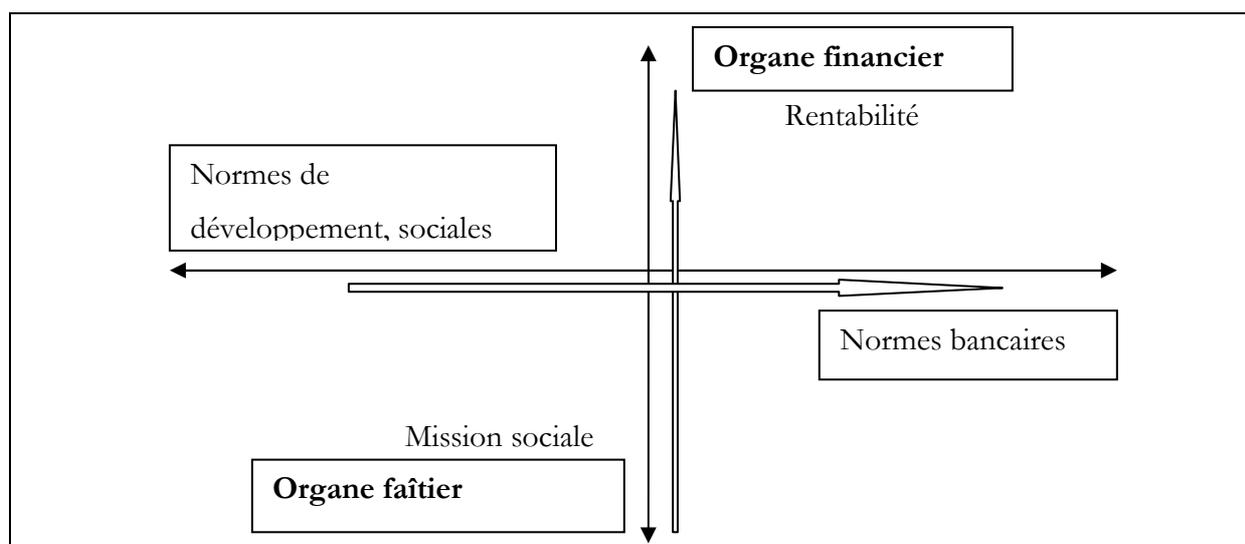
**Figure 3 :** La structure des grands réseaux au Sénégal



En termes de gouvernance, les grands réseaux sont dotés de plusieurs organes : assemblée des représentants, conseil d'administration, comité de crédit, au même titre que les organisations autonomes de petite taille. Mais, à la différence des organisations autonomes, la direction des grands réseaux concentre beaucoup de pouvoir. L'assemblée des représentants est l'instance suprême car elle assure le lien entre la base et le sommet. Les organes des grands réseaux fonctionnent moins bien que les organes des organisations autonomes. Deux explications peuvent être avancées : premièrement, la proximité, qui rend plus efficace les mécanismes d'élection et de fonctionnement ; deuxièmement l'aspect professionnalisation et rentabilisation des ressources, qui privilégie le rôle du personnel.

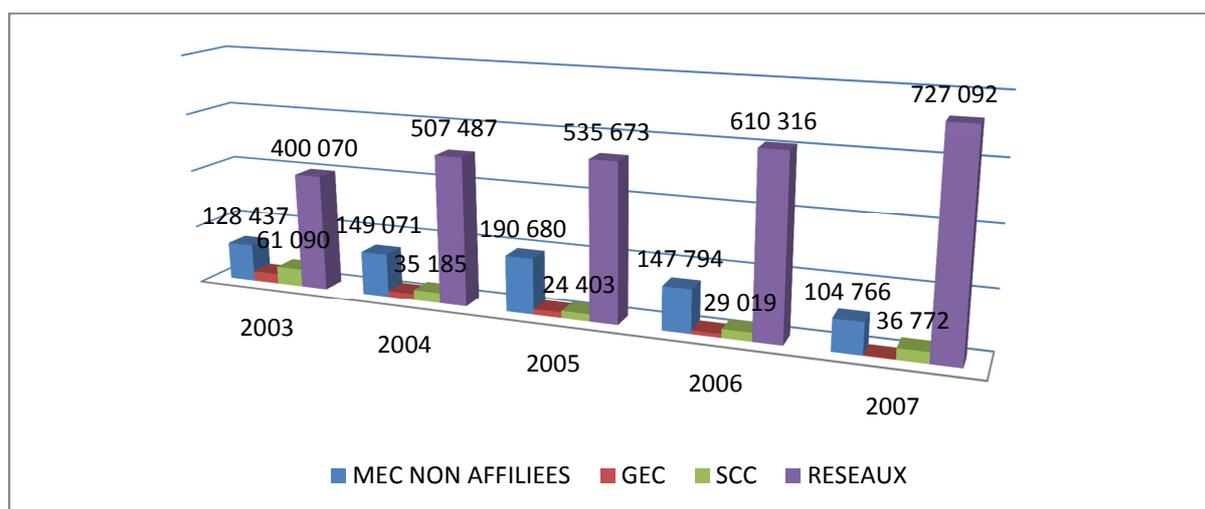
Le deuxième niveau est l'instance régionale qui permet de coordonner les activités régionales et collecter les informations sous la tutelle de l'organisation faîtière. Les instances régionales sont dépourvues de pouvoir et dépendent entièrement de l'organisation faîtière. Les organisations de base sont le socle des réseaux, elles permettent une solidarité financière et une mutualisation des charges du sommet à la base. Elles bénéficient également d'un certain nombre de responsabilités jointes, notamment l'octroi de crédit, la collecte de l'épargne et les sanctions, mais en parfaite adéquation avec les règles fixées par le sommet.

**Figure 4** : Les positions de l'organe faîtier et de l'organe financier



Les réseaux d'institutions de microfinance à forte participation des membres sont traditionnellement issus du monde rural, mais, dans les faits, ils ont tendance à migrer vers les zones rurales plus aisées (culture de rente) et les zones urbaines (villes secondaire ou grandes villes), en délaissant les zones rurales pauvres et difficiles d'accès, assez peu couvertes <sup>(16)</sup>. C'est presque toute l'histoire des grands réseaux au Sénégal, sauf ceux qui sont mis en place par des réseaux sous régionaux ou internationaux.

**Graphique 8** : Evolution du sociétariat des institutions de microfinance au Sénégal

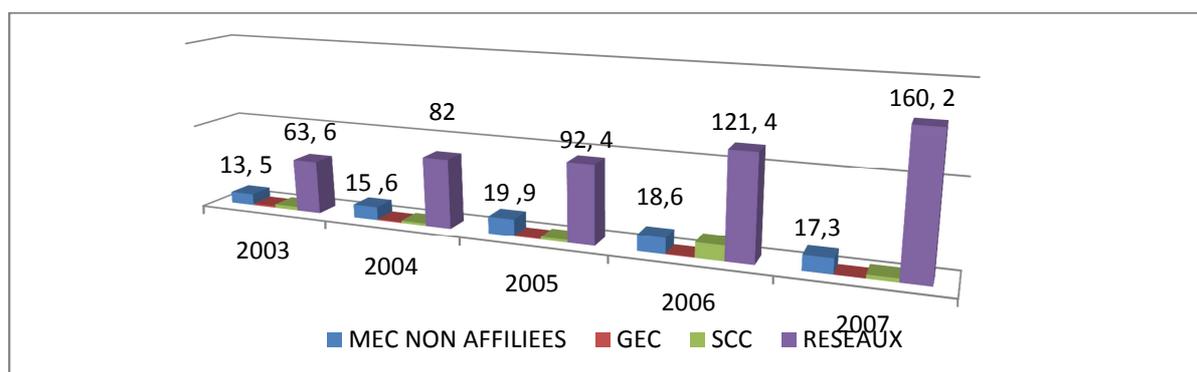


**Source** : DRS-SFD, 2008

<sup>16</sup> Sébastien Boyé, Jérémy Hajdenberg et Christine Poursat, *op.cit.*, 2006, p. 219.

En termes de bénéficiaires, les services des institutions de microfinance ont permis de toucher plus d'un quart des familles au Sénégal. Les grands réseaux ont touché plus de sociétaires. La solidité financière et la diversification de leurs services, notamment la domiciliation de salaire, les transferts de fonds, l'épargne logement, les prêts à la consommation ont attiré les sociétaires. Cependant, la clientèle des grands réseaux se situent dans le milieu urbain, le périurbain et très peu en milieu rural pauvre.

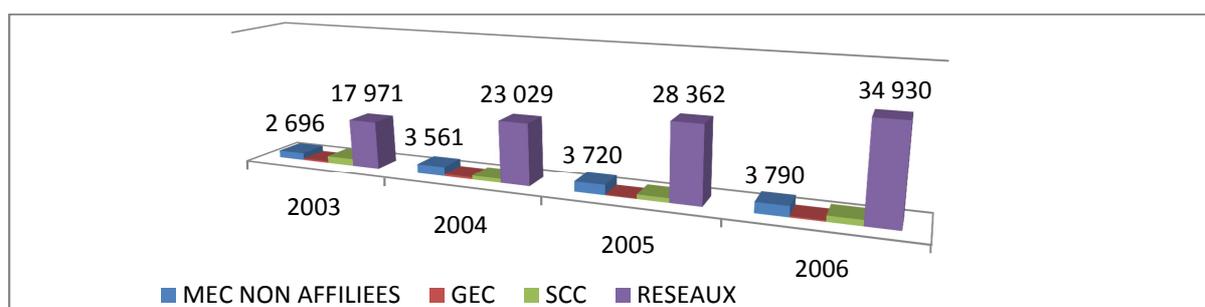
**Graphique 9** : Evolution du total des actifs des institutions de microfinance au Sénégal  
(en millions de francs CFA)



Source : DRS/SFD

Le total des actifs permet de mesurer la valeur des biens et services durables des institutions de microfinance. En termes de poids dans le total des actifs, les réseaux détiennent presque 90 % du total ; l'évolution du total de leurs actifs est fulgurante, ce qui signifie qu'ils ont une grande capacité de croissance. La structure de leur bilan montre qu'ils détiennent des moyens importants et durables, ce qui leur permet d'octroyer des prêts de long et moyen terme là où les institutions de microfinance de petite dimension n'octroient que des prêts de court terme à des coûts excessifs.

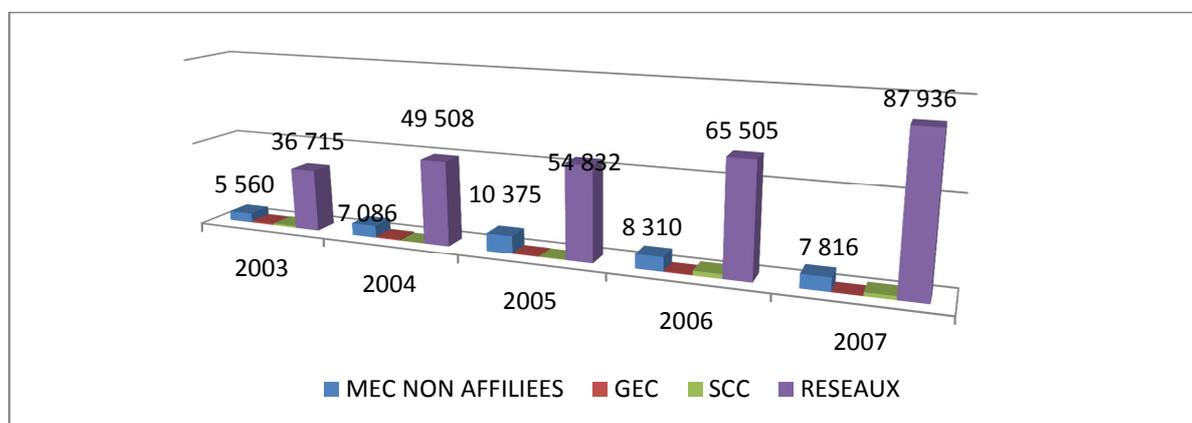
**Graphique 10** : Évolution des fonds propres des institutions de microfinance au Sénégal  
(en millions de francs CFA)



Source : DRS/SFD

Les fonds propres permettent aux institutions de microfinance de financer leur croissance. Ils augmentent au sein des réseaux et stagnent dans les organisations autonomes. Des fonds propres importants permettent de mieux faire face aux risques ; pour les institutions de microfinance, ils sont un signe de leur capacité et santé financière. À un certain niveau de maturité, toute augmentation de fonds propres peut se traduire en termes d'innovation de produits ou de qualité de services. La structure du haut du bilan indique une forte dépendance des institutions de microfinance par rapport aux fonds externes, les fonds propres des réseaux ne représentent que 20 à 25 % du total de leur actif et pour les mutuelles d'épargne et de crédit autonomes, les fonds propres représentent 15 à 20 % du total de leur actif.

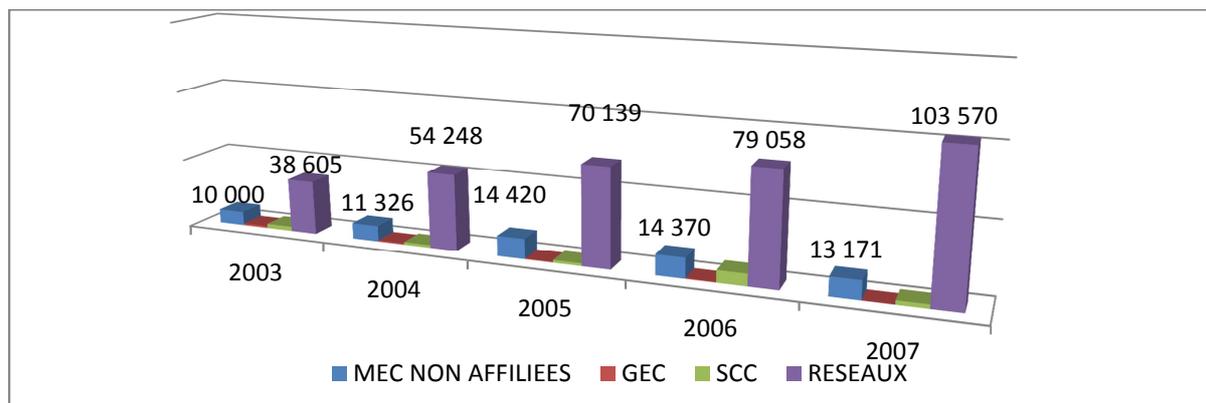
**Graphique 11** : Évolution de l'épargne des institutions de microfinance au Sénégal  
(en millions de francs CFA)



Source : DRS/SFD

Les grands réseaux mobilisent environ 90 % de l'épargne des institutions de microfinance, cette part augmente dans les grands réseaux et stagne au sein des organisations autonomes, à cause de leur solidité financière et institutionnelle et par ricochet la confiance des clients de déposer leur argent, et la diversité des produits d'épargne. L'étendue des produits d'épargne dans les grands réseaux va du compte sur livret qui est un produit de base permettant de prévoir un investissement, au compte à terme, au plan épargne projet et à la part B qui est une épargne permettant une souscription au capital de la caisse locale rémunérée. Les particuliers, les petites et les moyennes entreprises ont plus confiance aux institutions de microfinance affiliées aux réseaux. Globalement, l'épargne est peu rémunérée au sein des institutions de microfinance, les taux varient de 1,5 à 5 % en moyenne, mais elle permet d'accéder à des prêts.

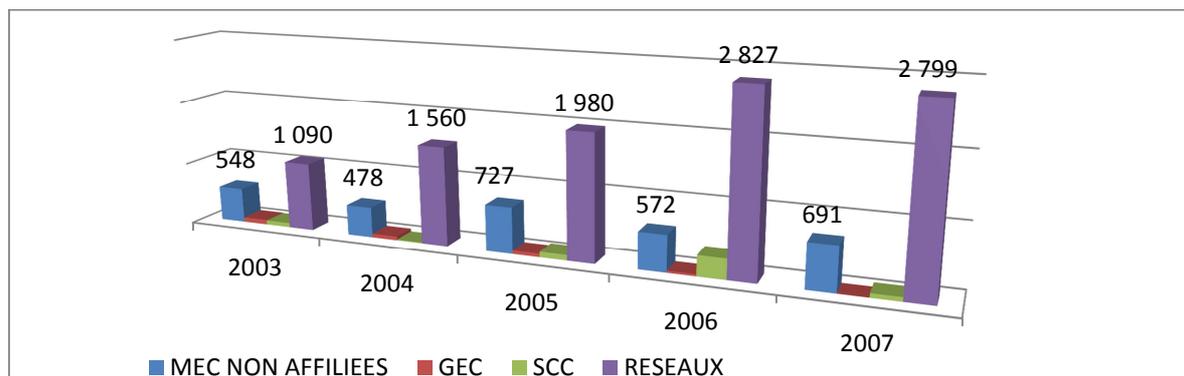
**Graphique 12** : Evolution de l'encours de crédit des institutions de microfinance au Sénégal  
(en millions de francs CFA)



Source : DRS/SFD

Les grands réseaux octroient environ 85 % de l'encours de crédit. En termes d'impact sur le financement des activités économiques, les organisations affiliées aux réseaux présentent plus de perspectives que les organisations autonomes. Les grands réseaux octroient les prêts en tenant plus compte des normes bancaires qu'aux normes de développement. Les taux d'intérêt réel sont très élevés, de 8 à 20 %. Une large gamme de produits de crédit est disponible au sein des institutions : le crédit d'investissement, le crédit de soudure, le crédit d'urgence, le crédit de renouvellement (*revolving*), le crédit d'investissement professionnel. Cette large gamme de produits touche une large clientèle : des petites entreprises aux particuliers. Le rapport épargne collectée encours de crédit montre que les réseaux collectent suffisamment d'épargne pour financer leur activité de crédit (les taux varient de 77 à 94 %) tandis que pour les mutuelles d'épargne et de crédit collectent peu d'épargne (les taux varient de 50 à 70 %). Au niveau des mutuelles d'épargne et de crédit autonomes, l'intervention des investisseurs institutionnels en subventions et crédit à taux bonifié, permet de résorber le différentiel entre épargne et crédit, et d'envisager une croissance.

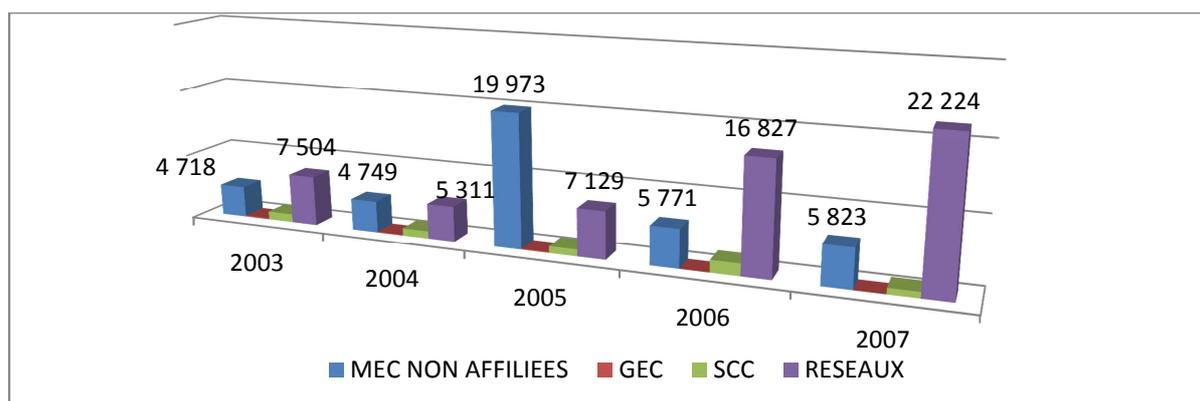
**Graphique 13** : Evolution du crédit en souffrance des institutions de microfinance  
(en millions de francs CFA)



Source : DRS/SFD

En valeur absolue, les organisations affiliées aux réseaux enregistrent une évolution de leur crédit en souffrance là où les organisations autonomes parviennent à stabiliser le leur. En valeur relative, les organisations affiliées aux réseaux ont réussi à maintenir un taux de remboursement supérieur à 95 %; elles enregistrent sensiblement les mêmes taux de remboursement que les organisations autonomes. En termes de sensibilité par rapport au problème de remboursement, les organisations autonomes sont plus exposées à des effets négatifs. Le principe de la solidarité financière, s'il fonctionne bien, permet aux organisations affiliées à un réseau de mieux faire face au problème de remboursement.

**Graphique 14** : Les emprunts des institutions de microfinance (en millions de francs CFA)



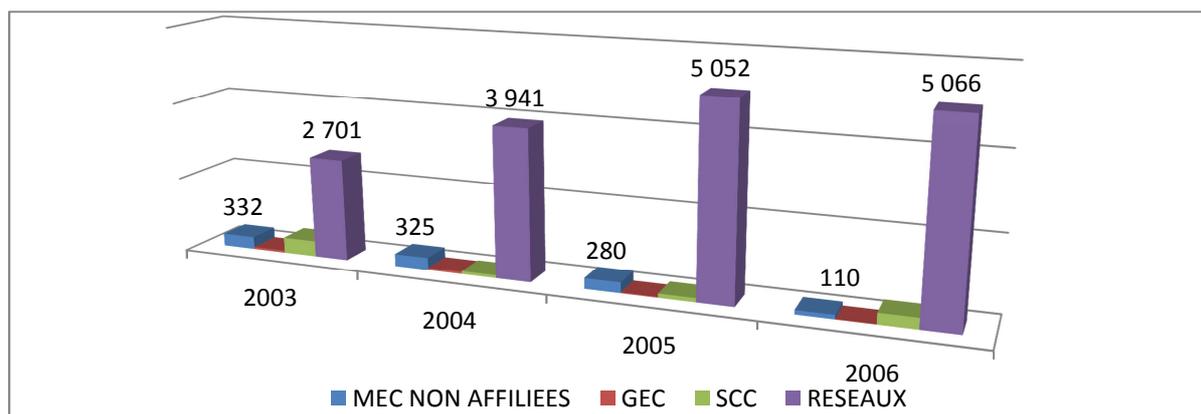
Source : DRS-SFD, 2008

Les réseaux ont une bonne capacité d'emprunts auprès des banques et des marchés financiers. Aux chiffres des emprunts pour les organisations non affiliées, il faut ajouter les lignes de crédit octroyées par les partenaires institutionnels qui sont basés sur des principes de développement et non la perspective de rentabiliser les fonds. Les organisations non affiliées

présentent plus d'atouts pour capter les fonds sociaux et éthiques et les subventions à cause de leur proximité aux populations pauvres. Les réseaux ont plus d'atouts par rapport aux fonds commerciaux car ils ont une bonne capacité d'endettement et d'absorption de prêts puisque la diversité de leur clientèle leur offre des perspectives d'investissement importantes.

**Graphique 15** : Evolution des excédents des institutions de microfinance

(en millions de francs CFA)



Source : DRS-SFD, 2008

En termes de rentabilité des activités financières, les grands réseaux présentent plus de perspectives. Leurs activités financières sont rentables ; cela tient au fait que les réseaux sont parvenus à proposer une diversité de produits rentables. Globalement, les taux d'intérêt sont assez élevés pour l'ensemble des institutions de microfinance. La rentabilité financière est une condition nécessaire pour assurer la viabilité. La perspective de pérennisation est plus forte dans les grands réseaux.

Cependant, les points de ressemblance se situent sur le principe des législations avec notamment la volonté d'intervention de l'Etat en cas de faillite par exemple. Sur les objectifs, le cadre général de la promotion de la microfinance comme outil de lutte contre la pauvreté surtout rurale, la protection des épargnants, l'encadrement des activités financières sont autant d'aspects qu'on retrouve de part et d'autre. Les grands réseaux font jouer le principe de solidarité financière entre les organisations. En définitive, ils présentent de belles perspectives, ils participent fortement à l'approfondissement de la bancarisation de l'économie sénégalaise. En termes d'impact macroéconomique, ils ont plus d'influence que les organisations autonomes de moindre portée.

### **3. Les innovations institutionnelles à entreprendre en microfinance**

Le problème des organisations de microfinance reste à trouver un juste équilibre entre les interventions externes et la dynamique interne. Les moyens financiers internes sont difficilement mobilisables et, pour étendre leurs activités, des moyens financiers externes sont parfois nécessaires, surtout les premières années, environ cinq à dix ans selon les cas pratiques. La subvention peut comporter des effets pervers si elle n'est pas bien ciblée car elle peut décourager l'épargne domestique ou favoriser le défaut de remboursement. Sur le terrain, les initiatives qui ont été mises en place par des opérateurs externes ont du mal à survivre lorsque cet appui financier et technique cesse. Alors, la difficulté est de définir comment les organisations autonomes de moindre portée parviennent à survivre dans un contexte libéral, et à s'insérer dans le système financier.

#### **A. La participation externe et ses conditions d'opérationnalité**

Par rapport à ce nouvel environnement, une nouvelle génération d'organisations paysannes voit le jour avec, comme particularité, la multiplication des groupements féminins et des groupements d'intérêt économique, les sections et unions avec au sommet des fédérations et une représentation nationale, notamment le Conseil national de concertation des ruraux, qui tente de peser sur les décisions des pouvoirs publics en matière de développement rural. Autour de ces organisations, des projets se développent grâce à un appui des bailleurs et de l'Etat. Les caractéristiques de ces organisations sont : la promotion des structures démocratiques et transparentes et l'enracinement des leaders dans les valeurs de la société rurale. Les organisations de base au niveau villageois et régional sont dynamiques dans la fonction de financement et d'appui à la production. Lorsqu'elles parviennent à capter des ressources externes, elles peuvent répondre de manière plus satisfaisante aux besoins des populations locales.

Les institutions de microfinance se sont rendu compte que les ressources internes ne permettaient pas de financer leur croissance et d'assurer une autonomie financière. Les réseaux d'institutions de microfinance solides peuvent attirer les fonds d'investissement éthique ou « *Microfinance Investment Vehicles* », qui peuvent aussi prendre la forme d'appui technique ou le développement de programmes parallèles aux activités financières. Ces fonds proviennent d'organisations non gouvernementales, de coopérations bilatérales ou multilatérales, de banques commerciales, de fondations.

Pour les institutions de microfinance rurales, il s'agit avant tout de donations afin de leur permettre de couvrir les frais généraux et financer leur croissance comme durant les premières

années du développement de la microfinance. Afin de sortir ces organisations faiblement autonomes financièrement, l'activisme institutionnel fonctionne, c'est-à-dire que le contrôle est institué par les investisseurs institutionnels au niveau de la performance et de la gouvernance des entreprises dans lesquelles ils investissent, couplé si nécessaire à des efforts proactifs ayant pour but de changer le comportement de la firme ou ses règles de gouvernance <sup>(17)</sup>. Les institutions de microfinance qui bénéficient d'un appui extérieur sont exposées aux risques de voir les investisseurs institutionnels influencer sur le fonctionnement interne durant leur phase d'intervention et les exposent, à leur retrait à des difficultés de gouvernance considérables. Pour anticiper les effets négatifs de leur retrait, les investisseurs institutionnels déploient tout un dispositif pour faire assurer le refinancement des institutions de microfinance rurales par les banques commerciales à la fin de la phase projet.

Pour les institutions de microfinance autonomes financièrement, l'accès aux capitaux privés ou internationaux offre des perspectives de croissance mais les expose à des chocs externes comme les problèmes de change, la crise financière. La prise de participation est considérée comme un élément fondamental de leur gouvernance car elle permet d'influencer directement les décisions managériales. Le lien entre la structure de capital des organisations et leur gouvernance peut être compris comme étant la résultante des influences respectives des différentes sources de financement sur la structure de décision de l'organisation, la plupart du temps divisée entre les apporteurs de fonds propres et de fonds de tiers <sup>(18)</sup>.

Cette tendance a de nature à pousser à la « commercialisation » de la microfinance : les institutions de microfinance ont tendance à privilégier les normes de rentabilité au détriment des objectifs de développement ou social. Certains travaux affirment que l'objectif de transformation commerciale est parfaitement compatible avec l'objectif social <sup>(19)</sup>. D'autres affirment que les performances financières et la couverture sociale sont difficilement conciliables. La tendance générale montre que les organisations autonomes financièrement ont plus de facilité à accéder aux financements. Pour l'épargne domestique également, les membres ont plus confiance à confier leur argent à des organisations financièrement solides.

---

<sup>17</sup> Bianchi et Enriques, 2001, cités par Ludovic Urgeghe, « Commercialisation et financement de la microfinance : quels enjeux de gouvernance ? », Bruxelles, *Reflets et perspective*, vol. XLVIII, 2009, pp. 39-49.

<sup>18</sup> Kochhar, 1996, cité par Ludovic Urgeghe, *ibidem*, 2009.

<sup>19</sup> Rachel Rock, Maria Otero et Sonia Saltzman, *Principes et pratiques de la gouvernance en microfinance*, Bethesda, ACCION International, 1998.

Les ressources dont disposent les institutions de microfinance sont principalement des ressources de court terme. La nature des ressources soulève le problème de la qualité des produits financiers et notamment leur adéquation par rapport aux besoins des clients, car ce problème peut favoriser des défauts de remboursement. Les institutions de microfinance privilégient pour leurs membres des crédits de court terme pour réduire les risques. Le refinancement de long terme allant de cinq ans à dix ans leur permettrait de prêter plusieurs fois et d'en tirer un maximum de profit qui permettra de couvrir les risques liés aux prêts des membres.

## **B. Les caractéristiques principales du système bancaire au Sénégal**

La restructuration des banques sénégalaises qui s'est déroulée au sein de l'union entre 1989 et 1990 a contribué à la fermeture de beaucoup d'entre elles tandis que d'autres ont été recapitalisées. Les nouvelles lois bancaires mises en place au sein de l'Union incitent les banques commerciales à sélectionner les emprunteurs les plus solvables, à minimiser les risques. In fine, elles sont globalement en situation de surliquidité et le ratio de rentabilité financière se situe à 10,6 % <sup>(20)</sup>.

Les banques sont au cœur des investissements directs étrangers. Anne Joseph <sup>(21)</sup> considère qu'elles seraient les intermédiaires financiers les plus efficaces dans un premier temps dans les pays en développement en raison des structures productives, du manque de fiabilité des données comptables et de l'étroitesse des marchés. Au Sénégal, le système bancaire ne s'inspire pas assez du modèle économique et des réalités sociales. Il est essentiellement hérité du modèle bancaire français puisque les filiales des banques françaises sont largement présentes : la SGBS, de la Société générale, la BICIS, de BNP Paribas, le CNCAS du Crédit agricole, le Crédit du Sénégal, du Crédit lyonnais. L'on y trouve également quelque banques africaines (Attijari Wafa Bank marocaine, Banque sénégal-tunisienne, Bank of Africa, Banque régionale de solidarité, Banque sahélo-saharienne pour l'investissement et le commerce, etc.), islamique (Banque islamique du Sénégal) ou américaine (Citibank).

Leur densité des banques renforce la concurrence et poussent les établissements nouvellement installés à s'intéresser à la clientèle intermédiaire. Ce segment de marché est surtout pénétré par les grands réseaux d'institutions de microfinance. Leurs résultats incitent les banques à descendre de gamme de clientèle par une stratégie de *down-scaling*. Il s'agit avant tout pour elles

---

<sup>20</sup> Données Bceao, 2006.

<sup>21</sup> Anne Joseph, *Le rationnement du crédit dans les pays en développement : le cas du Cameroun et de Madagascar*, Paris, L'Harmattan, 2000.

d'approfondir leur marché pour mieux faire face à la concurrence. Parallèlement, des grands réseaux de microfinance optent pour le statut de banque, une stratégie *d'up-scaling*.

En termes de rapidité et pour plus de commodité, les institutions bancaires ont mis en place des moyens de paiement sophistiqués (carte bancaire, chèque bancaire, virement), ce qui permet aux clients de gagner du temps et de répondre à certaines transactions avec l'international. Actuellement, les grands réseaux qui ont opté pour le statut de banque n'ont pas encore des services aussi sophistiqués et, généralement, les opérations au sein des institutions de microfinance affiliées en réseau exigent un déplacement physique, ce qui engendre des coûts de transaction importants.

Les produits et services offerts par les banques sont l'épargne pour une large gamme de clientèle, le crédit pour la clientèle la plus solvable, la domiciliation de salaires ou les découverts, etc. Les guichets fleurissent jusque dans les périphéries urbaines et les zones périurbaines à fortes activités économiques génératrices de revenus. Cette situation atteste de leur volonté de conquérir de nouvelles niches de marché jusque dans les populations jugées situées juste au-dessus du seuil de pauvreté. Cette démarche se traduit par une baisse continue des taux d'intérêt. Cependant, le constat est que, au Sénégal les services bancaires restent largement inaccessibles à la masse populaire.

Les motivations des banques pour se lancer dans la microfinance sont multiples : la concurrence interbancaire, leur surliquidité, la rentabilité des grands réseaux d'institutions de microfinance, les opportunités d'accès à l'assistance et l'effet d'image. Les stratégies d'entrée sont diverses : l'unité spéciale consiste à créer en son sein une structure qui fournit des services de microfinancement ou introduire en son sein des produits de microfinance ; l'alliance stratégique forme de sous-traitance ou de partenariat technique ou financier <sup>(22)</sup>.

Pour les banques, la réglementation bancaire à travers le plafonnement des taux d'intérêt, ne permet pas d'offrir des petits prêts, car ils comportent des risques et des coûts élevés. Leur stratégie consiste à cibler la clientèle la plus solvable des institutions de microfinance. Le jeu de concurrence / partenariat permet dans le long terme un allègement des conditions d'accès au financement, la diversification des produits et services sur le marché et la baisse des taux d'intérêt.

---

<sup>22</sup> André Nsabimana, « Articulation banques et microfinance en Afrique : impact sur la gouvernance et la performance des institutions de microfinance », Bruxelles, Reflets et perspectives, vol. XLVIII, 2009, pp. 29-38.

### C. Les institutions de microfinance dans le système financier

La multiplication des systèmes financiers décentralisés et le développement de grands réseaux peuvent occasionner des changements sur le système financier. Au Sénégal, les grands réseaux, à l'image de l'UM-PAMECAS, du CMS ou de l'ACEP, concurrencent les banques commerciales sur le segment de clientèle ayant un revenu intermédiaire. Les institutions de microfinance de petite taille offrent potentiellement des possibilités de partenariat ou de prises de participation des banques qui cherchent de nouvelles niches de marché.

Les banques servent aux institutions de microfinance à loger leurs liquidités et accessoirement à leur refinancement. À travers elles, les bailleurs font transiter les fonds destinés aux institutions de microfinance. D'après le CGAP (2003), 225 banques et institutions financières opèrent dans le secteur de la microfinance. À partir de 2008, en Afrique, en général une vingtaine de banques commerciales sont maintenant impliquées en microfinance <sup>(23)</sup>. Sébastien Boyé <sup>(24)</sup> juge que ce phénomène est assez paradoxal puisque le métier de microfinance s'est construit par opposition à celui de banque autour des principes de souplesse administrative et de services de proximité). Cette mutation génère des conséquences sur de la gouvernance des institutions de microfinance.

Les systèmes financiers décentralisés ont la particularité d'avoir des caractéristiques différentes de celles des banques notamment sur la diversité des formes organisationnelles, sur les critères de ciblage des clients bénéficiaires, sur les modes de garanties qui vont de la garantie matérielle à la caution solidaire, sur la diversité des sources de financement et des règles de fonctionnement et de prise de décision. Joanna Ledgerwood <sup>(25)</sup> cite trois critères permettant la mise en place de services financiers décentralisés au niveau national : l'existence d'infrastructures communautaires des services financiers, la mise en relation des infrastructures communautaires avec le secteur informel, le secteur formel, les marchés financiers et une réglementation adéquate. Pour le cas du Sénégal, on ne peut pas dire que ces conditions sont réunies.

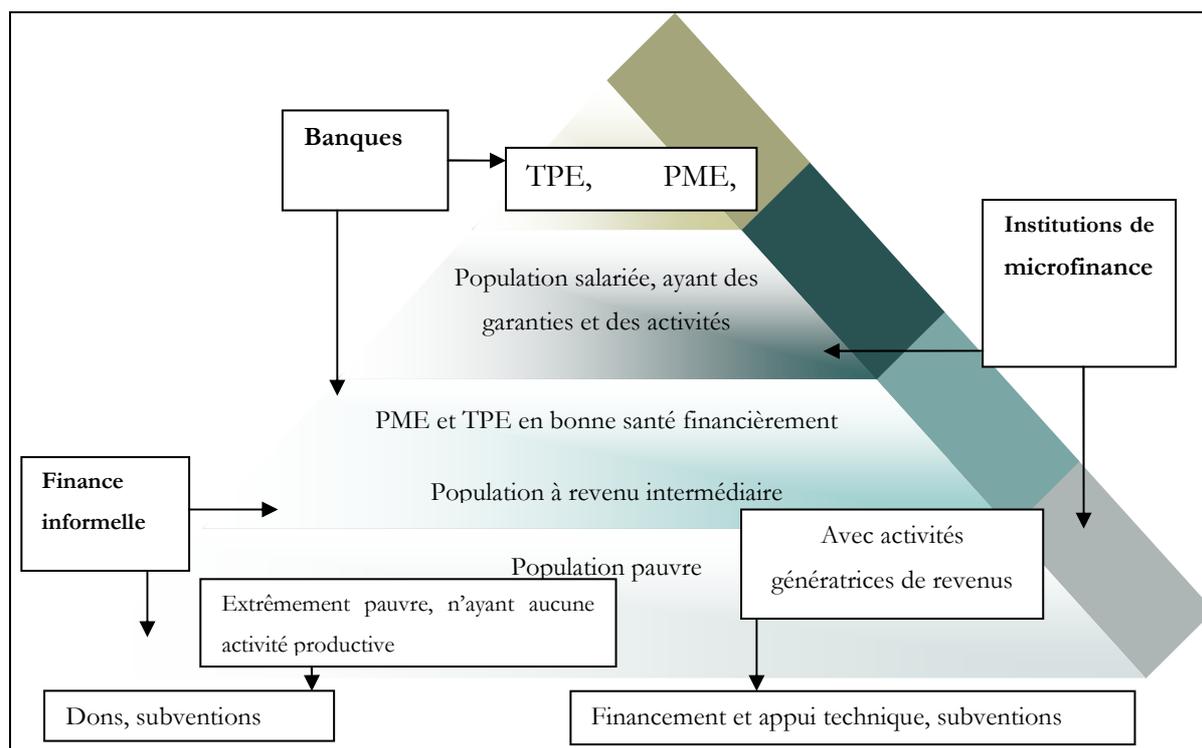
---

<sup>23</sup> AMAF, Le Forum d'Action pour la Microfinance en Afrique, 2008.

<sup>24</sup> Sébastien Boyé, Jérémy Hajdenberg et Christine *op.cit.*, 2006.

<sup>25</sup> Joanna Ledgerwood, *The Microfinance Handbook: Sustainable Banking with Poor*, Washington, World Bank, 1998.

**Figure 5** : La segmentation du système financier sénégalais



Un partage des rôles et une segmentation du marché se produiraient automatiquement entre banques coopératives et banque à statut de société anonyme, chacune se spécialisant dans son domaine de compétence : les premières dans le service d'une clientèle peu risquée et la réalisation d'opérations simples et peu hasardeuses <sup>(26)</sup>, et les secondes sur des opérations plus complexes, plus rentables mais plus risquée <sup>(27)</sup>. Ce schéma retrace le segment cible de départ, il révèle les changements de trajectoire et les évolutions engendrées par les jeux de concurrence, de partenariats et de prises de participation. Le refinancement bancaire présente à partir de 2008 un intérêt incontournable puisque pour les institutions de microfinance, les banques commerciales sont pourvoyeuses de ressources. Le refinancement bancaire est assez intéressant à plusieurs points de vue : les banques sénégalaises sont, en général, en situation de surliquidité ; la totalité des mutuelles et coopératives déposent leur argent auprès des banques, notamment auprès de la Caisse nationale de crédit agricole pour les institutions coopératives et mutualistes rurales.

Le refinancement bancaire est efficace lorsque, naturellement, les taux d'intérêt sont assez bas puisque les institutions de microfinance surtout rurales supportent des coûts de transaction

<sup>26</sup> Lamm, Tenant et Starks, 1993, cités par Nadine Richez-Battesti et Patrick Gianfaldoni, *Les banques coopératives en France : le défi de la performance et de la solidarité*, Paris, L'Harmattan, série « économie et innovation », 2006.

<sup>27</sup> Nadine Richez-Battesti et Patrick Gianfaldoni, *ibidem*, 2006.

considérables liés à leurs prêts. Selon la réglementation en vigueur, pour que les fonds bancaires soient rentables pour ces organisations, il faut que la différence de taux soit supérieure à 2.5, selon la direction de la réglementation et de la supervision. Pour les banques au Sénégal, le taux se situe entre 8 et 9 % et, pour les institutions de microfinance, le taux nominal se place environ à 12 % tandis que le taux réel peut aller jusqu'à 20 %.

Les bailleurs de fonds passent parfois par les banques pour mettre à la disposition des institutions de microfinance des lignes de crédit à taux bonifié. L'appui institutionnel fourni par des bailleurs est aussi une condition permettant de rendre efficace indirectement le refinancement bancaire puisqu'il participe à la diversification des ressources et contribue à réduire la pression exercée par les banques par les fonds déposés au sein de ces mêmes banques prêteuses. Lorsque la principale source de refinancement est le circuit bancaire, la pression sur le retour sur investissement peut aboutir à une dérive de mission des organisations de microfinance et un ciblage de membres plus stricts pour réduire les risques. Cela pose un problème d'équité puisque au sein des institutions de microfinance, c'est aussi l'épargne des pauvres qui est en jeu.

L'accès aux fonds commerciaux est une pression supplémentaire qui peut pousser les institutions de microfinance à privilégier les produits hautement rentables et à se positionner sur une clientèle moins risquée et moins pauvre. Pour elles, le choix de recourir à des fonds commerciaux pose un problème crucial. En termes de gouvernance, les dirigeants n'ont pas parfois la capacité d'évaluer les enjeux de fonctionner avec des fonds commerciaux, le personnel salarié est mieux outillé pour entretenir ce système. Des problèmes peuvent survenir entre les délais de retour des fonds et le financement des activités des membres.

Selon des données de la BECAO, en termes de clientèle touchée, les institutions de microfinance se rapprochent des institutions bancaires ; les taux se situent pour le secteur de la microfinance et le secteur bancaire à 10 % de la population. Pour l'épargne collectée, les données montrent que les banques collectent près de 85 % de l'épargne intérieure. En termes de crédits octroyés, les institutions de microfinance octroient environ 10 % de l'encours de crédit sénégalais. Les institutions de microfinance sont dynamiques et le taux de pénétration de la population active est de l'ordre de 12 % <sup>(28)</sup>.

L'implantation des grands réseaux d'institutions de microfinance en banlieue impose aux banques classiques de sortir des centres-villes et de s'implanter à la périphérie, principalement

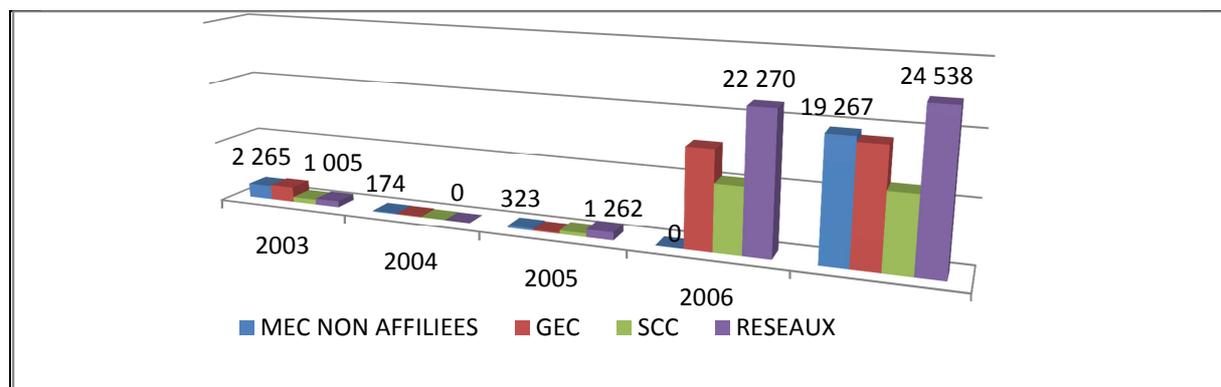
---

<sup>28</sup> DRS-SFD, 2010.

moins nantie. La conséquence pour les grands réseaux est le risque de se concentrer sur ce segment de marché au détriment du monde rural, en profitant de la porte d'entrée en zone urbaine pour servir les populations ayant des revenus intermédiaires et les populations riches. Économiquement, le danger est de voir l'épargne des moins riches servir au financement des projets de la clientèle la plus solvable et riche, d'où un risque de transfert de richesses des plus pauvres vers les riches puisque naturellement les plus défavorisés auront un accès limité au crédit.

Les coûts d'intervention en zone rurale sont parfois beaucoup plus élevés, surtout lorsque les populations sont dispersées, par rapport aux zones périurbaines ou urbaines à forte densité. Les subventions ou les lignes de crédits à taux bonifiés permettent de remédier à ce différentiel de coûts mais elles peuvent pervertir le système puisqu'elles peuvent favoriser les défauts de remboursement. La masse d'argent logée auprès des institutions financières constitue pour les institutions de microfinance un potentiel permettant de financer leurs activités extensives. Même si ces avoirs sont en général des ressources de court terme.

**Graphique 16** : Dépôts des institutions de microfinance auprès des banques  
(en millions de francs CFA)



Source : DRS/SFD

La démarche des banques commerciales doit permettre une diversification du segment de cible et des économies d'échelle d'autant plus que les résultats des grands réseaux attestent que ce segment de clientèle est rentable. La recherche des économies d'échelle et de la diversification caractérise aussi les fonctions d'intermédiation qui consistent dans la gestion des asymétries de l'information <sup>(29)</sup> et la minimisation des coûts de transaction <sup>(30)</sup>. Avec quelle efficacité les banques et les institutions de microfinance accomplissent-elles ces diverses fonctions et en quoi

<sup>29</sup> Joseph Stiglitz et Andrew Weiss, "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information," *American Economic Review*, 1981, pp. 393-419

<sup>30</sup> Oliver E. Williamson, *The Economic Institution of Capitalism*, New York, Free Press, 1985.

leur complémentarité pourrait-elle permettre de créer une nouvelle dynamique dans leur fonction d'intermédiation ?

### **Conclusion**

L'institutionnalisation a renforcé le processus d'inclusion des institutions de microfinance dans le système financier en créant cependant, des grands réseaux qui tendent vers des normes bancaires au détriment des normes de développement dont les organisations isolées ne peuvent soutenir correctement. Dans le contexte d'autonomisation des organisations de microfinance, la diversification des sources de financement et notamment le financement bancaire améliore leur capacité à répondre sur le terrain aux besoins de leurs membres mais en termes de gouvernance, les risques de dérive de mission et de concentration des pouvoirs du personnel salarié sont élevés.



## CHAPITRE 7

### UNE ANALYSE DE LA GOUVERNANCE PAR LES PARTIES PRENANTES

L'analyse de la gouvernance en microfinance est récente ; les premiers développements se sont focalisés sur la vision anglo-saxonne qui consiste à se concentrer sur le fonctionnement du conseil d'administration. L'aspect lucratif des institutions de microfinance est mis en avant. Les expériences sur le terrain ont montré que les institutions de microfinance peuvent certes être considérées comme des entreprises mais qu'elles sont spécifiques à cause de la propriété diffuse des membres, d'une multitude de parties prenantes qui ont des intérêts et des divergences d'opinions, de la nécessité d'assurer un impact économique et social des organisations et du recours aux mécanismes sociaux pour réguler les activités économiques.

#### 1. La gouvernance des institutions de microfinance rurales

Les institutions de microfinance, dans leur rôle d'intermédiation, s'apparentent aux banques : elles ont la caractéristique de cibler une clientèle particulièrement pauvre et visent la gestion des systèmes par les membres bénéficiaires ou des acteurs jugés proches du milieu opérant. La bonne gouvernance permettrait alors d'améliorer la performance des institutions de microfinance. Pour les institutions de microfinance privées qui ont atteint une autonomie financière, la gouvernance pose moins de difficultés puisque ceux qui apportent les fonds détiennent suffisamment de leviers pour imposer leur vision. Dans le cas des institutions de microfinance rurales, la propriété diffuse des membres et l'appui extérieur rendent la gouvernance particulièrement délicate. Ces organisations s'appuient sur des facteurs sociaux pour réguler les activités financières et trouver des mécanismes de coordination. « La représentation économique des rapports humains produit une confusion entre l'existence de transferts de biens et de droits de propriété et celle d'une organisation marchande de la société. » <sup>(1)</sup>

#### A. La complexité de la gouvernance en microfinance

Plusieurs caractéristiques sont à prendre en considération en microfinance. La première concerne la diversité des acteurs. La microfinance mobilise une multitude d'organisations, chacune essayant de fournir des services aux pauvres, aux populations qui ont des activités génératrices de revenu et qui ont difficilement accès aux services bancaires. Ces organisations

---

<sup>1</sup> Jean-Michel Servet, *op.cit.*, 2006.

sont des coopératives, des mutuelles, des organisations non gouvernementales transformées en institutions de microfinance reconnues ou des banques commerciales.

