

Gouvernance et crise des IMF au Cameroun

Par Joseph DJAOWE

FSEG/Université de Ngaoundéré Cameroun.

Le désengagement de l'Etat consécutif à la mise en place au Cameroun du programme d'ajustement structurel en 1989 et la faillite du système bancaire classique due à la crise économique, ont favorisé l'émergence et le développement des institutions de microfinance (IMF). Ces structures ont joué un rôle indéniable d'abord comme substituts au système bancaire classique en difficulté et ensuite dans son rôle de réduction de la pauvreté en fournissant à une bonne frange de la population jadis exclue du circuit traditionnel de financement, des services financiers de proximité adaptés à leurs besoins. Mais ce relatif succès a attiré dans le secteur des promoteurs assoiffés de profit, ayant des objectifs divergents à ceux de la grande majorité, opportunistes, manquant de professionnalisme etc. Les mauvaises pratiques ont commencé à prendre le dessus sur les bonnes, mettant ainsi en danger le système financier décentralisé.

Cette étude met en exergue, à travers la théorie de l'agence partenariale, le rôle joué par la mal gouvernance dans le déclenchement et l'entretien de la crise des IMF dans un contexte où les intermédiaires micro-financiers ont entamé des mutations à l'aveuglette.

Mots clés : Microfinance, gouvernance, théorie de l'agence, crise.

Depuis l'instauration de la loi sur les COOPEC en 1992 et la loi sous-régionale en 2002, on recense au Cameroun une multitude d'institutions de microfinance dont l'importance n'est plus à démontrer.

Malgré l'existence de la réglementation bon nombre d'établissements continuent d'exercer leurs activités dans le secteur informel. L'émergence et le développement du secteur de la microfinance ces dernières années et l'espoir qu'a suscité ce secteur (l'année 2005 a été déclarée l'année du microcrédit par les Nations Unies), l'implication des IMF dans les stratégies de réduction de la pauvreté, l'inclusion des franges des populations jadis exclues des systèmes financiers traditionnels dans les services financiers de proximité adaptés à leurs besoins (Servet, 1996), le moment est venu aujourd'hui de s'interroger sur le devenir de ces organisations étant donné la récurrence des crises constatée qui ont frappé ce secteur. D'où l'importance du thème « **Gouvernance et Crise des IMF au Cameroun** ».

Beaucoup d'études ont été menées sur les IMF ces dernières années. La plupart de ces études ont cherché à expliquer les raisons du développement de ce secteur (Mayoukou 2000), sa pérennité, les facteurs de performance financière et sociale (Tchakouté 2010), la contribution de la microfinance à la réduction de la pauvreté, sa contribution à la création et au développement de l'entrepreneuriat surtout féminin (Dirat 2001, Djaowé & Bitá 2007). Les récentes études tendent au contraire de chercher les causes des crises financières qui ont éclaboussé le secteur de microfinance (Lapenu C. 2002).

L'objet de la présente étude est de montrer qu'au de-là de multiples facteurs, la mal gouvernance semble être le facteur primordial des dysfonctionnements constatés dans les IMF au Cameroun.

En utilisant la théorie de l'agence qui met en évidence les conflits entre les différents acteurs de la microfinance (dirigeants, sociétaires, propriétaires, créanciers, clients, fournisseurs...), on constate que l'issue de la mal gouvernance au niveau des IMF ne peut que déboucher sur les crises que traverse ce secteur aujourd'hui.

Dans une première section, nous montrons comment le concept de la gouvernance dans les IMF est appréhendé, en deuxième lieu, l'importance de la gouvernance dans les IMF camerounaises, la mal gouvernance comme responsable de la crise sera traitée à la section 3, la section 4 sera consacrée au cas des CVECA, les autres facteurs déclencheurs de la crise seront présentés à la section 5 et la section 6 conclura.

1- La problématique de la gouvernance dans les IMF

Le débat sur la gouvernance des entreprises trouve son origine aux Etats-Unis (Bancel, 1997) dans un contexte où les dirigeants des entreprises disposaient d'un pouvoir fort face à un actionnariat très dispersé.

1.1- Concept de gouvernance

Souvent appelé « *gouvernement des entreprises* » ou « *Corporate Governance* », le terme le plus utilisé aujourd'hui est « *gouvernance* » ;

Utilisé d'abord dans les firmes classiques, la gouvernance des banques fait preuve de nombreuses spécificités liées aux particularités du secteur bancaire (Marsal et Bouaïss, 2007)¹. Le particularisme tient au fait que c'est un secteur contraint par la réglementation (mécanismes externes) mais aussi par les mécanismes de contrôle interne mis en place par le conseil d'administration afin de discipliner le comportement du dirigeant pour qu'il agisse dans les intérêts des actionnaires.

Charreaux (1997) définit la gouvernance comme « *l'ensemble des mécanismes organisationnels qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit qui gouvernent leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire* ».

Cette définition est trop générale et concerne les entreprises classiques. Cette gouvernance d'entreprise est aussi généralement définie comme un système, un ensemble des mécanismes, par lequel les organisations sont dirigées et contrôlées (OCDE, 1999, Labie et Strøm 2010).

Appliqué à la microfinance, la gouvernance se définit comme « *le processus utilisé par le conseil d'administration pour aider une institution à remplir sa mission et protéger l'actif de cette institution au fil des années* » (Rock et al. 1998).

