

Une responsabilité d'opérateur

De l'expérimentation à l'actionnariat dans une institution locale : regards sur dix années de travail en microfinance au Cambodge

Trop souvent, les opérateurs de développement présentent leur action comme une succession logique et cohérente. Pourtant, dans la pratique, on travaille le plus souvent sur des thèmes complexes, dans des contextes incertains. On fait des choix pas toujours maîtrisés, on apprend en marchant. On engage les populations, les équipes nationales, les bailleurs aussi, dans des aventures. Comment dès lors assumer ses responsabilités par rapport à ces acteurs ? Relisant le processus qui, en dix ans d'intervention au Cambodge, a abouti à faire d'EMT la première institution cambodgienne de microfinance en termes de clientèle, les auteurs s'interrogent sur les étapes, les choix, les incertitudes, qui ont structuré cette aventure partagée avec l'équipe cambodgienne.

Christophe Le Picard Ducroux
Pierre Daubert
Pôle Microfinance
Février 2002

Les documents de travail de la direction scientifique sont disponibles
en les téléchargeant sur www.gret.org/ressources en ligne

Sommaire

SYNTHÈSE.....	3
I. EXPÉRIMENTER (1991 – 1995).....	7
1. Les choix initiaux.....	7
1.1 Le choix d'une démarche expérimentale	7
1.2 Les choix méthodologiques	7
1.3 Le choix du taux d'intérêt.....	8
1.4 Le choix de l'autonomie du projet crédit.....	9
2. L'expérimentation	10
2.1 Un nouveau modèle	13
2.2 Avons-nous validé l'échec de la première expérimentation ?	14
3. Le Gret dans l'environnement de la microfinance	15
3.1 Le rôle moteur et formateur	15
3.2 Un manque de communication	16
II. AUTONOMISER (1995-1999)	16
1. L'autonomie financière.....	17
1.1 La croissance.....	17
1.2 La mise en place d'outils spécifiques.....	17
2. L'autonomisation des ressources humaines.....	18
2.1 Un rendez-vous manqué	18
2.2 Une nouvelle génération de cadres.....	19
2.3 Le magasin reste ouvert pendant les travaux.....	19
2.4 Entre une assistance technique en place et l'autonomie des cadres.....	20
3. Le montage juridique	20
3.1 Au niveau du projet Gret	20
3.2 L'action du Gret sur l'environnement institutionnel.....	21
4. L'incompétence du Gret	22
III. GOUVERNER (2000 ET AU-DELÀ)	23
1. Le Gret actionnaire	24
1.1 Le débat au sein du Gret.....	24
1.2 Aucune solution alternative à l'investissement de partenaires externes.....	25
2. Les questions en suspens	26
2.1 Un opérateur est-il à sa place en tant qu'actionnaire ?	26
2.2 La place des salariés.....	26

3.	Les vraies fausses questions.....	27
3.1	Le profit et les dividendes.....	27
3.2	Le conflit d'intérêt assistance technique / actionnaire	27
4.	Les nouveaux défis à relever.....	28
4.1	Le Gret à nouveau confronté à l'apprentissage.....	28
4.2	Réduire progressivement notre position dominante dans le tour de table	28
IV.	CONCLUSION.....	28

Synthèse

En intervenant dans des pays étrangers, sur des thèmes complexes, dans des environnements souvent incertains, les opérateurs de développement s'engagent souvent dans des dynamiques qu'ils ne maîtrisent qu'en partie, où ils avancent un peu en aveugle. Pourtant, par les espoirs qu'il suscite, par les gens qu'il mobilise, l'opérateur engage, bien au-delà de lui même, les populations qui lui font confiance ou attendent des résultats de son action, ses collègues nationaux, les responsables nationaux qui le soutiennent, les bailleurs de fonds qui le financent.

Dès lors, la responsabilité de l'opérateur va bien au-delà de la responsabilité financière qu'il a vis-à-vis du bailleur (et au-delà, des citoyens dont les impôts ou les dons le financent). Elle l'engage vis-à-vis de l'ensemble des autres acteurs qu'il mobilise. Mais qu'est-ce qu'assumer ses responsabilités ?

Centrés sur les procédures d'octroi et de dépense de moyens financiers, les mécanismes de la coopération internationale ne favorisent pas la sanction par l'efficacité. Ils privilégient souvent les logiques internes au système d'aide, l'adéquation aux discours à la mode, plus que la pertinence vis-à-vis des contextes locaux. Les méthodologies clés en main restent privilégiées, la prise de recul, la capitalisation, demeurent les parents pauvres¹. Les bénéficiaires, les acteurs locaux n'ont, sauf exception, leur mot à dire que lors d'évaluations.

Faute que les approches en termes de processus soient la norme en matière d'intervention, faute de mécanismes institutionnalisés de « redevabilité », c'est au sein même de l'opérateur, dans sa façon de mener les opérations, de les faire évoluer, de se remettre en cause, que se situe l'essentiel de la responsabilité.

C'est cet axe de la responsabilité d'opérateur que les auteurs de ce texte ont choisi, pour relire l'histoire de l'intervention du Gret en microfinance au Cambodge, et de la construction d'EMT, Ennatien Moulethan Tchonnebat, aujourd'hui première institution de microfinance au Cambodge en termes de clientèle, et deuxième par la taille du bilan. Aux différentes étapes de cette histoire, ils s'interrogent sur les choix qui ont été faits, leur pertinence, leurs conséquences, sur les intuitions qui se sont révélées validées, sur les occasions ratées, sur les prises de conscience trop tardives.

En fait, nous disent-ils, de l'expérimentation à la création de l'institution et à l'accompagnement de son autonomisation, c'est au Cambodge, à travers ce processus, que nous nous sommes construits notre référentiel. « Notre responsabilité par rapport aux populations et aux équipes cambodgiennes du projet était d'autant plus forte qu'il n'existait guère de références en matière de microfinance au Cambodge à cette époque, et que le Gret lui-même

¹ Sur ce point, cf. Naudet J.D., 1999, *Trouver des problèmes aux solutions*, OCDE. Et Lavigne Delville Ph., 2000, « Impasses cognitives et expertise en sciences sociales : réflexions à propos du développement rural en Afrique », in J.P.Jacob dir. *Sciences sociales et coopération en Afrique : les rendez-vous manqués*, Nouveaux cahiers de l'IUED, 10, PUF/IUED, pp. 69-99 (disponible en Document de Travail n° 9, Gret).

découvrait la microfinance, et n'avait jamais mené d'opération d'autonomisation de cette envergure. Ne pouvant nous appuyer sur des références méthodologiques pour assurer la conduite du projet, nous les avons de fait construites par la pratique, avec plus ou moins de rigueur ou d'anticipation, selon les moments, autour de quelques convictions fortes qui, nous semble-t-il, se sont révélées validées à l'expérience. Il nous a fallu réorienter le programme en cours de route, clarifier ses objectifs, assumer des choix méthodologiques considérés parfois comme insuffisamment objectivés, faire des compromis ».

Il a fallu aussi accepter de changer de modèle d'intervention quand la logique d'inspiration mutualiste a montré ses limites, accepter de changer de métier, plusieurs fois, pour accompagner la structure dans son développement et permettre la prise de responsabilités de l'équipe cambodgienne, accepter de se laisser entraîner sur des sentiers que l'on n'aurait pas imaginés au départ : débattre du cadre législatif, devenir actionnaire de l'institution EMT, quand il s'est avéré que c'était une étape dans un processus d'autonomisation. Et à chaque fois il a fallu trouver ou développer les compétences nécessaires.

« Si nos buts implicites étaient clairs, la construction d'une institution de microfinance, nous ne savions pas comment y arriver. Nos objectifs de départ étaient relativement ambigus, entre l'expérimentation immédiate et l'ambition à long terme de construire une institution (...). Nous avons clarifié les objectifs dans l'action, en avançant. Nous avons ainsi piloté un peu à vue, les questions qui sont apparues à un moment structurant la phase suivante, sans vraiment avoir de stratégie à moyen terme sur les différentes étapes à franchir et la façon de les aborder. Ce qui explique un certain retard, parfois, dans la prise en compte de certains enjeux, comme ceux de la construction de ressources humaines. Aujourd'hui, il y a un certain nombre de choses que nous ferions différemment. (...) Ce processus a été très exigeant, pour les cadres cambodgiens d'EMT, qui nous suivaient et nous faisaient confiance, et ont dû apprendre et évoluer en même temps que nous. De même pour l'assistance technique, qui a dû apprendre en même temps qu'elle faisait, sans toujours de filet ».

Pourtant, au-delà des prétendues méthodologies clés en main, n'est-ce pas toujours cela la vie d'une intervention de développement ? L'enjeu n'est-il pas de le reconnaître et de se donner les moyens de le piloter au mieux, avec une exigence de qualité de l'offre de service, une démarche évolutive, renforcée par une meilleure anticipation des enjeux et une capacité réflexive ?

Sans que cela épuise la question essentielle de la redevabilité, n'est-ce pas là une des façons pour les opérateurs d'assumer leurs responsabilités ?

Ph. Lavigne Delville
Directeur scientifique

Le Gret mène depuis dix ans au Cambodge un projet de microfinance qui a donné formellement naissance en 2000 à une société de capitaux, EMT Ltd². Au 30 juin 2001, cette institution de microfinance (IMF) cambodgienne emploie 202 personnes et sert 73 000 clients, exclusivement ruraux, avec de très petits crédits. EMT est la première IMF au Cambodge en termes de clientèle, et la deuxième de par la taille du bilan.

Au moment où naît officiellement EMT en tant qu'institution financière, il nous a semblé opportun de relire son histoire et de mettre en perspective les moments forts de sa construction.

Quel angle de vue pour une telle relecture ? Nous avons choisi de nous interroger sur les choix, explicites ou implicites, que nous (les différentes personnes du Gret qui en ont été partie prenante) avons fait aux différentes étapes, sur les conditions dans lesquelles ils ont été faits, avec plus ou moins de rigueur, une conscience plus ou moins claire de leurs enjeux et de leurs conséquences. Ce document retrace les grandes étapes de ces dix ans d'histoire, depuis les premières expérimentations, jusqu'à la prise de participation au capital d'EMT. Nous avons voulu analyser comment le Gret a mené son action et comment il a exercé ses responsabilités d'opérateur pendant ce temps.

