



THEME : GOUVERNANCE EN MICROFINANCE

Partie 2 : Les études de cas CERISE 3. Le CRG

Septembre 2002

2.3 LE CREDIT RURAL DE GUINEE

2.3.1 Rappel historique et caractéristiques du CRG¹

1. En 1987, construire une offre de crédit solidaire

A la mort de Sékou Touré (1984), la Guinée Conakry se trouve dans une situation économique et financière désastreuse. Les infrastructures (routes, communication, etc.) sont pratiquement détruites et les institutions (services de l'Etat, Justice) ne fonctionnent presque plus. Tout le secteur bancaire guinéen est en faillite, il existe un écart important entre valeur officielle de la monnaie et cours réel. Les quelques banques privées qui apparaissent à la fin des années 80 restent cantonnées à Conakry et dans deux ou trois villes de l'intérieur.

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

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

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

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

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

Tableau : Evolution du nombre de caisses locales depuis 1989

Année	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
# de caisses locales	2	7	18	25	31	40	48	53	58	61	70	75	85

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

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

² Fournier Y., Gentil D., Thirion S., *Le crédit agricole et le financement de l'agriculture*. IRAM 1987, 3 volumes

situation des populations. Pour éviter que les couches les plus favorisées de la société ne s'emparent de la jeune structure de crédit, certaines catégories sociales sont exclues (fonctionnaires, gros commerçants) et les crédits sont plafonnés. Des groupes solidaires de cinq à dix personnes vont constituer les principes de base du CRG et les garants de la viabilité du système. Pendant cette phase expérimentale, le CRG compte neuf caisses réparties en Moyenne, Basse et Haute Guinée.

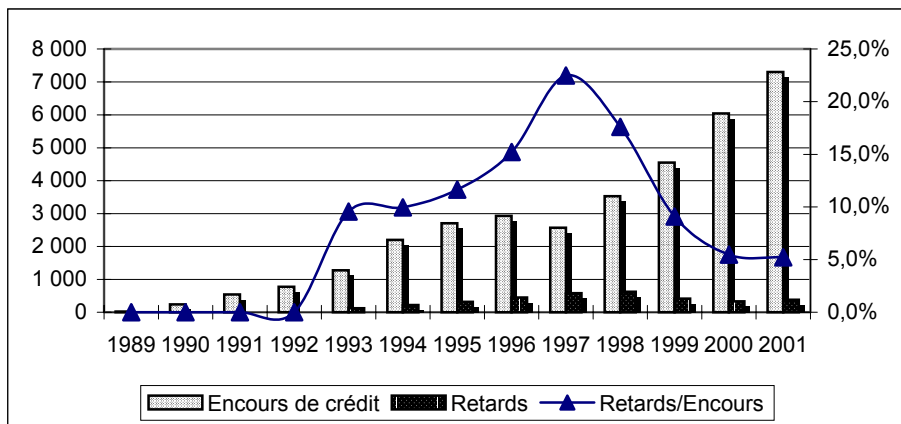
- Suite aux résultats concluants de la phase expérimentale, la seconde phase (1991-1993) procédera en trois ans à l'extension des acquis de la première phase dans 25 nouvelles caisses et dans toutes les régions du pays. C'est la phase de la redéfinition des objectifs et du développement du crédit agricole et rural solidaire selon les besoins exprimés par les populations. Pendant cette seconde phase, la réflexion sur l'institutionnalisation du CRG sera entamée dès 1993. Le CRG va procéder dès 1990 à la mise en place des premiers comités de surveillance, instances élues par les chefs de groupe au niveau des districts administratifs. Ces comités ont pour rôle de palier le manque de connaissance des associés autochtones par des agents « étrangers » (d'autres régions). Ainsi, les élus ont pour fonction d'une part, de participer à la sélection des associés et d'autre part, d'aider les agents dans la réclamation des fonds auprès des retardataires.

- La troisième phase (1994–1998) est celle de la consolidation des objectifs à travers une réflexion sur l'équilibre financier du système, un développement « concerté » avec le Crédit Mutuel de Guinée (CMG³) et la réflexion sur son insertion dans la loi bancaire. Pour des questions liées à l'environnement socio-économique, culturel et politique, mais aussi par l'accumulation de difficultés en interne, le réseau se développe de façon importante mais les premières difficultés apparaissent au niveau des retards (groupes fictifs, ingérence des politiques, etc., cf. graphique ci-après) et du détournement de certains agents.

- La période allant d'octobre 1998 à 2001 correspond à la quatrième phase, elle a pour principal objectif d'amener le CRG à la viabilité financière tout en finalisant, après le refus par les partenaires du schéma élaboré en troisième phase (Fondation), un nouveau statut juridique. Cette phase transitoire a pour but d'accéder à une autonomie de gestion accompagnant l'institutionnalisation du réseau. Le CRG devient en novembre 2001 une institution financière sous forme de société anonyme agréée par la Banque centrale.

³ Lancé en 1988, avec un soutien important du CICM (Centre International du crédit Mutuel français) et le financement du Ministère de la Coopération puis de l'AFD, ce réseau de coopératives d'épargne et de crédit, après bien des difficultés à partir de 1996, sera définitivement déclaré en faillite en 2001.

Evolution de l'encours de crédit et des retards du CRG



3 La diversité des produits financiers

Les différents types de crédit

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

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

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

Au cours de l'année 1999, de nouveaux types de crédit ont été proposés aux fonctionnaires. Les CDF (crédit fonctionnaire de dépannage) sont remboursables en une seule fois à la fin du mois, après versement des salaires. Les sommes maximum allouées représentent 80 % du montant du salaire net. Ce type de crédit constitue donc une avance sur salaire. Et le CFE (crédit fonctionnaire épargnant) qui s'adresse aux fonctionnaires-épargnants ayant au moins un an d'ancienneté en tant qu'utilisateur du CRG. Les montants des prêts sont calculés à partir de trois fois le solde moyen de l'épargne volontaire des six derniers mois et plafonnés au triple du salaire net mensuel. Le prêt est à court terme sur dix mois.

Progressivité dans les montants et adaptation dans les calendriers de remboursement du crédit

Le principe de base du CRG, comme dans la plupart des institutions de microfinance, est celui de la progressivité. Il est préférable de tester le sérieux et la capacité de gestion des emprunteurs, d'abord sur des petites sommes, puis d'augmenter régulièrement les montants de prêt en fonction des résultats.

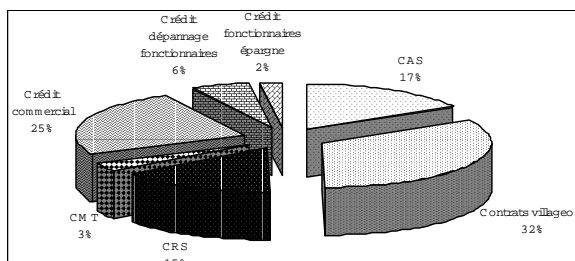
Des plafonds maximum par type de crédit sont instaurés, de manière à répartir les fonds disponibles en un grand nombre d'emprunteurs (et non pas de privilégier une minorité) et également pour ne pas changer de clientèle visée (les petits et moyens agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, commerçants et artisans). Ceux qui ont des gros besoins (supérieurs à 10.000.000 GNF) devraient pouvoir être servis par les banques qui sont en principe mieux outillées (étude de dossiers, garanties matérielles, etc.) pour traiter ce type de clientèle, mais l'absence de couverture du territoire par les banques entraîne une forte demande auprès du CRG.