La deuxième caractéristique réside sur la diversité des profils de propriétaires et d'apporteurs de fonds. En termes de gouvernance, l'une des différences majeures entre la microfinance et les entreprises commerciales concerne la façon dont les propriétaires des institutions de microfinance et les apporteurs de fonds vont considérer leur investissement. La relation entre la gouvernance et la propriété de l'institution varie selon les diverses catégories d'organisations. Dans le cas d'une banque, la rentabilité est clairement mise en avant alors que, dans le cadre d'une institution de microfinance, les apporteurs de fonds peuvent se soucier de la viabilité financière et sociale. Le caractère de non-distribution des profits, lorsqu'il s'agit d'une propriété diffuse des membres, différencie vraiment les institutions de microfinance et des banques. Par ailleurs, la grande majorité des institutions de microfinance sont financées par des donations, des subsides et également récemment par les fonds de placement « socialement responsables ». Au contraire des actionnaires des entreprises commerciales sont orientés vers la maximisation du profit, les apporteurs de fonds de la microfinance sont avant tout motivés par la mission sociale de l'institution qu'ils supportent plutôt que par le rendement de leur argent <sup>(2)</sup>.

La troisième caractéristique fondamentale de la microfinance, directement liée à la précédente, est la diversité des objectifs. Par opposition au secteur lucratif où l'objectif unique est la maximisation du profit, la microfinance est caractérisée par un double objectif : la poursuite d'une mission sociale et la nécessité d'une viabilité financière <sup>(3)</sup>. Lorsque la phase de croissance est entamée, cette articulation devient délicate dans la durée. La structure de gouvernance doit donc s'assurer de manière efficace que l'institution de microfinance utilise ses ressources pour atteindre les objectifs sociaux, mais également que celle-ci est assez rentable pour (au minimum) couvrir ses coûts. De plus, selon la mission déclarée par l'institution de microfinance (atteindre le plus grand nombre de micro-entrepreneurs, renforcer le pouvoir des femmes, servir des zones rurales difficiles d'accès), les objectifs que la gouvernance devra contrôler seront différents.

La quatrième caractéristique majeure qui constitue un obstacle à la gouvernance en microfinance est la difficulté d'en mesurer les impacts. En effet, parce que les objectifs de la microfinance sont de nature sociale avant d'être financiers, l'évaluation des résultats ne devrait

---

<sup>2</sup> Marc Labie, « Microfinance et gouvernance : réflexions pour une régulation articulée entre secteurs public et privé », *Mondes en développement* n°138, 2007, pp. 93-102.

<sup>3</sup> Rachel Rock (*et alii*), *op.cit.*, 1998.

pas se baser uniquement sur des indicateurs financiers tels que la valeur de l'action ou le profit de l'institution de microfinance. En microfinance, et plus généralement dans le secteur non lucratif, la gouvernance doit s'attacher à évaluer si l'utilisation des ressources par l'organisation a su créer assez d'externalités positives par rapport à l'objectif fixé au départ. La responsabilité de la gouvernance est donc plus difficile qu'en secteur lucratif par le fait que les indicateurs financiers ne sont plus suffisants à l'évaluation, et surtout par le fait que l'efficacité d'une institution de microfinance dépend avant tout de la satisfaction d'une tierce partie (ni les apporteurs de fonds, ni les dirigeants) mais bien du bénéficiaire visé par la mission de l'institution de microfinance <sup>(4)</sup>.

De plus, l'évaluation de l'impact social de la microfinance s'avère extrêmement compliquée car elle nécessite de maîtriser des outils mathématiques sophistiqués, mais, surtout, aucune étude n'a jusqu'à ce jour été capable de démontrer rigoureusement un impact social sur les populations démunies qui soit directement imputable exclusivement à la microfinance. La principale raison relève du fait que les personnes visées par la microfinance présentent leurs propres caractéristiques telles que l'esprit entrepreneurial, la confiance, leur réseau de relations qui font qu'une amélioration de leur situation sociale ou économique ne peut pas clairement être attribuée à l'exposition à la microfinance <sup>(5)</sup>.

## **B. Les spécificités des institutions de microfinance rurales**

La gouvernance des organisations de microfinance rurale se pose souvent avec acuité puisque le milieu rural ouest-africain a été confronté à d'énormes difficultés. Pour les organisations rurales, la durabilité et la portée sont difficilement conciliables dans le contexte villageois. Deux idées sont fondamentales à propos des institutions de microfinance en milieu rural : la première selon laquelle elles sont principalement sous forme mutualiste ou coopérative et la deuxième liée aux conditions d'émergence citées ci-après ; on peut aisément les assimiler aux organisations paysannes, dont le contexte et les opportunités d'activités et le principe d'institutionnalisation poussent à dépasser les choix initiaux.

Il se pose alors, à tous les niveaux de participation, la question des modes de gouvernance adaptés à ces types d'organisations pour atteindre leurs objectifs sociaux et économiques en s'adaptant aux changements. Lorsque les initiatives sortent du statut de projet ou du cadre informel, elles sont soumises, en tant qu'intermédiaire financier, aux règles du marché financier

---

<sup>4</sup> Marc Labie, *op.cit.*, 2005.

<sup>5</sup> Béatriz Armendariz de Aghion et Jonnathan Morduch, *The Economics of Microfinance*, MIT Press, 2007.

rural spécifique, à une réglementation spécifique et aux mécanismes de régulation des parties prenantes au système, qui ont parfois des conceptions et des intérêts différents.

Les échecs des initiatives de microfinancement en milieu rural sont nombreux mais il est difficile de répertorier les organisations de microfinance qui ont fait faillite ; la seule information révélatrice est le petit nombre d'initiatives citées par les autorités comme étant des exemples de réussite sur une longue durée en zone rurale. Pour donner un ordre d'idées, sur plus 900 organisations recensées au Sénégal en 2008 par la direction de la réglementation et de la supervision où seulement 37 organisations sont déclarées en cessation d'activités alors que plusieurs travaux avancent des chiffres de moins de 50 % des organisations dans notre pays qui ne sont pas pérennes. Une difficulté est que l'autorité de régulation ne contrôle effectivement que moins de 60 % des organisations enregistrées et, généralement, son attention est plus tournée vers les organisations qui évoluent en milieu urbain et périurbain facilement accessibles.

Dans la plupart des cas d'échec, les travaux ont avancé une faible autonomie financière puisque les organisations ne parviennent pas à mettre en place des mécanismes d'incitations efficaces pour mobiliser une épargne importante. L'épargne volontaire est peu développée en milieu rural et les clients épargnent pour pouvoir emprunter. Au manque d'autonomie financière s'ajoutent des problèmes structurels notamment les dysfonctionnements organisationnels, les asymétries d'informations entre les acteurs du système, l'inefficacité des stratégies d'auto-renforcement des contrats permettant le remboursement des prêts. Toutes ces questions concernent directement la gouvernance des institutions de microfinance.

Dans plusieurs initiatives, les intervenants institutionnels ont tenté d'isoler les organisations paysannes, même si certaines d'entre elles sont nées de l'initiative de ces organisations locales constituées suite au retrait de l'État dans les fonctions de production et de financement. Parfois, les organisations de microfinance peuvent nouer délibérément des liens avec les organisations locales pour faire jouer l'action collective pour réduire les coûts de transaction, dans les mécanismes d'auto-renforcement des contrats ou dans le cas d'achats groupés d'intrants dans le but d'engranger des économies d'échelle. De manière indirecte, les leaders d'organisations paysannes peuvent intégrer les structures de gouvernance des institutions de microfinance et reproduire les mêmes pratiques qu'au sein des organisations paysannes.

Les transactions financières en milieu rural sont encadrées dans un système social qui privilégie des actions de groupe où les normes sociales interdisent des actions fortement individualisées même si on assiste de plus en plus aujourd'hui à ce que J-M. Servet <sup>(6)</sup> appelle une « financiarisation des sociétés rurales », qui fait évoluer les règles des échanges économiques et financiers. Cette réalité soulève le problème de l'ancrage social qui constitue pour beaucoup l'un des facteurs de réussite des initiatives de microfinancement, et dont on sait qu'il peut comporter des effets négatifs sur la gouvernance des institutions de microfinance.

En définitive, les institutions de microfinance rurales peuvent être différenciées de celles évoluant en zone urbaine par l'ancrage social, la participation des bénéficiaires, les mécanismes d'auto-renforcement des contrats et les modes de règlement des conflits. En milieu rural, la mise en place d'une structure de gouvernance, notamment à propos du choix des élus et des modes de transmission de l'information, obéit à une certaine logique sociale, culturelle, historique et économique. Le choix de telle ou telle personne peut être motivé par sa situation économique, son statut social ou son expérience dans une organisation connue de la localité.

Le plus souvent, les orientations prises au départ en termes d'organisation ou de mécanismes de prises de décisions peuvent être déterminantes pour la suite. Les choix initiaux orientent les possibilités futures en raison, notamment, des coûts d'apprentissage et des incertitudes liées au changement. « Les changements de cap ne sont pas toujours possibles, les transitions doivent être préparées et donc programmées. Ainsi, on ne pourra pas sans, transition, formation et information, insérer dans un cadre mutualiste avec gestion par les membres un projet développé au départ sur la base d'une gestion par les salariés sans implication des clients. » <sup>(7)</sup>

En milieu rural, il s'agit principalement des institutions mutualistes et coopératives. Dominique Gentil <sup>(8)</sup> considère que, dans le système mutualiste, ce sont les bénéficiaires qui définissent les règles du jeu et que les décisions sont encadrées par une rigueur financière ; il poursuit en disant que ce sont également des organisations au sein desquelles se déroulent des jeux de pouvoir et contrepouvoirs, des conflits, un libre débat, une autonomie et un contrôle. L'auteur considère une institution comme établissement de relations sociales stables. Pour D. North, une institution peut être définie comme un ensemble de règles d'une société

---

<sup>6</sup> Jean-Michel Servet, *op.cit.*, 2006.

<sup>7</sup> Cécile Lapenu et Dorothee Pierret (*et alii*, dir.), *Guide opérationnel d'analyse de la gouvernance d'une institution de microfinance*, Cerise, Fida, Iram, Gtz, 2005. p. 57.

<sup>8</sup> Dominique Gentil, *op.cit.*, 1996.

permettant d'encadrer les transactions et de contraindre les acteurs au respect de leurs engagements.

### C. La grille d'analyse de Gérard Charreaux

La mobilisation de la grille d'analyse proposée par Gérard Charreaux <sup>(9)</sup> permet de comprendre les mécanismes de gouvernance et de situer dans la foulée les rôles des acteurs. Il a proposé une grille d'analyse permettant de soulever un ensemble de mécanismes permettant de s'approcher d'un équilibre organisationnel, économique et social. Il distingue les mécanismes intentionnels, ayant trait au dispositif interne de l'entreprise et son fonctionnement par rapport à son secteur d'activité ; des mécanismes spontanés, ayant trait à l'environnement et aux caractéristiques des acteurs. Au-delà du caractère intentionnel ou non d'un mécanisme, il utilise le critère de spécificité d'un mécanisme. Les mécanismes intentionnels spécifiques sont élaborés en interne par chaque organisation pour assurer sa bonne gouvernance. Dans les mécanismes spontanés spécifiques, il classe des éléments tels que la culture d'entreprise, la surveillance mutuelle des dirigeants, la sensibilité des employés à leur réputation ou les réseaux de confiance informels.

La nature des coopératives rend ces mécanismes spécialement importants. La promotion de dynamiques actives de collecte de l'épargne leur permet d'obtenir des ressources financières, mais également de créer des effets vertueux sur la gouvernance <sup>(10)</sup>. Dans le cas des organisations qui évoluent dans un milieu où la proximité sociale est forte, l'effet vertueux est important. Les mécanismes de gouvernance intentionnels non spécifiques font référence à la réglementation et à la supervision de l'État. Les mécanismes de gouvernance spontanés non spécifiques comprennent tous les éléments de l'environnement externe de l'organisation qui ont un impact potentiel sur sa gouvernance, tels que le marché des biens et services, le marché financier, le marché du travail ou de la formation, l'environnement politique, social ou médiatique ou encore la culture des affaires <sup>(11)</sup>.

---

<sup>9</sup> Gérard Charreaux et Peter Wirtz, *op.cit.*, 2006.

<sup>10</sup> Anaïs Périlleux, « Les coopératives d'épargne et de crédit en microfinance face aux problématiques de gouvernance et de croissance », Bruxelles, CEB Working Paper N° 08/025, Solvay Business School – Centre Emile Bernheim, 2008.

<sup>11</sup> Gérard Charreaux, *Le gouvernement des entreprises : Corporate Governance*, Paris, « Théories et faits », Economica, 1997.

**Tableau 8**: La représentation actionnariale du système de gouvernance

	Mécanismes spécifiques à la firme	Mécanismes non spécifiques
Mécanismes intentionnels	Systèmes formels d'incitation et de contrôle (exemples : les organes, le système de rémunération des dirigeants, etc.)	Environnement légal et réglementaire (Loi de réglementation sur les systèmes financiers décentralisés)
Mécanismes spontanés	Mécanismes informels : surveillance mutuelle des dirigeants, respect des normes sociales	Marché des dirigeants Marché financier

Source : Gérard Charreaux et Peter Wirtz, 2006.

On se rend compte que l'un des objectifs de cette grille d'analyse pour les entreprises privées est de trouver la compatibilité d'une telle combinaison de mécanismes. Ici, nous tentons de la confronter avec des entreprises coopératives et mutualistes qui ont objectif de recherche de profit et une utilité sociale. Premièrement, lorsque cette grille d'analyse est confrontée à notre choix théorique, on discerne la reconnaissance d'une nécessaire adaptation de l'entreprise dans un cadre légal de son domaine d'activité et le contexte socio-économique du milieu opérant de part et d'autre. On perçoit également la reconnaissance des liens sociaux et de réseaux de relations. La reconnaissance des caractéristiques des acteurs est aussi un élément important de l'économie néo-institutionnelle hétérodoxe. La principale limite de cette grille d'analyse dans l'esprit de cette approche est l'absence de repérage des sources de changement.

Deuxièmement, lorsque cette grille d'analyse est confrontée à la réalité des coopératives et mutuelles, les mécanismes spécifiques intentionnels renvoient notamment à la mise sur pied d'organes, les facilités d'accès aux prêts des dirigeants, la reconnaissance de la communauté pour services rendus qui a une valeur symbolique et la mise en réseau. Les mécanismes spécifiques spontanés font référence aux questions de réputation à préserver, le respect des normes sociales et l'observation de règles de bonne conduite au sein de la société, l'épargne obligatoire des membres et la surveillance mutuelle des pôles dirigeants/personnel/investisseurs institutionnels. Ces mécanismes relèvent en grande partie des acteurs internes.

Les mécanismes non spécifiques intentionnels soulèvent la réglementation et la supervision de l'Etat, qui sont confrontées à la réalité de fonctionnement interne des organisations. Par rapport à la première démarche, la procédure veut la tenue d'une assemblée

constitutive avec tous les textes internes et la mise en place d'organes selon les principes démocratiques. La réalité est toute autre car les élections des membres d'organe, par exemple, se font dans un contexte de rapport de pouvoir symbolique, confessionnel, économique et social. Les positions des dirigeants sont définies par leur statut social et économique. Les organes sont structurés par une hiérarchie pour la prise de décision et la finalité est un partage et un équilibre des pouvoirs au sein des organisations. Cependant, lorsque les coopératives prospèrent et commencent à avoir accès à des prêts bancaires, le marché du crédit peut agir comme mécanisme spontané poussant à une gouvernance efficace.

## **2. Une approche par les parties prenantes basée sur l'hybridation**

### **8. des pôles d'influence**

Le fonctionnement des mutuelles et coopératives rurales est plus basé sur une logique par les parties prenantes que sur une logique où les sociétaires définissent entièrement les règles de jeu. Les limites sur les ressources financières et techniques des organisations coopératives ont contraint les acteurs ruraux à créer un cadre permettant aux acteurs externes de participer aux organisations sur la base d'un engagement moral pour défendre les principes de fonctionnement de ces types d'organisations dans l'espace rural. Cependant, les acteurs internes et externes, compte tenu de leur position respective, défendent des projets distincts et souvent complémentaires : les acteurs internes interviennent plus pour améliorer et préserver la qualité des services suivant une logique de proximité et de respect des normes sociales puisque, ils sont eux-mêmes bénéficiaires des services, et les acteurs externes privilégient la mise sur pieds d'outils professionnels permettant une meilleure lisibilité des actions des acteurs et une amélioration de la rentabilité dans le long terme, en tant que fournisseurs de services, ils tentent de faire durer leur action sur le terrain.

### **A. Le modèle d'équilibre coopératif de Daniel Côté**

Les fondements du mode d'organisation coopératif sont : le statut de propriétaire-usager, le fonctionnement et le contrôle démocratique des membres et parties prenantes, le vote un membre-une voix, l'absence de partage des bénéfices : le partage du surplus s'effectue en termes d'amélioration des services rendus aux membres. Ils permettent la mise sur pied d'un certain nombre de règles générales et spécifiques concernant : l'égalité des membres, la détermination de

l'activité de la coopérative par l'activité des personnes membres, l'absence de rémunération des dirigeants, leur rotation régulière, la propriété durablement collective des résultats réinvestis<sup>(12)</sup>.

Daniel Côté<sup>(13)</sup> présente un modèle théorique d'équilibre coopératif qui intègre les traits caractéristiques de ce mode d'organisation. Il propose une hybridation de pratique associative et d'affaires. Les influences réciproques de la dualité coopérative (association et entreprise) sont renforcées par le développement d'un ancrage dans les valeurs et la finalité des organisations, le modèle d'affaires et l'optimisation de la différence coopérative pour les parties prenantes et également prise en compte, l'influence du réseau.

Au cœur de son modèle, nous retrouvons les acteurs présents au niveau de la coopérative. Deux pôles se dégagent : les dirigeants et les membres, d'une part, et les investisseurs institutionnels et les employés, de l'autre. Chaque pôle, dans le cas des institutions mutualistes et coopératives, défend des pratiques. Le pôle dirigeants-membres privilégie les pratiques associatives qui permettent de construire et de maintenir le sens unique de la relation entre le membre et sa coopérative. Sans une telle compréhension, le propriétaire-usager se transforme graduellement en client et ne sait plus distinguer la relation avec sa coopérative de celle qu'il entretient avec toute entreprise capitaliste. Ces pratiques permettent aux membres d'influencer leur coopérative. Le pôle des investisseurs institutionnels-employés met l'accent sur les pratiques professionnelles qui permet de lier l'identité de la coopérative et la performance.

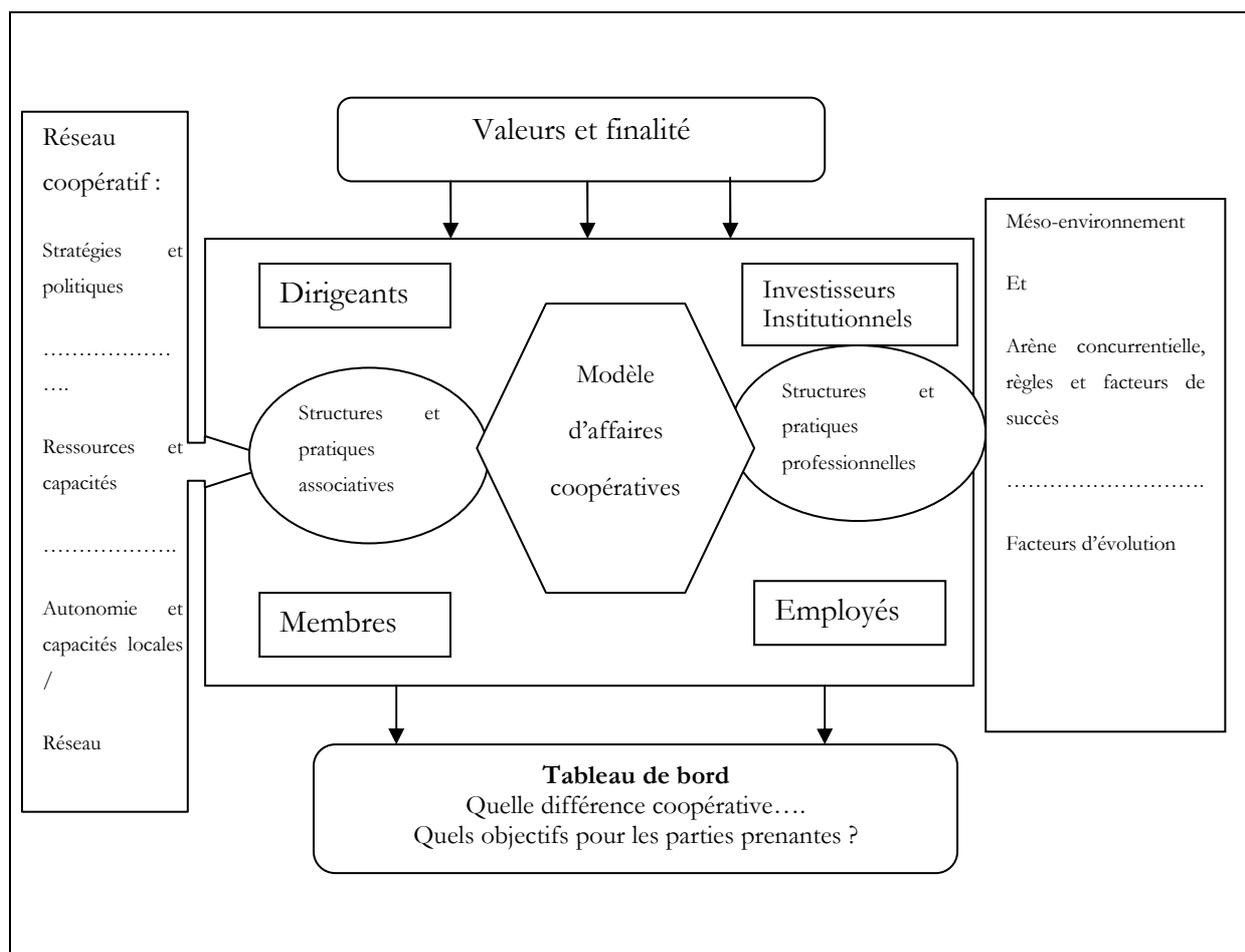
Partant de ces deux pôles, l'auteur cherche à démontrer les liens significatifs à rechercher entre la structure associative et la structure de professionnalisation dans le cas des institutions coopératives. Les valeurs coopératives permettent aux membres et dirigeants de fixer les règles de fonctionnement internes, de renouvellement, de défense des intérêts et des incitations, elles définissent l'identité de chaque coopératives, permettent d'encadrer les transactions et renforcent les pratiques de professionnalisation des organisations de microfinance. Néanmoins, elles risquent de créer des déséquilibres si elles sont ancrées dans une société rurale inégalitaire.

---

<sup>12</sup> Daniel Côté, « Gestion de l'équilibre coopérative : cadre théorique », Montréal, *Economie et Solidarités*, volume 38, n°1, 2007, pp. 112-126.

<sup>13</sup> Daniel Côté, *ibidem*, 2007.

**Figure 6** : Les pôles d'influence sur l'équilibre coopératif



Adapté de Daniel Côté, HEC, Montréal, 2007.

Ce modèle privilégie deux sources d'influence sur l'équilibre coopératif notamment le réseau et le méso-environnement concurrentiel. Au-delà des grandes orientations, les structures de deuxième et de troisième niveau ont une influence significative sur les ressources, les compétences et les avantages concurrentiels des structures de base. La limite est que les organisations locales de base n'ont pas toutes les capacités de tirer profit de la mise en réseau. Les forces économiques, politiques et sociales agissent sur l'équilibre coopératif. Ce modèle d'équilibre est statique ; or, dans le cas des institutions coopératives, une multitude de situations d'équilibre peuvent apparaître à cause de l'intervention de nouveaux acteurs et du repositionnement des anciens acteurs.

Il doit déboucher sur la construction d'un tableau de bord qui retient un ensemble de variables qualitatives permettant de mesurer la qualité de la gouvernance comme dans le cas des outils développés par le groupe Cerise. Le choix des grands axes, comme celui des indices relève d'un arbitrage sur les éléments clés du secteur. Le FMI et la Banque mondiale ont conçu des

outils d'analyse de gouvernance transposable surtout, sur les grandes institutions de microfinance et moins sur les organisations coopératives rurales. Robert Kaplan et David Norton ont élaboré un tableau de bord permettant de mesurer la performance des entreprises selon quatre axes : la perspective financière, la perspective des clients, la perspective du processus interne, la perspective d'apprentissage et de croissance <sup>(14)</sup>. Cet outil vise essentiellement à apporter des éléments de réponse sur la maximisation du profit, il s'applique mal sur les organisations à but non lucratif. Pascal Wélé a adapté un outil d'analyse de gouvernance développé par le FMI en 2004 et la Banque mondiale en 2007 sur les organisations de microfinance béninoises. Parmi les avantages de l'indice agrégé de gouvernance, il faut noter sa capacité à intégrer la diversité des dimensions de la gouvernance <sup>(15)</sup>. Ainsi, le tableau de bord constitue un outil intéressant, mais, dans le cas des organisations rurales, il est difficilement applicable, et nous avons donc fait le choix de ne pas l'utiliser.

## **B. Les implications de ce modèle sur la gouvernance des organisations rurales**

Les normes et règles sociales de fonctionnement des sociétés rurales influent beaucoup sur le fonctionnement des organisations. Les axes de réflexion proposés par Philippe Hugon à travers une ouverture sur l'économie des conventions permettent d'intégrer la confiance et la coutume, la territorialité des systèmes financiers et leur décentralisation. La proximité sociale et géographique est un principe fondamental pour le fonctionnement des systèmes financiers décentralisés. La proximité autorise le stockage de l'information, les processus d'apprentissage, et s'appuie sur la mémoire collective pour réprimer les comportements opportunistes dans les microsociétés <sup>(16)</sup>. Elle est articulée autour de la structure associative entretenue principalement par les membres et les dirigeants pionniers.

La démarche s'articule autour de trois points : premièrement, un environnement particulier (champ, habitus), deuxièmement, les organisations de microfinance rurales font intervenir une pléthore d'acteurs (externes et internes) et, troisièmement, les finalités de ces

---

<sup>14</sup> Robert Kaplan et David Norton, 1996, cités par Marc Labie, « Comprendre et améliorer la gouvernance des organisations à but non lucratif : vers un apport des tableaux de bord ? », Montréal, *Revue de gestion*, vol. 30, 2005, pp. 78-86.

<sup>15</sup> Briceno-Garmendia et Foster, Banque mondiale, 2007, cités par Pascal Wélé, « La qualité de la gouvernance dans les pays de l'UEMOA : construction d'un indice de bonne gouvernance des IMF appliqué au cas du Bénin », *Reflets et Perspectives*, 2009, pp.73-83.

<sup>16</sup> Jean-Michel Servet, *op.cit.*, 1996.

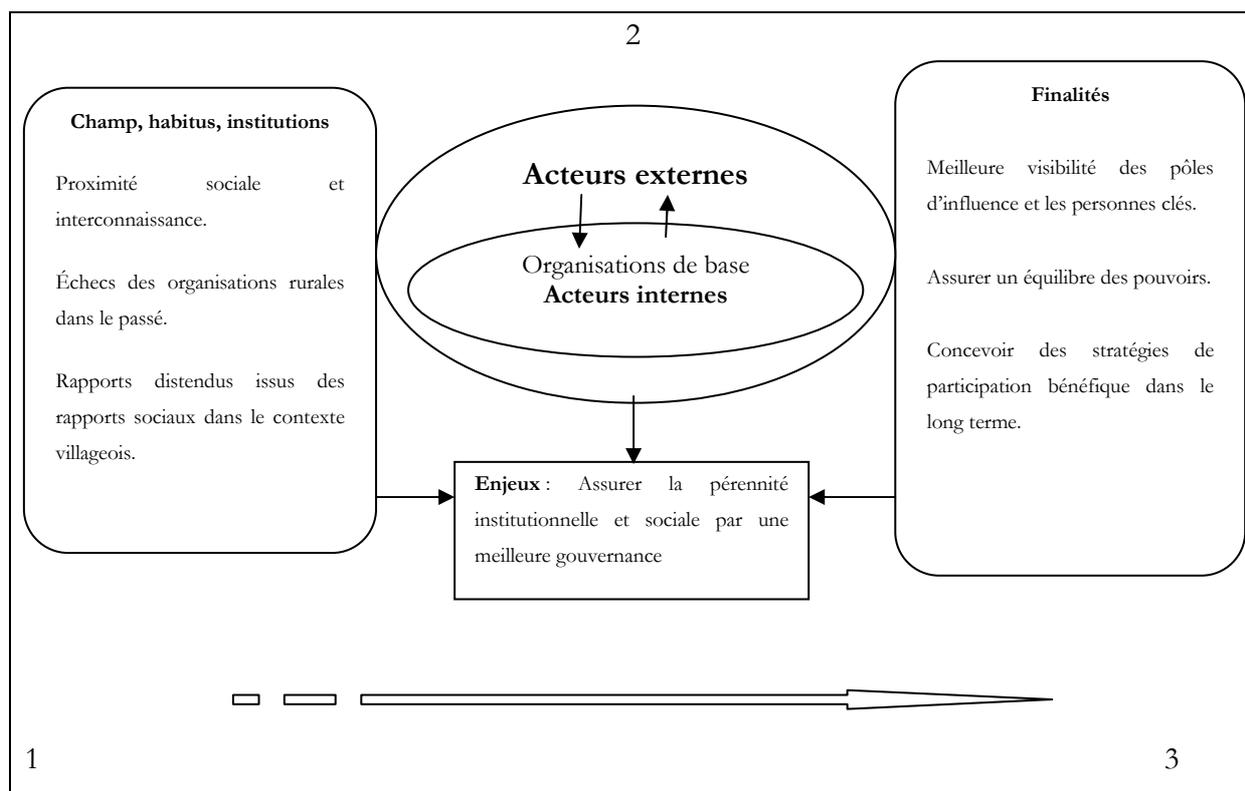
organisations. Pour J-M. Servet (<sup>17</sup>), chaque facette de ce processus est porteuse d'inclusion et d'exclusion. Les organisations rurales font intervenir peu d'acteurs au départ et les pôles d'influence sont peu nombreux et permettent une bonne coordination des acteurs. La multiplication des acteurs au moment de la croissance des organisations de microfinance, permet une superposition des pratiques.

La participation des acteurs externes pendant une longue période peut créer le risque de créer d'une dépendance institutionnelle. Une approche par les parties prenantes permet au prime abord de reconnaître dans le cas des organisations de microfinance rurales, la multiplicité des acteurs et les logiques à prendre en compte. Le foisonnement des acteurs autour du projet économique et social et leur niveau d'implication sur le projet stratégique, les processus d'entrée et de sortie des acteurs externes permettent de se rendre compte des acteurs qui détiennent le pouvoir au sein des organisations et comment les décisions sont prises. Autour du projet stratégique, les acteurs déclinent leurs conceptions, mais la stabilité de l'organisation dépend de leur compatibilité entre elles. Les jeux de pouvoir et les luttes de positionnement sont souvent inévitables. De cette démarche découlent des éléments qui interviennent dans l'évolution des organisations coopératives rurales.

---

<sup>17</sup> Jean Michel Servet, « Les expériences indiennes des *Self help groups* comparées à d'autres modèles alternatifs de microfinance », Journées scientifiques du réseau AUF Analyse économique et développement : financement du développement et réduction de la pauvreté, 2004

**Figure 7** : Les sources d'évolution organisationnelle



On comprend aussi, à travers ce modèle, que l'ordonnancement public exerce un faible impact sur les stratégies d'acteurs. L'ordonnancement social intervient plus comme facteur important dans le fonctionnement des institutions coopératives ou mutualistes rurales. À la question de savoir si la réglementation intervient sur la bonne gouvernance des organisations de microfinancement rurales, nous sommes tenté de répondre par la négative puisque, au-delà de ce modèle, nous nous sommes rendu compte sur le terrain que les acteurs sont préoccupés plutôt par la mobilisation des mécanismes sociaux pour encadrer leurs échanges et stabiliser l'organisation plutôt que le respect de la réglementation.

Par rapport à notre choix théorique, trois sources d'influence se dégagent, notamment la communauté villageoise, les parties prenantes aux organisations et les finalités recherchées. Ce modèle reconnaît une hybridation des pratiques au sein des organisations de microfinance rurales et les influences de cette superposition de pratiques formelles et informelles sur leur gouvernance. Au-delà de cette hybridation de pratiques que la théorie de la régulation prend comme source de changement, il s'effectue une hybridation des ressources des membres, des investisseurs commerciaux ou éthiques et des bailleurs de développement. La participation des différents acteurs ne garantit en rien une situation de stabilité, l'ancrage des organisations dans les valeurs

communautaires et les finalités des organisations est tout aussi déterminant pour assurer une bonne coordination des acteurs et un règlement des conflits.

### **3. Une approche par les parties prenantes basée sur la légitimité des acteurs**

Dans le cas d'une entreprise mutualiste ou coopérative la satisfaction du besoin des sociétaires fonde le projet économique. Une attention spécifique est accordée aux dirigeants salariés et leur relation complexe avec les sociétaires, mais aussi aux dirigeants non salariés et leur participation dans le processus productif. L'environnement social apparaît dans leur conception comme un partenaire d'importance intermédiaire. Les acteurs des collectivités locales ainsi que les fournisseurs sont moins reconnus. L'État et l'environnement naturel sont des partenaires lointains. Le modèle propose alors une hiérarchie qui comprend six rangs de parties prenantes au projet stratégique mutualiste.

#### **A. Le modèle théorique des parties prenantes de Christian Cadiou**

Christian Cadiou et ses collègues <sup>(18)</sup> ont élaboré un modèle théorique de gouvernance intégrée qui propose de caractériser la gouvernance d'entreprise mutualiste. Il repose sur une logique de légitimité utile aux acteurs dirigeants pour maintenir et affermir la confiance. Il reconnaît une diversité d'acteurs : sociétaires, élus locaux, agents de l'Etat, fournisseurs d'appui, salariés, et l'environnement social et naturel. Leur modèle est confronté à la réalité empirique d'une douzaine de fédérations de crédit mutuel ; il part de la réalité du fonctionnement coopératif. Cette étude a interrogé un échantillon de 70 administrateurs fédéraux dans l'objectif d'appréhender leur conception de la gouvernance mutualiste, d'identifier les catégories de partenaires reconnus et les variables de la relation firme-partenaires.

A l'origine, leur modèle affiche une utilité sociale nécessaire au fonctionnement de la banque coopérative ou mutualiste et les principales caractéristiques du modèle mutualiste. La prise en compte des besoins sociaux sous la double contrainte de la sécurité et de l'efficacité. Du point de vue de la création et de la propriété du capital dans une banque coopérative, les capitaux propres sont constitués de parts sociales souscrites par les sociétaires et des bénéfices antérieurs non distribués. Les ressources sont affectées au développement d'un projet économique et social. La méthodologie adoptée s'appuie sur un questionnaire de 27 questions fermées sur une grille de

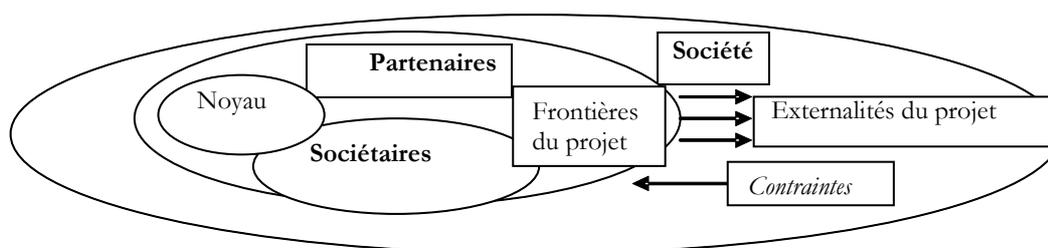
---

<sup>18</sup> Christian Cadiou, Yann Régnard, Jérémy Morvant et André Rousseau, « Le gouvernement de l'entreprise mutualiste : essai de positionnement à partir d'un modèle intégré », Annecy-Genève, XV<sup>e</sup> Conférence internationale de management stratégique, AIMS, 13-16 juin 2006.

notation aux administrateurs qui ont plus de dix-sept années au sein des organisations. Les questions sont déclinées selon la grille de lecture du modèle de gouvernance respectant la structuration par type d'agent et par modalité de légitimité. Les réponses ont fait l'objet de traitements statistiques (tris à plat, test de Student, réduction des données...) sous le logiciel *Statistica*.

Les auteures associent le concept de légitimité aux sphères d'influence, ils se mettent d'accord sur le fait que le gouvernement d'entreprise est spécifique et s'appuie sur la légitimité des parties prenantes. La conception de la gouvernance diffère suivant les angles où se situent les acteurs. Le noyau stratégique est au centre de la construction avec tous les risques de dérive liés à l'enracinement, l'opportunisme, l'investissement discrétionnaire, etc.

**Figure 8** : Les sphères d'influence du projet



Source : Christian Cadiou *et alii*, 2006.

Les résultats attendus sont une diversité de satisfaction suivant les sphères puisque, les objectifs recherchés ne sont pas les mêmes. La satisfaction des sociétaires se situe sur la qualité des services et la capacité de l'organisation coopérative de répondre à leur besoin. Pour la société, leur satisfaction se situe sur la capacité de l'organisation à s'insérer dans un système socialement construit, et à consolider les acquis sociaux. La satisfaction des partenaires externes se situe sur le maintien de leur influence dans le long terme et la pérennisation des services octroyés par l'organisation mutualiste ou coopérative.

## **B. Les résultats de ce modèle sont de deux ordres**

Le premier résultat débouche sur une identification et une hiérarchisation des partenaires impliqués ou concernés par le projet stratégique. Le second est circonscrit sur les formes de légitimité appelées par les administrateurs pour gérer la relation entre la firme et les parties prenantes. L'identification des partenaires au projet de l'entreprise mutualiste ou coopérative

permet d'identifier les fondements du projet économique et les différents types de légitimité qui ressort de la position des partenaires. Au premier rang des partenaires se situent, les sociétaires, qui sont reconnus comme les clients.

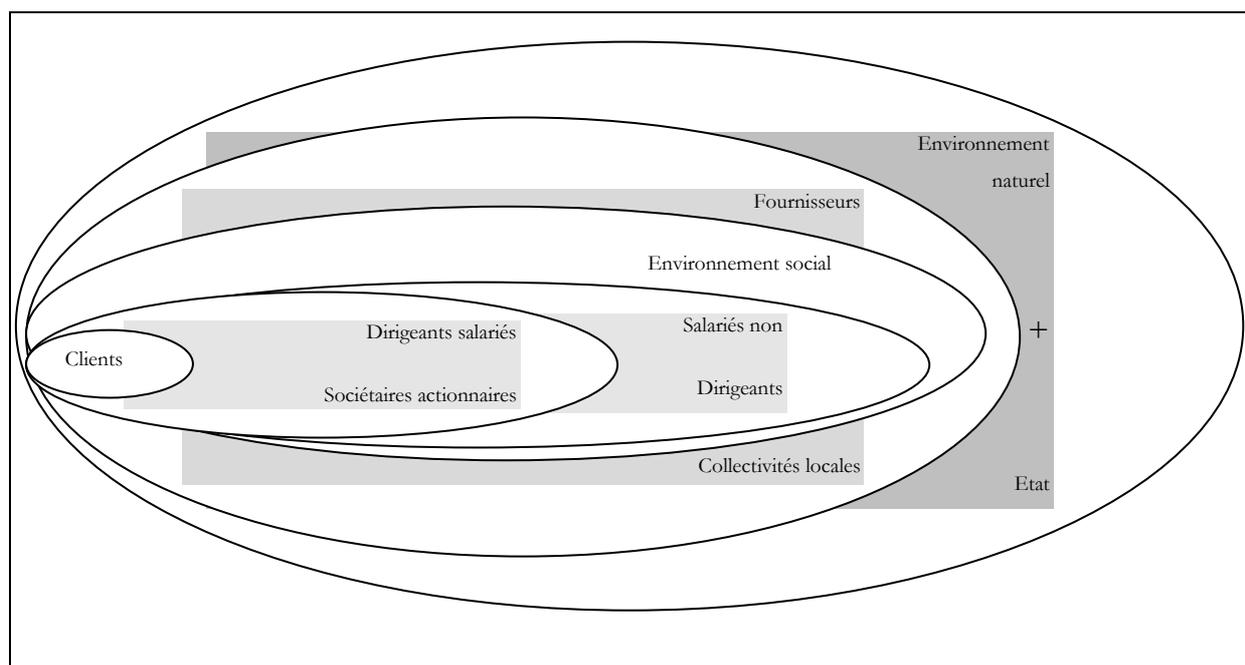
Le projet mutualiste constitue pour ces chercheurs, l'intention stratégique modelée par un décideur dont la légitimité, si elle est acquise se confond avec celle de l'entreprise, s'ouvre sur la confiance. La convergence des efforts des partenaires permet de définir un noyau stratégique du projet. La plus ou moins proximité du noyau stratégique procure la légitimité : ils considèrent la légitimité comme une source de pouvoir. Ainsi, on constate trois formes de légitimité : la légitimité actionnariale attribuée aux sociétaires et aux élus, la légitimité partenariale des investisseurs institutionnels et des opérateurs d'appui, et la légitimité citoyenne de tous ceux dont le projet peut avoir un effet notamment la communauté.

La légitimité, en réduisant l'incertitude, renforce le pouvoir d'association. Elle est un facteur d'adhésion, stimule le développement, constitue un ciment qui développe une marge de manœuvre, donne un sens à l'action et donc au projet du noyau stratégique. Or la légitimité possède trois modalités <sup>(19)</sup> : au niveau pragmatique, le noyau favorise la satisfaction des agents par un ajustement de la relation rémunération - contribution au projet, au niveau moral, le noyau donne un sens au projet en essayant de le rendre conforme aux valeurs défendues par les agents et au niveau cognitif, le noyau développe une politique de représentation visant à faire comprendre son projet par les agents.

---

<sup>19</sup> Suchman, 1995, Buisson 2005, cités par Christian Cadiou (et al), *op.cit.*, 2006.

**Figure 9 :** Identification et hiérarchisation des partenaires de la firme mutualiste



De manière pragmatique, on peut avancer que la légitimité des partenaires au projet dépend de leur niveau de participation financier, technique et logistique. Les positions varient dans le temps, et cette variation permet un renforcement des capacités des acteurs internes. Cet aspect est moins mis en avant par ce modèle qui préconise une participation des partenaires dans le temps. Dans le cas des entreprises mutualistes rurales, les partenaires sont appelés à se retirer lorsque la durée de leur participation arrive à terme ; de nouveaux partenaires peuvent faire leur apparition. Ces mécanismes génèrent souvent un processus de rapatriement de pouvoirs et des conflits.

Par rapport à notre choix théorique, la légitimité pratique portée par des acteurs ou des groupes d'acteurs dépend de leur propre légitimité au sein de l'organisation. Lorsque ces pratiques sont largement reconnues dans un environnement culturel plus large, leur légitimité se renforce et elles s'imposent en règles. À ce niveau, le lien peut être trouvé avec l'institutionnalisme sociologique. Cependant, au sein des organisations de microfinance, la participation et les retraits permanents des acteurs externes favorisent les jeux de positionnement/repositionnement des acteurs internes et ils permettent dans la foulée la réduction ou l'accroissement de la légitimité de ces mêmes acteurs. Des modes de coordination dominant s'imposent dans chaque contexte en fonction du positionnement des acteurs et de leur vision. Donc, il y a une certaine reconnaissance de l'importance du contexte historique et des effets de trajectoires.

En définitive, ces deux modèles théoriques présentent des points de convergence : la reconnaissance de la multiplication et la complémentarité des parties prenantes, des sphères d'influence ; la diversité de rôles des acteurs et la superposition des pratiques de proximité et professionnelles.

#### **4. Les outils d'analyse de gouvernance du groupe CERISE**

Le Groupe CERISE est initié par des organismes français (CIDR, le CIRAD, le GRET et l'IRAM en 1998, en 2004, le CNEARC a rejoint le groupe) qui appuient des institutions de microfinance dans les pays du sud. Le CERISE est une plate-forme de capitalisation, de réflexion, d'études, d'échange, de proposition, d'information et de publication sur la microfinance. Les outils d'analyse développés par le groupe sur l'analyse de la gouvernance ont été largement repris dans plusieurs travaux en Afrique, en Amérique latine et en Asie. Par rapport à notre travail, ces outils ont été conçus à travers des cas d'études qui ont les mêmes spécificités qu'au nôtre : ce sont des initiatives rurales qui ont bénéficié d'un appui externe et certaines ont connu des difficultés considérables durant la phase autonomisation.

##### **A. Une démarche centrée sur les parties prenantes**

###### **autour de cas pratiques**

La grille d'analyse du groupe CERISE part du fait que, jusqu'en 2004, les analyses sur la gouvernance en microfinance se sont limitées à l'étude du rôle du conseil d'administration et des relations entre le conseil et les managers. Cette vision restreinte ne permettait pas d'appréhender l'ensemble des enjeux et des contraintes d'une « bonne gouvernance » en microfinance. L'analyse de la gouvernance de quatre organisations appuyées par ses membres : Caisses villageoises d'épargne et crédit autogérées (CVECA) du pays Dogon au Mali, Projet de promotion du petit crédit rural (PPPCR) au Burkina-Faso, Crédit rural de Guinée (CRG) et *Ennatien Moulethan Tchonnebat* (EMT) au Cambodge. Elle cherche à comprendre quelles sont les formes d'organisation qui permettent de piloter efficacement et de prévenir ou surmonter les crises.

Les travaux du groupe CERISE ont élaboré des outils de diagnostic de la gouvernance à travers des cas pratiques en zone rurale dans quatre pays différents (le Mali, la Guinée, le Cambodge et la Guinée). Ils sont repris par des structures comme le GTZ, l'IRAM, le FIDA dans des régions différentes. Ils se penchent sur une analyse des acteurs et notamment la propriété, les modes de prise de décision et les crises et dysfonctionnements. Il ressort de ces travaux deux définitions, la première considère « la gouvernance comme une chaîne continue entre stratégie,

diffusion de l'information, prises de décision, exécution et contrôle. La cohérence d'ensemble constitue la clé de réussite. L'adaptation de ce chaînon dans l'environnement social est nécessaire pour assurer la réussite d'ensemble »<sup>(20)</sup>.

Les cas choisis ont plus d'une dizaine d'années de fonctionnement ; ils sont diversifiés en termes géographiques d'abord (quatre pays dont trois africains et un asiatique), mais surtout du point de vue des solutions choisies (allant de la très forte implication des bénéficiaires, « l'auto-gestion » à une gestion par des professionnels salariés) et des résultats obtenus (institutionnalisation réalisée, en cours et une faillite). Un processus itératif s'est instauré entre la mise au point d'une grille commune d'analyse de la gouvernance et la rédaction des quatre études de cas<sup>(21)</sup>. Celles-ci ont permis de concevoir une grille d'analyse qui prend en compte au maximum l'ensemble des dimensions de la gouvernance de ces organisations.

Dans le cas des CVECA du Pays Dogon au Mali, on observe que, pendant toute la phase projet, qui correspondait aussi à la mise en place du système et à son enracinement dans le contexte, la forme de gouvernance adoptée était fortement ancrée dans les liens sociaux d'une société encore très traditionnelle et solidaire. Cette étape était nécessaire pour inscrire les CVECA dans le paysage institutionnel des villages 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 cas du Crédit rural de Guinée (CRG) rentre également dans la problématique générale du passage du projet à l'institution. Parmi les nombreux modèles disponibles, le CRG choisit un modèle de style démocratique, avec une variante spécifique de répartition des pouvoirs, « la gestion en commun » : certaines fonctions sont attribuées à certains acteurs en particulier (par exemple, les papiers « aux agents de crédit »), d'autres sont faites ensemble. On recherche au maximum la concertation et l'équilibre des pouvoirs. Ceci se retrouve au niveau de la caisse avec la répartition des fonctions (mais aussi du partage des résultats) entre élus et techniciens, au niveau du rapport siège/terrain, centralisation/décentralisation avec le rôle charnière des délégués régionaux et les plans stratégiques (caisses, région, national) et au niveau du capital et du conseil d'administration, avec l'instauration de trois collèges (caisses, salariés, extérieurs) dont aucun ne

---

<sup>20</sup> Cécile Lapenu, « La gouvernance en microfinance, Grille d'analyse et perspectives de recherche », *Revue Tiers Monde*, n°172, 2002, pp. 847-865.

<sup>21</sup> Cécile Lapenu, Dorothée Pierret (*et alii*, dir.), *op.cit.*, 2005.

peut être prépondérant et une participation minoritaire de l'Etat (15 %), avec l'idée qu'il est préférable de l'avoir dedans que dehors. Le mode de gouvernance retenu est-il un véritable choix ou une contrainte ?

Dans le cas du PPPCR au Burkina-Faso est riche d'enseignements. Le manque de clarté du montage institutionnel, avec en particulier un mandat d'opérateur pour une ONG burkinabé, créée de toutes pièces, sans expérience dans la microfinance et à qui on n'a pas donné les moyens d'acquérir les compétences nécessaires, a abouti à des responsabilités mal définies ce qui fut sujet d'incertitudes, d'approximations et de tensions. Il en découle naturellement une grande difficulté à prendre rapidement des décisions, surtout en période de crise. Cette crise résulte aussi des difficultés d'atteindre rapidement l'équilibre financier avec le modèle de la Grameen Bank transposé en Afrique.

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

## **B. Une démarche d'analyse de la gouvernance en trois étapes**

La démarche d'analyse du groupe Cerise s'articule autour de trois grands axes. Le premier concerne la cartographie des acteurs et du pouvoir de décision. La finalité de ce premier point est de déterminer qui a le pouvoir de décision ? La grille juridique permet de renseigner sur les propriétaires. La propriété permet de situer les acteurs par rapport au centre de décision et de saisir les mécanismes de prise de décision. La typologie cherche à comprendre la place et le rôle de chacun des acteurs et distingue essentiellement les formes d'exercice du pouvoir selon les axes suivants : pouvoir « majoritaire » ou pouvoir « minoritaire » des acteurs et pouvoir « extérieur » (opérateur, bailleur, État, etc.) ou « interne » (salariés, clients). Il faut retenir alors que, dans une certaine mesure, la participation des acteurs dits externes, non pas pour prendre une participation au capital des institutions coopératives ou mutualistes mais pour renforcer les ressources

financières et techniques, est parfois jugé importante, surtout dans le cas des organisations rurales.