Qu'entendons-nous par « responsabilité » ? En intervenant comme opérateur direct, de surcroît sur un projet que nous avons conçu, nous assumons de nombreuses responsabilités : le choix de l'action, la définition des objectifs, les choix méthodologiques, le recrutement et la formation d'une équipe qui n'a pas revendiqué au départ une responsabilité d'action autonome, la conduite quotidienne du projet, le transfert de la direction, etc. Autrement dit, nous assumons toutes les responsabilités cruciales pour la réussite ou l'échec du projet.

Mais la responsabilité de l'opérateur ne se limite pas aux obligations de moyens, parfois de résultats, inhérentes aux contrats qui nous permettent d'agir. Nous sommes engagés par rapport aux ruraux auxquels nous voulons offrir un service durable et de qualité ; par rapport aux équipes cambodgiennes que nous entraînons dans l'aventure. Notre responsabilité à leur égard était d'autant plus forte qu'il n'existait guère de références en matière de microfinance au Cambodge à cette époque, et que le Gret lui-même découvrait la microfinance, et n'avait jamais mené d'opération d'autonomisation de cette envergure.

Ne pouvant nous appuyer sur des références méthodologiques pour assurer la conduite du projet, nous les avons de fait construites par la pratique, avec plus ou moins de rigueur ou d'anticipation, selon les moments, autour de quelques convictions fortes qui, nous semble-t-il, se sont révélées validées à l'expérience. Il nous a fallu réorienter le programme en cours de route, clarifier ses objectifs, assumer des choix méthodologiques considérés parfois comme insuffisamment objectivés, faire des compromis. C'est cette expérience qui est relatée ici, en trois séquences : expérimenter, autonomiser, gouverner.

² Ennattien Moulethan Tchonnebat signifie crédit local rural en khmer.

Ce document a été corédigé par :

Christophe Le Picard Ducroux, assistant technique auprès d'EMT pendant cinq ans, de 1995 à 2000, où il fut notamment maître d'œuvre du chantier de transformation. Ce travail a été réalisé dans le cadre d'une capitalisation faisant suite à la fin de sa mission au Cambodge,

et

Pierre Daubert, coresponsable du projet au Cambodge à ses débuts, et actuellement président de EMT. Sa contribution à ce document a porté principalement sur la période antérieure à 1995.

I. EXPERIMENTER (1991 – 1995)

Le Gret était déjà présent au Cambodge depuis trois ans lorsque la faisabilité d'un projet de crédit rural fut confiée à Dominique Gentil, de l'Iram, qui avait développé une expertise depuis quelques années sur ce secteur. Le Gret, de son côté, ne possédait pas cette expertise en interne. Nous avions au Cambodge une équipe de trois personnes qui avait commencé à travailler sur le sujet, essentiellement à partir du projet d'appui aux producteurs de sucre de palme, et pour qui le financement apparaissait comme une contrainte très forte. Une petite expérience de crédit en nature était même en cours, et une étude des pratiques de crédit informel venait d'être réalisée. L'équipe sur place était prête pour s'investir sur le sujet.

Notre convention de partenariat avec le ministère de l'Agriculture (Minagri) a facilité la mise en place de la mission.

1. Les choix initiaux

1.1 Le choix d'une démarche expérimentale

La mission Gentil avait débouché sur une formulation d'un projet « expérimental ». Nous devions avant tout tester les concepts techniques que nous propositions, dans un contexte cambodgien où la microfinance était balbutiante. Par ailleurs c'était la première expérience de crédit pour le Gret, nous manquions nous-mêmes totalement de références dans le secteur. Une démarche de recherche-action était à tous points de vue justifiée.

Mais ce concept d'expérimentation était aussi très utile tactiquement. Les Cambodgiens étaient circonspects sur certains points. Par exemple il leur était difficile d'accepter des taux d'intérêt de 5 % par mois, quand les prêts étaient destinés aux plus pauvres. Si nous leur avions d'emblée proposé un projet de grande ampleur destiné à devenir une institution, ils auraient très probablement posé des conditions. Le concept d'une expérimentation nous était plus favorable. Ainsi les autorités ne s'engageaient que sur un projet pilote, à l'ampleur limitée³.

1.2 Les choix méthodologiques

L'objectif du projet était d'apporter en milieu rural un service financier qui soit à la fois accessible aux pauvres, viable économiquement et pérenne. « L'objectif recherché est la création d'un système de crédit géré localement par les emprunteurs et capable de continuer de fonctionner de façon permanente » écrivait Dominique Gentil en mai 1991. Deux autres objectifs sous-tendaient cette action au démarrage : faire des paysans les acteurs de leur développement en les impliquant dans la gestion des caisses, et faire du projet un support d'animation. Le Gret avait en effet été désigné par le Minagri comme secrétaire technique d'un groupe de travail sur le crédit rural.

³ Nous avons réutilisé ce concept d'expérimentation quelques années plus tard en Birmanie (1995), alors que nous avions cette fois une meilleure maîtrise technique de la microfinance. Il fallait là encore faire profil bas, de façon à faire accepter notre intervention, et plus précisément les modalités de celle-ci.

Les recommandations de Dominique Gentil combinaient les préceptes de l'époque, les acquis de l'Iram à partir de son expérience en Afrique, et des éléments issus des rares expériences en cours dans le pays, de l'Unicef et Word Vision. Schématiquement le modèle de crédit fut défini sous une double influence : celle du modèle Grameen Bank d'une part, dont le succès voisin était dans tous les esprits, et qui reposait sur la formation de groupes d'emprunteurs, dont le recours à la caution solidaire constituait déjà une valeur sûre et dont nous connaissons la capacité à toucher massivement les pauvres ; celle du mutualisme à l'africaine d'autre part, reposant sur l'autogestion du système par les emprunteurs-sociétaires, qui fournissaient l'essentiel des références françaises en microfinance.

Les hypothèses de départ qui ont donné corps au système expérimenté traduisaient bien cette mixité de références : la gestion par les intéressés eux-mêmes, la propriété des fonds au niveau décentralisé (la caisse villageoise), la caution solidaire, de très petits crédits.

✍ Encadré n°1 : l'expérimentation initiale

L'expérimentation reposait sur la création de caisses villageoises de crédit, administrées par un comité de gestion élu au sein du village. Un caissier était responsable de la gestion courante de la caisse. La caisse villageoise était dotée d'un capital de départ, donné au village par le projet, ce dernier le recevant de ses bailleurs de fonds. A partir de ce capital le comité de gestion villageois délivrait le crédit aux membres. Le capital était destiné à croître au fur et à mesure de la capitalisation des intérêts perçus de la part des emprunteurs. Les crédits étaient libres, mais destinés à des activités productives. La garantie était constituée de la caution solidaire des membres de la caisse. Par groupe de cinq personnes, les emprunteurs s'engageaient mutuellement à rembourser la caisse en cas de défaillance de l'un d'entre eux. Les intérêts servaient à la couverture des frais de fonctionnement et le solde était capitalisé. Ce montant ne suffisant pas à satisfaire la demande croissante en crédit, la dotation en capital de la part du projet fut par la suite réabondée pour chaque caisse.

En cas de non-remboursement, les membres du groupe devaient rembourser à la place de l'emprunteur défaillant. Dans le cas contraire, la caisse suspendait ses prêts au groupe, et de surcroît, en cas de blocage persistant, c'était l'ensemble des membres qui étaient bloqués dans l'accès à un nouvel emprunt. Ce système était d'autant plus efficace que les crédits étaient accordés par cycles : tous les membres pouvaient emprunter à partir d'une date de début de cycle et devaient impérativement avoir remboursé leur prêt à la date de clôture du cycle.

Un agent de crédit était chargé par le projet d'assister le comité de gestion et le caissier de chaque village dans l'animation de la caisse et sa gestion quotidienne. Une contribution égale à 1 % de l'encours mensuel de crédit était versée au projet afin de prendre en charge le coût de cette assistance technique.

1.3 Le choix du taux d'intérêt

La question du taux d'intérêt fut largement débattue avec les autorités cambodgiennes.

Les taux d'intérêt devaient couvrir les charges d'exploitation du système dans son ensemble, mais aussi garantir le portefeuille d'une forte érosion monétaire, ce qui se traduisait par des

taux d'intérêt réels positifs. Parler d'un taux de 5 % par mois, dans le contexte du Cambodge de l'époque, avait de quoi effrayer les autorités. Certes elles reconnaissaient que l'inflation était élevée, mais elles ne mesuraient pas bien les exigences de pérennité du système, et par ailleurs tout cela revêtait une dimension politique évidente. Il n'était pas encore question à l'époque de couvrir les charges financières du système, c'est-à-dire le coût du capital prêté, celui-ci étant subventionné.

Nous avons dû convaincre le Minagri et l'Unicef, nos principaux partenaires financiers, que les paysans étaient prêts à payer un intérêt élevé⁴, et que cela ne remettait pas en cause l'accès des pauvres au crédit. Le premier taux d'intérêt mensuel fut fixé à 5 %, ce qui permettait de couvrir l'inflation, guère plus, en 1991 et 1992. Le taux d'inflation n'était alors pas mesuré, ou du moins s'il l'était, aucune communication officielle n'était faite sur le sujet. Il était d'après nos mesures empiriques équivalent, voire même un peu supérieur à 5 % par mois. Par la suite le taux d'intérêt du crédit a été réduit à 4 %, lorsque l'inflation a baissé.

Le taux d'intérêt initial, validé par le Minagri au titre de l'expérimentation, s'est progressivement imposé. Les autres ONG se lançant dans la microfinance dans les années qui ont suivi se sont toutes alignées sur le taux du Gret. Si aujourd'hui la pérennité financière des IMF est techniquement possible au Cambodge, c'est en grande partie grâce à cette « jurisprudence » de 1991 sur les taux d'intérêt. Cela nous apparaît avec le recul comme l'un des principaux apports méthodologiques du Gret dans la microfinance au Cambodge.

1.4 Le choix de l'autonomie du projet crédit

A la fin des années 80, la microfinance était encore abordée par bien des opérateurs comme l'une des composantes de projets de développement intégrés. Les agents de développement étaient souvent plus généralistes que spécialisés en crédit, et fréquemment le volet crédit n'était pas conçu et géré de façon autonome. Il interagissait avec les autres composantes.

Beaucoup d'expériences internationales ont montré au fil du temps que cette approche conduisait à l'échec. C'est d'ailleurs une banalité que de dire cela aujourd'hui. Mais dans le contexte de l'époque, décider de gérer un programme de crédit indépendamment d'autres activités était un choix qui n'allait pas de soi. L'exemple du Prasac au Cambodge, projet intégré mis en place par l'Union européenne à partir de 1995, et dont la composante crédit a connu tous les déboires propres à ces projets intégrés, souligne que ce choix de spécialisation fait dès 1991 était clairvoyant, même si la démarche du Gret avait été plus intuitive que raisonnée.

