

# Coopérer aujourd'hui n° 40

► Murielle Morisson (Gret)

## Façonner les règles du jeu : l'élaboration progressive d'une institution de microfinance dans le Chin State (Myanmar)

---

Définir les systèmes de règles qui sont à la fois pertinentes et efficaces dans un contexte donné est un processus continu d'élaboration, de « façonnage ». Retraçant l'histoire d'un dispositif de microfinance, dans un contexte particulièrement isolé, ce texte donne à voir comment les règles du jeu ont été progressivement définies, parallèlement à l'apprentissage du crédit par les villageois et les salariés. Il montre aussi les conditions pour qu'un tel apprentissage puisse se faire, construisant des bases solides pour la future institution.

---

# Coopérer aujourd'hui n° 40

► Murielle Morisson (Gret)

## Façonner les règles du jeu : l'élaboration progressive d'une institution de microfinance dans le Chin State (Myanmar)

---

Définir les systèmes de règles qui sont à la fois pertinentes et efficaces dans un contexte donné est un processus continu d'élaboration, de « façonnage ». Retraçant l'histoire d'un dispositif de microfinance, dans un contexte particulièrement isolé, ce texte donne à voir comment les règles du jeu ont été progressivement définies, parallèlement à l'apprentissage du crédit par les villageois et les salariés. Il montre aussi les conditions pour qu'un tel apprentissage puisse se faire, construisant des bases solides pour la future institution.

---

# Sommaire

SOMMAIRE .....	1
SYNTHÈSE.....	3
INTRODUCTION.....	6
I. LE PROJET DE MICROFINANCE DU CHIN STATE : GENÈSE ET HISTOIRE D'UN SYSTÈME DE MICROFINANCE EN MILIEU ENCLAVÉ .....	8
1. Une phase d'expérimentation (1995 à 1997) .....	8
1.1 Expérimenter le microcrédit dans un contexte de fortes contraintes.....	8
1.2 Démarrage du programme et difficultés de financement .....	8
1.3 Quand le manque de financement permet de développer la concertation et le suivi.....	10
1.4 Les enseignements de la phase d'expérimentation .....	11
2. La structuration du réseau de caisses en structure de type coopératif (1998-2000).....	12
2.1 Changement d'échelle et croissance rapide du réseau .....	12
2.2 Gérer la phase d'expansion du réseau et des bénéficiaires.....	12
2.3 Légaliser les différents niveaux d'intervention : un enjeu de taille .....	15
2.4 Les enseignements de la phase de structuration.....	15
3. La construction de la gouvernance (2000-2002) .....	16
3.1 Les divergences de vues avec le bailleur de fonds .....	16
3.2 Appuyer l'institutionnalisation en renforçant les organes de gouvernance .....	16
3.3 Situation de crise après la découverte de détournements importants.....	17
4. La consolidation de l'IMF (2002-2003) .....	18
4.1 Une organisation locale forte de ses récentes épreuves et expériences.....	18
4.2 L'influence des détournements de règles sur les performances de l'IMF .....	18
4.3 Un équilibre difficile entre centralisation et décentralisation .....	19
II. RÈGLES ET SYSTÈMES DE RÉGULATION AU NIVEAU VILLAGEOIS : LA CONSTRUCTION PROGRESSIVE D'UNE RÉGULATION CROISÉE.....	23
1. L'évolution du service financier en phase d'expérimentation .....	23
1.1 Au départ, une faible implication des bénéficiaires .....	23
1.2 Un suivi-évaluation continu lors de la phase d'expérimentation.....	24
1.3 Une compréhension progressive des changements implicites de règles .....	26
2. Une construction progressive des instances de concertation .....	27
2.1 L'évolution des instances de gestion des caisses villageoises.....	27
2.2 La création d'instances de concertation au niveau départemental.....	29
2.3 Évaluation de l'appropriation du système et des règles par les bénéficiaires ...	29
3. Stratégies de détournements des règles et systèmes de régulation.....	30
3.1 Lorsque les objectifs des leaders locaux influent sur le suivi des règles.....	30
3.2 L'influence des faux groupes sur les activités de la caisse .....	33

4.	L'organisation du service financier au niveau villageois : des phases successives d'élaboration et d'adaptation des règles et procédures.....	34
III.	L'ÉQUIPE DE L'IMF ET L'INTERFACE AVEC LES CAISSES VILLAGEOISES DE CRÉDIT : ÉVOLUTIONS ORGANISATIONNELLES ET APPRENTISSAGE DE L'IMPLICATION DES ÉLUS .....	35
1.	Les contradictions d'une approche <i>top-down</i> dans un contexte de responsabilisation villageoise (1995-1997) .....	36
1.1	Une gestion dirigiste en contradiction avec la décentralisation des activités ...	36
1.2	Les réactions de l'équipe face au dirigisme des leaders .....	37
1.3	Une forte responsabilisation des villageois dans la résolution des problèmes.....	37
2.	Les difficiles avancées du partage des responsabilités (1998-2000) .....	39
2.1	La construction d'une équipe IMF décentralisée.....	39
2.2	Un dialogue progressif au sein des instances de concertation.....	40
2.3	Une responsabilisation progressive des différents acteurs locaux.....	42
3.	Une avancée rapide dans le processus de responsabilisation partagée (2000-2002).....	43
3.1	L'implication forte des élus de caisses dans la gestion de l'IMF.....	43
3.2	La politique de rigueur de l'IMF et le manque de moyens de pression au niveau local.....	45
IV.	QUELLE POSITION INSTITUTIONNELLE DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE ?.....	47
1.	L'assistance technique gestionnaire de la création d'une organisation locale de microfinance.....	47
1.1	Une fonction gestionnaire et décisionnelle confrontée aux ambitions du dirigeant local.....	47
1.2	Initier un processus d'auto-évaluation dans un contexte contraignant .....	49
1.3	Guider les acteurs locaux dans une démarche à long terme .....	50
2.	Une délégation progressive de la gestion des activités et des décisions.....	51
2.1	Appuyer la formation et la professionnalisation des acteurs locaux .....	51
2.2	Se distancier progressivement des décisions tout en restant garant vis-à-vis du bailleur .....	52
2.3	Être attentif aux résistances internes pour relancer le processus de développement.....	53
3.	Un rôle de conseiller technique dans un environnement associatif limité .....	54
3.1	La nécessaire prise de recul de l'assistance technique.....	54
3.2	L'équilibre fragile entre le rôle de conseiller technique et la responsabilité d'opérateur.....	55
3.3	La difficulté des dirigeants locaux à assumer leurs propres responsabilités ....	55
	CONCLUSION .....	58
	ANNEXE : PROCESSUS DE CRÉATION DE L'INSTITUTION DE MICROFINANCE - CHIN STATE.....	60
	BIBLIOGRAPHIE .....	63

## Synthèse

Comme toute forme d'action collective, un service financier, une Institution de microfinance avec ses produits financiers et son organisation interne, peuvent se lire comme un ensemble de règles du jeu, qui régissent les rapports entre les différents acteurs en jeu, entre eux et avec leur environnement : les clients, les notables locaux, les salariés, les dirigeants, etc.

Toute action collective, en particulier au sein d'une organisation, pose la question « *de la coopération et l'interdépendance entre acteurs poursuivant des intérêts divergents sinon contradictoires* »<sup>1</sup> Définir les systèmes de règles qui sont à la fois pertinentes et efficaces dans un contexte donné ne se fait pas instantanément. C'est un processus continu d'élaboration, qui passe par différentes étapes d'ajustements ou de redéfinitions, suite à du retour d'information, mais aussi à des étapes de développement, du fait d'événements, de crises, etc. Pour l'économie institutionnelle, une « institution » est ainsi un ensemble de règles effectivement mises en pratiques, suite à un processus de « façonnage »<sup>2</sup>.

Comment piloter un tel processus ? Il ne peut s'agir de définir par le haut des « *best practices* ». Une organisation est un construit social, traduisant « *des solutions toujours spécifiques, que des acteurs relativement autonomes, avec leurs ressources et capacités particulières, ont créées, inventées, instituées, pour résoudre les problèmes posés par l'action collective et, notamment, le plus fondamental de ceux-ci, celui de leur coopération en vue de l'accomplissement d'objectifs communs malgré leurs orientations différentes* »<sup>3</sup>.

L'expérience accumulée ailleurs et auparavant permet de définir des référentiels, des repères, des morceaux de raisonnements et de façons de faire stabilisés. C'est le cas en microfinance, sur les produits financiers, les modes d'organisation des caisses villageoises, le management d'une équipe d'agents de crédit, les modes d'audit, etc. C'est le cas aussi en sociologie des organisations et en management d'organisation. De tels référentiels sont indispensables, au démarrage de l'action pour ne pas partir dans le vide, et au fur et à mesure que des questions nouvelles émergent. Mais s'ils permettent d'en définir les contours ou les options, ils ne donnent pas les solutions qui sont les bonnes à un moment donné, dans un lieu donné. Celles-ci sont à définir et à inventer, à expérimenter et à ajuster, avec les acteurs en place, et en fonction de la somme des critères qui définissent une situation, un contexte, et en fonction des éléments que la pratique et l'observation font remonter.

---

<sup>1</sup> Crozier M. et Friedberg E., 1977, *L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, rééd. Coll. Points 1981, p. 21.

<sup>2</sup> Ostrom E., 1997, *Pour des systèmes irrigués auto-gérés et durables : façonner les institutions* (traduction et synthèse de E. Ostrom, *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*, ICS Press, Institute for Contemporary studies, 111 p, par Ph. Lavigne Delville), Inter-réseaux, 35 p.

<sup>3</sup> Crozier et Friedberg, op. cit, p.15.

C'est ce qu'illustre remarquablement ce texte, qui restitue le processus d'élaboration et de façonnage des règles du jeu, dans un dispositif de microfinance dans le Chin State, au Myanmar. En 8 ans, et à travers de nombreux aléas de financements, un dispositif solide, managé par une équipe locale, s'est construit. Ayant accompagné l'ensemble de cette histoire, Murielle Morisson retrace la façon dont les choix, les règles, les modes d'organisation, ont été créés et modifiés, à de nombreuses reprises, tant au niveau des caisses locales qu'à celui de l'équipe salariée et de ses relations avec les clients.

Cet exemple est d'autant plus illustratif que le contexte initial pouvait sembler particulièrement peu porteur : le Chin State est une région montagneuse aux communications très difficiles (il faut parfois plusieurs jours de marche ou de vélo pour joindre les villages), l'économie rurale chin est peu ouverte sur l'extérieur, il n'y a pas de référence de microfinance ni de cadres expérimentés. Ceci oblige à partir du début, à prendre le temps des apprentissages à tous les niveaux, mais ne constitue finalement pas des contraintes rédhibitoires, pour autant que l'on sache composer avec. Par contre, ni cette absence d'expérience antérieure ni la petite taille de l'équipe ne justifient de faire l'impasse sur les outils classiques du management (et bien sûr de l'audit comptable !) : profils de postes, procédures, évaluations, ont été utilisés très tôt et ont été des outils importants d'apprentissage et de prise de responsabilité des salariés.

Un approche « *blue print* », prédéfinie, ne peut que se plaquer sur des réalités complexes, donner des « structures d'incitations » biaisées aux acteurs, laisser se développer des dérives porteuses de fragilités ultérieures. On voit bien comment les perceptions initiales des villageois, encouragées par des agents du projets, induisaient des dérives graves, porteuses d'échecs si elles ne sont pas identifiées, comprises, corrigées à temps. Ajuster les règles demande un questionnement permanent sur ce que produit l'action et sur la façon dont y réagissent les acteurs, cela demande une curiosité et un dispositif qui le permette. Cette exigence doit se traduire au plus profond de l'organisation et de la méthode de travail : dans le cahier des charges des agents de crédit, dans la façon d'animer les réunions de travail et de questionner, dans la façon dont les responsables organisent le feed-back et se donnent les moyens de comprendre ce qui se passe sur le terrain. Cela demande aussi le temps de l'apprentissage et de la maturation. Les conditions financières et contractuelles offertes par les bailleurs qui financent la micro-finance doivent non seulement le rendre possible, mais bien l'encourager, comme condition de qualité : trop souvent, c'est contre les règles des bailleurs, les phasages trop rapides, les sevrages précoces, les aléas et discontinuités de financement que les opérateurs conscients de leurs responsabilités tentent d'assurer un travail cohérent et de qualité.

Mais cette expérience montre aussi deux choses importantes, en termes de méthode. La première, c'est qu'il ne suffit pas de souhaiter un feed-back pour qu'il se réalise. D'une part, pour les équipes, s'interroger sur l'adéquation des règles et sur les pratiques effectives, c'est rompre avec une démarche « technique » familière aux cadres, avec des conceptions classiques de la hiérarchie et de l'autorité, c'est accepter un doute et un questionnement qui peut être difficile pour de jeunes cadres peu expérimentés qui ont besoin de se raccrocher à des modèles clairs. Cela ne se fait pas du jour au lendemain, et peut être plus difficile pour des cadres ayant construit leur expérience dans l'administration. D'autre part, il ne suffit pas d'aller dans les villages, ni même de discuter avec les clients et les responsables de groupes pour connaître les réalités : on ne voit que ce que l'on sait regarder. Ce que l'on observe et comprend dépend de la façon dont on se pose les questions, de la façon dont on les pose à ses interlocuteurs. L'équipe en a fait l'expérience : malgré un réel accent dès le départ sur le dialogue dans les villages, elle a découvert avec du retard les faux groupes et les cumuls de prêts, puis les détournements de Tedim. Autant que le principe du feed-back, la façon de l'organiser et de le mettre en œuvre sont essentiels à sa réussite.

Le second enseignement, qui en découle en partie, c'est qu'il ne suffit pas d'invoquer une démarche « participative » pour que le dialogue se construise. Les uns et les autres ont des intérêts, et ne souhaitent pas la transparence : les responsables de groupe sur les faux groupes, les cumuls de crédit, les agents salariés sur leur organisation, sur leurs salaires... Les faux semblants ou les dialogues de sourds sont fréquents, et spontanés ; à l'inverse, la transparence, la capacité à débattre ensemble des enjeux, se construisent, à partir d'une exigence de qualité, d'une prise de conscience des impasses des situations antérieures.

Tout ceci est sociologiquement normal, même si cela heurte les conceptions idéalistes que véhicule trop souvent le mode de pensée développementiste. Il faut donc partir de ce principe de réalité, avoir un postulat sociologique réaliste, et travailler avec. Des équipes motivées et connaissant bien leur public, des possibilités réelles de dialogue et de négociations entre acteurs différents partageant une même volonté de faire fonctionner un dispositif de microfinance offrant de réels services à ses clients, des capacités de régulation permettant de limiter les dérives et récupérations et de les traiter : rien de cela n'est donné *a priori*, bien au contraire, cela se construit, contre bien des tendances centrifuges et des logiques d'intérêt. Il est de la responsabilité de l'opérateur de s'en faire le garant, d'en créer les conditions, d'y veiller en permanence pour que cela devienne un fondement même de l'organisation, partagé par l'ensemble des équipes.

Là où il n'y a guère d'expérience de microfinance et de cadres nationaux expérimentés, ni d'organisation préexistante, cela renvoie au rôle de l'assistance technique. Celle-ci a une double responsabilité, elle doit à la fois garantir la qualité du travail mené vis-à-vis des bailleurs, mais aussi permettre et favoriser les apprentissages et les prises de responsabilités. Cela induit un positionnement important mais délicat, évolutif dans le temps. Une connaissance directe des situations, une capacité de dialogue direct avec les différents acteurs, est indispensable, ce qui exige de passer du temps sur le terrain, particulièrement au début, et pose des problèmes de langue, parfois même au sein de l'équipe.

Cela renvoie aussi au rôle des missions de supervision et de base arrière, qui (si elles sont organisées dans ce sens) sont pour les équipes locales des moments importants de prise de recul, et de mise en perspective.

# Façonner les règles du jeu : l'élaboration progressive d'une institution de microfinance dans le Chin State (Myanmar)

*Murielle Morisson (Gret)*

## INTRODUCTION

---

Toute action collective organisée repose sur un système de règles, qui gouvernent le comportement des acteurs et leurs façons de gérer leurs interrelations, et qui les orientent vers l'intérêt collectif. Ces règles peuvent être des routines et des habitudes, ou des normes explicites. Elles peuvent gérer les relations internes à une organisation, ou les rapports entre organisations. Elles peuvent être informelles ou explicitées dans des contrats, des règlements, des statuts, des lois. Un dispositif de microfinance consiste en un ensemble de règles, celles qui régissent les types de produits ou le fonctionnement des instances locales de crédit, celles qui définissent les relations entre clients et structure, celles qui règlent le fonctionnement interne de la structure, sa gouvernance comme sa gestion quotidienne, celles qui organisent les procédures de contrôle, etc. Le dispositif sera performant, si cet ensemble de règles est pertinent et efficace, si les règles sont légitimes et cohérentes avec les intérêts des acteurs - même si elles imposent des contraintes de court terme -, si les mécanismes de surveillance et de sanction sont à la fois effectifs et suffisamment intégrés au fonctionnement pour ne pas être trop lourds ou coûteux<sup>4</sup>.

Mettre au point un ensemble de règles pertinentes et efficaces, construire et renforcer des mécanismes de régulation effectifs : tout cela ne se fait pas du jour au lendemain. On ne trouve pas du premier coup les bons réglages, il ne suffit pas de définir les règles sur le papier, aussi pertinentes soient-elles, pour qu'elles deviennent réalité. « Façonner »<sup>5</sup> des règles en collaboration étroite avec les acteurs locaux est un processus, qui demande une attention et une remise en cause continue. Il n'y a pas de méthode miracle ou de « valise d'outils ». Au démarrage d'un projet, des référentiels, issus de l'expérience, sont indispensables. Mais la construction est ensuite une affaire continue d'évolution et d'adaptation des systèmes de règles et des modalités d'intervention en fonction du contexte et des besoins des bénéficiaires.

Chaque contexte présente des spécificités. Dans ce processus dynamique d'élaboration des systèmes de règles, rentrent en compte la société locale avec son organisation et ses valeurs, les activités économiques des futurs clients, l'environnement économique, les politiques m-

---

<sup>4</sup> L'économie institutionnelle travaille beaucoup sur les systèmes d'incitation créés par les règles et leurs conditions d'effectivité. Cette approche a en particulier été développée sur la gestion des ressources renouvelables. Cf. E. Ostrom., 1997, *Pour des systèmes irrigués auto-gérés et durables : façonner les institutions* (traduction et synthèse de E. Ostrom, *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*, ICS Press, Institute for Contemporary studies, 111 p., par Ph. Lavigne Delville), Inter-Réseaux, 35 p.

<sup>5</sup> E. Ostrom utilise le terme « *crafting* », qui renvoie au travail de l'artisan voire de l'artiste, et montre bien l'aspect progressif, artisanal, de ces processus d'ajustements par essai-erreur.

tionales et locales, les ressources humaines, l'expérience de la microfinance, l'environnement légal, etc. Lorsque l'analyse de ces spécificités met en lumière un environnement contraignant et peu adapté aux référentiels classiques, les opérateurs et bailleurs doutent fréquemment de l'intérêt de s'engager sur le moyen terme dans la création de services financiers. Pourtant, les conditions initiales ne sont pas les seuls déterminants de la réussite ou de l'échec. La façon dont la démarche d'intervention a été conçue et mise en œuvre, la façon dont elle a su ou non prendre acte de ces spécificités et s'y adapter, sont au moins autant déterminantes. Ce constat questionne la logique des « *best practices* » qui prétendent proposer des solutions universelles. De plus, peut-on parler de « participation locale » lorsque le modèle d'intervention est pré-déterminé et que l'on demande aux acteurs locaux de s'y adapter, et non l'inverse ?<sup>6</sup>

Par rapport à toutes ces questions, l'expérience de l'IMF établie dans le Chin State, au Myanmar, depuis 1995, est une expérience intéressante de construction *ad hoc* d'un service financier local dans un contexte très contraignant et *a priori* peu favorable. Outre le contexte socio-politique birman, les difficultés de communication dans la zone et une économie locale basée sur l'autosuffisance sont autant de facteurs favorisant l'isolement politique et économique de la région Chin. Proposer une démarche de création de services financiers locaux répondait bien à des attentes fortes pour appuyer le développement d'activités économiques. Mais la somme des contraintes ne permettait pas d'y répondre par l'introduction d'un modèle clés en main. L'IMF du Chin State fut donc ainsi façonnée progressivement, en se servant de ses expériences positives mais aussi de ses difficultés, voire de ses échecs. On a utilisé chaque problème pour en évaluer les causes, expérimenter des modes de résolution et faire évoluer les règles et leur application. Afin de favoriser l'attention et l'écoute nécessaire à ce processus, une démarche continue de suivi-évaluation a été mise en place, comme outil fondamental pour mettre en lumière les difficultés et apporter progressivement des solutions adaptées. Une évolution constante des systèmes (méthodologiques, financiers, opérationnels) fut un élément déterminant pour assurer la construction progressive de l'IMF.

L'envergure quantitative de cette IMF n'est certainement pas celle qui est plébiscitée par les « *best practices* ». Dans le contexte du Chin, se hâter lentement était sans nul doute une condition pour poser des bases solides et développer les compétences et savoir-faire. La capacité de cette organisation à toujours se remettre en question et à accepter l'évolution fut et sera toujours un atout certain dans la poursuite d'objectifs à long terme.

C'est ce processus d'élaboration, de « façonnage » progressif des règles du jeu, qui constitue le cœur de ce document. Revenant sur l'histoire, il s'agit de montrer comment des choix initiaux, faits en fonction d'hypothèses plus moins explicites, se sont trouvés confirmés ou infirmés, rapidement ou avec du retard, par la réalité ; de montrer comment les différents protagonistes de cette aventure se sont emparés des règles proposées, en fonction de leurs intérêts, et comment il a fallu construire et composer avec ; d'explicitier en quoi ce souci de « *feed-back* » et d'adaptation n'est pas spontané, et est au contraire à construire ; d'illustrer comment des événements, positifs ou négatifs, nous ont amenés à voir en face certains problèmes ou blocages et à lancer de nouvelles dynamiques. Il s'agit finalement de donner à voir, à travers cette expérience, ce qu'est, en pratique, ce processus de façonnage et de stabilisation des règles du jeu.