Pendant longtemps, les calendriers de remboursement étaient décidés au siège du CRG, ce qui ne permettait pas toujours une bonne adéquation avec les spécificités des activités agricoles et économiques de chaque région. Depuis 1999, la demande des associés et les décisions sur les dates de remboursement se prennent au niveau local (caisse et direction régionale).

La répartition des crédits est la suivante, pour l'année 2000 : le crédit agricole représente plus de 50 % de l'activité du réseau et les différentes formes de crédit commercial (CRS et Crédit commercial), près de 40 %.

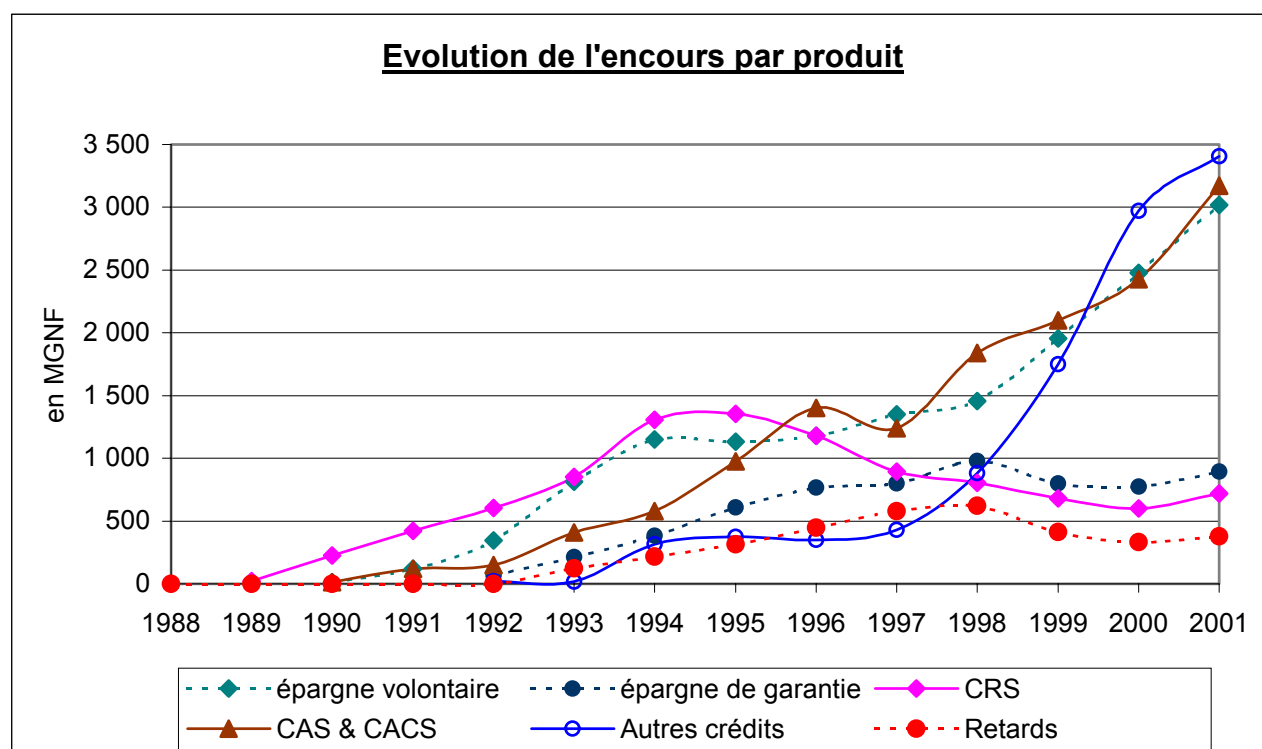
Répartition de l'encours moyen de crédit par produit

Structure de l'encours moyen en 2000	
CAS	16,8%
Contrats villageois	32,9%
CRS	14,9%
CMT	3,1%
Crédit commercial	24,6%
Crédit dépannage fonctionnaires	5,6%
Crédit fonctionnaires épargne	2,1%



On peut néanmoins noter que cette répartition est le fruit d'une évolution progressive où le crédit rural solidaire a progressivement perdu de son importance au profit du crédit agricole et des autres formes de crédit, comme l'illustre la courbe ci-après.

Evolution de l'encours par produit



L'épargne

A partir de 1990, ont été institués des livrets d'épargne volontaire, avec l'argent déposé disponible à tout moment. Ce produit intéresse surtout les fonctionnaires, les commerçants, les groupements, les institutions (hydraulique villageoise, centres de santé, associations des parents d'élèves, coopératives ou groupements agricoles, ONG, etc.). Les dépôts et les retraits peuvent s'effectuer à tout moment, avec un solde minimum fixé à 5.000 GNF. Les livrets sont rémunérés chaque trimestre sur le solde le plus bas à un taux d'intérêt de 5 % par an.

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

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

Pour les associés emprunteurs, beaucoup plus intéressés par le crédit que par l'épargne volontaire, a été instaurée, depuis 1992, une épargne de garantie, directement prélevée sur le montant du crédit (5 %). Cette épargne de garantie est plafonnée selon les différents types de crédit. Depuis 1999, les plafonds ont été fixés, pour le CRS, à 100.000 GNF, pour le CAS à

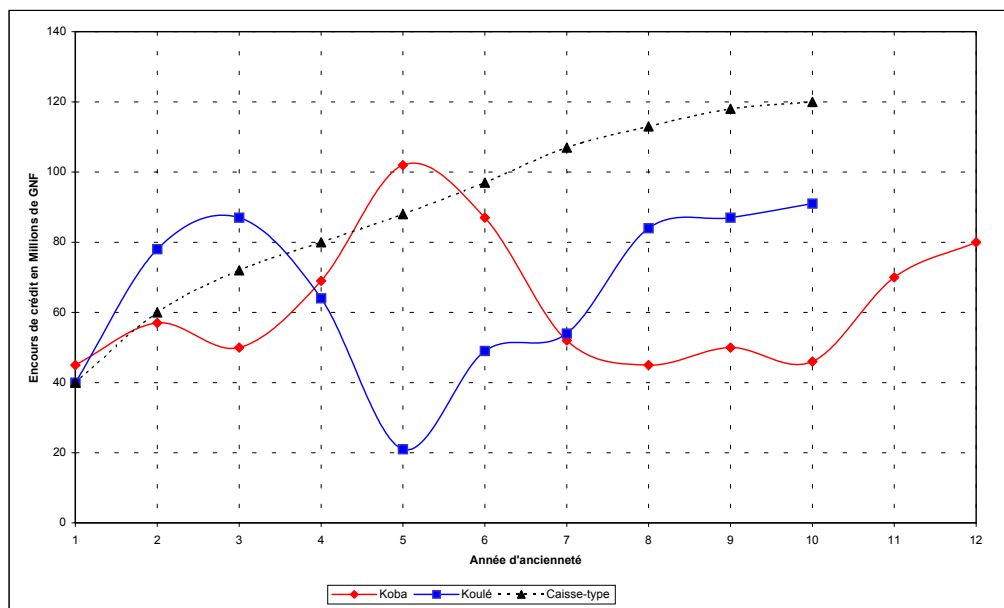
50.000 GNF et à 400.000 GNF pour les autres produits. En cas de cumul de crédits (par exemple crédit commercial et CRS ou crédit moyen terme et CRS), les plafonds se cumulent jusqu'à 500.000 GNF. Les fonds sont plafonnés et bloqués jusqu'à la démission de l'emprunteur. Depuis 1995, cette épargne n'est plus rémunérée.