La décision de spécialisation a aussi facilité, plus tard, l'institutionnalisation d'EMT. Le contrôle strict des opérations financières et la comptabilité séparée du budget du Gret au Cambodge a permis d'y voir clair, au moment de la transformation juridique, sur la situation patrimoniale d'EMT.

Dans cette même logique, nous avons aussi acquis la conviction que les objets de crédit devaient être totalement laissés à l'appréciation des emprunteurs, sans interférence de conseillers agricoles ou de vulgarisateurs⁵. C'était à l'époque une approche novatrice, qui n'a fait l'unanimité que plus tard dans la microfinance (nous parlons ici de crédits de faibles montants).

⁴ Les taux pratiqués par les usuriers étaient de 15 % à 30 % par mois.

⁵ Que nous aurions été bien en peine de trouver du reste...

En revanche le projet a pendant longtemps été lié au Minagri. Ce choix-là, qui en vérité n'en était pas un dans la mesure où le lien avec le Minagri était quasi obligé au départ, a longtemps brouillé l'image du projet. Le bureau du projet crédit était situé dans l'enceinte du Minagri. Il n'en est sorti qu'en 1997 !

Il faut, pour comprendre cette incongruité, se resituer dans le contexte de l'époque. Le feu vert expérimental avait été donné au Gret par le Minagri. A ce même moment, c'est aussi le Minagri qui avait confié au Gret le rôle de secrétaire technique d'un groupe informel sur le crédit rural, qui réunissait les opérateurs et les représentants des divers ministères. C'est donc le Minagri qui avait mis en selle le Gret sur le crédit, et la relation de proximité qui avait été créée était incontestablement un atout pour avoir les coudées franches au niveau opérationnel. Paradoxalement, exercer depuis le ministère nous protégeait, se situer en dehors nous aurait privé d'un soutien très important à l'époque.

En 1993 nous avons obtenu un financement prévoyant la rénovation d'un bâtiment au sein du Minagri, pour abriter le bureau du projet, avec son effectif grandissant. Ce n'est qu'en 1995 que ce bureau fut finalement rénové. A cette époque les choses basculaient déjà. De protecteur, le positionnement au ministère était devenu dangereux pour l'indépendance et la crédibilité du projet. A peine étions-nous installés que nous projetions de déménager. Cette idée s'est imposée au sein de l'équipe cambodgienne puis, en douceur, auprès du ministère. Il aura fallu deux ans avant de pouvoir la concrétiser. Des locaux ont été loués dans Phnom Penh, nous pouvions alors afficher définitivement l'autonomie d'EMT.

Avec le recul, on peut mesurer que trois choix étaient réellement essentiels pour la réussite à long terme⁶, les autres relevant d'ajustements dans le cadre normal de la conduite du projet. Pour des raisons diverses nous avons pu réunir ces conditions, ce n'est pas toujours le cas.

2. L'expérimentation

L'expérimentation représentait pour les animateurs du projet une première étape indispensable pour aller vers la construction d'une institution de crédit. Nous parlions à ce moment-là d'un « système de crédit ». A l'époque nous ne savions pas si nous déboucherions sur une institution privée, une coopérative, ou autre chose. Nous ne savions pas quel était le chemin vers ce « système », quelle forme il pourrait prendre, mais l'ambition était là très tôt. En 1992, soit un an à peine après le démarrage de l'expérimentation, Pierre Thevenot, alors représentant du Gret au Cambodge, avait affirmé lors du séminaire annuel que l'objectif était « *de mettre en place un système national* ».

Dans notre esprit l'expérimentation et l'extension formaient un *continuum*. Les conditions de passage de l'un à l'autre n'étaient pas explicitées. On concevait l'expérimentation comme le temps de recherche-action nécessaire au développement, et non pas comme un temps de validation de la faisabilité d'un système de crédit. Cela est bien traduit par le rythme de développement du projet dans ses premières années. Une quarantaine de caisses étaient créées après un an et demi, regroupant près de 3 000 emprunteurs. Nous devrions payer le prix de ce démarrage un peu trop rapide plus tard. Pourtant là encore, il faut replacer cela dans le contexte de l'époque. Nous devions dans le même temps résister aux pressions de notre bailleur, l'Unicef,

⁶ Le taux d'intérêt élevé, la spécialisation, la caution solidaire.

qui nous demandait de nous préparer à mettre en œuvre un projet de 500 caisses, dans le nouveau contexte créé par les accords de Paris et le retour des réfugiés.

Cette stratégie de croissance dans l'expérimentation était encouragée par les premiers résultats, qui étaient, comme souvent dans les débuts d'un programme de microfinance, excellents. Il y avait de la confiance et de l'enthousiasme au niveau de l'équipe du projet. Ce parti pris de la croissance traduisait bien le fait que l'expérimentation était un concept général, non formalisé et qui relevait en partie du prétexte. Nous avions conscience de son début, pas de sa fin, et nous n'avions pas prévu d'autres méthodes d'évaluation que le suivi-évaluation classique.

Dans la pratique l'amélioration du protocole de crédit et de la méthodologie d'animation étaient itératifs. On faisait des ajustements mineurs, par petites touches. Des réunions hebdomadaires permettaient de mettre sur la table ce qui n'allait pas et d'apporter les corrections méthodologiques ou techniques, qui étaient mises en œuvre dès la prochaine occasion. Chaque réunion villageoise de création de caisse par exemple devenait un support de formation et de test. Elle était préparée et suivie de réunions d'équipe pour analyser les ajustements méthodologiques nécessaires.

C'est lorsque les premières difficultés sont apparues, vers 1993-1994, que le débat sur l'expérimentation s'est véritablement ouvert. Nous assistions à une baisse des remboursements et des problèmes se faisaient jour dans la gestion villageoise des caisses (cf. encadré n° 2).

Dès lors ce qui apparaissait en 1991 comme un modèle novateur et audacieux dans le contexte d'alors est peu à peu remis en cause lorsque l'euphorie des premiers temps s'estompe, et à mesure que la réflexion, alimentée par la pratique, s'approfondit.

Dans son rapport de fin de mission de mars 1993, Pierre Daubert plaide en faveur de l'élargissement de l'expérimentation à un autre modèle, en faisant valoir deux arguments :

- ✍ le capital était donné aux caisses et non prêté, la reproductibilité du système à grande échelle était donc impossible, car il aurait alors fallu baser l'extension du système sur des dotations en capital;
- ✍ « Il existe probablement une voie alternative dans laquelle on rechercherait la participation plutôt que l'appropriation, et qui permettrait à une banque de s'impliquer ». Autrement dit la gestion par la caisse elle-même est-elle la seule option possible pour garantir le succès ?

Le rapport précise : « il faut regretter notamment que nous n'ayons pas expérimenté un système dans lequel l'argent ne reste pas dans le village et n'est pas géré par les bénéficiaires ou seulement partiellement. Il nous aurait fallu un 'témoin' pour pouvoir affirmer avec certitude que seule l'appropriation par les bénéficiaires garantit le succès. Il est possible que cela soit le cas, mais l'absence d'une expérience différente ne nous permet guère de l'affirmer ».

Le débat lancé en 1994⁷ se cristallisait sur une question de méthode : s'agissait-il de lancer un modèle de base, puis de le faire évoluer suivant les résultats de l'expérimentation, ou bien fallait-il tester des modèles différents, pour retenir *in fine* le plus satisfaisant ?

Même si elle a été débattue la question n'a jamais été tranchée. De fait on sentait bien que les questions de méthode n'étaient pas seules en jeu. En fait « l'ouverture de l'expérimentation » signifiait que l'on acceptait d'envisager autre chose qu'un système autogéré.

⁷ Les notes ont été compilées sous le titre « Dossier pour un débat ». Les contributeurs étaient Dominique Gentil, Didier Pillot, Pierre Daubert.

Lorsque les problèmes techniques sont devenus plus préoccupants et ont justifié le ralentissement de la croissance, la décision implicite était prise de développer un deuxième modèle, moins pour expérimenter que pour remplacer le premier qui pour les responsables du projet semblait en cause.

Lorsque Didier Reynaud et Rodolphe Pasquier Desvignes rédigent à leur tour leur rapport de fin de mission en janvier 1996, la tonalité du propos n'est plus à la proposition : « l'appropriation sociale par la dotation initiale de capital est une fiction, la décentralisation du pouvoir de gestion à un comité villageois vole en éclats en cas de crise ». Il poursuit : « Il semble donc que le programme a beaucoup plus intérêt à se concentrer sur son objectif véritable, la construction d'un système de crédit pérenne, proche de ses clients, décentralisé là où cela est possible, dans l'octroi de crédit et son recouvrement par exemple, structuré et centralisé là où il le faut, dans la gestion financière par exemple ».

- ✎ Encadré n°2 : synthèse de l'analyse des limites de l'expérimentation I (pour partie extraite du document « Quelle place pour l'organisation collective dans la société rurale cambodgienne ? Gret, mars 1996 »).

Notre choix méthodologique initial était celui de caisses autogérées. Nous faisons l'hypothèse que l'apprentissage de la gestion partagée du crédit serait porteur d'une dynamique collective. En fait si l'élection de comités de gestion villageois ne posait aucun problème, et si la gestion, à condition d'être appuyée par des agents de crédit extérieurs, se faisait assez bien, en revanche au moindre problème nécessitant une intervention de la part des élus, ceux-ci s'arrangeaient généralement pour ne pas agir, préférant clairement sacrifier la pérennité de la caisse de crédit pour préserver plutôt les équilibres sociaux dans le village.

Cette analyse, fondée sur la pratique opérationnelle, a été validée par les autres opérateurs de crédit et se retrouve dans d'autres expériences (la gestion des périmètres irrigués par exemple). Il n'existe pas d'organisations collectives endogènes au Cambodge. Les membres des organisations collectives (impulsées par des programmes externes) se refusent à contrôler les agissements des dirigeants qu'ils ont élus. Dans notre cas, lorsqu'un problème surgissait au niveau d'une caisse, bien que soupçonnant ou étant même pleinement conscients des détournements, fraudes et abus de pouvoir de certains responsables, les membres des caisses de crédit renonçaient en général à prendre des mesures et restaient en retrait. La faute des coupables semblait leur importer assez peu, tant que leur intérêt propre immédiat n'était pas menacé.