Dans une première partie, nous retracerons l'histoire de cette expérience, ses différentes étapes, les aléas et rebondissements qu'elle a connus, entre les ruptures de financement, des conflits internes, la découverte de détournements, plusieurs étapes de réorganisation. Nous nous centrerons ensuite sur la question du façonnage progressif des règles, à deux niveaux : au

---

<sup>6</sup> Ainsi, les modèles participatifs ont été largement introduits en Birmanie afin de satisfaire les objectifs des opérateurs sans processus de négociation avec les acteurs locaux et d'analyse préalable du contexte local.

niveau villageois (produits financiers, organisation locale, etc.) et au niveau de la structure salariée et de ses rapports aux caisses villageoises. Enfin, nous nous interrogerons sur le rôle de l'assistance technique dans ce type de processus, dans un contexte d'absence de références en microfinance, et la façon dont elle peut jouer un rôle constructif, tout en permettant aux acteurs locaux d'exercer leurs responsabilités et de développer des apprentissages.

## **I. LE PROJET DE MICROFINANCE DU CHIN STATE : GENESE ET HISTOIRE D'UN SYSTEME DE MICROFINANCE EN MILIEU ENCLAVE**

---

### **1. Une phase d'expérimentation (1995 à 1997)**

#### **1.1 Expérimenter le microcrédit dans un contexte de fortes contraintes**

En 1994, le Pnud proposa au Gret d'intervenir sur le volet économique de son programme de développement établi dans le nord de l'État Chin. La Birmanie s'ouvrait depuis peu aux opérateurs internationaux (ONG internationales en particulier) et le Pnud avait confié la gestion opérationnelle de son programme de développement à l'Unops et aux agences onusiennes, ceci sur une zone géographique représentant six divisions et États birmans (sur un total de quatorze). L'Unops sous-traitait certains volets à des ONG internationales dans les différentes régions. Dans le nord de l'État Chin, l'Unops était opérateur sur un programme de type « Quick Impact Project » avec des objectifs purement quantitatifs. Malgré une demande considérable, l'offre en crédit était quasi inexistante avec des prêts de type familiaux et peu de prêteurs privés (seulement dans les villes) et le projet Gret se proposait de répondre à cette demande avec un objectif de création de trente caisses villageoises de crédit sur trois départements.

La faible monétarisation des échanges, les contraintes de communication décrites dans l'encadré ci-contre et la situation politique locale (mouvement de rébellion) étaient autant de facteurs limitant à une rapide expansion des caisses villageoises. Le contexte associatif local se bornait aux associations autorisées par les autorités nationales (association de parents d'élèves, association religieuse reconnue légalement...). Au niveau villageois, les activités collectives de développement étaient sous la responsabilité d'un comité villageois (chef de village et conseillers) et les familles étaient traditionnellement membres de groupes d'échange de travail. Se basant sur l'existence de ces structures, le projet proposa d'organiser les services financiers sur la base de groupes de garantie mutuelle et sur une gestion décentralisée de la caisse avec une prise de responsabilité importante par les responsables villageois. De fait, les contraintes géographiques et démographiques justifiaient également la décentralisation des activités de crédit.

Sur la base du diagnostic préalable réalisé par l'expatriée et le directeur régional, le Gret proposa à l'Unops une révision des objectifs quantitatifs avec une diminution du nombre de caisses villageoises sur la première année qui fut acceptée.

#### **1.2 Démarrage du programme et difficultés de financement**

Les premières semaines du projet furent consacrées à l'analyse du milieu et des besoins afin d'adapter les conditions de prêts aux conditions locales. Il apparut rapidement que l'intégration de l'économie locale dans les échanges régionaux et nationaux avait généré des besoins en capitaux d'investissement que peu de familles possédaient. Dans le passé, les échanges alimen-

taires se faisaient sur la base du troc et la demande en trésorerie concernait surtout la provision des dépenses d'éducation, de santé, d'habillement, etc.

### **L'État du Chin : une région de montagne enclavée**

L'État Chin, frontalier de l'Inde, est caractérisé par un relief montagneux et escarpé, des pentes fortes et des vallées peu aménageables. Les villages sont ainsi construits en altitude, sur les crêtes et les versants. L'habitat est caractérisé par des maisons en bois, construites sur des pilotis qui peuvent mesurer plus de deux mètres et sont situés côté ravin. Les routes sont en terre, quelquefois goudronnées, et leur accès est plutôt difficile en saison des pluies du fait des possibles éboulements qui peuvent bloquer des journées entières la circulation (qui n'est tout de même pas si chargée).

Pour accéder à la capitale de l'État, des services quotidiens de bus ou des voitures de fonction ou privées permettent de faire ce trajet difficile en une journée si les conditions climatiques le permettent. Les accès routiers aux villages sont très aléatoires. Les villageois sont responsables de la construction et de l'entretien avec quelquefois des aides de l'État pour financer les gros travaux ou la main-d'œuvre. Les distances entre villages et entre ville et villages sont importantes. Il faut parcourir au minimum 10 km pour aller d'un village à l'autre, le plus souvent à pied. Ainsi, l'équipe de l'IMF parcourt-elle ces distances régulièrement, à vélo (VTT) pour la plupart et quelles que soient les conditions climatiques. Un agent de crédit peut ainsi ne visiter que 7 à 8 villages par mois, ce qui représente une moyenne de 500 membres.

Hakha, capitale du Chin, est située sur les flancs de la montagne Runtlang. Elle a le charme des villes de montagne mais présente aussi des conditions de vie précaires. La saison hivernale et sèche est marquée par une faible alimentation électrique. Dans le meilleur des cas, l'alimentation électrique est assurée trois soirées par semaine et la journée, les équipements de bureaux fonctionnent principalement sur générateur. Cette situation s'est aggravée ces dernières années, conséquence directe des migrations villageoises et de la diminution des moyens financiers de l'État. La précarité de l'alimentation électrique, alliée à l'inexistence de services de maintenance, a influé sur la faiblesse des équipements sophistiqués au sein du projet. L'IMF ne s'est dotée que d'équipements informatiques pour assurer la gestion financière et administrative. Pour les autres travaux, des équipements anciens ont été privilégiés tels que la gestener ou la machine à écrire, qui est l'un des outils les plus sûrs et appropriés lorsqu'il y a des problèmes d'électricité et peu de services de maintenance.

Le réseau téléphonique, lui, s'est beaucoup amélioré ces dernières années avec une ligne internationale à Hakha et l'ouverture officielle des connexions électroniques en octobre 2003. Par contre, les autres villes (Tedim, Falam) dépendent encore d'un standard téléphonique.

L'approvisionnement en eau potable est également difficile. En pleine saison sèche, les habitants de Hakha sont obligés de transporter sur une certaine distance les quantités d'eau nécessaires aux besoins quotidiens.

L'éducation est une priorité pour les familles Chin. Les parents envoient tous leurs enfants sans distinction de sexe à l'école lorsqu'ils en ont les moyens financiers, ceci afin d'assurer à la famille des opportunités de revenus. Dans le passé, l'objectif visé était la fonction publique.

Aujourd'hui, les parents espèrent que leurs enfants pourront accéder à des postes dans le privé ou émigrer aux USA, Japon ou autres pays d'Asie du Sud-Est. Lors des premiers recrutements, la majorité des personnes employées par le projet avaient un diplôme universitaire et avaient travaillé dans la fonction publique (instituteurs, professeurs, agents agricoles). Le projet leur permettait d'obtenir un salaire supérieur à celui obtenu dans la fonction publique ou dans les emplois locaux privés. Cette priorité à l'éducation a permis au projet d'introduire aisément des documents comptables écrits dans les caisses villageoises en langue birmane, langue officielle dans les écoles.

La dépendance des familles vis-à-vis de biens importés tels que le riz entraîna des besoins monétaires plus élevés et les familles s'engagèrent progressivement dans de nouveaux projets économiques tels que l'augmentation des capacités de production (surtout animales) et l'investissement dans de nouvelles activités économiques (maraîchage principalement). L'analyse des différentes activités économiques permit de fixer les bases du système de prêt (montant et durée du prêt, type de garantie, type d'organisation locale de la caisse).

Dans le cadre de la phase d'expérimentation, le projet décida de sélectionner les villages d'intervention en fonction de critères géographiques et économiques (notamment la proximité des marchés), afin de déterminer l'influence des contraintes naturelles et des activités socio-économiques sur l'adoption du service financier ainsi que de valider ou de modifier les règles et procédures initiales, ceci en associant les bénéficiaires.

Durant la phase de diagnostic préalable, afin de satisfaire les échéances du bailleur, le projet n'eut pas le temps de développer des mécanismes de consultation préalable des villageois sur la définition des principes et des règles de la caisse villageoise. De même, le Gret ne mit pas en œuvre d'étude approfondie sur les structures sociales et politiques au niveau villageois qui aurait pourtant apporté un éclairage sur les niveaux et types d'organisation appropriés aux structures locales de décision et de gestion des conflits. Une meilleure connaissance des formes existantes de crédit familial et des jeux de pouvoir (notamment entre pouvoir traditionnel et pouvoir religieux) aurait mieux guidé les agents de terrain dans la résolution des conflits internes à la caisse et dans la négociation des règles et principes de crédit.

En juin 1995, le projet recruta 10 agents de crédit et 3 chefs d'équipe départementale et les forma sur les différents domaines requis (méthodologie, comptabilité, suivi-évaluation). Les profils des candidats sélectionnés étaient très divers, avec une priorité donnée aux diplômés universitaires. Peu d'entre eux avaient une expérience en finance ou en développement. Les étapes de création d'une caisse villageoise représentaient trois mois de travail pour les agents de terrain appuyés par leurs chefs d'équipe, ceci de la phase d'information à la tenue de l'assemblée générale constitutionnelle de la caisse.

Durant cette assemblée, les règles proposées par le projet furent discutées et un comité de gestion de la caisse élu. De juillet 1995 à février 1996, l'équipe locale créa ainsi 18 caisses villageoises dans les départements de Tedim et Hakha. Par contre, le Gret dut se retirer rapidement du département de Thantlang du fait de problèmes d'insécurité liés à la présence d'une rébellion Chin dans les villages frontaliers de l'Inde. En février 1996, le programme de microfinance prêtait à 1 640 familles pour un portefeuille de 27 330 \$.

### **1.3 Quand le manque de financement permet de développer la concertation et le suivi**

En juin 1996, la première phase du projet Pnud se terminait et le Pnud commença une période de négociations avec le gouvernement birman qui dura plus de six mois, retardant ainsi la mise en œuvre de ses nouvelles activités. Durant cette période, le projet Gret négocia la possibilité d'utiliser les reliquats de l'enveloppe budgétaire du contrat précédent pour assurer un suivi des activités jusqu'au prochain contrat. Finalement, lorsqu'en début 1997, le programme redémarra officiellement, le Gret rencontra des difficultés dans la négociation de son nouveau contrat, difficultés principalement liées aux orientations proposées par le Gret concernant la structuration du réseau de caisses au niveau régional et départemental sur un modèle de type coopératif. L'Unops proposait a contrario une autonomisation des caisses villageoises. Ces difficultés de négociation furent renforcées par l'arrivée d'un coordinateur expatrié de l'Unops qui désirait promouvoir la méthodologie des Self Help Groups (SHG). Ce concept lancé en Inde depuis quelques années s'appuyait sur la mobilisation de l'épargne au sein de groupes de femmes

et sur une gestion autonome du service financier au niveau de chaque groupe (SHG). La négociation fut ainsi lente et des contrats courts furent successivement signés afin d'éviter un arrêt total des activités et de permettre au coordinateur Pnud de trouver un compromis avec le Gret sur une future collaboration. Finalement, fin 1997, l'Unops accepta de financer le projet sur 14 mois avec un objectif de croissance du réseau de caisses villageoises (de 18 caisses à 72 caisses) sur des villages extérieurs à la zone d'intervention de l'Unops, ceci pour éviter des interférences avec leur approche Self Help Group.

Ces aléas de financement et les multiples contrats de courte durée furent finalement un moment privilégié pour le projet. En effet, entre 1996 et 1998, aucun objectif quantitatif ne fut imposé et l'équipe du projet (expatriée et locaux) put se consacrer pendant deux ans au suivi des 18 caisses existantes. Elle mit en œuvre différents chantiers afin d'acquérir une meilleure connaissance des emprunteurs, de l'organisation des groupes de cinq et de l'impact du crédit sur les conditions socio-économiques des familles. Après une phase de formulation des questionnements par l'équipe du projet<sup>7</sup>, un système de suivi-évaluation fut organisé et couvrit les sujets suivants : participation des familles pauvres au service financier, organisation des unités d'exploitation et de consommation, impact économique du crédit, méthode de suivi des prix, profil socio-économique des membres de la caisse villageoise, etc. Afin d'appuyer les familles dans leurs choix d'investissement économique, les agents de terrain mirent en place une démarche d'information et de sensibilisation des bénéficiaires aux aspects économiques et financiers (discussion sur l'inflation, calcul du profit individuel...).

#### **1.4 Les enseignements de la phase d'expérimentation**

D'un point de vue quantitatif, les résultats des deux ans d'expérimentation étaient satisfaisants avec une demande en crédit croissante et un taux de remboursement de 100 % lors des deux premiers cycles de prêt (1995-97). Les activités d'investissement étaient majoritairement l'élevage de porc et de volaille, et une évaluation de l'impact du crédit sur les conditions de vie permit d'observer que les bénéfices générés étaient utilisés à l'amélioration de la gestion de trésorerie et à la satisfaction des besoins familiaux (dépenses alimentaires, petits équipements, frais scolaires et vêtements). L'équipe observa également des situations d'endettement liées au risque de mortalité sur les activités d'élevage.

L'assistance technique et les missions de suivi du siège collaborèrent sur l'organisation de formations techniques (méthodologie, outils comptables, contrôle interne) de l'équipe locale avec des résultats encourageants. Les agents de terrain avaient acquis une légitimité technique aux yeux des membres des caisses de crédit. Ils avaient également créé une relation de confiance avec les élus de la caisse et les bénéficiaires.

L'implication des représentants locaux dans la gestion des activités et dans la résolution des problèmes témoignait d'une appropriation progressive de l'outil financier par les villageois. Les comités de crédit s'impliquaient fortement dans la gestion comptable des fonds et le suivi des remboursements. Cependant, la gestion des outils comptables, notamment la tenue de livres de caisse en langue birmane, nécessitait un appui régulier des agents de terrain, les trésoriers élus n'ayant pas toujours le niveau d'éducation requis. L'équipe de terrain était également fortement impliquée dans le contrôle interne. Les élus de caisses rencontraient des difficultés dans la mise en place des règles de sélection ou dans l'application des règlements lors des retards de remboursement. Leur position de leader dans le village ne facilitait pas les prises de décision surtout en cas de refus d'octroi de prêt ou de relance des familles en retard de remboursement. Ils s'appuyaient ainsi beaucoup sur les agents de crédit pour jouer le rôle de mé-

---

<sup>7</sup> En 1997, 1 directeur régional, 2 chefs d'équipe départementaux et 7 agents de crédit sur deux départements.

diateur dans la résolution des problèmes. Lors des assemblées générales de caisse, les membres revendiquaient une implication plus forte dans la définition des règles et procédures ainsi que sur les principes fondateurs du système.

## **2. La structuration du réseau de caisses en structure de type coopératif (1998-2000)**

En 1997, lors d'une mission du siège, l'équipe locale eut l'opportunité de faire le bilan des trois premiers cycles, de tirer les enseignements de l'expérimentation et de proposer une démarche de réflexion à plus long terme sur le futur des activités. En ressortit une volonté partagée par le Gret (siège et expatriée) et l'équipe locale de poser les bases d'une organisation locale de type coopérative assurant un appui financier et technique au réseau de caisses villageoises existantes. Par la suite, l'équipe locale et l'expatriée programmèrent les étapes principales de l'institutionnalisation avec pour objectifs principaux : la viabilité financière du réseau de caisses et de la structure technique associée ; l'autonomisation directionnelle de la future organisation locale ; et la légalisation des structures départementales et régionales. Un des objectifs principaux était l'extension du réseau de caisses pour atteindre une taille critique favorable à la viabilité opérationnelle et financière de la future structure de microfinance.

### **2.1 Changement d'échelle et croissance rapide du réseau**

Grâce aux moyens octroyés par l'Unops sur 14 mois, l'équipe locale appuyée par l'assistance technique s'engagea dans une phase de croissance du réseau forte et rapide, passant de 18 à 64 caisses villageoises sur les anciens départements (Hakha et Tedim) et sur un nouveau département (Falam). En avril 1999, à la fin du contrat, le réseau comprenait 64 caisses villageoises et 6 906 emprunteurs. Le portefeuille financier était de 107 330 \$, et avait ainsi été multiplié par 4. L'équipe de l'institution s'était renforcée avec un total de 20 personnes, soit deux fois plus de membres.

Cette croissance importante fut rendue possible grâce aux acquis méthodologiques et organisationnels de la phase d'expérimentation, notamment la production d'outils méthodologiques (méthodes de création et de suivi des caisses) et financiers (systèmes d'information et de gestion financière) adaptés progressivement au contexte local. Le changement d'échelle impliqua cependant une révision des outils d'organisation et de suivi.

En 1999, les activités du département de Falam n'avaient pas atteint leur taille critique et la structure technique régionale était surdimensionnée par rapport aux revenus de l'institution. Une nouvelle phase de croissance était donc nécessaire dans le département de Falam. Quant à la légalisation, le directeur régional avait pris la responsabilité des négociations avec le département coopératif. Il y avait travaillé pendant plus de dix ans et connaissait les personnes responsables, ce qui était un atout supplémentaire pour l'IMF. Un travail important d'explication et de sensibilisation fut réalisé par le directeur régional dans un contexte où le concept de microfinance était totalement nouveau. Les statuts furent révisés afin de cadrer avec la loi coopérative sans pour autant modifier les principes fondamentaux de fonctionnement de l'IMF.

### **2.2 Gérer la phase d'expansion du réseau et des bénéficiaires**

Dès 1998, les comptes financiers de l'IMF en cours d'institutionnalisation et du projet Gret furent dissociés afin de responsabiliser les chefs d'équipe départementaux et les responsables de caisse à la gestion financière du réseau. La structuration du réseau s'orienta vers un travail important de définition des divers systèmes de gestion (système comptable, audit interne, gestion de l'information et gestion des ressources humaines). Un travail de réglementation de la

gestion des fonds aboutit à la mise en place de règles spécifiques et de systèmes de régulation. De même, une clarification des rôles et responsabilités de chaque employé et élu local fut effectuée concernant la gestion des fonds.

L'assistance technique et les missions du siège organisèrent des formations techniques et méthodologiques pour les employés de la future IMF, afin de les appuyer dans les processus d'évolution des systèmes de gestion et d'évaluation des activités. L'assistance technique appuya le directeur régional dans la mise en place d'un système de délégation et de responsabilisation des différents membres de l'équipe. La contrainte majeure fut la difficulté des personnes plus âgées à faire preuve d'initiatives, à accepter les changements et à encourager les jeunes à progresser et se former<sup>8</sup>. Le Gret passa ainsi progressivement d'opérateur direct/gestionnaire à une position de conseiller/partenaire de l'IMF, sauf sur les décisions stratégiques où l'assistance technique avait toujours un rôle important à jouer en tant que garant des contrats avec les bailleurs.

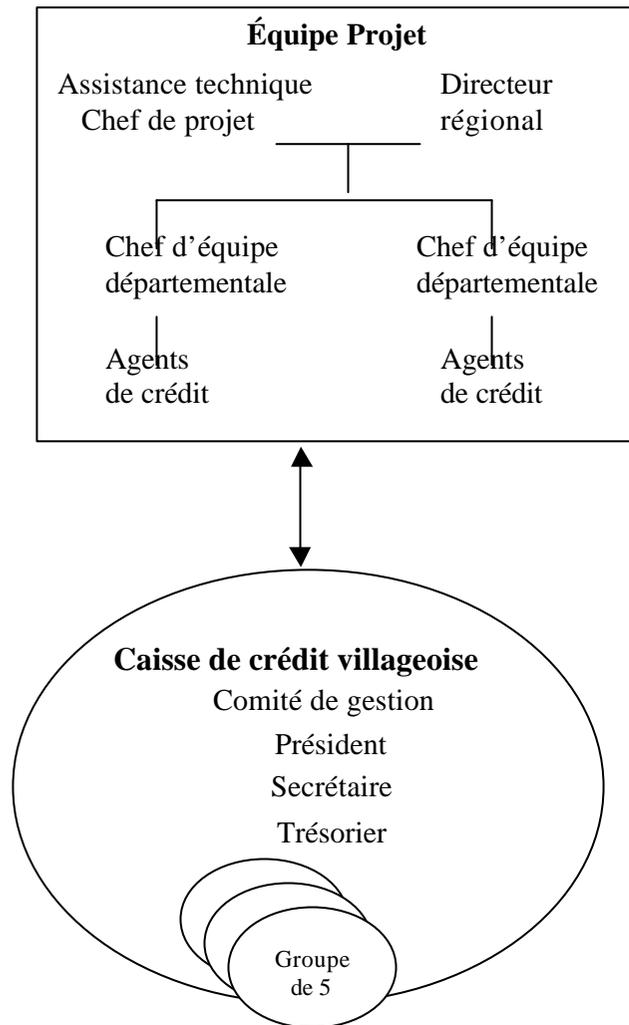
Les revenus financiers de l'IMF en cours d'institutionnalisation assuraient une couverture financière des charges opérationnelles, hors coûts de l'assistance technique, variant de 40 % pour la structure régionale à 112 % dans le département de Hakha. Le réseau avait certes fortement amélioré ses performances financières mais n'était pas encore autosuffisant sur l'ensemble du réseau. L'efficacité opérationnelle était élevée avec un coût de 2,4 \$ par emprunteur seulement. Ces résultats financiers furent possibles grâce aux choix opérationnels effectués par les membres de l'équipe. La priorité fut donnée aux salaires et les coûts administratifs furent réduits en évitant tout équipement coûteux en amortissement et frais de maintenance.