Deuxièmement, il convient d'analyser le processus de prise de décision. Dans les institutions mutualistes ou coopératives, il est important de connaître le niveau de participation des sociétaires dans le processus de prise de décision, surtout en ce qui concerne les décisions stratégiques, sachant que les décisions opérationnelles relèvent du personnel. La participation des sociétaires passe par les rôles des représentants et des élus, et le fonctionnement effectif des organes. Cet axe passe par cinq points : les prévisions, notamment les moyens mis en œuvre, la prise en compte des intérêts divergents, la prise en compte et la cohérence d'ensemble ; l'information, notamment la nature des informations collectées, leur opérationnalité, leur qualité, leur utilisation et leur diffusion ; la prise de décision, notamment sur la définition de leur niveau d'élaboration, leur efficacité et les responsabilités des acteurs ; la mise en œuvre des décisions, avec notamment la formation, la gestion des compétences et les incitations et les motivations et enfin, le contrôle, notamment le dispositif et la qualité du contrôle.

Troisièmement, les dysfonctionnements et les crises permettent de se rendre compte des problèmes de gouvernance. Il faut relever la construction à deux niveaux, le réseau en construction et les organisations de base. Les organisations de base connaissent le lancinant problème de la gestion des impayés, elles mobilisent des outils et mécanismes sociaux et économiques pour résoudre et anticiper les problèmes de remboursement des prêts. Lorsque dans une organisation de base, les élus et les sociétaires passent par la proximité sociale pour encadrer leurs stratégies, dans des organisations fédérées, cette stratégie est plus difficile pour la simple raison que les cadres utilisent peu ce levier ; il peut y avoir des heurts entre les coutumes et les principes de professionnalisation et la rentabilité des organisations de microfinance. En définitive, cet axe s'articule autour de l'analyse des risques, des dysfonctionnements révélés et les crises connues.

Les travaux du groupe CERISE sur la gouvernance ont été repris par beaucoup de praticiens de la microfinance. Après avoir exposé les axes à vérifier, la seconde définition est la suivante : « La gouvernance d'une institution de microfinance, basée sur sa structure de propriété, regroupe l'ensemble des mécanismes par lesquels les acteurs et actrices (élu(e)s, salarié(e)s, autres) définissent et poursuivent la mission de l'institution (notamment le public cible, les services et la

couverture géographique) et assurent la pérennité en s'adaptant à l'environnement, en prévenant et surmontant les crises » <sup>(22)</sup>.

### **C. Un modèle d'analyse de gouvernance basé sur l'appréciation**

#### **des parties prenantes**

Le point majeur des travaux du groupe CERISE réside dans l'approfondissement du concept de gouvernance en microfinance en prenant en compte que les institutions de microfinance sont des « entreprises » particulières avec une vocation sociale dans un environnement économique particulier et qui font intervenir une multitude d'acteurs différents. L'analyse de gouvernance ne doit pas se cantonner dans le rôle du conseil d'administration. « L'exercice du pouvoir est au final, la coordination des décisions aboutissant à un service de qualité durable, dans une organisation complexe de ce type, ne se limitent pas au fonctionnement de l'instance de direction, mais reposent sur la cohérence et les performances d'une chaîne liant la vision de l'institution, la stratégie, le mode de propriété, le système d'information, de gestion, de contrôle, le système de prise de décision, le mode de mise en œuvre des décisions, les procédures de gestion de conflit » <sup>(23)</sup>.

Les travaux du groupe CERISE ont isolé au moins cinq aspects pour une bonne gouvernance, liés entre eux mais qui peuvent être distingués : « La qualité et la fiabilité des techniques d'information, la clarté des principes d'organisation, une vision stratégique claire et acceptée de tous, la légitimité et l'adaptation des formes de pouvoir au fonctionnement de l'institution, une insertion positive dans la société globale où la gouvernance propose des pratiques nouvelles capables de faire évoluer l'environnement de l'institution mais pas trop nouvelles pour ne pas être rejetées comme corps étranger. » <sup>(24)</sup>

À partir de ces cinq aspects, on construit un outil d'évaluation sur six axes : ce que les concepteurs de ces outils ont appelé le « socle commun de la gouvernance ». Il permet de définir les conditions minimales de bonne gouvernance. Des propositions sont faites pour les critères d'évaluation ; toutefois, ces critères pourront au préalable être revus et adaptés en fonction de l'institution, de son mode d'organisation, de sa spécificité. Les atouts et limites de la gouvernance

---

<sup>22</sup> Cecile Lapenu et Dorothée Pierret (*et alii*, dir.), *op.cit.*, 2005.

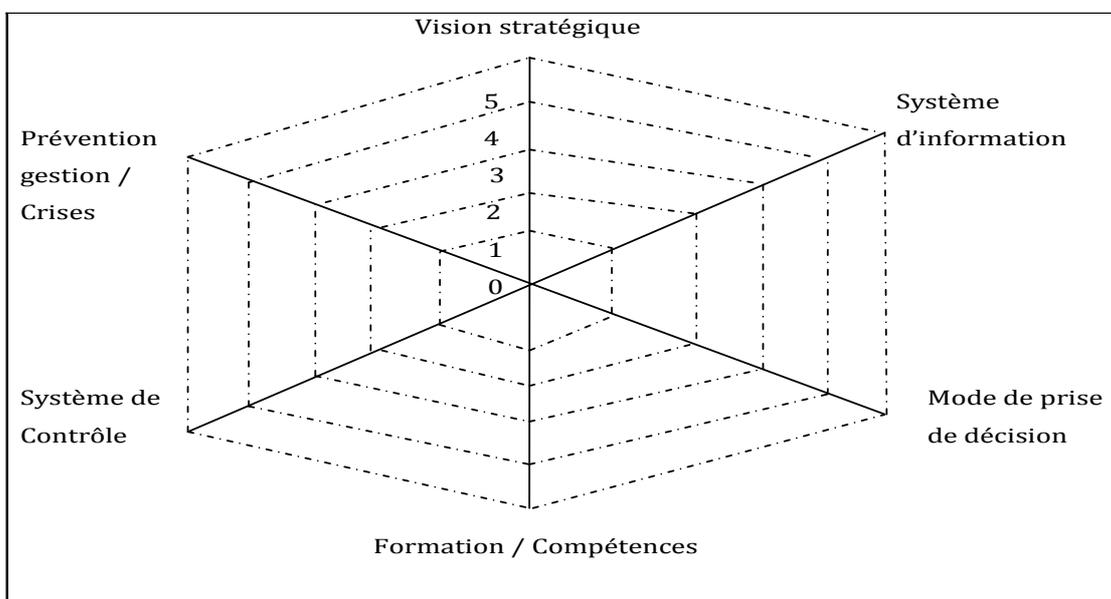
<sup>23</sup> Betty Wampfler, « Les conventions de microfinance, un outil de développement socialement durable ? Une approche institutionnaliste », HDR, Montpellier, 2004.

<sup>24</sup> Cécile Lapenu, « La gouvernance en microfinance : grille d'analyse et perspectives de recherche », *Revue Tiers Monde*, n°172, 2002, pp. 847-865.

visualisés sur la grille d'évaluation permettront de pointer les enjeux immédiats et à terme de consolider et renforcer la gouvernance de l'institution <sup>(25)</sup>.

Cet outil donne une grille d'évaluation de un à cinq, en fonction des critères de chaque axe du socle commun : vision stratégique, système d'information, mode de prise de décision, formation/compétences, système de contrôle, prévention et gestion des crises. François Doligez a décliné cet outil dans le cas de trois organisations au Mexique. Cela a abouti à la matrice VITALEs avec la terminologie espagnole des six axes : *Vision, Informacion, Toma de decision, Actores y capacidades, Lineamientos de control, Es cenario de crisis*. Il a utilisé cet outil pour comparer des institutions de microfinance, d'évaluer la gouvernance chaque année afin de relever les changements et d'évaluer la gouvernance selon les acteurs du système.

**Figure 10** : Grille d'évaluation de la gouvernance d'une institution de microfinance



Chaque axe est constitué de cinq points qui constituent les principaux critères d'évaluation. Il faut prendre en compte la lourdeur dans l'utilisation des critères, puisque les entretiens exploratoires ont montré que les témoins ne sont pas souvent en mesure de répondre à toutes les questions. Sur chaque axe, trois critères correspondent mieux à nos préoccupations. Le niveau d'évolution de nos institutions coopératives et mutualistes ne permet pas d'utiliser tous les critères proposés par la grille d'analyse du groupe CERISE.

<sup>25</sup> Cécile Lapenu et Dorothée Pierret (et al, dir.), *op.cit.*, 2005.

Pour l'axe de la vision stratégique, les questions posées doivent répondre aux critères de la vision stratégique explicite (public cible, produits, couverture géographique...), la vision stratégique connue et partagée par l'ensemble des acteurs (élu(e)s et salarié(e)s) et la vision stratégique cohérente avec le contexte de l'institution. Par rapport au système d'information, les réponses recueillies doivent permettre de vérifier les critères de l'accessibilité de l'information, son utilisation pour la prise de décision et son caractère homogène à tous les niveaux (caisses et niveau central). Pour le mode de prise de décision sont retenus : les critères de cohérence sur le processus de prise de décision formel et la pratique, la cohérence entre le rôle des acteurs dans les prises de décision et la responsabilisation des acteurs dans les prises de décision,

En ce qui concerne la formation et les compétences, les critères du niveau de formation par rapport à la fonction occupée, l'existence d'un plan de formation au sein de l'institution et la capacité à mettre en œuvre les décisions prises sans recours externe, sont retenus. Par rapport au système de contrôle, les critères de chaîne de contrôle clairement définis (en référence au manuel de procédures), la capacité de l'institution à détecter des failles et anticiper les risques et les supports de contrôle et rapports de contrôle accessibles (documents écrits suite aux contrôles), sont retenus. Enfin sur l'axe de la capacité de la prévention et la gestion des crises, nous avons retenus les critères de la capacité interne des acteurs à détecter les dysfonctionnements, la procédure d'intervention (mise sous tutelle/rapatriement du pouvoir, etc.) et la capacité à faire évoluer les règles, les procédures et les dysfonctionnements initiaux.

Cet outil privilégie l'auto-évaluation des différents acteurs et l'appréciation des promoteurs. Il est purement subjectif ; il utilise les éléments d'appréciation des acteurs. Si ce sont les acteurs externes, qui font leur appréciation de la gouvernance, ils peuvent privilégier les éléments formels et occulter les facteurs informels qui constituent le soubassement des mécanismes de coordination en milieu rural. Sur certains points, comme la vision stratégique et le système d'information, tous les dirigeants ne sont pas capables d'évaluer ces aspects ; cela constitue une fragilité de cet outil.

#### **D. Les limites des outils d'analyse du CERISE**

La démarche privilégie les actions des acteurs externes dans la gouvernance sans faire une distinction entre les différentes phases de l'évolution des organisations en question. La vision des acteurs institutionnels externes est véhiculée à travers cet outil. Les deux fonctions du

propriétaire définies par Berle et Means <sup>(26)</sup> notamment l'apport de capital financier et l'apport de compétences managériales, ne sont pas toujours assurés par les sociétaires des coopératives et mutuelles. Dans la plupart des coopératives et mutuelles rurales la majorité des sociétaires sont des bénéficiaires passifs. La propriété est souvent rendue floue par l'hybridation des ressources internes et externes. Lorsqu'elle n'est pas clairement définie dans le cas des coopératives ou mutuelles, l'équilibre des pouvoirs reste difficile à trouver.

Chaque phase est différente du fait que, tout simplement, le pouvoir de décision change ; le jeu de positionnement et repositionnement des acteurs est important de la phase de projet à l'institutionnalisation par exemple. Dans sa prise en compte des différents acteurs concernés par l'institution de microfinance, c'est-à-dire « qui affectent et sont affectés par les décisions », le cadre d'analyse proposé peut s'intégrer aux théories des parties prenantes, même si ces dernières sont surtout développées pour les grandes entreprises multinationales <sup>(27)</sup>. Le cadre théorique mobilisé relève de l'économie institutionnelle orthodoxe, il est plutôt statique et notre choix théorique est dynamique.

Le cadre proposé dans le guide du groupe CERISE demande néanmoins à être confronté aux expériences de terrain, il permet une photographie instantanée de la gouvernance. Les approches qui en découlent sont susceptibles de produire des outils opérationnels en termes de formation, de textes déontologiques ou de démarches d'appui conseil <sup>(28)</sup>. Il serait difficile d'envisager de ressortir un modèle théorique ou empirique sur ces outils. Un phénomène important est noté en milieu rural, il s'agit de la concurrence entre les institutions de microfinance « locales » et les guichets des grands réseaux, alors que ces outils prennent peu en compte l'environnement concurrentiel.

---

<sup>26</sup> Adolph.A. Berle et G.C. Means, *op.cit.*, 1932.

<sup>27</sup> Maria Bonnafous-Boucher et Yvon Pesqueux, *Décider avec les parties prenantes*, Paris, La Découverte, 2006.

<sup>28</sup> François Doligez, « Évaluez la gouvernance et renforcer les capacités des institutions de microfinance : les enseignements d'une recherche action au Mexique », *Reflets et Perspectives*, Vol. XLVIII, 2009, pp. 61-72.



## Conclusion de la deuxième partie

Entre 1990 et 2010, le nombre d'institutions de microfinance a décuplé au Sénégal, en passant de 89 systèmes financiers décentralisés environ dans les années 1990 à environ 950 institutions de microfinance en 2010. L'émergence des systèmes financiers décentralisés au Sénégal est liée à deux faits marquants : la réforme bancaire de 1989 et la libéralisation du secteur agricole en 1995. Ils se sont transformés en institutions de microfinance qui cherchent de trouver un équilibre entre les normes de développement et de rentabilité. Cette approche pousse ces organisations à privilégier le milieu urbain au détriment du financement de l'économie rurale risqué. Les investisseurs institutionnels soutiennent l'idée selon laquelle les institutions de microfinance jouent mieux leur rôle lorsqu'elles sont institutionnalisées et reconnues.

L'institutionnalisation pose irrémédiablement deux préoccupations qui sont la durabilité et la gouvernance qui sont fortement liées. Durabilité et pérennisation renvoient à une même signification dans le domaine de la microfinance, on peut également parler de durabilité sociale et institutionnelle. Elles passent par la question du choix de la forme organisationnelle et également les mécanismes de refinancement des institutions de microfinance ou leur relation avec le secteur bancaire classique qui est un pourvoyeur de fonds pour ces organisations. Les relations entre les institutions de microfinance et les banques peuvent être des relations ascendantes (fournisseur/client) ou des relations de partenariat lorsque la banque décide de s'investir dans le microcrédit ou par l'intermédiaire d'une ligne de crédit logé par un bailleur de fonds. Les relations peuvent être parfois complexes, mais le partenariat est cité par de nombreux travaux comme étant nécessaire pour le développement des systèmes financiers décentralisés.

Lorsque le processus d'institutionnalisation est entamé, les acteurs se multiplient. Ainsi, des tensions peuvent naître entre le projet social porté par les pionniers et le projet économique des nouveaux acteurs, les fonctions d'orientation stratégique et les orientations au quotidien, l'autonomie souhaitable de chaque organisation de base et la cohérence et la solidarité nécessaire au réseau. Sur les parties prenantes aux organisations (local et réseau), se dégagent des pôles d'influence explicités dans le modèle de D. Côté. Dans le modèle de C. Cadiou, la légitimité des parties prenantes permet de définir leur positionnement : la légitimité actionnariale est jointe aux sociétaires, la légitimité partenariale est attribuée aux investisseurs institutionnels et les opérateurs d'appui et la légitimité citoyenne revient à la communauté susceptible de bénéficier des services des organisations.



## TROISIEME PARTIE

### L'EXPERIENCE PRATIQUE DE LA GOUVERNANCE DES MUTUELLES ET COOPERATIVES DU REMEC NIAYES

Sur le principe, la microfinance se développe comme étant un mode de financement alternatif pour des populations ayant un faible revenu et ne pouvant pas accéder aux services des banques avec une primauté de l'épargne individuelle et des fonds externes mobilisés pour le financement des activités des sociétaires et du crédit de groupe pour parer au problème de la garantie. « L'hybridation des ressources est en fait au-delà de l'apport de fonds, celle des principes de fonctionnement ; une dynamique doit en émerger qui tend à dépasser les limites de chacun des modèles. » <sup>(1)</sup> Elle doit pousser les parties prenantes à déployer des efforts pour rendre durables les services des organisations de microfinance rurales.

Les coopératives et mutuelles d'épargne et de crédit regroupent des acteurs ayant des intérêts et des logiques différents. Les pratiques financières ont un caractère dynamique et hétérogène ; elles varient d'un contexte à un autre et elles sont évolutives. Deux formes d'action collective autour de ces organisations peuvent être distinguées : la participation des bénéficiaires et le lien avec les organisations locales. Les organisations de microfinance ont la vocation d'offrir des « services sélectifs » à leurs membres. Ce sont des services dont seuls les membres d'une organisation peuvent bénéficier par leur appartenance à cette organisation. En retour, il est primordial dans le système mutualiste ou coopératif, d'observer la participation des bénéficiaires

Les institutions de microfinance dans le milieu rural évoluent dans un contexte social particulièrement marqué par la proximité géographique et sociale, elles reproduisent les relations sociales et économiques existantes. Dans ces organisations, il peut y avoir des luttes de positionnement, une reproduction des conflits et des rapports de force de la société. Les mécanismes de garantie sociale comme la caution solidaire, la réputation sont enchâssés dans les systèmes de relations locales. Certaines contraintes collectives sont faussées par le jeu des pouvoirs locaux qui les rendent inefficaces. L'hétérogénéité des acteurs et de leur pouvoir au sein du système limite la mutualisation des risques qui fonde le principe du mutualisme.

---

<sup>1</sup> Jean-Michel Servet, *op.cit.*, 2006, p. 453.

Les organisations sont perçues comme appartenant à la localité et l'adhésion est une affirmation de l'appartenance à la localité et aux activités économique de la communauté. Un enjeu central pour les organisations de producteurs des agricultures familiales des pays du Sud, consiste à peser dans des cadres de négociation des politiques publiques marquées par de fortes asymétries économique, sociale, politique <sup>(2)</sup> et à entreprendre des initiatives locales pour leurs membres. Certaines ont réussi leur mission et continuent d'exister, tandis que d'autres ont disparu à cause des problèmes internes ou externes rencontrés par l'organisation.

---

<sup>2</sup> Bosc, Mercoiret et Sabourin, 2003, cités par Eric Sabourin, Martine Antona, Emilie. Coudel (dir.), *Séminaire permanent action collective*, Montpellier Cirad, , 2003.

## CHAPITRE 8

### LA GOUVERNANCE ENTRE REALITES ECONOMIQUES ET SOCIALES ET LA POSITION DES ACTEURS

Les institutions de coopératives et mutualistes partenaires du projet cristallisent une diversité d'approche : une démarche de développement portée par les investisseurs institutionnels et centrée sur le financement de la principale activité de la zone, et une démarche qui vise à la diversification des activités touchées, portée par les acteurs internes et qui favorise la diversification du portefeuille, la rentabilité et la réduction des risques. La définition de la mission et de la vision stratégique a trouvé l'adhésion des acteurs qui ont été à l'origine des initiatives au départ.

#### 1. Les clivages sociaux et économiques, locaux et commerciaux autour des organisations rurales

La mission telle qu'elle est définie dans les textes constitutifs des différentes structures se résume à la solidarité des membres et au développement des différentes localités. Les initiatives ont été promues dans un contexte de difficulté d'accès au financement et de difficulté de mobilisation de l'épargne rurale. La zone d'implantation est aussi caractéristique d'un fort développement de la finance usuraire, avec notamment la proximité des centres urbains et les contacts avec les commerçants venant de Dakar, Touba, Nouakchott (Mauritanie), car ils ont considérablement investi le financement de la commercialisation.

#### A. Une orientation sectorielle et sociale au départ des initiatives

Au sein des organisations, les règles d'adhésion des membres sont muettes sur les caractéristiques socio-économiques ; l'aspect local est souvent mis en avant. Le caractère social dépend alors du profil des membres : il s'agit généralement d'horticulteurs, de commerçants et de pêcheurs. Les conditions d'adhésion sont l'appartenance à la communauté et aux villages couverts par les organisations de base. La proximité au groupe qui a promu la mise sur pied de l'organisation peut faciliter l'adhésion. Les acteurs utilisent les réseaux de relations existants au sein de cette société et d'autres réseaux recomposés ou naissants peuvent aussi servir à la coordination des acteurs.

L'organisation est indispensable au fonctionnement de l'agriculture familiale, contrairement aux idées reçues, les paysans n'ont pas attendu les organisations de développement

pour s'organiser, au sein des structures traditionnelles des sociétés rurales. On trouve encore des formes d'organisation héritées du passé, qui ont pour objectif de réduire les multiples aléas qui pèsent sur l'activité agricole, de sécuriser les conditions de production et de faire face aux pointes de travail <sup>(1)</sup>. Les villages qui abritent les coopératives et mutuelles des Niayes ont une multitude d'organisations rurales qui participent directement ou indirectement au fonctionnement des coopératives. Les bénéficiaires des services des coopératives et mutuelles déploient un ensemble d'investissements spécifiques pour accéder aux services des mutuelles et coopératives.

Au départ, les organisations qui sont nées de l'initiative des populations locales ont souffert d'une mauvaise orientation : les pratiques sont éloignées des règles fixées dans les textes constitutifs (les statuts et le règlement intérieur). Les textes constitutifs ne traduisent pas souvent la vision de la masse parce que, les membres, même les élus, sont souvent issus du monde rural et faiblement alphabétisés, ils n'ont pas toujours les compétences nécessaires pour assurer un véritable contrôle de l'organisation <sup>(2)</sup>. Le rattrapage sur les textes constitutifs s'est fait avec le projet et dans les périodes de leur institutionnalisation et leur reconnaissance ; la difficulté est que l'ensemble des textes a été conçu ou fortement orienté et rédigé par l'équipe du projet elle-même.

Les tensions soulevées durant la phase initiale découlent de la divergence des aspirations entre des membres qui ont une préoccupation d'accès au financement d'une part et les dirigeants qui bénéficient d'une double position de définition et de pilotage des choix stratégiques et d'interface avec les intervenants externes qui font d'eux des « courtiers en développement ». Leur vision est centrée sur le maintien de leur position surtout lorsque l'organisation atteint une taille importante. En interne, leur choix relève d'intenses négociations et de « lobbying » et une fois ces dirigeants choisis, leur rotation et le changement des élus sont extrêmement faibles.

## **B. Une réalité commerciale en période de croissance**

La commercialisation croissante des produits de la microfinance par les institutions de microfinancement est due à deux ou trois phénomènes. En premier lieu, les sources de microfinancement non lucratif ont diminué et, par conséquent, de plus en plus d'organisations qui étaient au départ des organisations non gouvernementales se sont transformées pour devenir des organismes à but lucratif à part entière et pouvoir acquérir des capitaux par des voies

---

<sup>1</sup> Pierre Rondot et M.H Collion, *Organisations paysannes : leur contribution renforcement des capacités rurales et à la réduction de la pauvreté*, Département Développement rural de la Banque mondiale, 2001.

<sup>2</sup> Branch et Baker, 1998, cités par Anaïs Périlleux, « Les coopératives d'épargne et de crédit en microfinance face aux problématiques de gouvernance et de croissance », CEB Working Paper N° 08/025, Solvay Business School – Centre Emile Bernheim, Bruxelles, 2008.

officielles et assurer ainsi leur pérennité. En deuxième lieu, les institutions financières traditionnelles ont découvert que les activités de microfinancement pouvaient rapporter des profits modulés en fonction des risques et ont commencé à pénétrer ce marché. Alléchées par le succès du microcrédit, dont les taux de remboursement dépassent ceux enregistrés pour les crédits traditionnels, et par le vaste marché encore inexploité, les banques commerciales se sont engouffrées dans la brèche ouverte par la microfinance (³). La troisième source peut être la financiarisation croissante des relations jusque dans les sociétés rurales réputées de forte proximité sociale surtout par rapport aux organisations endogènes.

Plusieurs études sur la microfinance ont affirmé que la réalité commerciale n'est pas contraire à la logique sociale de lutte contre la pauvreté. Comme l'exprime Jay K. Rosengard (⁴), la microfinance prouve que tant les banques à logique commerciale que les organisations non gouvernementales peuvent allier succès financier et succès social au lieu de les opposer : elles sont créatrices de valeur sociale et appliquent des principes bancaires d'une manière non conventionnelle (« *scaling down* » des banques : stratégie qui consiste à descendre de gamme de clientèle pour étendre leur marché, « *scaling up* » des organisations non gouvernementales : stratégie qui consiste à intégrer des services bancaires). Cependant, les coopératives et mutuelles rurales restent efficaces dans les zones de forte activité agricole, mais, pour le financement de populations extrêmement pauvres, les services des organisations non gouvernementales semblent mieux indiqués : cette affirmation est avancée par plusieurs études d'impact sur la microfinance.

On pourrait probablement faire les mêmes constats au niveau de toute l'Afrique. Partout où la microfinance constitue un secteur disparate, elle est en pleine croissance et les innovations s'y bousculent, même si elle reste fragile en général surtout en milieu rural. Nombre de structures ne sont pas encore institutionnalisées, et, ne respectent donc pas la réglementation en vigueur dans leur pays ou leur zone, celles qui le sont, ne sont pas pour autant tirées d'affaires. La rentabilité et la pérennité sont deux problèmes majeurs pour toutes ces institutions de microfinance : plusieurs ont déjà disparu ou ont été fermées, d'autres connaissent actuellement des difficultés au niveau de leur gestion ou de la gouvernance (⁵).

---

³ Mise en œuvre de la première Décennie des Nations unies pour l'élimination de la pauvreté (1997-2006) et préparatifs de l'Année internationale du microcrédit (2005), rapport du secrétaire général, 2004.

⁴ Jay K. Rosengard, « The Commercialization of micro-finance », Bruxelles, *Mondes en Développement*, vol. 32, 2004, pp. 9-23.

⁵ Lecuyer, 2000, cité par Michel Lelart, « L'évolution de la finance informelle et ses conséquences sur l'évolution des systèmes financiers », *Monde en développement*, tome 30, 2002, pp. 9-20.

Schématiquement, la vie institutionnelle des organisations de microfinance est souvent marquée par une première période où le succès social est mis en avant et où les acteurs définissent une mission commune. Lorsque la structure croît, le changement de cap vers des normes plus commerciales s'impose ; la durabilité institutionnelle et le renforcement de la qualité des services sont une préoccupation pour l'essentiel des acteurs du système et en première ligne le personnel et les dirigeants. Pour le personnel, l'enjeu est de préserver leur rémunération lorsqu'on est surtout dans une économie rurale où l'activité salariée est rare. Par rapport aux dirigeants, les opportunités de bénéficier d'avantages matériels sont assez importantes et ils bénéficient d'une reconnaissance auprès de la communauté d'avoir porté le développement d'une organisation locale. Lorsque l'institution est exposée à plus de risques d'impayés, elle cherchera naturellement à se couvrir des risques en engrangeant plus de bénéfices.

Un bon ancrage social et local peut maintenir la participation des membres aux organisations de microfinance rurales même lorsque la croissance est entamée et la diversification des membres jusque dans les zones urbaines.

## **2. Les conditions d'institutionnalisation des organisations de base du réseau**

Les coopératives d'épargne et de crédit de la zone sont nées dans un contexte d'échec des banques de développement et de renchérissement de l'offre de financement de l'économie rurale. Deux figures ont impulsé cette institutionnalisation, en premier lieu, les investisseurs institutionnels ou les opérateurs d'appui et, en deuxième lieu, les communautés villageoises. Les premiers se sont tout de suite inscrits dans une dynamique poussant à institutionnaliser les organisations coopératives existantes et celles qu'ils venaient d'appuyer la mise en place. Les communautés villageoises concernées ont joué le jeu pour pouvoir bénéficier des avantages promis par les projets ; dans le jeu d'institutionnalisation, elles sont souvent des acteurs passifs.

Le mouvement coopératif a pris son envol dans les Niayes dans ce contexte d'intervention d'investisseurs institutionnels. La mise en commun des ressources, le principe démocratique un membre—une voix, l'ancrage social des organisations, la participation des investisseurs institutionnels, les modes de prise de décision et de coordination basés sur les réseaux sociaux, le système de contrôle des pairs sont autant de facteurs qu'on retrouve dans les systèmes mutualistes et coopératifs. Toutefois, ils sont susceptibles de connaître une évolution et créent des changements sur la gouvernance des organisations de microfinance. À chaque contexte et étape de la vie institutionnelle de ces organisations correspondent de nouvelles règles de fonctionnement et un mode de gouvernance adapté.

Les mutuelles et coopératives ont recouru à une contractualisation pour leur relations avec les sociétaires. Les arrangements contractuels entre agents bénéficiaires en position d'emprunteurs et agents en position de prêteurs permettent de minimiser le recours à la justice qui génère des coûts de transaction considérables, ils sont basés à la fois sur des éléments économiques et sociaux. Le recours excessif à l'ordonnancement public (la loi) développe des sentiments de méfiance chez les nouveaux entrants et crée des rigidités. Par exemple, exiger systématiquement une garantie matérielle ou ester un mauvais payeur en justice dans une localité peut envoyer un mauvais signal aux nouveaux entrants. Pour contourner ces rigidités, les contrats sont encadrés par un ordonnancement social, par des arrangements institutionnels entre agents sociaux afin d'éviter de recourir à la justice.

### **A. La participation des communautés villageoises**

Les marchés financiers ruraux sont encadrés dans des relations collectives et interpersonnelles. Les représentations collectives encadrent les échanges. Les échanges sont marchands mais le cadre est à la fois marchand et non marchand puisque les transactions financières dans les sociétés rurales sont essentiellement basées sur les relations de confiance et de proximité sociale et géographique malgré une financiarisation progressive de la société rurale qui peut être perçue comme un processus de « désencastrement ». Dans le cadre de ces organisations, le rapport au groupe est défini par les normes et valeurs sociales qui encadrent les stratégies des acteurs ruraux. La confiance interne permet de stabiliser les relations entre parties prenantes.

Par rapport aux dix mutuelles et coopératives d'épargne partenaires du PPMEH, on a trois formes selon leur condition d'émergence : les mutuelles initiées par une organisation paysanne (UGPM) née des cendres d'un projet (cas de Mboro, Fass Boye et Sao) ; les mutuelles d'épargne et de crédit initiées par des organisations paysannes constituées suite au retrait de l'Etat (Diamniadio, FGPF/Mpal, Caisse populaire d'épargne et de crédit de Mpal) et les mutuelles d'épargne et de crédit dont l'émergence a été facilitée par le projet (Gorom, Diender, Gandiol, Rao). Dans les deux premiers cas, ce sont les organisations paysannes qui ont mis en place ces initiatives. Les interconnexions entre les organisations de microfinance et les organisations paysannes sont déterminées par la position des leaders au sein des organes des mutuelles ou coopératives. La proximité avec les organisations permet de faire jouer l'action collective sur la collecte d'information, les mécanismes de pression au remboursement et la surveillance des pairs. Plus cette connexion est forte, plus la mutuelle sert à conforter la position sociale des leaders

d'organisations paysannes, au cas contraire, des conflits d'intérêts peuvent surgir puisque de nouveaux acteurs se dressent contre leur leadership dans l'espace rural.

**Tableau 9** : Les mutuelles ou coopératives du Remec Niayes

	Date de : - création - agrément Forme juridique	Historique /conditions de mise en place
Mutuelle Gorom Sankalkam	22/09/2001 24/10/2002 Forme : mutualiste	Mise en place appuyée par le PPMEH dans une zone périurbaine.
Mutuelle de Diamniadio	1998 09/02/2001 Forme : mutualiste	Mise en place appuyée par le collectif d'appui au développement local (le CADEL) avec l'appui du Réseau des caisses d'épargne et de crédit des femmes de Grand Yoff (Dakar) appuyé par l'ONG Enda-Graf
Mutuelle de Diender	24/01/2001 19/03/2001 Forme : mutualiste	Mise en place appuyée par le PPMEH
Coopérative de Mboro	1995 22/03/2000 Forme : coopérative	Mise en place par l'UGPM
Coopérative De Fass Boye	1997 03/03/2000 Forme coopérative	La fusion des multiples groupements, alors désorganisés, est née la coopérative d'épargne et de crédit en 1997 ; appuyée par l'UGPM. La zone recèle des agriculteurs, des pêcheurs et commerçants.
Coopérative de Sao	1997 2000 Forme : coopérative	La COOPEC de SAO est le prolongement des unités de formation d'épargne et de crédit mises en place à partir de 1997 dans ce qui fut un début d'institutionnalisation des caisses d'épargne qui jusqu'alors recevaient les fonds des groupements féminins.
Mutuelle Féminine de Mpal	1999 24/10/2000 Forme : mutualiste	Mise en place par la Fédération locale des groupements de promotion féminine : groupements féminins, l'association socio-économique et culturelle des agriculteurs du Walo.
Mutuelle de Rao	21/06/2003 2003 Forme : mutualiste	Mise en place par l'Union générale des producteurs agricoles de RAO avec l'appui du PPMEH.
Mutuelle de Gandiol	2001 30 /10 /2002 Forme : mutualiste	Mise en place appuyée par le PPMEH
Coopérative/ Mpal	1994 1994 Forme : coopérative	Mise en place avec l'appui de l'ASSESCAW qui a fourni un fonds de dotation de 852 600 F CFA, les opérations de caisse ont pu démarrer le 01/09/1994.

## B. Le rôle des opérateurs d'appui dans l'institutionnalisation

La seconde figure institutionnelle est l'investisseur institutionnel (État, bailleurs, organisations non gouvernementales). Pour les organisations issues de la base, les valeurs coopératives sont largement intégrées par les membres, et, pour les initiatives venues des opérateurs d'appui, les règles sont définies en externe et imposées aux membres. Dans les deux

cas, la participation d'investisseurs institutionnels renvoie à une démarche de sensibilisation et d'éducation coopérative ou mutualiste avec éventuellement une remise en question des règles informelles de fonctionnement interne.

D'une façon générale, on observe dans le secteur de la microfinance une évolution du rôle des opérateurs et une implication à des niveaux pour lesquels au départ ils ne pensaient pas intervenir. En effet, alors que l'intervention des opérateurs du Nord en appui à des projets s'inscrivait sur une période finie découpée en différentes phases : la faisabilité, l'expérimentation, l'extension, la structuration, la pré-institution, institutionnalisation et retrait de l'opérateur, on constate aujourd'hui un besoin d'appui durable. Cet appui ne concerne pas exclusivement les aspects financiers ; un certain nombre d'organisations ont atteint l'équilibre financier, mais porte plutôt sur des aspects techniques résiduels comme l'analyse de l'environnement, les perspectives stratégiques, le respect de la mission sociale, la représentation de l'institution de microfinance. Différentes options se sont dessinées pour permettre de poursuivre cet appui à travers la participation aux conseils d'administration ou par la mise en place de structures nouvelles d'intervention (6).

Les premières années de participation des investisseurs institutionnels sont toujours cruciales pour la suite. Très vite, les efforts sont tournés vers la construction d'institutions qui soient plus conformes à la réglementation ; un écart peut se créer à ce moment entre les opérateurs d'appui et les dirigeants des organisations. Les opérateurs d'appui essaient souvent d'imposer les dirigeants qu'ils jugent capables de jouer les rôles qu'ils ont eux-mêmes définis. Un effort sur le renforcement des capacités est au centre des préoccupations pour mieux encadrer les pratiques et imposer leur vision.

Le rôle des opérateurs d'appui notamment l'équipe du projet a été décisif dans l'institutionnalisation des organisations de base.

### **3. Le foisonnement des logiques des acteurs**

La microfinance rurale s'appuie d'abord sur des coordinations domestiques, même si ses formes innovantes et ses extensions témoignent d'une capacité d'intégration des coordinations marchande et industrielle. Les méso-systèmes qu'elle engendre restent le plus souvent limités à un espace de proximité (famille, voisinage, groupe professionnel) et au financement des

---

<sup>6</sup> Cécile Lapenu et Dorothée Pierret (*et alii*, dir.), *Guide opérationnel d'analyse de la gouvernance d'une institution de microfinance*, Cerise, Fida, Iram, Gtz, 2005, pp. 48-49.

besoins sociaux et des besoins économiques de court terme, excluant l'investissement productif. Ils ne sont que très rarement connectés au marché financier. L'hypothèse qui prévaut aujourd'hui est que la microfinance, par une intégration substantielle des principes marchands et industriels, sera mieux à même que la finance informelle de faire le lien avec l'économie de marché (7).

**Tableau 10** : Les conventions présentes dans les institutions de microfinance de base du Remec Niayes

Typologie des conventions	Les mutuelles et coopératives du Remec Niayes
Convention domestique	Répondre aux besoins de financement des populations notamment les exploitants horticoles dont le revenu laisse peu de possibilités d'accumulation de capital monétaire et pour qui, le recours ou l'accès au crédit formel (des banques classiques) est quasi impossible. La proximité, la connaissance, la confiance sont les caractéristiques durant les premières années d'existence.
Convention civique	La solidarité collective, les réseaux sociaux affectant les relations entre individus membres des mutuelles et coopératives et de l'extérieur (investisseurs institutionnels). L'ordre civique prend également appui sur les objets réglementaires issus de la loi Parmec.
Convention marchande	Les logiques de rentabilité des activités financières des mutuelles et coopératives, la diversification des portefeuilles qui ont poussé ces institutions à s'ouvrir à d'autres types d'acteurs autres que les cibles de départ, la croissance et l'extension dans les zones urbaines et périurbaines qui rend instable les conventions domestique et civique. Au départ, le ciblage était restreint ; aujourd'hui, il est devenu plus large et s'étend sur les activités connexes à l'activité de production horticole, sur l'économie de la zone.

La communauté villageoise constitue le canal de transmission des croyances partagées qui encadrent les règles de fonctionnement des organisations au sens de D. North : ce sont les croyances partagées qui fondent la matrice institutionnelle d'une microsociété. « Pour un individu donné, son schéma mental évolue en fonction d'un processus d'apprentissage qui fait intervenir ses expériences personnelles, mais aussi, dans une large mesure, des mécanismes de transmission culturels, conduisant les schémas mentaux individuels des acteurs qui relèvent d'un même

7 Betty Wampfler, *op.cit.*, 2004, p. 98.

contexte culturel à partager un certain nombre de traits essentiels. »<sup>(8)</sup> Dans le cas des sociétés rurales, la séparation du social et de l'économique est impossible. On retrouve la thèse chère à Max Weber développée grâce au concept d'engagement, c'est à dire de choix lié aux convictions morales de chacun et à A. Sen selon laquelle l'action économique est inspirée par des valeurs, des croyances religieuses ou des habitudes culturelles<sup>(9)</sup>.

### **A. L'ancrage social des organisations de microfinance**

Le Projet de promotion des petites et moyennes entreprises horticoles fait partie intégrante du programme d'appui au sous-secteur horticole défini par le gouvernement du Sénégal. Il concerne une zone périurbaine et rurale. Il comporte le crédit et la mutualisation qui a abouti à la mise en place, et l'encadrement de dix institutions mutualistes et coopératives. Globalement, les organisations de base sont le fruit d'un projet d'assistance technique et financière de la coopération belge et du gouvernement du Sénégal. Le projet s'est appuyé sur des coopératives existantes dans certaines zones des Niayes et a appuyé la mise en place d'autres pour couvrir toutes les parties. Le volet crédit et mutualisation a donné naissance au Remec Niayes.

*Enseignes de la coopérative de Fass Boye et de la mutuelle de Diender, à Bayakb :*



Les enseignes de ces organisations comme pour les autres comportent quatre informations : premièrement, le statut juridique, c'est-à-dire une coopérative ou une mutuelle et la localité d'appartenance ; deuxièmement, l'appartenance à un réseau qui a une identité et des règles

---

<sup>8</sup> North, 1994, cité par Gérard Charreaux et Peter Wirtz, *op.cit.*, 2006.

<sup>9</sup> Isabelle Huault, *op.cit.*, 1998.

de fonctionnement. Ces deux informations posent d'emblée une question de gouvernance. L'essentiel du pouvoir est détenu par l'organe faitier du réseau, puisque c'est lui qui définit les modalités de financement apportés par les investisseurs institutionnels, mais des responsabilités sont jointes aux organisations de base notamment les prêts, les sanctions sur les membres.

Troisièmement, l'aspect développement local est mis en avant : on le retrouve matérialiser dans les conditions d'adhésion et les services des organisations. En dernier lieu, un aspect important : *"lëbëlé sunu am am ngir saxal sunu man man"*, qui traduit en wolof la mobilisation des avoirs des membres pour pérenniser les services dont ils bénéficient. L'épargne volontaire est faible ; la principale limite est le manque de confiance des membres à placer leur épargne entre les mains des institutions de microfinance puisque considérées comme fragiles. L'épargne obligatoire est la seule qui se développe et elle est clairement liée au prêt.

Les données démographiques connues au début du projet entre 1999 et 2000 font état pour la zone des Niayes de plus de 750 villages et d'une population d'environ 35 000 habitants répartis dans 20 000 concessions dont une majorité de femmes, pour « environ 53 % de la population ». Les études publiées par le projet et d'autres intervenants dans la zone soulèvent une certaine dynamique organisationnelle traduite par l'existence des groupements, des unions et des fédérations de producteurs. Les femmes de cette zone pratiquent souvent des activités maraîchères, la petite transformation des produits agricoles et le commerce. Elles ont un besoin en financement considérable pour faire face au développement de leur activité.

Les femmes ont toujours développé dans cette zone un système de financement basé sur les groupements avec des ressources internes limitées. Les groupements des femmes sont parvenus à mobiliser la participation de leurs membres et un bon taux de recouvrement qui avoisine 100 %. Dans le cas des mutuelles et coopératives partenaires du projet, la participation des hommes et des personnes morales, c'est-à-dire les groupements et les GIE de la zone, est facilitée par le projet. Les initiatives endogènes s'appuient sur des organisations locales et sont structurées au départ autour d'une activité économique dans une zone donnée.

Dans le contexte villageois, une activité économique est surtout basée sur une vague médiation sociale : les normes sociales influent beaucoup sur les activités économiques. Les coopératives sont nées principalement autour des groupements de femmes : durant leurs premières années de fonctionnement, on note un ancrage fort sur les activités des femmes. Avec l'implication des investisseurs institutionnels, les organisations touchent mieux les hommes.

Comparativement, les hommes bénéficient plus des services des organisations que les femmes aujourd'hui puisque l'activité horticole est plus pratiquée par les hommes.

Le développement d'outils de financement est une innovation portée les projets de développement. Au-delà de l'aspect appui externe, qui peut aider à la mise en place de ces outils de financement, les acteurs internes bénéficiaires ont insufflé une dynamique qui consiste à s'approprier des initiatives venant de l'extérieur croisées avec les pratiques endogènes. Mais les objectifs sociaux sont difficilement conciliables avec les réalités économiques de ces organisations de base, qui ont besoin d'engranger des profits pour financer leur croissance.

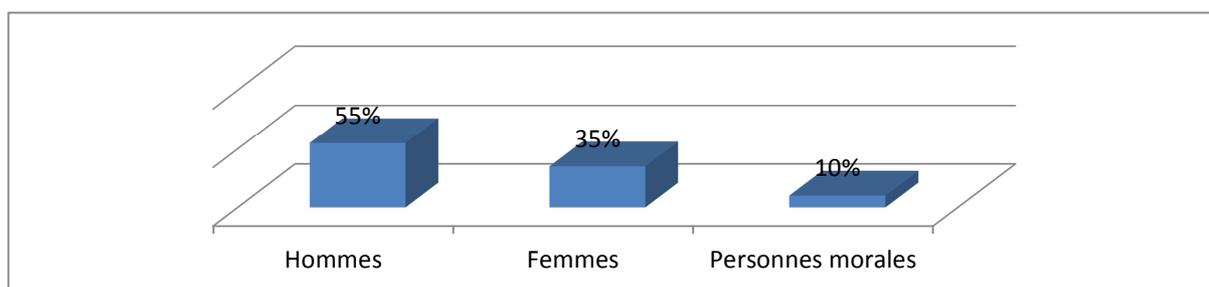
**Tableau 11** : Le sociétariat des mutuelles du Remec Niayes

Zone	Mec/Coopec	Sociétariat						
		2000	2001	2003	2004	2005	2006	2007
Sud	Mec Gorom	ND	597	956	1 216	1315	1674	1990
	Mec Diamniadio	269	1 092	1 389	1 772	2297	2 597	2825
	Mec Diender	ND	ND	716	1 333	1474	1511	1625
Centre	Coopec Mboro	566	882	1522	2 025	2357	2497	2739
	Coopec Fass Boye	397	ND	817	1 019	1090	1164	1244
	Coopec Sao	ND	ND	840	1 043	1208	1354	1558
Nord	Mec Mpal / PF	ND	680	707	780	D	D	D
	CPEC Mpal	423	768	834	960	1100	1122	1138
	Mec Rao	-	-	212	270	305	359	419
	Mec Gandiol	375	437	475	512	524	536	547
Total		2 030	4 456	8 468	10 930	11 670	12 813	14 085

**Source** : Organisation faitière du réseau

Avant le démarrage de ce projet, le sociétariat des institutions coopératives était principalement composé de femmes. À la fin de 2009, le réseau a atteint 17 000 membres sur 24 points de services, composés d'hommes, de femmes et des personnes morales. En l'espace de huit à dix ans d'existence, la croissance du sociétariat et des personnes touchées par les services est importante. Les personnes morales sont essentiellement des groupements féminins. En termes de cibles, les exploitations horticoles sont mieux touchées.

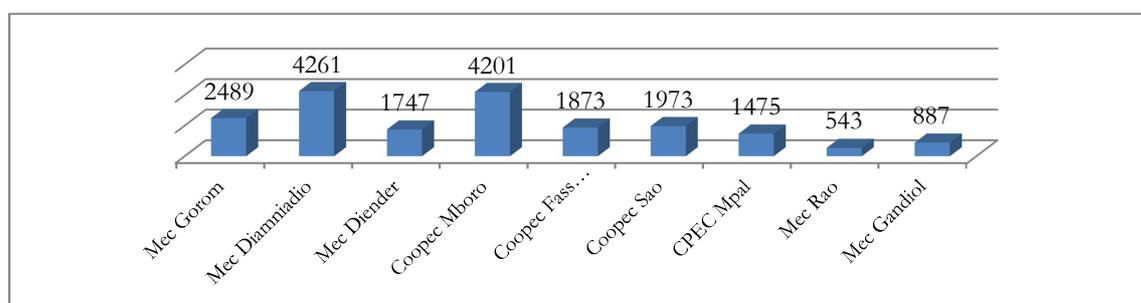
**Graphique 17** : La répartition des sociétaires par genre au sein du Remec Niayes



**Source** : organisation faîtière du réseau

Les institutions coopératives sont en train de combler un fossé culturel entre le système bancaire classique et les populations de cette zone. Le cadre réglementaire a pour objectif d'intégrer les institutions de microfinance dans le tissu économique et social ; il s'agit de la formalisation des activités d'intermédiation financières reconnues comme organisations de proximité ayant un ancrage social plus fort que les institutions bancaires. Les dispositions réglementaires prévoient la défense des épargnants et des apporteurs de fonds, la gestion des risques et les dispositifs organisationnels, le but étant de renforcer la confiance domestique et des intervenants pour encourager leur participation, la pérennité institutionnelle et des activités financières.

**Graphique 18** : La situation du sociétariat du Remec Niayes au 30 juin 2010

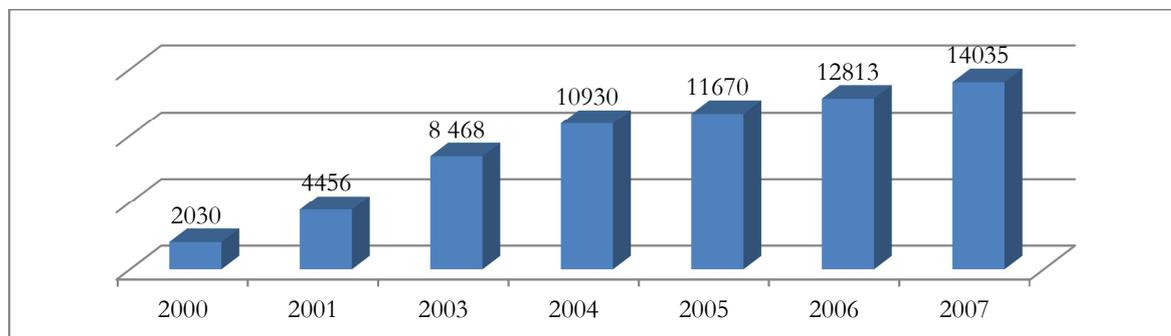


**Source** : organisation faîtière du réseau

Différentes échelles d'impact se sont cristallisées. Au niveau individuel ou microéconomique, ces services ont permis de développer des activités génératrices de revenus, d'améliorer la position des femmes ou les capacités des horticulteurs, au niveau sociétal ; ils permettent la structuration d'un tissu socio-économique notamment les organisations et coopératives paysannes et donnent une plus grande confiance aux populations dans la prise en charge de leur auto-développement, l'appropriation progressive par les adhérents des principes de gestion démocratique des organisations. Sur le plan institutionnel, l'émergence de nouvelles

organisations s'affirme : les mutuelles d'épargne et de crédit, les caisses coopératives d'épargne et de crédit.