Constituer des groupes organisés apparaît une tâche bien rude dans ce système social, où le bouddhisme ne joue aucun rôle dans l'organisation en dehors des pagodes, où le rejet du collectivisme est exacerbé, où les élans de mutuelle assistance sont limités à la famille, et où les responsables se trouvent très souvent placés hors d'atteinte du contrôle social.

Faut-il voir en cela l'échec, ou l'utopie, de programmes de développement pressés d'apporter des solutions qui ne peuvent réalistement s'imposer qu'au long cours ? Faut-il y voir plus simplement le reflet de la réalité de la sociologie cambodgienne, encore fortement marquée par la relation « patron-client » ? Ou bien encore l'effet déstructurant des années de communisme sanglant ? On comprend – on imagine – qu'il y a un peu de tout cela, même s'il est bien difficile de faire la part de chaque élément.

2.1 Un nouveau modèle

« L'expé I » donnant des signes de faiblesses de plus en plus tangibles, une « expé II » sera élaborée et mise en œuvre progressivement.

Outre qu'il fonctionnait laborieusement, le dispositif dit expé 1 s'avérait coûteux : les élus et caissiers du système, censés opérer et assurer en partie bénévolement des tâches de gestion, étaient obligatoirement contrôlés par des agents de crédit. Le travail était fait deux fois, alors que le financement des agents de crédit n'était pas prévu par le système. Ce dernier n'était guère engagé sur la voie de l'équilibre financier.

Sur le plan financier précisément, les caisses ne pourraient dégager à la fois les moyens consacrés à leur capitalisation progressive et à la couverture des coûts liés à la supervision du sys-

tème par les agents de crédit, puis plus tard les inspecteurs et les cadres d'une future institution.

La part de l'intérêt collecté reversée à la structure centrale qui emploie les agents de crédit était trop faible, d'une part. D'autre part, la capitalisation au sein des caisses et la constitution de fonds propres pouvaient tout aussi bien s'envisager à une échelle régionale, voire nationale, progressivement et sans pénaliser la qualité des services rendus.

L'expé 2 fut lancée en parallèle au premier modèle. Nous avons opéré un virage à 180 degrés sur la propriété du capital. Pour le reste le nouveau système ne prenait pas totalement le contre-pied du système précédent. Nous testions une méthodologie plus centralisée dans la gestion des fonds, tout en restant décentralisée dans la décision d'octroi des prêts. Des associations informelles, et non plus des «caisses», se constituaient au niveau des villages, la différence étant que les caisses étaient censées gérer, tandis que les associations avaient des prérogatives plus limitées. Les villageois élaient seulement un comité de crédit, et non plus un comité de «gestion», qui assiste l'agent de crédit dans la gestion des prêts. Le caissier disparu, l'agent assurait désormais un lien entre la structure centrale, EMT et les clients. Il aidait à la création des associations, analysait avec le comité les demandes de prêts, effectuait les octrois et procédait au recouvrement, assisté du comité. Les associations devenaient des clients d'une structure centrale. Cette structure centrale possédait le capital et le prêtait aux villageois *via* les associations selon les mêmes modalités qu'auparavant, grâce à l'appui de comités de crédit élus.

Nous abandonnions donc les principes de l'autogestion tout en conservant ceux de la gestion participative. De fait les membres des associations maintenaient intacte la pression sociale sur les emprunteurs grâce aux comités de crédit.

Le succès de l'expérimentation fut immédiat et ne se démentira pas. Le taux de remboursement à 3 mois passa de 96 % à 100 %. Le travail de l'agent devenu plus efficace soulageait les élus de leurs obligations. La collecte de la totalité des intérêts et la gestion centralisée des fonds permettaient d'envisager la pérennité du système et son extension massive. C'est sur ce modèle que repose aujourd'hui la force d'EMT.

Le projet cessera la création de caisses de type I. Puis en 1997 les anciennes caisses de type I seront transformées en type II. Le passage du I au II ne posera pas de problème dans l'ensemble, et sera plus facile et plus rapide que prévu.

2.2 Avons-nous validé l'échec de la première expérimentation ?

En conclusion, était-ce le modèle qui n'était pas le bon, ou bien est-ce notre intervention qui n'a pas su promouvoir la gestion collective ? Aurions-nous dû insister, pousser plus loin l'expérimentation plutôt que de renoncer ? Nous ne le pensions évidemment pas, mais il est vrai que nous n'avons pas cherché à entourer notre réorientation d'une validation scientifique. On a pu nous opposer que nous n'avions pas engagé une véritable démarche de promotion de la gestion collective, nous avons plutôt offert aux villageois les conditions de s'en saisir, ce qui est différent.

Nous n'avons pas mobilisé de compétences sociologiques ou anthropologiques pour valider les observations que nous faisons sur le terrain. De fait le texte qui restitue le plus complète-

ment cette analyse⁸ a été rédigé par l'équipe du Gret au Cambodge, sans être confronté à l'analyse d'un expert en sociologie.

En 1996, l'idée d'une mission socioanthropologique censée nous éclairer sur les raisons du manque d'appropriation collective du modèle de caisses villageoises est évoquée. Elle n'aura finalement pas lieu, la personne pressentie ayant décliné l'offre, arguant qu'un bon sociologue est avant tout un bon connaisseur du milieu doublé d'un observateur objectif, et qu'en cela nous étions mieux placés que lui.

Le doute est donc resté et n'a jamais pu être totalement dissipé par nos explications.

Le débat sur la méthode expérimentale, qui était réel, n'en reflétait pas moins des divergences d'une autre nature, par ailleurs plus profondes. Pour les uns, les paysans devaient prendre en charge le système au point de le gérer eux-mêmes ; pour les autres, l'enjeu était avant tout de mettre en place un système de crédit fiable, peu importait que les emprunteurs le maîtrisent ou bien n'en soient que les clients, pourvu qu'il soit durable. Le titre du rapport final de Didier Reynaud résumait bien l'ambiguïté qui entourait les choix méthodologiques implicites : « forcer la structuration ou structurer nos forces ». Le choix qui fut fait avec le nouveau modèle fut là encore celui d'une certaine spécialisation : la microfinance, et non plus la microfinance par la structuration paysanne. A certains égards, elle est significative de l'évolution du positionnement de la microfinance au sein du Gret, depuis le développement rural vers une logique spécialisée et autonome.

3. Le Gret dans l'environnement de la microfinance

3.1 Le rôle moteur et formateur

Fin 1990 le Gret s'était vu confier par le Minagri le secrétariat technique du groupe de travail informel sur le crédit rural. Ainsi, dès le départ le Gret s'est positionné – ou s'est trouvé positionné – comme animateur du secteur. Le groupe de travail réunissait des ONG et agences internationales et des officiels cambodgiens, essentiellement du Minagri. Il s'agissait du premier cercle de réflexion sur le crédit.

Le projet a rapidement reçu des visites d'ONG intéressées, qui peu à peu ont manifesté leur intérêt pour recevoir des formations sur la base du système expérimenté par le Gret. Dès 1992 nous avons organisé des formations pratiques qui étaient suivies par des agents de crédit et des responsables cambodgiens d'autres opérateurs de crédit.

A partir de 1993 le groupe informel ne se réunissait plus. La donne politique avait changé, les expériences de microfinance essaimaient et le cadre du Minagri n'était plus approprié.

Le Gret a tout de même poursuivi son rôle d'animation, cette fois au sein du comité de coopération avec le Cambodge, un collectif d'ONG, à l'époque encore presque exclusivement internationales, préfigurant en quelque sorte la société civile. Les débats menés au sein de ce groupe reflétaient les questionnements initiaux, qui n'étaient déjà plus les nôtres : quel taux d'intérêt appliquer, comment le calculer, pourquoi rechercher la pérennité du système, comment identifier et lutter contre les détournements et les groupes fantômes ?

⁸ *Entre populisme et misérabilisme*, Gret, 1995

Toutes ces questions sont encore traitées au sein de ce groupe, constitué de plusieurs ONG, jeunes et moins jeunes, locales et internationales. Ces structures n'ont pas achevé leur évolution et débattent toujours, malheureusement, de questions assez basiques, comme de savoir si les pauvres doivent ou non payer un intérêt sur le crédit. Nous avons quitté ce groupe de réflexion en 1996, quand les sujets débattus sont apparus de plus en plus anachroniques, alors que l'enjeu devenait celui de l'institutionnalisation.

3.2 Un manque de communication

Le Gret a contribué aux débats, à l'émergence du secteur, à la sensibilisation des autorités. Il a servi de référence à d'autres opérateurs et en a formé beaucoup. On nous a reproché, avec raison, d'avoir ensuite fait plutôt cavalier seul et de ne pas avoir communiqué au moment du changement méthodologique. Nous avons formé à un modèle qui serait reproduit, puis changé de cap pour nous-mêmes, sans communiquer sur ce changement auprès de ceux que nous avions formés. Nous en avions pourtant les moyens. Le constat de l'échec du modèle 1 était partagé au siège, et la décision de poursuivre le projet sur de nouvelles bases méthodologiques était approuvée. Nous étions profondément convaincus que le succès serait au bout d'une deuxième étape.

A partir des années 1994-1995 nous avons plutôt fait cavalier seul. Les enjeux s'étaient déplacés, les opérateurs qui en 1990-1992 étaient tous à des stades d'avancement assez proches et formaient donc un ensemble à peu près cohérent, se sont par la suite différenciés fortement. Nous avons plutôt cherché à nous dégager du lot, à nous démarquer de pratiques que nous sentions infructueuses.

De plus nous entrions de notre côté dans une phase difficile, contrecoup du démarrage en fanfare, avec les problèmes d'impayés et de mauvaise gestion déjà signalés. Nous avons concentré nos efforts sur l'opérationnel, sans rompre avec le milieu bien sûr, mais sans revendiquer le rôle d'animateur qui était le nôtre. Le Gret se positionnait toujours comme leader, ou du moins comme l'un des leaders, mais dans un rôle différent : par la création de références sur le terrain, grâce au projet, et non plus par l'animation, exercice de moins en moins motivant.

II. AUTONOMISER (1995-1999)

Créer un système de crédit pérenne supposait pour nous, à l'époque, l'atteinte de trois niveaux d'autonomie : financière (capacité de l'institution à couvrir toutes ses charges et à construire une situation financière saine et stable), organisationnelle et juridique. Aujourd'hui les dimensions de gouvernance nous apparaîtraient comme indissociables de l'ensemble, mais leur importance n'apparaîtra véritablement que plus tard. Nous pensions davantage en termes « d'autonomisation » à l'époque, sans bien identifier ce que cela signifiait en termes de gouvernance.