---

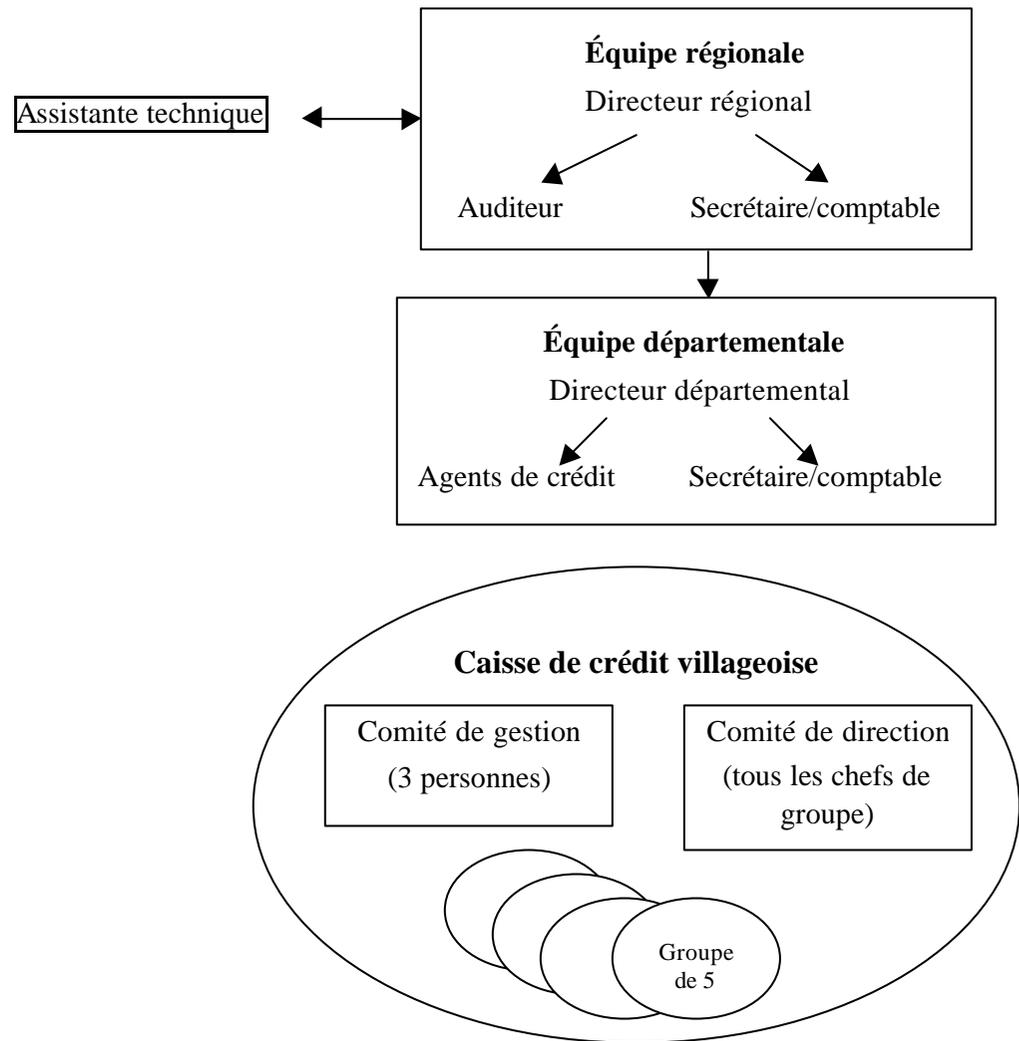
<sup>8</sup> La plupart des personnes de plus de 40 ans craignaient l'évolution rapide des jeunes en terme de compétences techniques et de prise d'initiatives. Le directeur régional se protégeait en rigidifiant les procédures et règles pour ne pas se laisser dépasser par des gens dynamiques et brillants.

### Evolution de l'organisation interne du réseau de microfinance

#### Phase d'expérimentation (1995-1997)



#### Phase de structuration (1998-2000)



### **2.3 Légaliser les différents niveaux d'intervention : un enjeu de taille**

Une étude des statuts légaux existants fut menée afin de proposer un schéma institutionnel approprié. L'équipe et le Gret proposèrent un réseau de type coopératif plus approprié au mode de gestion décentralisée. Lorsque le Gret organisa des séminaires de discussion sur les formes de structuration avec l'équipe projet et les responsables villageois, ces derniers affichèrent des réticences fortes en se référant aux échecs passés des coopératives gouvernementales. Un travail d'explication sur la nouvelle loi coopérative de 1992 les aida à comprendre les évolutions (loi plus libérale, moins interventionniste). Les statuts de la future IMF furent rédigés et un processus de reconnaissance officielle des caisses villageoises et des structures de gestion départementales et régionales fut engagé. Ces statuts correspondaient au cadre de la loi coopérative sans pour autant modifier les principes fondamentaux de fonctionnement du réseau de caisses. La structure régionale fédérait les intérêts du réseau, assurait un poids politique lors du processus de légalisation et permettait au Gret de jouer son rôle de « parapluie » institutionnel et politique.

Les débats sur la légalisation portèrent moins sur l'adéquation du type de structure aux conditions locales que sur le processus de légalisation qui pouvait être ressenti comme politiquement incorrect. Ainsi, le Pnud, bailleur du programme, pensait que légaliser le réseau sous la loi des coopératives n'était pas judicieux dans le contexte birman. Cependant, il reconnut le danger d'exposer les structures villageoises à une intervention du Gouvernement par manque de statut officiel.

### **2.4 Les enseignements de la phase de structuration**

Durant les deux premières années du projet, l'équipe locale s'était fortement investi dans les activités et avait progressivement acquis de nouvelles compétences. Malgré tout, la démarche projet était très présente. Dès 1998, lorsque l'objectif de structuration fut amorcé, les différentes parties prenantes du programme s'engagèrent fortement dans le processus. Ce phénomène était d'autant plus inattendu que le contexte birman n'offrait pas de perspectives à long terme dans le domaine du développement. Mais, pour les membres de l'équipe en particulier, le programme fut une occasion de construire une organisation locale gérée par des Chin, minorité ethnique. Pour les villageois, l'engagement dans l'action collective fut plus progressif avec une diversification de leurs visions et un manque de confiance dans les organisations collectives du passé.

Le chantier de travail sur la structuration du service financier offrit l'opportunité à l'équipe locale de mieux comprendre les objectifs et la vision du programme. Leur forte implication dans la sensibilisation des représentants de caisses aux objectifs et stratégie à long terme et leur participation à la définition des outils futurs de l'IMF furent des occasions privilégiées de renforcer leurs compétences en animation, conception et expérimentation. Ces acquis eurent une influence certaine sur la qualité des interventions, notamment sur la mise en application des règles et des systèmes de régulation au sein des caisses.

### **3. La construction de la gouvernance (2000-2002)**

#### **3.1 Les divergences de vues avec le bailleur de fonds**

En 1999, le Pnud connut les mêmes difficultés qu'en 1996 pour la négociation de sa nouvelle phase d'activités, et le Gret travailla de nouveau sur des budgets résiduels. Un nouveau chef de programme Unops fut recruté et le Gret engagea une nouvelle phase de négociation de financements. Les objectifs du programme de microfinance étaient les suivants : l'extension du réseau sur le département de Falam, une phase de professionnalisation des structures départementales et régionales et la finalisation du processus de légalisation. L'arrivée d'un nouveau coordinateur expatrié Unops, encore plus féru de la méthodologie Self Help Groups que le précédent, retarda notablement les négociations (plus de six mois de controverses). Ce coordinateur mettait en doute la viabilité financière et opérationnelle de structures départementales et régionales d'appui au réseau de caisses villageoises au vu des contraintes de légalisation dans le contexte birman, des effets négatifs de l'inflation sur la valeur du capital de prêt et de la faible appropriation du système par les bénéficiaires. Afin de développer sa propre méthodologie aux dépens du projet Gret déjà en place, il proposa aux personnes de l'équipe de l'IMF de remettre en cause leur approche et de développer un réseau de SHGs sur des financements directs de l'Unops, mettant ainsi le Gret hors-jeu. Les cadres locaux refusèrent cette offre, en exprimant leurs doutes quant au succès de l'approche Self Helps Groups dans le contexte Chin et en affirmant leur volonté de poursuivre la vision et les objectifs qu'ils s'étaient donnés.

Après six mois de négociations, le contrat Unops fut finalement signé mais sur une période d'un an seulement et avec une demande expresse de travailler en dehors de la zone Pnud/Unops. Ces difficultés de négociation avec l'Unops, vécues à de multiples reprises, mirent au jour la nécessité de collaborer avec de nouvelles organisations et de nouveaux bailleurs de fonds. D'autres relations furent développées et le projet Chin obtint un financement de l'ambassade du Japon.

#### **3.2 Appuyer l'institutionnalisation en renforçant les organes de gouvernance**

Dès l'an 2000, le projet microfinance s'orienta sur la professionnalisation des employés de l'IMF et des élus de caisses avec un programme de formation principalement orienté sur la gestion financière, les aspects organisationnels et les systèmes de gouvernance.

Lors de la visite d'un expatrié Gret travaillant sur le projet agricole de l'État du Rakhine, la gouvernance de l'IMF fut longuement discutée. Cette mission apporta un regard nouveau sur le fonctionnement des structures départementales et régionales, en faisant observer le décalage existant entre les représentants de caisses et l'équipe de l'IMF (cf. section III), et en encourageant les employés de l'IMF à réfléchir sur le manque de transparence de l'équipe IMF et la tenue à distance des représentants villageois dans les instances de décision. Si l'un des objectifs était la participation des représentants de caisses aux structures de décision, il était important d'anticiper la reconnaissance légale et de préparer les acteurs locaux (équipes départementales et régionales, élus villageois) à une collaboration future. À la suite de cette mission, l'équipe dirigeante de l'IMF et l'assistance technique organisèrent les élections de conseils d'administration départementaux et régionaux et assurèrent la formation des élus et leur participation aux différentes instances de discussion et décision de l'IMF.

### **3.3 Situation de crise après la découverte de détournements importants**

Cette structuration des organes de gouvernance fut d'autant plus importante que six mois après son initiation (décembre 2000), l'équipe régionale et l'assistance technique mirent au jour des détournements importants sur le département de Tedim. L'ampleur du phénomène était suffisamment élevée pour remettre en cause la viabilité financière de l'IMF et démotiver les employés et élus locaux.

Depuis 1998, progressivement, le directeur régional, le directeur départemental et une partie de son équipe avaient falsifié comptabilité et documents de prêts pour camoufler des prêts personnels auprès des caisses villageoises et des détournements de trésorerie. Les représentants villageois étaient soit complices soit manipulés. Durant deux ans, l'auditeur n'avait pas réussi à déceler ces problèmes. L'implication des protagonistes principaux (équipe de Tedim et représentants villageois) associée à la passivité des villageois dans ce type de situation<sup>9</sup> ne permirent pas à l'auditeur interne de s'en rendre compte. Les comptabilités et documents de caisses étaient impeccablement tenus et lors des visites aux emprunteurs, la loi du silence était suffisamment répandue pour que rien ne puisse être décelé. Dans une phase de croissance soutenue, l'assistance technique et les dirigeants de l'institution ne s'étaient pas posé assez rapidement la question des moyens humains nécessaires pour l'audit de 64 caisses dans un environnement contraignant en terme de communications<sup>10</sup>. Lorsqu'un détournement de trésorerie départementale fut repéré par l'auditeur et déclaré à l'assistante technique, un audit exceptionnel fut organisé au niveau de la comptabilité départementale et au niveau de toutes les caisses du réseau de Tedim. Les problèmes apparurent en cascade, remettant en cause la santé financière de 15 caisses sur 21 dans ce département. Il y eut finalement 2 licenciements au sein de l'équipe départementale (sur un total de 5 personnes) et le licenciement du directeur régional. L'IMF se retrouvait ainsi privée de deux directeurs sur quatre. L'assistante technique se trouva ainsi de nouveau en position gestionnaire et décisionnelle.

Face à ces problèmes financiers et de gouvernance, la stratégie fut d'impliquer fortement les autres directeurs départementaux, le directeur financier et le conseil d'administration départemental de Tedim dans la résolution des problèmes, ceci sur une période de huit mois. L'assistance technique fut également fortement impliquée dans la résolution des détournements, en tant que représentant du Gret qui était garant des fonds de crédit vis-à-vis des bailleurs de fonds (le Pnud en grande majorité). L'implication financière des détournements était d'au moins 20 000 \$, ce qui représentait au moins 20 % du portfolio de l'IMF. La résolution des problèmes s'étala sur plus de trois ans.

---

<sup>9</sup> Dans le département de Tedim, les situations de détournement sont plus courantes qu'à Hakha ou Falam, ceci dans les affaires privées ou publiques. Les villageois acceptent ce type de situations soit en les légitimant soit par crainte des leaders villageois.

<sup>10</sup> L'auditeur ne pouvait auditer qu'une caisse par jour et devait quelquefois voyager deux jours avant d'atteindre certains villages, ceci malgré l'achat d'une moto pour lui faciliter ses déplacements. Il pouvait ainsi auditer une fois par cycle chaque caisse, ce que les employés de Tedim savaient. Les manipulations s'avéraient ainsi d'autant plus faciles.

## **4. La consolidation de l'IMF (2002-2003)**

### **4.1 Une organisation locale forte de ses récentes épreuves et expériences**

En 2002, l'IMF se remettait progressivement de la crise financière apparue dans le département de Tedim. Ces difficultés permirent aux différents intervenants (équipes départementales et régionales, élus des caisses villageoises) de travailler à la fois sur un contrôle plus élevé des caisses mais aussi à une collaboration étroite entre acteurs, collaboration fondée sur une vision commune de pérennisation des services financiers. Chacun put réaliser la fragilité des structures si ces éléments n'étaient pas suffisamment pris en compte.

Un travail de fond sur la gestion des ressources humaines et la responsabilisation des différents acteurs (employés et élus villageois) fut entrepris afin de les inciter à développer une démarche de concertation et d'implication des bénéficiaires dans la gestion des règles et des systèmes de régulation, tout en assurant un rôle de contrôle sur les activités de prêts. Les nouveaux engagements pris furent la gestion saine des prêts, la responsabilité accrue de l'équipe exécutive sur l'application des règles et procédures et une forte transparence des systèmes de gouvernance quant aux choix, stratégies et décisions prises. L'emploi d'un deuxième auditeur permit également de renforcer le contrôle interne.

La confiance mutuelle affichée par les membres de l'équipe IMF dans les premières années avait été fortement remise en cause lors des événements survenus à Tedim. Les équipes départementales et régionales furent ainsi plus favorables à une démarche d'évaluation des performances et des comportements des agents de crédits, lorsque ceux-ci remettaient en cause la viabilité du système. Suite à ces évaluations, en 2002, trois employés de Falam (sur une équipe de six personnes) furent ainsi licenciés pour faute professionnelle.

### **4.2 L'influence des détournements de règles sur les performances de l'IMF**

L'influence des phénomènes de faux groupes ou faux membres se fit ressentir après trois ans de programme. En effet, lors des premiers cycles, certains membres avaient effectivement détourné les règles d'octroi pour obtenir 2 ou 3 prêts mais ce comportement était peu répandu. Par contre, lors des cycles suivants, il semble que de nombreuses familles profitèrent de la baisse d'intérêt de certains membres vis-à-vis du crédit pour collecter de cinq à dix prêts et augmenter leur capacité d'investissement.

En l'an 2000, suite à ce constat de saturation de la demande et de détournement des prêts, l'IMF décida de réagir en proposant de nouveaux produits financiers à montants plus élevés afin d'enrayer les détournements de règles d'octroi. Cela permit de limiter le développement des faux groupes. Cependant, certains commerçants locaux persistèrent à créer des faux groupes, leur demande en capital d'investissement étant élevée, et se retrouvèrent en situation de surendettement lors de la dégradation des conditions économiques en 2001-2002. Dans le département de Hakha, ce phénomène eut des conséquences fortes sur les taux de remboursement en 2002 qui étaient de 85 % avec des retards de plus de quatorze mois pour certains emprunteurs. Le portefeuille actif était ainsi fragilisé et les règles de garantie mutuelle et de pression villageoise fonctionnaient de moins en moins dans ce contexte où une poignée d'emprunteurs pouvait représenter 30 à 50 % du portefeuille.

L'implication des responsables de la caisse dans la constitution des faux groupes (pour leur propre compte ou pour d'autres personnes) remettait en cause leur légitimité pour résoudre les problèmes.

Dans le département de Tedim, ce type de faux groupes concernait plus de 50 % du portefeuille et certains leaders locaux avaient accumulé jusqu'à 70 prêts. De nouvelles formes de résolution des problèmes furent discutées et imaginées. La démarche de dialogue et de concertation menée dans le cadre de la résolution des remboursements n'eut peut-être pas d'effets rapides sur les remboursements mais permit par contre une prise de conscience collective des villageois sur les conséquences des stratégies à court terme qu'ils avaient développées lors des détournements. L'IMF put ainsi observer un renouveau de l'action collective dans certains villages sur la base des leçons apprises. Quelques nouvelles caisses furent créées, mais à petite échelle.

Une politique de suivi rapproché des emprunteurs, combinée à une stratégie de refus d'octroi de crédit aux anciens initiateurs de faux groupes, entraîna une forte diminution du nombre d'emprunteurs au niveau du réseau. L'IMF passa ainsi d'un total de 8 000 emprunteurs en 2001 à un total de 5 000 emprunteurs en 2002.

### **4.3 Un équilibre difficile entre centralisation et décentralisation**

Les détournements et les retards de remboursement mirent en lumière les limites de la décentralisation. Les différentes parties prenantes (élus de caisses, équipe de l'IMF et assistance technique) remirent en cause l'idée de structures coopératives autonomes au niveau départemental. La propriété du capital fut transférée au niveau régional et les aspects décisionnels furent réaffectés au niveau de la direction régionale et du conseil d'administration régional. À partir de 2001, les directeurs départementaux furent responsables de l'exécution et de la supervision des activités relatives au plan de développement décidé annuellement par le CA régional. Ils étaient également responsables de la gestion des ressources humaines départementales. La structure régionale apportait un appui technique et méthodologique, assurait le contrôle interne et supervisait les activités de l'IMF aux niveaux départemental et régional. Le directeur régional et son équipe régionale étaient garants de l'application des décisions prises en conseil d'administration et assemblées générales, évaluaient le travail des directeurs régionaux et assuraient la mise en place de nouveaux outils financiers et méthodologiques sur la base des demandes émanant des organes de concertation.

De 2001 à 2002, le directeur régional sut s'affirmer dans une concertation difficile avec les villageois de Tedim et permit de résoudre nombre de cas de retard. Par contre, il eut beaucoup de difficultés à se positionner en tant que personne décisionnaire de l'institution. Le manque de prise de décision et son appel permanent au consensus paralysaient le fonctionnement des instances de concertation et de décision. L'insatisfaction de l'équipe régionale et des directeurs départementaux aboutissait à des situations de blocage et de résistance (cf. paragraphe IV). Fin 2002, lors d'une mission du siège, l'IMF fit un bilan de la situation et le Gret proposa une refonte de l'organisation basée sur la décentralisation des responsabilités opérationnelles et financières au niveau départemental, un rôle d'appui de l'équipe régionale et une gestion collégiale des décisions. À la place du directeur régional, un comité de direction (trois directeurs départementaux et le directeur financier) fut organisé.

### **Détournements à l'échelle départementale**

Les détournements observés à Tedim ont été en grande partie liés à l'information présentée par l'équipe aux leaders villageois. Pour avoir accès eux aussi au capital non utilisé au sein des villages, les employés du projet ont annoncé le départ du Gret après deux ou trois ans et une appropriation définitive du capital par ceux qui prenaient le risque d'emprunter. Ainsi, dans la plupart des villages de Tedim, des groupes restreints se partageaient la totalité du capital et les employés empruntaient également jusqu'à vingt prêts par village. Que le reste des villageois accepte ce type d'arrangements mérite tout de même que l'on s'attarde un tant soit peu sur cette situation. En effet, pour créer des faux groupes bénéficiant à quelques familles seulement, leurs noms étaient utilisés ou on leur demandait de se présenter le jour de la distribution des prêts. Dans les départements de Hakha et Falam, il est rare de trouver ce type de situation à une telle échelle.

Les situations ont été en fait très diverses. À Valvum, les habitants étaient peu intéressés et l'agent de crédit s'est arrangé avec trois responsables villageois pour se partager l'équivalent de 115 prêts à quatre. Ce même agent de crédit approuvera l'utilisation de 200 prêts par cinquante personnes dans un autre village. Cet employé s'arrangea toujours pour emprunter lui-même une partie de la somme. Lorsque cet agent de crédit devint directeur départemental, son équipe le suivit dans ses arrangements sans en informer autrui au sein de l'IMF et sans en tirer profit. Plus inquiétant, les détournements de leur supérieur leur faisaient perdre la moitié de leurs salaires tous les mois. Et pourtant pas un mot aux autres membres de l'équipe IMF.

Comment peut-on ainsi expliquer le silence et l'approbation d'une grande majorité pour qu'une minorité tire bénéfice de ces détournements ? Cette question est revenue régulièrement lors de la résolution des problèmes à partir de 2001.

Les employés parlaient de respect des liens familiaux ou claniques et de soumission à la hiérarchie. À leur décharge, la majorité d'entre eux étaient nouvellement employés et le projet n'avait pas pour eux d'autre vision que celle de leur directeur. En résumé, la délation et la remise en cause ne faisaient pas partie de leur fonctionnement et ils avaient appris à se taire face aux abus de pouvoir de la hiérarchie.