Quelle est la mission d'une institution de microfinance ? Contrairement aux entreprises classiques l'IMF a une double mission : (1) une mission sociale et (2) une mission de pérennisation. Les institutions de microfinance ont pour rôle de fournir des services financiers à une franche de la population exclue des produits et services financiers offerts par le système bancaire traditionnel. Le centre Walras définit l'exclusion bancaire et financière comme « *une personne se trouve en situation d'exclusion bancaire et financière lorsqu'elle subit un degré d'entrave dans ses pratiques bancaires et financières qui ne lui permet plus de mener une vie*

¹ Marsal C. et Bouaïss K. (2007) « Les mécanismes internes de gouvernance dans les banques : un état de l'art », Notes de Recherche du FARGO-LEG, Pôle d'Economie et de Gestion, IAE de Dijon, 26 pages.

*sociale normale dans la société qui est la sienne*² ». Depuis la crise économique qui a sévi au Cameroun et les faillites bancaires qui ont suivi (restructurations sous forme de fermetures, sauvetage de certaines banques, créations des nouvelles institutions) l'exclusion bancaire et financière s'est accentuée avec la fermeture de toutes les banques au niveau des arrondissements et départements etc.

1.2- Intérêt de la gouvernance en microfinance ou fondements théoriques

Les aspects théoriques de la gouvernance s'appuient essentiellement sur les notions de la théorie néo-institutionnelle : la séparation entre la gestion de l'entreprise et sa propriété entraîne un problème d'agence et des conflits d'intérêts possibles entre les dirigeants et un actionnariat dispersé ou entre actionnaires minoritaires et actionnaires exerçant le contrôle³.

La mise en place d'un système de gouvernance se justifie pour deux raisons. Il existe un état de conflits permanents entre les partenaires de l'entreprise sur le partage de la richesse créée. En outre on ne peut prévoir tous les cas de conflits possibles.

Selon Champion et Frankiewicz (1999), trois facteurs clés semblent justifier l'intérêt d'un dispositif de gouvernance en microfinance :

- Face à une croissance forte et rapide de leur volume d'activités les IMF adoptent des structures plus complexes et gèrent des capitaux de plus en plus importants
- Les IMF de plus en plus réglementées doivent relever les défis qui en découlent : collecte de l'épargne a des exigences particulières en terme de gestion ;
- La conquête d'un marché concurrentiel suppose une vision stratégique mais aussi un regard attentif sur l'efficacité opérationnelle (Mersland et Strøm 2007).

Traditionnellement on envisage la gouvernance d'entreprise dans l'optique de la relation de mandat (principal-agent). Les investisseurs (les mandants) font appel à des gestionnaires (les mandataires) pour exploiter les entreprises pour leur compte. Les intérêts et les objectifs des investisseurs et des gestionnaires sont différents. La gouvernance d'entreprise a trait à la façon de concilier les intérêts de deux parties et de faire en sorte que les entreprises soient exploitées au profit des investisseurs.

² Gloukoviezoff G. « L'exclusion bancaire et financière des particuliers », Centre Walras, les travaux de l'observatoire 2003-2004, pp. 167-205.

³ CERISE, Enjeux et limites de la participation des bénéficiaires et des salariés dans la structure de gouvernance des institutions de microfinance, Centre Walras, 2003.

Depuis une dizaine d'années des auteurs ont essayé d'appliquer la gouvernance aux institutions de microfinance. Lapenu (CERISE 2002)⁴ propose une grille d'analyse qui prend en compte les relations de pouvoirs, les conditions d'exercice de ce pouvoir et le traitement des dysfonctionnements. En partant de quatre cas (Cambodge, Guinée, Burkina-Faso et Mali) elle met en exergue un socle commun de gouvernance basé sur la fiabilité des techniques d'information, la clarté des principes d'organisation, une vision claire et acceptée de tous, une légitimité et une adaptation des formes de pouvoirs au fonctionnement de l'institution et une insertion positive dans la société globale.

Labie et Mersland (2011)⁵ en se basant sur le classement fait par Charreaux (1997) élaborent une grille de mécanismes de gouvernance d'entreprise qui fait ressortir l'intentionnalité du mécanisme et son caractère spécifique ou non. Un mécanisme est dit intentionnel lorsqu'il a été initialement conçu pour améliorer la gouvernance d'entreprise. Un mécanisme est dit spontané lorsque son rôle en gouvernance est un effet indirect de ce mécanisme. Sa spécificité tient au fait qu'il a été conçu pour une entreprise précise et dans le cas contraire il est conçu pour un ensemble d'institutions.

2- L'importance de la gouvernance au Cameroun et la crise des IMF

La problématique de la gouvernance dans les IMF au Cameroun est très complexe du fait de la diversité des institutions de microfinance.

2.1- De la diversité des IMF au Cameroun

En 2000 Mayoukou⁶ dénombrait environ mille structures en zone BEAC dont l'essentiel était concentré au Cameroun. L'enquête COBAC⁷ de 2000 a recensé 652 IMF sur le territoire camerounais. Ce secteur de microfinance touchait à cette époque un peu plus de 300 000 clients soit environ 7% du marché potentiel. En 2002 on a inventorié 650 institutions de microfinance au Cameroun dont la plupart étaient concentrées dans les grandes villes (Yaoundé 48, Douala 48, Bamenda 37 et Bafoussam 22). L'ensemble du territoire national est couvert par plusieurs réseaux parmi lesquels le réseau CAMCCUL (Cameroon Cooperative

⁴ Lapenu C., « La gouvernance en microfinance : grille d'analyse et perspectives de recherche », Revue Tiers-Monde, tome XLIII, no 172, pp. 847-865

⁵ Labie M. et Mersland R.,(2011), « Pour un meilleur contrôle des Institutions de Microfinance : propositions pour une approche ample de la gouvernance d'entreprise », 3èmes Journées Internationales de Microfinance-Cotonou Bénin.