L'évolution de l'épargne, présentée dans la courbe antérieure, montre que le Crédit rural a su collecter plus de 50 % des ressources nécessaires à son activité de crédit, ce qui, face aux difficultés de se refinancer au niveau des banques, contribue à alléger la dépendance des fonds externes, injectés jusqu'à présent par les bailleurs de fonds.

4 La croissance et la diversification

Au niveau global, la croissance du CRG a été régulière en nombre de caisses et d'associés et un peu plus contrastée en termes d'encours de crédit : croissance assez forte de 1989 à 1995, stagnation relative en 1996 et 1997, reprise de la croissance à partir de 1998 (voir graphiques ci-dessus). Elle n'a jamais été explosive et se situe plutôt dans une tendance régulière de l'ordre de 20 % par an. Il n'en est pas de même pour certaines caisses : après deux ou trois ans de bon fonctionnement avec 100 % de remboursement, l'euphorie des cadres crée une forte augmentation des octrois (souvent doublement, entraînant retards de remboursement, difficile campagne de récupération, chute des encours, reprise difficile, comme l'illustrent les courbes ci-dessus).

Evolution des encours de crédit des caisses de Koba et Koulé par rapport à un modèle de croissance raisonné



Mais ces phénomènes ont été bien analysés par les cadres (réunions, formation) et devraient disparaître .

Les mécanismes de la croissance

Cette croissance est la résultante de plusieurs mécanismes :

- La croissance du nombre de caisses (0 à 2 par an par délégation régionale). Ceci rentre dans une stratégie de la délégation, en fonction des potentialités économiques et des

infrastructures, pour compléter une couverture régionale. Elle peut correspondre à des sollicitations externes (projets, bailleurs de fonds) mais reste maîtrisée.

- La croissance du nombre de membres par caisse. En réalité, en période de croisière, celle-ci est assez faible, la moyenne par caisse restant environ de 1.000 associés (avec des différences régionales significatives, plus forte en Guinée forestière, plus faible en Haute Guinée). Souvent les nouveaux membres remplacent les démissionnaires et les exclus.
- La croissance des encours moyens par type de crédit (crédit agricole solidaire⁴, crédit rural solidaire, crédit commercial, etc.). Le plafond de chaque type de crédit augmente régulièrement (principe de progressivité) sur cinq ans pour les emprunteurs. Mais le phénomène est atténué pour les caisses anciennes, sauf pour les nouveaux associés.
- La diversification des produits financiers et la part croissante de certains d'entre eux. On note une forte croissance des crédits commerciaux ordinaires ou des crédits commerciaux plus importants garantis par des associations de caution mutuelle (ACM). Plus récemment, en 1999, apparaissent les crédits aux fonctionnaires (dépannage et crédit ordinaire aux fonctionnaires épargnants).
- Cette croissance correspond à un glissement de clientèle, résultant d'un changement de perception et d'analyse. A la réaction de 1989, « les fonctionnaires nous ont toujours volés », s'est substituée une vision beaucoup plus nuancée, avec certains fonctionnaires bien intégrés dans leurs milieux, appréciés par la population. Au niveau des techniciens du CRG, on s'aperçoit que les fonctionnaires peuvent être de bons clients (garanties par les salaires et par l'épargne) et qu'il vaut mieux les avoir dans le système plutôt que dehors (où ils ont souvent joué un rôle de contre-propagande contre le CRG ou de détournement du système par des mécanismes de prête-noms et de groupes fictifs).

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

La fusion des réseaux

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

La direction du CRG, l'opérateur et le Ministère de l'Agriculture, avec l'appui de deux consultants externes, montreront⁵ que le public (surtout fonctionnaires, gros commerçants et urbains dans le cadre du CMG) et la culture sont différents dans les réseaux et que les économies d'échelle seront faibles. L'AFD se contentera d'une volonté de rapprochement et de recherche de synergie (pour la formation et les études), qui ne seront jamais appliquées.

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

⁵ Voir Praoc : *Les systèmes d'épargne et de crédit décentralisés*, Ministère de la coopération, Paris, 182 p.

La « guerre des rythmes »

Il s'agit bien sûr du rythme d'extension. L'opérateur souhaite une croissance régulière dans les zones rurales où le CMG n'est pas implanté (partage géographique et pacifique des zones d'influence). Mais en fait, il y aura plusieurs accélérations à la suite de pressions, soit du Ministère de l'Agriculture, soit de l'Union européenne pour que le CRG soit présent dans des zones couvertes par certains projets. Ceci restera assez bien contrôlé. Le dérapage viendra principalement de l'intervention du FIDA qui passera une alliance contre nature avec le CMG (plutôt spécialiste de l'épargne et des classes moyennes) pour faire du crédit rural pour les «ruraux pauvres» (notamment en Guinée forestière et dans la région de Siguiri). Chaque réseau cherchera à « occuper rapidement le terrain » avant l'autre, ou à s'implanter dans le même endroit, ce qui ne sera pas sans conséquences néfastes.

Diversification, changements de clientèle et gouvernance

Si les différents types de croissance, quand ils restent réguliers et bien maîtrisés ne posent pas de problèmes particuliers au mode de gouvernance, le dernier changement de clientèle peut modifier les rapports actuels. Même si, pour le moment, il existe certains garde-fous (pas plus de 15 % d'encours de crédit par caisse pour les fonctionnaires), il faudra voir au niveau des assemblées générales et des comités de gestion des caisses, quels vont être le rôle et le poids de ces fonctionnaires. Un risque potentiel est l'utilisation de leur « capacité intellectuelle » pour prendre de plus en plus de pouvoir. Si, par ailleurs, ils s'allient avec certains techniciens du CRG, ils peuvent progressivement faire fonctionner la caisse au détriment des populations rurales et des villages, en réservant le crédit aux membres du chef-lieu de la caisse et de leurs propres intérêts. Mais ils peuvent aussi utiliser cette capacité pour arriver à un meilleur équilibre entre associés et techniciens.