Les villageois quant à eux n'avaient jamais osé remettre en cause les comportements ou les paroles de leurs leaders et des représentants d'une organisation internationale. Les trésoriers avaient même accepté de signer des fausses factures sans se poser la question des conséquences juridiques de tels actes.

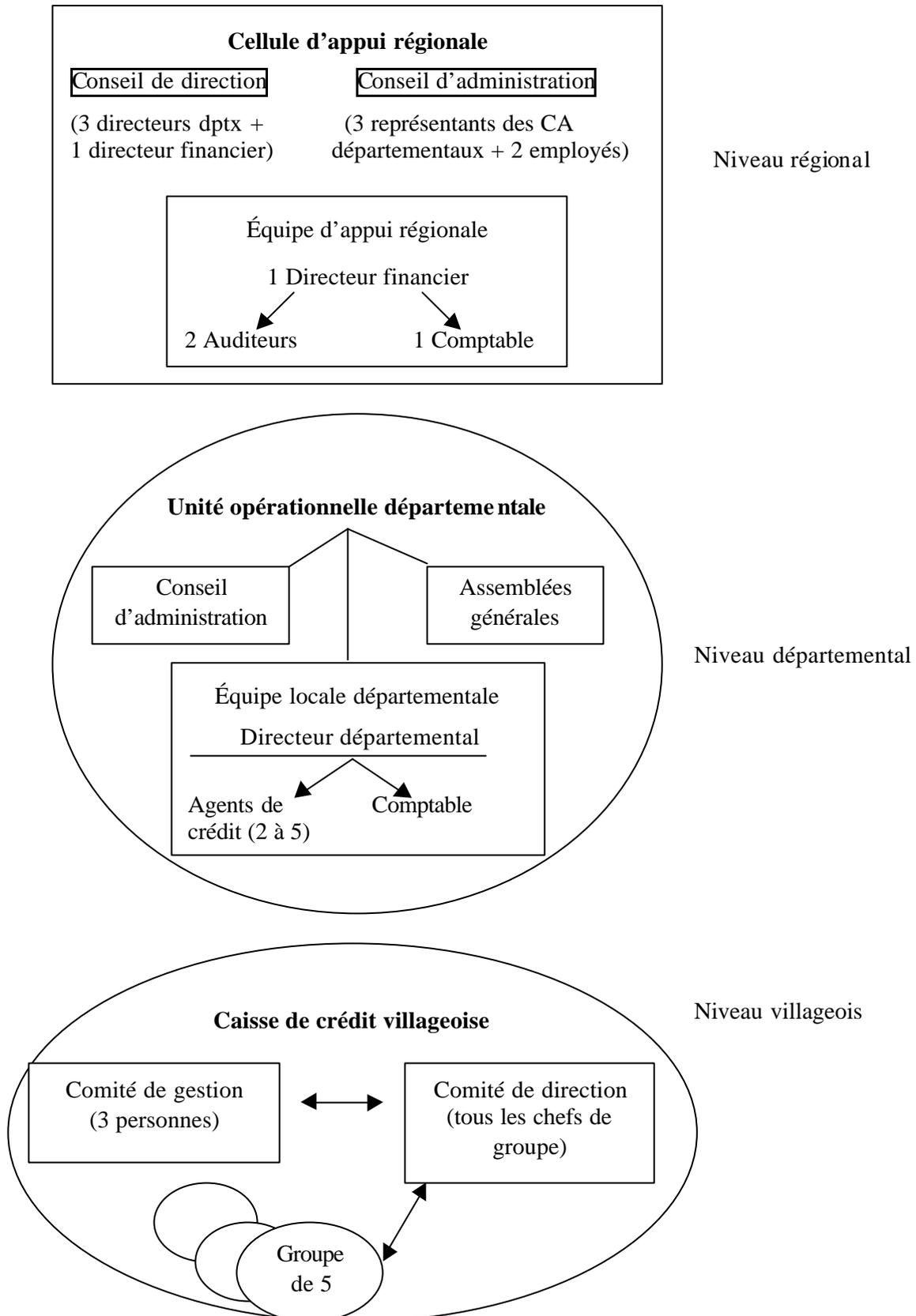
Après des mois de discussion au sein des caisses villageoises, il apparut également que la plupart des villages d'intervention dans le département de Tedim connaissaient des situations sociales difficiles avec une différenciation sociale très forte et un déclin des activités communautaires. De même, les conflits de pouvoir étaient relativement importants avec de fortes divisions au sein des villages concernés. L'influence de l'évolution des difficultés économiques au niveau national était d'autant plus élevée dans ce département que le commerce frontalier tenait une grande place dans l'économie locale. Ainsi, la baisse des revenus liés au commerce avait déstabilisé des mécanismes de détournement des règles de la caisse avec accumulation de prêts par une seule famille (jusqu'à 70 prêts).

Durant l'année 2003, l'IMF améliora considérablement ses performances de remboursement grâce à une forte responsabilisation des équipes départementales dans la gestion opérationnelle. L'unité d'appui régional sut jouer son rôle sans interférer dans les activités de terrain. Le fonctionnement collégial du comité de direction connut des débuts difficiles et l'assistance

technique dut à la fois proposer des outils de travail et pousser à la responsabilisation de chacun dans ce processus décisionnel. Chaque directeur départemental défendait son portefeuille de prêt et l'indépendance de son équipe. Il fallut travailler sur les enjeux globaux de l'IMF et éclairer chacun sur le rôle qu'il pouvait jouer. En 2004, le comité de direction s'est réuni sans la présence du Gret en s'appuyant sur les outils proposés tout en les adaptant. Les décisions respectaient les enjeux principaux de l'IMF.

La définition des règles et procédures a ainsi été un processus où par étapes successives, les différents intervenants ont eu la capacité de faire évoluer le système et l'adapter à leurs besoins et aux changements de l'environnement social et économique. Bien que l'équipe du projet et le Gret aient proposé les principes et règles de base au démarrage du projet, un travail de concertation et d'adaptation fut mis en place en premier lieu au niveau villageois.

### Organisation de l'IMF en 2003



## **II. REGLES ET SYSTEMES DE REGULATION AU NIVEAU VILLAGEOIS : LA CONSTRUCTION PROGRESSIVE D'UNE REGULATION CROISEE**

---

Le modèle de la microfinance met en avant des produits financiers de faible montant, pour permettre les apprentissages, le concept de caution mutuelle au sein d'un groupe d'emprunteurs, et le recours à une instance villageoise pour assurer une partie du suivi des prêts et appuyer le recouvrement. Autour de ces bases, la gamme des choix est assez forte, tant sur les produits (montant, dates, durée du cycle, mode de remboursement) que sur les modalités institutionnelles.

### **1. L'évolution du service financier en phase d'expérimentation**

#### **1.1 Au départ, une faible implication des bénéficiaires**

En 1995, le projet de microfinance démarra sur des bases méthodologiques définies par le projet avec une consultation succincte des bénéficiaires. Les contraintes de temps et les résultats quantitatifs imposés par le bailleur furent en partie responsables de cette situation.

Fortement demandeurs de capital d'investissement, les bénéficiaires réclamaient une ouverture de la caisse de crédit dans les plus brefs délais afin d'investir dans leurs projets individuels. La rareté des offres de crédit, la demande de garanties matérielles au niveau des services financiers publics et le développement de besoins monétisés étaient autant de facteurs suscitant une forte demande en crédit. Le Gret fit ainsi le choix de répondre rapidement à cette demande et de démarrer une phase d'expérimentation basée sur une expérience et des acquis méthodologiques en provenance d'autres projets Gret en Asie. Ainsi, le Gret, sur la base de son expérience au Cambodge, proposa des outils de gestion opérationnelle et financiers prédéfinis en les adaptant au contexte local observé lors de la phase de diagnostic préalable. Le Gret espérait que l'amélioration du service par les bénéficiaires se ferait progressivement sur la base d'une pratique de l'outil par les utilisateurs. L'action amènerait des questionnements et un engagement progressif des bénéficiaires dans la mise en place de l'outil financier. Contrats, règlements, modalités d'attribution, systèmes de gestion furent donc directement proposés par le projet dans un premier temps. L'équipe chin du projet fut impliquée dans la définition des règles et procédures avec une certaine crainte de s'exprimer et de prendre des initiatives du fait des expériences passées.

Lors de la création des caisses (trois mois), les agents de terrain et leurs chefs d'équipe discutèrent régulièrement des règles et procédures proposées par le projet afin de prendre en compte les réactions et opinions des futurs bénéficiaires. Lors des visites aux familles et au cours de l'assemblée générale constitutionnelle, les agents de crédit expliquaient en détail les règles et principes établis, tout en précisant les principes non négociables du système (taux d'intérêt, garantie mutuelle, montant maximum). Cette première assemblée générale fut ainsi le seul lieu de discussion concernant les règles et modalités du prêt et les futurs emprunteurs proposèrent des adaptations concernant les règlements intérieurs et les contrats caisses-projets. Il y avait également de nombreux commentaires sur le taux d'intérêt et les montants accordés mais le projet avait déjà décidé de ne pas les négocier.

Mais, en règle générale, les villageois n'avaient pas l'habitude de participer à des instances décisionnelles et de concertation lors des dernières décennies militaires. Sans compter que les réunions de plus de cinq personnes nécessitaient des autorisations préalables et la présence des autorités locales. Même si le processus de sélection des autorités villageoises dans le Chin est différent de celui des autres États et divisions de la Birmanie, les villageois n'étaient pas enclins à s'exprimer ouvertement ou à suggérer des améliorations du système.

L'élection du comité de crédit (président, secrétaire et trésorier) lors de cette AG intéressa fortement les participants. Ces responsables, issus du processus de gestion décentralisée de la caisse, prirent la responsabilité de la gestion des fonds de crédit au niveau villageois. Les distributions de prêt furent organisées selon les procédures décidées par le projet.

#### **Les principes et règles proposés par le projet en 1995**

Les principes fondamentaux du système de crédit étaient basés sur la garantie mutuelle, l'offre d'un service adressé aux familles pauvres et la décentralisation des activités.

Les règles principales étaient :

- la formation de groupes de garantie mutuelle de cinq personnes ;
- un taux d'intérêt de 4 % fixé par le projet et non négociable ;
- un montant maximum du prêt fixé en fonction des besoins d'investissement et respectant un plafond maximum visant à éviter les cas de surendettement ;
- une méthode de remboursement choisie par l'AG des membres de la caisse avec pour base principale le paiement mensuel de l'intérêt ;
- un cycle de prêt commun à tous les membres de la caisse villageoise comportant une durée maximum de douze mois et choisie par l'AG ;
- un nouveau cycle de prêt nécessitait un remboursement à 100 % des prêts octroyés dans le précédent cycle.

La caisse était organisée à différents niveaux :

- le groupe de cinq et son chef de groupe responsable de la supervision des remboursements ;
- le comité de gestion, composé de trois membres, responsable de la gestion des fonds de crédit (distribution des prêts, collecte des remboursements...), résolvant les problèmes de remboursement et décidant de l'octroi des prêts en collaboration avec les agents de crédit.

## **1.2 Un suivi-évaluation continu lors de la phase d'expérimentation**

Le premier cycle fut ainsi un test grandeur nature du service financier proposé et le projet s'intéressa étroitement aux aspects quantitatifs et qualitatifs relatifs aux activités des caisses villageoises. Les premières distributions de prêts se firent sans problème et les premiers résultats quantitatifs (100 % de remboursement sur la totalité du cycle) furent encourageants. Rapidement, les bailleurs de fonds proposèrent une extension du système à de nouveaux villages. La Banque nationale agricole, dubitative au démarrage du programme, se dit surprise de tels résultats. Pour le Gret, les résultats d'un seul cycle n'étaient pas suffisants pour conclure à l'adéquation du système, à son appropriation par les bénéficiaires et à l'avenir du réseau de caisses. Notre expérience nous avait enseigné que la pertinence du système se vérifie sur plu-

sieurs cycles. La décentralisation correspondait à un besoin fort dans le contexte du Chin mais on ne pouvait parler d'autonomisation sans en avoir analysé les prémices. Le projet a ainsi mis en place dès que possible un système de suivi-évaluation ayant pour principal objectif d'apporter des données qualitatives et quantitatives relatives au service financier offert.

L'équipe projet faisait le suivi des caisses lors de visites mensuelles, voire bimensuelles. Le faible nombre de caisses lors de la phase d'expérimentation permettait un suivi très rapproché avec 2 ou 3 caisses par agent de crédit. Lors de leur visite mensuelle, les agents de terrain effectuaient à la fois un suivi financier (vérification de la tenue des livres de compte, suivi d'un tableau d'indicateurs opérationnels et financiers), une formation continue des membres du comité de crédit (formation à la tenue des livres de compte, notions simples de comptabilité, méthode simple de contrôle de gestion), des activités de suivi-évaluation (suivi du projet d'investissement des emprunteurs et impact du crédit sur les conditions de vie des bénéficiaires) ainsi que diverses enquêtes socio-économiques permettant de mieux comprendre l'environnement socio-économique local.

Les réunions d'équipe mensuelles, animées par l'assistance technique et le directeur régional, étaient ainsi le lieu privilégié d'échanges d'information, d'analyse des données quantitatives (afin de ne pas donner une place trop importante à des données financières pures) et de propositions d'évolution des systèmes de règles et procédures ainsi que de modes de résolution des problèmes. Durant les premiers mois, ayant longtemps vécu les contraintes de l'administration birmane où transcrire les réalités pouvait amener facilement des sanctions, l'équipe locale fut assez réticente à exposer les problèmes avec transparence. De même, les acteurs locaux étaient peu habitués à cette démarche d'observation et d'analyse. Lors des premières enquêtes, les bénéficiaires et les membres de l'équipe eurent beaucoup de difficultés à comprendre les objectifs et l'intérêt d'une telle démarche. Certains agents de crédit collectèrent les données quantitatives uniquement, perdant l'occasion de dialoguer et de mieux connaître les bénéficiaires du service. Or les données quantitatives ne reflétaient pas la réalité car les villageois craignaient l'utilisation de ces informations par les autorités locales. L'équipe de crédit était elle-même peu persuadée de l'intérêt futur des données recueillies.

Afin de gérer cette situation, l'assistance technique engagea un processus continu de sensibilisation de l'équipe quant à l'intérêt d'un travail collectif d'évaluation et de résolution des problèmes.

#### **Le processus de suivi-évaluation**

Dans le cadre du suivi-évaluation et de l'analyse socio-économique du milieu, les activités étaient proposées et mises en place par l'équipe projet. Lors des réunions mensuelles d'équipe, chaque agent de crédit relatait les questions et problèmes soumis par les bénéficiaires au projet ainsi que ses propres questionnements sur l'évolution du système de règles et procédures, ceci après avoir discuté avec les représentants de caisses et les bénéficiaires.

Ainsi, le premier sujet évoqué par les différents protagonistes (équipe projet et bénéficiaires) concernait la règle d'octroi du prêt à un seul membre de la famille. Les villageois firent observer l'existence de deux familles dans une même maison.

En effet, traditionnellement, dans le département de Hakha, l'aîné des fils reste dans la maison de ses parents même après avoir fondé une famille. Pour les membres des caisses, il apparaissait ainsi nécessaire de permettre à chaque chef de famille d'emprunter pour ses propres projets. Suite à cette demande, l'assistance technique et l'équipe locale engagèrent un travail d'enquête sur l'organisation des moyens de production et des revenus dans ce type de foyer.

Les deux familles partageaient-elles les mêmes moyens de production et vivaient-elles sur les mêmes ressources ? Y avait-il séparation des unités de production et de consommation ? Un questionnaire semi-dirigé fut formulé et les agents de crédit enquêtèrent toutes les maisons constituées de deux familles. Il en ressortit que les moyens de production étaient communs ainsi que l'utilisation des revenus. Ainsi, l'emprunt à la caisse était utilisé dans le cadre des activités de production communes et autoriser deux emprunts dans le même foyer pouvait entraîner un risque de surendettement au niveau de ce foyer. Sur la base des résultats, une discussion fut conduite avec les caisses villageoises et les règles de départ ne furent pas modifiées.

Suivant ce schéma de travail, différents thèmes furent traités en collaboration avec les comités de caisse : les revenus générés par les investissements effectués et leur utilisation, le type d'activités économiques développées, l'influence du crédit sur l'organisation économique des familles et du village (la participation des femmes, les catégories de familles engagées dans le crédit et la place des familles pauvres dans un système de crédit solidaire...). Afin d'apporter des éléments de connaissance des données économiques au niveau du village et des familles, l'équipe chin organisa également le relevé mensuel des prix sur les marchés locaux et le suivi de budgets familiaux en prenant en compte la diversité des situations économiques familiales. Les sujets étaient choisis en fonction de leur possible apport de connaissances sur le milieu et les bénéficiaires et les analyses étaient réutilisées dans le travail quotidien de l'équipe projet ainsi que dans les concertations avec les emprunteurs lors des assemblées générales des caisses villageoises.

### **1.3 Une compréhension progressive des changements implicites de règles**

Les observations de terrain portaient essentiellement sur le respect des règles, la gestion comptable et le fonctionnement interne des instances de gestion des caisses.

Les activités de suivi-évaluation donnèrent aux agents de terrain l'occasion de discuter en groupe ou individuellement avec les emprunteurs, glanant ainsi auprès des bénéficiaires des informations et des questionnements sur le service financier. De la même façon, ils purent observer le suivi des règles ou bien leurs détournements. Ils purent progressivement comprendre les enjeux de pouvoir apparus au sein des caisses villageoises. Cette démarche de suivi rapproché des activités des caisses villageoises permit d'être attentif aux insatisfactions que les emprunteurs avaient du mal à exprimer publiquement en AG de caisses.

Ainsi, en 1996, les agents de terrain purent-ils être mis au courant des dysfonctionnements existant au niveau des caisses concernant les règles d'octroi proposées par le projet lors du premier cycle. Une règle de prudence<sup>11</sup> décidée par le projet avait ainsi été l'objet de mécanismes divers de détournement du fait de son inadaptation aux besoins des emprunteurs. Les résultats satisfaisants des deux premiers mois (100 % dans tous les VCS) cachaient en fait des problèmes variés dus à la réinterprétation de la règle d'octroi par les groupes de cinq : partage en 5 des 3 premiers prêts pour qu'aucun membre du groupe ne soit lésé, modes de sélection des 3 premiers servis basés sur les statuts sociaux ou les relations de pouvoir... Les trésoriers se retrouvèrent face à une gestion comptable complexe suite à ces changements implicites et en informèrent les agents de terrain lors des visites mensuelles.

---

<sup>11</sup> Le projet avait décidé l'octroi des prêts à seulement 3 membres des groupes de cinq lors de l'ouverture de la caisse. Après deux mois de paiement d'intérêt, si les performances étaient de 100 %, le projet octroyait leurs prêts aux deux membres restants.

Au cours des assemblées générales du second cycle, les membres proposèrent au projet de modifier cette règle d'attribution des prêts en deux temps pour privilégier une équité d'accès au crédit ainsi qu'une seule distribution de prêt pour tous les emprunteurs. Selon eux, le fonctionnement était ainsi plus conforme aux habitudes locales de gestion des ressources, notamment sur les ressources foncières en territoire villageois de défriche-brûlis.

Le suivi régulier de la gestion comptable des caisses permit également de se rendre compte des dysfonctionnements financiers. En effet, par crainte de ne pas afficher un paiement de 100 % à la date fixée et de se le faire reprocher, la plupart des trésoriers falsifiaient les entrées comptables afin de ne pas afficher des retards de paiements ou remboursements. Certains payaient de leur poche les intérêts en retard et se faisaient rembourser en journées de travail par les familles concernées. Certains agents de terrain, craintifs quant à des sanctions possibles, poussaient aux falsifications comptables et les enseignèrent comme un moyen d'éviter les reproches. Masquer la réalité était courant dans les instances administratives et les villageois en avaient pris l'habitude. Dans le cas de la caisse de crédit, leur crainte principale était le retrait du capital comme sanction appliquée aux remboursements en retard.

## **2. Une construction progressive des instances de concertation**

### **2.1 L'évolution des instances de gestion des caisses villageoises**

Lors du premier cycle, l'instance gestionnaire de la caisse villageoise était le comité de gestion composé de trois personnes (président, secrétaire et trésorier). L'assemblée générale des membres était décisionnelle et se réunissait une fois par an. Cette réunion était un instant privilégié pour une concertation entre les employés du projet et les bénéficiaires. Au cours du suivi régulier des caisses, les agents de crédit réalisèrent que la majorité des comités de crédit intervenaient sur les décisions sans même consulter les bénéficiaires. Les trois représentants de ce comité décidaient de l'octroi des prêts, des modes de résolution des problèmes de remboursement et des utilisations des fonds propres de la caisse. Des insatisfactions furent exprimées par les emprunteurs lors des visites de suivi de l'agent quant au pouvoir trop important que ce comité gestionnaire prenait.

Dans certains villages, les emprunteurs avaient eux-mêmes considéré qu'étant élus, les membres du comité de gestion se devaient de prendre autant de responsabilités. Dans ces cas de figure, il était courant d'observer une certaine lassitude de la part des ces élus de caisse quant à la charge de travail importante qu'ils assumaient. Certains d'entre eux désiraient se retirer de ces responsabilités. Ces différentes réactions et revendications incitèrent l'équipe du projet à considérer la mise en place de nouveaux espaces de décision afin de limiter la concentration du pouvoir par un groupe de leaders. De la même façon, un phénomène de clientélisme pouvait être à craindre. Afin de mesurer l'importance que prenait ce comité de gestion, les agents rapportèrent les stratégies mises en œuvre par les différents courants politiques et religieux villageois pour obtenir les postes du comité de gestion. Même si c'était un phénomène marginal, on pouvait observer des « campagnes préélectorales » avant le second cycle (cf. encadré).