**Graphique 19** : Evolution du sociétariat sur l'ensemble du Remec Niayes



**Source** : organisation faîtière du réseau

La croissance est spectaculaire mais elle expose les organisations aux risques de dérive de leur mission sociale et à une croissance mal maîtrisée. L'objectif social vient-il après l'objectif économique ? « Le social n'est pas le décor mais c'est le socle des activités économiques. » <sup>(10)</sup> La logique domestique (amis, famille, l'interconnaissance, la réputation) constitue le soubassement des mécanismes de coordination. Dans cette logique, il est impératif de maintenir l'objectif social intact pour pouvoir faire jouer les facteurs sociaux dans la régulation des activités financières.

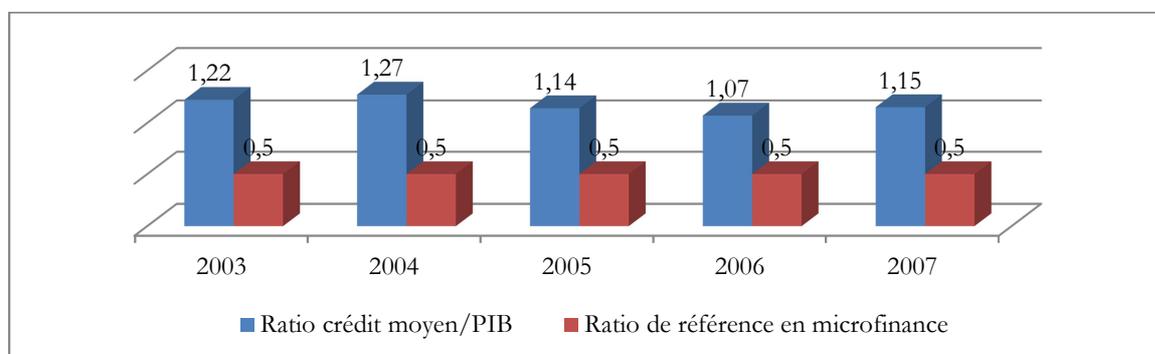
Les prêts des institutions coopératives et mutualistes du réseau ont atteint annuellement environ 20 % à 30 % du sociétariat. Ce taux prend en compte les prêts de groupe individuellement. Souvent, les membres de ses groupements ou personnes morales adhèrent à titre individuel aux institutions coopératives et mutualistes. Le ciblage est plus large lorsqu'on prend en compte le groupement non pas comme étant un membre–personne morale mais comme un ensemble de personnes qui ont une activité commune et bénéficiant un prêt commun.

Le ratio crédit moyen/PIB mesure l'intensité de l'activité des institutions de microfinance. Il est élevé durant la période observée et il l'est moins à la fin de la phase projet puisque le ciblage s'est diversifié : les prêts touchent aussi les femmes qui font le petit commerce avec de petite somme d'argent. Pour le ciblage des pauvres, ce ratio doit être suffisamment bas de 0 % à 50 %. La définition quantitative de la microfinance considère que le faible montant de prêts est surtout destiné aux pauvres. Quantitativement, le montant doit être inférieur au produit intérieur brut par

<sup>10</sup> Ronan Le Velly, « Embeddness, a sociological theory of market transactions », *Sociologie du travail*, n°44, 2002, pp. 37-53.

habitant. L'explication est que les activités horticoles sont coûteuses en inputs et le financement vise principalement les horticulteurs et non pas les pauvres, surtout durant la phase projet.

**Graphique 20** : Tendence en matière de ciblage des clients des organisations du réseau mesurée par l'évolution du ratio « crédit moyen des clients/PIB par habitant »



Le crédit est basé sur la capacité d'endettement ou plutôt sur les besoins ? La politique de ces organisations est de financer convenablement les exploitations des membres touchés. Comme les exploitations horticoles exigent des financements très élevés, le crédit moyen est élevé. Notre analyse des informations recueillies auprès des organisations sur les conditions d'octroi de prêts nous amène à penser qu'il est plus basé sur les besoins. Ceci va à l'encontre des idées de Douglass Pearce et Robert P. Christen <sup>(11)</sup>, qui pensent que les prêts doivent être liés aux revenus des ménages et non pas aux activités. Le risque pris sur les crédits est assez important et tout défaut de remboursement aura un impact négatif sur le portefeuille de crédit global, en sus du risque social qui se situe à un endettement lourd pour le prêteur.

## B. L'ancrage local des organisations de microfinance du réseau

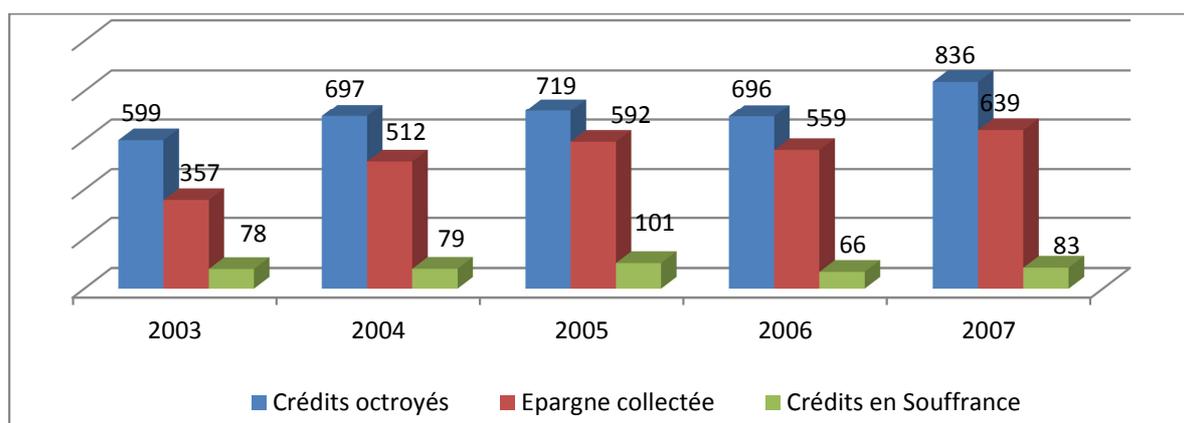
Les aspects de développement du secteur horticole s'inscrivent en droite ligne dans la politique agricole et sociale du gouvernement. Les grands axes des projets développés dans la zone des Niayes et dans d'autres parties rurales ont été définis par l'Etat. La zone des Niayes, de par ses potentialités, constitue un véritable pôle de développement et subséquemment, un point d'attraction de plusieurs structures : des structures techniques de l'Etat, des projets, des organisations non gouvernementales qui œuvrent pour le développement de l'agriculture d'une manière générale, et de l'horticulture en particulier.

<sup>11</sup> Robert Peck Christen et Douglas Pearce, *op.cit.*, 2005.

L'introduction et l'appui des institutions coopératives et mutualistes ont permis de mobiliser les fonds extérieurs et l'épargne des membres pour les transformer en lignes de crédit afin de financer les activités économiques des membres. L'enveloppe financière mise à la disposition du projet par l'Etat et la coopération belge a permis aussi d'ouvrir une ligne de crédits supplémentaires. Les institutions mutualistes et coopératives recyclent l'épargne collectée en crédits, elle est alors capitale pour la pérennité de ces organisations. Elle joue un rôle de garantie au départ (épargne obligatoire) ; elle mesure également le niveau de confiance vis-à-vis de l'institution (épargne volontaire).

Cependant, le niveau d'épargne dans ces institutions mutualistes et coopératives est mitigé. Une analyse de l'épargne a permis de déceler des disparités au niveau du réseau dans les zones couvertes par ces organisations, par exemple en 2004, l'épargne est importante au Sud (54,6 %) de l'épargne total au niveau du réseau et faible au centre et au nord respectivement (25,8 %) et (19,6 %). Les organisations situées dans le Sud évoluent dans le contexte périurbain et ont pu diversifier leurs produits d'épargne (épargne-logement, cérémonie...). Les organisations du réseau tentent de mettre en place un système d'incitation de l'épargne, et une épargne obligatoire à travers le remboursement des prêts. Le crédit est conçu dans le sens du développement pour remédier à la difficulté d'accès au capital des horticulteurs. Il permet le développement de l'activité horticole et rurale. Le crédit en souffrance limite la portée des politiques des organisations. Pour des institutions de microfinance qui n'ont pas encore une autonomie financière, ce taux est souvent très élevé.

**Graphique 21** : Encours de crédits, épargne collectée et crédits en souffrance du réseau (francs CFA)



**Source** : Organisation faitière du réseau

L'évolution de l'épargne par rapport aux crédits octroyés est bonne à première vue. La ligne de crédit octroyée par le projet permet de combler la différence entre les prêts octroyés et

l'épargne collectée. Si les tendances se maintiennent, l'épargne totale collectée par les mutuelles partenaires du projet pourrait servir à accroître considérablement la capacité de financement de ces structures. Ce chiffre cache des disparités entre les types d'activités et les types d'exploitations. Et pour les mutuelles et coopératives du réseau, la plus grande partie de l'épargne viendrait essentiellement des exploitations horticoles ciblées par le projet.

Le remboursement dépend alors étroitement des revenus générés par les activités agricoles, du niveau de diversification des activités de l'exploitation. Dans ce cas, une mauvaise production, des problèmes de commercialisation ou des charges familiales élevées peuvent contrarier le remboursement du crédit et causer des problèmes de gouvernance. Certains producteurs achètent des animaux après une bonne campagne pour parer aux risques agricoles futurs, ce type d'investissement est particulièrement fréquent dans la zone centre des Niayes. Le remboursement à échéance se situe entre 20 et 30 % ; des retards mineurs de remboursement sont constamment relevés.

Les impayés varient d'une institution à une autre et selon les années et se situent globalement autour de 11 %, ce qui est très élevé, ils peuvent parfois dépasser ce taux : par exemple, en 2004, la coopérative de Fass Boye enregistre un taux d'impayés record de 22 %. Dans la même lancée, les recouvrements pendant la période des prêts enregistrent pour la plupart du temps des taux très faibles, avec 26 % par exemple dans l'ensemble du réseau. Les retards de remboursement sont fréquents et ils sont liés à la mauvaise maîtrise des cycles de production, aux difficultés de commercialisation, l'opportunisme des emprunteurs. Une vraie difficulté concerne les crédits en souffrance : les chiffres avancés reflètent-ils la réalité ? À quel niveau faut-il considéré qu'un crédit est en souffrance ? Le constat que nous avons fait est que certaines organisations sont amenées parfois à bloquer leurs activités à cause des impayés.

La majorité des membres rembourse leurs crédits avec les revenus générés par l'activité de production maraîchère pour laquelle le crédit a été contracté. Pour rembourser leur crédit, quelques membres ont plutôt recours à leurs fonds propres, à la vente de leur bétail, au commerce, ou à d'autres revenus tirés des activités connexes. Les uns se diversifient de manière volontaire pour parer aux risques et renforcer leur capacité de remboursement lorsqu'ils ont surtout d'autres sources de financement ; les autres essaient de cibler les cultures qui rapportent des marges bénéficiaires importantes. Une surproduction peut engendrer des problèmes de commercialisation et accroître le risque encouru par les institutions coopératives et mutualistes.

Une bonne stratégie d'approvisionnement d'intrants minimise les frais d'approche. Les paysans passent par des stratégies d'achat par groupage et par des réseaux de connaissance. Un bon choix de cultures destinées aux marchés améliore la position de solvabilité et de rentabilité d'une exploitation horticole. Les informations disponibles sur les prix pratiqués sur les différents marchés de la zone ne permettent pas aux exploitants de faire des prévisions sur les spéculations à choisir pour chaque saison. Cette incertitude liée aux marchés des produits se manifeste par l'incapacité des producteurs à définir avec exactitude les tendances des prix, ce qui rend difficile le choix de la spéculation pour le producteur et le choix des spéculations à financer pour les institutions mutualistes et coopératives. La tendance générale consiste à diversifier la production pour gérer les risques. Les exploitants utilisent souvent les prix antérieurs ; tandis que la structure de financement mise le plus souvent sur les spéculations dont on enregistre de faibles variations de prix. D'une approche sectorielle des organisations de base, la dynamique actuelle s'inscrit dans une diversification des activités financées.

Les activités financées par les organisations du Remec Niayes

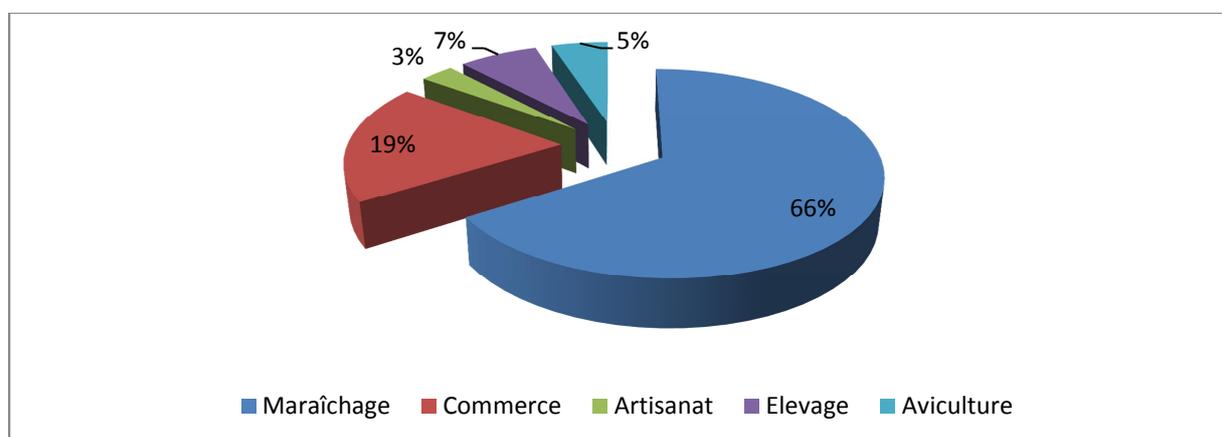


Source : [remecniayes.org](http://remecniayes.org)

Les activités horticoles familiales sont globalement des exploitations de petite superficie avec une rentabilité parfois faible, et saisonnières. L'horticulture et singulièrement le maraîchage demeurent la première activité de production et la première activité génératrice de revenus dans l'ensemble des villages. Dans presque tous les villages, les grandes cultures pluviales sont pratiquées parallèlement au maraîchage. Par contre, dans les villages, l'activité agricole se résume uniquement au maraîchage et elle est pratiquée en toute saison. Dans quelques villages situés à proximité des côtes, les populations s'adonnent aussi à la pêche.

Le commerce est généralement pratiqué dans la majorité des villages. L'artisanat occupe ici ou là une petite portion de la population. L'élevage est une activité menée dans 76 % de la population des villages, la présence de villages peuplés uniquement de Peuls, qui représentent l'ethnie à vocation agropastorale, en est l'illustration. L'exploitation forestière, la transformation des produits agricoles et le transport constituent des activités annexes pratiquées dans quelques rares villages. La diversité des activités génératrices de revenus est un atout dans la sécurisation des prêts et un élément incitant les institutions financières à s'implanter dans cette zone. La saisonnalité des activités et leur forte dépendance aux phénomènes naturels sont des facteurs de risques qui pèsent sur les activités des institutions mutualistes et coopératives.

**Graphique 22** : La répartition des crédits par types d'activités financées par le Remec Niayes en 2010



**Source** : organisation faîtière du réseau

À l'exception de la pêche et du transport, toutes les autres activités de production sont menées tant par les hommes que par les femmes. Pour l'horticulture, quasiment au même titre que les hommes, les femmes participent activement à la production dans presque tous les villages. Il en est de même pour les autres productions agricoles, pour l'élevage et le commerce. Le travail journalier et salarié auquel s'adonnent les femmes est la récolte du haricot vert. Les échanges

effectués dans la zone avec les professionnels des institutions financières montrent la préférence de ces derniers au financement des femmes et des groupements ; selon eux, le remboursement est plus facile et il est moins coûteux de gérer leurs défaillances.

### **Conclusion**

Notre positionnement théorique nous permet de nous rendre compte que les organisations de microfinance sont des objets complexes qu'il convient d'aborder en tenant compte de la réalité socioéconomique du milieu rural. Deux points attirent particulièrement notre attention : premièrement le rôle complémentaire des acteurs internes et externes, deuxièmement les objectifs de rentabilité et de diversification de portefeuille poussent les organisations de base à dépasser les choix initiaux de ciblage direct et opter une démarche inclusive.

## CHAPITRE 9

### UNE SUCCESSION DE MODES DE GOUVERNANCE DANS LES INSTITUTIONS COOPERATIVES ET MUTUALISTES

Les organisations de microfinance rurales sont le produit d'une superposition de pratiques formelles et informelles. Les règles de fonctionnement pensées par les pouvoirs publics sont véhiculées aux institutions informelles, éventuellement associées à la conversion de certaines d'entre elles, fournissent un répertoire de procédures et de mécanismes de coordination parmi lesquels les acteurs peuvent choisir lorsqu'ils arrêtent leurs stratégies. De plus, cette hétérogénéité et cette redondance permettent de répondre aux variations du contexte local et historique ce qui contribue à la résilience de l'économie, par ajustement progressif du rôle et de l'importance de chaque institution <sup>(1)</sup> et des parties prenantes.

Les services de microfinancement ont la particularité de viser un impact social pour la raison simple de la réalité du ciblage des pauvres ou d'une communauté de membres ayant les mêmes caractéristiques économiques et sociales. L'analyse historique des coopératives et mutuelles a fait ressortir l'approche « développementaliste » au départ, notamment concernant l'épargne et les petits crédits aux femmes avec un appui externe. Les réalités économiques poussent ces organisations à dépasser leurs choix initiaux et à privilégier une approche liée à la rentabilité des services. Néanmoins, cette dernière approche n'empêche pas d'atteindre un impact social sur le long terme. Les organisations sont capables de s'adapter et de tirer profit le maximum possible aux opportunités offertes par les investisseurs institutionnels.

#### 1. Une diversité de modes de gouvernance dans le temps

Au sens de la théorie de la régulation, les modes de régulation entre institutions varient dans le temps et l'espace. Les mécanismes d'évolution passent par une succession de conflits et de négociation. Les institutions ont un rôle instituant au sens de D. North mais elles sont aussi susceptibles d'évoluer et de faire évoluer les relations des acteurs. Dans le cas des organisations rurales qui ont une capacité d'évolution faible, l'hybridation des ressources (fonds extérieurs/fonds internes) et la superposition de pratiques formelles et informelles facilitent la

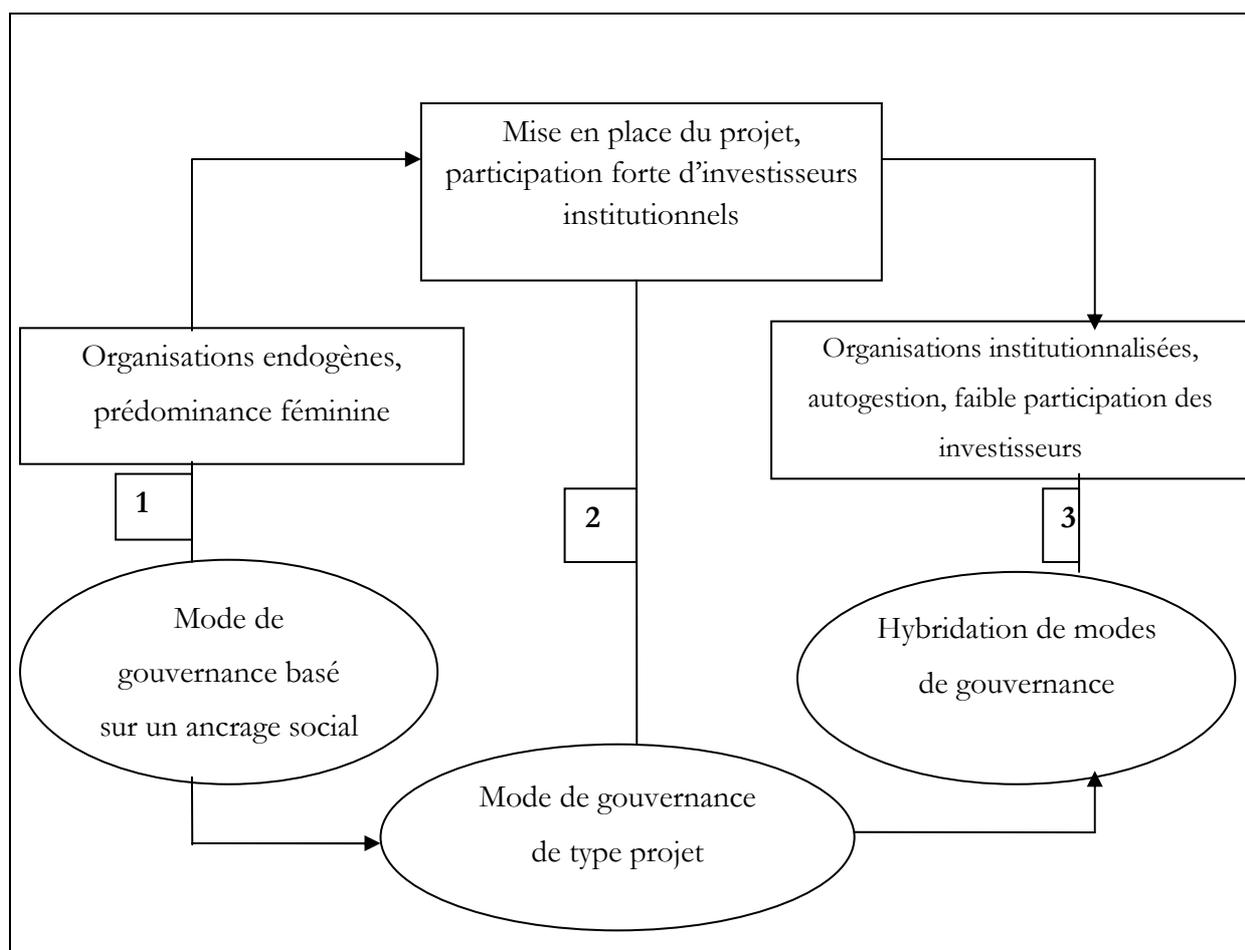
---

<sup>1</sup> Robert Boyer : « À quelles conditions les réformes institutionnelles réussissent-elles ? », CEPREMAP-ENS, CNRS, EHESS, 2004, p. 21.

transformation institutionnelle. Le contexte de forte professionnalisation n'empêche pas aux organisations de microfinance de recourir aux institutions informelles.

Une analyse historique nous permet aliors de mettre en perspective trois modes de gouvernance qui coïncident avec les trois phases du cycle de vie organisationnelle de ces institutions : la première période est celle de la mise en place d'institutions de microfinancement pour la plupart du temps par des organisations paysannes et dont la particularité première est la prédominance des groupements féminins dans cette zone, comme dans le cas des coopératives de Mboro, de Fass Boye, de Sao et la mutuelle de Mpal démissionnaire. La deuxième période est celle de la mise en place de projet, qui a pour objectif l'institutionnalisation et la pérennisation ; la dernière est celle de la fin de la phase du projet et de l'autonomisation des organisations.

**Figure 11** : Les divers modes de gouvernance selon le contexte institutionnel des organisations de microfinance



Deux modes de gouvernance ont prévalu avant l'institutionnalisation et l'autonomisation des mutuelles et coopératives d'épargne et de crédit partenaires du projet : un mode de

gouvernance basé sur un ancrage social et la participation des sociétaires et un mode de gouvernance en modes projets. Le premier mode de gouvernance peut être qualifié de mode de gouvernance horizontale, le leadership est moins important, la participation de tous les membres fondateurs est recherchée. Le premier mode de gouvernance privilégie l'aspect participation des membres ; les stratégies et politiques sont discutées avant d'être adoptées. Le mode de gouvernance projet est essentiellement basé sur le recentrage des stratégies et politiques autour de la vision des investisseurs institutionnels et l'ordonnement public.

Comparativement, « l'analyse historique des modes de gouvernance mis en place par le CICM permet d'identifier trois phases distinctes, correspondant chacune au mode instauré à un moment donné de la "vie d'un projet" : la gouvernance en "modes projets" de réseaux lancés avec le soutien de bailleurs de fonds dont la caractéristique est une approche collective avec un comité de pilotage, la limite c'est qu'aucun acteur n'a de réel pouvoir de prise de décision ; la gouvernance en "mode centralisé" pour résoudre le problème de leadership principalement due à l'exercice dispersé du pouvoir, elle permet de mettre en place des procédures de gestion et des méthodes de travail rigoureuses ; le mode de gouvernance associant les élus et les salariés dans la perspective d'une autonomie complète des projets et impliquer les membres à travers leurs représentants »<sup>(2)</sup>.

Selon les cas pratiques étudiés par notre enquête, certaines organisations ont été mises en place avant l'intervention du projet pour se substituer au mode de financement public en échec, et la nécessité d'évoluer vers d'autres modes de gouvernance plus inclusives selon le contexte et les nouveaux objectifs. Les modes de gouvernance sont appelés à s'adapter dans le temps et le contexte d'expansion des organisations sous peine de constituer un handicap pour les innovations institutionnelles. La structure de la gouvernance ne peut en aucun cas être figée, car elle s'adapte aux évolutions et aux modifications de trajectoires.

### **A. Une gouvernance basée sur un ancrage social**

Au départ, ces institutions coopératives sont petites et s'inscrivent dans l'espace villageois : la proximité, l'interconnaissance et la confiance en sont les principales caractéristiques, elles permettent le fonctionnement démocratique ; elles peuvent se révéler également comme un frein à l'application des textes constitutifs des institutions mutualistes et coopératives, notamment le

---

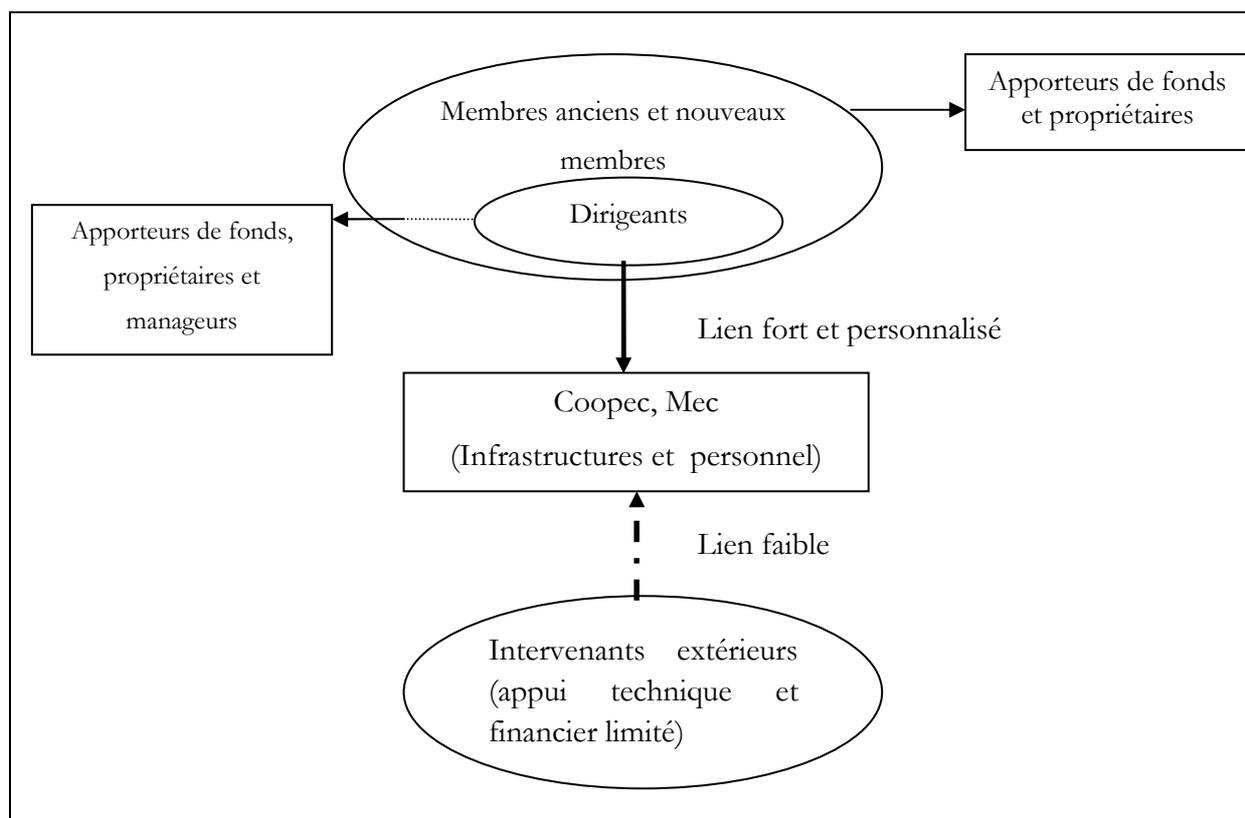
<sup>2</sup> Cecile Lapenu et Dorothée Pierret, *op.cit.*, 2005.

principe un membre/une voix puisque ces organisations reproduisent les inégalités qui émanent des sociétés rurales. Pour les organisations de microfinance qui nous concernent, celles qui ont une dénomination de coopérative sont à la base mises en place par des organisations locales qui regroupent des acteurs ayant en commun l'activité agricole et la zone géographique. C'est le cas de la coopérative d'épargne et de crédit de Mboro et celles de Sao et de Fass Boye. Au départ, l'unité de base reste la communauté villageoise ; l'ensemble des membres de la communauté, s'ils remplissent les conditions, peuvent y adhérer.

L'ancrage social est le niveau élémentaire pour ces organisations de microfinance ; il existe par ailleurs un ancrage local et professionnel puisqu'elles sont mises en place et soutenues par des organisations de producteurs. L'homogénéité de la clientèle des coopératives rurales s'exprime par le fait que les clients sont sociétaires et partagent les mêmes objectifs. Leur fonctionnement démocratique et les spécificités qui en découlent constituent un atout important mais entraînent aussi une complexification de la gouvernance, surtout en période de croissance. Le fonctionnement de ces organisations pose un problème de coordination, surtout dans la phase de croissance.

Pour les organisations de microfinancement en milieu rural, il s'agit avant tout d'une structure de proximité qui entretient des liens particuliers avec les populations de la localité et qui a aussi un rôle social. Cette approche amène les institutions de microfinance à définir un certain nombre de règles formalisées concernant notamment les conditions d'octroi (conditions d'éligibilité, délais, type d'activités à financer,...), le taux d'intérêt, les sanctions en cas de retard ou de défaillance de paiement.

**Figure 12** : Les principaux acteurs dans la phase d'émergence d'une institution endogène



La structure de gouvernance est essentiellement composée d'acteurs internes. Les membres et les dirigeants (élus) sont des acteurs internes aux institutions mutualistes et coopératives. Certains dirigeants interviennent également dans la gestion. Généralement, à ce stade de leur vie, ces organisations enregistrent un petit nombre de membres. L'accès à l'information est facilité par la proximité géographique et sociale des membres. Les relations sociales sont parfois stables et la pression sociale au remboursement est forte. Les ressources financières sont limitées et proviennent essentiellement de l'épargne des membres essentiellement et des intervenants extérieurs qui exercent un pouvoir limité d'influer sur les décisions. Le fonctionnement à partir de l'épargne des membres permet une surveillance mutuelle des remboursements <sup>(3)</sup>. La coordination des acteurs est facilitée par la présence de peu d'acteurs et le petit nombre de membres durant cette étape de la vie institutionnelle de ces organisations <sup>(4)</sup>.

Les institutions coopératives et mutualistes qui sont nées d'une initiative endogène sont dirigées essentiellement par des élus issus des organisations locales ; cela est lié à leur condition

<sup>3</sup> Béatriz Armendariz de Aghion et Jonnathan Morduch, *The Economics of Microfinance*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2007.

<sup>4</sup> Mancur Olson, *L'Acteur et le système*, Paris, PUF, 1972.

d'émergence puisque ces derniers sont considérés comme les pionniers. L'expérience des cas pratiques a montré que ces personnes qui gèrent les organisations paysannes se retrouvent dans les organes des institutions mutualistes et coopératives à défaut d'intégrer la direction puisque ce sont souvent des personnes analphabètes. Les leaders des organisations paysannes sont tentés de reproduire les mêmes pratiques qu'au sein des institutions coopératives à cause du poids de la proximité sociale et du fonctionnement des sociétés rurales.

Cette phase correspond aux premières années d'existence des institutions coopératives notamment celles de Mboro, de Sao, de Fass Boye, de Mpal et les deux mutuelles de Mpal et de Diamniadio. Les mécanismes spontanés et spécifiques à la Gérard Charreaux <sup>(5)</sup> sont présents à travers le contrôle par les pairs, le partage de valeurs communes, la surveillance mutuelle des dirigeants et, sont prépondérants au sein des petites coopératives qui favorisent le rôle du « capital social » grâce à de puissants liens entre les parties prenantes. Toute décision importante émane de l'assemblée des membres et est portée par un groupe de dirigeants.

« Les coopératives ont un avantage comparatif en termes d'adaptation des produits : la participation des membres peut favoriser les processus de type "bottom-up" permettant une remontée de l'information et une meilleure prise en compte des besoins. L'ancrage social et le développement de relations de proximité permettent également une connaissance plus approfondie des réalités du monde rural. Les produits financiers des coopératives sont généralement plus adaptés aux conditions du monde rural et à l'activité agricole que ceux des institutions de microfinance classiques. Entre autres choses, ces produits sont généralement plus flexibles. » <sup>(6)</sup> À cette étape, seule la sphère locale est privilégiée avec notamment des produits peu sophistiqués.

Les coopératives fournissent une grande variété de services grâce notamment à leur capacité de mobilisation de l'épargne des membres, ce qui représente sans doute un avantage majeur sur les autres organisations engagées dans la microfinance <sup>(7)</sup>. La capacité de mobilisation de l'épargne est plus importante dans les premières années d'existence où ces organisations jouissent d'une proximité et d'une homogénéité de ses membres, elle permet une surveillance mutuelle des membres. Durant cette première phase, les organisations sont composées

---

<sup>5</sup> Gérard Charreaux et Peter Wirtz, *op.cit.*, 2006.

<sup>6</sup> Manfred Zeller, *Models of Rural Financial Institutions*, Washington DC, An International Conference on Best Practices : Paving the Way Forward for Rural Finance, support provided in part by USAID and WOCCU, 2003.

<sup>7</sup> Westley et Shaffer, 1997, cités par Anaïs Périlleux, *Les coopératives d'épargne et de crédit en microfinance face aux problématiques de gouvernance et de croissance*, Bruxelles, CEB Working Paper N° 08/025, Solvay Business School – Centre Emile Bernheim, 2008.

généralement d'un petit groupe de membres ; l'homogénéité des membres et leur interconnaissance jouent un rôle important sur la stabilité des relations et la cohésion du groupe. Les processus de prise de décision stratégique et opérationnelle sont assez souples. Les règles ne sont pas formalisées et les décisions prises dans le respect des aspirations des uns et des autres.

La convention civique est plus présente durant cette phase. Elle repose sur la solidarité collective des membres, dans le cas de la microfinance ; elle peut revêtir une forme de péréquation c'est-à-dire le partage des ressources et charges selon les règles établies en interne. En termes d'équité, cette péréquation pose quelque fois des difficultés puisque les règles définies peuvent être plus avantageuses à certains membres au détriment d'autres, par exemple, les élus ou dirigeants peuvent bénéficier de facilités d'accès à l'information ou aux services, liées à leur position. Généralement, les décisions sont préparées en prenant en compte les aspirations des membres puisque la surveillance existe bel et bien.

Durant les premières années d'existence, ces organisations ont tenté de se substituer au circuit de financement public qui s'est retiré. Très tôt, le manque de ressources financières s'est révélé être un grand handicap. Le problème de leadership s'est posé comme pour les organisations paysannes promotrices de ces organisations. À l'exception de la CPEC de Mpal, les autres organisations se sont basées sur la participation essentielle des groupements féminins jugés dynamiques dans les activités financières. En ce moment, les taux de remboursement étaient assez élevés (avoisine les 100 %) pour les raisons de proximité, la surveillance du groupe. C'est après les premières années d'exercice que les hommes ont fortement intégré les organisations et surtout lorsque le projet fut mis sur pied en fournissant des preuves de sa faisabilité et de sa crédibilité.

Le mode de gouvernance basé sur un ancrage social possède des avantages. Dans une institution de microfinance autonome qui a été mise en place par des acteurs locaux et qui fonctionne à partir de l'épargne des membres, le risque de divergence d'intérêt est moindre puisque les membres ont des caractéristiques communes et les besoins sont homogènes. Les risques liés au « passager clandestin » <sup>(8)</sup> sont moindres puisqu'il y a une surveillance du groupe sur les stratégies des acteurs et tout comportement déviant peut être lourdement sanctionné. Dans un contexte de forte proximité sociale, la sanction sociale peut se révéler efficace.

---

<sup>8</sup> Mancur Olson, *op.cit.*, 1972.

Une coopérative villageoise fait intervenir activement ses membres mais a une portée limitée en termes d'épargne collectée et de crédit. Une coopérative inter-villageoise peut employer des personnes et peut engranger des moyens financiers considérables mais la participation des membres reste limitée, selon la théorie des groupes de Mancur Olson <sup>(9)</sup>. Sur le fond, pour une organisation villageoise, la portée se mesure en termes de qualité des services par rapport à une logique de marché qui veut que ces organisations s'ouvrent à d'autres membres pour diversifier leur portefeuille et engranger le maximum de produits financiers tout en sachant, qu'elles s'exposent à plus de risque et de coûts de transactions pour la collecte de l'information et la surveillance des contrats. Néanmoins, une asymétrie inter-groupe peut subsister puisque, au sein de l'organisation, de petits réseaux se créent insensiblement et sont principalement composés de membres influents qui bénéficient d'un accès facile à l'information et des membres qui subissent les décisions des autres. L'accès aux services pour un membre dépend de sa position par rapport à la structure de gouvernance de la proximité au centre de décision ou des relations familiales ou extra-familiales aux dirigeants.

Les décisions sont centralisées autour des élus qui sont à l'origine de la mise en place des initiatives. Les personnes clefs utilisent leur influence pour résoudre les problèmes, attirer des appuis. À ce stade, les perspectives d'appui dépendent en partie de la capacité de négociation des personnes clefs. La dépendance vis-à-vis à des personnes influentes expose les organisations à des risques de détournements ou de dérives autocratiques.

La gouvernance basée sur un ancrage social met en avant l'utilisation des facteurs sociaux en opposition à la logique de marché qui est basé sur la qualité des services, leurs coûts. Cette première phase est surtout liée à une forte participation des membres et la proximité sociale et géographique de ceux-ci. La relation entre les membres et les dirigeants peut être qualifiée de relation horizontale en opposition avec une relation verticale qui intervient lorsque la gestion du portefeuille est entre les mains de professionnels. Le pouvoir de décision est entre les mains des dirigeants, avec le risque de voir certains d'entre eux qui sont surtout à la base des initiatives s'accaparer tous les pouvoirs. Les impayés même faibles ou des détournements de la part de dirigeants ou de gérants peuvent précipiter les crises et de telles petites crises peuvent être fatales et au cours de l'évolution.

---

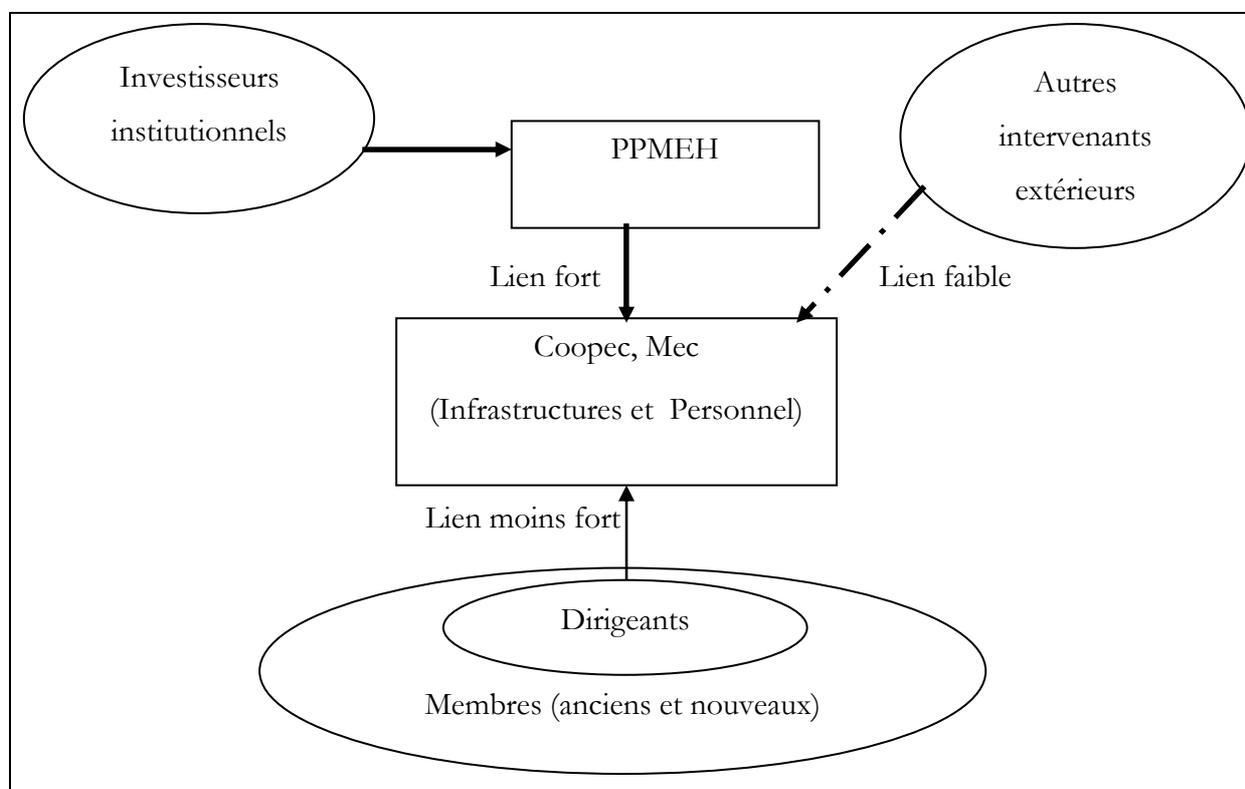
<sup>9</sup> Mancur Olson, *op.cit.*, 1972.

Le mode de gouvernance basé sur l’ancrage social est fortement axé sur les liens sociaux d’une société très traditionnelle et solidaire, et le maintien de l’ancrage social dans la phase d’émergence permet une bonne appropriation, le maintien des principes de base et facilite le fonctionnement démocratique, mais il reproduit les inégalités sociales.

### B. Une gouvernance en mode projet

En schématisant, l’assistance technique mise en place par les investisseurs institutionnels, l’équipe s’est attachée d’abord à construire la capacité organisationnelle des mutuelles et coopératives. L’équipe du projet va apporter une formation aux ressources humaines locales déjà en place dans les coopératives et mutuelles qui existaient déjà ; ces organisations sont au nombre de six, celles qui ont été créées avant 1999. L’équipe a appuyé la mise en place de quatre mutuelles dans les autres parties de la zone avec les organisations locales en place. La mise en place de nouvelles organisations est jugée nécessaire puisque, dans certaines parties des Niayes, l’accès au financement est difficile et les organisations qui ont été mises en place n’ont pas suffisamment de ressources pour atteindre toutes les parties. À cela s’ajoutent les questions de distance et de difficultés d’accès de certaines zones.

**Figure 13** : Les principaux acteurs dans la phase projet



Pour la mise en place du projet, le démarrage effectif des activités a été jugé tardif et cela a été soulevé par tous les acteurs qu'on a pu rencontrer puisque ces derniers ont jugé que cela a eu un effet négatif sur leur programme d'activités. Les investisseurs institutionnels, ici, la coopération belge et l'État, ont voulu remédier à cela en décidant de repousser la fin du projet. Il a été structuré autour d'un plan d'action, qui comporte la mise en place d'un réseau juste à la fin du projet pour une durée initiale de trois ans pendant laquelle ce réseau continue de bénéficier de l'appui de la coopération belge ; après ce délai, il fallait envisager une autonomisation mais la mise en place du réseau n'est intervenue qu'en 2008. Durant la période du début de 2005 à la fin de 2007, les structures de base ont fonctionné de manière autonome.

L'équipe du projet a voulu mettre à l'écart les organisations paysannes dans les structures de gouvernance des institutions de microfinance en mettant en place un personnel qualifié. Les principales limites de cette démarche sont multiples : pour les zones dont ces institutions coopératives existaient déjà, la marge de manœuvre de l'équipe du projet était limitée et pour les institutions mutualistes nouvellement mises en place, le personnel imposé par l'équipe du projet est parfois déconnecté de la réalité sociale et est en compétition avec les dirigeants. À propos du choix des dirigeants, le constat est que ce sont les leaders des organisations paysannes qui gèrent les organes des mutuelles et coopératives.

Une approche du projet destinée à vouloir mettre hors du jeu les organisations paysannes, dans ce sens, est paradoxale puisque son premier objectif affiché reste la mise en place de système de financement des exploitations horticoles qui étaient déjà structurées autour des organisations paysannes telles l'UGPM et les groupements de femmes. L'objectif d'une assistance technique aux exploitations horticoles et le renforcement des capacités des dirigeants à travers la formation et l'information aux technologies améliorées de productions horticoles n'interviennent que dans un second temps.

Les ressources humaines locales ont dès le départ été organisées autour des organisations locales de moindre portée ; ainsi, elles se sont progressivement habituées aux pratiques institutionnelles de microfinancement. Le constat du renforcement des capacités est que les formations ont essentiellement touché le personnel car les dirigeants n'en ont pas bénéficié puisque ce sont essentiellement des personnes analphabètes et dans la réalité, ils ne sont pas visés. Cela exerce deux effets : le personnel se retrouve au centre du dispositif du processus de professionnalisation et les normes de rentabilité sont de plus en plus avant, et les conflits entre le personnel et les élus et les conflits entre le personnel et les membres risquent de s'approfondir davantage.

Pour les organisations déjà existantes, les ressources humaines qui ont été à l'origine des initiatives se sont imposées comme actrices principales, indépendamment de l'assistance technique ; le terme de partenaire est plus marqué par rapport aux nouvelles organisations dont le projet a permis leur mise en place. Pour exemple, la mutuelle démissionnaire des femmes de Mpal a jugé que le partenariat du projet lui génère des coûts insupportables ; sa présidente a décidé tout bonnement d'y mettre un terme. Nos entretiens avec celle-ci laissent présager une divergence d'opinion avec l'équipe du projet en 2005.

L'équipe du projet s'est attelée tout au long de la durée de la première phase à renforcer le développement organisationnel et la « *capacity building* » des dirigeants des mutuelles et coopératives. Le « *capacity building* » traduit le renforcement des capacités dans une démarche inclusive qui consiste non pas à imposer une manière de faire mais développer un bon leadership qui intègre bien les besoins et les priorités. Parallèlement un projet collaboratif est mis en place avec le Bureau d'analyses macro-économiques (BAME) de l'Institut sénégalais de recherches agricoles (ISRA) pour suivre de près la dynamique technique, économique et organisationnelle des exploitations horticoles bénéficiaires de l'intervention du projet dans la zone des Niayes. Les activités de suivi et d'analyse des exploitations horticoles et d'étude des marchés en amont (marché des intrants) et en aval (marché des produits agricoles) sont autant de volets qui renforcent les activités de financement.

Les mutuelles ont entamé la phase d'institutionnalisation avec le projet. Elles ont toutes obtenu leur agrément entre 2000 et 2002, excepté la CPEC de Mpal des femmes, qui a été agréée avant la mise en place du projet en 2000. Le processus d'institutionnalisation vise la reconnaissance des mutuelles et la création de règles d'organisation collectives partagées par tous les acteurs du système. Pour ces structures, il s'agit avant tout d'une organisation de proximité qui entretient des liens particuliers avec les populations de la localité et qui a aussi un rôle social. Cette approche amène les organisations à définir un certain nombre de règles formalisées concernant notamment les conditions d'octroi (conditions d'éligibilité, délais, type d'activités à financer), le taux d'intérêt, les sanctions en cas de retard ou de défaillance de paiement.

Les mécanismes de décision convergent essentiellement vers l'équipe du projet. L'exclusion des dirigeants durant la phase projet soulève la difficulté de les remettre dans le système avec les mêmes prérogatives définies dans les textes organiques. Inconsciemment, la logique des cadres du projet promeut des institutions coopératives et mutualistes coupées de la base (des membres). Elle crée une dépendance institutionnelle des structures de base à l'organe faitier et les crises peuvent survenir à la fin de la phase projet. Une situation difficile a été

constatée entre 2005 et 2007 pour des organisations, surtout pour les institutions mutualistes de Diender, Rao, Gorom et Gandiol qui ont été mises en place grâce à l'appui du projet.

La gouvernance en mode projet prépare le passage des organisations de base dans le paysage institutionnel de la microfinance au Sénégal, le début de la professionnalisation et la centralisation du processus de prise de décision autour de l'équipe du projet et le personnel.