1. L'autonomie financière

1.1 La croissance

De 5 500 emprunteurs en décembre 1993, EMT passe à 9 300 clients à fin 1994, puis 14 100 clients à fin 1995.

L'autonomie financière ne peut être obtenue sans l'atteinte d'une certaine taille critique. Mais il faut reconnaître que la croissance d'EMT s'est entretenue d'elle-même ; il ne s'agissait pas véritablement d'une stratégie de croissance liée à la question de l'autonomie financière. La demande était forte, et malgré les difficultés liées à « l'expé 1 », la confiance de l'équipe n'a jamais été véritablement ébranlée. Ce projet était en croissance depuis le début, c'était un élément de motivation pour les assistants techniques comme pour les Cambodgiens. Il y a eu de l'inquiétude parfois, mais les assistants techniques du Gret ont joué leur rôle, traitant s'il le fallait dans les moindres détails un cas de détournement et recomposant une à une toutes les pièces, etc. Cet investissement a rassuré, il a aussi montré l'importance de la rigueur. L'inquiétude ou les découragements temporaires n'ont donc jamais menacé le projet, jusqu'à ce que les promesses qu'offrait l'expé 2 récompense définitivement l'équipe.

Du côté du Gret, la confiance demeurait sur les perspectives de réussite à moyen terme. Après l'année 1993, rendue difficile par le retrait des deux assistants techniques initiateurs du projet, remplacés par une seule personne, nous revenions à deux assistants techniques en 1994. Leur profil de gestionnaire correspondait bien aux besoins de cette phase. L'équipe qui leur a succédé par la suite était composée de trois personnes, dont deux avaient un profil financier.

Enfin nous disposions de financements et de la confiance de nos bailleurs.

Pour toutes ces raisons la croissance soutenue n'a pas nuí véritablement aux résultats, en tout cas pas aux résultats immédiats. Cela ne signifie pas que nous n'ayons pas pu faire mieux avec une stratégie différente.

1.2 La mise en place d'outils spécifiques

Après les premières années, qui sont celles du défrichage et de la mise au point méthodologique, l'exigence s'est déplacée vers les aspects financiers et la qualité de la gestion. En réalité ces exigences existent ou devraient exister dès le premier jour, ce que nous savons aujourd'hui, mais à l'origine le Gret était inexpérimenté et les profils des responsables du projet ne répondaient pas à cette nécessité.

Au plan financier le futur du projet passait par sa capacité à assurer l'équilibre d'exploitation du système, puis la génération de fonds propres. Nous n'avions pas conscience de ce que pourrait devenir l'institution plus tard, mais nous ressentions de toute façon qu'une structure financière solide, et une réelle capacité de management cambodgienne, étaient des préalables à l'institutionnalisation juridique.

Le projet arrivait tard dans la maîtrise des aspects financiers. Une prise en compte en amont, dès l'origine, nous aurait très probablement évité l'épisode « expé 1 » – « expé 2 ». En effet, le système de base (expé 1) ne permettait pas d'assurer la rentabilité de la future institution, car

le niveau de contribution financière des caisses à la structure centrale était trop bas⁹. Il n'a cessé d'être augmenté au fil des années, par touches successives, en particulier sous l'impulsion de l'arrivée des assistants techniques au profil financier. Puis l'expé 2 s'est imposée définitivement, ce qui réglait du même coup le problème du niveau de contribution (il n'y avait plus de capitalisation dans les caisses villageoises). Le passage à l'expé 2, allié à la croissance, ont permis à EMT de réaliser des résultats financiers excédentaires dès 1998.

Par ailleurs des outils de comptabilité sont mis au point, à partir de 1994-1995. Ils donnent une meilleure lisibilité et transparence au système. De fait, sans le contrôle et la transparence, le doute peut s'installer sur la réalité des opérations. Si le contrôle des risques devient impossible, il n'y a pas seulement un déficit technique mais un déficit d'information, ce qui est préjudiciable au contrôle des risques.

Une première tentative de suivi du portefeuille par un outil informatique, initiée en 1994, sera reprise en 1995 avec de meilleurs moyens informatiques. Costa, pour COMptabilité et STA-tistiques, fut élaboré par l'assistance technique, par des non-spécialistes, mais offrait une possibilité de maîtrise des activités d'EMT. Plus tard, en 1998, un informaticien rejoindra l'équipe afin de mettre au point une version plus élaborée.

Si c'était à refaire, la prise en compte des dimensions financières et la mise en place du système d'information et de gestion interviendraient au démarrage. Au demeurant cette conclusion fait figure de banalité aujourd'hui, tant cela est largement admis en microfinance et est désormais rentré dans nos propres pratiques.

2. L'autonomisation des ressources humaines

2.1 Un rendez-vous manqué

Recruter des cadres bien formés fut longtemps impossible au Cambodge. La seule solution était de faire appel à des Khmers de l'extérieur. Mais ces derniers, assez rares somme toute, vendaient leurs compétences hors de prix, encouragés par les pratiques onusiennes consistant à payer leur personnel recruté localement hors de proportion avec la réalité du marché du travail.

A partir de 1995 de jeunes éléments sont arrivés au sein du projet et ont constitué progressivement le noyau dur sur lequel EMT s'appuie en toute confiance aujourd'hui. Le Gret a fait à partir de ce moment-là, c'est-à-dire finalement assez tard, le pari de la formation de jeunes recrues.

D'autres opérateurs ont su anticiper. Le BIT dans son soutien à Acleda, par exemple, a mis en place pendant cinq années une assistance technique de poids, constituée d'experts seniors, qui se sont dès le départ reposés sur des cadres cambodgiens de bon niveau et à qui ils ont confié rapidement des responsabilités. Recrutés pour la plupart parmi ceux qui furent formés dans les camps de réfugiés, ils étaient un peu plus âgés, mais surtout mieux rémunérés que ceux d'EMT. Incontestablement, nous avons manqué cette opportunité.

⁹ De façon à couvrir les charges de la « structure centrale » (l'équipe cambodgienne et ses frais de fonctionnement), les caisses devaient verser une contribution, qui correspondait à une part des intérêts perçus sur les crédits.

Il faut dire que notre présence au sein du Minagri n'incitait pas les cadres de bon niveau à se porter candidats chez EMT. Par ailleurs la constitution d'un nouveau noyau de cadres à long-temps achoppé, jusqu'en 1996, sur la présence de deux cadres assez âgés, fonctionnaires du Minagri, recrutés dans les premières années du projet. Quand la situation est devenue critique et qu'aucune évolution ne pouvait plus venir de l'équipe de dirigeants en place, le Gret a pris le parti de retirer ces deux cadres. Une réforme de l'équipe eut lieu. Les plus jeunes cadres ont eu l'opportunité de s'exprimer lorsque, repositionnés pendant une année au sein d'un comité consultatif basé en dehors des bureaux d'EMT, les deux anciens cadres ont de fait quitté l'équipe. Nous avons ensuite mis totalement fin à leur mission. Leur départ s'est effectué sous la responsabilité totale du Gret. Il n'était pas possible d'attendre de la jeune génération qu'elle le fasse elle-même, à moins d'attendre le moment d'une inévitable crise.

2.2 Une nouvelle génération de cadres

En 1996, comme en 1991, le projet était toujours dirigé par des expatriés. En dehors des tâches très opérationnelles liées à la méthodologie de crédit, rien d'important n'était véritablement délégué aux Cambodgiens qui n'étaient pas en position de décideurs.

Travailler à faire émerger par l'équipe de cadres cambodgiens ce que devait être la «vision», puis la «mission» de la future institution a marqué, en 1997, une étape importante dans la montée en puissance de cette équipe, sur le chemin de l'autonomie par rapport à l'assistance technique.

Nous avons su nous tirer, mais non sans mal, de l'héritage des débuts. Il faut reconnaître que nous avons longtemps sous-estimé les efforts et le temps nécessaires à la formation et à l'évolution des compétences au sein de l'institution. Paradoxalement plus EMT grandissait, plus elle requérait un personnel techniquement compétent, et moins il était possible de se passer d'assistance technique. Ce que nous aspirions à obtenir, l'autonomie des cadres, n'était possible que si nous voulions bien consacrer toujours plus d'efforts à leur formation technique. Cela d'autant que leurs compétences de base étaient limitées, et que nous avons tardé à investir dans la formation en dehors de la formation aux postes de travail¹⁰.

2.3 Le magasin reste ouvert pendant les travaux

Pendant longtemps, plusieurs chantiers importants ont dû être menés de front, alors que la croissance était forte. C'était particulièrement le cas au moment de la transformation, mais d'une façon générale EMT a développé ses ressources humaines dans la croissance.

En fait EMT est comme ce magasin qui reste ouvert pendant les travaux : les cadres sont sous pression continue, au fil des missions, lesquelles débouchent toujours sur un processus d'explication, de formation, qui est suivi à son tour de façon rapprochée par des prises de décisions, puis par un plan d'action. Un chantier est à peine lancé que l'on enchaîne avec un autre.

Même si les salariés d'EMT eux-mêmes voyaient dans cette croissance une dynamique très positive, une motivation supplémentaire dans leur travail, il eut peut-être fallu ralentir le rythme de croissance afin de mettre l'équipe à niveau, l'autonomiser davantage et lui permet-

¹⁰ On peut se reporter pour une analyse plus approfondie de ces questions au document de Nathalie Gauthier, *Construire une capacité locale de management*, document de travail de la direction scientifique n° 9, 1999, Gret.

tre de maîtriser la croissance. Nous disons «peut-être », car nous n'avons pas l'assurance qu'au total le résultat aurait été meilleur, ou atteint plus vite. La croissance offre aussi des avantages, notamment des possibilités d'évolution des salariés, par la promotion interne, ou bien des occasions de confrontation à des conditions réelles de gestion, pendant que l'assistance technique est encore présente pour accompagner la gestion des problèmes.

2.4 Entre une assistance technique en place et l'autonomie des cadres

Happés par l'opérationnel, les cadres n'étaient pas assez disponibles pour la formation.