**Les élections de comités de crédit,  
reflets des courants politiques et religieux locaux**

Au cours de l'assemblée générale des premiers cycles, les élections des membres des comités de crédit étaient rarement basées sur des critères de compétences mais plutôt sur des critères politiques. Ce furent de vraies campagnes « préélectorales » auxquelles l'équipe du projet assista lors de ces AG avec des candidats s'opposant sur des positions politiques ou religieuses. Dans la plupart des élections, les personnes étaient déjà choisies avant l'AG et les élus gagnaient avec des scores de 70 à 80 % des voix.

Les arguments politiques se basaient principalement sur l'utilisation du capital après le départ du Gret. Le discours était clair : plus la caisse aura d'emprunteurs, plus le village aura de capital à récupérer au départ de l'ONG après 2 ou 3 ans. Certains promettaient des investissements précis : école, char à bœufs collectif, petite centrale hydroélectrique... en y incluant bien sûr le gain généré par les intérêts.

Dans quelques villages, les postes se répartirent entre les dénominations religieuses influentes. Dans le village de Tiphul, lors de la première élection, catholiques, protestants et évangélistes s'attribuèrent les postes équitablement en apportant plus d'importance au poste de président de caisse. Les catholiques plus influents se battirent donc pour ce poste. L'expérience du premier cycle leur démontra que le poste de trésorier était tout de même le plus valorisant. À l'assemblée générale du second cycle, un changement de tendance se fit jour avec une bagarre serrée pour le poste de trésorier.

Parallèlement, l'équipe locale rencontrait des difficultés à recueillir les avis et propositions des membres de la caisse sur les règles existantes et leur amélioration du fait de la faible fréquence des AG (annuelle). S'il est vrai que les activités de suivi-évaluation représentaient des occasions de recueillir des éléments et observations, cela ne suffisait pas à une discussion et une concertation permettant de faire évoluer le système. Sans compter que le fonctionnement unilatéral du projet, privilégié lors de l'initiation des caisses (en imposant les règles de fonctionnement), apparaissait en décalage avec la demande des emprunteurs et des leaders locaux. Il apparaissait ainsi nécessaire de renégocier progressivement les règles si le projet voulait éviter le développement de règles implicites.

Pour remédier à la fois à l'influence du comité de gestion sur les activités et aux manques de concertation entre acteurs, l'équipe du projet proposa d'établir un conseil d'administration de la caisse (cf. schéma organisationnel) composé des chefs de groupes de cinq. Lors de l'AG du second cycle, les emprunteurs décidèrent d'une fréquence mensuelle de réunion et d'un mandat de suivi des activités selon les décisions prises en AG pour ce nouveau CA. Ces réunions mensuelles permettaient de prendre des décisions d'octroi de prêt en cours de cycle selon les conditions décidées en AG, de proposer des modes de résolution de problèmes et des possibles améliorations du système, ceci en présence de l'agent de crédit. Ce dernier rapportait ensuite par écrit (rapport mensuel) et par oral (réunions mensuelles) les observations et suggestions faites par les acteurs locaux.

## **2.2 La création d'instances de concertation au niveau départemental**

Pour développer un échange et une concertation entre caisses villageoises, l'équipe du projet mit en place l'AG départementale composée des présidents de caisse et organisa des réunions semestrielles. Cela améliora les échanges inter caisses et l'interface IMF / caisses villageoises. Le contenu des réunions portait principalement sur l'information des caisses concernant le programme de microfinance, la discussion sur les méthodologies, modalités et règles du système financier et les possibles adaptations proposées par les membres de caisses. Si les représentants adoptèrent une attitude plutôt réservée lors de la première réunion, les autres s'avèrent fructueuses avec une forte participation des présidents de caisses.

La méthodologie de départ évolua ainsi progressivement en fonction des emprunteurs et des objectifs de viabilité du service financier. La concertation se fit principalement sur des principes et règles d'intervention tels que la durée du cycle adaptée aux activités économiques, les critères d'attribution de prêt, les procédures de résolution des retards de remboursements, la définition de nouveaux produits financiers. Par contre, certaines modalités, essentiellement le taux d'intérêt, furent peu négociables afin de ne pas remettre en cause la pérennité financière du réseau de caisses villageoises. L'équipe du projet mit en place une démarche de sensibilisation sur les notions d'inflation et de taux d'intérêt mais dans les trois premières années, les emprunteurs revendiquaient une baisse du taux d'intérêt afin de satisfaire leurs intérêts individuels sans prendre en compte la gestion globale du réseau de caisses. Il est certain que si le projet avait pu construire le système financier sur une période de temps conséquente, la définition du taux d'intérêt et son importance dans la viabilité du service auraient pu être mieux comprises et appropriées par les emprunteurs.

## **2.3 Évaluation de l'appropriation du système et des règles par les bénéficiaires**

Parallèlement à la mise en place d'instances de concertation et de décision, l'équipe locale continua à affiner les outils de suivi-évaluation afin de mettre en place un système d'évaluation continue visant à apporter les éléments nécessaires à l'amélioration du système du point de vue financier, opérationnel et organisationnel.

Lors des trois premiers cycles, l'équipe projet conduisit une évaluation régulière des activités de la caisse villageoise afin de déterminer l'adéquation du fonctionnement décentralisé avec les attentes et les capacités des villageois à gérer ce nouvel outil de développement local. Les observations portaient sur la gestion comptable, les modes de résolution des problèmes et les prises d'initiatives dans la gestion de la caisse, et étaient régulièrement discutées avec les responsables villageois lors des réunions de CA villageois et les AG départementales.

La capacité des membres et des comités de direction à résoudre les problèmes internes au fonctionnement de la caisse (mauvaise gestion comptable, difficultés de remboursement de membres, échec des projets, détournement, création de faux groupes par le comité de gestion ou les membres...) était un bon indicateur pour juger de la pertinence d'une gestion décentralisée du système. Lorsque ces problèmes sont apparus, ils ont été dans un premier temps résolus au niveau du CA de la caisse. Si le problème concernait les responsables de caisse eux-mêmes, les membres de la caisse pouvaient décider de l'exclusion du leader concerné lors de l'AG. Les responsables locaux (chefs de groupe de cinq, élus du comité de gestion) s'investissaient dans cette résolution des problèmes pour des raisons à la fois sociales (statut de la famille en difficulté au sein du village, image du village vis-à-vis de l'extérieur...) et économiques (volonté d'être éligibles pour d'autres prêts).

À partir de 1999, du fait des évolutions économiques et sociales au niveau national et régional, les membres de l'équipe locale ont progressivement rencontré des difficultés à impliquer les membres du CA et du comité de gestion dans la résolution des problèmes. Les raisons étaient principalement liées au développement de comportements plus individualisés au sein des villages et une perte progressive de la légitimité des leaders à régler les litiges. Les agents de crédit se sont retrouvés ainsi petit à petit dans un rôle fort de médiateur entre les emprunteurs et les comités de la caisse.

La gestion des activités par les représentants de la caisse fut également un critère d'évaluation. Dès 1996, les initiatives prises par les comités locaux concernant la gestion financière et opérationnelle de la caisse furent révélatrices de l'engagement et de l'intérêt porté par ses membres aux activités de la caisse de crédit.

L'équipe du projet prenait également en compte la qualité de tenue des livres de comptes, les prises de décisions régulières des CA et AG villageois, les suggestions émises par les instances villageoises ainsi que les adaptations apportées par les caisses aux principes et procédures du système de crédit.

L'observation du fonctionnement du groupe de cinq apportait des éléments sur l'engagement des membres de la caisse et sur la "légitimité" de cette approche dans le contexte du Chin State. Les groupes de 5 étaient principalement organisés entre membres de la famille élargie et/ou voisins. De 1996 à 1999, lors des problèmes de remboursement, la solidarité des autres membres du groupe s'exprima dans la majorité des cas. Il apparut régulièrement que la famille responsable du retard de paiement refusait l'aide des membres de son groupe pour ne pas entacher la réputation de sa famille. Afin de rembourser, le chef de famille vendait des animaux et des biens plutôt que d'avoir recours à l'aide des autres. Les évolutions économiques nationales et régionales et le développement des faux groupes ont progressivement affecté les fonctionnements solidaires et remis en cause la garantie mutuelle des membres du groupe. Les retards de remboursement sont ainsi de plus en plus difficiles à résoudre lorsque l'un des membres a collecté plusieurs prêts. Les familles jouant le rôle de faux membres se refusent à endosser la responsabilité des retards de remboursement. Afin de prévenir les difficultés liées à la garantie mutuelle, bon nombre d'emprunteurs ont décidé de sélectionner les membres de leur groupe en fonction de leurs performances de remboursement au sein de la caisse de crédit (et non plus sur des critères de voisinage ou de famille). Pour évaluer le bien-fondé du principe de garantie mutuelle face aux évolutions citées, l'équipe de l'IMF a décidé d'initier un chantier de travail en 2004 sur l'adaptation de ce cautionnement solidaire et les autres formes de garantie à envisager.

### **3. Stratégies de détournements des règles et systèmes de régulation**

#### **3.1 Lorsque les objectifs des leaders locaux influent sur le suivi des règles**

Lors des activités de suivi des caisses, l'équipe observa progressivement des divergences d'objectifs entre les représentants des caisses et les bénéficiaires concernant le futur de la caisse de crédit. Après deux cycles de prêts, la plupart des emprunteurs appréciaient le service rendu, notamment la disponibilité en capital leur permettant un investissement régulier. Même si certains projets d'investissement connaissaient des échecs (maladie des poulets, décès du cochon), les familles pauvres désiraient préserver l'opportunité d'un crédit régulier qui leur permettait de sortir de situations de dépendance vis-à-vis des autres familles du village.

Certains responsables de caisses exprimaient également leurs doutes quant à une autonomie du système suite aux difficultés rencontrées pour résoudre des problèmes de remboursements.

Par contre, la position des leaders villageois et notamment des présidents de caisses était fortement éloignée de celle des bénéficiaires dans la plupart des cas. Leur objectif était de localiser le capital au niveau du village et de l'utiliser pour financer des projets villageois tels que l'achat d'un générateur pour les écoles, la construction de bâtiments pour les instituteurs, l'établissement d'un réseau d'eau potable... Pour eux, la propriété du capital devait être villageoise et au départ du Gret, le village pourrait décider de l'arrêt du service financier et réutiliser le capital selon leur volonté. Cette tendance avait été essentiellement influencée par les promesses du premier directeur régional (cf. encadré).

Pour pouvoir faire aboutir leurs projets, les responsables villageois devaient s'assurer que la caisse prêtait un montant de capital maximum correspondant à une couverture de 100 % des familles. Pour arriver à leurs fins, ils incitaient toutes les familles à emprunter même si elles n'avaient pas de projet d'investissement. Ou bien les leaders de la caisse organisaient la constitution de faux groupes lorsque certaines familles refusaient d'emprunter.

Dans certains villages, les leaders locaux organisèrent eux-mêmes les groupes de cinq afin de créer une forte demande en crédit. Ceci se passait surtout dans les villages où les familles avaient des difficultés pour constituer des groupes de garantie du fait d'une faible solidarité. Ils organisaient les groupes de cinq sur des critères qui leur étaient propres, remettant ainsi en cause la capacité du groupe à se garantir mutuellement. Les emprunteurs apprenaient le nom de leurs collatéraux en assemblée générale villageoise.

Dans le département de Tedim, les responsables villageois prêtaient la majorité du capital à une poignée de familles riches en créant des faux groupes avec un taux d'intérêt supérieur, générant ainsi une augmentation du capital collectif plus rapide. Le trésorier se retrouvait ainsi à comptabiliser deux types de paiement : le paiement d'intérêt de 4 % à entrer dans la comptabilité officielle de la caisse et les intérêts propres au village qu'il enregistrait sur un cahier de comptes séparé.

Ces approches entraînaient des situations d'endettement ingérables. Lorsque la situation était observée par les agents de crédit, l'équipe du projet tentait de résoudre les cas d'endettement en proposant des remboursements échelonnés aux familles concernées ou en mobilisant tous les membres de la caisse dans le remboursement des dettes de certaines familles que l'on avait forcées à emprunter. Cependant, quelques agents avalisèrent volontairement ces approches et l'équipe dirigeante du projet ne put se rendre compte de certaines situations.

Après plusieurs cycles, la situation d'endettement fut telle que les familles emprunteuses ne purent rembourser et certains villages durent prendre la décision de fermer la caisse après remboursement total du capital au projet (cf. encadré).

La sensibilisation des bénéficiaires aux problèmes générés par ces divergences d'objectifs et la concertation des bénéficiaires sur leur propre vision du devenir de leur caisse de crédit ont abouti à une remise à plat des objectifs et la majorité des membres ont opté pour un maintien du service financier sous le contrôle de l'IMF. Cependant, le problème des fonds propres de la caisse revenait régulièrement dans les discussions d'AG villageoises. À chaque nouveau cycle de prêt, l'équipe de l'IMF devait renégocier avec les leaders l'utilisation des fonds propres comme capital de prêt.

En 2000-2001, le Gret et l'équipe de l'IMF proposèrent finalement aux représentants de caisses et aux organes décisionnaires de régler définitivement le problème des fonds propres des caisses villageoises en cédant une partie des fonds propres aux villages pour investir dans leurs projets villageois et en réintégrant le reste au capital de l'IMF. Depuis 2002, le capital de prêt appartient à l'IMF et les caisses ne génèrent plus de fonds propres comme dans le passé.

**Le cas du village de Tinam ou comment un détournement d'objectif conduit à un endettement récurrent des familles emprunteuses**

En 1995, lorsque le Gret a démarré le programme de développement de caisses de crédit villageoises, les paiements d'intérêt (4 % par mois) permettaient la création de fonds propres au niveau de la caisse villageoise. Dans l'objectif de créer un service financier décentralisé et pérenne, le contrat caisse villageoise-projet considérait ces fonds propres comme un capital destiné au crédit. De 1996 à 1998, les règles d'affectation de ces intérêts ont changé, avec un pourcentage de l'intérêt servant à rémunérer la structure d'encadrement hébergée par le projet et un pourcentage continuant à alimenter le capital propre de la caisse.

Dans le village de Tinam, lors des premières discussions au sein de la caisse villageoise, les responsables villageois ont suggéré aux familles d'utiliser ces fonds propres pour des projets de développement villageois après quelques cycles de prêts. Du premier cycle au cinquième cycle de prêt, les responsables villageois ont fortement mobilisé la totalité des familles à emprunter. Aux familles réticentes, les leaders proposaient de mettre leur prêt individuel dans un pot commun qui était ensuite prêté aux familles riches du village (souvent basées en ville). Certaines familles pauvres acceptaient d'emprunter mais n'avaient aucun projet d'investissement et utilisaient le capital à des dépenses de consommation. L'objectif promu par les leaders villageois n'était ainsi plus d'assurer un accès des ménages à un capital d'investissement pour développer leurs activités économiques mais d'emprunter pour créer progressivement un capital commun d'investissement.

Lors des premiers cycles, les familles pauvres étaient dans l'incapacité de rembourser le prêt, par manque d'investissement productif du capital, et remboursaient en vendant leur main-d'œuvre sur les autres exploitations ou en empruntant au sein de leur famille ou à l'extérieur. Ils utilisaient le prêt suivant pour rembourser leurs emprunts extérieurs. Aux 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> cycle, le comité de gestion de la caisse et les responsables villageois empruntèrent à des usuriers pour les aider à rembourser ces prêts. Cette situation se répétait de cycle en cycle, augmentant le nombre de familles endettées.

À partir du quatrième cycle, certaines familles refusaient d'emprunter car leur investissement précédent n'avait pas généré de revenus. Dans ces cas-là, le comité de gestion leur demandait d'emprunter en leur nom et transférer ce prêt aux familles riches. Les familles riches qui avaient accumulé jusqu'à 15 à 20 prêts se retrouvèrent également en situation de non-remboursement aux 4<sup>e</sup> ou 5<sup>e</sup> cycle.

Le projet découvrit la situation lors d'entretiens individuels avec les emprunteurs et arrêta les activités de la caisse. Une négociation eut lieu concernant les fonds propres. Les responsables villageois voulaient les utiliser pour rembourser leur dette extérieure alors que le contrat stipulait leur utilisation en tant que capital de prêt.

En définitive, la stratégie de détournement des objectifs de la caisse n'a pas abouti à la création de projets de développement villageois et a induit la fermeture du service financier ainsi qu'une situation d'endettement des familles.

### **3.2 L'influence des faux groupes sur les activités de la caisse**

À partir de 1999, alors que les problèmes évoqués ci-dessus se résolvaient progressivement au travers d'une démarche de concertation, des stratégies individuelles de détournement des règles se développèrent. Certaines familles organisaient des faux groupes afin d'accumuler au moins cinq prêts qui leur permettaient des investissements de plus grande échelle. Cependant, ces villageois prenaient ainsi des risques plus importants en cas d'échec de leurs projets.

Les stratégies d'accumulation de capital étaient diverses d'un département à l'autre. Dans les départements de Hakha et Falam, certains emprunteurs utilisaient leur réseau d'entraide (groupe de voisins travaillant à tour de rôle dans les champs) ou leurs relations familiales (famille élargie) pour collecter de 5 à 10 prêts. Les personnes qu'ils organisaient se présentaient elles-mêmes à la distribution de prêts, signaient les contrats nécessaires et remettaient l'argent du prêt à l'organisateur des faux groupes. Traditionnellement, il était courant que des membres de la famille élargie se rendent service mutuellement. Ces fonctionnements existaient avant l'installation de la caisse de crédit dans les villages mais concernaient surtout des échanges en nature. Le développement du service financier a autorisé des échanges en liquide plutôt qu'en nature.

Dans le département de Tedim, la constitution de faux groupes était fortement liée aux relations sociales existantes. En effet, les familles riches créaient traditionnellement des relations économiques avec des familles pauvres sous la forme de gardiennage dans le cadre de l'élevage. Le développement du service financier a permis à certaines familles de sortir de cette relation de dépendance en leur donnant la possibilité de créer elles-mêmes leur capital sur pied (élevage de cochons surtout). Par contre, bon nombre de familles ont préféré conserver cette relation avec les familles riches qui les avaient précédemment aidées en leur concédant leur prêt pour leur permettre d'augmenter leur capital d'investissement.

Dans des cas moins fréquents, les membres du comité de gestion organisaient avec une minorité de villageois des faux groupes sans en informer les personnes dont l'identité était utilisée pour créer ces groupes. Dans ces cas-là, la résolution était d'autant plus difficile car la garantie mutuelle ne fonctionnait plus du tout.

Si durant les premiers cycles, ces « gros emprunteurs » arrivaient à rembourser grâce au succès de leurs commerces ou investissements économiques, dès 1999, avec les difficultés économiques régionales et nationales (fermeture des frontières avec l'Inde, inflation élevée en Birmanie), ces emprunteurs se retrouvèrent en rupture de paiement et les familles pauvres qui avaient accepté de céder leurs prêts furent considérées comme garantes du prêt de par leur appartenance au groupe de cinq. Ces situations provoquèrent des conflits internes importants dans les villages concernés et une remise en cause des relations interfamiliales, la famille riche n'ayant réussi à maintenir une relation de confiance.

Les montants empruntés étant élevés, les retards de remboursement durèrent de 2 mois à 14 mois, voire plus dans le département de Tedim. Les conséquences financières de ces délais furent importantes car l'IMF calcule les intérêts sur le capital de prêt restant dû. Sans compter que les autres membres de la caisse durent attendre le remboursement total des sommes avant de pouvoir emprunter de nouveau, selon les règles des caisses.

Pour résoudre ces problèmes de remboursement liés à des arrangements interfamiliaux, les employés de l'IMF organisèrent des assemblées extraordinaires de caisses de crédit pour responsabiliser dans un premier temps les familles ayant concédé leurs prêts et qui refusaient de jouer le jeu de la garantie mutuelle. Lorsque aucune solution n'était trouvée au sein des grou-

pes de cinq, l'équipe IMF et les responsables villageois tentèrent de mobiliser l'ensemble des membres afin d'accélérer l'ouverture d'un nouveau cycle. Les solutions trouvées pouvaient alors être l'avance du capital par certaines familles riches qui étaient ensuite remboursées par le « gros emprunteur », ou bien le partage équitable de la dette entre tous les membres de la caisse (ce cas s'est surtout trouvé dans les caisses de petite dimension).

#### **4. L'organisation du service financier au niveau villageois : des phases successives d'élaboration et d'adaptation des règles et procédures.**

Le vécu des emprunteurs et des organes villageois responsables de la gestion des activités a servi de base aux ajustements progressifs des modalités d'intervention. Les mécanismes de suivi-évaluation ont apporté des éclairages sur les questions essentielles à l'évolution du système et des réponses appropriées en termes de produits financiers, de modalités et de gestion des groupes.

Grâce à cette démarche, les principaux changements survenus ont été l'introduction de nouveaux produits financiers autorisant des investissements plus élevés et soutenant ainsi l'amélioration progressive des activités économiques des familles bénéficiaires ; l'organisation de nouvelles instances de concertation et de décision améliorant la participation des bénéficiaires aux activités et aux décisions ; un chantier de réflexion sur le principe de garantie mutuelle et son adéquation aux évolutions socio-économiques des dernières années.

Afin d'appuyer ce processus d'évolution progressive des règles et procédures, le projet a porté une attention particulière aux outils et méthodes permettant d'améliorer l'interface équipe b-cale et caisses de crédit villageoises afin d'établir un dialogue et une concertation favorisant la mise en place de l'action collective.

##### **Les formes de solidarité traditionnelle et leurs utilisations au sein du système de crédit**

Dans l'organisation sociale Chin ainsi que son histoire, l'organisation collective se manifeste par l'existence de groupes d'entraide (travaux des champs, construction de la maison, etc.), de groupes de solidarité (au sein de la famille élargie dans le cas des enterrements, dans le cadre religieux pour l'appui aux familles pauvres...) ainsi que de groupes plus spécifiques (groupe d'hommes pour la chasse, la pêche...). Les groupes d'entraide sont issus de relations familiales et de voisinage. Les travaux agricoles ou de construction se font collectivement chez l'un des membres qui est chargé d'entretenir le groupe pour les repas et aussi la boisson (zu : alcool de mil ou maïs) de fin de journée. Le groupe travaille à tour de rôle chez chaque membre.