5 Le schéma d'institutionnalisation et l'autonomie financière

La Guinée ne fait pas partie de la zone UEMOA et n'est donc pas soumise à la réglementation Parmec. La première tentative d'institutionnalisation avec une loi spécifique⁶ sur le Crédit Rural en 1995 prévoit une construction à trois étages avec des caisses locales (statut associatif), le réseau Crédit Rural (société anonyme) et une Fondation (avec les bailleurs de fonds, l'Etat, l'opérateur et éventuellement d'autres acteurs), possédant l'essentiel du capital (les lignes de crédit et subventions de la phase projet) et le rétrocédant progressivement aux caisses. Le rôle de la Fondation est de s'assurer que les capitaux continuent à être utilisés «d'une manière irrévocable» pour faire du crédit à la « clientèle ciblée » (et donc ne soient pas détournés pour d'autres fins ou d'autres clientèles). L'idée centrale reste une implication des différents acteurs et le maintien d'une certaine surveillance externe.

L'AFD ayant décidé après coup qu'elle ne souhaitait pas participer à la Fondation, pour ne pas risquer d'être impliquée comme « gestionnaire de fait » en cas de difficulté⁷, on est revenu à un schéma plus simple, analysé dans la deuxième partie, avec une société anonyme dans laquelle le capital et donc le conseil d'administration, reviennent à trois collègues.

Les subventions antérieures reçues par le projet sont en cours de rétrocession par l'Etat sous forme d'une subvention subordonnée à durée indéterminée. L'Etat assure, en externe, la

⁶ Car la loi bancaire ne connaît que les sociétés anonymes et les banques mutualistes et la législation générale guinéenne ne connaît ni les associations ni les fondations.

⁷ le syndrome de la faillite des banques de développement.

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

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

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

Techniquement, dans les dernières simulations, le CRG devrait atteindre l'équilibre en 2002, même si ces projections sont très sensibles à un certain nombre de variables (augmentation du montant moyen des crédits, évolution du taux d'intérêt, du taux de retard des crédits ou de la masse salariale,...). Dans les conditions si difficiles du milieu rural guinéen, l'autonomie d'un tel réseau reste donc un pari difficile et on peut se poser la question s'il est réellement possible de se passer totalement des subventions ou d'un certain nombre d'aménagements financiers, fiscaux notamment ⁸ ?

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

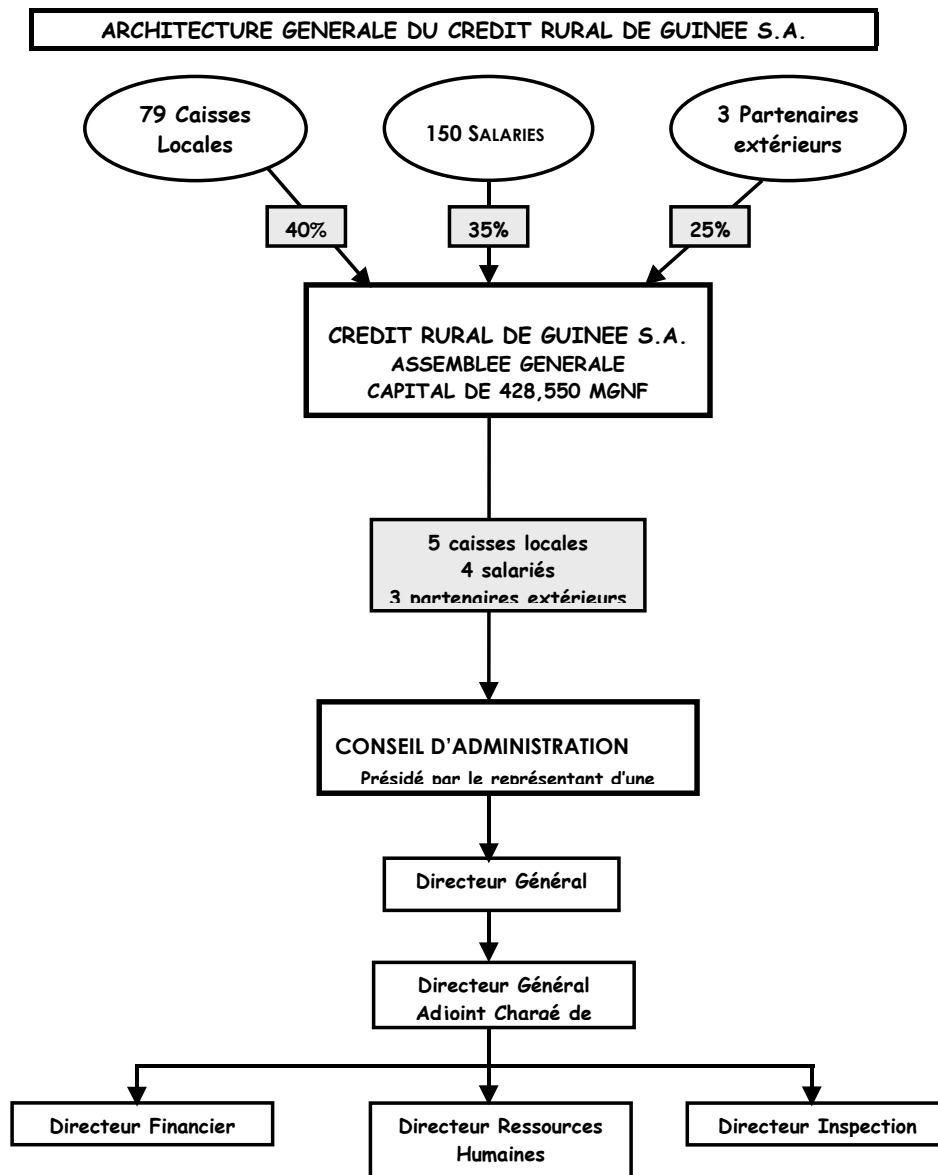
1 Typologie : Qui a le pouvoir de décision ?

Qui est propriétaire ?

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

⁸ Voir les réflexions de Jonathan Morduch : *The Microfinance Promise* in Journal of Economic Literature, Déc. 1999.

En novembre 2001, le CRG devient une société anonyme. Le capital de 428,5 millions de francs guinéens soit environ 252.000 euros est réparti entre 3 collèges : les représentants des caisses locales (40 %), les représentants des salariés du CRG (35 %), les autres partenaires (25%, dont l'Etat 15% et l'IRAM 1,8%) et le reste, portés jusqu'à présent par les caisses locales, en cours de répartition entre banques privées, organisations professionnelles et autres investisseurs. Compte-tenu des incertitudes actuelles de la politique de l'AFD, les banques attendent pour donner leurs accords et les organisations paysannes continuent à réfléchir.



Le conseil d'administration est composé de 12 membres : 5 représentants des caisses locales, 4 salariés et 3 des partenaires extérieurs. Le président du CA est un élu, le directeur un cadre guinéen présent depuis le début du projet est nommé par le CA.