Il n'en demeure pas moins que le besoin en assistance technique a été et demeure très conséquent. Face à cela, comment convaincre les bailleurs de fonds, qui redoutent une fuite en avant et un impossible désengagement. En affirmant que le retrait n'était pas possible avant plusieurs années, nous courrions le risque de ne pas voir aboutir certaines demandes de financement, de contrarier les bailleurs. D'un autre côté nous aurions pu prendre des dispositions sur le long terme. Nous avons par deux fois établi que le retrait de l'assistance technique était l'objectif de la phase qui suivait, et de celle en cours. Nous avons géré à court terme cette contradiction, sans grands dommages.

En définitive on retrouve ici, en matière d'autonomisation des ressources humaines, la même lacune méthodologique que celle relevée au point précédent. C'est dès le démarrage du projet que le travail de fond sur les ressources humaines aurait dû commencer. Comme pour la prise en compte des questions financières, deux facteurs peuvent expliquer cette lacune : notre inexpérience, et le poids de l'approche expérimentale, qui est dans une certaine mesure contradictoire avec la nécessité de nous inscrire d'emblée dans une logique de construction institutionnelle.

S'il est incontestable que nous avons pris du retard dans la construction institutionnelle, nous avons profité d'un contexte favorable par ailleurs – l'absence de pression de la part des autorités, la compréhension du bailleur de fonds – pour adapter le moment de l'institutionnalisation à la vitesse de la construction institutionnelle.

3. Le montage juridique

3.1 Au niveau du projet Gret

La question du futur montage juridique a été régulièrement évoquée, mais elle n'a donné lieu à une expertise approfondie qu'en 1998.

L'idée de constituer une société anonyme avait été timidement avancée en 1995. Mais c'était encore un peu tôt. Au Cambodge société veut dire profit et exploitation, quand ONG est synonyme d'aide au développement. Et surtout l'équipe n'était absolument pas prête à engager une réflexion sur ce sujet.

La première note produite spécifiquement par le Gret sur ce sujet date de juillet 1996, soit cinq ans après le démarrage du projet, et cinq ans avant la création effective de l'institution EMT. Il était question d'une « institution financière spécialisée » et d'actionnaires, mais cette réflexion n'était pas très approfondie. On ne disait pas quelle forme juridique pourrait prendre l'IMF en question. Il était clair que ce projet devait être institutionnalisé et que nous nous approchions du stade où cela devenait possible, et souhaitable, mais nous savions davantage ce que nous ne

voulions pas, à savoir une structure coopérative en réseau selon les modèles mutualistes classiques, que ce que nous voulions.

Le débat s'est animé en 1996, sous l'impulsion du Comité pour le crédit rural et décentralisé (CCRD), un comité mis en place par l'État pour commencer à réguler le secteur de la microfinance et travailler en particulier sur l'institutionnalisation. Mais ce débat était mal orienté, animé de façon désordonnée, manquant d'expertise. Il n'a pas abouti.

Nous ignorions donc comment nous y prendre pour bâtir la future institution. Non seulement le Gret ne disposait d'aucune référence propre, mais notre environnement institutionnel immédiat n'était pas mieux loti. Notre bailleur, l'AFD, ne comptait pas, parmi les projets qu'il appuyait en Afrique, d'expérience aboutie institutionnellement en dehors des systèmes mutualistes.

C'est en 1998 que la question fut étudiée par un expert spécialisé¹¹. Il démontre que la forme associative ne convient pas. La solution société de capitaux s'impose. Moyennant une pédagogie et une animation spécifiques, les salariés d'EMT ont compris l'intérêt de cette option. Pour le Gret, nous y reviendrons, la décision de la transformation sous forme de société de capitaux aurait pu passer relativement inaperçue, si elle ne s'était accompagnée d'un enjeu immédiat et inattendu, le Gret actionnaire.

3.2 L'action du Gret sur l'environnement institutionnel

Les autorités, en particulier le ministère des Finances et la Banque nationale du Cambodge (BNC), à qui revient la responsabilité du suivi de la masse monétaire et de la définition de sa politique, ont mis beaucoup de temps avant de s'intéresser au secteur de la microfinance. C'est sous l'impulsion des projets - AFD, création de la cellule de supervision des activités de microfinance - et plus tard de la Banque asiatique de développement que se sont construites leur réflexion et leur compétence sur le sujet.

Ce contexte était favorable aux opérateurs de microfinance, dans le sens où il était assorti d'un non-interventionnisme qui laissait toute latitude à l'innovation. Mais à mesure que le temps passait et que les opérations changeaient de taille, la liberté d'action finissait par devenir une menace pour le développement de la microfinance dans le pays.

En effet, peu à peu la nécessité d'un cadre réglementaire se faisait sentir. D'un côté, les opérateurs sérieux et les institutions de microfinance naissantes ne jouissaient d'aucune reconnaissance. Or celle-ci était nécessaire, ne serait-ce que pour accéder aux refinancements des banques. De l'autre côté, une multitude de petites ONG menaient des opérations souvent mal maîtrisées, certaines dans une optique opportuniste. Ces actions faisaient courir des risques aux épargnants et pouvaient jeter le discrédit sur le secteur dans son ensemble.

Trois types ou groupes d'opérateurs se sont alors constitués :

- ✂ la plupart des ONG n'ont pas voulu débattre sur la réglementation. Par crainte d'entendre sonner le glas, elles ont préféré fermer les yeux ou s'opposer à toute velléité pour faire émerger un cadre juridique adapté à l'exercice du métier ;
- ✂ quelques opérateurs ont reconnu, avec méfiance toutefois, la nécessité de cadrer les opérations, certainement pour voir disparaître certaines pratiques, mais aussi parce que le mouvement était irréversible et qu'il valait mieux aller dans le sens du courant. Ces opérateurs

¹¹ Claude Falgon, de la société « Horus banque et finance ».

se sont installés dans un attentisme critique, attendant de savoir quelles solutions leur seraient proposées ;

- ✂ Acleda¹² et le Gret ont évolué à leur propre rythme, suivant leurs idées, et ce faisant ils ont fait évoluer le paysage institutionnel. Acleda s'est appuyé sur un expert et a sollicité des autorités un aménagement de la loi bancaire, sa stratégie consistant à faire reconnaître Acleda comme une banque et à obtenir des conditions d'agrément et d'exercice plus souples. Le Gret a exploré la voie de la mise en place d'un cadre spécifique, destiné véritablement à la microfinance.

Sans les experts mandatés dans le cadre de missions spécifiques, nous n'aurions pas abouti. EMT a beaucoup servi de support de réflexion, de référence pour les études, puis ensuite nous avons prolongé le message des experts, grâce au dialogue que nous avons maintenu avec les responsables cambodgiens et leurs conseillers techniques.

Les deux dispositions les plus discutées vers la fin du processus d'élaboration du décret sur la microfinance (Prakas) furent le niveau du capital minimum exigé et l'appel en comblement de passif¹³. L'exigence de capital minimum initialement trop élevée fut réduite sous la double intervention de Horus et du Gret, tandis qu'une dérogation à l'appel en comblement de passif fut inscrite dans la réglementation, sur pression du Gret.

Le Gret a intensivement collaboré à l'établissement du cadre légal. Nous étions bien évidemment directement intéressés puisque l'élaboration de ce cadre conditionnait les modalités de transformation d'EMT. Les deux événements étaient devenus quasi concomitants. De fait nous avons joué un rôle moteur dans la mise au point du schéma réglementaire, et ce malgré notre méconnaissance de ces questions.

Si le chemin était à refaire, nous aurions toutefois dû penser plus tôt à la propriété des fonds et du patrimoine, ce qui a un rapport direct avec la forme juridique. Nous aurions dû aussi mieux planifier les grandes étapes de la construction de l'institution.

4. L'incompétence du Gret

Nous l'avons dit à plusieurs reprises, nous ne disposions pas des compétences requises au moment du démarrage du projet. On peut même dire que ce fut le cas à chaque étape du projet, quand nous nous sommes trouvés face à un nouveau défi que nous n'avions jamais abordé ailleurs. Ce projet nous a formé à la microfinance.

Nous avons su faire preuve de pragmatisme et nos choix techniques ont globalement été les bons : méthodologie de base, mais aussi système comptable et système d'information et de gestion. Dans ce dernier cas, par exemple, nous ne disposions en interne d'aucun recours. Pourtant d'autres opérateurs dans le pays sont venus s'inspirer de Costa. Plus tard, nous constaterons avec le recul que le choix de Costa, même s'il n'était pas irréprochable, avait bien répondu aux besoins d'EMT.

Sur le plan de la construction juridique, il est évident que nous ne disposions pas en interne des ressources pour nous éclairer sur la marche à suivre. Les écueils à éviter, la programma-

¹² La première institution de microfinance du Cambodge par la taille du bilan.

¹³ Par lequel la Banque nationale du Cambodge pouvait imposer aux actionnaires détenant plus de 20 % du capital de recapitaliser l'institution en cas de défaillance et de solvabilité insuffisante.

tion des étapes, les grandes questions liées à la propriété des fonds, aux statuts, à l'environnement fiscal, en somme tout ce qui permet de faire des choix en connaissance de cause, tout ceci est arrivé à notre portée au compte-gouttes. A force de tâtonnements et en impliquant des partenaires extérieurs, nous avons bâti une solution. Grâce aussi à la longévité de l'assistance technique dans cette phase cruciale¹⁴. Nous nous sommes ainsi rapprochés du cabinet PriceWater House, qui se formera en même temps que nous aux problèmes posés par l'institutionnalisation d'une IMF, au point de devenir la référence au Cambodge sur ces questions. Nous avons fait venir Pancho Otero, fondateur de Bancosol, institution de microfinance bolivienne de référence dans le secteur, dont l'institutionnalisation a fait date. Enfin le cabinet Horus Banque & Finance a été déterminant dans les étapes clés de la transformation juridique.

Au sein du Gret le pôle microfinance n'existait pas encore. Outre la jeunesse du thème dans la maison, la microfinance était perçue au milieu des années 90 comme une intervention de type néolibérale, techniciste, à la marge des autres interventions du Gret. Bien que suivie par le siège, de fait l'équipe au Cambodge avait l'impression de faire avancer seule le chantier.

EMT donnait parfois l'impression d'une machine qui s'emballe, dont on ne peut contrôler la croissance. Plusieurs chantiers étaient menés de front et il devenait difficile de tout maîtriser à la fois. Comment dégager des priorités ? Pourquoi mener telle action plutôt que telle autre ? Doit-on se consacrer aux chantiers d'organisation avant l'équilibre financier ? Toutes ces questions se sont posées. Mais elles sont restées posées au niveau du projet et du responsable du projet à Paris. Les véritables débats autour d'EMT auront lieu beaucoup plus tard, en 1999, au moment de la transformation.