Traditionnellement, il était courant que des membres de la famille élargie se rendent service mutuellement soit en journées de travail, soit en se prêtant du capital disponible immédiatement. Lorsqu'un membre de la famille obtenait un revenu conséquent d'une vente d'animaux ou de produits agricoles, il était courant qu'il le prête aux autres membres afin d'éviter une épargne liquide sujette à des utilisations non productives. Ou bien, si une personne avait aidé, par exemple, sa sœur ou son frère pour des dépenses sociales conséquentes, il était d'usage que l'autre lui rende le même service dans un délai rapproché.

Dans le département de Tedim, les familles pauvres pouvaient développer des activités d'élevage grâce aux familles riches qui leur donnaient en gardiennage des truies ou des vaches reproductrices. Un contrat oral existait sur le partage des portées ou des mises bas. Les familles se créaient ainsi progressivement un capital ou un cheptel.

Le fonctionnement du groupe de cinq et sa « légitimité » dans le contexte du Chin State ont toujours été un sujet important de discussion et l'IMF y porte toujours attention actuellement. Les groupes de cinq étaient principalement organisés entre membres de la famille élargie et/ou voisins. Lors des premiers cycles, si des problèmes de remboursement se faisaient jour, la solidarité des autres membres du groupe s'exprimait et certains membres retardataires refusaient même cet appui de peur que leur famille soit déconsidérée socialement du fait de mauvais paiements de dettes.

Le groupe de cinq personnes se garantissant mutuellement pour l'obtention d'un crédit a ainsi été adopté pour les premiers prêts et la garantie s'est concrétisée lors des problèmes de remboursement.

L'augmentation du phénomène de faux groupes a remis en cause cette solidarité au sein des groupes de cinq. La plupart des familles qui avaient (ou non) accepté d'apposer leur nom ou d'emprunter de l'argent pour le compte d'une autre personne refusaient le devoir de garantie lorsque cet emprunteur ne pouvait rembourser à temps. Pour eux, la solidarité ne pouvait jouer que si tous les membres avaient eu l'occasion d'investir le capital dans un projet individuel.

Ainsi, le principe de garantie mutuelle s'émoussa dans bon nombre de cas. Dans certains villages, la formation du groupe évolua en fonction des problèmes rencontrés au long des cycles de prêts. La formation du groupe ne se basait plus sur des relations de voisinage ou de parenté mais sur des critères de comportement vis-à-vis du crédit. L'expérience passée et une bonne performance de remboursement étaient nécessaires à l'admission dans un groupe de cinq.

### **III. L'EQUIPE DE L'IMF ET L'INTERFACE AVEC LES CAISSES VILLAGEOISES DE CREDIT : EVOLUTIONS ORGANISATIONNELLES ET APPRENTISSAGE DE L'IMPLICATION DES ELUS**

---

Un second niveau d'organisation renvoie à la structure de l'équipe technique de l'IMF et à ses relations avec les caisses. Le programme de microfinance se caractérisait par une volonté de mise en place de services décentralisés liée à un environnement local contraignant et à l'existence d'organisations collectives villageoises. La responsabilisation des villageois sur la gestion des fonds et la résolution des conflits était un facteur essentiel de gouvernance du système financier. Cependant, une telle approche de décentralisation des services et de responsabilisation des acteurs locaux n'était pas courante dans le contexte birman national et local. C'était en quelque sorte un défi pour l'équipe du projet, les villageois engagés dans l'action et l'assistance technique d'amener à une compréhension de ce type d'approche et à une mise en place effective de la décentralisation des activités. De plus, comme on l'a vu, ce qui se passe au niveau villageois dépend de l'interaction et des modes d'action à un niveau supérieur : l'équipe technique dans sa structure, sa façon de travailler et ses capacités de dialogue. Ce niveau était ainsi un second niveau d'organisation et d'élaboration institutionnelle et le processus de développement d'une organisation locale autonome dépendait fortement des interactions entre ce deuxième niveau et le niveau villageois.

## **1. Les contradictions d'une approche *top-down* dans un contexte de responsabilisation villageoise (1995-1997)**

### **1.1 Une gestion dirigiste en contradiction avec la décentralisation des activités**

Dès 1995 et la constitution de l'équipe au démarrage du projet, la responsabilité de l'équipe technique fut confiée à un directeur régional appuyé institutionnellement et techniquement par l'assistance technique. Ce poste avait d'autant plus d'importance que le directeur régional était l'interlocuteur privilégié de l'assistance technique et de l'équipe de terrain. Il était fortement impliqué dans le recrutement et la formation des agents de terrain, dans la mise en place des outils d'information et de gestion du système et dans l'étude préalable de l'environnement local. Par la suite, il fut responsable du suivi des activités et de l'évaluation du système dans son ensemble, en particulier de l'équipe de crédit. Les contraintes de langage lui octroyaient une position de pouvoir privilégiée entre l'assistance technique, le reste de l'équipe et les villageois. Lui seul pouvait faire l'interface entre l'anglais et le birman/chin. Maillon essentiel du programme, sa compréhension du projet et ses objectifs étaient déterminants, plus spécifiquement lors de la phase d'expérimentation.

En deux ans, le projet connut trois directeurs régionaux différents du fait d'une approche de travail fortement descendante qu'ils avaient longuement vécue au sein de l'administration birmane. Cette approche ne facilitait pas l'appropriation du système par les membres, qui percevaient difficilement leurs limites d'intervention et de décision par rapport à celles du projet. De plus, la majorité d'entre les directeurs n'acceptaient pas le partage du pouvoir avec l'assistance technique. Ils se servirent tous de leur monopole de l'interface anglais/birman-chin pour faire écran entre le Gret et l'équipe.

Le premier directeur utilisa sa position pour satisfaire des objectifs personnels plutôt que professionnels. Il joua sur la fibre nationaliste des Birmans du Pnud et des autorités locales pour remettre en cause la présence de l'assistance technique. Il réinterpréta les objectifs du projet et convainquit les villageois d'une vision à court terme et de la possibilité future d'utiliser le capital de prêt pour des projets villageois. Il imposa des vues dirigistes à l'équipe du projet. Son approche directive limitait l'implication des villageois dans l'évaluation du système et son amélioration (évolution des règles et procédures). Son comportement a fortement influencé l'équipe et les caisses lors du premier cycle et ceux-ci n'ont ainsi pu comprendre clairement les objectifs à long terme et la philosophie du projet au démarrage des activités. Malgré un départ rapide de ce directeur régional (licenciement après six mois de travail), les conséquences de ses approches furent ressenties pendant plusieurs cycles.

Les deux directeurs suivants reproduisaient l'approche hiérarchique et dirigiste qu'ils avaient vécue durant leur service au sein de l'administration birmane. Leur démarche se caractérisait par une forte centralisation des décisions, une relation hiérarchique forte (ils mettaient un frein aux initiatives et aux tentatives d'expression des autres employés) et un respect basé sur leur position (et non leurs compétences). Ils avaient tous deux de fortes difficultés à se situer dans un système comprenant des procédures et des règles tout en développant simultanément une démarche de discussion et d'évolution de ce système par les emprunteurs eux-mêmes. Ainsi, dans la gestion quotidienne des activités, ces directeurs régionaux privilégiaient l'application stricte des règles et procédures et refusaient les remises en cause nécessaires à l'évolution des règles. Les performances quantitatives étaient les principaux indicateurs d'évaluation des activités et les questionnements des emprunteurs n'étaient pas considérés comme sources de réflexion pour l'amélioration des procédures.

## **1.2 Les réactions de l'équipe face au dirigisme des leaders**

Ces différentes attitudes engendrèrent des comportements très divers au sein de l'équipe. Les comportements plutôt rigides de leurs chefs d'équipe (directeur régional) incitèrent certains agents à collaborer avec les trésoriers pour afficher des résultats erronés afin de satisfaire les objectifs quantitatifs de leur hiérarchie (falsification des paiements, mise sous silence des problèmes). Ils espéraient ainsi à la fois éviter d'avoir à résoudre les problèmes de retard de remboursement des emprunteurs et rassurer le directeur régional sur le fonctionnement du système. Cette attitude renforcée par le fonctionnement interne de l'équipe était loin de favoriser la transparence. Par contre, une minorité d'employés opta pour une rigueur d'application des règles et procédures et une mise au jour transparente des problèmes et déviances au sein des caisses villageoises. Ils appelèrent à plus de dialogue avec les bénéficiaires lorsqu'ils se rendirent compte de l'inadéquation de certaines règles au contexte local.

Ces différences au sein de l'équipe amenèrent à des situations diverses de gestion des caisses villageoises. De même, les mécanismes de travail furent différents au sein des équipes départementales. La rigueur du directeur régional sur le suivi de règles et procédures dans le discours et la supervision des activités de terrain contrastait avec un laisser-faire important quant aux comportements des agents de terrain sur la gestion et la résolution des problèmes. N'étaient remis en cause que les agents de terrain questionnant la rigidité du directeur sur l'application des règles et le manque de dialogue avec les villageois. Des conflits internes apparurent ainsi au sein de l'équipe et les bénéficiaires reprochaient également le manque de flexibilité du système et l'absence de dialogue.

## **1.3 Une forte responsabilisation des villageois dans la résolution des problèmes**

Concernant la gestion comptable des fonds, l'équipe avait une approche plutôt dirigiste avec des procédures d'enregistrement rigides et une intervention importante des agents de terrain dans la tenue des comptes. Durant les premiers mois du programme, les agents de terrain formèrent les comités de gestion villageois à la tenue des comptes de la caisse. Les documents comptables étaient simples afin de favoriser une prise en charge rapide par les villageois eux-mêmes. Malgré un encouragement de la part de l'équipe du projet à sélectionner les trésoriers de caisses sur des critères d'éducation, les membres firent leur choix sur des critères de reconnaissance sociale, de confiance et de leadership lors des premières AG villageoises. Les agents de terrain rencontrèrent ainsi certaines difficultés à autonomiser le travail des trésoriers.

Les initiatives villageoises sur la gestion des fonds étaient elles aussi fortement contrôlées afin que les caisses n'introduisent pas de nouvelles procédures qui auraient pu affecter l'homogénéisation du service sur l'ensemble des caisses.

La crainte de ne pas toujours satisfaire les exigences de l'équipe directionnelle incita certains agents de terrain à prendre en charge eux-mêmes la tenue des livres comptables. Ce qui posa des problèmes de crédibilité, vu que les agents ne visitaient qu'une fois par mois chaque caisse et ne pouvaient donc respecter les principes comptables fondamentaux (passage d'écriture au moment des transactions). Cela incita les villageois à proposer des stratégies d'écriture anticipées des paiements permettant d'afficher une situation favorable (100 % de paiement) lors des rapports financiers mensuels. S'ensuivit dans certaines zones d'intervention une relation de complaisance entre agents de terrain et comités de gestion.

Lorsqu'il s'agissait de prise de décision ou d'amélioration du service financier, l'équipe du projet préférait convaincre les emprunteurs plutôt que de les impliquer. Cette position plutôt dirigiste était justifiée par les membres de l'équipe par leur crainte que les responsables villageois n'aient pas assez conscience des enjeux de viabilité des caisses villageoises. Il est vrai que la majorité des présidents de caisses villageoises étaient désireux de satisfaire leurs membres plutôt que de sécuriser le service sur le long terme. Les comités de gestion remettaient ainsi en cause les taux d'intérêts, trop élevés d'après eux, bien que ces derniers ne soient pas suffisants pour assurer la pérennité financière du système dans un contexte d'inflation élevé. Les décalages de vision tenaient plus d'un problème de compréhension globale du système par les responsables villageois.

En contradiction avec cette attitude de verrouillage des procédures au niveau villageois, l'équipe responsabilisait les élus de la caisse villageoise pour résoudre les problèmes de remboursement et les octrois de crédit. Ainsi, le comité de gestion se retrouvait responsable de la gestion des impayés et improvisait quelquefois ses propres règles pour résoudre les problèmes. Lors des trois premiers cycles, les groupes de cinq furent déterminants dans la résolution des retards avec des mécanismes propres à eux-mêmes pour les remboursements en retard. Si le groupe de cinq ne pouvait résoudre le problème, l'assemblée extraordinaire de la caisse villageoise proposait des mécanismes de mutualisation du remboursement sur l'ensemble des membres. Certaines familles rencontrant des difficultés de remboursement tentaient d'éviter de recourir aux appuis des membres de leur groupe ou du village. En effet, l'honneur de leur famille vis-à-vis de la dette était en jeu.

L'agent de crédit se distanciant de la résolution des problèmes et de la mise en œuvre des solutions proposées afin de ne pas se trouver impliqué dans les affaires villageoises. L'un des principes du système décentralisé était la responsabilisation forte des membres dans les cas litigieux. L'agent de crédit ne voulait donc pas se retrouver en porte-à-faux vis-à-vis de ces principes. Cependant, sous couvert du principe de non-intervention, certains agents de terrain fermaient les yeux sur des détournements de règles lors de la résolution des retards de remboursement. Cette situation entraînait une position équivoque de l'équipe et ne favorisait pas un dialogue entre acteurs et une crédibilité de l'équipe. De même, elle ne favorisait pas la responsabilisation des employés sur les retards de remboursement.

Face à ces comportements contradictoires, les villageois adoptèrent des attitudes variées. Dans certains villages, la complaisance des agents de terrain fut largement utilisée pour mettre en place de nouvelles règles implicites et les conséquences s'en firent ressentir après quelques cycles. Dans le département de Hakha, les réactions ont été en majorité plus vives, avec une remise en cause explicite du comportement dirigiste de l'équipe de crédit lors des assemblées générales et une volonté explicite de participer aux débats sur l'évolution du système. Afin d'appuyer la résolution des retards de remboursements, bon nombre de caisses villageoises réclamèrent une intervention plus forte des agents de crédit en tant que médiateurs afin que ces difficultés n'entraînent pas de conflits trop importants au sein de la communauté villageoise.

À la suite de ces réactions concernant les relations de l'équipe du projet et des caisses villageoises, les agents de terrain rediscutèrent leur approche et la firent évoluer. À Hakha, l'un des jeunes agents de crédit rencontra un fort succès dans son travail du fait d'un comportement à la fois éducatif et responsabilisé. Il démontra l'importance d'une formation continue et progressive du comité de gestion pour une meilleure prise d'initiatives dans la gestion des fonds. Le comité de gestion, plus confiant, fut à même de proposer des mécanismes améliorant l'efficacité financière et opérationnelle du service financier. De même, l'appui régulier de cet agent

de crédit dans la résolution des problèmes ainsi que la transparence observée dans les réunions mensuelles d'équipe permirent de résoudre à temps la plupart des problèmes de remboursement. Son attitude lui valut la reconnaissance des villageois malgré son jeune âge (moins de trente ans) ainsi qu'une forte crédibilité au sein de l'équipe et du Gret. Lorsque le contrôle interne fut organisé, il fut le candidat idéal pour assumer cette responsabilité.

## **2. Les difficiles avancées du partage des responsabilités (1998-2000)**

### **2.1 La construction d'une équipe IMF décentralisée**

En 1998, la forte croissance du réseau rendit nécessaire un changement organisationnel avec une déconcentration au niveau départemental. Ainsi furent distinguées trois unités départementales, chacune étant gérée par un directeur départemental supervisant le travail de l'équipe de terrain. Une petite unité administrative fut créée, permettant au directeur départemental de s'affranchir des tâches comptables et administratives et de se consacrer au suivi et à l'évaluation des activités de terrain. La taille de l'unité départementale variait entre 4 et 7 employés incluant le directeur.

La fédération régionale, composée de 4 personnes, fut responsable de la formation des employés, du suivi des activités départementales, du contrôle interne, de l'appui méthodologique et de la définition des outils organisationnels (système financier et comptable, système de gestion de l'information, gestion des ressources humaines, nouveaux produits financiers...). L'IMF, en 1998, comprenait 20 personnes pour une couverture de 42 caisses et 4 100 membres.

Parallèlement à cette réorganisation, le projet avait mis en place un chantier de travail sur les formes d'institutionnalisation du réseau. Après concertation de tous les acteurs concernés, le projet rédigea des statuts visant à officialiser l'existence des différentes structures du réseau (caisses villageoises, unité départementale et fédération régionale) et entreprit de les discuter avec le département des coopératives. Cette option institutionnelle correspondait au cadre organisationnel existant et à la décentralisation du service financier. Les assemblées générales départementales étaient ainsi décisionnaires et les unités départementales étaient responsables de la gestion des activités et du capital de prêt. La fédération régionale représentait les différents niveaux du réseau vis-à-vis des partenaires extérieures.

Les unités départementales, soutenues par les AG départementales, prenaient ainsi la responsabilité des activités et des performances. Les différents systèmes (système d'information et de gestion financière, tableau d'indicateurs d'activités et financiers, gestion des transactions de crédit, plan de développement des activités) établis par la fédération régionale étaient gérés par les équipes départementales. La fédération, elle, devait assurer une homogénéité des principes et des procédures d'intervention et proposer de nouveaux outils. Ce schéma organisationnel facilita la mise en œuvre des activités, compte tenu des contraintes de communication et de logistique.

Les outils de suivi-évaluation furent orientés vers un processus d'autoévaluation continue de l'IMF, apportant ainsi les éléments et informations nécessaires pour des prises de décisions rapides et des améliorations progressives du service financier. L'équipe IMF se réunissait deux fois par mois au niveau départemental et l'équipe complète de l'IMF se retrouvait tous les six mois pour une revue complète du service offert du point de vue organisationnel, méthodologique et financier.

## **2.2 Un dialogue progressif au sein des instances de concertation**

Suite aux remises en cause de la position dirigiste de l'équipe de l'IMF, de nouvelles instances de concertation furent progressivement développées de 1997 à 1998 (cf. section II). Ainsi, le projet organisa la mise en place de CA villageois (réunions mensuelles) et d'AG départementales (réunions semestrielles). Les statuts de l'IMF proposaient l'établissement de conseils d'administration départementaux et régionaux mais l'équipe attendait la procédure officielle d'institutionnalisation pour les organiser.

Au niveau départemental, les AG permirent un dialogue régulier entre les différents acteurs. La participation des présidents de caisse se fit progressivement et leur principal intérêt lors des premières réunions fut de défendre les objectifs d'utilisation du capital de crédit à des fins collectives. L'équipe apprit ainsi à préparer les informations à transmettre mais surtout les arguments permettant de recentrer la discussion sur les enjeux et objectifs du service financier lui-même. Il est important de remarquer que lors des AG départementales, l'équipe du projet abordait les sujets qu'elle pensait « gérables » par les élus des caisses villageoises et évitait d'aborder les sujets sensibles tels que les salaires des employés, le taux d'intérêt, etc. Malgré tout, les élus des caisses proposaient ces sujets et se sentaient impliqués dans tous les aspects de l'IMF. La transparence n'était donc pas complète dans les rapports IMF-réseau de caisses de crédit.

Face aux positions radicales des leaders villageois sur l'utilisation du capital de crédit pour des projets collectifs, l'équipe prépara un argumentaire et des explications qu'elle développa dans les différentes instances de concertation. Elle essaya d'ouvrir un dialogue sur les objectifs et visions des caisses. Si les leaders comprenaient l'intérêt d'un service à long terme, ils se trouvaient en fait contraints par des promesses faites aux bénéficiaires lors des élections du comité de gestion et ils hésitaient à remettre en cause leurs positions antérieures afin de ne pas perdre leur légitimité.

À l'échelle villageoise, les expériences des trois premiers cycles avaient mis en évidence les contradictions d'un dirigisme fort de l'équipe sur les règles et procédures, allié à une responsabilisation des représentants locaux sur la résolution des problèmes. L'équipe de la nouvelle institution formée en 1998 multiplia les discussions avec les membres de caisses afin d'encourager la participation des bénéficiaires, ceci au travers des instances de concertation mais aussi au travers d'une démarche de suivi individualisée dans le cadre des nouveaux produits financiers (faisabilité financière des projets d'emprunteurs faite individuellement) et lors des visites mensuelles.

La visite aux familles emprunteuses devint ainsi un moment privilégié pour connaître le parcours de la famille au sein de la caisse (historique des différents prêts et évolution des besoins) et pour répondre à leurs interrogations. La systématisation des visites aux familles se fit en fin d'année 1999 pour inciter au dialogue et à la connaissance mutuelle.

Dans les AG de caisses, l'équipe incitait les emprunteurs innovants et réussissant leurs projets individuels à partager leurs expériences. Ceci contribua à une meilleure compréhension de l'outil financier par les bénéficiaires.

Lors de leurs visites mensuelles, les agents de terrain s'appuyaient sur les chefs de groupe réunis au sein du CA de la caisse pour les décisions d'octroi, les résolutions de retard de remboursement et les suggestions d'amélioration du service financier. Lors des réunions de ce CA, les agents de crédit encourageaient les participants à discuter des difficultés rencontrées par les caisses, à parler des contraintes du système financier et à proposer des améliorations du ser-

vice. Ainsi, les modalités de remboursement et la pertinence du cycle de prêt à l'échelle de la caisse furent pendant deux ans un sujet de discussion récurrent dans les CA villageois. Afin d'appuyer les débats, les agents de crédit firent une étude sur le calendrier des activités agricoles et économiques dans chaque village et recueillirent l'avis des emprunteurs sur les besoins d'amélioration des modalités de paiement. Comme la majorité des membres de caisses investissaient dans l'élevage, les cycles étaient de douze mois, ce qui pénalisait les familles investissant dans les cultures maraîchères et céréalières qui ne pouvaient pas emprunter au moment voulu et sur une durée appropriée. L'équipe proposa ainsi de nouveaux outils permettant la mise en place d'un système sans cycle. Mais la majorité des membres refusèrent ce nouveau système, craignant une mauvaise gestion du capital et des trous de trésorerie affectant les prêts de certains. La règle permettant à toutes les familles d'être « servies » au même moment rassurait les villageois.