Après un long processus historique et des discussions sur d'autres montages institutionnels (notamment avec une fondation), on arrive donc à une solution juridique simple, la société anonyme, mais avec un montage relativement original correspondant aux orientations de "gestion en commun", mise en œuvre depuis début 1999, après des phases de "pouvoir aux salariés" puis d'essai de mutualisme.

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

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

Chaque collège dispose de son fonctionnement propre. Au sein du collège des caisses locales qui rassemble 79 caisses locales à la création, chaque caisse locale dispose d'une voix, alors que sa participation au capital est proportionnelle à son volume d'activité⁹. Au sein du collège des salariés qui rassemble 150 salariés en contrat à durée indéterminée (100% de l'effectif), chaque salarié dispose d'une voix et de 1 MGNF de capital. Ce collège de plus doit définir préalablement une position bloquée avant les Assemblées générales. Au sein du collège des partenaires extérieurs chaque actionnaire possède un nombre de voix proportionnel à la part de capital détenu.

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

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

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

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

Qui a le pouvoir réel ?

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

La grille en 1990

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

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

place avec une forte personnalité et les missions régulières de l'IRAM Paris). Il n'y a donc pas de décisions unilatérales, mais des négociations.

Cependant, le rôle le plus important revient à l'AFD :

- qui fixe la mission initiale du projet : "tester le modèle Grameen Bank en Afrique" et donc apporter du crédit à des populations pauvres avec les modalités de la GB (groupe de caution solidaire, système 2.2.1., remboursement hebdomadaire...).
- qui imposera le lancement de l'épargne en 1990
- qui suit toutes les modalités d'exécution du budget (grille de salaires, véhicules...)

Le Gouvernement (surtout le Ministère de l'Agriculture, mais aussi le Ministère des Finances, celui du Plan et la Banque centrale) suit également de près l'expérimentation (2 caisses) et les premières extensions. C'est le Ministre de l'Agriculture qui fixera l'emplacement des 2 premières caisses, pour des raisons politiques ("il n'y a pas eu encore de projets dans ces zones"). Le Ministère sera toujours très présent dans les discussions sur les emplacements des nouvelles caisses et sur les rythmes d'extension.

L'opérateur montre les nécessités d'adaptation du modèle Grameen Bank (pas uniquement un public pauvre, remboursement mensuel, et non hebdomadaire, nécessité d'un crédit agricole avec des modalités différentes du crédit solidaire...). Il fait des propositions sur les implantations géographiques, les rythmes de croissance, la grille des salaires, les taux d'intérêt... qui doivent être entérinés par le Comité de pilotage. Il desserre d'une certaine manière la tutelle de l'AFD en introduisant la Délégation de la CEE (très préoccupée par la gestion de son volet crédit dans deux Projets régionaux de développement intégré).

Au niveau des caisses locales, on retrouve une équipe de trois agents de crédit salariés, qui sont chargés de l'exécution des décisions du Comité de pilotage. Ils sont responsables de l'information des populations et de l'octroi-suivi-récupération du crédit. Ils ont des contacts très réguliers avec les populations et les avis, opinions, suggestions de celles-ci sont repercutés rapidement à la petite équipe de Conakry. Les discussions sont alors fréquentes entre le Directeur et les différents agents. Les populations n'ont qu'un rôle consultatif limité (discussions sur les modalités de crédit, rôle de sélection/pression du Président de chaque groupe de 5, avis du Comité des sages sur la qualité sociale des groupes).

Grille des prises de décisions1 (1990)

	Acteurs								Ensemble du village
	Décisions	Etat	BdF	Opérateurs	Actionnaires externes	Cadres	Autres salariés	Elus	
Choix stratégiques pour l'ensemble du réseau	« Mission »		XX	X					
	Choix des implantations	X							
	Rythme de croissance	X	X	X					
	Choix du directeur	Avis	Avis	XX					
	Grille des salaires	X	X	XX					
Choix de gestion des caisses de base	Choix des produits			X		X			
	Octroi					X			
	Taux d'intérêt	X	X	X					
	Affectation des résultats	Pas de résultats							

Grille des prises de décisions 2 (2000)

	Acteurs								Ensemble du village
	Décisions	Etat	BdF	Opérateurs ¹⁰	Actionnaires externes	Cadres	Autres salariés (agent crédit)	Elus	
Choix stratégiques pour l'ensemble du réseau	« Mission »			X		XX		X	
	Choix des implantations			X					
	Rythme de croissance			X					
	Choix du directeur	avis	avis	XX		avis			
	Grille des salaires			X		X	X syndicat		
Choix de gestion des caisses de base	Choix des produits			X		XX	X		
	Octroi						XX	XX	
	Taux d'intérêt	X	X	X		X			
	Affectation des résultats					X	X	X	

¹⁰ Opérateur fournit le Directeur du CRG + missions d'appui

La grille en 2000

En 2000, la situation a profondément changé. Le Comité de pilotage ne se réunit que deux fois par an pour fixer les grandes orientations (programme d'activités et budget prévisionnel, approbation des comptes après audit). Il comprend, outre les Ministères, certains cadres de Direction du CRG et le représentant du syndicat¹¹, les deux bailleurs de fonds y sont peu présents ou à titre d'observateurs. Mais ils sont, surtout l'AFD, très impliqués dans l'exécution du budget (clause d'origine, nécessité d'avis de non-objection même pour des dépenses minimales comme les missions d'appui ou les études), dans la réflexion institutionnelle (avec ici un rôle positif) et surtout sur la possibilité et les modalités d'une dernière convention de financement pour consolider la nouvelle institution.

Pour l'essentiel, les choix stratégiques sont pris par l'équipe de direction restreinte (le Directeur, cinq à six cadres supérieurs du siège) ou élargie aux neuf Délégués régionaux. Un des temps forts est le séminaire annuel où sont discutés les plans régionaux de développement (planification glissante sur trois ans) dans lesquels sont fixées les prévisions en termes de nouvelles caisses, nombre d'associés, encours d'épargne et de crédit, nouveaux produits, résultats financiers...). Ces plans régionaux sont précédés par des discussions au niveau de chaque caisse et, certaines années, des assemblées régionales avec les représentants de toutes les caisses locales. Le processus d'institutionnalisation a également fait l'objet de nombreuses discussions et d'une convention nationale (en mars 2000) réunissant 300 personnes (représentants des caisses, salariés et partenaires extérieurs). Le syndicat est très présent dans les discussions sur les salaires et les différents aspects des conditions de travail.

Au niveau local, élus et agents de crédit ont la possibilité d'adapter les produits financiers (notamment au niveau du calendrier) et de proposer de nouveaux protocoles (par exemple embouche ovine, huile rouge...) qui, après discussions, sont en général confirmés par la Direction. L'octroi est fait par les élus, après vérification des règles par les salariés. Les taux d'intérêt (sur le crédit et l'épargne) sont fixés par la direction pour l'ensemble du réseau national. Pour les caisses excédentaires, après provisions et contributions aux charges globales du réseau, la règle de l'affectation des résultats est la suivante : 60% en réserves, 20% aux investissements communautaires de la zone (école, mosquée...), 5% de prime à l'agent de crédit, 15% aux élus. Celle-ci peut être égalitaire entre les membres du conseil de gestion (une dizaine de personnes) ou, au contraire, très inégalitaire, selon la quantité et la qualité du travail¹². Ceci est décidé en AG.