### **C. L'hybridation de modes de gouvernance**

« La démocratie sociale ne se décrète donc pas dans les organisations coopératives, elle repose sur une participation effective et active des élus, du personnel et des sociétaires au fonctionnement et aux décisions. Aussi une bonne approximation de la démocratie économique peut passer par la mobilisation de données quantitatives sur les sociétaires et administrateurs et de données plus qualitatives sur la nature de leur engagement et de la participation à la vie de l'organisation. » <sup>(10)</sup> Patrick Gianfaldoni et Nadine Richez-Battesti ont soulevé trois questions sur les banques coopératives françaises : les difficultés de matérialisation de la propriété collective dans sa concrétisation et dans ses implications sur la réalité du sociétariat, les potentialités et les limites associées à l'hybridation des ressources économiques et sociales, l'effectivité démocratique repensée à travers le principe de réciprocité <sup>(11)</sup>. Lorsque ces questions sont croisées aux organisations coopératives et mutuelles rurales qui nous concernent, on se rend compte que la propriété établie des membres et le fonctionnement un membre-une part et une voix n'empêchent pas de constater, dans la pratique, une concentration des pouvoirs par un groupe ou quelque individus pionniers. L'hybridation des ressources améliore la capacité des organisations à faire face aux besoins de ses membres et les expose à une dérive de mission sociale puisque les acteurs externes relient la durabilité sociale à la rentabilité financière des activités de prêts sur le long terme. Enfin, le fonctionnement démocratique est articulé sur la proximité géographique, sociale ou relationnelle pour créer un effet vertueux et auto-renforçant sur les transactions.

Le mode de gouvernance des organisations coopératives et mutuelles rurales est devenu « hybride » : la gouvernance partenariale avec un ancrage sur les principes coopératifs définis par la réglementation et les règles de « bonne conduite » imposées par les apporteurs de fonds, est articulée sur les normes sociales et les réalités économiques locales. Au-delà d'un mode de

---

<sup>10</sup> Patrick Gianfaldoni, Nadine Richez-Battesti (*et alii*), *La gouvernance partenariale des banques coopératives françaises*, Recherche financée par la Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale, Université Aix-Marseille, Université d'Avignon, mars 2008.

<sup>11</sup> Nadine Richez-Battesti et Patrick Gianfaldoni, *Les banques coopératives en France : le défi de la performance et de la solidarité*, Paris, L'Harmattan, série « économie et innovation », 2006.

gouvernance basé sur l'ancrage social ou les logiques partenariales, de nouveaux espaces se sont constitués où les parties prenantes cherchent à coordonner leurs actions et stratégies pour établir des relations stables afin de pérenniser les services des organisations rurales. Les acteurs externes vont tenter de s'ajuster afin de rendre compatibles les institutions formelles aux institutions informelles très vivaces dans l'espace rural. Le mode opératoire est basé sur un processus d'essais et de superposition de pratiques, de réussite et d'erreurs, des conflits et des compromis pour les surmonter.

Les organisations rurales de base relèvent d'un processus de longue haleine. Le passage d'une organisation endogène sans ressources considérables à un projet qui offre des perspectives institutionnelles et financières considérables, pose des problèmes de gouvernance. Cette transition a permis aux organisations de base de se confronter aux défis de la pérennisation notamment sur le maintien d'une vision stratégique qui prend en compte les préoccupations de tous les acteurs et la rentabilité financière des activités. Cette période cristallise tous les clivages et annonce les difficultés auxquelles les organisations seront confrontées après leur institutionnalisation et leur autonomisation. Pour une petite structure autonome, l'affiliation à un réseau qui a un objectif de croissance est un changement important. La volonté affichée par les autorités de la régulation est clairement de promouvoir des réseaux puissants au détriment des structures autonomes de moindre portée.

La rupture avec l'informalité et la redéfinition des règles du jeu internes imposées par les nouveaux acteurs et le cadre réglementaire sont autant de changements qui influent sur la gouvernance. La difficulté à ce niveau est de maintenir intact les efforts des élus à jouer leur rôle dans le long terme. Pour contourner les effets néfastes du bénévolat des élus, la facilitation d'accès aux services de prêts pour les élus est avancée, mais le risque de connaître des situations d'impayés, devient très fort.

Les conventions évoluent naturellement vers la commercialisation des services : la qualité des services, les conditions d'accès et leur rentabilité sont à cœur des préoccupations des acteurs. La croissance des organisations se fait horizontalement, c'est-à-dire en intégrant de nouveaux sociétaires, et cela au détriment de certaines personnes pauvres qui se retrouvent exclues de fait par le processus de croissance et de changement de trajectoire puisque les nouveaux critères d'accès aux services intègrent beaucoup les aspects économiques : la solvabilité, la capacité de mobiliser des garanties matérielles et la diversification des activités. On peut alors retrouver une situation d'équilibre social lorsque les personnes nouvellement intégrées ne remettent pas en question la qualité des services des anciens membres.

Le partenariat établi par le projet avec ces organisations a permis d'identifier les préoccupations de la mise en réseau. Celle-ci est confortée par la convergence d'intérêts pour les structures de base pour mettre en place un réseau pour se consolider par la solidarité financière, le partage d'expérience, faciliter l'accès aux fonds de refinancement. En mettant en place un réseau solide qui bénéficie d'un appui institutionnel considérable de la coopération belge, les structures de base peuvent capter d'autres fonds et appuis. La difficulté est de coordonner l'autonomie de la base vers la tête du réseau. Les organisations de base sont préparées à la formalisation et l'uniformisation des pratiques ; une plus grande transparence s'instaure puisque l'organisation faitière fédère les organisations de base et fixe les grandes orientations. La participation d'investisseurs institutionnels renforce la crédibilité et encourage l'intervention d'autres partenaires.

À l'origine des initiatives, le projet de développement de l'initiative est porté par un groupe ou quelques membres actifs engagés dans la définition de la mission stratégique et du pilotage au quotidien. Le groupe se dessine grâce aux relations de réciprocité, les relations vont de la base vers le sommet puisque ce sont les sociétaires qui détiennent la structure globale, et du sommet vers la base en ce qui concerne les orientations stratégiques et des services proposés à tous, mais aussi grâce aux relations transversales entre membres partageant la même organisation et les mêmes valeurs. Cette figure est exposée, au départ, à toutes sortes d'éventualités, que ce soit une réussite de l'initiative qui conforterait leur position dans le système ou un échec qui remettrait en jeu leur légitimité.

La solidité d'une institution coopérative ou mutualiste qui évolue en milieu rural dépend de son ancrage dans l'environnement et de sa capacité à développer des parades à l'arbitraire qui règne si souvent quand les systèmes juridiques sont défaillants ou sont incapables d'apporter des réponses adéquates auxquelles les organisations seront confrontées dans leur vie institutionnelle. La communication externe et interne, la participation des acteurs et organisations locales, les partenariats avec des acteurs extérieurs mais aussi locaux sont autant de facteurs à dresser face aux menaces éventuels qui pèsent sur la viabilité institutionnelle. <sup>(12)</sup> Un ancrage dans le tissu professionnel local est aussi déterminant, la vision des investisseurs institutionnels de construire des modèles institutionnels rentables et pérennes peut être difficilement conciliable avec un ancrage social et local.

---

<sup>12</sup> Cecile Lapenu et Dorothée Pierret (*et alii*), *Guide opérationnel d'analyse de la gouvernance d'une institution de microfinance*, CERISE, Fida, Iram, Gtz, 2005.

De la volonté de certaines institutions de microfinance de se mettre en réseau, s'ensuit une perte d'autonomie et la centralisation des processus de prise de décision. Les acteurs extérieurs ont la préoccupation de consolider l'autonomie financière par la mise en réseau et les acteurs internes (élus et membres particulièrement) veulent maintenir un fonctionnement décentralisé et participatif. Le passage d'un processus participatif de prise de décision dans le cas d'une organisation de petite taille à une centralisation du processus de décision ne se fait pas sans des conflits majeurs. Naturellement, pour certaines grandes organisations, la centralisation des processus de prise de décision est naturelle puisque la coordination par un processus participatif est devenue difficile à cause de leur taille et de la diversité des acteurs qui interviennent.

À la base, une institution autonome qui s'identifie à une zone bien délimitée est censée intégrer tous les acteurs dans le processus de prise de décision. L'information est facilement mobilisable. La proximité géographique et sociale avec son milieu opérant et l'homogénéité des acteurs dont bénéficient les organisations autonomes de moindre portée, facilitent la mobilisation de plusieurs canaux de transmission d'information qui vont de l'oral aux réunions. Lorsque les organisations ont une politique participative, dans le cadre d'une propriété des membres, les acteurs internes sont plus visés.

L'option participative ne peut être greffée sur une institution à la dernière étape du processus d'institutionnalisation, car c'est un processus qui se conçoit dès le début. La participation des investisseurs institutionnels est susceptible de déstabiliser les jeux de pouvoirs et contre-pouvoirs. Pour les organisations nouvellement mises en place, cette participation est exposée au risque de rejet du modèle imposé sous prétexte qu'il ne prend pas en compte de manière considérable les réalités économiques et sociales. Dans les deux cas, le retrait des investisseurs institutionnels à la fin de la phase projet expose les organisations aux risques d'échec.

L'exercice de la participation requiert des compétences spécifiques, techniques, organisationnelles, mais aussi de « savoir être » et de « savoir décider ». Les coûts afférents doivent être pris en compte dans la stratégie de développement et d'institutionnalisation. Par ailleurs, même le bénévolat présente un coût à cause des indemnités et des avantages matériels à prévoir éventuellement ; il est difficile à entretenir dans la durée et à maintenir quand le volume de travail requis devient important. Les économies de charges doivent être relativisées par rapport

aux coûts de la formation nécessaire pour « professionnaliser » les bénévoles, et aussi pour renouveler leurs portefeuille de compétences <sup>(13)</sup>.

Dans une démarche de mise en réseau, l'organisation faîtière joue un rôle incontournable dans l'uniformisation des pratiques, dans la définition des processus de prise de décision. Les investisseurs institutionnels influent beaucoup sur la gouvernance puisque l'organisation faîtière dépend directement de ces derniers, même si les organisations de base supportent une partie des charges de fonctionnement. Les mécanismes de pouvoir des dirigeants, membres et personnel au sein des caisses villageoises, à savoir les villageois eux-mêmes, se désintègrent de plus en plus sous la pression des contraintes du refinancement et du recul des normes d'action collective vers une individualisation continue.

La question du refinancement des institutions de microfinance se pose avec acuité, surtout pour les organisations autonomes rurales qui n'ont pas acquis une certaine solidité financière. Quand des mutuelles et coopératives ne parviennent pas suffisamment à mobiliser une épargne volontaire, cela leur pose des problèmes de ressources. G. Charreaux <sup>(14)</sup> a reconnu une fonction de recherche et de coordination des facteurs de production au leadership des organisations. Pour certaines mutuelles, les gérants parviennent à mobiliser un appui externe : c'est le cas de la coopérative de Sao et de Fass Boye ou de la mutuelle de Mpal par le biais de son président de conseil d'administration. Le revers de cette dynamique est que les gérants, par leur forte implication sur la mobilisation des ressources, s'accaparent le pouvoir de décision, et, dans ce cas, des problèmes de gouvernance peuvent se poser notamment à propos du risque de personne clefs.

Dans la plupart des structures de base, les gérants ont joué un rôle important dans la mise en place des initiatives ou la phase d'expansion ; ils ont été à l'origine de la mise en place comme c'est le cas des coopératives de Fass Boye, Sao et Mboro, la mutuelle de Rao ; ils ont beaucoup de pouvoir. Les gérants qui ont intégré les structures à la phase projet concentrent moins de pouvoir ; c'est le cas du gérant de la coopérative de Mpal et aussi ceux des mutuelles de Diamniadio, de Diender et de Gorom. Le refinancement des structures de base est nécessaire dans un contexte où elles ne parviennent pas à mobiliser une épargne volontaire. Deux sources sont principalement privilégiées : l'organe financier du réseau qui a mis en place une ligne de refinancement à un taux bas, et le refinancement bancaire et notamment la Caisse nationale de

---

<sup>13</sup> Cecile Lapenu et Dorothée Pierret, *op.cit.*, 2005.

<sup>14</sup> Gérard Charreaux et Peter Wirtz, *op.cit.*, 2006.

Crédit agricole, auprès de qui l'ensemble des structures de base ont ouvert un compte et grâce à laquelle certaines d'entre elles ont déjà bénéficié d'un prêt.

L'hybridation de modes de gouvernance découle d'une hybridation des ressources et d'une superposition de pratiques : la culture de rentabilité des activités et la pérennisation portée par les gérants et les intervenants extérieurs sont articulées à la culture de proximité et d'autonomie portée par les dirigeants et les membres. Les institutions informelles restent très présentes sur le fonctionnement des organisations malgré les changements suscités par la réglementation et la professionnalisation du secteur.

## **2. Les problèmes découlant des évolutions de modes de gouvernance**

Dans les textes, l'ensemble des organes ont des tâches bien définies ; dans la pratique, la démarche de l'équipe du projet a transféré les pouvoirs des dirigeants vers les gérants. À l'exception du président du conseil d'administration, les autres membres des organes ne jouent pas pleinement leur rôle. Une tension entre un gérant et un président de conseil d'administration peut saper l'équilibre de ces organisations. L'assemblée générale est absente dans le processus de prise de décision. Le faible rôle des membres prend le contrepied de l'analyse transactionnelle d'O. Williamson qui postule que la structure de la propriété qui influe efficacement sur la gouvernance.

### **A. Le processus de rapatriement de pouvoir**

Les institutions coopératives et mutualistes se retrouvent avec plus de moyens mais restent exposés aux crises et dysfonctionnements qui peuvent survenir dans le processus de repositionnement des acteurs et le retrait des investisseurs institutionnels. Les gérants sont plus ou moins professionnels du fait de leur expérience : certains sont très influents dans certaines organisations du fait de leur forte participation à la mise en place des initiatives, comme c'est le cas de la coopérative de Fass Boye de la coopérative de Mboro, de la coopérative de Sao, et moins dans d'autres, qui sont subordonnées aux élus des organes et surtout au conseil d'administration. À propos des ressources financières et techniques, certaines coopératives et mutuelles sont parvenues à nouer des partenariats et diversifient ainsi leurs ressources financières et techniques : c'est le cas de la coopérative Sao et de la mutuelle Mpal.

Par rapport aux organisations de base, l'adhésion à un projet de mise en réseau peut être perçue comme une forme de renoncement à leur identité. En effet, certaines décisions stratégiques se prennent au niveau de l'organisation faitière du réseau. La mutuelle des femmes de

Mpal a décidé de démissionner en 2005 et les principales raisons avancées par ses dirigeants sont la cherté des cotisations, le non-respect des engagements du réseau, la non-prise en charge des besoins de leur institution. Celle-ci, par rapport aux autres membres du réseau, bénéficiait d'une longue expérience, et pour son refinancement, elle peut compter sur son vaste réseau de partenaires notamment la Caisse nationale de crédit agricole du Sénégal.

La centralisation du processus de décision n'est pas totale car les organisations de base ont un certain nombre de responsabilités jointes notamment la gestion opérationnelle : les prêts, la gestion des remboursements, les conflits internes, les petites crises et dysfonctionnements. L'organisation faîtière du réseau n'intervient pas activement sur la gestion opérationnelle que lorsque de graves dysfonctionnements sont constatés. Pour le cas de la mutuelle des agropasteurs de Diender, qui a connu de graves crises ayant conduit à des cessations d'activités temporaires en 2007 et 2009, la participation de l'organisation faîtière a été décisive pour la sortie de crise et l'installation de nouveaux personnels.

Par rapport aux investisseurs institutionnels, la volonté d'appuyer la mise en place des réseaux est liée à leur démarche d'appuyer les organisations de base. Les membres du réseau se sont engagés à l'amélioration des conditions de vie des populations à faible revenu au travers de l'offre de crédit, de services d'épargne et d'autres services. La condition imposée à ces structures de base, pour bénéficier du refinancement de l'organe financier du réseau est de maintenir une adhésion stable. Une participation aux frais de fonctionnement de l'organe faîtier du réseau est fixée pour chaque structure de base : plus le réseau devient une réalité moins les responsabilités jointes deviennent importantes et l'organe financier et faîtier joue un rôle central.

Le passage d'une institution autonome et endogène à la phase projet est une démarche qui vise à renforcer les moyens financiers et techniques des organisations de base. Ce processus s'accompagne d'un rapatriement de pouvoirs des dirigeants vers les employés ; les investisseurs institutionnels collaborent plus avec le personnel des organisations de microfinance. L'exercice de rapatriement de pouvoir vise à placer les employés (gérants) au centre du dispositif de prise de décision puisque dans le contexte de ces organisations, ils sont plus aptes à entretenir la professionnalisation. Selon les investisseurs institutionnels, les outils mis à la disposition des gérants permettent d'éviter les crises.

La perception par un dirigeant (ou gérant), des opportunités de création et d'appropriation de la valeur dépend vraisemblablement du concept de valeur auquel il adhère <sup>(15)</sup> et des valeurs qu'il défend. Le rapatriement de pouvoir génère des asymétries d'information forte entre les employés et les élus : le gérant dispose d'une meilleure information du fait de sa capacité technique et sa position, la présence des élus dans le fonctionnement des organisations ne leur procure pas une connaissance précise et actualisées de la situation de la coopérative ou mutuelle et il permet de maintenir un déséquilibre des rapports de force, au profit du gérant. Il renforce également la dépendance de l'institution à une personne clef, le gérant. La dépendance à une personne clef peut précipiter les situations de malversations, les détournements, etc. ; dans cette situation, les crises peuvent être plus difficiles à gérer. Ce processus empêche les jeux de pouvoir et contre-pouvoirs de s'effectuer correctement. C'est également une situation qui éloigne les membres du processus de prise de décision.

### **B. Les tensions et les conflits nés de l'hybridation des ressources et des pratiques**

Le principal clivage est centré sur l'économique et le social ou le développement, et la définition des normes de rentabilité ou des normes de développement. Il pose plusieurs questions, d'abord celle des ressources : faut-il continuer de privilégier les ressources internes à partir de l'épargne des membres difficilement mobilisable ou la participation d'acteurs externes sous réserve d'une « perte d'autonomie » par rapport à la gouvernance de ces organisations et une faible appropriation des membres ? Il faut ensuite définir les critères de sélection des membres : faut-il privilégier des critères de sélection des membres basés sur la proximité géographique et sociale ou sur des caractéristiques économiques ? Il faut enfin préciser les mécanismes de garantie : faut-il privilégier des mécanismes de garanties basés sur des facteurs sociaux que matériels sachant que la principale limite de la garantie matérielle est la mauvaise définition des droits de propriété en milieu rural aussi bien pour les biens mobiliers et immobiliers ?

La démarche du projet (PPMEH) a consisté en un ciblage direct des horticulteurs des Niayes avec un couplage de deux volets : l'appui à la rentabilité des exploitations horticoles et le crédit et la mutualisation. Cette approche a vite montré ses limites puisque, pour les structures de base, le financement du commerce est plus rentable et présente moins de risques. La démarche adéquate est d'intégrer tous les acteurs qui offrent des perspectives économiques intéressantes.

---

<sup>15</sup> Gérard Charreaux et Peter Wirtz, *op.cit.*, 2006.

Cependant, le financement des activités horticoles est plus important dans toutes les structures de base du réseau. Par ailleurs, l'équipe du projet a voulu maintenir des modèles d'organisation qui sont adéquats aux caractéristiques socioéconomiques de la zone et qui intègrent au mieux les besoins des membres.

À propos de la délicate question de l'appui technique et financier, les expériences illustrent à quel point il est primordial de transmettre sur une durée suffisamment longue les compétences nécessaires à l'exercice du métier. En particulier, une structure de refinancement créée de toutes pièces autour de banques villageoises non rentables ne constitue pas une solution viable<sup>(16)</sup>. Dans le cadre de ce partenariat (PPMEH et les organisations de base du Remec Niayes) vieux de plus de neuf ans, cette question est toujours d'actualité puisque la condition de maintien de l'adhésion au réseau n'est pas liée à la santé financière et institutionnelle des organisations de base. Le projet a pris fin en 2005, mais la participation des investisseurs institutionnel se maintient dans le but d'atteindre les objectifs du projet. L'hybridation des ressources expose les institutions de microfinance au risque d'une augmentation des défauts de remboursement.

Les cadres du projet ont voulu, durant cette période 2000-2005, contrôler l'ensemble des opérations des organisations de base avec une logique de fédérer les pratiques. Pour eux, le bon fonctionnement nécessite le respect des principes coopératifs, qui s'oppose à la logique relationnelle du fonctionnement de la plupart des organisations rurales endogènes. La formalisation des stratégies et la professionnalisation sont nécessaires pour le renforcement des capacités. Dans la pratique, l'équipe du projet a bafoué les principes coopératifs en concentrant beaucoup trop de pouvoir entre ses mains. Ceci a deux conséquences : la première est le risque de créer des dysfonctionnements organisationnels lorsque la phase projet se termine ; et la deuxième est le transfert du pouvoir aux seules personnes, principalement les gérants qui sont proches de l'équipe du projet.

Après l'institutionnalisation et la mise en réseau, deux cultures apparaissent : une culture d'autonomie poussée par les dirigeants pionniers qui mettent l'accent sur l'appropriation, un fonctionnement avec les principaux organes comme stipulé dans les textes constitutifs de ces organisations, et une logique de réseau fédéré avec des politiques, et appuyé sur des normes et des règles standardisées, où l'équipe du projet veille à leur bon fonctionnement. Une sorte de

---

<sup>16</sup> Korotoumou Ouattara, Claudio Gonzalez-Vega et Douglas H. Graham, « Banques villageoises, caisses villageoises et coopératives d'épargne et de crédit : leçons tirées des institutions détenues par leurs clients en Afrique de l'Ouest », Synthèse, 1999.

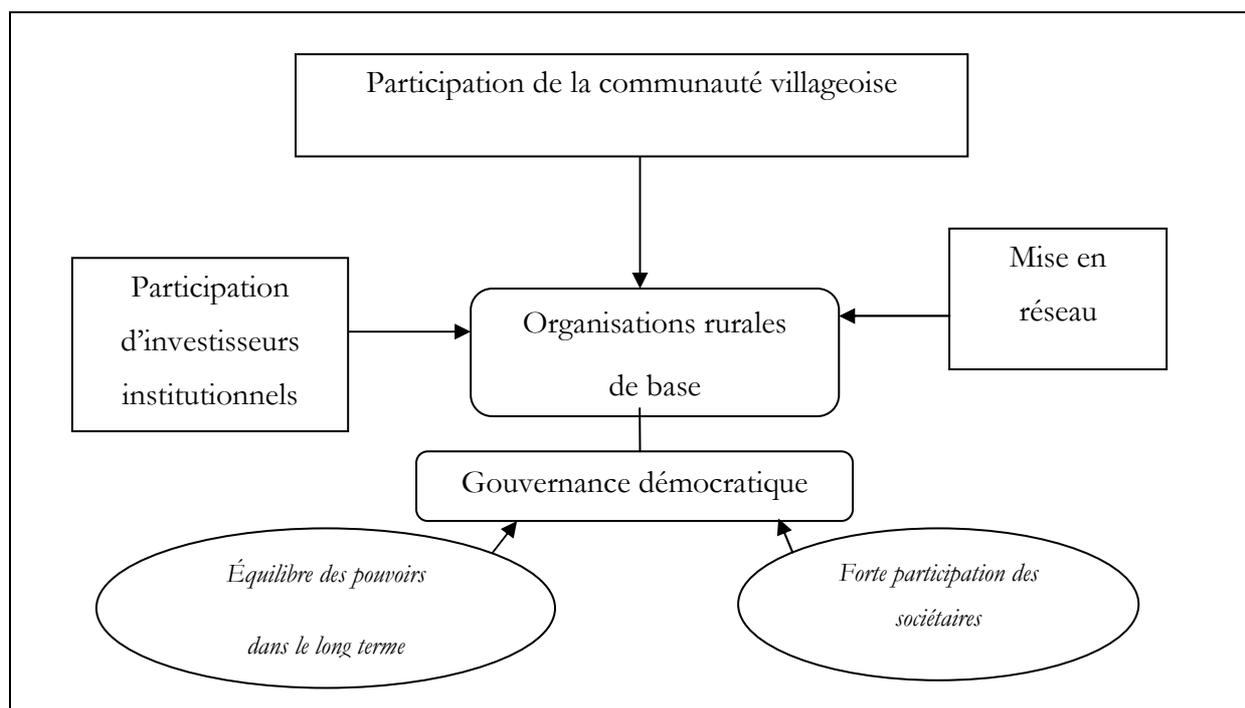
gouvernance duale se cristallise où deux visions s'opposent : une vision qui privilégie la rentabilité et l'efficacité des services et le pôle démocratique qui prône une certaine justice sociale et la solidarité. Dans tous les cas, l'assemblée générale des membres joue un rôle négligeable dans la prise de décision.

L'évolution des organisations de base impulsées par les investisseurs institutionnels sont créatrices de tensions entre les dirigeants et les gérants et de rapatriement de pouvoir au profit de ces derniers.

### **C. La gouvernance, un système adaptatif et dynamique**

La gouvernance est un système dynamique qui part d'un contexte et subit des influences de l'environnement et du contexte particulier des organisations de microfinance. La trajectoire historique des institutions coopératives permet de ressortir les facteurs économiques et sociaux qui influent sur la gouvernance. Dans la gouvernance de ces organisations, trois pôles d'influence se cristallisent : la communauté villageoise, les investisseurs institutionnels et la mise en réseau. Les stratégies des acteurs des organisations dépendent du contexte et des enjeux du moment mais aussi des comportements des groupes d'acteurs. Dans le cas des organisations rurales de base qui envisagent la mise en réseau dans un contexte d'intervention externe, la gouvernance démocratique dépend de la participation des sociétaires et l'équilibre des pouvoirs dans le long terme. Mais il est nécessaire aussi de situer les influences dans le temps et de jauger les résultats observés ou envisagés. L'hybridation de ces pôles d'influence crée une situation où deux facteurs sur la gouvernance démocratique sont difficilement conciliables dans le long terme.

**Figure 14** : Les facteurs difficilement soutenables par les organisations de base dans le long terme



La mise en réseau peut influencer sur la gouvernance démocratique lorsque les organisations atteignent une certaine solidité financière et institutionnelle, de sorte que les risques de déséquilibre majeurs au niveau des organisations de base ne soient pas importants jusqu'au point d'atteindre l'équilibre du réseau. Au sein du réseau, s'exécutent deux formes de solidarité : le partage d'expérience et la solidarité financière. Les expériences de réussite des organisations de base servent aux organisations fragiles nouvellement mises en place. La solidarité financière et institutionnelle relie les organisations de base entre elles, notamment par la mise en place d'une structure de refinancement qui anticipe sur les risques de liquidité. La participation des investisseurs institutionnels est plus efficace lorsqu'elle s'effectue dans les années suivantes la mise en place des initiatives : nous l'avons constaté sur le réseau, les organisations de base mises en place avant cette participation se sont consolidées rapidement. En outre, une initiative endogène est plus apte résister au retrait d'un appui externe qu'une initiative mise en place dans le cadre de ce même appui. Lorsque l'appui externe intervient dans les premières années, il risque d'exposer les organisations de base à la dépendance de personnes clés.

Jusqu'à présent, le plus grand problème des institutions de base est la gestion des impayés et le maintien de l'équilibre des pouvoirs. Ces deux problèmes sont liés lorsque, par exemple, le comité de crédit ne remplit pas suffisamment son rôle, le personnel procède entièrement à l'octroi des prêts. Presque toutes les organisations de base ont connu des problèmes d'impayés

passagers ou durables. La première stratégie à laquelle les organisations vont recourir dans ce cas est la médiation sociale, puisqu'à la base les prêts sont accordés en tenant plus compte des facteurs sociaux par rapport à la qualité des dossiers. Le canal de la médiation sociale est la communauté villageoise à travers la proximité géographique et sociale. Pour les membres, cette médiation produit des résultats positifs, mais, lorsqu'il s'agit des dirigeants, des difficultés surgissent et c'est généralement eux qui enclenchent la procédure. Donc, l'influence de la communauté villageoise consolide la relation membre/organisation coopérative, dans la mesure où elle permet de maintenir une pression forte pour encadrer les contrats, et négative puisqu'elle a accentué les positions distendues déjà existante dans l'espace rural.

Paradoxalement, la plupart des dirigeants ne jouent pas pleinement leur rôle mais ils sont actifs lorsqu'il s'agit d'enclencher une médiation sociale. Les entretiens avec certains dirigeants ont révélé une motivation d'anticipation et de règlement des situations de conflit, et moins avoués, la préservation de leur position et le maintien de leur légitimité auprès des membres et de l'organisation. La plupart des gérants ont dirigé durablement les organisations de base et ont établi des relations avec les membres qui permettent d'activer une médiation en cas de problème. Pour eux, la surveillance mutuelle peut créer des effets vertueux et constituer une forme de pression au remboursement et d'efforts pour assurer correctement leur rôle. La nature des coopératives rend ces mécanismes particulièrement incontournables.

Dans la même veine, lorsque la médiation sociale ne porte pas ses fruits pour faire baisser les impayés au niveau global ou surmonter une situation de conflit grave, la direction du réseau donne l'ordre d'arrêter les activités de prêts. Ceci s'est produit plus d'une fois, surtout dans la mutuelle de Diender en 2007 et 2009 et dans celles du Nord (à Gandiol et Rao) en 2009. Les conflits entre acteurs internes ont également amené des situations de crise, ces mêmes acteurs ont fait appel ou ont bénéficié d'une médiation de sages ou de chefs religieux influents dans ces zones en question pour décanter les situations. Le cas de la coopérative de Mpal est révélateur car elle a connu une situation de conflits internes où il a fallu faire appel à l'intervention de chefs religieux de la zone pour jouer la médiation.

Le directeur du réseau a eu à s'impliquer activement dans la résolution des crises profondes et de dysfonctionnements constatés. Le cas de la mutuelle de Diender est assez édifiant ; cette mutuelle a connu des situations de fort taux d'impayés qui est lié aux conditions d'octroi de prêts. À chaque intervention, la stratégie du directeur du réseau est de remettre la gérance à d'autres personnes et de renforcer les outils de collecte et de traitement des informations, au point de changer le personnel trois fois entre 2007 et 2009. À chaque fois, les

dirigeants ne sont pas renouvelés, c'est-à-dire tout simplement la résolution des crises n'est pas pensée par le bas et c'est toujours le sommet qui impose sa vision. On se rend compte que cette pratique a des limites puisque, pour cette institution particulièrement, les mêmes problèmes reviennent souvent. L'explication souvent avancée est de maintenir les dirigeants en place pour prolonger l'esprit des pionniers qu'ils représentent.

En cas de crise insurmontable, la DRS/SFD peut intervenir pour essayer de trouver une solution. Généralement, les cas où cette direction de surveillance intervient sont ceux où les acteurs internes eux-mêmes tirent la sonnette d'alarme. La direction intervient en vertu de l'article 39 de la loi Parmec : les anomalies constatées font l'objet d'un rapport, assorti de recommandations, adressé aux organes d'administration et de gestion de l'institution concernée et, dans le cas des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit, à l'organe de contrôle et à l'institution à laquelle elle est affiliée. Dans les trente jours qui suivent sa production, une copie de ce rapport est transmise au ministre, à la Banque centrale ou à la Commission bancaire. Les issues possibles sont les avertissements ou sanctions lorsque c'est une crise mineure, le redressement lorsque des fonds sont trouvés, ou la déclaration de faillite lorsque la crise est insurmontable.

Des efforts sont consacrés à dépeindre l'image de ces organisations de microfinance assimilée aux organisations paysannes qui subissent les poids des notabilités. Les échecs enregistrés dans le passé par les institutions de microfinance de première génération sont en train d'être dépassés depuis des années par les résultats enregistrés par cette nouvelle génération d'organisations de microfinance qui enregistrent des résultats positifs. Même si certaines d'entre elles ont connu des crises profondes après la fin du projet, elles ont pu y faire face et les dépasser avec la mise en place du réseau en 2008. Par contre, les résultats enregistrés peuvent être liés à la volonté du principal investisseur institutionnel de faire durer son influence par un appui à l'organe faïtier du réseau.

## **Conclusion**

Notre cadre théorique a permis de dire que les modes de coordination des acteurs au sein des organisations de microfinance sont dynamiques, ils évoluent avec la réalité économique et institutionnelle de celles-ci. Il a permis de situer les modes de coordination dans le temps. La limite évidente est qu'on ne peut pas dire que tel mode de coordination est plus efficace que l'autre.

## **CHAPITRE 10**

### **LA GOUVERNANCE DES INSTITUTIONS MUTUALISTES ET COOPERATIVES SELON UNE APPROCHE PAR LES PARTIES PRENANTES**

Le choix du modèle juridique est crucial pour la gouvernance des institutions de microfinance. La législation sur les systèmes financiers décentralisés délimite les sphères de décisions des dirigeants élus, du personnel et des membres. Pour des organisations coopératives non reconnues, la question de gouvernance ne se pose que lorsque le processus d'institutionnalisation est enclenché. Pour les institutions coopératives et mutualistes, le choix du modèle juridique résulte d'un processus naturel lié à un contexte historique marqué par le développement de système coopératif et mutualiste, il est également lié au contexte social de solidarité qui caractérise le monde rural sénégalais. Et il est fréquent dans ce contexte de constater des confusions de tâches, des pratiques d'ingérence et d'accaparement du pouvoir de décision des dirigeants ou gérants.

#### **1. La propriété institutionnelle et la structure organisationnelle**

L'approche anglo-saxonne a focalisé l'analyse de la gouvernance sur le rôle des acteurs clefs que sont les actionnaires, les dirigeants et le personnel. La participation des acteurs internes est aussi importante, mais les acteurs périphériques ont un rôle capital à jouer surtout lorsque ceux-ci apportent des ressources financières et techniques importantes. La prise de décision répond à certaines règles fixées pour garantir la cohérence entre la mission, l'histoire de l'institution et son environnement, le public cible, les produits proposés et la structure de propriété. Une analyse du rôle des acteurs permet de saisir les mécanismes de prises de décision.

#### **A. La vision stratégique et le lien commun**

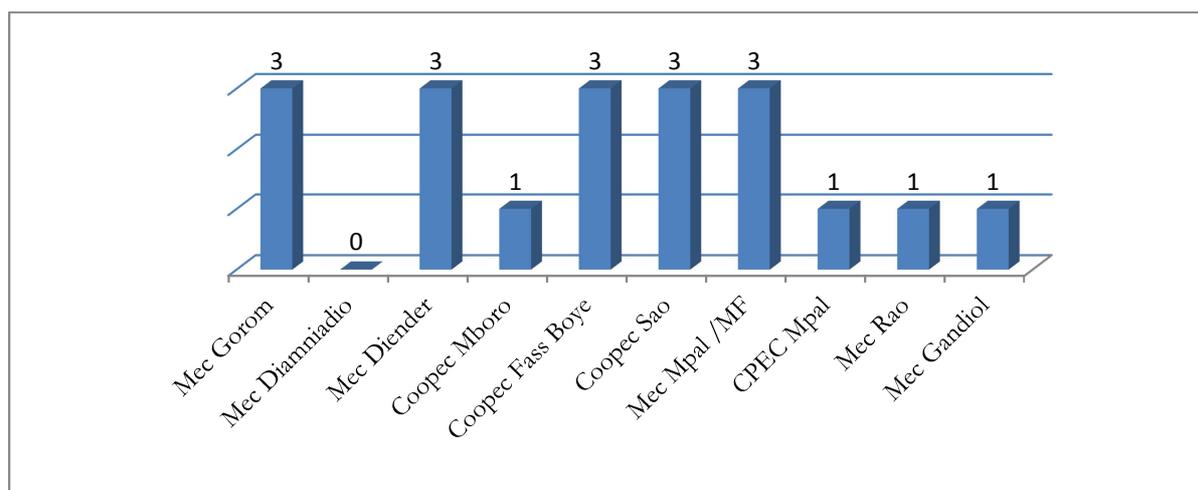
Les coopératives sont entièrement la propriété des membres et les élus sont également choisis parmi ceux-ci. Leur grande particularité est que les membres sont à la fois propriétaires et bénéficiaires des services exclusivement ; pour les mutuelles, il peut arriver que des intervenants extérieurs soient détenteurs de la totalité ou d'une partie du capital. Au vu de la loi Parmec 1995 révisée en 2008, la forme mutualiste est assimilable à la forme coopérative et vice-versa. À propos de la propriété, le constat est que la propriété des membres est plus forte lorsqu'on est dans le cas

d'une coopérative que lorsque l'organisation prend la dénomination de mutuelle que certaines populations de base assimilent à une banque.

La propriété institutionnelle est liée à la vision stratégique. Au départ, sans être clairement définie dans les textes constitutifs des institutions coopératives et mutualistes, la vision stratégique est liée aux profils des membres adhérents, les préoccupations des uns et des autres. Les organisations de base ayant atteint un niveau de solidité financière (comme Mec Diamniadio, Coopec Mboro, Cpec Mpal) ont tendance à s'ouvrir à plus de membres jusqu'à atteindre les urbains ; cette démarche est entrain de saper leur vision stratégique. L'explication avancée pour justifier leur démarche est leur proximité aux centres urbains, tandis que les organisations de base de faible dimension restent dans leur cible classique et leur vision stratégique est en parfaite adéquation avec leur contexte.

**Graphique 23** : Appréciation de la vision stratégique au sein du Remec Niayes

Vision stratégique explicite, vision stratégique partagée par les acteurs, vision stratégique cohérente avec le contexte



[0-1] : La vision stratégique n'est pas claire

[2-3] : La vision stratégique est claire

Les verrous du lien commun défini par la loi de 2008 sur les institutions mutualistes et coopératives, qui confère l'identité d'une institution à la profession de ses membres, sont en train de sauter à la fin de la phase projet en 2005, en cédant la place à l'espace économique et social plus englobant. Dans ce contexte, la contractualisation permet de canaliser les aspirations individuelles. La difficulté se situe dans l'articulation des logiques individualistes et des logiques sociales en jeu. Les rapports sociaux et historiques constituent les principaux mécanismes qui encadrent les transactions et contribuent à la stabilité interne au sein des organisations, et à éviter des comportements déviants et à encadrer les contrats.

L'individualisation des besoins en milieu rural a renforcé le recours à la contractualisation des relations individuelles et des relations entre les institutions de microfinance et leurs membres. Ces relations contractuelles supposent que les différents acteurs soient clairement identifiables. La contractualisation est créatrice de droits et d'obligations ; la sanction sociale qui prévalait dans le cadre de relations informelles peut se transformer en une « sanction pénale ». Le caractère souvent implicite des droits et obligations est formalisé dans un contrat écrit. La contractualisation engage les institutions de microfinance à tous les niveaux pour tous les acteurs qui interviennent ; on essaie de définir à l'écrit les prérogatives de chaque acteurs, ses moyens et obligations.

Pour matérialiser la propriété du capital, même en cas d'intervention financière extérieure, sous la forme de ligne de crédit à taux bonifié ou de subventions, il est nécessaire que les membres soient à la fois épargnants et emprunteurs ; le respect de ce principe peut jouer un rôle important sur la stabilité de l'organisation surtout sur les relations d'agence entre dirigeants et personnel d'une part et entre les organisations et ses membres. Dans notre cas pratique, l'épargne des membres est essentiellement composée d'épargne obligatoire pour toutes les structures de base, à l'exception des mutuelles de Gorom (Sankalkam) et de Diamniadio, qui connaissent une épargne volontaire importante.

Du côté des membres, la question de la confiance est soulevée, et par rapport à la structure de gouvernance, les mécanismes permettant d'encourager l'épargne volontaire ne sont pas toujours au rendez-vous. Comment alors, dans le cadre d'une faible rémunération de l'épargne (5 % environ annuel) par rapport au taux débiteur de 1,5 % par mois, encourager l'épargne volontaire ? La première ébauche de réponse est de convertir le manque à gagner sur le taux créditeur par un taux débiteur préférentiel ou de créer des produits sélectifs pour les épargnants nets ; cette stratégie réglerait aussi le blocage de l'épargne que certains refusent à partir d'une lecture religieuse musulmane, selon laquelle la rémunération de l'épargne est mauvaise.

Dans un contexte d'absence d'intervention externe et lorsque les principaux membres sont à la fois prêteurs et emprunteurs, la stabilité interne est parfois au rendez-vous ; la réponse endogène d'un besoin assure la durabilité institutionnelle. Lorsque la réponse aux besoins des membres n'est pas au rendez-vous et que l'institution ne développe pas de capacité de mobilisation d'un appui externe, sa survie est menacée puisque l'appropriation n'est plus assurée. L'aspect du construit social ne garantit donc pas l'appropriation ; il faut que l'organisation réponde à un besoin économique. L'homogénéité des acteurs et la taille réduite de l'organisation définissent une identité commune et renforcent l'appropriation. L'hétérogénéité du sociétariat

présente comme avantage la diversification des portefeuilles et la limite des risques de liquidité, et comme inconvénients les luttes de positionnement, et, les conflits de pouvoir.

Les conditions d'accès aux services sont théoriquement les mêmes pour tous les membres, ils supportent un coût égal quant à l'adhésion. Par rapport à l'accès à l'information, le coût supporté en termes de temps et d'efforts n'est pas le même pour tous les membres. Cette discrimination à l'accès à l'information et souvent aux services peut engendrer un éclatement de l'institution en plusieurs réseaux de relations déterminés par leur position par rapport au centre de décision ; par rapport à leur plus ou moins facilité d'accès à l'information et aux services.

### **B. Les mécanismes de prise de décision**

Dans la configuration institutionnelle des mutuelles et coopératives, l'assemblée générale est l'organe suprême, en théorie, toutes les décisions stratégiques doivent émaner de cet organe, la pratique est toute autre. Le *World Council of Credit Union* (WOCCU) <sup>(1)</sup> énonce trois recommandations pour le conseil d'administration : premièrement, il doit être composé d'un nombre impair (5, 7 ou 9) de membres élus par le sociétariat, deuxièmement, une rotation régulière des membres du conseil d'administration doit être assurée et troisièmement, tout membre intègre, compétent et responsable, doit être autorisé à se présenter comme candidat au conseil d'administration.

Les organes de gouvernance, notamment le comité de crédit, le conseil de surveillance, le conseil de conflit, permettent de compléter le conseil d'administration dans les rôles d'attribution des prêts, de contrôle des activités et la résolution des conflits. Un extrait de l'article 37 de la loi Parmec souligne que les organes et les structures chargés de la surveillance et du contrôle ont droit, dans le cadre de leur mission, à la communication, sur leur demande, de tous documents et informations nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, sans que le secret professionnel ne leur soit opposable <sup>(2)</sup>. Concernant les membres, les mêmes règles sur leur nombre et la rotation s'appliquent sur ces organes : ils permettent d'établir la jonction entre l'assemblée générale, le conseil d'administration et la direction ou la gérance. Les praticiens qui défendent la gouvernance par les « *best practices* » privilégient aussi la mise des organes et une définition claire des rôles. En

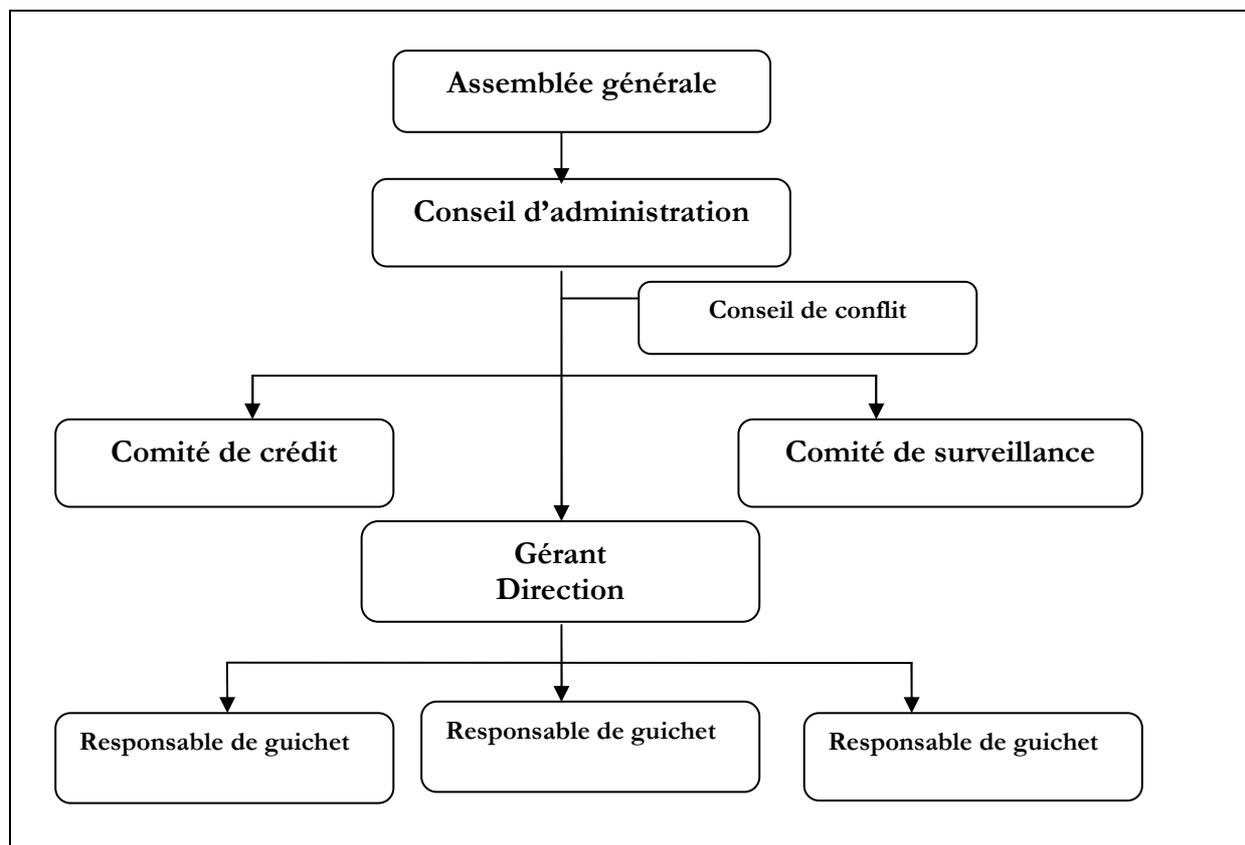
---

<sup>1</sup> Niederkohr et Ikeda, 2005, cité par Anaïs Périlleux, « Les coopératives d'épargne et de crédit en microfinance face aux problématiques de gouvernance et de croissance », CEB Working Paper N° 08/025, Solvay Business School – Centre Emile Bernheim, Bruxelles, 2008.

<sup>2</sup> Loi portant réglementation des systèmes financiers décentralisés, 2008.

somme, la mise sur pied des organes correspond sur la grille d'analyse de G. Charreaux <sup>(3)</sup> à un mécanisme spécifique intentionnel, les schémas incitatifs permettant de maintenir les organes dans leurs rôles dans la durée sont limités par le bénévolat des dirigeants et la non-distribution des profits des coopératives et mutuelles.

**Figure 15** : Organigramme d'une structure de base du Remec Niays



Cet organigramme montre clairement que les organisations de base sont bien structurées avec des organes distincts et des rôles bien définis mais la réalité de la prise de décision obéit à un rapport de force symbolique. En pratique, la rotation régulière des membres du conseil d'administration est rarement assurée et ils n'ont pas toujours les compétences adéquates pour exercer leur fonction. Lorsque la commercialisation avance, le conseil d'administration se substitue à l'assemblée générale. Dans les statuts, cet organe supervise la gérance ou la direction. En pratique, les gérants ont quelque fois plus de pouvoirs que les présidents de conseil d'administration. Les coopératives ont généralement deux organes supplémentaires : le comité de crédit et le conseil de surveillance. Celui-ci renforce le contrôle interne mais complexifie la

<sup>3</sup> Gérard Charreaux et Peter Wirtz, *Gouvernance des entreprises : nouvelles perspectives*, Paris, Economica, 2006.

structure de l'organisation. Une division claire des tâches entre le conseil d'administration et le conseil de surveillance est nécessaire pour éviter que ce dernier soit considéré comme une entité additionnelle inutile. Une photographie de la situation (tableau 12) des organisations de base permet de dégager une observation générale sur ces structures.

Le respect du nombre impair dans les organes est généralement observé dans l'ensemble des organisations. En pratique, le fonctionnement des organes dépend principalement de personnes clefs qui imposent leur vision aux autres. Un conseil des conflits est mis en place par certaines institutions coopératives ou mutuelles. Parfois, il ne prend pas le statut d'organe et est érigé de manière informelle pour faire face ponctuellement à certains problèmes. Lorsque les organes ne jouent pas correctement leur rôle ou sont incapables de remplir leurs fonctions, les gérants s'accaparent tous les pouvoirs. Les organisations vont alors dépendre de ces personnes et toute dérive des dirigeants peut exposer l'institution à une crise profonde.