Les démarches de travail avec les membres de caisses s'affinèrent avec la définition d'un processus de développement d'activités par étapes, permettant ainsi une concertation des bénéficiaires à différents moments. Ainsi, la définition de nouveaux produits financiers fut-elle une expérience privilégiée pour tester ces méthodes de travail.

Dans un premier temps, l'équipe définissait clairement les besoins au sein des instances de concertation et sur la base d'enquêtes individuelles ou par groupes. À partir des informations recueillies, la définition de nouveaux produits était réalisée par l'équipe régionale et proposée dans les instances de discussion concernées. Des suggestions et améliorations pouvaient ainsi être apportées avant le passage à la phase d'expérimentation du produit.

Cette phase se réalisait sur un échantillon de caisses, les critères étant définis par l'équipe et les élus pour la sélection des zones géographiques du test.

La fédération régionale, en collaboration avec les équipes départementales, prenait en charge le suivi-évaluation du nouveau produit sur un laps de temps prédéfini. Ensuite, les résultats analysés étaient présentés à tous les niveaux : réunion d'équipe semestrielle, AG départementales, AG villageoises et conseil d'administration des caisses de crédit afin de statuer sur une modification du produit ou une mise sur le marché immédiate sur tout le réseau. Lorsque l'extension géographique du produit se faisait, un processus de suivi-évaluation en continu permettait de faire remonter les réactions positives ou négatives des bénéficiaires. Cette démarche fut appliquée dans différents domaines afin de permettre à l'équipe IMF de renforcer son écoute vis-à-vis des bénéficiaires.

#### **Les nouveaux produits financiers**

De 1995 à 2000, un seul type de prêt était proposé aux emprunteurs. D'une valeur de 30 dollars, il équivalait au capital d'investissement nécessaire pour démarrer ou maintenir une activité de petit élevage (porc, volaille, chèvre) et le niveau des mensualités correspondait à deux journées de travail. Le comité de gestion villageois et le conseil d'administration de la caisse prenaient la décision d'octroi en collaboration avec l'agent de crédit sur des critères de garantie mutuelle et de proposition de projet d'investissement. Mais aucune étude particulière n'était effectuée pour prendre la décision.

En 2000, afin de répondre à une demande des emprunteurs d'augmenter leurs capacités d'investissement afin de changer d'échelle sur les activités économiques existantes ou de démarrer une nouvelle activité, l'équipe du projet proposa un prêt similaire au précédent en terme de modalités mais avec un montant maximum 100 % plus élevé que le prêt de base, le « Special Loan ».

Les candidats postulaient par groupe de 3 à 5 membres en détaillant leurs projets d'investissement. Le CA de la caisse et l'agent de crédit faisaient une première sélection basée sur les performances des emprunteurs sur les deux cycles de prêt précédents. Ensuite une deuxième sélection était effectuée sur la base d'une étude financière détaillée des capacités de remboursement et du projet d'investissement de chaque candidat. En 2002, de nombreux membres des caisses exprimèrent leurs réticences vis-à-vis du montant élevé du Special Loan et proposèrent de définir un prêt intermédiaire récompensant les bonnes performances des emprunteurs et permettant un accroissement raisonnable des activités économiques. Le « Performance Loan » fut ainsi proposé par l'IMF aux emprunteurs avec des modalités similaires à celles des deux précédents emprunts, et un montant de prêt plus élevé de 30 % que le prêt de base. Le comité de gestion de la caisse et l'agent de crédit étaient responsables de la sélection des candidats, basée sur leurs performances financières lors des deux précédents cycles de prêt.

### **2.3 Une responsabilisation progressive des différents acteurs locaux**

Si l'équipe développa une concertation avec les membres de caisses, les principes d'intervention restèrent fidèles à une rigueur et une discipline importante dans le domaine du crédit. Les CA villageois furent engagés dans une démarche de sélection des emprunteurs fidèle à ces principes. Les nouveaux produits financiers, caractérisés par un montant de prêt plus élevé, mirent l'accent sur une meilleure connaissance des capacités de remboursement des emprunteurs, sur la base d'une étude financière. L'IMF encouragea les instances de décision villageoises à analyser les demandes sur des critères de sélection financiers et de motivation des candidats. Si les premiers dossiers furent analysés sur des critères d'appartenance à une lignée familiale ou d'appartenance sociale plutôt que sur les projets d'investissement, les CA villageois évoluèrent progressivement vers des critères plus économique suite aux échecs de certains emprunteurs.

Afin de définir clairement les rôles et responsabilités de chacun, le responsable de formation de l'IMF appuya les équipes de terrain sur la conduite de sessions de formation/discussion dans les caisses concernant ce sujet sensible de responsabilisation partagée. Brossant une liste détaillée des tâches et responsabilités inhérentes au fonctionnement du service financier, les chefs de groupe et l'équipe IMF établirent avec précision le rôle de chacun. Ce travail collectif fut important dans le processus de concertation entre acteurs et permit de faire évoluer les rôles de chacun sur la majorité des activités.

La responsabilisation progressive des agents de crédit dans la résolution des problèmes a été détaillée dans le chapitre précédent. Les leaders villageois avaient progressivement transféré la responsabilité de suivi des retards de remboursement aux agents de crédit afin d'éviter une implication trop forte dans les conflits internes aux caisses de crédit. La gestion décentralisée du service financier évoluait vers une responsabilité partagée entre le comité de gestion et l'équipe de l'IMF sur le problème des impayés.

Pour prévenir les difficultés de remboursement, le contrôle interne conduit par les auditeurs depuis 1998 apportait des informations sur les faux groupes et les problèmes de gestion financière des caisses (augmentation des dépenses de fonctionnement, voire dépassement des plafonds octroyés ; prise de risque financier forte avec octroi de prêt durant le cycle aux membres d'une même famille...).

Afin de responsabiliser les agents de crédit à la santé financière et opérationnelle de l'IMF, l'équipe régionale et les directeurs départementaux proposèrent un système d'évaluation régulière des performances des caisses de crédit. Lors des réunions mensuelles, les équipes départementales analysaient en commun l'évolution des indicateurs opérationnels (nombre de membres actifs, pourcentage de familles emprunteuses dans le village, participation des femmes, type de projets d'investissement) et financiers (pourcentage de paiement des intérêts et de remboursement du capital, portefeuille, répartition des différents prêts) par zone de travail des agents de crédit. Lorsque les indicateurs révélaient des difficultés, un plan d'action était discuté et proposé par les membres de cette équipe. Sur la base de ce travail d'analyse, chaque agent de crédit proposait ses objectifs pour le mois suivant. Cette approche visait à faire évoluer les comportements plutôt passifs de la majorité des agents concernant les problèmes de remboursement dans leur zone de travail, ainsi qu'à limiter les attitudes de complaisance de certains agents de crédit vis-à-vis des responsables de caisses lorsqu'il y a détournement des règles.

Si cette approche fut suivie pendant quelques mois, il s'avéra rapidement que, face aux difficultés, les agents de crédit se réfugièrent derrière un éventail de raisons ou d'excuses justifiant les retards de remboursement plutôt que de proposer des méthodes de résolution des problèmes. Ils arguaient de l'évolution de la situation économique régionale pour expliquer les difficultés des emprunteurs. Ainsi, les causes principales des problèmes rencontrés ne furent que progressivement prises en compte. Lorsque les difficultés se firent plus fortes, notamment lors des détournements découverts en 2000 dans le département de Tedim, les différentes équipes vécurent les événements comme un électrochoc. De nombreuses discussions eurent lieu afin de redéfinir les causes et de proposer des modes de résolution plus adaptés. En ressortit notamment la nécessité d'améliorer les systèmes de contrôle interne, en particulier le système d'audit.

### **3. Une avancée rapide dans le processus de responsabilisation partagée (2000-2002)**

#### **3.1 L'implication forte des élus de caisses dans la gestion de l'IMF**

Lors de la visite d'un expatrié du Gret Rakhine sur le projet Chin, la gouvernance de l'IMF fut longuement discutée. Cet expatrié apporta un regard nouveau sur le fonctionnement des structures départementales et régionales. Lors d'entretiens avec les élus de caisses et les comités de gestion, il put observer leur engagement dans les activités de la caisse villageoise mais il s'aperçut également d'un manque de connaissances réelles concernant la situation financière de l'IMF et les activités de l'équipe régionale. Leur vision du service financier ne correspondait pas à celle des équipes départementales et régionales. Ils s'attachaient à maintenir le capital de prêt au niveau villageois mais ne considéraient pas la vision globale du réseau. Malgré leur participation active dans les assemblées générales départementales, les organes de concertation, les représentants montraient un niveau de connaissance et de compréhension des activités de l'IMF plutôt limité. La gestion au plan villageois ne leur posait pas de problème particulier mais la gestion financière et opérationnelle de l'IMF au niveau départemental et régional leur était lointaine.

Ces élus s'interrogeaient fortement sur la nécessité de maintenir un taux d'intérêt de 4% par an et de payer des salaires relativement élevés au personnel de l'IMF<sup>12</sup>.

L'équipe IMF admit également ne pas avoir toujours été transparente et explicite sur certains sujets sensibles tels que les salaires des employés de l'IMF, de crainte que les représentants n'interviennent sur les décisions prises (taux d'intérêt, par exemple) sans considération pour les enjeux financiers et opérationnels de l'IMF.

L'équipe regrettait le peu d'engagement des élus dans la résolution des problèmes et dans l'implication des emprunteurs par rapport aux systèmes de règles et procédures. Les élus se sentaient écartés des décisions importantes et peu responsabilisés quant à la gestion de l'institution. Les instances de décision étaient toujours en attente d'institutionnalisation officielle dans un contexte national qui s'y prêtait peu. Les frustrations s'exprimaient ainsi de part et d'autre et l'institution perdait ainsi en efficacité et coopération.

L'observation de ces problèmes par une personne extérieure au programme de microfinance permit à chacun de se questionner sur les conclusions de la mission sans se sentir remis en cause, ce qui est sans doute le rôle que peut jouer l'extérieur lors de visites sur les terrains. La décision fut finalement prise de mettre en place les conseils d'administration départementaux et régionaux afin d'impliquer les élus dans le fonctionnement de l'IMF à tous les niveaux, de les engager plus fortement dans les activités de l'institution et préparer l'IMF à une reconnaissance officielle. L'année 2000 se caractérisa ainsi par la conduite d'élections des membres de conseil d'administration aux niveaux départemental et régional et par la mise en place de formations théoriques et pratiques adressées aux membres des CA. La participation des élus aux réunions d'équipes fut vécue avec enthousiasme par ces derniers. Pour les employés, la démarche fut ressentie différemment d'un département à l'autre. À Hakha, les employés réglèrent leurs différends en présence des élus et cela inquiétait certains dirigeants de l'IMF. Pourtant, la transparence et la confiance avec lesquelles les équipes travaillaient avec les élus permirent très rapidement l'engagement des élus dans la vision et les activités de l'IMF. Les membres des CA s'impliquèrent activement dans l'appui aux activités de terrain, notamment les distributions de prêts et les résolutions de retards de remboursements. Cette forte implication fut particulièrement appréciée dans le cas des détournements des caisses villageoises de Tedim. L'équipe ayant été fortement fragilisée par les licenciements de trois personnes, les membres du CA apportèrent un appui remarquable dans la résolution des problèmes.

De même, les membres du CA de Hakha et Falam apportèrent un appui remarquable dans la résolution des divergences qui avaient toujours existé entre les caisses et les équipes concernant l'utilisation des fonds propres de la caisse. Les membres du CA furent des médiateurs importants dans la négociation précédant la redistribution des fonds propres entre les caisses et l'IMF (cf. chapitre I).

---

<sup>12</sup> Leur référence principale en termes de salaire était le revenu des fonctionnaires, qui était de 1 500 kyats en 2000 et permettait à peine de s'acheter un sac de riz. Les salaires des employés de l'IMF avaient été définis sur la base d'une estimation financière du panier alimentaire d'une famille de six membres.

### **3.2 La politique de rigueur de l'IMF et le manque de moyens de pression au niveau local**

L'augmentation des faux groupes avait mis en jeu la légitimité des groupes de cinq dans la résolution des retards de remboursement. Les agents de terrain durent ainsi s'adapter et développer de nouveaux outils pour assurer une politique de remboursement à 100 %. La pression villageoise s'émoissa progressivement dans les villages où certains emprunteurs endettés de plus de cinq prêts au moins refusaient de rembourser. La plupart d'entre eux argumentaient en mettant en question le droit d'une ONG à prêter de l'argent donné par des bailleurs de fonds.

Pour résoudre ce type de situation, les agents de crédit rencontraient individuellement les mauvais payeurs, et les unités départementales de l'IMF évoluèrent vers des formes de pression plus officielles en demandant leur appui à des avocats locaux, pour adresser des courriers de notification de dettes aux « gros » emprunteurs en retard de paiement sur plusieurs mois.

Lors de l'évaluation continue des activités, l'équipe IMF réfléchissait surtout aux causes des retards de remboursement. Ce sont elles qu'il était important d'identifier pour proposer des solutions. Ainsi, les causes principales observées furent l'existence de faux groupes, la capacité des familles à rembourser dans un contexte économique défavorable et les difficultés de gestion du prêt dans la trésorerie familiale. Afin de prévenir ces causes, l'IMF adopta une politique de fermeté lors la sélection des emprunteurs. Les familles identifiées comme étant initiatrices de faux groupes furent exclues du système pendant plusieurs cycles.

Afin d'éviter des situations de surendettement, les CA villageois et les agents de crédit refusaient le prêt aux familles n'ayant pas les capacités de gérer un projet économique. Les représentants de la caisse avaient les informations nécessaires pour sélectionner ces familles et les agents de crédit arrivaient également à s'informer sur les situations familiales lors des visites individuelles aux familles.

L'IMF connut ainsi une diminution du nombre d'emprunteurs de plus de 25 % et privilégia les emprunteurs présentant de bonnes performances de remboursement. La baisse des participations permit à l'IMF de disposer d'un supplément de trésorerie, que les directions départementales et régionales décidèrent d'utiliser en introduisant un nouveau produit financier basé sur les performances des familles lors des premiers prêts.

Il était important que ces nouvelles règles n'aboutissent pas à une situation d'exclusion des familles pauvres et de ne pas faire de l'IMF un outil réservé aux familles moyennes et riches. Le suivi-évaluation continu, au travers de visites individuelles de familles, apporta des éléments d'observation sur les catégories sociales bénéficiaires du crédit. La plupart des familles les plus pauvres (*poorest of the poor*) n'étaient pas membres des caisses, non par un refus émanant des responsables de caisse ou de l'équipe mais par autoexclusion. Ces familles craignaient l'endettement et le manque de revenus qui pourraient pénaliser le paiement régulier d'intérêts. Les familles exclues par la politique de rigueur de l'IMF étaient principalement des familles moyennes et riches qui avaient précédemment accumulé de nombreux prêts et, du fait d'une situation économique difficile, n'avaient pu réussir leur projet d'investissement.

Les familles pauvres étaient souvent des membres fidèles au service financier. En faisant l'historique de leurs projets d'investissements, l'on pouvait observer un apprentissage progressif de la gestion de leurs investissements et une capitalisation sous forme de biens de production après quelques années d'emprunt. Lors des visites aux familles, les agents de crédit ont ainsi rencontré des femmes membres de la caisse qui avaient pu investir dans un terrain rizicole ou un cheval, ceci après cinq à six cycles de prêts.

Les moyens de pression étaient d'autant plus difficiles à mettre en œuvre lorsque les employés de l'IMF eux-mêmes avaient dérogé aux règles. Le cas du département de Tedim fut extrême quant à l'implication des employés dans les retards de remboursement et les détournements de capital. Mais d'autres situations moins extrêmes purent être observées. Ainsi cet agent de crédit du département de Falam, qui fermait les yeux sur tous les détournements de règles (depuis la distribution de prêt jusqu'au remboursement de capital) pour que les responsables villageois soient complaisants sur ses propres entorses au règlement interne de l'IMF (réduction non déclarée des journées de travail, rapport financier réalisé en ville et non au village...). Sa zone d'intervention connut bon nombre de problèmes (faux groupes, renouvellement de prêts sans remboursement physique, retards élevés de paiements d'intérêts, fermeture de caisses de crédit) et dans le cadre de la rotation des agents de crédit sur les zones d'intervention, les autres agents récupéraient un réseau de caisses en mauvaise santé. Cette situation perdura du fait de l'absence de décisions des dirigeants départementaux. Sur la base des rapports d'audit (réalisés par les auditeurs) et grâce à l'appui de l'assistance technique, l'unité régionale fit finalement la lumière sur ses agissements et leurs conséquences négatives sur le réseau.

Lors du processus d'évolution des modalités d'intervention, les relations entre l'équipe et les caisses de crédit villageoises se sont progressivement enrichies d'une vision commune et d'une répartition des responsabilités adaptée aux conditions locales.

Ce sont les événements survenus à l'institution qui ont permis de se poser les questions essentielles à la pérennité du service financier :

- les divergences d'objectifs des élus villageois engendrées par la problématique liée à la propriété du capital;
- le regard apporté par la mission de l'expatrié travaillant sur le projet Rakhine ;
- les détournements survenus dans le département de Tedim ;
- les difficultés rencontrées lors de la concentration des pouvoirs au sein de l'unité régionale.

Ces différents problèmes ont fait se poser les questions essentielles du partage des responsabilités, de la propriété du capital et du mode d'intervention qui oscillait entre une gestion décentralisée et une gestion centralisée des différentes activités. Ces mises en situation et le vécu des différents acteurs ont également permis de développer les compétences des intervenants locaux. Ainsi, au fil des événements et des questionnements, les différents acteurs ont pu se construire une autonomie relative dans un cadre d'intervention malgré tout contrôlé.

Les évolutions sont passées par des changements d'organisation interne (licenciements, renouvellements d'équipe, restructuration des groupes de cinq), des changements d'échelle d'intervention et de nouvelle vision, méthodes et règles.

## **IV. QUELLE POSITION INSTITUTIONNELLE DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE ?**

---

Tout appui à l'émergence d'une organisation locale et à la création de capacités pose la question des modalités de cet appui. Cette question est particulièrement cruciale dans un contexte comme celui du Chin, marqué par l'absence de références en matière de microfinance. La place de l'assistance technique est fréquemment ambiguë, entre la responsabilité contractuelle et financière de l'Ong du Nord, la volonté de mettre en situation, les décalages de culture et de vision sur l'organisation et les pratiques professionnelles.

### **1. L'assistance technique gestionnaire de la création d'une organisation locale de microfinance**

Le rôle de l'assistance technique fut avant tout un rôle d'animation et de formation technique et méthodologique dans le processus d'institutionnalisation. Dans le cas du projet Chin, le processus d'appui passait par le recrutement et la formation d'une équipe locale dans une zone enclavée où les ressources humaines présentent des atouts (niveau d'éducation, engagement fort vis-à-vis du développement local) et des contraintes (fuite des cerveaux, faible expérience technique et de développement). Cette situation offrait un avantage certain concernant la disponibilité d'esprit des employés locaux (pas de formatage préalable des esprits) et les marges de manœuvre possibles pour innover dans l'élaboration des services financiers. Dans un contexte où la microfinance était un secteur tout à fait nouveau, l'assistance technique fut la seule référence dans ce domaine et avait la responsabilité de construire des règles et procédures dans un environnement vide d'expérience en services financiers délocalisés. Comme elle n'avait elle-même pas d'expérience en microfinance, cela fut un enjeu mais cela permit aussi, sans doute, une certaine ouverture d'esprit vis-à-vis des possibles adaptations du système.

#### **1.1 Une fonction gestionnaire et décisionnelle confrontée aux ambitions du dirigeant local**

En 1995, lors du démarrage du programme, l'assistance technique était responsable de la conduite des activités, de la formation et l'animation de l'équipe, de la mise en place d'outils d'évaluation et des relations avec les bailleurs de fonds. Pour ces différentes responsabilités, l'expatriée était assistée par un directeur régional birman recruté dès le début sur recommandation des responsables nationaux du Pnud-Yangoon. Ayant une expérience de volontaire des nations unies en Afrique et de consultant pour les projets Pnud en Birmanie, cet homme d'une cinquantaine d'années était habitué à travailler dans des projets humanitaires basés sur une politique de dons. Son précédent contrat sur le projet Pnud-Chin lui avait permis de comprendre les comportements des villageois et il s'appuya dessus pour tirer des bénéficiaires personnels de l'arrivée du Gret dans ces villages (cf. encadré). Il eut beaucoup de difficultés à accepter de collaborer avec un chef de projet féminin, âgé de 30 ans et étranger de surcroît.

L'équipe locale chin fut recrutée dans le Chin et était composée de profils très diversifiés en matière d'âge, d'éducation et d'expérience. La plupart des personnes avaient quitté la fonction publique pour être recrutées par le Gret tant le niveau des salaires gouvernementaux était faible.

L'ensemble de l'équipe locale s'avérait être sans expérience de développement et de microfinance, ce qui n'était pas surprenant dans un contexte national et local où les projets de développement étaient plutôt rares dans les dernières décennies. Seul le directeur régional avait

déjà travaillé dans le développement et dans des organisations internationales. Quant à l'assistante technique, son expérience concernait principalement l'appui aux organisations locales sans expertise particulière de microfinance.