⁶ Mayoukou C. (2000), « La microfinance en Afrique Centrale : état des lieux et perspectives de développement », TDF no 59-60, Juillet-Octobre.

⁷ Creusot Anne-Claude (2006), « L'état des lieux de la microfinance au Cameroun », BIM no du 09 mai

and Credit Union League), le réseau de MC² (Mutuelles Communautaire de Croissance), le réseau des CVECA (Caisses Villageoises d'Épargne et de Crédit Autogérées), les CABA (Caisses de base), les CMEC (Caisses Mutuelles d'Épargne et de Crédit) et les COOPEC indépendants (n'appartenant à aucun réseau).

Bien que la création des premières COOPEC remonte en 1963, c'est la promulgation des lois no 90/053 du 19 décembre 1990 sur la liberté d'association et no 92/006 du 14 août 1992 relative aux sociétés coopératives et aux groupes d'initiative commune qui ont créé un environnement propice à la création et au développement des IMF. En 1996 on dénombrait sur l'ensemble du territoire plus de 700 EMF (PPMF, 2003). En fin 2008, la COBAC dénombre 460 EMF sur le territoire camerounais. Six réseaux regroupant 254 EMF ont été identifiés dont CAMCCUL (177), CVECA (2) et CMEC (3). Durant la même année 46 MC² ont été identifiées et considérées comme des EMF indépendants disposant de 79 guichets. En 2009 on dénombre sur le territoire camerounais 490 EMF (en baisse par rapport à 652 EMF recensés en 2000 et en légère hausse par rapport à 2008).

2.2- De nombreux acteurs

Le secteur de la microfinance s'insère dans un environnement qui comporte plusieurs acteurs. Les principaux acteurs sont les suivants : les pouvoirs publics, les bailleurs de fonds, les associations professionnelles, les responsables des EMF, les coopérateurs ou sociétaires, le conseil d'administration (CA) ou le Comité de Gestion (COGES), le système bancaire classique, les tontines, les autres EMF concurrents.

Chacun de ces acteurs joue un rôle précis :

a) Les pouvoirs publics.

Ils ont un rôle de régulateur et de superviseur à travers le Ministère des finances (MINFI) et de la COBAC. Dans la zone CEMAC la loi sous-régionale sur les établissements de microfinance date de 2002. Mais une période transitoire avait été accordée aux structures existantes pour se conformer à cette loi. On a constaté que c'est durant cette période transitoire que le secteur s'est beaucoup développé et qu'il y a eu également beaucoup de dérapages. Dans le Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (DSCE, 2009), les pouvoirs publics pensent aller plus loin en définissant au niveau national une nouvelle politique de microfinance en conformité avec la loi sous-régionale.

b) Les bailleurs de fonds

Ces dernières années, les bailleurs de fonds sont intéressés par le secteur de la microfinance. Le Fonds Monétaire International (FMI), la Banque Mondiale (BM), la Banque Africaine de développement (BAD), le Fonds International de Développement Agricole (FIDA), les ONG, les projets (ex. de PREPAFEN : Projet de Réduction de la Pauvreté et d'Actions en faveur des Femmes de l'Extrême-Nord, 1997) ont essayé chacun à son niveau d'intervenir en faveur des IMF. Cette intervention peut-être sous forme de subventions directes ou à travers les services étatiques, sous forme de renforcement de capacité etc. En effet la philosophie qui sous-tend l'existence de la microfinance est noble : apporter des services financiers de proximité adaptés aux pauvres jadis exclus du système bancaire classique. Ces pauvres sont souvent des ruraux qui sont pour la plupart des jeunes et des femmes marginalisés qui n'ont aucune possibilité pour mener des activités lucratives ou génératrices des revenus.

C'est pourquoi au Cameroun nous avons des programmes comme PADMIR (Programme d'Appui au Développement de Microfinance en Milieu Rural) mis en place avec l'appui du FIDA (Fonds International de Développement Agricole).

c) Les associations professionnelles

Les associations professionnelles ont pour rôle la défense des intérêts de la profession et également un rôle de discipline pour les brebis galeuses. Au Cameroun l'Association Nationale de Microfinance au Cameroun (ANEMCAM) existe depuis 2003, une exigence de la réglementation COBAC. La plupart des IMF interrogées déclarent appartenir à cette association professionnelle.

d) Les responsables des EMF

La diversité des IMF au Cameroun entraîne des structures organisationnelles différentes. Certains réseaux comme celui de CAMCCUL disposent de conseil d'administration, d'autres à l'instar des CVECA (Caisse Villageoise d'Épargne et Crédit Autogérée) sont plutôt dirigées par des comités de gestion (COGES).

Et dans les deux cas, le processus de prise de décision peut-être différent selon le cas.

e) Les coopérateurs ou sociétaires

Ici également la qualité de membre varie selon le type de l'EMF. Lorsque nous sommes en milieu urbain, nous avons globalement les EMF de deuxième catégorie dont l'activité consiste non seulement à collecter de l'épargne auprès du public mais également de distribuer des

crédits même à des non membres. Ces institutions financières à caractère commercial fonctionnent pratiquement comme des banques commerciales classiques.