**Tableau 12** : Les organes des coopératives et mutuelles du réseau et les observations en 2010

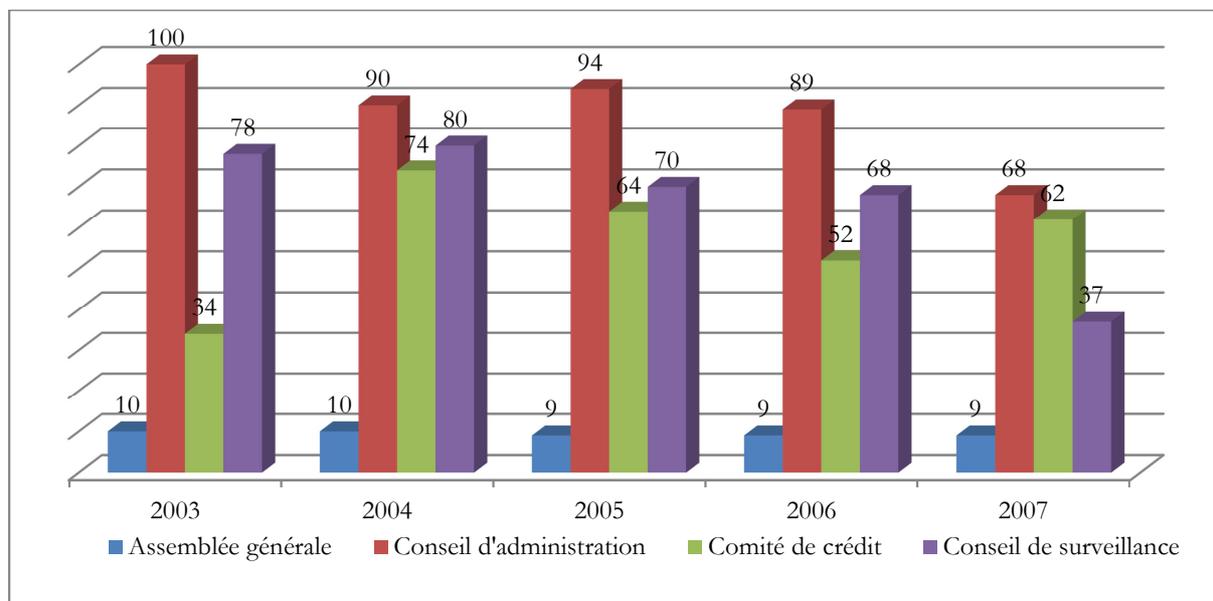
Dénomination	Organes et membres	Observations générales	
MEC/ Mpal	CA : 7 CC : 7 CS : 5	La mutuelle des femmes de Mpal est l'une des plus anciennes. Son histoire est fortement liée à l'histoire de sa présidente qui est la principale figure de la fédération des femmes du delta du fleuve Sénégal. La mutuelle est gérée par les membres de la famille de la présidente.	Pas de crises majeures
CPEC/ Mpal	CA : 11 CC : 9 CS : 4	La coopérative est très ancienne, en termes de diversité de partenaires ; elle est la première du réseau. Elle est fortement dépendante des réalités de ses leaders qui monopolisent le pouvoir à l'image de son président. Les dirigeants de la structure sont parmi les personnes les plus endettées de l'institution. La structure est grande mais elle reste très fragile.	
Coopec de Mboro	CA : 10 CC : 7 CS : 7	La coopérative a connu très peu de crises. Elle dépend beaucoup de sa gérante ; l'image de la mutuelle est liée à celle de sa gérante. La coopérative présente des perspectives intéressantes.	Peu de crises
Coopec de Fass Boye	CA : 15 CC : 5 CS : 5	La coopérative, à l'image de celle de Mboro, a connu peu de s et est dépendante de son gérant qui a joué un rôle important dans la mise en place de la structure, la recherche de partenaires. La coopérative est stable.	
Coopec de Sao	CA : 11 CC : 7 CS : 6	La coopérative, à l'image de celle de Mboro et de Fass Boye, a connu peu de crises et est dépendante de son gérant qui a joué un rôle important dans la mise en place de la structure, la recherche de partenaires. La coopérative est stable.	
Mec Gorom/ Sangalkam	CA : 15 CC : 7 CS : 5	La mutuelle a connu peu des crises profondes. Cette mutuelle a beaucoup souffert de dysfonctionnements causés par ses dirigeants. La mutuelle présente de belles perspectives mais elle est toujours fragile.	
Mec de Rao	CA : 7 CC : 7 CS : 7	La mutuelle de Rao a connu peu de crises, mais elle reste fragile de à cause de ses résultats financiers et des cessations d'activité à cause d'impayés importants.	
Mec de Diamniadio	CA : 12 CC : 7 CS : 5	La mutuelle a connu dans le passé des crises sans précédent qu'elle a pu surmonter. Aujourd'hui, c'est une institution qui fonctionne correctement et qui présente de belles perspectives.	Beaucoup de crises
Mec du Diender / Bayakh	CA : 15 CC : 5 CS : 5	La mutuelle a connu trois crises dans un passé récent (en l'espace de deux ans). Aujourd'hui c'est encore une structure très fragile.	
Mec de Gandiol	CA : 15 CC : 7 CS : 5	La mutuelle de Gandiol a connu beaucoup de crises qui ont conduit à des cessations d'activité. Son système d'information n'est pas performant. Cette mutuelle reste très fragile.	

**Source** : organisation faitière du réseau

Pour avoir un aperçu sur le degré de fonctionnalité des organes et leur dynamisme, il faut voir le nombre de réunions tenues par les organes des organisations. Elles sont sanctionnées de

procès-verbaux consignés dans des registres. Certains sont mal constitués et tenus, et il peut y avoir des réunions déclarées sans procès-verbal. Sur le fonctionnement des organes, c'est le conseil de surveillance qui maîtrise le moins son rôle. Par ailleurs, les décisions prises dans les réunions sont faiblement appliquées.

**Graphique 24** : État des réunions tenues par les organes au sein du réseau



**Source** : Organisation faîtière du réseau

Un premier constat général fait état d'une baisse continue du nombre de réunions tenues par les organes des institutions mutualistes et coopératives du réseau au fur et à mesure. On constate un effet d'usure ; l'engagement des dirigeants était plus fort durant les premières années ; l'on constate aussi que le pouvoir des élus s'effrite au profit de l'influence du personnel. Cependant, ces données cachent des disparités énormes : dans les organisations, certains organes ne tiennent pas de réunions durant toute l'année. Elles sont parvenues chaque année à tenir une assemblée générale, mais elles ne parviennent pas à rassembler la majorité des membres. Dans la quasi-totalité des organisations, le conseil d'administration est l'organe le plus actif et parvient à jouer correctement son rôle, mais c'est aussi l'organe qui dépend le plus d'une personne clef, en l'occurrence le président. Le conseil de surveillance et le comité de crédit assument moins leur rôle et, dans certaines organisations, ces organes ne fonctionnent même pas.

Les deux composantes les plus couramment cités dans le cadre d'une analyse de gouvernance, sont le conseil d'administration et les schémas incitatifs. Les schémas incitatifs

classiques largement admis sont la prime et la *stock-option* <sup>(4)</sup>. Pour le cas des organisations rurales, les aspects liés à la reconnaissance sociale, les avantages en termes de facilité d'accès aux services financiers remplacent les schémas incitatifs en termes d'avantages financiers. Dans le cas où ces schémas incitatifs ne sont pas encadrés par des contraintes fortes à travers la participation des membres et dans le cas où l'environnement institutionnel englobant est faible par le biais du dispositif judiciaire et des capacités de contrôle des tutelles, les dirigeants peuvent abuser de leur position.

Selon Charles W. Hill et Thomas M. Jones <sup>(5)</sup>, les différences dans l'exercice du pouvoir jouent souvent en faveur des dirigeants qui se situent au centre du dispositif de prise de décision. Dans le cas des coopératives, la diffusion du sociétariat et le manque de compétences des membres peuvent limiter le contrôle de l'activité des dirigeants qui jouissent généralement d'un espace discrétionnaire important. Peu de concurrence s'exerce sur le marché des cadres sénégalais et les coopératives sont souvent exposées à un risque de personne clé quand le remplacement de certains dirigeants peut devenir un vrai challenge. Enfin, le partage des valeurs ainsi que la confiance entre membres et dirigeants sont des éléments essentiels du lien social tissé au sein d'une coopérative <sup>(6)</sup>.

Il peut arriver aussi, comme c'est le cas dans les trois coopératives de Mboro, de Fass Boye et de Sao, que les gérants occupent une place incontournable dans le dispositif et concentrent tous les pouvoirs. Les dirigeants n'ont pas un niveau d'instruction élevé et ne sont pas en mesure de prendre en charge des questions techniques, surtout s'il s'agit de conduire des négociations avec les investisseurs institutionnels. Les gérants de ces coopératives sont les personnes clés : ils ont joué un rôle important dans leur mise en place et leur consolidation, et, vis-à-vis aux intervenants extérieurs, ils sont les principaux interlocuteurs. Il est courant dans nos entretiens que certains sociétaires assimilent ces organisations à leurs gérants.

En définitive, on constate que la rotation des élus n'est pas suffisamment assurée, même pour les structures qui ont connu des crises profondes. Si on retrace la trajectoire historique des différents membres élus, la plupart d'entre eux ont occupé dans le passé des postes de leaders d'organisations paysannes ou d'associations locales, ce qui leur a valu sans doute une certaine notoriété dans leur localité. Le risque est de constater qu'ils se prévalent de leur position pour

---

<sup>4</sup> Traduit une sorte de rémunération versée par une entreprise, destinée aux actionnaires dirigeants.

<sup>5</sup> Charles W. Hill et Thomas M. Jones, "Stakeholder-Agency theory", *Journal of Management Studies*, 1992, pp. 131-154.

<sup>6</sup> Anaïs Périlleux, « Les coopératives d'épargne et de crédit en microfinance face aux problématiques de gouvernance et de croissance », CEB Working Paper N° 08/025, Solvay Business School – Centre Emile Bernheim, Bruxelles, 2008.

bénéficiaire de prêts. Pour donner un exemple, la coopérative de Mpal est l'une de celles où les dirigeants sont puissants et où les prêts aux dirigeants sont plus importants. Sur le fonctionnement des organes, certaines sont plus dynamiques que d'autres et parfois très liées à leur président ; cela dépend en partie du dynamisme de ses membres et de leur position au sein du système : c'est en quelque sorte la position des élus qui définit le poids respectif des organes et non l'inverse.

Dans les coopératives de crédit rurales, les emprunteurs nets sont généralement dominants. Cela résulte de l'objectif premier de proposer des crédits peu coûteux aux emprunteurs. Dans cette structure de services classique, l'épargne ne retient que peu l'attention, et c'est pourquoi les coopératives de crédit ne parviennent pas à attirer l'épargne des membres au-delà du montant requis pour servir de garantie aux prêts octroyés par l'institution. La domination des emprunteurs vient aussi du fait que des organisations non gouvernementales ont octroyé des lignes de crédit subventionnées aux coopératives de crédit, ce qui décourage la mobilisation de l'épargne. De la même manière, les conséquences des impayés sur ces fonds externes ont été minimales et ont encouragé les retards de remboursement. Il n'est donc pas surprenant que les épargnants nets aient été très peu attirés par ce type d'institutions financières (7).

Selon Brian Branch et Christopher Baker (8), l'expérience a montré que la gouvernance est meilleure dans les coopératives de crédit où la proportion d'épargnants et d'emprunteurs nets est équilibrée. Les épargnants nets sont plus à même de mettre la direction en face de ses responsabilités, parce qu'ils ont un intérêt dans la rentabilité de l'institution, laquelle contribue à assurer la pérennité à long terme de la coopérative de crédit ; en outre, ils peuvent menacer de retirer leurs dépôts. Par contraste, les emprunteurs nets ont une vision à beaucoup plus court terme et privilégient les politiques qui amoindrissent la pérennité financière, comme les faibles taux d'intérêt des crédits. Les coopératives de crédit peuvent rééquilibrer la structure de propriété en réorientant des services, par l'ajustement des taux d'intérêt, la limitation du recours au crédit subventionné, et la commercialisation active des services d'épargne. Lorsque les comptes d'épargne des clients aux revenus moyens augmentent en nombre et en montant, la gouvernance

---

7 Rachel Rock, Maria Otero et Sonia Saltzman, *Principes et pratiques de la gouvernance en microfinance*, ACCION International, Bethesda, 1998, pp. 33-34.

8 Brian Branch et Christopher Baker, 1998, cités par Anaïs Périlleux, *op.cit.*, 2009.

de la mutuelle a des chances de s'améliorer car les épargnants nets, ayant davantage d'argent en jeu, vont suivre la direction de plus près <sup>(9)</sup>.

### **C. Le renforcement des capacités des acteurs et les divergences de positionnement**

La différence des profils témoigne également de l'ampleur du clivage entre élus et salariés et souvent, de l'absence de réflexions croisées et de concertations permettant l'émergence de visions communes entre les différents acteurs. Elle révèle une situation peu propice au développement de la confiance entre acteurs, cette dernière jouant un rôle important dans le système de gouvernance. Les dirigeants sont parfois des personnes qui, économiquement, ont une capacité d'endettement plus forte que la majorité des membres des institutions coopératives ou mutualistes ; ils bénéficient également des facilités de prêt par rapport à leur position au sein des organisations et souvent une position sociale privilégiée. La pression au remboursement sur les dirigeants est faible et parfois, la stabilité des organisations en dépend.

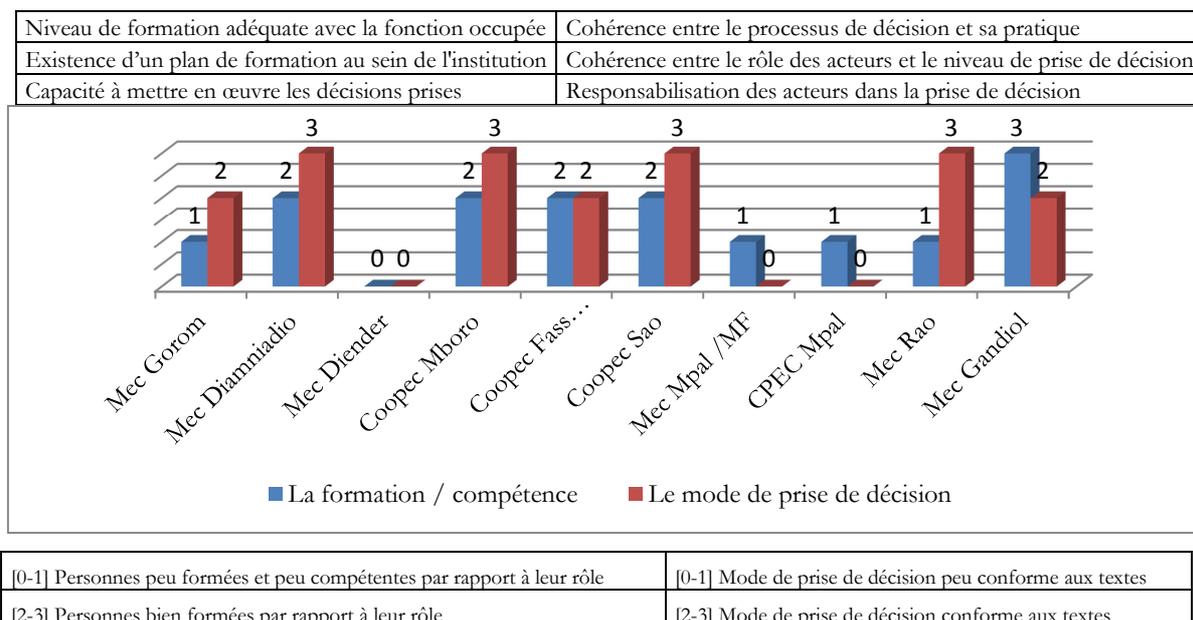
Le différentiel de positionnement et les divergences d'intérêts créent une différence d'appréciation de la gouvernance. Au départ, les élus comme les employés travaillent bénévolement, ils bénéficient d'une facilité d'accès aux informations et aux services, liée à leur position. Les indemnités sont faibles. À la phase projet, les enjeux financiers sont plus importants, et les employés sont placés au cœur du système, ils défendent également leur emploi et se positionnent sur une démarche qui privilégie la rentabilité des services.

Les enquêtes de terrain ont suivi deux axes pour bien éclairer les jeux de pouvoir : le mode de prise de décision, la formation et les compétences. Dans le contexte des institutions coopératives et mutualistes, les employés sont plus aptes à recevoir une formation puisqu'ils ont un niveau de formation qui leur permettrait d'être réceptifs aux formations. En général, les membres des organes qu'on a pu rencontrer sont illettrés. Une analyse fine qui prend en compte les différences de positionnement durant chaque phase peut révéler des résultats intéressants.

---

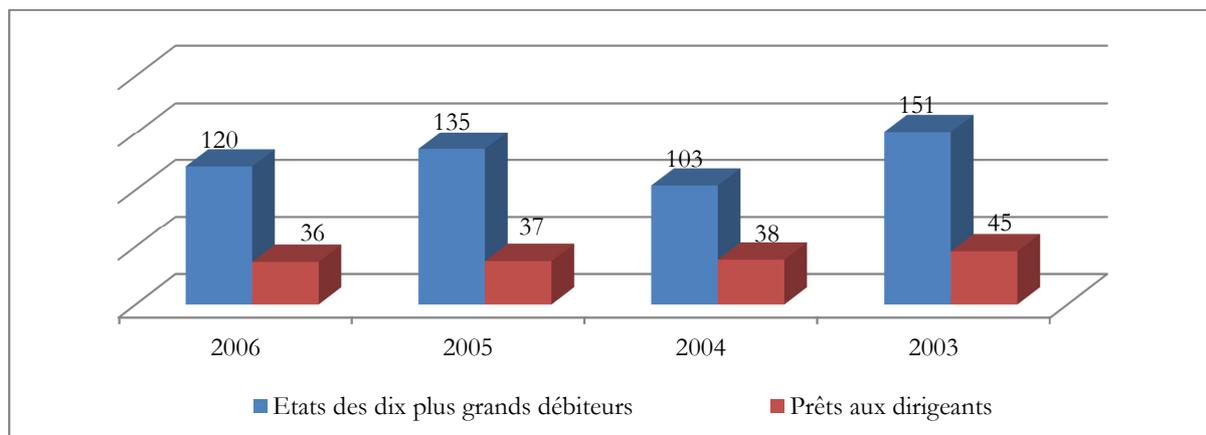
<sup>9</sup> Rachel Rock, Maria Otero et Sonia Saltzman, *ibidem*, 1998.

**Graphique 25 :** Appréciation de la formation et du mode de prise de décision dans les organisations du réseau



L'accès aux prêts est différent d'un membre à un autre et pose un problème d'équité. Si l'on considère les critères économiques, il va de soi que tous les membres n'ont pas les capacités d'endettement ; mais la réalité d'accès aux prêts est souvent basée sur des critères sociaux. Pour avoir une idée pertinente, les dix plus grands débiteurs de chaque institution peuvent concentrer entre 10 à 20 % des encours de crédits chaque année. Les écarts entre les prêts sont énormes. Le crédit moyen individuel dans l'ensemble du réseau se situe entre 310 000 francs CFA et 350 000 francs CFA entre 2003 et 2007. L'état des dix plus grands débiteurs ainsi que les prêts aux dirigeants font ressortir des prêts annuels allant jusqu'à 1 500 000 francs CFA. Le problème est que le remboursement dans les délais est très faible pour ces prêts et en termes de pression aux remboursements ; les organisations ne disposent pas non plus d'une grande marge de manœuvre.

**Graphique 26 :** Les prêts aux dirigeants par rapport aux dix plus grands débiteurs dans les organisations du Remec Niayes ( en millions de francs CFA)



**Source :** organisation faîtière du réseau

Dans la pratique, les facteurs sociaux influent plus dans l'accès aux services ; les expériences passées, la confiance, la réputation, la position sociale dans la société sont autant de facteurs non économiques qui interviennent. Il arrive qu'un membre envers qui le gérant ou les dirigeants ont confiance se porte garant pour un autre membre pour l'accès aux prêts. Un dirigeant aussi peut se porter garant pour une autre personne pour l'adhésion et l'accès aux services ou le rééchelonnement de prêt. Nous sommes au cœur des rapports distendus : le président de conseil d'administration de la coopérative de Mpal nous confie lors d'un entretien en mai 2009, que « sa coopérative regroupe l'ensemble des grands du village. » Dans le schéma mental des acteurs locaux, il y a une sorte de légitimation de la position des dirigeants puisque très peu de sanctions sont prises en leur rencontre. Peter Wirtz <sup>(10)</sup> considère que le schéma mental est potentiellement un levier d'action grâce à un mécanisme de rétroaction basé dans le cas des organisations rurales sur l'histoire et la mémoire collective.

Les premiers interlocuteurs des investisseurs institutionnels et notamment de l'équipe du projet sont les dirigeants des structures de base puisque les distances entre les villages et l'étendue de la zone rendent difficile la proximité des bénéficiaires. Les dirigeants-élus voient alors leur position renforcée, une double légitimité auprès de ce nouveau partenaire et auprès des membres. Grâce à ce mécanisme a affaibli le rôle des bénéficiaires et leur éloignement au centre de décision ; nous avons alors assisté, dans le cadre d'une institution entièrement détenue par ses membres, à une concentration du pouvoir entre les mains des dirigeants.

<sup>10</sup> Gérard Charreaux et Peter Wirtz, *op.cit.*, 2006.

La vision stratégique est plus claire dans les organisations de base mises en place par les acteurs locaux et le lien commun est moins présent dans les nouvelles organisations où les organes participent de moins en moins par rapport à la situation de départ, une centralisation du processus de prise de décision autour du personnel.

## **2. La gouvernance entre participation externe et mécanismes internes**

Lorsque les institutions coopératives et mutualistes s'institutionnalisent, les membres sont entièrement propriétaires d'après la réglementation. Dans la pratique, l'opérateur d'appui a un rôle extrêmement important à jouer durant cette phase. Les choix juridiques organisationnels durant cette phase sont importants pour l'avenir des organisations ; ils influent sur les stratégies à adopter pour pérenniser les organisations. À ce stade, les conventions domestique et civique sont portées par les membres et les dirigeants et les conventions marchande et industrielle sont portées par les investisseurs institutionnels.

Les relations entre les dirigeants et les membres sont des relations de confiance et d'autorité, qui reposent sur la réputation, l'estime, les liens de parenté, les liens d'appartenance confessionnelle ou ethnique. Les dirigeants sont censés défendre les intérêts particuliers des membres, un objectif commun facilite la solidarité collective. Les investisseurs institutionnels sont préoccupés par la rentabilité des activités financières et par leur impact économique sur les membres et en termes de gouvernance, ils définissent un certain nombre de règles de bonnes pratiques qui permettent de conjuguer impact social et économique. Avant l'autonomisation, les investisseurs institutionnels jouent le rôle de garant d'un compromis conventionnel.

### **A. La propriété des membres et la participation extérieure**

L'introduction du « projet » dans la vie institutionnelle de ces organisations a modifié tant soit peu le statut des membres au profit d'un statut de bénéficiaires puisque les lignes de crédit qui ont permis de financer les activités de crédit sont plus importantes que l'épargne des membres. L'équilibre entre les épargnants nets et les emprunteurs nets est rompu. Une attention est accordée sur la différence entre les termes de sociétaire et de bénéficiaire : dans la pratique, ces deux termes renvoient à une même catégorie d'acteurs des institutions de microfinance ; ce sont les propriétaires, mais selon qu'on se situe dans une initiative endogène, le terme de sociétaire est plus adéquat et, dans le cas d'une initiative mise en place par un projet, par exemple, le terme de bénéficiaire est plus indiqué. Les premiers sont censés mettre en place les règles, les seconds subissent les règles ; d'une relation horizontale, on glisse vers une relation verticale avec, notamment, le risque de renforcement du pouvoir des dirigeants au détriment de la base.

Les sociétaires restent la base et le centre de l'architecture institutionnelle des coopératives, car ils sont propriétaires entièrement. Le niveau local, par rapport au niveau global (en allusion au réseau et les structures de base), est donc considéré comme le niveau fort de l'organisation. Le principe de base, admis et pratiqué, est celui d'une personne-une voix. Les sociétaires s'expriment donc de manière égalitaire dans la définition des mécanismes de gouvernance. Mais il se pose un problème de participation des sociétaires aux votes, car généralement moins de 10 % participent de manière effective. L'on identifie également dans nos sociétés une culture de « négociation et consensus » qui oriente les votes vers les membres qui mobilisent une plus grande adhésion autour de leur personne. Les sociétaires sont à la fois proches du centre de décision et subissent les règles fixées par ce même centre qui est la structure de gouvernance.

La participation des investisseurs institutionnels au schéma d'organisations endogènes permet d'accroître les ressources financières et techniques. Les institutions de microfinance qui ont des ressources mixtes parviennent à baisser leur taux d'intérêt comparées aux organisations de petites tailles qui fonctionnent avec des ressources internes et qui effectuent de petites transactions. En termes d'incitations pour leur personnel, les organisations de grande taille parviennent à maintenir leurs effectifs en leur offrant des salaires intéressants comparativement aux organisations de petite taille.

Grâce au renforcement de leurs moyens, les institutions mutualistes et coopératives parviennent à capter des subventions d'autres bailleurs de fonds ou les lignes de crédit à taux bonifié. Pour le refinancement bancaire, la participation d'investisseurs institutionnels permet de renforcer la crédibilité de ces organisations auprès des banques commerciales. Les membres ont plus confiance lorsque l'institution présente des capacités financières importantes, et cela peut stimuler leur capacité d'épargne.

Les acteurs internes sont les membres, les élus et le personnel. Les membres sont détenteurs des organisations et leur rôle au sein du système est de définir les choix stratégiques par le vote et notamment les élections des dirigeants et leur renouvellement, la définition des politiques des organisations. L'organe qui les représente est l'assemblée générale ; dans le cas des institutions coopératives et mutualistes, les textes réglementaires concentrent beaucoup de pouvoirs entre les mains de l'assemblée générale. Celle-ci est désignée comme étant l'instance suprême par la loi sur les institutions coopératives et mutualistes ; elle est constituée de l'ensemble des membres ou de leurs représentants, convoqués et réunis à cette fin conformément aux statuts. Elle est compétente à s'assurer un bon fonctionnement de l'institution, modifier les

statuts et règlements, définir et adopter les politiques de l'institution, traiter toutes les questions relatives à l'administration de l'institution.

Théoriquement, toutes les institutions coopératives et mutualistes reconnaissent ces prérogatives à l'assemblée générale mais, dans les faits, elle a peu de pouvoir. La première cause, en ce qui concerne les organisations du Remec Niayes, est la position de l'investisseur institutionnel, qui casse l'équilibre épargnants nets et emprunteurs nets des membres, en reléguant les membres dans une position d'emprunteurs nets et de bénéficiaires ; et le corollaire en est le risque de multiplication des impayés et une faible appropriation. La deuxième cause est le faible renouvellement des dirigeants ; chaque institution du réseau parvient à tenir une assemblée générale chaque année, mais les dirigeants ne sont que très faiblement renouvelés.

Lorsque l'assemblée générale est dépourvue de ses pouvoirs, les élus et le personnel sont les acteurs en interne qui concentre entre leurs mains tous les pouvoirs. Les élus ou dirigeants sont regroupés dans les organes de conseil d'administration, le comité de crédit et le comité de surveillance ; le conseil d'administration et le comité de crédit sont des organes d'administration et de gestion, tandis que le comité de surveillance est la première instance de contrôle interne.

Le conseil d'administration est chargé de tenir le cap de la vision stratégique de l'institution qui se compose de principes directeurs et de son orientation générale ; elle est souvent à l'origine de la création de l'institution. Elle comprend à la fois la définition du public cible, la couverture géographique, l'offre de services financiers et le type d'organisation <sup>(11)</sup>. Les organisations de base du réseau ont décliné leur vision stratégique dans les textes organiques notamment les statuts et le règlement intérieur et sur leur plan d'affaire après la mise en place du projet.

A défaut d'un rôle réel de l'assemblée générale dans le processus réel de prise de décision, le conseil d'administration est le dernier rempart pour assurer un équilibre des pouvoirs. À la lumière des travaux de la gouvernance coordonné par Rachel Rock <sup>(12)</sup>, il est intéressant de soulever la participation du conseil d'administration dans la gouvernance de l'institution : à l'extrémité se situe le conseil actif, qui peut avoir une fonction de gouvernance efficace, mais qui peut, au contraire, exercer trop de contrôle sur la direction. Entre les deux se situe le conseil de représentation qui, à un degré moindre que le conseil actif, joue un rôle en établissant des liens clés entre l'institution et les secteurs commercial, bancaire et gouvernemental. Le défi lancé à

---

<sup>11</sup> Lapenu, Cecile et Dorothee Pierret (et al, dir.), *op.cit.*, 2005.

<sup>12</sup> Rachel Rock, Maria Otero et Sonia Saltzman, *op.cit.*, 1998.

l'institution est d'atteindre le type de conseil, désigné ici par le terme mixte, dans lequel les membres fournissent une aide active pour traiter les questions stratégiques et établir les liens clés.

Pour assurer une cohérence d'ensemble et un équilibre des pouvoirs, le rôle de supervision générale est attribué au comité de surveillance, et la gestion de l'activité principale de crédit est entre les mains des membres du comité de crédit. En principe, chaque organe est indépendant dans ses prérogatives. Les limites à ce mécanisme sont que les membres élus ne sont pas toujours en mesure d'assurer les fonctions attribuées à leur organe, et que certains organes ne jouent pas leur rôle car les membres des organes sont bénévoles et pas suffisamment disponibles. Les organes de surveillance et de crédit sont plus souvent pointés du doigt quant à leur inefficacité.

Les décisions opérationnelles sont entre les mains du personnel ; il s'agit du gérant, des agents de crédit, qui font la collecte de l'information pour les opérations avec les membres, et des caissiers qui sont dans l'exécution des opérations. En effectuant une analyse historique des organisations de base, on s'est rendu compte que l'histoire de certaines organisations révèle que leurs gérants sont des acteurs de première heure et détiennent des pouvoirs qui dépassent largement les prérogatives inscrites dans les textes constitutifs des organisations : c'est le cas des coopératives de Mboro, de Sao et Fass Boye.

Les gérants et les élus sont les principaux acteurs qui concentrent les pouvoirs de décisions si on prend les organisations individuellement. Dans les premiers temps, les conflits d'intérêt et de pouvoir menacent le dialogue entre le conseil d'administration et le personnel. La cohésion autour de la vision et de la mission peut grandement faciliter l'atteinte d'un équilibre fondé sur la reconnaissance de la poursuite d'un objectif commun dépassant les intérêts de chacun <sup>(13)</sup>. En outre, la structuration de l'assistance financière et technique de l'investisseur institutionnel a nourri les conflits entre les personnalités fortes du réseau : le coordonnateur du réseau, les gérants des organisations de base et les présidents de conseil d'administration.

Le cas de la mutuelle de Mpal est spécifique avec un président de conseil d'administration fort qui concentre beaucoup de pouvoirs. Les conflits d'intérêts apparaissent lorsque les administrateurs se lancent dans des opérations avec des personnes liées, relevant du népotisme ou de l'abus de biens sociaux. De plus, il ne peut exister dans ces sociétés qu'une poignée de leaders communautaires. Cette situation peut conduire à des « représentations réciproques » au conseil d'administration, ce qui signifie que des amis s'accordent des faveurs mutuelles en siégeant à leurs

---

<sup>13</sup> Nathalie Gauthier, *op.cit.*, 1999.

conseils d'administration respectifs. Ici encore, les membres du conseil d'administration doivent se rappeler à leur devoir de loyauté et tenter de placer les intérêts de l'institution au-delà de toute autre considération. De même, un parent ne doit pas siéger au conseil qui traite du dossier d'un membre de sa famille, car cela crée des relations biaisées et des conflits potentiels d'intérêts, néfastes à une gouvernance efficace <sup>(14)</sup>.

## **B. Le problème des retards de remboursement**

Sur le registre des relations entre le personnel et les membres des organisations, les conflits sont liés aux problèmes de remboursement des prêts dans les délais des contrats. Il ressort des entretiens que les membres comprennent bien ce processus. En cas de retard dans les remboursements, le membre est avisé par le personnel et puis par le comité de crédit en vue d'un règlement à l'amiable. À défaut, le personnel use de toutes les relations d'influence pour rentrer dans ses droits.

Cependant, les textes prévoient, avant tout recours à l'autorité, que la mutuelle s'assure d'abord si la défaillance du client relève de sa volonté. La proximité sociale rend difficile le recours à l'autorité judiciaire et les saisies de garantie matérielle sont quasi impossibles à cause de la mauvaise définition des droits de propriété. La saisie de garantie matérielle pose avant tout un problème de cession ; dans la localité, personne n'accepte d'acheter un bien saisi à une autre personne à cause d'un défaut de remboursement. C'est pourquoi, pour les conflits, les modes de règlement sont surtout basés sur les rapports sociaux ; les acteurs privilégient les rapports d'influence pour régler les conflits et stabiliser les transactions. Le recours à la justice est extrêmement rare, il est coûteux pour les organisations et inefficace quant au recouvrement des fonds empruntés. Les structures mettent en place une procédure pour l'exécution des contrats.

Un barème spécial de sanctions est défini pour chaque membre même si cela n'est pas clairement défini, elles varient selon la position des membres. Toutefois, les dirigeants sont moins exposés aux sanctions par rapport aux autres membres ou « auxiliaires ». C'est le statut qu'on donne aux membres de la période d'adhésion au moment où ils remplissent les conditions de bénéficier d'un prêt. Les sanctions varient du refus d'un prêt à un blocage de l'épargne obligatoire et même pour certaines structures à un listing lorsque le défaut de remboursement perdure, l'affichage de la photo. Sur ce dernier point, la coopérative de Mboro a entrepris cette initiative

---

<sup>14</sup> Rachel Rock, Maria Otero et Sonia Saltzman, *op.cit.*, 1998.

comme mécanisme de pression au remboursement mais elle a été totalement abandonnée sur ordre du coordonnateur du réseau.

### **C. La diversité des arrangements et l'hybridation des ressources**

Dans un contexte de mixité de ressources, celles provenant de l'épargne des membres et les celles provenant d'intervenants extérieurs, le bénéficiaire supporte un coût d'accès aux services plus élevé que lorsque l'institution fonctionne avec les ressources de ses membres. Les membres ont du mal à percevoir la différence entre coopérateur et relation de clientèle simple et, dans la pratique, il est difficile de faire cette distinction puisque souvent, les fonds apportés par les investisseurs institutionnels sont largement supérieurs aux fonds propres de l'institution de base provenant de l'épargne des membres ; c'est le cas des coopératives et mutuelles du Remec Niayes.

L'étendue de la couverture des structures de base à des dizaines de villages a rendu la coordination à la base difficile ; d'une structure organisationnelle horizontale, la totalité des organisations de base a évolué vers une structure verticale dont les décisions stratégiques viennent d'en haut. Ce changement de trajectoire est renforcé par la mise en place d'une structure faitière du réseau qui va s'ériger en centre de décision. La croissance des structures de base les condamne à cette dynamique.

Lorsque le capital des institutions de microfinance telles que les coopératives et les mutuelles est détenu par un ou plusieurs investisseurs privés, la logique de la valeur actionnariale prévaut ; on est en présence d'une entreprise quelconque qui cherche au maximum d'engranger des profits sur le long terme. Cette logique veut que l'actionnariat bénéficie des retombées des services offerts et le surplus est destiné aux détenteurs de capitaux. Elle est antagonique à la logique d'une propriété diffuse de membres dont les seules retombées se mesurent pour les détenteurs du capital en termes de qualité de services par exemple en termes de réduction de taux débiteur.

Lorsqu'il s'agit de la gouvernance de ces organisations, le contrôle des organes stratégiques par les seuls représentants des actionnaires est jugé optimal selon la conception williamsonienne. Dans la configuration d'un capital entièrement détenu par des privés, la structure organisationnelle est verticale ; ici les bénéficiaires n'ont aucun pouvoir, les règles leur sont imposées. La complexité surgit dans le cas où le pouvoir n'est pas exclusivement lié à la seule propriété ; dans un cas d'une structure de propriété des membres qui fait intervenir des investisseurs institutionnels qui apportent des moyens financiers et techniques, et dont le retour espéré est de peser sur les orientations stratégiques des structures en question et d'influer sur leur

gouvernance. « La limitation des droits de propriété des sociétaires est source d'inefficacité organisationnelle et de pouvoir managérial discrétionnaire »<sup>(15)</sup>.

En définitive, la participation des investisseurs institutionnels contribue à la diversification des ressources dont disposent les institutions de microfinance, cela renforce indirectement leur capacité de négociation avec les banques. Elle pose le problème de l'autonomie et de l'appropriation lorsque la participation est notée dans les premières années d'existence des institutions de microfinance. La question de l'appropriation dans le contexte des institutions coopératives et mutualistes rurales soulève la difficulté pour ces organisations de mettre en place des modes de coordination efficaces pour assurer une bonne gouvernance.

#### **D. Les mécanismes de collecte et de traitement d'informations**

Les activités financées sont principalement agricoles et comportent des risques considérables et une forte incertitude inter-temporelle entre emprunteur et prêteur. L'incertitude est due à un déficit informationnel, c'est-à-dire que l'emprunteur est incertain quant à l'aboutissement de son projet, et le prêteur n'est pas sûr que ce dernier va fournir des efforts pour respecter son engagement. Pour pallier cette difficulté d'accès à l'information, l'on choisit des élus comme personnes ressources qui permettent d'encadrer l'information (proximité aux clients, influence) avec un objectif de réduire les coûts de transactions et les asymétries d'information.

Au sein de ces organisations, l'information revêt un rôle capital. Le système d'information et de gestion regroupe les supports (manuels et informatiques) et l'organisation permettant de collecter l'information liée à l'activité de l'institution. Cette information est traitée et mise à la disposition des acteurs pour les prises de décision et le contrôle<sup>(16)</sup>. Afin de lutter contre l'asymétrie d'information, les organisations de base ont mis en place tout un mécanisme de collecte, de stockage et de traitement d'informations. Ce dispositif est renforcé par l'interconnaissance directe entre le membre et l'institution ou le circuit informel qui consiste à collecter une part des informations privées à travers d'autres membres de l'institution qui bénéficie d'une certaine réputation. Cependant, le phénomène de cavalerie est difficile à gérer ; les emprunteurs peuvent volontairement surestimer leur besoin pour faire face à leur consommation ou tout simplement pour faire face à d'autres engagements. Cela accroît le risque de défaut de remboursement.

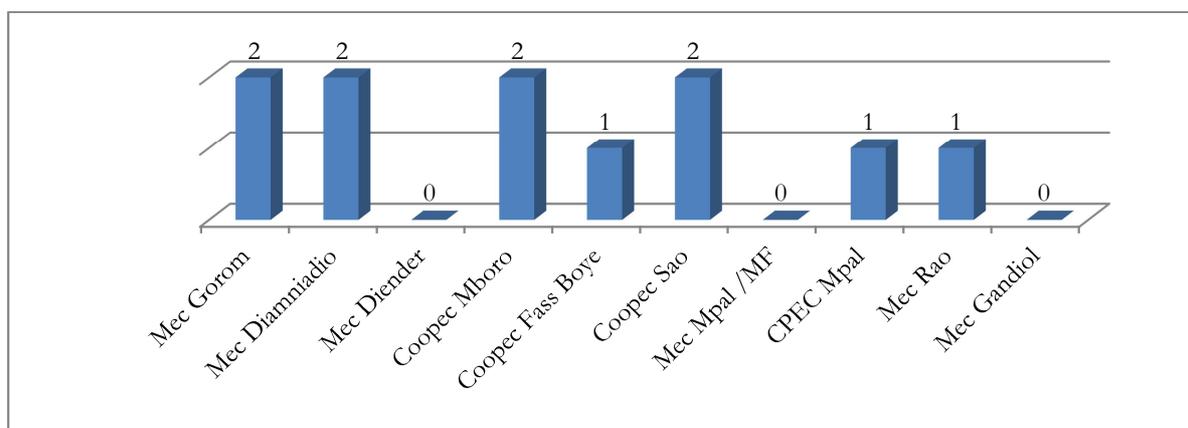
---

<sup>15</sup> Nadine Richez-Battesti et Patrick Gianfaldoni, *Les banques coopératives en France : le défi de la performance et de la solidarité*, Paris, L'Harmattan, série « économie et innovation », 2006, p. 66.

<sup>16</sup> Cecile Lapenu, Dorothée Pierret (*et alii*, dir.), *op.cit.*, 2005, p. 26.

**Graphique 27 : L'évaluation du système d'information**

Information complète à tous les niveaux, accessibilité de l'information, utilisation de l'information sur la prise de décision



[0-1] Système d'information peu performant

[2-3] Système d'information performant

Chaque institution du réseau utilise des supports manuels et pour la plupart aussi des supports informatiques, sauf les mutuelles de Gandiol et de Rao, qui ont très peu recours à l'informatique dans leur système d'information. Globalement, ces organisations ont un système d'information qui est au point ; les informations collectées sont utilisées en premier lieu par le gérant. Ensuite, le personnel des organisations détient un accès aux informations, le personnel de l'organisation faîtière du réseau, les membres des organes. Mais parfois un décalage se produit entre les informations manuelles et les informations informatisées.

Lorsqu'il s'agit surtout d'octroyer un prêt à un membre, les organisations utilisent l'information privée, qui provient des conditions d'interconnaissance. La qualité des informations privées collectées dépend de la réputation des personnes auprès desquelles ces informations sont collectées. Les informations disponibles dans les organisations sont des informations comptables, sur les membres, les zones couvertes, les suivis des transactions. Les informations ainsi collectées servent à alimenter les prises de décisions au niveau interne. Sur le plan purement technique, elles alimentent une planification des activités des organisations et des mesures à prendre lorsqu'une situation défavorable se présente.

Les membres des organisations n'ont pas accès à toutes les informations. Pour les nouveaux membres, l'information capitale tourne autour des modalités d'adhésion et les services dont on peut bénéficier à termes. Cela joue par rapport à leur choix d'adhésion, car un nouveau membre peut fonder son choix sur la satisfaction des autres membres avec qui il partage un

espace social et économique. Toutefois, certains font un effort de comparer les coûts des services avec les autres circuits de financement qui leur sont accessibles.

Même si les organisations de base n'ont pas un système d'information performant, la proximité sociale permet d'activer les mécanismes de collecte d'information informels à travers notamment la mémoire collective.

### **3. Les garanties mobilisées pour encadrer les contrats**

Les institutions coopératives et mutualistes du réseau privilégient deux stratégies : la généralisation des garanties matérielles avec une évolution des prêts de groupe vers les contrats individuels et où les groupements sont considérés comme des personnes morales susceptibles de fournir des garanties, et son mécanisme auto-renforçant qui consiste à la signature de la déclaration de prêt par la gendarmerie permettant de recourir à la justice en cas de non-respect du contrat. La garantie matérielle est déployée dans le cadre d'un effet (« *enforcement* ») bilatéral, elle présente essentiellement deux limites : la première se situe au d'une mauvaise définition des droits de propriété d'application et la seconde se situe sur les coûts excessifs de recourir à la justice et la difficulté de faire jouer la garantie à cause de l'interconnaissance. Pour le cas des institutions coopératives et mutualistes, il s'agit plus d'un arrangement social que d'un simple arrangement privé entre une institution privé prêteuse et ses membres emprunteurs. La réputation et la confiance sont à la base des transactions financières de ces organisations en milieu rural ; ils constituent les mécanismes d'auto-renforcement.

#### **A. La garantie matérielle du prêt**

La condition d'adhésion aux organisations de base est l'appartenance à la communauté villageoise couverte par la mutuelle. Par rapport aux conditions d'éligibilité à un prêt, interviennent l'adhésion à la mutuelle, l'ancienneté du compte au moins trois mois, la fourniture d'une garantie (champ, maison, charrette), l'apport initial fixé à 20 % du montant à emprunter, la souscription d'une assurance décès de 0,4 % du montant du crédit. Toutes les conditions ne sont pas remplies par tout le monde, des positions différenciées permettent à certains, grâce à leur proximité par rapport aux dirigeants et aux gérants, de bénéficier de faveurs. En termes de sanctions, la pénalité de 2 % par mois est appliquée, l'exclusion est prévue pour des membres ou dirigeants qui ont contracté beaucoup d'impayés durant une période suffisamment longue.

L'épargne mobilisée au départ sert de système de garantie mais si toutes les dépenses mobilisées à ce stade ne sont pas renforcées par une épargne volontaire importante, le risque se

situe du côté de l'institution lorsque le prêt octroyé est supérieur à l'épargne. Pour parer à ce risque, l'institution exige une panoplie de garantie matérielle : des biens mobiliers tels que la charrette, la télévision et d'autres biens, le bétail peut également constituer une garantie. Au départ un problème surgit avec l'évaluation de la valeur des biens mobilisés qui ne couvrent pas le montant des prêts ; la garantie sert essentiellement de levier de dissuasion pour le respect des échéances de remboursement.

Par rapport à la généralisation de la garantie matérielle imposée au sein de ces organisations, elle est limitée au départ par une mauvaise définition des droits de propriété. La difficulté s'impose sur la deuxième étape qui consiste à faire jouer la garantie en cas de défaut de remboursement. Les relations sociales empêchent les organisations d'entamer des poursuites judiciaires pour contraindre les débiteurs au remboursement des fonds prêtés surtout lorsque ce sont les élus ou une personne qui a des relations avec ceux-ci. Pour contourner ces rigidités, ces organisations essaient tant bien que mal de passer par ces mêmes relations sociales pour exercer une pression. Aucune traduction en justice n'a été enregistrée à ce jour (fin avril 2010), et pourtant ces organisations enregistrent beaucoup d'impayés.

Cependant, les terrains d'exploitation reste la garantie la plus utilisée et comme les prêts servent généralement à la production ou la commercialisation. Ce type de bien est celui à propos duquel l'organisation a le plus d'information, et toute la communauté et les élus peuvent facilement établir la propriété des terrains d'exploitation. Historiquement, tous les acteurs autour du financement de l'économie rurale ont invoqué le foncier pour servir de garantie. La limite sur ce type de garantie, se situe sur le plan réglementaire et, notamment, sur la loi sur le domaine national de 1987, qui limite les détenteurs des terres à l'usage ; toute vente est interdite et par conséquent la terre ne peut pas servir de garantie : elle est donc utilisée pour servir de levier de pression au remboursement.

## **B. Les mécanismes sociaux de régulation des activités**

Par « mécanismes d'encadrement des contrats », nous entendons toutes procédures ou stratégies explicites ou implicites permettant de respecter ou de faire respecter un engagement. Face à la faiblesse de l'environnement institutionnel englobant, les institutions coopératives et mutualistes utilisent des processus internes de décision (« *self-enforcement* ») pour résoudre les problèmes liés aux contrats – *self-enforcement* signifiant toutes stratégies et contraintes permettant de respecter un contrat sans une intervention extérieure. Nous nous intéressons exclusivement aux stratégies déployées par les institutions mutualistes et coopératives pour une bonne exécution

des contrats. Dans la relation entre membres et institutions coopératives et mutualistes, le risque est plus important sur les dernières.

De façon générale, les institutions de microfinance s'appuient sur les facteurs sociaux. Une lecture des travaux sur les institutions coopératives et mutualistes montre que, derrière l'arrangement privé, se noue un arrangement social qui suggère d'abandonner les mécanismes d'encadrement strictement bilatéral pour un mode opératoire donnant toute leur place aux structures sociales, au sein desquelles les relations sont encastrées influencent sur leur comportement et permettent l'usage de mécanismes sociaux (réciprocité, solidarité, réputation, ostracisme) qui assurent le déroulement des transactions <sup>(17)</sup>.

Les mécanismes d'auto-renforcement des contrats poursuivent au moins cinq objectifs ou finalités : remédier à la faiblesse de l'environnement institutionnel englobant (cadre juridique faible), contribuer à la stabilité des organisations et réduire les conflits, réduire les coûts de transaction, réduire les risques de défaut de remboursement, renforcer l'appropriation des membres. Les transactions économiques entre les organisations et leurs membres sont complexes, elles sont stabilisées par les structures sociales qui assurent le fonctionnement des mécanismes formels et informels.

Dans le contexte d'un cadre juridique faible, les mécanismes d'auto-renforcement informels peuvent se révéler efficaces pour assurer une stabilité des organisations. Dans le cadre d'un arrangement social, le renforcement est basé sur la morale et la réputation. La caution solidaire fonctionne comme auto-renforçant dans le cadre d'un prêt de groupe puisque le mécanisme permet de générer un effet vertueux. Lorsqu'il s'agit d'un contrat individuel, ce renforcement exploite les facteurs culturels et religieux et les facteurs d'incitations dynamiques ; les membres sont sûrs de bénéficier d'autres prêts plus importants lorsqu'ils respectent leur échéancier mais une telle anticipation dépend en grande partie des stratégies des autres emprunteurs potentiels lorsqu'il s'agit surtout d'acteurs qui font la même activité agricole saisonnière.

Les mécanismes sociaux produisent un ensemble de règles qui encadrent les transactions économiques, les règles propres à la société et celles propres aux organisations. Lorsqu'elles fonctionnent correctement dans un contexte de forte proximité sociale et d'interconnaissance,

---

<sup>17</sup> Samira Guennif et Sébastien Plocinczak, *De l'arrangement privé à l'arrangement social : enforcement et réseaux en échange économique*, Centre d'économie de l'Université Paris Nord, CNRS UMR 71-15, Working paper CEPN n° 09, octobre 2002.

elles doivent aboutir à une situation d'équilibre social acceptable pour ces organisations. Il reste fragile puisque les membres présentent des différences de position par rapport aux organisations. Dans le cadre d'une multitude de facteurs d'équilibre de réputation au sein de ces organisations (la famille, la religion, la confrérie, l'ethnie, etc.), les acteurs parviendront, généralement à éviter les comportements déviants.

Dans une perspective où les membres sont propriétaires, les contrats devraient s'auto-renforcer. Lorsque l'appropriation est forte pour tous les membres, les asymétries d'information n'auraient pas de sens, et les membres emprunteurs devraient déployer suffisamment d'efforts à la limite de leur possibilité pour rembourser leurs prêts même si leur projet échoue. La propriété est souvent mal définie dans le cadre des institutions mutualistes et coopératives et parfois lorsqu'il y a une intervention extérieure avec des subventions importantes ou une ligne de crédit qui permet de financer les activités de prêts des organisations. Le fonctionnement de ces organisations mobilise beaucoup l'aspect collectif permettant de faire face à l'incertitude et l'incomplétude de l'univers de décision. Les modes de coordination relèvent d'une proximité des acteurs internes, des mondes domestique et civique où ce sont les relations interpersonnelles basées sur la confiance, la réputation et les relations entre chaque individu vis-à-vis d'un collectif basé sur la solidarité, qui définissent les règles de fonctionnement.