En réalité les grandes évolutions de la microfinance ces dernières années se sont produites pendant que nous-mêmes construisions notre expérience. Nous nous posions des questions que d'autres étaient en train de capitaliser à partir d'expériences conduites ailleurs. Nous n'avons que peu profité de cette capitalisation, mais au moins avons-nous pu vérifier, quasiment en temps réel, que nous étions globalement sur la bonne voie.

Était-il responsable de la part du Gret de s'engager sur un tel projet sans la maîtrise nécessaire au départ ? Comment répondre sinon en se référant au résultat ? Sous réserve de ne pas être démenti par l'avenir, on peut dire que le pari a été réussi. On voit finalement que dans notre métier apprendre en faisant n'est pas nécessairement synonyme d'échec, si l'on parvient, notamment, à mobiliser des compétences, à gérer l'insertion de l'action dans le milieu et à maîtriser la conduite du projet dans le temps.

III. GOUVERNER (2000 ET AU-DELA)

A partir de 1998, la vision et la mission étant définies, l'équilibre financier atteint et les jeunes cadres prenant de l'assurance, EMT était mûre pour la transformation.

La transformation est à la fois un aboutissement, un prolongement et un commencement.

¹⁴ Ce chantier a marqué la fin de la mission de Christophe Le Picard Ducroux, qui a donc pu le conduire en s'appuyant sur son expérience déjà longue sur le projet.

Pour anticiper le processus à venir et pour se conformer à une condition posée par un bailleur de fonds potentiel, un premier conseil d'administration provisoire a été mis en place. Autour du Gret et des cadres d'EMT siégeaient un professeur de faculté et une consultante auprès du ministère des Finances. Ils n'avaient guère de légitimité, mais apportaient leur savoir-faire ainsi qu'un regard externe. Toutefois ce CA provisoire, qui n'a existé que quelques mois, n'a joué aucun rôle déterminant, les choix restant entre les mains du chef de projet et du directeur.

1. Le Gret actionnaire

Suite à la mission Horus de 1998, la solution d'une transformation en société de capitaux s'est imposée. Une société a besoin d'actionnaires. Au capital de la société devaient figurer des personnes morales et/ou physiques, et le rapport Horus suggérait que le Gret était le mieux placé pour figurer parmi les fondateurs.

1.1 Le débat au sein du Gret

Le Gret aurait pu choisir de considérer que son mandat était rempli, une fois le projet abouti : les objectifs convenus avec le bailleur de fonds étaient atteints, l'institution se mettait en place, dotée d'une organisation interne et de moyens pour se développer.

Portée au niveau des instances du Gret, la question de la participation au capital avait été évoquée une première fois lors de l'AG de mars 1999. Dans la mesure où peu de débats avaient eu lieu au sein du Gret autour d'EMT par le passé, cette proposition ne pouvait passer inaperçue. De manière assez saine l'AG renvoya à plus tard la prise de décision, faute d'informations suffisantes. Les travaux d'élaboration des statuts et d'identification d'actionnaires ont pu se poursuivre jusqu'à l'AG suivante, début 2000, où la décision finale allait être prise. La question fut également posée au conseil d'administration du Gret.

Au total trois demandes de précisions ressortaient. Quel était le plan stratégique de l'institution montrant les perspectives de retrait de l'assistance technique ? Dans quelle mesure le Gret courait-il le risque, en tant qu'actionnaire, de devoir recapitaliser l'institution ? Selon quels processus et calendrier l'entrée de nouveaux actionnaires était-elle planifiée ?

En somme ces questions étaient logiques et bienvenues, le métier du Gret n'étant pas de participer, bien que rien ne s'y opposa, au capital d'une institution au Sud. A un moment donné, la compréhension des enjeux ne portait pas sur une opportunité d'innovation forte, mais plutôt sur une contrainte, celle de ne pouvoir faire autrement que de rester, au risque de menacer l'institution. Cependant, après l'AG de janvier 2000 au cours de laquelle Chea Phalarin, le directeur, était venu présenter le point de vue du personnel d'EMT, l'engagement du Gret fut défini plus positivement : une intervention destinée à faciliter la transformation, limitée dans le temps, avant un retrait programmé au profit d'actionnaires plus spécialisés.

La question du retrait de l'assistance technique était le reflet que l'engagement en tant qu'actionnaire était vécu comme une incapacité à nous retirer. Pour certains, l'entrée au capital s'apparentait à une ingérence supplémentaire du Gret dans EMT, alors que l'objectif était de faciliter le passage du projet à l'institution.

Pour les assistants techniques, comme pour les cambodgiens, l'assistance technique était une chose, l'actionnariat en était une autre. L'assistance technique était rendue nécessaire par la complexification liée à la taille de l'institution. L'actionnariat, quant à lui, se traduisait non pas par un gain de pouvoir du Gret sur l'institution, mais au contraire comme une réduction

d'influence, dans la mesure où jusqu'alors le Gret était seul pour gérer le projet, alors que du fait de l'introduction au tour de table de nouveaux partenaires, la responsabilité de gestion allait être partagée. Deux actionnaires étaient identifiés, la Sidi (Société d'investissement et de développement international) et la Proparco (Société de promotion et de participation pour la coopération économique).

L'appel en comblement de passif représentait un risque important. Surtout pour une association aux ressources propres très limitées et à la responsabilité fiduciaire diluée. C'est la raison pour laquelle, à Phnom Penh, tout a été fait pour négocier avec la BNC l'introduction d'une clause dans l'article 7 de la législation spécifique, laissant la possibilité de déroger à la règle de l'appel en comblement de passif. Cette dérogation fut obtenue une fois l'institution créée, conformément aux engagements pris vis-à-vis du conseil d'administration du Gret.

Le directeur d'EMT, en sollicitant l'implication du Gret dans le tour de table, transmettait le discours récurrent au sein des cadres. Si le Gret, qui connaît bien EMT, n'y va pas, ne montre pas qu'il a confiance dans l'institution au point d'y investir, qui d'autre le fera ? Dans ce contexte les Cambodgiens pouvaient s'inquiéter que le Gret, en acceptant de se porter actionnaire, se préoccupe peut-être un peu trop de la façon dont il pourrait se retirer.

La question de savoir si les assistants techniques pouvaient ou non être actionnaires a brièvement été soulevée. Ces derniers, tout comme les cadres cambodgiens, pensaient la chose assez naturelle et de nature à apporter la preuve que ceux qui connaissaient le mieux EMT y portaient une grande confiance. Le débat a rapidement tourné court. Devant le risque de conflit d'intérêt entre assistants techniques et actionnaires, le responsable du projet au siège a renvoyé à plus tard cette question.

Le débat sur l'investissement des salariés du Gret pourrait prendre le relais.

1.2 Aucune solution alternative à l'investissement de partenaires externes

Idéalement il eut fallu identifier des actionnaires cambodgiens. Mais il est aujourd'hui impossible de trouver au Cambodge des investisseurs éthiques.

Une banque a été approchée, la Canada Bank, solidement implantée à Phnom Penh à l'initiative de Cambodgiens expatriés au Canada. Elle menait dans quelques districts des activités de prêt en milieu rural, s'apparentant à de la microfinance. En réalité il s'agissait visiblement d'une opération menée à la demande du premier ministre pour des raisons politiques.

Un entretien avec les responsables de la Canada Bank suffit au directeur d'EMT pour se rendre compte de l'absence de perspectives stratégiques de la banque, du manque total d'intérêt de sa part pour la microfinance et, plus grave, du manque absolu de transparence de cette dernière¹⁵. On peut ajouter qu'il eut été impossible d'empêcher à court terme la Canada de prendre la majorité du capital d'EMT et de détourner EMT de son objet.

L'État, enfin, n'avait évidemment pas sa place dans une institution privée. Mais les fonds apportés par l'AFD appartenant formellement à l'État cambodgien, le ministère des Finances a signé un protocole avec EMT assurant une mise à disposition de ces fonds sous forme de dettes subordonnées, autrement dit sous la forme de quasi-fonds propres. Cette disposition maintenait en l'état le droit de propriété des autorités sur les fonds issus des subventions, sans que cela se traduise par l'entrée du ministère au conseil d'administration

¹⁵ Il était impossible de s'avoir qui siégeait au CA par exemple.

2. Les questions en suspens

2.1 Un opérateur est-il à sa place en tant qu'actionnaire ?

Aussi curieux que cela puisse paraître, le Gret a beaucoup à apporter en tant qu'actionnaire. Mieux placé que les autres actionnaires pour garantir le respect de la vision, il est par ailleurs celui qui connaît le mieux l'institution et qui est le mieux connu d'elle.

Sa présence est utile aux autres actionnaires, qui de toute évidence n'auraient pas investi sans engagement du Gret.

Enfin, comme tout actionnaire, mais sans doute plus aisément que d'autres, il joue un rôle d'appui ponctuel face aux tentations prédatrices. En voici quelques exemples :

- ✍ la publication et la communication des comptes d'EMT, faisant apparaître une situation financière confortable et une exploitation florissante, présente un risque. Certains fonctionnaires ne se sont pas cachés pour faire pression d'une manière ou d'une autre, afin de recevoir de menus avantages ou cadeaux. La présence du Gret est dissuasive, pas seulement en tant qu'organisation étrangère, mais en tant qu'ONG présente dans le pays depuis plus de dix ans, connaissant le pays, ayant des relations, et pouvant faire valoir quelques états de services au nom du développement ;
- ✍ EMT a présenté au début de l'année 2000 une demande de crédit à la Banque de développement rural. Cette demande nécessitait un courrier de la part de la Banque nationale du Cambodge donnant autorisation à la Banque de développement rural de dépasser son plafond imposé par le ratio prudentiel de division des risques. Il a fallu que le Gret intervienne à plusieurs reprises et fasse régulièrement pression pour que cette demande aboutisse et soit traitée ;
- ✍ lorsque les statuts d'EMT ont été proposés aux autorités pour avis favorable et non-objection, la direction générale du ministère du Commerce a très clairement sollicité une commission. Si EMT ne faisait pas examiner et corriger ses statuts par le personnel du ministère, dûment qualifié, il y avait peu de chances pour que ces statuts soient approuvés et que la société soit créée. Afin d'échapper à ce tout premier piège de l'histoire d'EMT Ltd, le Gret est intervenu auprès de la Banque nationale.