Par contre en milieu rural, l'institution micro-financière requiert l'adhésion de tous les villageois. Les EMF concernés ici sont de première catégorie dont l'objectif est de satisfaire principalement leurs membres.

f) Le conseil d'administration ou le COGES

Comme dans toutes les organisations le rôle du CA ou du COGES est de contrôler l'activité de ceux qui gèrent l'EMF au quotidien. Pour Jensen, le conseil d'administration est un mécanisme crucial du système du contrôle interne qui permet de discipliner et de fixer les règles de jeu avec le dirigeant (Marsal & Bouaïss 2007).

g) Le système bancaire classique

Le système bancaire classique est constitué de toutes les banques de second rang qui exercent sur le territoire camerounais. Le débat qui s'est instauré depuis quelques années c'est de voir établir une relation entre ces banques commerciales et les institutions de microfinance. La plupart des IMF disposent déjà des comptes dans ces banques mais cela n'est pas suffisant.

Dans leur étude Moulin et Teuwa (2011)⁸ ont montré que les articulations entre les banques commerciales et les institutions de microfinance sont bénéfiques pour les parties prenantes. Ce partenariat est encore plus recommandé avec une banque nationale qu'avec une succursale d'une banque étrangère.

h) Les EMF concurrents

Pays de tradition tontinière, le Cameroun fourmille de plusieurs institutions de microfinance. Ces dernières sont généralement organisées en réseaux : CAMCCUL, CVECA, CMEC. Ces réseaux ont un taux de pénétration plus important que celui des banques classiques. Les Credit Unions sont présents dans huit régions alors que les autres réseaux sont dans des régions de leur prédilection. On constate une certaine concurrence surtout en milieu urbain pour capter la clientèle. Il s'agit principalement des IMF commerciales dont les objectifs sont différents des IMF rurales.

⁸ Moulin B. et H.Teuwa (2011), Articulations between commercial banks and microfinance institutions in Sub-Saharan Africa: the case of Cameroon, MPRA Paper No 33015, 28 pages.

i) Les tontines

Concentrées traditionnellement dans la région de l'Ouest, cette pratique est aujourd'hui répartie partout au Cameroun. Leurs origines sont diverses : regroupement des ressortissants d'un village, d'un département, d'une région ou regroupement à base ethnique ou professionnel etc. Les tontines pallient la défaillance ou l'absence des systèmes d'assurance-maladie ou autres.

3- La mal gouvernance comme responsable de la crise

Selon Berles et Means (1932) et Jensen Meckling (1976), le conseil d'administration est un mécanisme de gouvernance dont la mission est de contrôler l'espace discrétionnaire des dirigeants lorsque ceux-ci ne sont pas les actionnaires de l'entreprise.

Mais certains auteurs reconnaissent la difficulté d'appliquer la gouvernance à la microfinance à cause des objectifs différents de ceux des entreprises classiques (Pierret D. et Doligez F. 2005)⁹. Les deux auteurs proposent deux approches pour appliquer la gouvernance à la microfinance : une approche systématique et une approche centrée sur les acteurs. La première approche développe une analyse autour du « système de gouvernance » et de la question du pouvoir en prenant en compte les différentes composantes de la gouvernance que sont : les structures (montage institutionnel, propriété et financement); l'organisation (les procédures et leur efficacité opérationnelle) ; les logiques comportementales au niveau des acteurs impliqués au sein, mais aussi autour de l'institution.

La deuxième approche remet en cause la vision centrée sur la relation entre propriétaires et dirigeants que les anglo-saxons ont érigé en champ d'analyse spécifique (Corporate Governance), mais limitée au regard des défis à relever par le secteur de la microfinance. De plus en plus c'est l'analyse partenariale qui prend en compte toutes les parties prenantes (salariés, dirigeants, clients, investisseurs, partenaires financiers, organisations professionnelles, pouvoirs publics etc.) qui est utilisée (Lapenu C. et Pierret D., 2005).

La spécificité de la gouvernance d'entreprise dans les COOPEC, tient, selon Labie et Périlleux¹⁰ comparativement aux firmes classiques, à leur principe de prise de décision démocratique mais aussi à leur structure de propriété diffuse.

⁹ Pierret D. et F. Doligez (2005), « La gouvernance, nœud gordien de la microfinance ? », BIM no de juillet

¹⁰ Labie M. et A. Périlleux, (2008), Corporate Governance in Microfinance : Credit Unions, Working Papers CEB.

La littérature définit généralement la gouvernance comme un processus utilisé par le conseil d'administration pour aider une institution à remplir sa mission et protéger l'actif de cette institution au fil des années » (Rock et al. 1998).

On peut considérer qu'il y a deux mécanismes qui concourent pour atteindre cet objectif: les mécanismes internes et les mécanismes externes.

3.1- Les mécanismes internes

Les études menées utilisent comme indicateurs pour appréhender cette dimension de la gouvernance les indicateurs suivants :

- La taille du CA
- La composition du CA
- L'indépendance ou non du CA
- La rotation des principaux dirigeants
- La durée de mandat des membres du CA
- La séparation du pouvoir entre le directeur général et le président du CA
- La méthodologie de crédit utilisée
- Le statut légal
- La présence des institutionnels
- La forme organisationnelle

La COBAC à travers ses textes réglementaires (art. 51) mentionne également que pour les EMF organisés en réseau, l'organe factier a l'obligation d'effectuer régulièrement le contrôle des établissements affiliés.