Le contexte historique procure un lourd passé de faible « retour sur prêts » des fonds provenant de l'extérieur : l'argent de l'État et des bailleurs a été trop longtemps perçu à tort dans le milieu rural comme étant un « don qu'on n'est pas obligé de rembourser ». Après 2005, les investisseurs institutionnels cherchent à faire passer leur appui dans le jeu institutionnel entre organisations et membres et octroient des lignes de crédit ou de subventions dont les règles d'accès sont fixées par les organisations eux-mêmes. Dans les relations entre les institutions coopératives et mutualistes et leurs membres, s'exerce un ensemble de perceptions et d'attentes réciproques qui est basé sur la confiance et la réputation.

La configuration des institutions coopératives et mutualistes veut que le contrôle du fonctionnement de l'institution se fasse à deux niveaux : au niveau interne, les mécanismes en place doivent permettre à tous les acteurs (internes comme périphériques) de participer à la prise de décision et d'avoir une visibilité sur les activités de l'institution et éventuellement les principaux problèmes récurrents. Au niveau externe, le contrôle des autorités de régulation s'effectue grâce à un certain nombre de documents fournis annuellement et éventuellement des inspections physiques en cas de problèmes majeurs. Le contrôle interne est presque inexistant, car le conseil de surveillance fonctionne mal. Dans les relations de proximité, les relations sont

basées sur la confiance et les mécanismes de contrôle interne s'établissent ex-post, lorsqu'un dysfonctionnement majeur est constaté. Le contrôle externe est exercé très rarement sur les institutions de microfinance ; en cas de contrôle, des sanctions sont rarement prises.

Le choix stratégique des membres repose sur deux normes : la sélection naturelle des membres des organes suivant des critères d'estime et de confiance, le critère de représentation géographique pour maintenir la proximité. Le dirigeant qui est membre d'un organe doit être capable de mobiliser l'information privée sur un membre qu'il connaît au besoin et la mettre à la disposition de l'institution. Un élu est un représentant de sa communauté et il est chargé aussi de descendre l'information à la base ; jouissant d'une certaine notoriété au sein de sa communauté immédiate au niveau villageois par exemple, il constitue le premier maillon de pression en cas de non-exécution du contrat d'un des membres de sa communauté.

Les institutions coopératives et mutualistes prennent appui sur les réseaux sociaux existants dans leur milieu opérant pour réduire les asymétries d'information. Le processus de contractualisation intègre des garanties sociales comme la confiance, l'appartenance à la communauté, l'appartenance à une même confrérie, etc. pour faire jouer la pression sociale dans le processus de recouvrement. La volonté de respecter son engagement vis-à-vis de la structure de financement commune peut revêtir une valeur symbolique de solidarité à l'égard du groupe (pour permettre à d'autres d'avoir accès aux services) et un signal pour le défaillant. Les garanties matérielles produisent peu d'effets positifs sur le remboursement contrairement aux mécanismes sociaux de pression qui trouvent aussi leur limite sur les dirigeants et les notables des villages.

### **Conclusion**

La propriété des institutions coopératives et mutualistes ne garantit pas un pouvoir aux sociétaires, une forte participation d'investisseurs institutionnels place les sociétaires en position de bénéficiaires passifs de services. Le recours au financement commercial et à la pratique entrepreneuriale exigent aux organisations coopératives de recourir à la garantie matérielle, mais la qualité des informations et les problèmes de droit de propriété ne permettent pas d'envisager une efficacité de la sanction matérielle sur l'exécution des contrats. Cependant, dans le contexte rural, la sanction sociale est assez forte pour envisager de recourir aux mécanismes sociaux pour faciliter l'exécution des contrats.

# CHAPITRE 11

## LES CRISES ET DYSFONCTIONNEMENTS REVELATEURS DES PROBLEMES DE GOUVERNANCE DES INSTITUTIONS DE MICROFINANCE RURALES

Les crises ne doivent pas être perçues comme des échecs mais comme des éléments normaux de la vie institutionnelle des institutions de microfinance. Les crises sont considérées comme de bons révélateurs des dysfonctionnements et des ruptures d'équilibre entre les différentes parties prenantes concernées <sup>(1)</sup>. Les organisations qui ont surmonté plusieurs crises peuvent devenir très solides et stables, puisqu'elles finissent par développer une capacité à déceler très tôt les crises et les mécanismes afin de les surmonter. Une bonne gouvernance ne permet pas nécessairement à une institution d'éviter les crises, mais de les traverser en limitant les dommages et se consolider <sup>(2)</sup> ; l'apprentissage collectif permet d'anticiper et de résoudre les problèmes de gouvernance.

### 1. Les problèmes de gouvernance en microfinance

L'ensemble des institutions de microfinance, toutes formes confondues, subit un certain nombre de risques et est pris en compte sans pour autant nier les spécificités des questions liées à la gouvernance. Très souvent, le risque de dérive de mission est placé en tête. Lorsque les institutions de microfinance, surtout rurales, ne sont pas en phase avec leur mission première, cela constitue un risque grave pour la pérennité sociale. Ce type de risques est souvent lié à la réalité de la croissance, à l'évolution des pratiques dans le temps. Certaines questions plus spécifiques peuvent être soulevées par exemple, la relation techniciens-élus pour les mutuelles, leur insertion dans l'environnement, la constance de la participation des dirigeants dans la durée <sup>(3)</sup>.

#### A. Les risques inhérents à la gouvernance en microfinance

Ainsi, les outils d'analyse du CERISE proposent au moins cinq questions qui constituent des solutions clés en main pour aborder les risques : comment éviter la dérive de mission ? Comment éviter les risques liés à la croissance ? Comment limiter les conflits d'intérêts entre

---

<sup>1</sup> Alpha Ouédraogo et Dominique Gentil, *op.cit.*, 2008, p. 280.

<sup>2</sup> Cécile Lapenu et Dorothée Pierret (et al, dir.), *op.cit.*, 2005, p. 30.

<sup>3</sup> *Ibidem*, 2005.

acteurs ? Comment s'assurer de l'adaptation de la gouvernance dans le temps ? Comment s'assurer de l'adaptation de la gouvernance à l'environnement socio-économique ? Notre travail sur le terrain atteste de la pertinence d'un certain nombre d'autres questions : comment assurer la participation des sociétaires et des élus dans le temps sachant que ces derniers sont bénévoles ? Comment assurer un équilibre des pouvoirs ? Et comment éviter que les gérants ne s'accaparent tous les pouvoirs dans le contexte de professionnalisation ?

Entre les sociétaires et élus, quatre types de risques existent : sur les sociétaires, le risque d'une faible appropriation et le risque sur le non-remboursement des prêts à l'échéance ; sur les élus le risque de détournement d'objectif des ressources de l'organisation et le risque d'une faible participation dans le fonctionnement de leurs organes. Pour les gérants, le risque de détournement et de collision avec d'autres acteurs en dehors du respect des statuts et règlement existe bel et bien surtout dans un contexte où ces gérants sont les personnes clés des organisations.

Les différentiels de pouvoir entre partenaires externes et internes dépendent de la nature du partenariat. Les investisseurs institutionnels apportent des fonds mais sont souvent non lucratifs, ce qui devrait empêcher toute appropriation de rente. Cependant, soucieuses de la bonne allocation de leur apport, ils peuvent influencer la gestion et la gouvernance de la coopérative <sup>(4)</sup>. Sur ce point précis, la dépendance institutionnelle peut s'avérer fatale lorsque l'investisseur institutionnel se retire.

Dans un partenariat avec une organisation paysanne, un lien fort avec la coopérative présente des avantages tels qu'une meilleure compréhension du monde rural et le soutien technique de l'organisation paysanne comme c'est le cas de l'AUMN avec les organisations de base du Remec Niayes. Dans certains cas, cette dernière peut également défendre les intérêts de la coopérative auprès d'autres partenaires ou acteurs externes <sup>(5)</sup>. Cependant, une séparation claire des activités de ces deux organisations demeure un garde-fou face aux abus possibles de l'organisation paysanne. Cette séparation se matérialisera par l'autonomie organisationnelle et financière de la coopérative <sup>(6)</sup>.

---

<sup>4</sup> Anaïs Périlleux, *op.cit.*, 2008.

<sup>5</sup> Réseau CERISE *et alii*, séminaire international à Dakar, 2002.

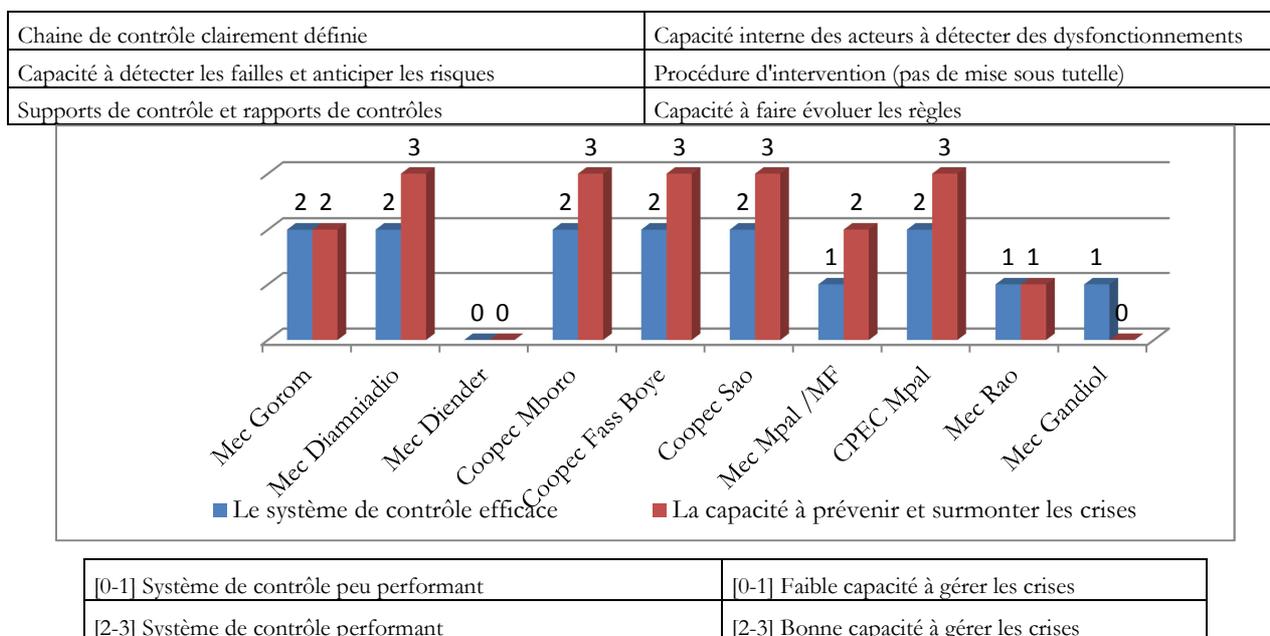
<sup>6</sup> Betty Wampfler et Marie Rose Mercoiret, " *Microfinance and producers' organisations: Roles and partnerships in the context of liberalisation ?*" communication présentée au séminaire de Dakar, 21-24 janvier 2002, 34 pages.

En milieu rural, le risque de confiscation de l’outil au profit d’un groupe, au détriment de catégories déjà marginalisées socialement, peut survenir. Dans le cadre du fonctionnement des organisations de base, un mauvais système d’information ne permet pas d’effectuer des contrôles et par conséquent, génère des « risques système ». Les crises très longues engendrent une crise de légitimité et peut entacher la confiance des sociétaires et génèrent des risques de retrait de participation de ces derniers.

### B. Les crises sont révélatrices des problèmes de gouvernance

La première lecture que nous avons faite est que les institutions de microfinance de moindre ou de grande portée peuvent surmonter les difficultés, les parades sont souvent trouvées pour dépasser une situation difficile. Dans les dix organisations de base de ce cas pratique, la mutuelle de Diamniadio est celle qui a connu le plus de crises sévères, elle est aujourd’hui l’une des organisations la plus solide. Les crises et dysfonctionnements au sein de l’institution de microfinance sont la concrétisation de risques généralement pré-identifiés et pour lesquels des mesures de prévention sont prises. La connaissance et la vigilance sur ces risques peuvent prévenir les crises. La capacité de prendre les bonnes décisions à des moments cruciaux pour prévenir et surmonter les crises et dysfonctionnements est un indicateur de maturité d’une structure de gouvernance (7).

**Graphique 28** : Appréciation du contrôle et la gestion des crises



7 Cécile Lapenu et Dorothée Pierret, *op.cit.*, 2005, p. 30.

Le constat général est que les organisations de base qui ont mis en place un système de contrôle qui fonctionne ont une bonne capacité de gestion des crises. Les organisations de base qui ont une bonne solidité financière ont la capacité de prévenir les risques et de les surmonter mais ce sont également des organisations où le système de contrôle ne fonctionne pas bien puisque les employés contrôlent entièrement le système et les dirigeants jouent faiblement leurs rôles. Et les organisations de base qui ont une faible solidité financière ne parviennent pas également à faire fonctionner leur système de contrôle interne puisque les organes ne s'impliquent pas assez. Dans les deux cas, les causes de non-fonctionnement du contrôle interne ne sont pas les mêmes.

Les entretiens effectués avec les élus révèlent que les crises sont décelées tardivement. Généralement, c'est le gérant qui tire la sonnette d'alarme ou l'organe faitier du réseau. Cela est lié à deux phénomènes : les responsabilités des organes ne sont pas bien assurées ; les acteurs internes tentent parfois de surmonter les crises en passant par des parades informelles. Les mécanismes de contre-pouvoir fonctionnent très mal à cause des relations sociales. La culture du silence est bien implantée dans les organisations et au sein d'elles.

À proprement parler, aucune interface ne s'établit entre la direction et les organes, il n'existe que des petits réseaux à travers lesquels les informations circulent. Les crises révèlent également une centralisation du pouvoir par les élus et les gérants et particulièrement de certains d'entre eux qui influent vraiment dans le processus de prise de décision. Dans le fonctionnement décentralisé des organisations de base durant les premières années, ce sont les élus qui concentrent tous les pouvoirs. Dans la mise en réseau, ce sont les gérants qui accaparent tous les pouvoirs. Le risque de dépendance à une personne clef est élevé.

Pour le moment, on ne peut pas parler de crise du réseau mais de tension au sein des organisations de base. Les crises proviennent des conditions peu transparentes d'octroi de prêts qui débouchent souvent sur des problèmes de remboursement. Les risques pris à l'égard des dirigeants et quelques personnalités du milieu proviennent de l'octroi des prêts considérables qui exposent souvent les organisations de base à des crises de liquidité. Or, pour ces personnes, les mécanismes de pression ne fonctionnent presque pas.

Le fonctionnement du réseau crée un effet vertueux sur les organisations de base affiliées. La centralisation des informations, les échanges, la solidarité financière et institutionnelle permettent de renforcer la capacité organisationnelle. Les élus déclarent que la gestion de leur

institution coopérative ou mutualiste s'est nettement améliorée dans le cadre du fonctionnement en réseau ; ils ont pu bénéficier des leçons tirées des expériences des autres. Et le réseau a aussi renforcé leur crédibilité auprès des partenaires privés individuels.

La centralisation de gestion des performances au niveau de l'organisation faîtière du réseau, a favorisé une surveillance mutuelle. Les élus et les gérants des organisations de base sont en compétition. La démarche de solidarité intervient lorsqu'une institution de base n'arrive pas à assumer ses propres défis et risque de mettre en péril l'ensemble du système. Dans le cas du Remec Niayes, la solidarité est encore limitée par le particularisme de chaque institution de base et la volonté de préserver l'autonomie est encore visible. L'organisation faîtière intervient en bloquant les activités de prêts d'une institution de base lorsque la situation d'impayés devient critique.

En principe, l'organisation faîtière du réseau cristallise toutes les visions et les attentes des organisations. Elle hérite des moyens du projet et gère le fonds de refinancement. Dans la pratique, le coordonnateur tente de s'ériger comme une force qui a tous les pouvoirs et qui se place au-dessus des dirigeants et gérants des organisations de base. Un processus de rapatriement des pouvoirs des organisations de base vers l'organisation faîtière s'est enclenché depuis que le projet de mise en réseau se concrétise en 2008.

Lorsque le processus de mise en réseau aura atteint sa phase finale et que l'investisseur institutionnel se retire, cette autonomie peut fragiliser le fonctionnement de l'union. La seule solidarité qui fonctionne au sein du Remec Niayes est celle établie entre une institution de base et l'investisseur institutionnel qui appuie la construction du réseau à travers l'organisation faîtière. Bref, l'on ne repère pas à proprement parler une culture de solidarité et la culture de réseau également est peu visible. C'est une organisation faîtière qui trône sur un ensemble d'organisations dont elle doit assurer le bon fonctionnement par un encadrement et un refinancement. Les présidents de conseil d'administration sont aussi membres de l'organe d'administration de l'organisation faîtière. Sur les décisions importantes, c'est le coordonnateur ou directeur du réseau qui impose sa vision. Au sein de cet organe, quelques personnalités tentent de se mettre au-dessus du lot comme le président du conseil d'administration de la coopérative de Mpal, qui se trouve être également la personnalité clef de sa coopérative.

Les crises sont essentielles pour organisations locales pour réajuster les pouvoirs, lorsqu'elles sont bien surmontées, elles permettent un repositionnement des acteurs et une

amélioration des stratégies néanmoins et elles peuvent précipiter les échecs lorsqu'elles sont décelées tardivement.

### C. La mise en réseau des organisations de base

Le premier problème que le développement en réseau pose est le rapport des forces entre les différents niveaux et leurs responsabilités respectives en termes de gouvernance <sup>(8)</sup>. La constitution de réseau est une démarche institutionnelle et de solidarité financière. Pour le cas du Remec Niayes, les investisseurs institutionnels sont préoccupés par un impact du système au niveau méso-économique. Les organisations partagent le statut de coopérative ou de mutuelle, mais plusieurs facteurs les différencient notamment sur les zones couvertes et la typologie des membres privilégiés. Certaines privilégient la base à l'échelle inter-villageoise, par exemples, la coopérative de Fass Boye, la coopérative de Sao, la mutuelle de Gandiol. D'autres, par leur superficie financière, ont réussi à s'étendre jusqu'aux villes voisines, en s'appuyant sur leur dynamisme pour leur croissance et la diversification de leur portefeuille, telles les coopératives de Mpal, de Mboro et la mutuelle de Diamniadio. Le choix de s'ouvrir à la zone urbaine expose ces organisations aux risques de devoir faire face à des modes de coordination différents de ceux en milieu rural.

Pour les réseaux construits sur la base de la solidarité, on aboutit à un réseau fédéré où les politiques, les normes, les règles et les produits sont standardisés. La solidarité institutionnelle se double d'une solidarité financière par cotisation, la mise en place de vase communicants et constitution de fonds de sécurité pour prévenir les faillites. La structure de représentation est la fédération, et la prise de décision lui appartient après consultations de la base afin d'assurer une cohérence dans les politiques et les pratiques. Le souci de la cohérence, de l'homogénéité et de la standardisation devient souvent un handicap à l'initiative, à l'innovation et à la capacité d'adaptation de la structure locale à sa communauté <sup>(9)</sup>. Compte tenu de l'importance du développement d'organisations en réseau pour développer la proximité sociale et spatiale, l'articulation entre les différentes échelles constitue un enjeu particulièrement important de la gouvernance des institutions de finance rurale <sup>(10)</sup>. Yves Fournier et Alpha Ouédraogo <sup>(11)</sup>

---

<sup>8</sup> Anaïs Périlleux, « Le cas des coopératives d'épargne et de crédit en Afrique de l'Ouest », in Daniel Bachet et Philippe Nasbàlyi, *L'autre finance : existe-t-il des alternatives à la banque capitaliste ?*, Éditions du Croquant, pp. 291-310.

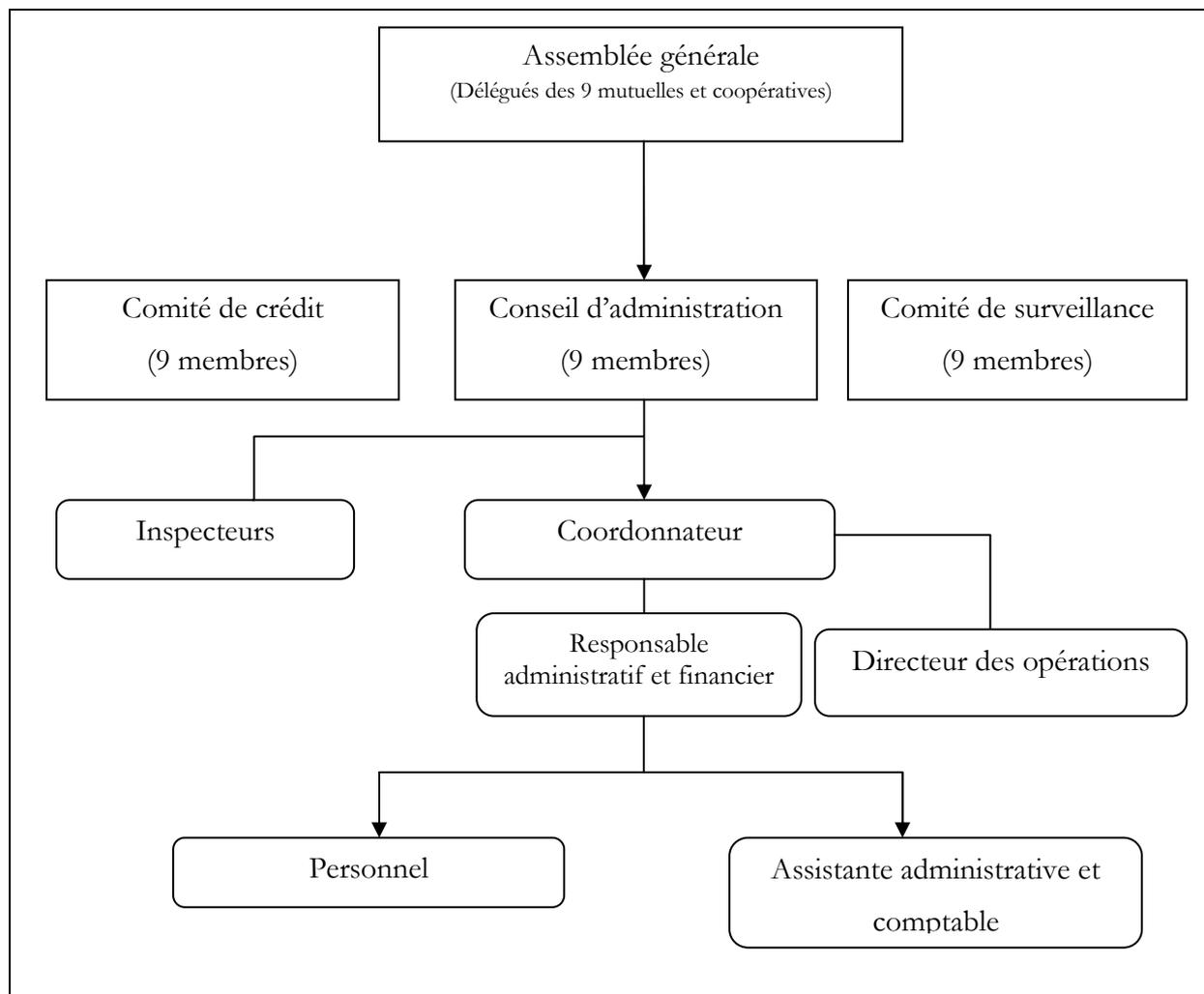
<sup>9</sup> Alpha Ouédraogo et Dominique Gentil, *op.cit.*, 2008.

<sup>10</sup> François Doligez, « Évaluez la gouvernance et renforcer les capacités des institutions de microfinance : les enseignements d'une recherche action au Mexique », *Reflets et Perspectives*, vol. XLVIII, 2009, pp. 61-72.

<sup>11</sup> Yves Fournier et Alpha Ouédraogo, « Les coopératives d'épargne et de crédit en Afrique. Histoire et évolutions récentes », *Revue Tiers Monde*, n°145, 1996, pp. 67-83.

soulignent que les logiques de construction des réseaux peuvent avoir le risque de ne pas être comprises par les membres, certains pionniers ont peur de voir leur outil les échapper.

**Figure 16** : Organigramme de l'organe fâtelier du réseau



Le Remec Niayes, comme la totalité des réseaux de systèmes financiers décentralisés au Sénégal, est organisé à tous les niveaux, mais la réalité du pouvoir de décision ne répond pas à la structure mise sur pied. Au sein des organisations, les règles et les normes fixées par les acteurs après l'institutionnalisation évoluent sans cesse à mesure que les organisations croient, touchent de nouveaux clients et présentent de nouvelles perspectives. Les investisseurs institutionnels ont parfois tendance à faire durer leur participation, comme c'est le cas avec le Remec Niayes. Les cadres locaux et les élus ont développé une capacité d'organisation pertinente et de bonne gestion des conflits avec des outils qui leur sont propres. Le copilotage pendant une longue durée a

l'avantage d'approfondir la capacité des acteurs, mais il peut tuer la dynamique des acteurs internes dans le renforcement de l'autogestion.

La mise en réseau est propulsée par les investisseurs institutionnels ; il va de soi qu'elle facilite le partage d'expérience, la solidarité financière, l'approfondissement de la capacité de mobilisation de ressources financières et techniques. Les aspects les plus saillants de la mise en réseau sont de deux ordres : la mise en place d'un organe financier qui fait office de structure de refinancement et qui permet de renforcer la capacité de mobiliser des fonds et des compétences et la mise sur pied de l'organisation faîtière qui joue un rôle important dans la prise de décision et le règlement des conflits.

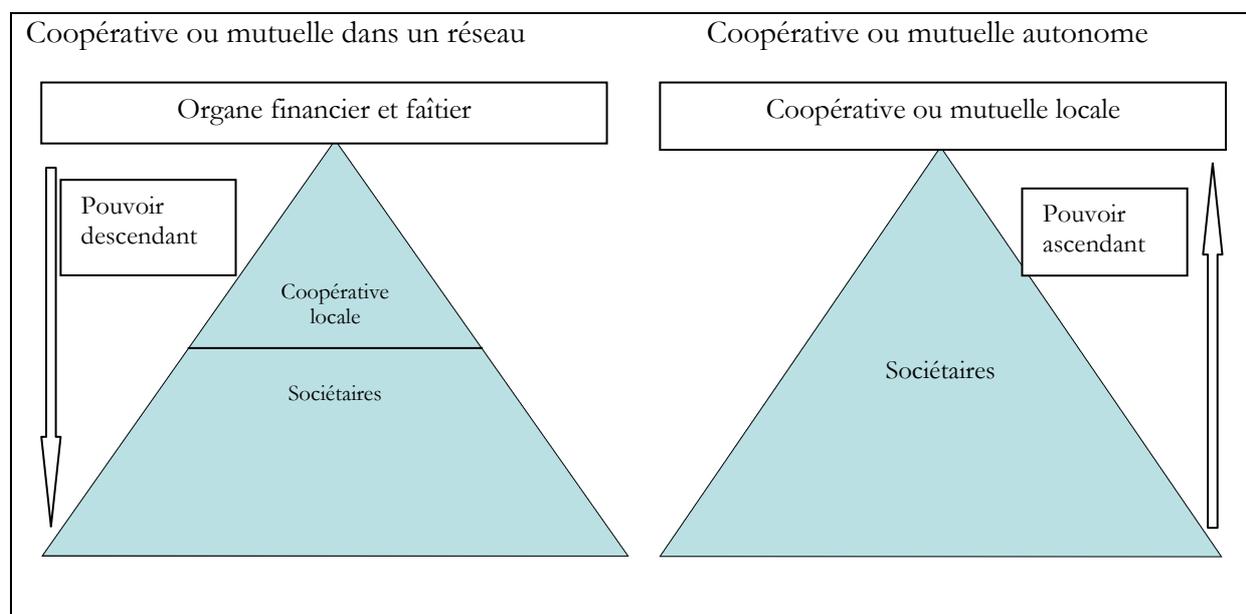
Une structure de refinancement toute faite peut s'avérer inappropriée dans le cadre du refinancement des institutions coopératives et mutualistes surtout lorsqu'elle fonctionne avec des fonds extérieurs. Parce qu'elles ont l'habitude de fonctionner de manière autonome avec leurs ressources propres et une forte auto-intégration de la base, la mise en réseau conduit à une perte d'autonomie. L'uniformisation des pratiques au sein du réseau est parfois contraire au particularisme des organisations prises individuellement. Les mécanismes de pouvoir des dirigeants se désintègrent au fur et à mesure que le sommet du réseau mobilise tous les pouvoirs entre ses mains.

Dans le cas d'une coopérative ou mutuelle affiliée à un réseau le pouvoir est détenu en grande partie par l'organe financier qui, dans les réseaux d'institutions de microfinance, absorbe l'essentiel du pouvoir de l'organe faîtière. Dans cette configuration, on assiste à un effacement du rôle des sociétaires. Dans le cas d'une organisation coopérative ou mutuelle autonome, ils détiennent l'essentiel des pouvoirs par leur proximité aux dirigeants, leur adhésion au projet social et leur vote. Dans une organisation sous forme de réseau les normes de rentabilité et de performance des activités sont mises en avant. Le parallèle peut être trouvé avec l'idée de Gérard Andreck <sup>(12)</sup> lorsqu'il dit que, « dans une banque classique, le pouvoir descend du sommet vers le management alors que dans une banque coopérative, le pouvoir remonte de la base sociétaire vers le management, l'autorité émane du vote et de l'adhésion des sociétaires . » Justement, dans le cas des grands réseaux, les normes bancaires prennent le pas sur le fonctionnement coopératif et les normes de développement.

---

<sup>12</sup> Gérard Andreck, *La démocratie, principe de gouvernement des mutuelles du GEMA*, rapport du GEMA, octobre 2004.

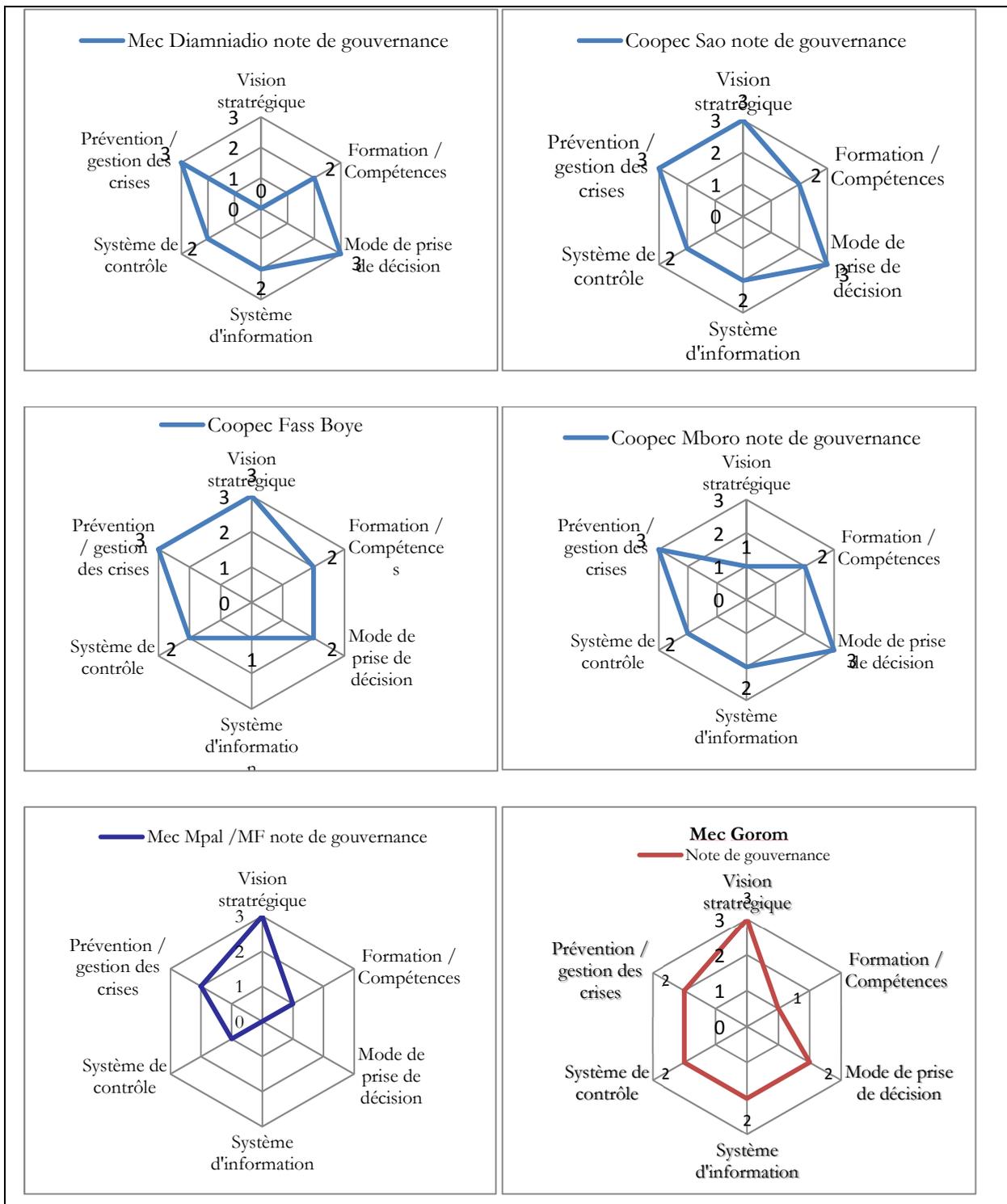
**Figure 17** : La configuration du pouvoir dans le cas d'une mise en réseau et dans le cas d'une organisation autonome



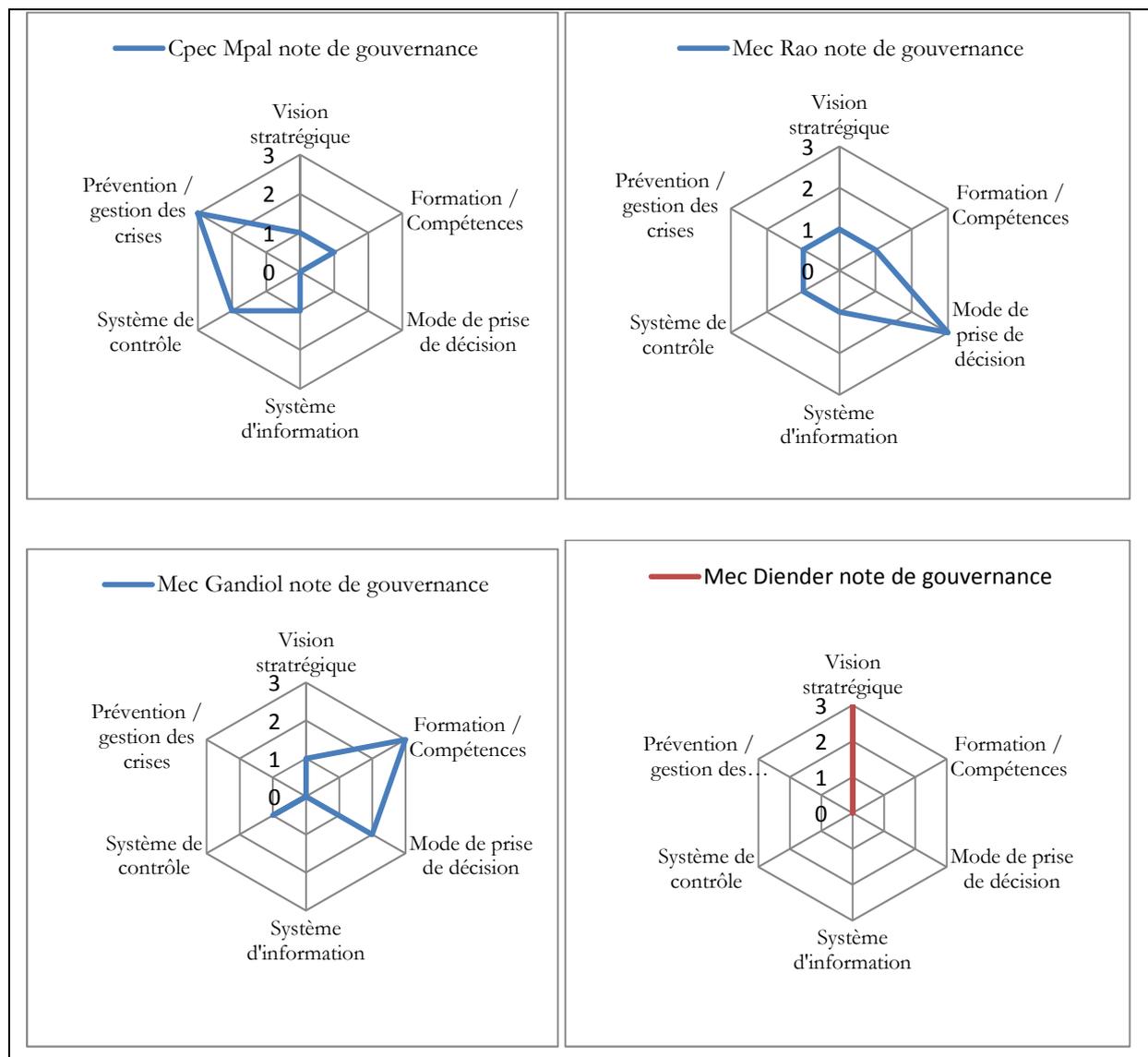
Les organisations de base ne sont pas construites à partir d'un même processus. Néanmoins, certaines d'entre elles, notamment celles qui ont la dénomination de coopératives, partagent une histoire et à peu près les mêmes règles de fonctionnement. Les rosaces (graphiques 28 et 29) montrent nettement des ressemblances et des différences qui confortent les idées développées dans ce travail. Au-delà de ces critères visibles, se dressent des questions hautement importantes qu'on a essayé d'éclaircir notamment l'impact de la participation des investisseurs institutionnels sur la gouvernance des institutions de microfinance rurales et la mobilisation des mécanismes sociaux dans la régulation des activités et la gouvernance.

Deux profils se dégagent essentiellement en ce qui concerne l'appréciation des acteurs de la gouvernance. Premièrement, un profil de gouvernance favorable concerne les organisations coopératives de Mboro, de Sao et de Fass Boye et les mutuelles de Mpal, de Gorom et de Diamniadio. Ces organisations ont essentiellement été mises en place par les populations rurales, sauf la mutuelle de Gorom, avant le démarrage du PPMEH en 2001. Les coopératives et la mutuelle féminine de Mpal ont une trajectoire historique semblable : leur mise en place a été facilitée par des organisations rurales, les premières années d'existence ont été marquées par une forte participation des femmes. Les mutuelles de Diamniadio et de Gorom se sont consolidées au moment où leur zone d'implantation s'urbanise. Deuxièmement, un profil de gouvernance défavorable concerne la coopérative de Mpal et les mutuelles de Gandiol, de Rao et de Diender ; leur mise sur pieds a été facilitée par le PPMEH, sauf la coopérative de Mpal.

**Graphique 29** : Les profils favorables dans la gouvernance des institutions mutualistes et coopératives, d'après les gérants et élus



**Graphique 30** : Les profils défavorables dans la gouvernance des institutions de microfinance, d'après les élus et les gérants



Premièrement, les coopératives (Sao, Mboro, Fass Boye) et les mutuelles de Mpal, de Diamniadio et de Gorom présentent une appréciation de la gouvernance favorable. Elles ont pu maintenir une certaine proximité avec leurs membres et la participation y est toujours à l'ordre du jour. Elles sont enracinées dans l'espace villageois, surtout pour les coopératives de Sao et Fass Boye et la mutuelle féminine de Mpal ; ce sont les organisations qui ont connu le moins de difficultés après la fin de la phase projet. Après ce premier groupe, les mutuelles (Diamniadio, Gorom) qui se situent plus dans l'espace périurbain et qui croient de manière importante et qui diversifient leurs sociétaires et les secteurs touchés. Elles s'appuient plus sur une professionnalisation et une croissance. En termes de gouvernance, ces organisations présentent un profil meilleur que le reste des organisations de base du réseau, et des efforts restent à

déployer. Les normes de rentabilité sont mises en avant au sein de ces organisations et pourtant, elles gardent une certaine proximité avec leurs sociétaires, le résultat dans le long terme peut engendrer une situation de stabilité dans la gouvernance. Dès lors, l'évolution vers une convention marchande n'est pas incompatible avec le maintien des conventions civique et domestique.

Deuxièmement, les mutuelles et coopérative (Mpal, Gandiol, Rao) de la zone Nord qui éprouvent des difficultés financières et organisationnelles et en termes de gouvernance. Ces organisations maintiennent leur ancrage dans l'espace villageois, il y a une forte présence de modes de coordination basé sur le domestique et le civique avec notamment un faible renouvellement des dirigeants. Le maintien des conventions domestique et civique ne garantit par une bonne gouvernance. Enfin, la mutuelle de Diender présente une situation floue, comme nous le verrons.

Le résultat général est que les organisations de base se sont consolidées dans le temps en intégrant la professionnalisation à leurs pratiques internes. La mise en réseau a permis globalement de renforcer les acquis et la solidarité institutionnelle et financière, le revers est le déplacement du centre de décision de la base vers l'organe financier et faitier du réseau. Donc, la participation des sociétaires est rendu plus incertaine.

## **2. Les stratégies des acteurs pour résoudre les problèmes de gouvernance**

La mise en réseau est devenue une réalité incontournable au sein du Remec Niayes même si les organisations de base sont réticentes sur un certain nombre de prérogatives entre les mains de l'organe financier du réseau et son coordonnateur. On le rappelle, la trajectoire des organisations de base les diffère à bien des égards. Les organisations de base essaient de préserver quelques mécanismes pour assurer le fonctionnement démocratique et réduire les problèmes.

### **B. L'assemblée des représentants pour maintenir l'équilibre démocratique**

La croissance pousse les organisations de base à toucher plus de villages. Le maintien de la participation des sociétaires est donc difficile, par exemple, à propos de la tenue d'une assemblée générale qui regroupe la majorité des sociétaires est quasi impossible. Les organisations de base du Remec Niayes ont eu recours à un système de délégation. Pour certains petits villages, les responsables locaux représentent souvent les membres en assemblée générale. Ils sont parfois choisis par leur village ou cooptés par les instances des organisations coopératives. Un certain

nombre de critères sont avancés : la position sociale, économique ou le niveau de formation. Cette stratégie permet de garder une certaine proximité avec les membres, mais elle comporte des inconvénients, notamment l'utilisation des prête-noms, les abus de position dominante et le risque de voir les informations déformées.

La réglementation sur les systèmes financiers décentralisés considère l'assemblée générale des sociétaires comme étant l'organe suprême de ces organisations. Aucune disposition concernant un système de délégation n'est émise par la loi Parmec, sauf à figurer sur les statuts et règlement intérieur des institutions coopératives et mutualistes. Les délégués ont mandat pour l'approbation des comptes et du budget, et pour la fixation des montants de cotisations et de droits d'adhésion, et ils doivent veiller à tenir une réunion annuelle au minimum. Les décisions opérationnelles sont prises dans les caisses par les membres des comités. Les décisions stratégiques sont prises en assemblée par l'ensemble des membres et délégués.

La viabilité sociale interne est assurée quand les compromis et les accords concernent les acteurs directement concernés (les emprunteurs, les élus, les cadres, les actionnaires). La viabilité sociale interne peut être atteinte lorsque l'institution de microfinance n'est plus considérée comme un corps étranger venant de l'extérieur mais devient une véritable institution locale au service de la population et des autorités coutumières, religieuses ou politiques. Pour analyser la viabilité sociale, il faut donc identifier les différents acteurs sociaux ; comprendre leurs intérêts, leurs logiques, leurs stratégies ; voir comment peuvent s'établir des compatibilités (par l'information, la formation, le débat, les décisions conjointes, les co-évaluations) ; observer les divers dysfonctionnements (par exemple impayés, détournements, démissions) et les crises <sup>(13)</sup>.

De manière opérationnelle, le maintien de la participation des sociétaires permet une adéquation entre les besoins et les produits. Les délégués prennent en charge bénévolement une part des prestations de services (sélection des clients et suivi du recouvrement par exemple) et des fonctions de gouvernance permettent de limiter les coûts de transaction de la structure, et ce faisant peut contribuer à la pérennisation et le maintien des liens avec la base. L'appropriation des membres permet de contrôler aussi les élus et le personnel, et une acceptation des stratégies des organisations de microfinance de base et leur insertion dans le maillage économique de la zone. La participation permet en effet de faciliter le changement social.

---

<sup>13</sup> GTZ/IRAM, « La viabilité sociale d'une institution de microfinance », compte rendu de l'atelier de formation et de réflexion, 17 et 19 décembre 2001.

### **C. Le renforcement de la participation externe**

Parmi les stratégies privilégiées pour tenter d'atténuer les problèmes de gouvernance, nous avons le renforcement de la participation ; il permet d'encadrer les pratiques et d'accroître les ressources. Le Remec Niayes a noué un partenariat avec le Centre de traitement informatique (CTI) afin d'équiper les neuf mutuelles et coopératives de systèmes d'information et de gestion des opérations. Le premier système informatisé de gestion a été installé à la mutuelle de Diamniadio et été inauguré le lundi 19 juillet 2010 en présence de la coopération canadienne. Toutes les mutuelles disposent de systèmes informatisés modernes et abordables pour une meilleure gestion des opérations et ont été formées dans l'utilisation de ces dispositifs. Cet équipement permet une meilleure visibilité des opérations et permettre des contrôles par l'organe financier du réseau.

L'un des premiers impacts de la mise en réseau est la multiplication des partenaires qui interviennent dans des domaines de nature à renforcer la capacité organisationnelle et financières des organisations du réseau. Ils négocient avec l'organe financier et faitier du réseau et cela va forcément renforcer la centralisation des décisions au sommet. Leur multiplication peut engendrer un mécanisme de pression pour respecter les normes de bonne conduite et le partage du pouvoir puisque toute déviation peut être lourdement sanctionnée. Par exemple le CTI, financé par la coopération canadienne sur trois années, est un projet innovateur en Afrique de l'Ouest. Le projet CTI vise à créer au Sénégal un centre de traitement informatique durable, géré à terme par un organisme local, et à informatiser les opérations de 36 systèmes financiers décentralisés, incluant leurs points de services et regroupant une cible d'environ 100 000 membres.

Les systèmes financiers décentralisés qui ont été ciblés par ce projet se trouvent dans la zone urbaine de Dakar, les zones rurales de Saint-Louis, Louga, les Niayes et la zone rurale de Casamance. L'objectif de ce projet est de professionnaliser les petits systèmes financiers ruraux avec des technologies appropriées et modernes afin de mieux soutenir les initiatives des populations. Le système informatisé de gestion constitue un outil de pilotage et de gestion des risques pour les systèmes financiers décentralisés qui supportent eux-mêmes les coûts et la gestion, ce qui permet de sécuriser les opérations et de contribuer ainsi à la viabilité et à la pérennité du secteur.

Le Remec Niayes a été sélectionné comme réseau pilote dans le cadre du projet CTI et a signé le contrat du début de l'année 2010. Le réseau bénéficie d'un appui technique et matériel en

échange d'une contribution de 21 francs CFA par membre la première année, 42 francs CFA pour la deuxième année et de 63 francs CFA pour la troisième année. À terme, le matériel informatique mis à disposition des mutuelles par le CTI durant la mise en œuvre du projet leur reviendra. La mise en place de ces outils génère des surcoûts supportés par les sociétaires et les organisations de base. Il faut également prévoir une période de mise en conformité qui peut s'étendre sur un à deux ans. Parallèlement, les mécanismes de coordination informelle basés sur les relations sociales permettent de renforcer ce dispositif.

Jusqu'à présent, beaucoup de mutuelles et coopératives ont recours à des opérations financières manuelles, ce qui comporte certains risques sur la manipulation des informations ainsi qu'une perte de temps considérable. Le suivi des dossiers de remboursement n'est pas instantané. Les crises et dysfonctionnements ne sont pas facilement décelables dans un système d'information qui n'est pas au point. L'informatisation des mutuelles et coopératives du Remec Niayes doit engendrer une croissance du sociétariat et une amélioration de la gestion financière basée sur la sécurisation des opérations et une plus grande confiance des sociétaires dans le réseau. Le coordonnateur du réseau déclare qu'« il est définitivement fini le temps où l'on faisait tout manuellement »<sup>(14)</sup>.

#### **D. Le maintien des mécanismes formels de gouvernance**

Lorsque la vision stratégique est partagée par les acteurs, cela permet de faire durer le rôle des sociétaires. La base n'est pas consciente de son autorité et sa légitimité. Le fil de l'équilibre social et économique est parfois délicat à tenir et il dépend principalement de la participation de la base. Le maintien de l'objectif social permet aux institutions coopératives de garder un niveau d'appropriation élevé et la participation des membres intacts. Lorsque le niveau d'appropriation est bon, les asymétries d'information diminuent puisqu'il permet de créer un effet vertueux et les risques de non remboursement peuvent diminuer considérablement également. Le raisonnement inverse est valable le maintien du rôle des bénéficiaires permet de maintenir l'objectif social intact.

Dans le cas précis des institutions coopératives et mutualiste du Remec Niayes cet équilibre a été remis en cause, selon plusieurs acteurs internes<sup>(15)</sup> par deux facteurs : la croissance et le défis d'institutionnalisation. Plusieurs témoins ont estimés que la croissance est une cause directe du défaut d'appropriation ; les gens les plus critiques, surtout les femmes rencontrées,

---

<sup>14</sup> Le gérant de la coopérative de Sao.