2.2 La place des salariés

La participation des salariés au capital est acquise en principe, même si elle n'a pas été réalisée au moment de la création de la société, parce que la réflexion n'était pas encore assez avancée. Parmi les motivations des salariés : la volonté de manifester leur soutien à EMT ; la satisfaction de figurer parmi les fondateurs et de jouir d'une bonne image au sein de l'entreprise ; l'espoir de toucher des dividendes.

Nous n'avons pas encore mesuré la part du symbolique et de l'affectif dans les motivations des salariés. La réflexion de l'équipe est encore en cours. Il est clair néanmoins qu'il s'agit d'un geste d'adhésion. L'actionnariat ne correspond pas à la recherche de l'intérêt à court terme, mais bien à un engagement.

Ceci posé, d'autres mécanismes d'intéressement sont aussi envisageables pour encourager l'engagement dans l'entreprise, sans faire supporter par les salariés le risque financier qui se rattache à tout rôle d'actionnaire.

L'actionnariat salarié risque-t-il d'accroître les inégalités au sein du personnel ou apporte-t-il une motivation supplémentaire ? Pour devenir actionnaires, les salariés devront créer une association, démarche dangereuse pour certains cadres, qui y voient une source de confusion potentielle. Le représentant des salariés au sein du conseil d'administration risquerait en effet de jouer le rôle d'un représentant du personnel, ce qui est un tout autre rôle que celui d'investisseur. Il est important, en préalable à une vraie décision des salariés d'EMT pour s'engager comme actionnaires, de clarifier et séparer nettement la question de l'intéressement des salariés aux bénéfices et de la représentation du personnel d'une part, de la question de l'actionnariat salarié, d'autre part. D'où la nécessité d'un temps de réflexion supplémentaire.

Le Gret lui-même pourrait s'interroger sur ce type d'engagement : cela a-t-il un sens pour les membres du Gret de s'engager individuellement ou collectivement en tant qu'actionnaires ?

3. Les vraies fausses questions

3.1 Le profit et les dividendes

EMT doit gagner de l'argent, de telle sorte que ses fonds propres s'accroissent régulièrement, car sa capacité à développer ses services dépend de sa capacité d'endettement.

Par ailleurs le Gret doit toucher des dividendes. Il n'y a pas lieu d'y renoncer au motif que notre objectif n'est pas la rentabilité de notre investissement. Il est logique de rémunérer un risque ; par ailleurs et surtout, il faudra rémunérer le coût lié à l'activité de l'actionnaire, tels que le suivi, l'appui ou encore la participation à deux conseils d'administration annuels.

3.2 Le conflit d'intérêt assistance technique / actionnaire

Outre son rôle d'actionnaire, le Gret poursuit son assistance technique *via* deux agents permanents en poste à Phnom Penh. Formellement c'est le conseil d'administration qui sélectionne les assistants techniques, mais dans la pratique cela se fait par forte délégation au Gret.

On pourrait penser de prime abord que ces deux fonctions actionnaire/opérateur d'appui ne sont pas compatibles, dans la mesure où le Gret actionnaire pourrait être tenté d'encourager le Gret opérateur d'appui dans le sens de l'interventionnisme de ses assistants techniques dans la gestion d'EMT.

Or le Gret investisseur est engagé pour plusieurs années, quand les assistants techniques ne sont présents que pour deux années. Il a donc objectivement intérêt à valoriser au maximum la présence de ses permanents dans une optique de formation, et non dans l'interventionnisme à court terme. C'est d'ailleurs bien ce qui se produit en pratique, sans que le Gret opérateur n'ait à se réprimer d'aucune manière pour cela. Il est intéressant de constater que dans la pratique, l'actionnaire prend le pas sur l'opérateur dans la gestion des assistants techniques. Il les dirige dans le sens de ses intérêts à long terme. La séparation des deux rôles serait moins efficace de ce point de vue et ne garantirait pas l'indispensable cohérence.

4. Les nouveaux défis à relever

4.1 Le Gret à nouveau confronté à l'apprentissage

Une fois éclairci et affirmé le rôle du Gret en tant qu'actionnaire, il n'en reste pas moins que nous avons beaucoup à apprendre pour assumer correctement une fonction de gouvernance.

La situation de 2001 ressemble singulièrement à celle de 1991. Le Gret s'apprête à innover dans une fonction nouvelle pour lui.

Les défis que posera EMT à ses administrateurs sont nombreux et certains sont encore inconnus aujourd'hui. Après tout, les IMF reconnues dans le monde ne sont pas légion, l'après transformation juridique est une phase qu'elles ne sont pas si nombreuses à avoir franchie. Il faut s'appuyer sur les autres expériences de gouvernance. L'exemple de Corposol, IMF bolivienne dont la faillite a été provoquée par une croissance non maîtrisée et un manque de discernement de la part de son conseil d'administration, doit nous rester à l'esprit.

4.2 Réduire progressivement notre position dominante dans le tour de table

L'un des enjeux de la phase actuelle est d'attirer des actionnaires capables progressivement d'assurer la relève du Gret.

Trois fonctions sont essentielles parmi celles incombant à l'actionnaire :

- ✍ la première fonction est fiduciaire. Il faut préserver l'intégrité financière de la société ;
- ✍ une deuxième fonction se situe au niveau de la stratégie. Elle procède de l'examen des risques et opportunités, contraintes et forces de l'institution. En conformité avec la vision et la mission de l'institution, il s'agit de définir les plans à long terme qui seront mis en œuvre par la direction ;
- ✍ enfin une troisième fonction peut être qualifiée de «développement » de la capacité de direction, en l'appuyant, la conseillant, en l'évaluant.

Ces fonctions sont aujourd'hui d'autant mieux assurées par le Gret qu'il dispose de la confiance des salariés d'EMT, mais aussi de ses partenaires, les autorités, les partenaires financiers et les bailleurs de fonds. Il ne sera donc pas aisé de trouver un successeur dans le rôle d'actionnaire de référence. La solution passe plutôt par l'accroissement du nombre d'actionnaires de façon à faire partager la responsabilité assez largement, ce qui va dans le sens de l'histoire, l'IMF ayant besoin de davantage de capitaux au fur et à mesure de sa croissance. La complémentarité des actionnaires et leur capacité à travailler ensemble devient dès lors un critère essentiel. En attendant d'élargir suffisamment le tour de table, le Gret gardera une minorité de blocage.

IV. CONCLUSION

Que conclure de cette relecture de notre aventure avec EMT ?

Si nos buts implicites étaient clairs : la construction d'une institution de microfinance, nous ne savions pas comment y arriver. Nos objectifs de départ étaient relativement ambigus, entre

l'expérimentation immédiate et l'ambition à long terme de construire une institution de microfinance...

Nous avons clarifié les objectifs dans l'action, en avançant. Notre responsabilité s'est forgée progressivement, et la portée de notre action est apparue plus tard. Notre compréhension des enjeux techniques s'est affirmée au fur et à mesure de notre progression. De même, si l'objectif de pérennité a été affiché très tôt, en revanche ses implications et les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir ont eux aussi été découverts dans l'action. Nous avons ainsi piloté un peu à vue, les questions qui sont apparues à un moment, structurant la phase suivante, sans vraiment avoir de stratégie à moyen terme sur les différentes étapes à franchir et la façon de les aborder. Ceci explique un certain retard, parfois, dans la prise en compte de certains enjeux, comme ceux de la construction de ressources humaines. Aujourd'hui, il y a un certain nombre de choses que nous ferions différemment.

Chaque intervention de développement est spécifique et il n'y a jamais une recette qui permettrait de programmer sur dix ans. C'est toujours une question de pilotage, d'ajustements, d'anticipations, vers un avenir qui n'est pas écrit. Dans le cas d'EMT, cette dimension était d'autant plus forte que nous nous sommes totalement formés dans l'action. Les alliances que nous avons réalisées à différentes étapes du projet (Iram, puis Horus) se sont révélées très pertinentes pour nous permettre de nous orienter sur des questions nouvelles pour nous. Avec le recul, il apparaît que les difficultés méthodologiques rencontrées autour de « l'expé 1 » n'ont pas entamé le potentiel de succès du projet, et que les choix fondamentaux que nous avons faits à ce moment là ont été déterminants pour la pérennité de l'action. La relation suivie et de confiance avec le bailleur a aussi pesé son poids.

Nous avons agi par séquences, sans maîtriser la façon dont la succession de ces séquences se présentait. Nous avons d'abord été animateurs d'un groupe de travail collectif, puis expérimentateurs, formateurs d'agents de crédit pour d'autres ONG, opérateurs gestionnaires, opérateurs de l'autonomisation, et enfin nous voilà actionnaires. L'expérience EMT nous a amenés à changer plusieurs fois de métier, dans un *continuum* qui s'est révélé cohérent. Nous avons dû nous engager dans les questions de législation, qui se sont avérées essentielles pour réussir l'action en elle-même, et son changement d'échelle en particulier. Notre entrée sur ce champ était d'autant plus légitime que nous avions une réelle implication opérationnelle, et que nous étions précurseurs dans l'action.

Ce processus a été très exigeant, pour les cadres cambodgiens d'EMT, qui nous suivaient et nous faisaient confiance, et ont dû apprendre et évoluer en même temps que nous. De même, pour l'assistance technique, qui a dû apprendre en même temps qu'elle faisait, sans toujours de filet. De fait les compétences requises au démarrage d'une action ne sont pas celles dont on aura besoin trois ans après, ni celles qui seront nécessaires dans une phase d'autonomisation. Nous avons eu là aussi des séquences qui recoupent les grandes étapes du projet. L'heureux hasard du calendrier a fait que le retrait de Christophe Le Picard Ducroux s'est fait quelques jours après l'institutionnalisation.

En fait, la responsabilité de l'opérateur est engagée dès le démarrage de l'action, et il se doit de l'assumer, en évoluant lui-même avec le projet. Il n'est pas véritablement possible de s'arrêter en cours de route, sauf en cas d'échec. Le changement d'échelle n'est plus véritablement une décision, c'est une étape invisible dans l'avancée du projet vers la pérennisation. Quand la future organisation est en construction, peut-on l'engager dans des choix et lui demander d'en assumer seul plus tard la responsabilité ? Quand on a mesuré les conséquences, y compris à long terme, de ses propres arbitrages, on ne peut pas impunément se désengager. En

tout cas pas aussi vite que nous l'avions pensé à une époque, tout comme l'idée d'autonomisation des institutions locales le laisse croire parfois.

C'est l'enjeu de cette nouvelle étape de notre histoire commune avec EMT.