3.2- Les mécanismes externes

Parmi les mécanismes externes on mentionne notamment :

- La supervision assurée notamment ici par la COBAC ou le MINFI
- La notation par les agences des ratings
- La réglementation définit les règles relatives aux conditions de recours aux emprunts, aux conditions de prise de participation dans ces établissements, aux normes de gestion etc. (ratios prudentiels de la COBAC)
- L'audit externe est effectué par les commissaires aux comptes ou les auditeurs externes (art.49 Textes réglementaires relatifs à l'activité de microfinance)
- La discipline de marché pour les IMF cotées en bourse.

3.3- Les conflits d'intérêts

Quatre types de conflits sont identifiés dans les COOPEC :

- a) Conflit de risque moral entre les emprunteurs nets et les épargnants nets. Dans une institution de microfinance typique certains clients empruntent plus qu'ils n'épargnent alors que les autres sont dans une situation inverse. Comme dans une credit Union le principe une personne-une voix prévaut, cela veut dire que tous ont les mêmes droits. Cela peut générer deux types de conflits : si les emprunteurs nets sont dominants la direction serait tentée d'assouplir les conditions de prêts qui à la longue va affecter la viabilité de la COOPEC. Si les épargnants dominent, la direction sera tentée de durcir les conditions de crédit pour protéger leur épargne.
- b) Conflit entre les coopérateurs et les managers : c'est le cas classique de la théorie de l'agence entre principal-agent dans laquelle le débat est d'identifier comment les propriétaires peuvent s'assurer que les dirigeants doivent prendre des décisions qui s'alignent sur leurs intérêts.
- c) Conflit entre les membres et les membres élus du bureau directeur : les membres du bureau ont été élus par les autres membres selon le principe « un homme-une voix » mais à la longue les membres élus peuvent se comporter mal vis-à-vis des autres et monopolisent finalement l'information en leur faveur.
- d) Conflit entre les salariés et les bénévoles : c'est un problème que toutes les organisations à but non lucratif subissent. Au commencement dans la phase projet les volontaires travaillent bénévolement pour leur communauté. Mais au fil des ans la structure grandit et il faut recruter des salariés pour faire le travail qui n'ont pas nécessairement la même vision que les anciens. Il faut séparer les fonctions de contrôle et celles d'exécution des tâches.

4- Le cas des CVECA

Selon Mintzberg et al. (1995), l'élément clé pour analyser une organisation est d'identifier où le pouvoir de décision se trouve vraiment. Pour Mintzberg, le pouvoir dans l'entreprise repose sur les quatre éléments suivants :

- **Les acteurs de l'organisation**, tels les dirigeants, les actionnaires, les salariés ou bien encore les syndicats, voire les banques et les clients...
- **Leurs intérêts propres**, dans la mesure où ces acteurs poursuivent des finalités différentes ;

- **Leurs sources de pouvoirs**, parmi lesquelles figurent la maîtrise de l'information, mais aussi le savoir-faire, le savoir-être .. ;
- **Leurs moyens d'influence**, tels que le pouvoir de négocier, le droit de manifester etc., employés par les mêmes afin d'obtenir des résultats conformes à une certaine finalité.

Pour vérifier tout ceci en ce qui concerne les institutions de microfinance (CVECA notamment), nous allons présenter d'abord les principes de fonctionnement des CVECA et essayer d'appliquer cette approche aux CVECA du périmètre rizicole à Yagoua et en zone cotonnière au sud du département du Mayo-Danay.

4.1- Principes de fonctionnement des CVECA

Le concept de caisse villageoise d'épargne et de crédit autogérée (CVECA) est une invention du CIDR (Centre International de Développement et de Recherche) France expérimenté pour la première fois en 1984 au nord du Burkina-Faso et répliqué dans plusieurs pays depuis 1988/89 avec des réalisations au Mali, en Gambie, à Madagascar etc.¹¹

C'est un instrument financier articulé avec son environnement, au service du développement local et régional. L'objectif est de mobiliser les ressources monétaires disponibles des villageois sous forme d'épargne et de les réinjecter localement sous de forme de crédit.

Tous les habitants du village sont concerné (femmes, hommes, jeunes, groupes) et elle repose sur une base sociale cohérente, organisée et reconnue par ses membres comme par son environnement.

Les principes généraux de fonctionnement sont les suivants :

- Autogestion : les modalités de fonctionnement et de gestion sont définies par les villageois et la caisse est gérée par des membres choisis par le village.
- Proximité : la caisse est installée dans le village (bâtiment et coffre-fort), l'argent collecté est disponible au village.
- Base villageoise : la caisse est accessible à tous les villageois (femmes, hommes, groupes, jeunes, vieux).
- Des produits financiers adaptés : ces produits sont simples à gérer par les villageois (Dépôts à vue, Dépôts à terme, Plans d'Epargne etc.) ou des produits spécifiques comme épargne maladie, épargne mariage, et des crédits qui sont la plupart de temps à court terme octroyés à titre individuel ou à des groupes.

¹¹ Chao-Beroff R. (1992), Capitalisation d'une expérience de mise en place de caisses villageoises et de crédit autogérées, Caisse Centrale de coopération économique, Notes et Etudes No 48, 73 pages.

- Les activités de crédit démarrent après l'épargne préalable contrairement au système de la Grameen Bank. Dans le cas contraire il faut un avaliste ou présenter des garanties matérielles.