Quelques indications sur la situation après novembre 2001

Après l'AG constitutive et l'invitation de la nouvelle direction (direction générale et élus) à Paris au siège de l'AFD, celle-ci change brusquement sa position à la mi-décembre et décide de surseoir au financement de la nouvelle structure en cours de discussion depuis de longs mois. Ceci obligera la nouvelle direction à prendre des mesures courageuses (augmentation des taux d'intérêt et des frais de dossiers, gel de certaines dépenses, etc.), à les expliquer dans les caisses locales et à se battre avec l'AFD pour qu'elle reconsidère sa position.

¹¹ A partir de début 2001, des représentants des caisses.

¹² Par exemple à Kamsar en 2000, 80% au Président du CG, 20 % pour 4 autres personnes actives et rien pour les 8 membres inactifs.

2 *Grille d'analyse : Comment s'exerce le pouvoir ?*

1. *Visions stratégiques et prévisions*

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

2. *L'information*

➤ **Nature de l'information :**

- Système comptable. Il est actuellement tenu manuellement au niveau des caisses¹³ (compta générale + livrets d'épargne + dossiers de crédit). La centralisation est faite au niveau du siège et l'informatisation est maîtrisée à ce niveau.
- Un système d'indicateurs mensuels et de courbes est mis en place. Les résultats sont affichés en principe au niveau de chaque caisse (associés, en cours d'épargne, de crédits, retards).
- Une série d'études régulières est menée : rapports de stages pour les futurs salariés en formation, études en moyenne tous les deux ans réalisées par des tandems étudiants français niveau DESS et étudiants guinéens portant sur l'impact, les démissionnaires, certains aspects spécifiques comme les contrats villageois.
- Une étude socio-anthropologique dans quatre caisses a été réalisée par un anthropologue guinéen confirmé et ses assistants durant un an (juin 1999/juin 2000) avec séminaire de restitution.
- Des missions d'appui régulières, des études de factibilité de chaque phase sont réalisées par l'IRAM ou des consultants extérieurs. Elles font l'objet de rapports et de nombreuses discussions.

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

➤ **Fiabilité de l'information**

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

¹³ Une réflexion sur l'informatisation des grosses caisses, là où il y a électricité, est en cours.

plus performants. Il est considéré comme efficace (détection d'erreurs et de détournements) même si les détournements avec complicité peuvent durer plusieurs mois avant d'être détectés.

Les autres études (impact, démissionnaires, etc.) sont de bonne qualité, même si les échantillons sont parfois trop restreints. Un rating a été réalisé récemment par PlanetFinance.

➤ **Opérationnalité**

L'essentiel des informations est lié à la comptabilité et aux données courantes (notamment les encours, le retard, le suivi des dépenses). Les études permettent d'approfondir certains points (les causes des démissions, le fonctionnement des groupes solidaires ou des contrats villageois, le niveau d'information et les opinions des membres et des personnalités extérieures, la gestion en commun), ou de mieux comprendre l'utilisation du crédit et sa rentabilité. Les études ont donc une traduction directe sur les produits financiers, le choix des emprunteurs, l'organisation de la caisse...

➤ **Accessibilité de l'information**

Les informations de base (notamment les retards) même si elles ne sont pas encore vérifiées par le siège, sont disponibles au jour le jour et mensuellement par le ou les agents de crédit et peuvent déclencher rapidement une campagne de récupération avec les élus. Compte-tenu des distances¹⁴, il existe un certain délai (2 à 3 mois) avant d'avoir des indicateurs synthétiques vérifiés et disponibles. Les comptes annuels sont disponibles vers fin mai et audités vers juin-juillet.

➤ **Diffusion de l'information**

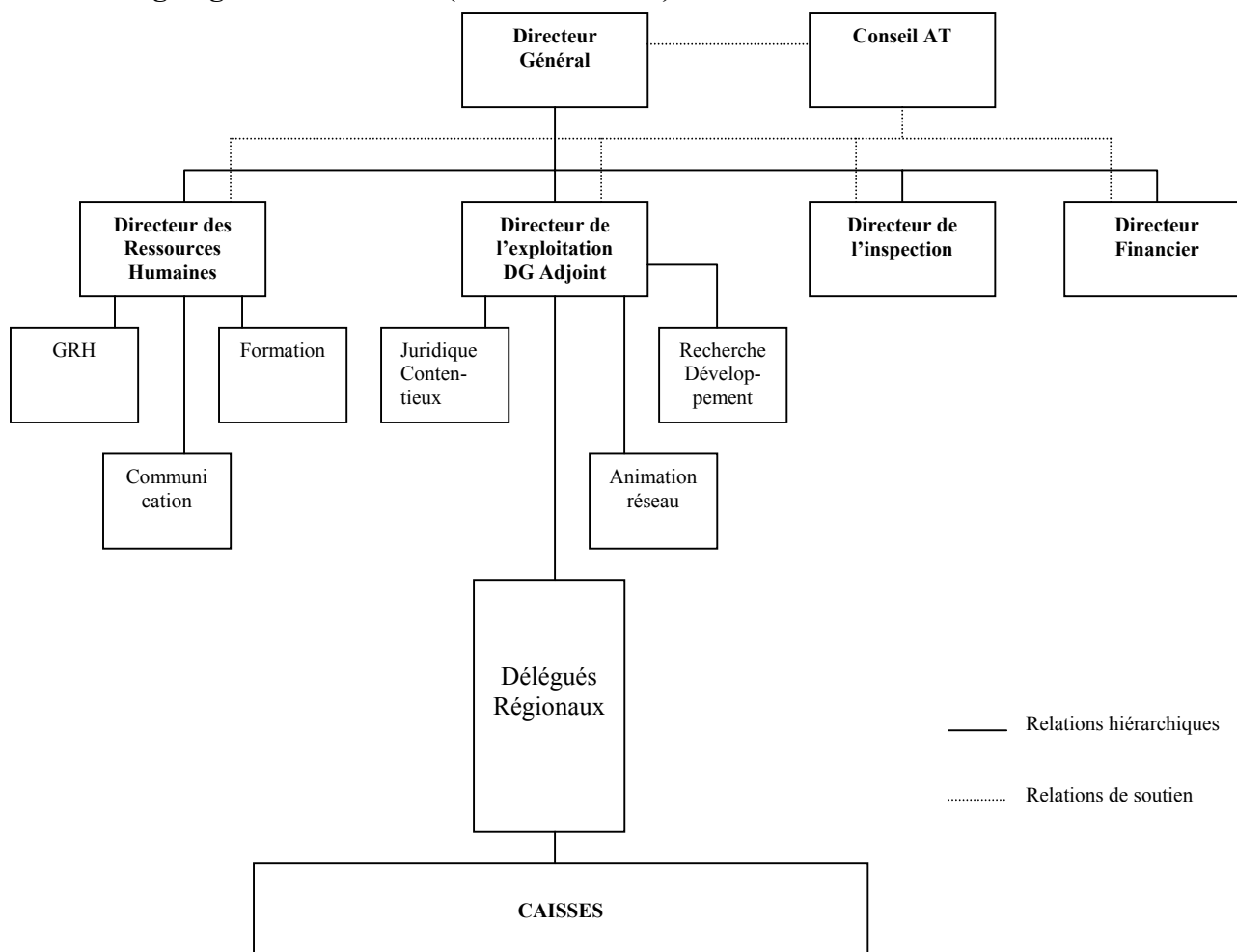
Les différentes données (indicateurs) sont disponibles dans les caisses (affichage). Les résultats comptables sont discutés avec les agents de crédit et les élus et sont présentés par le Comité de gestion en Assemblée Générale. La discussion annuelle des plans stratégiques permet des comparaisons régulières entre caisses et entre délégations régionales, avec mise en lumière des causes des évolutions. Les résultats, prévisionnels et réalisés, sont présentés au comité de pilotage et au syndicat et maintenant au conseil d'administration. Il y a donc souci constant de transparence.