<sup>15</sup> Les échanges avec le directeur du projet (1999-2005) et le coordonnateur du réseau durant les premiers entretiens.

considèrent tout simplement que leur outil est entrain de leur échapper au profit d'autres. L'institutionnalisation, puisque beaucoup ne la voient pas d'un bon œil en milieu rural, est directement liée à la professionnalisation et marque un renouvellement des acteurs clés dans certaines organisations de base. Enfin, comme stratégie de maintenir cet équilibre social et économique, beaucoup suggèrent de maintenir les acteurs pionniers dans leur rôle.

De manière tout à fait intuitive, la formation exerce un impact positif sur la bonne gouvernance mais dans le contexte villageois où tous les dirigeants ne peuvent être formés, plusieurs études ont montré que son impact peut être négligeable. En tout cas, beaucoup considèrent qu'il n'est pas indispensable dans le contexte villageois. Lorsque les acteurs extérieurs privilégient le niveau de formation pour leur collaboration directe, l'impact sur le long terme est de créer une situation de dépendance à de personnes clefs.

La cohérence entre les décisions et la pratique assure un équilibre des pouvoirs entre les acteurs clés du système. L'évolution constatée fait que les sociétaires se sont retrouvés dans une position moins importante et les équilibres à rechercher se situent entre les élus, les gérants et le personnel de l'organe faîtière. La mise en place de l'organe financier est presque achevée et le directeur du réseau et son personnel tiennent les moyens financiers destinés aux structures de base, leur pouvoir est très fort. L'organisation faîtière doit avoir des élus issus des structures de base et ils auront la mission de superviser et d'orienter la démarche de l'organe financier. Pour le Remec Niayes, il y a une forte connexion des deux, par exemple, le coordonnateur du réseau surfe sur les deux organes. Les interlocuteurs directs du personnel de l'organe financier sont les gérants qui sont eux même les nouvelles figures clés des organisations de base. Lorsque le centre de décision est éloigné de la base, le risque est de constater des décisions qui ne prennent pas en compte de manière suffisante les aspirations de la base.

L'amélioration des outils de collecte et de traitement d'information permet de renforcer les conditions d'interconnaissance. Les proximités sociales sont en train de céder la place à la distance sociale et donc il est difficile pour les organisations de base qui ne jouissent pas d'une certaine proximité géographique avec leurs membres, de rechercher systématiquement les relations de confiance. Ces outils permettent de garder une certaine mémoire sur les sociétaires et pour les autorités de régulation sur ceux qui gouvernent ces organisations. Le renforcement des capacités a permis de renforcer la qualité des informations collectées et leur transmission. Les états financiers et les rapports d'activité sont établis dans les moindres détails et cela crée un effet vertueux puisque toute malversation est facilement décelable.

## Conclusion de la troisième partie

L'analyse de la gouvernance reste souvent circonscrite aux dispositifs formels et à sa dimension procédurale ; les dimensions les plus comportementales des acteurs ne sont pas appréhendées, sinon sous forme normative (<sup>1</sup>). L'analyse historique des institutions mutualistes et coopératives du Remec Niayes fait ressortir distinctement trois modes de gouvernance suivant les logiques des acteurs concernés par les jeux du moment. La mise en place coïncide avec le mode de gouvernance basé sur l'ancrage social avec notamment une forte participation des membres et la période de l'autonomisation est essentiellement basée sur une hybridation de modes de gouvernance. Entre les deux, le mode de gouvernance projet qui marque l'implication des investisseurs institutionnels. La trajectoire de ces organisations montre une évolution de l'approche sociale vers une démarche commerciale en période de croissance. C'est justement, la critique adressée aux grands réseaux de se positionner sur les normes bancaires après l'institutionnalisation et l'autonomisation.

Les mutations institutionnelles font naître des conflits et des luttes de positionnement à tous les niveaux. La propriété diffuse des membres et les rapports de pouvoirs des principaux acteurs rendent le fonctionnement démocratique difficile. La participation des investisseurs institutionnels participe au renforcement des capacités (financières, techniques) mais limite le rôle de certains acteurs ; le processus d'entrée, le fonctionnement dans la phase projet et le retrait participent à fragiliser l'implication des bénéficiaires et le rapatriement de pouvoir des sociétaires et dirigeants vers les gérants. Les institutions de microfinance où les mécanismes sociaux ont toujours fonctionné pour réguler les activités, ils permettent de stabiliser les tensions, lorsque la base est déconnectée du sommet, ces mécanismes sociaux fonctionnent très peu dans le sens attendu.

---

<sup>1</sup> François Doligez, *op.cit.*, 2009.



## CONCLUSION GENERALE

Récemment, la question de la gouvernance des organisations à but non lucratif qui interviennent dans le développement et la lutte contre la pauvreté, se pose dans un contexte où leur efficacité est souvent remise en cause. Cependant, la plupart des acteurs sur le terrain se battent pour amplifier et faire durer l'impact de ces organisations, les objectifs de pérennisation sont largement partagés. Lorsque ces organisations rurales s'institutionnalisent et « s'autonomisent », les problèmes de partage de pouvoir, de conflits d'intérêts, de luttes de positionnement et la difficulté de mobiliser des outils de coordination et de pression aux acteurs pour le respect de leur engagement, font surface.

Notre thèse pose le problème de la gouvernance des institutions coopératives et mutualistes rurales, dans le contexte général du développement de la microfinance au Sénégal. Les efforts des bailleurs et de l'Etat vont dans le sens d'une institutionnalisation des systèmes financiers décentralisés, surtout pour celles rurales de moindre portée. Valentina Hartarska <sup>(1)</sup> affirme que les organisations formelles sont plus performantes que les organisations informelles. Cette position est également défendue par les investisseurs institutionnels qui œuvrent pour la reconnaissance des organisations informelles afin de contrôler leurs activités et pouvoir intervenir en cas de difficultés majeures, surtout pour l'Etat. La limite de cette approche se situe au niveau de la taille des organisations concernées ; certaines sont petites ou trop peu professionnelles pour pouvoir respecter les règles fixées. La réussite des grands réseaux solides qui opèrent en grande partie en milieu urbain cohabite avec des échecs discrets des initiatives rurales, qu'elles soient endogènes, exogènes ou hybrides. Dans le contexte de proximité sociale rurale, les acteurs essaient de mettre en place des stratégies de gouvernance adaptées à leur environnement et aux contraintes de leur milieu : les institutions formelles sont opposées aux institutions informelles ou complétées par celles-ci pour permettre aux organisations de fonctionner.

---

<sup>1</sup> Valentina Hartarska, "Governance and performance of Microfinance Institutions in Central and Eastern Europe and the Newly Independent State", *World development*, Elsevier, volume 33, 2005, pp. 1627-1643.

## 1. Les enjeux et acquis de la microfinance

Les institutions coopératives et mutualistes sont au cœur du développement de la microfinance en Afrique de l'Ouest et particulièrement au Sénégal. En dix ans (1996-2006), le nombre d'organisations a quadruplé au Sénégal, ouvrant ainsi des perspectives d'accès aux services financiers, et plus de 90 % des organisations sont sous forme mutualiste ou coopérative. Au Sénégal, le développement de la microfinance est lié à deux faits importants : premièrement, la réforme bancaire de 1989 qui marque l'évolution de la principale banque publique, la Caisse nationale de Crédit agricole qui finançait l'économie rurale, vers le statut de banque privée et, deuxièmement, la libéralisation du secteur agricole lancée en 1995, qui a provoqué la réduction de l'influence de l'État sur le financement rural. Cette situation a comme conséquence directe un accroissement du besoin en financement parmi les populations rurales et le développement de la microfinance pour compléter ou se substituer aux circuits de financement formels et affranchir les populations rurales du financement usuraire. Cette première phase de développement de la microfinance est centrée sur les coopératives d'épargne et de crédit mises en place avec l'appui important de l'État : c'est ce que nous avons appelé les institutions de microfinance de « première génération ». Au Sénégal, les initiatives de microfinance se sont développées en zone rurale avant de s'exporter en milieu urbain petit à petit.

Le développement de la microfinance a suscité beaucoup d'espoirs dans la lutte contre la pauvreté, mais les échecs des initiatives de moindre portée risquent de limiter son impact sur les plus pauvres. Les acteurs internes et les investisseurs institutionnels (État, bailleurs de fonds, organisations non gouvernementales, opérateurs techniques) tentent d'organiser ce sous-secteur financier spécifique. La pérennisation des institutions de microfinance suscite donc beaucoup d'enjeux. Les moyens financiers en ressources internes (épargne) et les fonds des opérateurs d'appui (subventions et lignes de crédit à taux bonifié) sont mobilisés pour répondre sur le terrain à un besoin d'accès au capital des populations.

Les services financiers fournis par les institutions de microfinance offrent plus d'opportunités aux populations touchées de diversifier leurs activités. Elizabeth Littlefield (2) affirme que l'accès aux services financiers a incontestablement des effets bénéfiques sur la réduction de la pauvreté. Ils permettent au moins d'atténuer une inégalité, celle de l'accès aux

---

<sup>2</sup> Elizabeth Littlefield, Jonathan Murdugh et Syed Hashemi, "Is Microfinance an Effective Strategy to Reach the Millennium Development Goals?", Focus note, 2003.

services financiers, l'impact social des prestations de ces organisations est moins évident à faire ressortir. Au-delà de l'aspect d'intermédiation financière, ces institutions de microfinance de « seconde génération » relèvent d'une innovation institutionnelle et sociale puisqu'elles émanent des bénéficiaires avec un appui des bailleurs et opérateurs extérieurs, l'Etat se préoccupe de la réglementation. La reproduction des organisations mises en place dépend des opportunités qui s'offrent à elles et en grande partie de leur gouvernance.

Par rapport aux services destinés aux pauvres, une unanimité semble se dégager ; les organisations de microfinance qui ont une bonne implantation en milieu rural ont plus de chance de toucher les plus pauvres. Cela pousse certaines organisations non gouvernementales et des bailleurs de fonds à privilégier le ciblage rural. Les institutions de microfinance rurales ne représentent que 30 % des systèmes financiers décentralisés au Sénégal. Or, dans ce pays, plus de 70 % de la population rurale sont pauvres <sup>(3)</sup>. Deux idées semblent se dégager : pour certains, les coopératives et mutuelles sont plus appropriées pour le financement de l'économie rurale ; pour d'autres, les organisations non gouvernementales sont plus aptes à travailler avec les pauvres sans doute parce que leurs services font supporter aux bénéficiaires un coût faible.

La première position est tenue par beaucoup de chercheurs en Afrique de l'Ouest et parfois confirmée par le nombre de mutuelles ou coopératives d'épargne et de crédit dans cette zone, et, pour le cas du Sénégal, cela ne peut être contesté, car elles y sont plus nombreuses. Au titre de l'année 2010, 976 systèmes financiers décentralisés sont répertoriés par la direction de la réglementation et de la supervision dont 740 sont des mutuelles et coopératives. Leur proximité avec les sociétaires permet de proposer des services adaptés et de lier le remboursement à la mobilisation de l'épargne domestique. La seconde idée est promue par les organisations non gouvernementales pour justifier leur intervention par rapport à la lutte contre la pauvreté. Il est clair qu'une institution bénéficiant de subventions est mieux à même de servir les plus pauvres des pauvres qu'une institution qui fonctionne avec des fonds de ses membres ou de fonds privés. Nous pensons que les organisations non gouvernementales qui développent un volet crédit ont très peu de chance de pérenniser leurs services puisque l'économie rurale a connu une longue période de financement public ou de subventions de bailleurs infructueux : l'obligation de remboursement de l'argent public ou des bailleurs est largement perçue comme faible en milieu rural.

---

<sup>3</sup> Agence nationale de la statistique et de la démographie, *Enquête sur la pauvreté au Sénégal*, 2005/2006.

Dans certains cas, la systématisation des formes institutionnelles est difficile puisque les composantes de l'une ou l'autre forme peuvent être utilisées dans une initiative. Le but recherché étant de mobiliser une forme institutionnelle qui aura une plus grande portée pour les clients cibles par rapport aux caractéristiques socio-économiques du milieu. Alors, le choix d'une forme organisationnelle plus reconnue dans un environnement social, culturel et légal, offre plus de légitimité et par conséquent une large adhésion des bénéficiaires. Cette idée correspond mieux à une approche développementaliste ou altruiste de la microfinance qui s'oppose parfois aux tendances à la commercialisation croissante de la microfinance qui cherche du profit.

## 2. La gouvernance en microfinance

Le métier de la microfinance consiste avant tout à réaliser des opérations d'intermédiation financière ; dans ce sens, il relève des métiers de la banque et se doit d'adopter une forme institutionnelle propre à l'exercice de l'intermédiation ; ceci pousse à transformer les projets en société à capitaux, ou quand c'est approprié, en mutuelle d'épargne et de crédit <sup>(4)</sup>. Toute structure de propriété, surtout collective, cherche à s'insérer dans un système social et économique pour créer des convergences d'intérêts et des incitations économiques. Ces organisations ont besoin de la reconnaissance légale, elles s'appuient sur des mécanismes de coordination abstraits basés sur l'ordre domestique et civique. Le caractère commercial des services de microfinancement est devenu une réalité incontournable et la convention marchande est de plus en plus présente.

S'intéresser à la gouvernance de ces organisations est doublement pertinent : elles enregistrent des résultats importants pour leurs services en zone rurale et elles bénéficient de la proximité de leurs membres ; elles sont marquées par la spécificité de la propriété diffuse de ses membres et par la notion d'intérêt commun des acteurs. Cependant, le fonctionnement démocratique de ces organisations et l'équilibre des pouvoirs des acteurs sont difficilement maîtrisables dans le long terme. Le caractère de non-distribution des profits et la participation des dirigeants bénévoles, c'est-à-dire le maintien de l'équilibre entre projet social et économiques, sont également difficilement conciliables. Alpha Ouédraogo et Dominique Gentil <sup>(5)</sup> affirment que la règle du bénévolat vise à éviter les abus, mais elle peut aussi entraîner une démotivation des élus, et dans certains cas, conduire à des effets pervers tels que l'octroi de privilèges

---

<sup>4</sup> Nathalie Gauthier, *op.cit.*, 1999.

<sup>5</sup> Alpha Ouédraogo et Dominique Gentil, *La microfinance en Afrique de l'Ouest : Histoires et innovations*, Paris, Karthala, 2008.

compensatoires ou de primes cachées. Bref, la culture mutualiste et coopérative dans laquelle le sociétaire est l'acteur le plus déterminant, ne correspond pas toujours à la réalité sur le terrain.

Les approches anglo-saxonnes sur la gouvernance présupposent une optimalité de la surveillance des organes par les actionnaires et la relation de la propriété et de l'exercice du pouvoir. Les caractères de sociétaires-propriétaires, sociétaires-dirigeants, sociétaires-apporteurs de fonds, sociétaires-clients ne permettent pas de conclure à une optimalité d'un mode de gouvernance. Dans le contexte de l'économie rurale, la multiplication des parties prenantes, des difficultés d'accès à l'information, de la transparence génèrent des conflits. « Sur une vision anglo-saxonne du modèle des banques coopératives, deux critères essentiels sont avancés : le statut juridique et une structure de propriété du capital comme critères discriminants et l'existence d'un intérêt commun au sein de l'organisation conditionné par la petite taille. »<sup>(6)</sup> On a vu, dans le cas des organisations de base du Remec Niayes, que le statut juridique influe très peu sur le fonctionnement des organisations, les conditions de mise en place, la participation des acteurs, etc. sont mieux valorisées. En somme la vision anglo-saxonne ne correspond pas avec le fonctionnement des organisations de microfinance rurales que nous connaissons.

En microfinance, les premiers travaux sur la gouvernance en microfinance se sont appuyés sur l'approche anglo-saxonne. Les travaux du *Consultative Group Assistance of Poors* (CGAP) en 1996 se sont focalisés sur le rôle et le mode opératoire du conseil d'administration pour protéger l'actif des organisations en laissant de côté toutes les considérations de participation des sociétaires et la culture coopérative des initiatives endogènes de moindre portée. Le développement de la microfinance dans le monde a aussi occasionné une floraison de bureaux de notation qui s'appuient sur les mêmes considérations. Ces praticiens de la microfinance ont conçu des guides de notation des organisations de microfinance qui intègrent une évaluation de la gouvernance, cette analyse de la gouvernance est stylisée et est basée sur l'aspect commercial des institutions de microfinance, car la viabilité financière est placée au centre des préoccupations. La vision de la gouvernance des praticiens de la microfinance s'appuie sur le respect des « bonnes pratiques » définies à l'avance et qui trouvent leur limite dans la diversité des modèles et du contexte.

Au-delà d'un certain nombre de bonnes pratiques, les institutions de microfinance rurales soulèvent des questions de rapports sociaux, de pouvoir, de conflits. Pour surmonter les limites

---

<sup>6</sup> Nadine Richez-Battesti et Patrick Gianfaldoni, *op.cit.*, 2006.

de la vision des praticiens et opérateurs d'appui, les chercheurs ont conçu des guides d'analyse de gouvernance plus normatifs appliqués sur des initiatives singulières. Leur argumentaire tient à la diversité des initiatives, surtout celles endogènes, et ils considèrent que les singularités de leur trajectoire historique rendent difficiles l'application d'un outil identique d'analyse de gouvernance. Cependant, certains points sont repris par plusieurs travaux sur la gouvernance des coopératives francophones, notamment le choix de la forme juridique en rapport avec les objectifs et les ressources, la vision stratégique claire, le système d'information, le contrôle et la gestion des crises, pour ne soulever que les mécanismes de gouvernance formels.

Pour choisir la forme juridique, il s'agit d'identifier les associés et évaluer la forme la plus apte à préserver la mission par rapport à l'environnement économique et social. Des statuts clairs participent d'une bonne gouvernance : ils définissent les règles de fonctionnement de l'organisation et règlement des conflits potentiels. Dans le contexte du Sénégal, le statut de projet, d'association ou d'organisation non gouvernementale est souvent provisoire et, à la fin du processus, une institution reconnue par la réglementation est mise en place. Les facteurs qui définissent les orientations à prendre, surtout après les phases de mise en place et de consolidation, sont d'abord les contraintes légales qui veulent que toute institution reconnue respecte des normes définies par l'autorité de régulation et ensuite la structuration organisationnelle qui conditionne le fonctionnement et les opportunités d'accès aux sources de financement. Nous voulons dire qu'une organisation isolée de moindre portée n'a pas la même capacité d'accès au refinancement bancaire ou de soutien de bailleurs internationaux qu'un réseau d'organisations de microfinance.

La mise en place ou l'appui des institutions mutualistes ou coopératives dans un système social et économique a permis à une large gamme de la population d'accéder à l'épargne et au crédit pour financer leurs activités économiques<sup>7</sup>. Toutefois, les déséquilibres entre projet social et projet économique, entre autonomie, solidarité et démocratie, entre pouvoir d'orientation et pouvoir d'exécution sont fréquents dans ces organisations. La mise en réseau d'organisations de microfinance autonomes a permis de renforcer la solidarité financière et le partage d'expérience. La mobilisation d'outils leur permettant d'assurer un équilibre organisationnel et une bonne

---

<sup>7</sup> Matthew Hirschland, *Corporate Social Responsibility and the Shaping of Global Public Policy*, New York, Palgrave Macmillan, 2006. Matthew Hirschland, « Corporate social responsibility and the shaping of global public policy », *Development in Practice*, volume 19, 2009, n°1 ; cités par Anaïs Périlleux, « Le cas des coopératives d'épargne et de crédit en Afrique de l'Ouest », in Daniel Bachet et Philippe Nasbàlyi (dir.), *L'autre finance : existe-t-il des alternatives à la banque capitaliste ?*, Éditions du Croquant, pp. 291-310.

coordination entre le sommet et la base, entre les organes et la direction, entre le personnel et les membres bénéficiaires, est tout aussi difficile.

### **3. Le cadre théorique mobilisé**

La problématique de la gouvernance des institutions coopératives et mutualistes en milieu rural est posée dans le contexte général du développement de la microfinance au Sénégal, en particulier en milieu rural. Le cadre théorique a permis de rendre compte de l'aspect dynamique et hétérodoxe de la gouvernance en microfinance. Dans le contexte d'une forte proximité sociale, la gouvernance est un système dynamique, elle doit être comprise dans les rapports sociaux et historiques. Les organisations rurales s'appuient sur les normes et les règles sociales pour encadrer les activités économiques. Ces mêmes organisations sont constitutives de liens sociaux susceptibles d'évoluer dans le temps avec les enjeux et les ressources du moment et de faire évoluer les règles de fonctionnement internes.

Les premiers travaux sur la gouvernance en microfinance se sont appuyés sur l'approche néo-institutionnelle et notamment la théorie de l'agence, la théorie des coûts de transaction et la théorie des droits de propriété. Ce champ théorique a permis de dégager des caractéristiques aux organisations par rapport aux formes de propriété et de contrôle. L'efficacité des organisations est fonction de leur mode de gouvernance choisi dans un environnement donné afin d'économiser sur l'ensemble des coûts de transaction et d'agence. La gouvernance est surtout centrée dans les relations entre les actionnaires et la direction et de plus en plus entre l'organisation et son environnement. Ce cadre théorique éclaire bien les organisations dont la propriété et les niveaux de prise de décision sont clairement définis et identifiables. Les spécificités de la microfinance rendent difficile l'application de ce cadre théorique.

Par rapport aux «éléments constitutifs de la microfinance, ce cadre théorique est confronté à la dynamique interne des organisations, la nature des organisations de microfinance, leurs conditions d'émergence et de développement, la diversité des processus d'action collective et de participation des utilisateurs et leur incidence sur le fonctionnement ou le dysfonctionnement des systèmes financiers décentralisés. L'origine, le contexte d'émergence, la nature, la diversité et l'interpénétration des règles qui régissent la microfinance, la gravité des crises, qui questionne la pérennité des institutions de microfinance, la fonction d'apprentissage, qui pourrait être le fondement commun à toutes ces innovations, la notion de pouvoir,

classiquement évacués par l'analyse économique et pourtant centrale dans les dynamiques des organisations financières » (<sup>8</sup>).

L'organisation apparaît donc comme une combinaison structurée de transactions à travers une formule politique qui la modélise comme système politique : « L'action concertée au sein d'un collectif, destinée à obtenir et garder le contrôle de ce collectif ainsi que de ses participants. La politique de l'organisation [...] est l'ensemble de ses activités internes de lutte et de commandement (*leadership*) visant à la formulation de règles opérantes et au maintien de la juridiction de l'organisation sur les individus à travers le contrôle des sanctions dont elle dispose. À l'intérieur de l'organisation elle-même, comme pour l'organisation prise comme un tout, la politique est là aussi fondée sur l'une ou l'ensemble des trois sanctions de la force soit la morale, soit l'économique, soit encore physique. Selon le type de sanctions qui va prédominer dans l'effort pour obtenir le contrôle dans l'organisation, les trois termes correspondant de la persuasion, de la coercition économique et de la contrainte physique permettent de décrire les incitations ; tandis que les termes dirigeants (*leader*), patron (*boss*) et de chef (*chief*) indiquent le type correspondant de commandement. » (<sup>9</sup>)

Ces organisations dérivent également d'un processus de construction de fondements juridiques par lequel des entités collectives ont acquis le statut d'organisations reconnues légalement. Le rôle instituant de l'autorité de régulation s'observe à deux niveaux : le renforcement de la formalisation du secteur par une réglementation du secteur, la facilitation de l'intervention externe et le renforcement de la confiance des membres. Ces organisations évoluent dans un environnement économique et social qui façonne les statuts de l'échange économique, de la monnaie, le degré d'implication dans une logique de marché, les groupes sociaux en présence, les règles et les normes en vigueur, les évolutions historiques des organisations. L'approche hétérodoxe, notamment la théorie de la régulation et la théorie des conventions, prend en compte les dimensions développées par le cadre orthodoxe et ouvre un débat autour des dimensions historiques, des conventions qui définissent les modes de coordination en jeu et des aspects organisationnels de ces organisations.

Les organisations rurales mobilisent beaucoup la participation d'investisseurs institutionnels. Généralement, ils financent l'entité et ses programmes et participent à la

---

<sup>8</sup> Betty Wampfler, *op.cit.*, 2004.

<sup>9</sup> Bruno Théret, « Structure et modèles élémentaires de la firme : une approche hypothético-déductive à partir des *insights* de J.R. Commons », *Économie et institutions*, n°2, 2003, pp. 141-166 ; ici : p. 8.

gouvernance directement à partir d'un personnel technique durant une période donnée « phase projet » ou indirectement. En milieu rural, les pratiques financières et sociales évoluent sans cesse en fonction surtout de l'intervention extérieure en appui financier et technique. Il est courant que les références extérieures s'adaptent mal ou difficilement aux réalités de terrain puisque les sociétés rurales ont une configuration bien particulière et varient d'une zone à une autre.

Le choix de notre cadre théorique permet de reconnaître le rôle de l'hétérogénéité et du temps dans la transformation des organisations de microfinance rurales. Il permet de reconnaître le caractère dynamique et hétérodoxe de la gouvernance appliquée aux organisations de microfinance rurales. Les changements observés au sein de ces organisations sont produits par une hybridation des ressources et une superposition des pratiques formelles et informelles dans le long terme.

#### **4. Trois modes de gouvernance à partir d'une analyse historique**

Une analyse historique de la gouvernance a permis de faire ressortir trois modes de gouvernance distincts. Premièrement, un mode de gouvernance est basé sur l'ancrage social dans le cadre d'une organisation endogène de petite taille. La coutume, les normes et les règles de la société influent beaucoup sur les relations économiques entre membres, entre les organisations et leurs membres, entre les dirigeants et le personnel. Les dirigeants et le personnel sont peu qualifiés, certains vont acquérir des compétences spécifiques dans l'exercice de leurs tâches (*learning by doing*). Les organes commencent à se mettre sur pied mais leur fonctionnement repose surtout sur le dynamisme de quelques membres. Les personnes qui ont un niveau de formation secondaire ou universitaire sont parfois mises au cœur du dispositif. L'étroitesse du sociétariat et l'homogénéité des membres facilitent les mécanismes de coordination. Les conventions domestiques et civiques sont dominantes permettent une coordination des acteurs sur le terrain, les mécanismes spécifiques et spontanés selon la grille de Gérard Charreaux notamment le contrôle mutuel, le capital social, les normes et règles de la communauté, l'épargne des membres sont prépondérants dans la régulation des activités. L'information est facilement accessible à tous les membres et le niveau d'appropriation est assez élevé.

Les parties prenantes aux organisations coopératives sont peu nombreuses et elles sont souvent dépendantes d'une personne ou d'un groupe de personnes clefs. Une forte culture de consensus s'est constituée au sein de ces organisations, elles entretiennent des relations étroites avec les organisations locales et elles reproduisent les mêmes pratiques que celles vécues au sein des organisations paysannes. Le choix des dirigeants est strictement basé sur leur position sociale et leur rôle dans la mise en place de l'institution coopérative ou mutualiste. La légitimité, au sens

du modèle de Christian Cadiou <sup>(10)</sup>, des dirigeants au sein de la société permet de consolider la confiance et d'attirer d'autres participants. Les dirigeants sont rarement renouvelés et ils ont tendance à concentrer tous les pouvoirs entre leur main. Le risque de détournement est donc assez important puisque les mécanismes de contre-pouvoir fonctionnent mal. Le recours aux mécanismes de réputation, la parole donnée, le code d'honneur, la solidarité permet de résoudre les limites au recours des mécanismes formels de gouvernance. Un bon ancrage permet de limiter les risques d'écarts entre les besoins et les offres de services, les pratiques financières et les réalités culturelles ; il ne permet pas une gouvernance démocratique mais il permet d'anticiper et de résoudre les conflits en utilisant les leviers sociaux.

Deuxièmement, un mode de gouvernance de type projet a séduit plusieurs communautés. L'équipe du projet impose sa vision et concentre l'ensemble des pouvoirs de décision afin d'insuffler le vent de professionnalisation. Cette période marque le début de l'apparition de personnel salarié. Alors, apparaît une dualité coopérative selon le modèle de Daniel Côté <sup>(11)</sup> : la pratique associative portée les sociétaires et les dirigeants et la pratique d'entreprise professionnelle assumée par les investisseurs institutionnels et leur plus proche collaborateur notamment le personnel salarié. Les mécanismes spécifiques intentionnels et spontanés en interne sont confrontés aux mécanismes intentionnels non spécifiques au sens de Gérard Charreaux, notamment les principes de respect de la loi sur les services financiers décentralisés, le contrôle des intervenants externes.

La première tension surgit à propos de l'autonomie souhaitée des acteurs internes, notamment les dirigeants, et la cohérence des stratégies imposées par les investisseurs institutionnels. L'équipe du projet tente d'écarter les organisations paysannes dans les institutions mutualistes et coopératives pour ne pas retrouver les mêmes pratiques qu'au sein des organisations paysannes. Les dirigeants sont alors écartés du mécanisme de prise de décision. Le centre de décision se situe au sein de l'équipe du projet ; au niveau des organisations de base, les premiers interlocuteurs sont les gérants. Le risque est le transfert de pouvoir des dirigeants vers les gérants qui se retrouvent au cœur du processus de prise de décision. Les ressources dont disposent les organisations augmentent par une amélioration des sources de financement venant des bailleurs directs et progressivement des banques. L'accès à l'information n'est pas facile pour

---

<sup>10</sup> Christian Cadiou, Yann Régner, Jérémy Morvant et André Rousseau, « Le gouvernement de l'entreprise mutualiste : essai de positionnement à partir d'un modèle intégré », Annecy-Genève, XV<sup>e</sup> Conférence internationale de management stratégique, AIMS, 13-16 juin 2006.

<sup>11</sup> Daniel Côté, « Gestion de l'équilibre coopérative : cadre théorique », Montréal, *Economie et Solidarités* volume 38, numéro 1, 2007, pp. 112-126.

tous les acteurs, surtout quand les organisations sont coupées de la base. Le risque de dérive de mission sociale est élevé par

Troisièmement, une hybridation de modes de gouvernance correspond à la phase suivant l'institutionnalisation et l'autonomisation. Cette hybridation de modes de gouvernance découle de l'hybridation des ressources (domestique et externe) et la gouvernance basée sur les mécanismes formels issus de l'ordonnement public véhiculés sur les pratiques informelles de proximité. Les organisations ont de plus en plus recours à la contractualisation : « Les contrats de formes hybrides sont relationnels, l'identité des partenaires importe. » <sup>(12)</sup> L'interconnaissance, la confiance, la réputation jouent un rôle important dans le processus de contractualisation. Les institutions coopératives et mutualistes ont déjà connu une période de croissance durant la phase projet. Après l'autonomisation, la difficulté est de maintenir un équilibre entre les exigences de rentabilité et de pérennité et les modes de coordination encadrés dans les règles sociales. La combinaison d'un mode de coordination basé sur le marché avec la logique des règles et des normes sociales est délicate. L'existence de clans et de réseaux de relations rend les stratégies particulièrement instables et difficiles à évaluer. La structure de gouvernance joue un rôle incontournable durant cette phase ; elle conditionne les stratégies de consolidation des acquis et de sortie de crise. Ce fonctionnement est révélateur des logiques d'acteurs en présence et les équilibres sociaux et de pouvoirs.

Les modes de gouvernance ne sont pas alternatifs, ils se succèdent dans le temps et en fonction des réalités économiques et sociales des organisations de microfinance rurales. Cette succession tient plus d'une superposition de pratiques formelles et informelles plutôt que d'une destruction des anciennes pratiques. On ne peut pas dire quel est le mode de gouvernance le plus efficace, mais plutôt par rapport à chaque mode de gouvernance quelles sont les conditions économiques et sociales pour que l'institution soit viable.

## **5. Les logiques des acteurs en présence**

Lorsque les phases d'autonomisation et de repositionnement sont achevées, on retrouve le poids des « notabilités », des chefferies anciennes ou de petits fonctionnaires ainsi que le poids différent de la parole des membres en assemblée générale. On remarque un clientélisme dans l'octroi des crédits, la difficulté de faire pression sur les notables, qui sont généralement les élus des institutions coopératives et mutualistes. Par rapport aux impayés, ce sont eux qui concentrent

---

<sup>12</sup> Claude Ménard, « Économie institutionnelle et politique de la concurrence : les cas des formes organisationnelles hybrides », *Économie rurale*, volume 277-278, septembre-décembre, 2003, pp. 3-17.

plus de la moitié, dans la totalité des organisations de microfinance de base du réseau, il s'agit surtout d'un univers masculin où les femmes sont minoritaires voire absentes.

Le fonctionnement de la structure de gouvernance est révélateur des logiques des acteurs en présence et les équilibres sociaux et de pouvoirs. Dans les textes, l'ensemble des organes a des tâches bien définies ; dans la pratique, la démarche de l'équipe du projet a transféré les pouvoirs des dirigeants aux gérants. Dans le long terme, nous constatons que les organes s'impliquent de moins en moins au profit du personnel salarié : les équilibres recherchés sur la participation des organes ne sont pas assurés. À l'exception du président du conseil d'administration, les autres membres des organes ne jouent pas pleinement leur rôle. Une tension entre un gérant et un président de conseil d'administration peut saper l'équilibre de ces organisations. L'assemblée générale est absente dans le processus de prise de décision, elle subit la vision des gérants et des dirigeants influents. Le faible rôle des membres prend le contrepied de l'analyse transactionnelle d'Oliver Williamson qui défend que la structure de la propriété influe efficacement sur la gouvernance.

Les institutions coopératives et mutualistes se retrouvent avec plus de moyens mais restent exposées aux crises et dysfonctionnements qui peuvent survenir dans le processus de repositionnement des acteurs et le retrait des investisseurs institutionnels. Les gérants sont plus ou moins professionnels du fait de leur expérience : certains sont très influents dans certaines organisations du fait de leur forte participation à la mise en place des initiatives, comme c'est le cas de la coopérative de Fass Boye, la coopérative de Mboro, la coopérative de Sao et moins dans d'autres qui sont subordonnées aux élus des organes et surtout au conseil d'administration. À propos des ressources financières et techniques, certaines coopératives et mutuelles sont parvenues à nouer des partenariats, diversifiant ainsi leurs ressources financières et techniques : c'est le cas de la coopérative de Sao et la mutuelle féminine de Mpal.

Par rapport au choix des élus et l'application des sanctions, ces organisations reproduisent les rapports sociaux. Les facteurs sociaux influencent les relations transactionnelles surtout dans les zones où les relations sociales sont fortes ; ils interviennent positivement comme mécanisme de pression au respect des contrats et négativement dans la mise en application des clauses contractuelles. La proximité géographique permet de réduire les coûts de transaction et faciliter l'accès à l'information. La proximité sociale peut renforcer ou se substituer à la proximité géographique : elle permet de raffermir la confiance et réduire les conflits, mais le revers est qu'une personne concernée peut être amenée à manipuler son information s'il entretient des relations étroites avec un élu puisqu'il sait que ce dernier ne va pas plaider en sa défaveur. Les

mécanismes sociaux ont un avantage d'être plus adaptés dans la régulation des activités des institutions de microfinance mais créent des rigidités quant à la mise en œuvre des sanctions.

La participation des membres peut être limitée par la forte implication des investisseurs institutionnels à la mise en place des institutions mutualistes et coopératives. Notre constat est que la participation des investisseurs institutionnels participe à un processus de rapatriement de pouvoir des élus vers les gérants jugés plus professionnels et qui incarnent mieux la démarche de professionnalisation et ils ont une double légitimité envers les acteurs internes (dirigeants et membres) et envers les partenaires. En termes de gouvernance, cela se traduit par la fragilisation du fonctionnement démocratique et du rôle des bénéficiaires. Ceux-ci sont exposés aux décisions des gérants qui deviennent les nouvelles figures clés de l'architecture institutionnelle. La limite du rôle des bénéficiaires contribue à casser l'équilibre social et institutionnel des organisations de microfinance, et agit négativement sur leur appropriation des organisations.

Une étude faite par le CGAP <sup>(13)</sup> a établi une corrélation entre la réussite des initiatives et l'origine des fonds. Elle conclut à une plus grande réussite des institutions de microfinance lorsque les fonds de départ proviennent de ressources internes. On dépasse le simple fait de l'origine des fonds car les institutions coopératives et mutualistes qui naissent d'une initiative de membres partagent des caractéristiques communes et fonctionnent avec une ressource humaine issue des membres et utilisent mieux les ressources externes et ont plus d'aptitude à faire face au retrait des investisseurs institutionnels que les institutions mutualistes qui ont été mises en place dans le cadre d'un projet. Nous confirmons le rôle positif de l'hybridation dans le contexte des organisations de microfinance rurales.

La configuration domestique n'aboutit pas sur une organisation démocratique mais une forme organisationnelle stable où les acteurs cherchent à se coordonner pour préserver l'intérêt collectif et réduire les risques. La réalité de la convention marchande n'est pas inconciliable au recours à la convention civique et domestique, sinon auto-renforçant sous certaines conditions de proximité sociale et géographique.

## **6. L'ancrage social et local des institutions de microfinance**

Les institutions coopératives et mutualistes qui sont nées d'une initiative endogène sont dirigées essentiellement par des élus issus des organisations locales ; ceci est lié à leur condition d'émergence. L'expérience des cas pratiques a montré que les personnes qui gèrent les

---

<sup>13</sup> CGAP, « Fonds de crédit autogérés : dans quels cas fonctionnent-ils ? », Note focus n°36, mai 2006.

organisations paysannes se retrouvent dans les organes des institutions mutualistes et coopératives à défaut d'intégrer la direction puisque ce sont souvent des personnes analphabètes. Les leaders des organisations paysannes sont tentés de reproduire les mêmes pratiques au sein des institutions coopératives, et l'on éprouve là le poids de la proximité sociale et du fonctionnement des sociétés rurales.

Ce point met en évidence l'encastrement des coopératives et mutuelles dans les réseaux de relation à côté d'un encastrement social de ces organisations. Il crée des rigidités dans la rotation des élus des organes des organisations : dans les sociétés rurales, la culture du consensus est très présente s'inscrit dans le long terme. Les normes sociales encadrent les activités et la gouvernance des organisations de base. La déconnection des structures de base avec leurs membres rendent difficile le fonctionnement des mécanismes sociaux dans la gouvernance. La mise sur pieds d'un organe faitier à côté d'un organe financier qui tend vers des normes de rentabilité, éloigne les bénéficiaires dans la prise de décision. Les élus sont supplantés par le personnel salarié dans la plupart de leurs tâches : l'agent de crédit et le gérant prennent toute la place dans le processus de prêt, le comité de crédit intervient peu ; le gérant fixe les orientations stratégiques en intégrant très peu le conseil d'administration ou, en tout cas, sa vision est prépondérante sur les orientations à prendre.

La mise en réseau permet d'assurer une solidarité financière et institutionnelle en créant des vases communicants, il a permis d'accroître les partenaires. Les ressources financières et les compétences se sont considérablement accrues avec les partenariats. Toutes les structures locales n'ont pas la même capacité de profiter des avantages de la participation extérieure et d'en faire profiter à leurs membres. Lorsque le réseau se met en place, des changements s'opèrent, notamment en termes de processus de prise de décision, des mécanismes de règlements de conflits. Le fonctionnement de l'organe financier suscite des charges importantes supportées par les organisations de base. Les mécanismes de refinancement de l'organe financier créent une dépendance institutionnelle des organisations de base envers celui-ci.

## **7. Le Remec Niayes comparé aux cas du groupe CERISE**

Après avoir exposé les points saillants de notre cas pratique, une comparaison avec les cas du groupe Cerise s'impose puisque nous avons pris appui sur le cadre d'analyse développé par celui-ci. Nous allons pour ce faire mettre en avant les principaux points développés dans les outils d'analyse du groupe. Parmi les pays choisis par le groupe, trois des cas étudiés se situent en Afrique de l'Ouest (Burkina-Faso, République de Guinée et Mali) et en Asie du Sud-Est (Cambodge). Du point de vue géographique et économique, les pays choisis, tout comme le

Sénégal, font partie des pays moins avancés. Les populations tournent autour de dix millions à douze millions pour chacun d'entre eux et les taux de croissance quasi identiques.

Le Burkina-Faso, le Mali et le Sénégal s'insèrent dans un contexte politique plus ou moins stable par rapport à la République de Guinée et le Cambodge. Le contexte social dans ces pays de l'Afrique de l'Ouest est quasi similaire et ils partagent la particularité de l'importance de la ruralité et de la pauvreté généralement constatée en zone rurale. La segmentation du système financier de ces pays ne laisse guère une place importante à l'économie rurale. Le problème du financement de l'économie rurale se pose partout dans ces pays avec la même acuité et pour les gouvernements de ces pays la promotion des services financiers décentralisés entre en droite ligne dans la politique sociale et la lutte contre la pauvreté. Pour le classement de la microfinance de l'Union, le Sénégal partage avec la Côte d'Ivoire et le Burkina la locomotive des services financiers décentralisés.

L'utilisation de la grille d'analyse définie par le groupe CERISE permet *in fine* de comparer les cas pratiques avec le Remec Niayes. Les quatre cas présentés par le groupe Cerise ont un ancrage national tandis que notre cas pratique a un ancrage d'une zone agro-économique de notre pays : pour le ciblage de départ, les horticulteurs de la zone des Niayes sont visés. La genèse des cas est similaire dans le sens où l'intervention extérieure a été décisive dans la démarche d'institutionnalisation diffère ; pour le cas du Remec Niayes, l'institutionnalisation est globalement portée par les investisseurs institutionnels puisque certaines organisations de base avaient déjà entamé leur démarche de reconnaissance, mais finalisée avec le projet. Pour les cas du Cerise, la démarche d'institutionnalisation est portée par les investisseurs institutionnels.

Contrairement aux quatre cas pratiques, le Remec Niayes regroupe des organisations de base qui ont démarré avant l'avènement du projet *PPMEH* ; ce sont essentiellement les institutions coopératives (Mboro, Sao, Fass Boye, Mpal) et les mutuelles de Diamniadio et Mpal (féminine). La première phase est marquée par une forte participation féminine, un statut juridique flou, une proximité géographique et sociale, une bonne répartition des responsabilités, des taux de remboursement élevé. Plutôt que de considérer un réseau d'organisations, nous constatons que, au départ, pour le Remec Niayes, diverses organisations qui se sont mises en place et ont chacune une histoire singulière et dont le projet tente de mettre en réseau. En termes de culture de réseau, les autres cas pratiques sont mieux outillés que le Remec Niayes puisqu'ils ont été mis en place dans cette dynamique.

Durant la phase projet, l'implication financière et technique des investisseurs institutionnels a permis d'entamer l'institutionnalisation ; elle a rendu floue la propriété institutionnelle et a cassé l'équilibre entre épargnants nets et emprunteurs nets puisque, les ressources ne proviennent pas exclusivement de l'épargne des membres. Les initiatives de l'équipe du projet ont consisté à redéfinir les positions des différents acteurs (élus, employés, membres) avec un objectif particulier d'écarter les organisations paysannes. Les opérateurs d'appui ont été au cœur du dispositif de gouvernance durant les premières années après institutionnalisation. Les formes juridiques vont d'une société anonyme (EMT Cambodge, CRG) avec une forte participation d'un actionnariat extérieur, à une propriété des membres et une autogestion (le CVECA au Mali, le Remec Niayes). Dans la pratique des institutions de microfinance de base, l'institutionnalisation a amorcé une discipline et une professionnalisation dans les pratiques des organisations.

Le fonctionnement en plusieurs niveaux, trois niveaux pour l'EMT Cambodge, le CRG, le PPPCR Burkina ou deux niveaux pour le CVECA au Mali, le Remec Niayes, pose une question d'autonomie et de solidarité. L'autonomie est portée par les élus, qui sont relégués au second plan dans le processus de prise de décision par le collège des opérateurs d'appui et des employés ; ceux-ci sont placés au cœur du processus de prise de décision puisqu'ils constituent les véhicules de la professionnalisation. La solidarité institutionnelle est renforcée par la solidarité financière par la cotisation et l'implication de l'organisation faîtière lorsqu'une institution de base éprouve des difficultés. Les charges inhérentes à l'adhésion au réseau sont parfois jugées élevées par les organisations de base. La trajectoire historique de ces cas pratiques montre que, lorsque les institutions de microfinance ont une certaine solidité financière, elles cherchent à étendre leur sociétariat vers une clientèle plus solvable et urbaine.

Les responsabilités jointes sont plus importantes dans le cas du Remec Niayes par rapport aux autres cas présentés par le CERISE. Les crises et les dysfonctionnements sont perçus au niveau global pour les cas du CERISE et au niveau individuel (au niveau de chaque institution de base) pour le cas du Remec Niayes. Le PPPCR (au Burkina) a fini par connaître une crise insurmontable dans son ensemble. Les crises mineures qui pèsent sur le Remec Niayes se ressentent sur les organisations de base et varient d'une organisation à une autre, elles proviennent essentiellement des problèmes de remboursement qui viennent des risques environnementaux et comportementaux, les conditions d'octroi des prêts, l'équilibre démocratique et la mauvaise maîtrise de la croissance des organisations de base. Après avoir

exposé l'expérience de gouvernance des organisations de base du Remec Niayes, nous pouvons dire que la gouvernance est liée aux échecs ou à la réussite des initiatives de microfinancement.

## 8. Les limites de notre recherche et les perspectives

La première limite de notre recherche se situe sur le choix d'un seul cas pratique. On a préféré se concentrer entièrement sur ce cas et, pendant une période assez longue, afin de saisir tous les éléments permettant d'appréhender la gouvernance des institutions de microfinance en milieu rural. Il est ressorti alors un élément dans la gouvernance qui a été jusqu'ici peu exploité : la transformation des organisations de microfinance est un processus de longue haleine. L'implication des investisseurs institutionnels a été largement appréciée dans le développement de la microfinance mais à, y faire attention, elle pose un problème de gouvernance. Il serait justement difficile de prétendre le développement de la microfinance sans un appui externe, c'est comme du reste, le rôle de l'État dans la réglementation dont on sait peut être difficilement applicable et peu adaptée aux organisations autonomes de petite taille et peu professionnelles.

Une autre limite se situe certainement dans l'absence d'une analyse quantitative de la gouvernance. La mise en perspective de la gouvernance et la reproduction institutionnelle des organisations de microfinance sont délicates et, jusqu'à présent, aucun modèle empirique n'est encore applicable pour traiter ce problème dans le cas spécifique des organisations rurales à but non lucratif. On peut observer la croissance des institutions de microfinance à partir des éléments quantitatifs, notamment l'augmentation du sociétariat, des prêts octroyés et de l'épargne collectée, des résultats. Mais il est difficile d'affirmer qu'une gouvernance démocratique de ces organisations peut engendrer une croissance et une réussite.

Par rapport aux outils d'analyse proposés par le groupe CERISE et qu'on a utilisés pour ce cas pratique, François Doligez <sup>(14)</sup> a retenu trois limites : la première relève de la difficulté d'intégrer les différents niveaux sur l'analyse de gouvernance dans le cas des grands réseaux. Deuxièmement, les dispositifs formels, c'est-à-dire la dimension procédurale, sont mieux exploités en laissant parfois de côté les mécanismes informels et comportementaux ; nous avons essayé dans ce travail de mobiliser un cadre théorique hétérodoxe pour surmonter cette limite. Troisièmement, il faut souligner la difficulté de dépasser l'aspect « photographie » du constat du moment afin d'évoluer vers des outils plus dynamiques.

---

<sup>14</sup> François Doligez, « Évaluez la gouvernance et renforcer les capacités des institutions de microfinance : les enseignements d'une recherche action au Mexique », *Reflets et Perspectives*, vol. XLVIII, 2009, pp. 61-72.

Jusqu'à présent, les études réalisées dans la gouvernance ont mobilisé un cadre théorique statique, ce qui permet d'appliquer des modèles développés dans la gouvernance des entreprises. Sur le terrain, on se rend compte, dans le contexte rural, que la gouvernance est surtout une question de rapports de pouvoirs symboliques, sociaux et économiques entre les acteurs qui gravitent autour des institutions de microfinance, et que ces mêmes acteurs (surtout les acteurs internes) sont englués dans les rapports sociaux et relationnels.

L'interconnexion entre gouvernance et croissance mérite une attention particulière. Si l'identification des facteurs de croissance et de gouvernance démocratique s'est avérée fructueuse, l'on pourra en déduire que les mécanismes de gouvernance sont simplement affectés par la croissance ou ils jouent un rôle endogène dans la dynamique de croissance. Le lien ne sera vraisemblablement pas aisé à dénouer puisque, comme précisé par Yves Fournier et Alpha Ouedraogo <sup>(15)</sup>, un dilemme peut surgir entre d'une part la croissance d'une coopérative et l'accumulation financière nécessaires pour la réaliser, et d'autre part entre l'appropriation sociale basée sur la proximité sociale et la qualité des services <sup>(16)</sup>.

Puisque nous posons spécifiquement le problème de la gouvernance des institutions de microfinance en milieu rural, une étude comparative de gouvernance des grands réseaux et des organisations de microfinance rurales de moindre portée peut être envisagée dans l'avenir. Au-delà de leur statut légal, le fonctionnement démocratique des organisations de microfinance rurales autour de la participation des sociétaires et des élus est opposé au fonctionnement centralisé des grands réseaux autour de la direction afin de voir le modèle le plus efficace en termes de prise de décision et de diffusion d'information. On peut envisager une approche multidimensionnelle de la gouvernance à partir de quelques variables. Dans cette perspective, on peut exploiter la théorie de l'agence et la théorie des droits de propriétés. Une analyse multi-variée de la variance peut par conséquent présenter beaucoup d'intérêt pour éclairer ces questions.

---

<sup>15</sup> Yves Fournier et Alpha Ouedraogo, 1996, cités par Anaïs Périlleux, « Les coopératives d'épargne et de crédit en microfinance face aux problématiques de gouvernance et de croissance », CEB Working Paper N°08/025, *Sohay Business School* – Centre Emile Bernheim, Bruxelles, 2008.

<sup>16</sup> Anaïs Périlleux, *ibidem*, 2008.