4.2- Les CVECA du Mayo-Danay (Extrême Nord)

Les premières CVECA du Mayo-Danay ont été créées en mars 1996 dans le cadre du Projet Crédit Rural Décentralisé (PCRD) financé par l'AFD avec la méthodologie de mise en place du CIDR. Les caisses ont été créées de façon progressive au cours des années appelées vagues. En 1999, le réseau des CVECA du Mayo-Danay comptait 16 caisses villageoises. Deux zones agricoles étaient visées : le périmètre irrigué le long du Logone (SEMRY I et SEMRY II) et la zone cotonnière au sud du département. Cinq autres zones du Cameroun expérimentaient le même concept.

Après avoir créé vingt-sept caisses dans la zone, le réseau des CVECA du Mayo-Danay compte aujourd'hui dix caisses opérationnelles.¹²

4.3- Prise de décision dans les CVECA

Nous nous sommes inspiré de l'étude faite par Wele P. I. portant sur la qualité de la gouvernance micro-financière dans les pays de l'UEMOA et de Marsal et Bouaïss (2007).

Un questionnaire a été confectionné portant sur le respect de la législation, l'autonomie managériale, la qualité du système d'information et le pouvoir du COGES.

Le questionnaire a été administré aux dix caisses du Mayo-Danay et sept réponses sont exploitables.

Les organes de fonctionnement sont :

- L'assemblée générale regroupe tous les membres de la caisse villageoise qui se réunissent deux fois par an pour décider des orientations de la caisse (politique du crédit, priorités à financer...) et faire le bilan de l'exercice écoulé.
- Le COGES : le Comité de gestion est l'organe qui gère réellement la caisse, le président du COGES est en même temps directeur de la caisse. D'une taille d'une douzaine de personnes, le COGES se réunit souvent en comité de crédit pour étudier les demandes de crédit, octroie les crédits et en assure le recouvrement. Sa composition est la suivante : un président, un vice-président, un rapporteur, un contrôleur interne, des chargés de recouvrement des crédits.

¹² La plupart des caisses existent mais sont réduites soit sous d'agences soit sous forme de guichets parce que n'ayant l'agrément de la COBAC.

- Les caissiers : ce sont les techniciens qui détiennent les documents comptables, calculent les enveloppes de crédits, enregistrent les dépôts et décaissent les fonds pour les bénéficiaires des crédits etc.

Comme on le constate la CVECA est une structure très simple, légère au niveau du village.

Le président du COGES joue un rôle très important dans la gouvernance d'une IMF et constitue le principal responsable de la bonne marche du comité (Campion & Frankiewicz, 1999).

4.4- Résultats des enquêtes et interprétations

Le tableau suivant présente les variables, les indicateurs ainsi que les modalités d'administration du questionnaire adressé aux responsables des CVECA.

Variables	Indicateurs	Modalités
Respect de la législation	Agrément d'exercer	1 : oui , 0 : non
	Respect des normes prudentielles	1 : 100% des normes sont respectées, 0 : non
Autonomie managériale	Vis-à-vis des pouvoirs publics	1 : si indépendants des pouvoirs publics, 0 : non
	Vis-à-vis des bailleurs de fonds	0 : influence des bailleurs 1 : non
Qualité du système d'information	Cohérence des manuels de procédure	1 : cohérence des manuels 0 : non
	Disponibilité des rapports d'audit	1 : rapports disponibles, 0 : non
	Participation à une évaluation nationale et internationale	1 : EMF participe à une évaluation 0 : non
Comité de gestion COGES	Séparation des fonctions de Directeur Général et de Président du COGES	1 : séparation des pouvoirs 0 : non
	Pouvoir de décision	1 : COGES autonome 0 : non

Source : adapté de P. Wele I.

a) Respect de la législation

Tous les responsables interrogés déclarent que leurs caisses n'ont pas encore un agrément pour exercer leurs activités. La plupart de ces caisses sont des agences ou de guichets d'autres CVECA qui remplissent les conditions réglementaires de la COBAC.

Deux caisses sur sept déclarent ne pas connaître les normes prudentielles imposées par la COBAC.

b) Autonomie managériale

L'autonomie managériale concerne l'autonomie vis-à-vis des pouvoirs publics et vis-à-vis des bailleurs de fonds, l'appartenance à ANEMCAM, à une structure faîtière.

Toutes les CVECA reçoivent des subventions de toute nature (sous forme de formation, matérielle, financière etc.) qu'elles proviennent des pouvoirs publics, des bailleurs de fonds internationaux, de leur association professionnelle etc.

75% des responsables interrogés déclarent ne pas connaître PADMIR (Programme d'Appui au Développement de la Microfinance en Milieu Rural).

c) Qualité du système d'information

Toutes les CVECA utilisent le plan comptable des EMF pour l'élaboration de leurs états financiers. Toutes utilisent le système de contrôle interne et le système de contrôle externe. Toutes déclarent disposer des manuels de procédure. Les rapports d'audit existent également au niveau de leur bureau. Les états financiers (bilan, compte de résultat) sont disponibles et diffusés auprès des membres et auprès de la tutelle.

Le canal de diffusion de l'information privilégié reste les réunions et plus particulièrement l'assemblée générale.

d) Pouvoir du COGES

Le COGES doit avoir une vision en ce qui concerne l'avenir du système financier décentralisé (SFD) dont il a la charge. Le double objectif de viabilité sociale et de pérennisation doit guider ses actions. Mais les risques de dérive existent lorsque la mission de l'institution évolue sans qu'il y ait accord entre les différents acteurs.

Selon certains auteurs (CERISE-IRAM 2005)¹³, le risque de dérive de mission sociale est fortement observé dans l'histoire des institutions de microfinance au moment du passage d'une institution projet fortement axée sur une mission sociale à une institution professionnelle.