➤ **Compréhension de l'information**

Elle peut-être considérée comme bonne pour les élus et relativement faibles pour les simples associés. Un point noir correspond à la maîtrise des simulations financières, qui est très peu présente chez les cadres guinéens et reste dans les mains de l'opérateur ou des consultants extérieurs.

¹⁴ Par exemple 1000 km entre Conakry et Nzerekore.

Organigramme du CRG (source Novactis)



3. La prise de décision

Dans un réseau national, avec de longues distances et des systèmes de transport/communications¹⁵ de mauvaise qualité, la décentralisation/ déconcentration est indispensable. La caisse est le niveau de base du réseau avec les opérations d'épargne, d'octroi-récupération, d'adaptation des produits financiers, de gestion quotidienne des moyens, d'information des élus et des membres, d'affectation des résultats. Mais les grandes décisions stratégiques sont prises une à deux fois par an au niveau du siège. Un rôle très important est dévolu aux délégués régionaux. Ils font partie du siège tout en résidant sur le terrain. Ils servent d'interface entre le siège et les caisses locales, pour faire remonter dysfonctionnements et suggestions du terrain. Des missions régulières du Siège (Réseau, formation, inspection) contribuent régulièrement au flux d'information/concertation dans les deux sens.

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

¹⁵ Chaque délégation régionale et les caisses éloignées sont reliées au siège par des radios.

A tout niveau, il y a réaction rapide en cas de dysfonctionnements importants : campagne de récupération au niveau de la caisse, plainte à la justice et mise en prison en cas de détournement caractérisé, rapatriement des agents et des fonds s'il existe des troubles politiques frontaliers... Mais la plupart des décisions importantes portant sur les nouveaux produits financiers, les nouvelles caisses, l'acceptation des fonctionnaires parmi les associés, la modification des taux d'intérêts, la règle de facturation interne entre caisse locale et siège, la répartition des résultats, les grille des salaires ou encore les primes font l'objet de concertations préalables, éclairées par les résultats des simulations financières. Cette large concertation et l'impression, assez générale, qu'il est possible d'être écouté et de faire des suggestions ont contribué fortement à la décrispation du climat social depuis septembre 1998, même si les négociations avec le syndicat restent toujours assez rudes.

Une gestion relativement autoritaire par l'ancien directeur avait conduit, surtout en 1997, à une crise assez grave (grève de mai 1997), au refus de toute innovation et à un fort mécontentement des cadres et des élus, conduisant à des impayés et à une stagnation des activités.

4. La mise en oeuvre

➤ **La formation**

Les agents de crédit ont été recrutés à partir d'un premier noyau¹⁶ puis par vagues successives en fonction de l'extension. Le niveau est celui de sortant de l'université, quelle que soit la spécialisation. Le recrutement se fait par tests écrits, entretiens oraux et stage de terrain (six mois avant la titularisation). Au cours de ces dernières années, l'extension s'est faite par augmentation de la productivité (il y a eu, en moyenne, un agent par caisse contre 3 au départ). Les meilleurs agents ont été promus délégués régionaux ou dans les différentes fonctions du Siège. A quelques exceptions (comptabilité, informatique), tous les agents du siège ont commencé comme agent de crédit dans les caisses. Un effort important de formation a été réalisé depuis le départ (formation initiale, suite de modules spécialisés, formation à l'extérieur du type SYDEC, voyages d'étude, séminaires, cycles **ITB**...). Au cours de ces dernières années, la mise au point d'un module «gestion en commun», suivi conjointement par certains élus et certains cadres, a joué un rôle psychologique important, de même que deux voyages d'étude au Mali, également conjoints.

➤ **Mobilisation des compétences dans l'exécution**

Les orientations étant définies après concertation, l'exécution repose d'abord sur une claire répartition des rôles (nouvel organigramme au siège avec lettre de mission pour chaque responsable de département ou de service, définition des rôles du délégué régional et de l'agent de crédit et des élus au niveau de chaque caisse). Ensuite des réunions régulières font le point de l'exécution des tâches, des difficultés rencontrées et des programmations.

➤ **Incitations et motivations**

La grille des salaires et les primes font l'objet de négociations régulières avec le syndicat. Une partie de la rémunération est mobile et dépend à la fois de l'éloignement et de différents critères de résultats (notamment du taux de remboursement). Dans les caisses bénéficiaires, les agents ont une prime sur les bénéfices (5%) qui peut, dans certains cas, être de l'ordre d'un 13ème mois. De très nombreuses discussions ont été menées sur les modalités de prêt pour les agents (notamment pour les diverses étapes de construction d'un logement). Globalement, la

¹⁶ 8 agents + 2 suppléants recrutés parmi 1300 candidats fin 1988.

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

Globalement, avec l'engagement dans la durée au sein du CRG (pour certains plus de dix ans), avec la perspective de l'institutionnalisation et de participation à une entreprise privée guinéenne gérée par des Guinéens, on sent une volonté de réussir, de relever le défi mais aussi une certaine inquiétude. Il sera intéressant de suivre comment fonctionne, chez le même individu, la dualité entre le salarié qui recherche une augmentation des salaires et l'actionnaire qui vise la pérennité de l'institution. Mais le défi le plus important est celui de l'équilibre des pouvoirs entre élus et salariés, qui nécessite encore un grand effort de formation des élus et un ajustement des logiques. (Les élus¹⁷ ont pris au cours de ces dernières années un rôle accru dans la gestion de leur caisse mais ils sont encore mal préparés à la gestion d'un réseau national).

5. Le contrôle

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

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

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

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

Il y a donc conjonction d'un contrôle interne et d'un contrôle externe. Chacun a sa part de légitimité (celui qui apporte l'argent, celui qui apporte une réelle compétence, ceux qui se

¹⁷ Même s'ils ont un bon niveau de formation, en général supérieur au bac, et une bonne habitude des activités économiques (gros planteur, transporteurs...).

sont engagés dans la durée...). Est légitime aussi celui qui est juste, qui écoute ; qui est au-dessus des querelles ethniques et qui sait représenter, à l'intérieur et à l'extérieur, une volonté collective.