Lorsqu'il s'agit d'une coopérative, la mission est avant tout d'offrir les meilleurs services financiers et rapport qualité/prix aux membres. Le caractère social de l'institution est dépendant du profil des membres. La forte base démocratique permettra de défendre les intérêts de la majorité des membres. Trois risques de dérive sont identifiés : (1) appropriation

¹³ CERISE-IRAM (2005), Guide opérationnel de la gouvernance d'une institution de microfinance, Juin, 98 pages.

par une partie des membres influents qui sont souvent les plus aisés notamment en raison du coût accordé à l'épargne ; (2) risque de dérive corporatiste excluant certaines catégories du village ; (3) risque de mainmise des salariés avec une faible participation des membres et des élus.

Dans les CVECA, ces trois types de dérive existent : certains membres du COGES et plus particulièrement les présidents peuvent utiliser des ruses pour s'accaparer du crédit en utilisant des prête-noms. Durant les trois premières années du projet durant lesquelles seize caisses ont été créées, le taux de remboursement se situait entre 97,5% et 100%. Par la suite du fait du relâchement du suivi-contrôle, la qualité du portefeuille du crédit a commencé à se détériorer.

Les salariés, plus particulièrement les caissiers souvent mal rémunérés, peuvent être tentés de détourner une partie du contenu de la caisse !

Le départ des acteurs d'origine (AFD, CIDR remplacé par le MIFED, fondateur, opérateur) peuvent entraîner des découragements, le manque de confiance de la part des sociétaires.

Le niveau des activités de la caisse baisse en termes de dépôts et de prêts.

La plupart des dirigeants interrogés occupent leur poste depuis plus de dix ans. Cela signifie que ce sont des professionnels expérimentés mais cela va contre l'approche participative selon laquelle tous les sociétaires doivent être élus démocratiquement aux différents postes. En plus la théorie de l'enracinement du dirigeant nous enseigne que lorsqu'un dirigeant reste à son poste pendant longtemps il devient contre-productif à long terme. Le dirigeant développe des stratégies pour conserver sa place et évincer d'éventuels concurrents afin de rendre son remplacement extrêmement coûteux.

Selon Kengne D. (2011)¹⁴ les facteurs ayant entraîné la faillite de COFINEST (Compagnie Financière de l'Estuaire) sont les suivants : non fonctionnement des organes de gouvernance, concentration du pouvoir entre les mains du directeur général, pas de politique de gestion de ressources humaines, un système d'informations de gestion présentant d'insuffisances significatives, une croissance non maîtrisée des agences, entretien des opérations avec l'extérieur, un système de contrôle interne défaillant, des crédits sans garanties etc.

Ce cas n'est pas spécifique à COFINEST, la vingtaine des EMF ayant fermé entre 2002 et 2010 ont été confrontés pour la plupart à ces mêmes maux.

¹⁴ Kengne David (2011), La microfinance dans la tourmente : analyse des responsabilités et propositions à partir du cas COFINEST, *Horizon Plus Mensuel* no 43, mars, pp. 10-22.

5- Les autres facteurs ayant causé et amplifié la crise des IMF

Certains ont estimé que la promulgation de la loi sous-régionale relative aux établissements de microfinance en 2002 et sa mise en pratique en 2005 pour la partie administrative et en 2007 pour le respect de ratios prudentiels, ce laps de temps a été dommageable pour le secteur de microfinance au Cameroun.

Plusieurs éléments ont été avancés pour expliquer la crise des IMF :

5.1- Le manque de professionnalisme

Durant la période de moratoire le secteur de la microfinance a attiré beaucoup de promoteurs dont le seul objectif est la soif du gain. S'il est vrai que les anciens cadres des banques qui ont fait faillite ont créé leurs structures de microfinance, d'autres en ont fait aussi autant. Le personnel recruté n'a pas une formation adéquate. Les responsables des IMF ne s'intéressent pas à ce volet de la professionnalisation.

5.2- Les crédits fantaisistes et de complaisance

Dans le cas de COFINEST, les responsables se sont octroyés des crédits fantaisistes sans objets précis et de montant très élevés au mépris du respect des ratios prudentiels de la COBAC.

5.3- La course à l'extension par la création de multiples agences sans études de faisabilité préalables

On a également observé que plusieurs structures de microfinance se sont lancées dans une course effrénée de création d'agences et de guichets principalement en milieu urbain, dans le but de capter la clientèle.

5.4- La concentration des pouvoirs entre les mains des dirigeants dans certains cas des promoteurs

Là encore c'est une erreur managériale de vouloir concentrer entre ses mains tous les pouvoirs alors le secteur de la microfinance doit être autogéré, c'est-à-dire impliquant tous les sociétaires.

6- Conclusion

Le succès des systèmes financiers décentralisés (SFD) dépend de plusieurs facteurs parmi lesquels : la transparence, la proximité des membres, la pression sociale au niveau du village, la participation de tous (autogestion), l'appropriation de la vision (sociale et de pérennisation) par tous les membres etc. Le risque de dérive est grand lorsque ces structures veulent opérer des mutations et les conflits d'intérêts ne manquent pas.

Il faut une gouvernance démocratique pour que la structure micro-financière remplisse sa double mission. Les mutations de ces dernières années se sont éloignées des objectifs initiaux et la plupart des IMF urbaines ont fait un virage dangereux en s'orientant vers la commercialisation.

Comme le souligne Gentil D. (1984, p. 17), il y a des grands discours sur les coopératives qui n'ont pas été appliqués en Afrique.