3. Conclusion : quelques enseignements à partir du CRG

Le cas du CRG rentre dans la problématique générale, très fréquente en Afrique (mais aussi ailleurs), du passage du projet à l'institution. Ceci nécessite un changement de gouvernance, puisque dans cette situation on assiste à un rôle accru des cadres nationaux (avec disparition ou place nouvelle de l'assistance technique), baisse de l'influence des bailleurs de fonds, rapports directs sans médiation avec l'Etat¹⁸ et les autres partenaires, prise en compte d'autres critères (par exemple, importance de l'équilibre ethnique) et d'autres modèles d'autorité (sans doute plus autoritaire et plus hiérarchique). On manque de recul pour apprécier ces changements récents (novembre 2001), mais on possède déjà certaines indications.

En réalité, ce moment clé doit être resitué dans une perspective plus globale de changement de gouvernance. Le CRG a connu, depuis sa création, quatre modes de gouvernance, qui correspondent à des phases différentes de la vie du CRG : une petite équipe soudée autour de son directeur lors de la phase de lancement/expérimentation ; une structure hiérarchique et peu à l'écoute de la base pendant la phase d'extension/diversification aboutissant à des blocages successifs ; une remobilisation autour d'un nouveau directeur expatrié instaurant une gestion en commun ; le passage à une direction guinéenne avec l'institutionnalisation.

En généralisant, on peut sans doute retenir qu'il n'y a pas un modèle de «bonne gouvernance» mais une diversité de modèles possibles selon la phase de l'organisation (expérimentation, extension, consolidation...), selon la taille (nombre de clients/membres, salariés, extension géographique...), l'activité économique, la localisation et le niveau scolaire des emprunteurs, le niveau des cadres et techniciens salariés et les caractéristiques de l'environnement (notamment la législation et le fonctionnement plus ou moins effectif de la justice).

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 ». Celle-ci est différente du mutualisme (où, en principe, le pouvoir est aux membres mais, en réalité, souvent aux techniciens) ou de la cogestion (où toutes les décisions sont prises en commun).

Dans la gestion en commun, certaines fonctions sont attribuées à certains 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).
- Au niveau du capital et du conseil d'administration, avec l'instauration de trois collègues dont aucun ne peut être prépondérant et la solution retenue d'une participation minoritaire de l'Etat (15 %), avec l'idée qu'il est préférable de l'avoir dedans que dehors.

¹⁸ négociation des formes de corruption ordinaire, « d'arrangement » avec la justice, l'inspection du travail...

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

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

Les modes d'organisation et de décision sont souvent des réactions à des phénomènes mal maîtrisés (par exemple, la croissance) ou à des situations de blocages ou de crises (montée des impayés, grève des salariés...). Pour une analyse comparative, il faut prendre en compte « les effets structurants de l'historicité propre de chaque institution, que souligne notamment le néo-institutionnalisme historique avec la notion de *path dependency*²⁰ ». Ou, dit autrement, il faut tenir compte des « effets de trajectoire », ou du fait que les choix initiaux orientent les possibilités futures en raison, notamment, des coût d'apprentissage et des incertitudes liées au changement. Le passage successif du CRG du système « Grameen Bank » au mutualisme puis à la « gestion en commun » illustre bien ces difficultés.

Au-delà de la diversité des solutions, on peut cependant revenir à l'interrogation initiale sur les « bonnes pratiques ». Il y a certes plusieurs modèles de gouvernance mais tous doivent respecter un certain nombre de principes de base :

- Clarté des objectifs (pour le CRG, services financiers adaptés à un certain type de public ou de clientèle) ;
- Claire répartition des responsabilités ;
- Qualité du système d'information et de gestion (notamment comptabilité efficiente, indicateurs, suivi-évaluation...) ;
- Qualité du contrôle (inspection, audit...) ;
- Systèmes d'incitations positives (promotions, primes...) et négatives (suppression des primes, avertissements, licenciements en cas de détournement).

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

¹⁹ qui avait cependant fait l'objet déjà d'une loi promulguée.

²⁰ Dominique Darbon. *Uniformisation et globalité : les nouvelles ambiguïtés des administrations africaines*, dans *Afrique contemporaine* n° 199, juillet-septembre 2001.

Au CRG, le module « formation en commun » des agents et des élus, les voyages d'étude en commun ont été des éléments importants de la gestion en commun²¹.

La qualité de la gouvernance peut s'observer particulièrement ou être révélée à partir de trois grandes situations :

- La gestion de la croissance. Elle est assez maîtrisée au CRG, avec une diversification et une extension progressive, sur une dizaine d'années, dans un « trend » régulier au niveau national de l'ordre de 20 %²².
- La gestion des crises internes. Celles-ci se manifestent souvent par une montée des impayés et parfois des détournements, l'importance des démissions des emprunteurs, le départ de certains cadres, la grève des salariés... Au CRG, ceci caractérise la crise de 1997/1998 qui sera résolue par un changement de directeur et de style de gouvernance.
- La réaction aux perturbations de l'environnement. Par exemple, les promesses électorales de la présidentielle de 1993 touchent surtout les caisses fragiles ; les troubles politiques frontaliers avec le Libéria et la Sierra Leone entraînent une décision rapide de la direction du CRG de fermeture temporaire de certaines caisses et du rapatriement des agents et des fonds vers des zones plus sûres.

En définitive, la gouvernance ou l'art de gouverner est donc complexe parce qu'il doit combiner :

- La gestion des rapports entre les différents acteurs économiques et sociaux concernés. Ceci passe par la construction des compromis d'intérêts, de normes communes, de répartition des pouvoirs dans une version mutualiste ou dans une entreprise plus classique de fourniture de services financiers par l'établissement de rapports contractuels clairs avec des sanctions appliquées si ceux-ci ne sont pas respectés (non-renouvellement du crédit, saisie de garanties, éventuellement emprisonnement, licenciement des agents...).
- La maîtrise d'un certain nombre de techniques et de procédures (efficacité de la comptabilité et du système d'information, système de contrôle, mesures incitatives...).
- La capacité à s'adapter à son environnement et à ses modifications (la routine, c'est à dire l'inadaptation à un changement d'environnement peut être une cause importante de difficultés des IMF).

En conclusion, la métaphore maritime (gouvernance/gouvernail) a toujours son actualité. Il faut savoir fixer le cap et s'y tenir mais en tenant compte du type de navire et de la qualité de son équipage et en s'adaptant aux fluctuations de l'état de la mer.

²¹ Une formation purement technique, en cascade, séparant bien les cadres, les agents et les élus, correspond mieux à une gouvernance hiérarchique et autoritaire.

²² Avec cependant des crises dans la plupart des caisses lorsque l'euphorie des croissances fortes est suivie par le blocage des crédits et les chutes rapides des encours.