Références bibliographiques

Campion A. et C. Frankiewicz (1999), Guide de la gouvernance efficace des institutions de microfinance, réseau MicroFinance, Document No. 3, 93 pages.

CERISE-IRAM (2005), Guide opérationnel de la gouvernance d'une institution de microfinance, Juin, 98 pages.

Chao-Beroff R. (1992), Capitalisation d'une expérience de mise en place des caisses villageoises et de crédit autogérées. Caisse Centrale de Coopération Economique. Notes et Etudes No 48, 73 pages.

Charreaux G. (1997), *Le gouvernement d'entreprise : Corporate governance, Théories et faits*, Economica, Paris, 540 pages.

Creusot A-C. (2006), "L'état de la microfinance au Cameroun », BIM no du 09 mai.

Dixit A. (2009), « Governance Institutions and Economic Activity », *American Economic Review*, Vol. 99, No 1, pp. 5-24.

Djaowé J. et C.-A. Bitá (2007), « Le rôle des institutions de microfinance dans la création et le développement de la petite entreprise camerounaise » in Tsapi V. (Coord.), *Création, développement, gestion de la petite entreprise africaine*, Editions CLE, pp. 55-80.

Eyada Ayissi Th. (2007), « Modes de gouvernance et pérennité des établissements de microfinance en Afrique Centrale » in Kala Kamdjoug J.R. (sld), *La microfinance, outil de financement pour l'économie sociale et informelle en Afrique Centrale*, Presses de l'UCAC, novembre, pp. 179-198.

Gentil D. (1984), *Les pratiques coopératives en milieu rural africain*, L'Harmattan, 147 pages.

Gentil D. et Ph. Hugon (Coord.) (1996), « Le financement décentralisé. Pratiques et théories », *Revue Tiers-Monde* tome XXXVII, N° 145, Janvier-Mars 1996, PUF, 220 pages.

Gentil D. et Y. Fournier (1993), *Les paysans peuvent-ils devenir banquiers ?* Syros, 271 pages.

Gloukoviezzoff G., L'exclusion bancaire et financière des particuliers, Centre Walras, les travaux de l'observatoire 2003-2004, pp. 167-205.

Hudon M. (2006), Financial performance, management and ratings of the microfinance institutions: Do subsidies matter?, *CEB Working Paper* No 05/015, September, 28 pages.

Kala Kamdjoug J.R. (sld) (2005), *La microfinance, outil de financement pour l'économie sociale et informelle en Afrique Centrale*, GRIAGES, Journées de la microfinance 3-4 novembre, Presses de l'UCAC, 250 pages.

Kengne D. (2011), La microfinance dans la tourmente : analyse des responsabilités et propositions à partir du cas COFINEST, *Horizon Plus Mensuel* no 43, mars, pp. 10-22.

Labie M. et A. Perilleux ,(2008), Corporate Governance in Microfinance : Credit Unions, Working Papers CEB.

Labie M. et R. Mersland, Pour un meilleur contrôle des Institutions de Microfinance : propositions pour une approche ample de la gouvernance d'entreprise, 3èmes Journées Internationales de Microfinance-Cotonou (Benin), 14 pages.

Lapenu C. (2002), « La gouvernance en microfinance : grille d'analyse et perspectives de recherche », *Revue Tiers-Monde*, tome XLIII, no 172, pp. 847-865.

Lelart M. (2005a), « Le microcrédit, un contrat social ? », *Journal du CNRS*, no 180, Janvier.

Mayoukou C. (2000), « La microfinance en Afrique centrale : état des lieux et perspectives de développement », *Revue TFD*, no 59-60, pp. 26-30.

Mersland R. (2008), “The Cost of Ownership un Microfinance Organizations”, *World Development* Vol. 37, No 2, pp. 469-478.

Mersland R. (2011), « The Governance of non-profit micro finance institutions: lessons from history”, *J Manag Gov* no 15, pp. 327-348;

Montalieu T. (2002, Les institutions de microcrédit : entre promesses et doutes. Quelques pratiques bancaires pour quels effets ? Document de recherche, LEO 2002-15, 22 pages.

Moulin B. et Hugues M. Teuwa N., Articulations between commercial banks and microfinance institutions in Sub-Saharan Africa: the case of Cameroun, *MPRA Paper* No 33015, February, 28 pages.

Müller O. et A. Uhde (2008), The Impact of External Governance Quality on the Economic Success of Microfinance Institutions. Empirical Evidence, Universität Bochum Ruhr, 35 pages.

Murdoch J. (1999), « The Microfinance Promise », *Journal of Economic Literature?* Vol. 37, no 4, December, pp. 1569-1614.

Odera O. (2012), « Corporate Governance Problems of Savings, Credit and Cooperative Societies”, *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, November, vol. 2, No 11, pp. 89-103.

Rock R., M. Otero et S. Saltzman (1998), Principles and Practices of Microfinance Governance, MBP Project, Development Alternatives Inc. (DAI), August.

Tchakouté H. Tchuigoua (2010), « L'influence des mécanismes de gouvernance sur la performance des IMF d'Afrique sub-saharienne », CEB Working Paper N° 10/026.

Thankom A. et Samuel Kobina Annim (2010), Economic governance of MFIs: Inside the Black Box, MPRA No 24649, August, 24 pages.

Welle I. P. La qualité de la gouvernance micro-financière dans les pays de l'UEMOA : construction d'un indice agrégé de gouvernance des IMF appliquée au cas du Benin. Site web.