Les premiers mois furent marqués par une volonté du directeur régional de décrédibiliser l'expatriée aux yeux des locaux et des administrateurs régionaux militaires, de détourner les objectifs du projet (cf. encadré) et d'asseoir son pouvoir sur l'équipe locale. Afin de s'assurer le pouvoir sur la gestion du projet, il tenta à différentes reprises de remettre en cause l'assistante technique auprès des employeurs, des bailleurs de fonds et des autorités régionales. Il joua régulièrement sur les sentiments nationalistes et la crainte des militaires vis-à-vis de personnes étrangères. Les relations difficiles entre les deux dirigeants du programme ne facilitaient pas la mise en confiance de l'équipe locale qui se trouvait souvent otage des manœuvres du directeur régional. Ce n'est qu'après son licenciement que les chefs d'équipe de terrain expliquèrent les situations auxquelles toute l'équipe avait été confrontée.

Après le départ de ce directeur, l'assistance technique s'attacha à réorienter le programme quant à ses objectifs, à la mise en œuvre d'une vision commune et à l'instauration de règles internes à l'équipe. L'expatriée forma l'équipe locale sur la gestion opérationnelle et financière des activités. Parallèlement, un travail sur la définition de principes d'intervention fut initié pour permettre à l'équipe de comprendre les bases d'un processus de développement basé sur la transparence, le débat et la responsabilisation de chaque employé. Pour faciliter la compréhension et la mise en œuvre de notions telles que la délégation du travail et la coopération, un travail sur les profils de poste (mission, responsabilités et activités de chacun) fut engagé par l'expatriée.

Ce travail initial se fit dans un contexte où des divergences d'opinion se firent jour entre l'assistante technique et les deux directeurs régionaux suivants. En effet, ces directeurs régionaux adoptèrent une attitude similaire au premier directeur en tentant de préserver coûte que coûte leur pouvoir tout en refusant les responsabilités de la décision. Leur principal moyen de mobilisation de l'équipe locale était la langue (birman ou chin) qui leur permettait de marginaliser l'assistance technique lors des réunions ou des activités dans les villages.

Ces divergences entre dirigeants expatrié et national eurent quelquefois des incidences sur la collaboration au sein de l'équipe locale. L'assistance technique encouragea la prise de responsabilités par les autres employés afin de développer un mode de gestion fortement basé sur la délégation. Cette approche permettait de responsabiliser les différents niveaux de postes et limitait les possibles abus de pouvoir par le directeur régional. L'assistante technique eut ainsi l'opportunité de travailler directement avec les différents employés et de les sensibiliser à de nouveaux modes de management. L'évaluation des membres de l'équipe se fit progressivement sur des critères de compétence, de capacité d'écoute et de prise en compte d'une démarche de suivi-évaluation favorisant l'évolution des activités. Cela permettait de conserver un fonctionnement dynamique et évolutif malgré les réticences de la direction régionale à développer ce type d'approche.

Parallèlement, un travail important fut engagé sur la définition des règles ainsi que des systèmes de contrôle et d'évaluation. Cette réglementation des activités fut progressivement intégrée avec des réticences certaines de la part des anciens fonctionnaires qui encourageaient plutôt un fonctionnement plus laxiste des activités.

Enfin, la promotion d'une gestion par délégation ne déchargeait pas les personnes dirigeantes (assistance technique et directeur régional) d'être décisionnaire après consultation des autres membres de l'équipe.

Afin de minimiser les difficultés d'échange liées au langage, les membres de l'équipe demandèrent des cours de soutien en langue anglaise. Étant diplômés universitaires, ils avaient tous acquis des connaissances basiques de la langue anglaise mais n'avaient jamais pu pratiquer cette langue depuis leur sortie de l'université. L'assistante technique aurait également pu se former à la langue locale. L'une des contraintes fut la diversité des langues chin (deux au moins sur la zone d'intervention). Le birman se trouvait donc être la langue « fédératrice » dans ces conditions mais il fut difficile de trouver des professeurs de birman au sein d'une minorité ethnique peu encline à promouvoir cette langue.

## **1.2 Initier un processus d'auto-évaluation dans un contexte contraignant**

La démarche de suivi-évaluation était nouvelle pour les différents acteurs qui craignaient ou doutaient de l'utilisation de cet outil. Dans un premier temps, l'assistance technique dut progressivement convaincre de l'utilité du suivi et de l'importance d'une démarche évolutive des activités en fonction des besoins. À cette époque, l'expatriée était rarement appuyée par les directeurs régionaux successifs sur la promotion de cette démarche de remise en cause continue des actions et méthodes. Ils favorisaient une gestion du programme basée sur la hiérarchie et les performances quantitatives. Les agents de terrain habitués au fonctionnement hiérarchique se reconnaissaient mieux dans leur approche plus traditionnelle. Ainsi, les aspects qualitatifs, plus spécifiquement l'analyse des problèmes, étaient passés sous silence lors des discussions mensuelles.

Afin de satisfaire les objectifs quantitatifs de leur directeur régional, certains membres de l'équipe rapportaient des taux de remboursement de 100 % même si la réalité était autre et falsifiaient pour cela les documents comptables en collaboration avec les trésoriers de caisse. Ces comportements ne choquaient aucunement les employés du projet qui avaient connu cette situation dans les agences gouvernementales.

Proposer une approche plus transparente et évolutive demanda d'entreprendre un travail patient et progressif d'éducation à de nouvelles méthodes de travail. Durant les trois premiers cycles, l'assistance technique profita de ses nombreuses visites dans les caisses pour collecter informations et observations qualitatives afin de les utiliser comme substrat d'analyse dans les réunions mensuelles d'équipe grâce aux appuis des membres de l'équipe pour la traduction. Les sujets abordés couvraient les domaines organisationnels, financier, méthodologique et socio-économique. Ce travail continu d'attention et d'écoute des différents acteurs du programme (emprunteur, non-emprunteur, chef de groupe, comité de gestion, autorités villageoises, membres de l'équipe) permit de convaincre petit à petit les employés de l'intérêt de cette démarche. Les analyses furent progressivement utilisées par l'équipe pour amorcer un travail de proposition, tant du point de vue des aspects méthodologiques que de celui des modes de résolution des problèmes. Certains agents mettaient quelquefois en doute cette démarche de questionnement régulier mais les résultats obtenus dans l'anticipation des conflits et la résolution de problèmes, même mineurs, les convainquit finalement.

Durant les missions de suivi du siège, le responsable de suivi, fortement présent lui aussi dans les villages, adopta la même démarche et conforta le processus engagé. Les missions du siège allaient même plus loin dans les remises en cause afin d'encourager l'assistante technique et l'équipe locale à engager des réformes plus importantes. Après quatre années de projet, les dif-

férents acteurs avaient une approche plus constructive et transparente et avaient adopté (pour la majorité d'entre eux) le suivi-évaluation continu, la mise à plat des problèmes, le débat collectif sur les modes de résolution et la définition des responsabilités dans la conduite des résolutions.

### **1.3 Guider les acteurs locaux dans une démarche à long terme**

Les objectifs de la phase d'expérimentation étaient de tester le système, de sensibiliser les acteurs locaux sur l'intérêt de l'outil financier et d'apprécier la pertinence de cet outil dans le contexte du nord de l'État Chin. Face aux performances satisfaisantes des emprunteurs (100 % de remboursement sur les trois premiers cycles) et à la demande en crédit très élevée dans la région, le Gret proposa aux différents partenaires de réfléchir au futur du système financier.

Au cours d'une mission d'appui du siège, un séminaire de deux jours fut organisé afin de débattre de ce sujet avec l'équipe locale. Le Gret proposa une vision long terme de fourniture de service financier aux villageois, ceci dans un contexte où les difficultés de financement du programme n'incitaient pas aux projections temporelles. Le débat initié par la mission de suivi fut ensuite conduit pendant plus d'un an (cf. encadré) pour aboutir à une volonté commune de créer une institution de microfinance.

#### **Le processus de structuration du réseau de caisses villageoises**

Pour initier ce mouvement de structuration, un premier travail de définition d'une vision, de valeurs et d'objectifs de la future institution fut organisé. Dans un premier temps, le projet démarra la réflexion lors d'un séminaire de trois jours avec les membres de l'équipe locale. L'assistance technique proposa des définitions des concepts de vision, mission et objectifs sur la base d'exemples variés tirés de rapports anglo-saxons relatifs aux programmes de microfinance. Il est intéressant de noter l'abondance des bibliographies sur le secteur de la microfinance malgré la « jeunesse » du thème et des expériences. Les écrits couvrent des aspects variés de la création et de la gestion d'IMF : domaine comptable et financier, développement organisationnel, méthodes de suivi-évaluation et de mesures d'impact, processus de définition des produit financiers...

Des travaux en groupe permirent ensuite aux membres de l'équipe de rediscuter et retraduire ces concepts et exemples de façon à ce que chacun puisse les intégrer. Après présentation du travail de chaque groupe, une première proposition de vision, mission et objectifs fut établie en synthétisant les idées émises au cours du séminaire. Ces notions furent rediscutées régulièrement lors de réunions mensuelles ou de séminaires internes afin que les membres de l'équipe les fassent évoluer et se les approprient. Lorsque cette réflexion interne fut suffisamment avancée, un séminaire de deux jours fut organisé dans chaque département pour lancer la discussion avec les responsables de caisse. L'équipe prépara agenda et outils de présentation en collaboration avec le chef de projet, de façon à pouvoir présenter de manière simplifiée et compréhensible les notions de vision, mission et objectifs. Par exemple, chaque équipe départementale avait préparé sous forme d'une bande dessinée les objectifs qu'elle proposait pour la future structure de microfinance. Ainsi, lors des séminaires avec les présidents de caisses, chaque employé prit en charge un groupe de travail alors que l'expatriée restait en position de conseillère. La tenue des discussions en langue locale favorisa les débats et la compréhension de ces notions par les villageois. Les jeunes employés du projet apportèrent une motivation et un engagement qui permirent une adhésion plus forte des représentants locaux à une réflexion sur le long terme. Le seul bémol émis par les présidents de caisse concerna la possible légalisation sous un statut coopératif, du fait des expériences passées des coopératives gouvernementales.

Les employés fortement engagés dans leurs activités furent rapidement intéressés par la démarche. Les aînés de l'équipe freinèrent le processus de structuration en invoquant l'influence du contexte extérieur sur la réussite de ces objectifs. En réalité, leur principal moteur était la crainte de ne pas savoir ou pouvoir assumer les responsabilités associées à la gestion d'une organisation locale autonome. Au niveau villageois, les responsables locaux avaient pour principal objectif la récupération du capital de crédit à des fins de développement collectif villageois. Leur intérêt principal était donc de sécuriser le capital au sein du village et donc d'autonomiser complètement les caisses de crédit, voire de les atomiser. Les bénéficiaires, par contre, demandaient le maintien du service financier sur le long terme. Ces divergences d'objectifs ont déjà été détaillées dans les paragraphes précédents. Mais il est important de réaliser l'impact de ces phénomènes sur les différentes activités du projet pour mieux saisir les difficultés rencontrées du fait de malentendus initiaux.

Ainsi, l'expatriée dut à la fois convaincre les aînés de l'équipe, motiver les éléments dynamiques et lever les inquiétudes et doutes des responsables villageois.

La démarche de travail sur ce chantier d'institutionnalisation fut progressive afin que tous les acteurs puissent avoir accès à l'information et puissent également apporter leur pierre au débat collectif. L'assistance technique appuya l'équipe dans la mise en place d'outils d'information et de création d'argumentaires nécessaires à une meilleure implication des acteurs locaux (responsables de caisses, emprunteurs). Appuyer une démarche à long terme nécessitait suffisamment d'explications, dans un contexte où l'équipe et les villageois affichaient un manque de confiance certain dans toutes les institutions de services, au vu des expériences passées des coopératives et autres institutions gouvernementales dans ce domaine. S'y mêlaient la crainte d'une interférence des autorités locales si une institution locale se formalisait et le manque de visibilité du contexte économique et politique national.

La formation continue fut un outil important de valorisation des personnes et de motivation des jeunes. Elle entraîna une dynamique interne avec une apparition de phénomènes d'émulation et un intérêt croissant pour le processus de construction de l'organisation.

## **2. Une délégation progressive de la gestion des activités et des décisions**

### **2.1 Appuyer la formation et la professionnalisation des acteurs locaux**

À partir de 1998, le projet s'orienta sur l'institutionnalisation des services financiers, avec pour objectifs principaux la pérennité financière du réseau, l'autonomie de gestion de l'organisation par l'équipe locale et les élus de caisses, et la reconnaissance légale de l'IMF. Afin d'appuyer le processus de développement organisationnel, l'assistance technique mit en place une stratégie de formation des acteurs du programme tournée vers la professionnalisation des différents intervenants.

La première étape du processus fut de définir les besoins en ressources humaines de l'IMF (postes, rôles et responsabilités, compétences requises, plan de formation), d'initier un processus de recrutement interne/externe et de définir un plan de formation continue. L'assistance technique, appuyée par le responsable du programme au siège, conduisit le processus de réorganisation des ressources humaines en valorisant les ressources humaines existantes dans le cadre de promotion et en intégrant de nouvelles personnes par recrutement externe. La clarifi-

cation des postes, profils et responsabilités était déterminante pour éviter les conflits internes lors de promotions.

La deuxième étape fut la formulation des différents systèmes de gouvernance de l'IMF : système comptable, système d'information et de gestion, politique de gestion des ressources humaines, définition de modules de formation... Afin que les membres de l'équipe locale soient impliqués dans la formulation des outils, des équipes de travail furent constituées en fonction de l'éducation, de l'expérience passée et des motivations des employés. Ces groupes travaillaient sur la définition exhaustive des outils. Ceux-ci étaient ensuite présentés aux autres groupes de travail, qui apportaient des suggestions d'amélioration. Les outils étaient alors testés sur le terrain pendant plusieurs mois pour que soit évaluée leur pertinence et que soient pointées d'autres possibilités d'amélioration. L'équipe régionale était responsable du suivi-évaluation de la conduite des outils et proposait ensuite une analyse approfondie aux équipes départementales.

Lors des réunions semestrielles de l'ensemble de l'équipe de l'IMF, des changements et améliorations étaient proposés sur la base des résultats d'analyse et de l'expérience des agents de crédit. Puis l'équipe régionale était responsable de la reformulation des outils en prenant en compte ce travail de concertation et de propositions. Des formations étaient enfin organisées pour l'ensemble de l'équipe et des manuels étaient publiés.

Lors de ce processus, l'expatriée s'attachait à identifier les employés pouvant être les catalyseurs d'une dynamique sur le long terme. Lorsque des agents de terrain se mobilisaient pour s'autoformer sur des domaines divers (finance, informatique...), l'expatriée prenait en compte leurs demandes et leur donnait les moyens matériels et humains dont ils avaient besoin. Lorsque les compétences des aînés le permettaient, les jeunes étaient formés par un employé « tuteur » qui partageait avec eux ses compétences théoriques et pratiques. Ainsi, en 1998, un directeur départemental devint « tuteur » d'un jeune agent de crédit sur les aspects comptables et financiers, du fait de son expérience antérieure comme comptable au département des coopératives. Cela permettait de valoriser l'expérience des aînés tout en appuyant l'émergence de jeunes gens dynamiques.

Endosser un rôle de tuteur amenait souvent les dirigeants (incluant l'expatriée) et les aînés du programme à s'engager dans une démarche personnelle de perfectionnement professionnel afin de pouvoir appuyer la formation des jeunes membres de l'équipe. Il y avait une émulation réciproque des membres de chaque groupe de travail qui entraîna une évolution rapide des connaissances. Lors de ce processus, l'assistante technique dut elle-même s'autoformer sur certains aspects, notamment comptables et financiers, pour pouvoir appuyer la définition des outils de l'IMF.

## **2.2 Se distancier progressivement des décisions tout en restant garant vis-à-vis du bailleur**

Cette démarche d'implication des employés dans la gestion de l'IMF permit une prise en charge progressive des différentes tâches et responsabilités par les employés de l'IMF. En 2000, les directeurs départementaux et régionaux et leurs équipes prenaient en charge la gestion des activités des caisses de crédit, l'évaluation des agents de terrain, la gestion comptable et financière des différentes unités opérationnelles et le contrôle interne de l'organisation.

L'assistance technique travaillait en appui aux différents responsables d'équipe (directeur régional et directeurs départementaux) et intervenait dans les instances de concertation et de décisions. Les difficultés principales rencontrées dans ce rôle de médiateur et de catalyseur furent principalement liées à la gestion du personnel et à la prise de décisions sur les aspects stratégiques de l'IMF.

Depuis 1999, les directeurs départementaux évaluaient régulièrement les agents de crédit et les employés administratifs sur la base d'observations de terrain et sur leurs capacités techniques. Annuellement, les dirigeants de l'IMF, avec l'appui de l'assistante technique, réalisaient un bilan des évaluations et proposaient des axes de formation spécifiques à chaque employé. Afin de rassurer les agents de crédit et d'utiliser de façon constructive les résultats de cette évaluation, les directeurs avaient adapté aux conditions locales des modèles d'évaluation existants (d'après les expériences d'autres IMF dans le monde).

Lors des bilans annuels, les directeurs rencontraient de fortes difficultés à présenter clairement les aspects plus négatifs qui ressortaient des évaluations et évitaient de prendre les décisions nécessaires de sanctions ou licenciements par crainte de ne plus être appréciés personnellement par les autres membres de l'équipe. L'assistance technique devait ainsi les relancer afin que les situations soient réellement analysées et que les décisions soient prises, ceci malgré les fortes résistances des directeurs.

À titre d'exemple, l'IMF rencontra des difficultés lorsque les secrétaires départementaux ne purent s'adapter à leur fonction de comptable, malgré plus d'un an de formation continue. Les directeurs faisaient une analyse claire des divergences existant entre le poste de secrétaire/comptable et les personnes occupant le poste. Par contre, aucune décision ne se prenait. Lors de la réunion de direction consacrée au thème des ressources humaines, la prise de décision sur les postes demanda plus d'une journée et l'assistante technique se retrouva seule en face d'un groupe de 4 directeurs refusant d'avaliser leur analyse.

Ainsi, les prises de décision stratégiques aboutissaient très difficilement et demandaient un appui continu de l'assistance technique. Cette intervention dans les prises de décision stratégiques était d'autant plus nécessaire que le Gret était toujours garant de l'organisation et du capital de crédit vis-à-vis des bailleurs de fonds. Cette situation perdura jusqu'en 2000. Ce n'est qu'au moment de la crise liée aux détournements survenus à Tedim que les directeurs départementaux se rendirent compte de la nécessité d'évaluer les employés de l'IMF et de s'impliquer dans les décisions de gestion des ressources humaines. L'assistante technique mobilisa tous les directeurs, incluant le directeur financier, dans le processus de résolution des détournements afin de les sensibiliser aux conséquences du laisser-faire sur les activités de l'IMF.

### **2.3 Être attentif aux résistances internes pour relancer le processus de développement**

À différents moments du processus d'institutionnalisation, la démarche d'évolution de l'IMF rencontra des résistances de la part des directeurs ou aînés de l'équipe. Les promoteurs du changement, souvent les éléments jeunes de l'équipe, se retrouvaient ainsi bloqués dans la conduite de leurs activités. L'assistance technique était attentive à la conduite des nouveaux chantiers de travail (tels que la définition de produits financiers, la révision du système d'information et de gestion...) et plus spécifiquement aux réactions et discussions des mem-

bres de l'équipe afin de déceler les attitudes de résistance au changement et de désamorcer les possibles sources de conflit interne. Dans certains cas, la résistance fut suffisamment forte pour décourager les personnes responsables de ces dossiers.

La démarche employée pour déceler les résistances et désamorcer les conflits était fondée sur l'écoute et le dialogue. Même si l'assistance technique n'était plus en situation de gestion des activités quotidiennes, elle s'attachait à maintenir des relations régulières avec les différents membres de l'équipe de l'IMF. Des discussions quotidiennes avec les membres de l'équipe régionale permettaient de se tenir au courant des activités mais aussi des situations de conflit ou résistance interne. Lors des visites dans les villages ou des réunions d'équipe départementale, l'expatriée intervenait sur des sujets de discussion spécifiques (méthodologie, légalisation, etc.) et consacrait du temps à écouter les agents de crédit et les responsables villageois.

La maîtrise de l'anglais par une grande majorité des employés de l'IMF favorisa une relation directe avec les personnes de terrain sans pour autant remettre en cause leurs relations avec leur supérieur hiérarchique. La communication et l'information étaient des outils privilégiés par l'assistance technique afin que chacun puisse s'exprimer. Dans la majorité des cas, l'expatriée put désamorcer les résistances en discutant directement avec les personnes concernées afin de lever leurs craintes ou en proposant des formations progressives et adaptées aux personnes.

### **3. Un rôle de conseiller technique dans un environnement associatif limité**

#### **3.1 La nécessaire prise de recul de l'assistance technique**

Ayant participé aux étapes fondatrices du programme, l'expatriée se devait d'avoir le recul nécessaire pour accepter les remises en cause des décisions prises dans les étapes précédentes. S'attacher à affirmer la qualité de l'intervention coûte que coûte, les résultats positifs et sa capacité à gérer le projet auraient pu être des facteurs de blocage dans l'évolution de l'organisation locale. L'assistance technique choisit d'adopter une attitude critique et constructive, même sur son propre travail, pour aider les acteurs locaux à comprendre et mettre en œuvre les processus de développement de l'institution.

Les missions d'appui du Gret siège étaient des moments privilégiés pour entreprendre un bilan critique des actions, travailler sur de nouvelles orientations et confirmer la nécessité d'une démarche de concertation entre acteurs. Ces missions ont fortement appuyé l'assistance technique dans ses activités avec une démarche analogue d'évolution des stratégies et des activités en fonction des besoins. L'équipe locale a également reconnu le rôle essentiel de ces missions dans le travail de suivi-évaluation et dans leur capacité à apporter un regard extérieur.

Il est important que ces missions du siège aient pour objectif d'inciter les expatriés chefs de projet à prendre du recul, afin qu'ils ne bloquent pas les processus d'évolution de peur d'être remis en cause. De même, leur apport doit se faire de façon constructive et non avec une démarche de jugement.

### **3.2 L'équilibre fragile entre le rôle de conseiller technique et la responsabilité d'opérateur**

Dans cette phase de consolidation de l'institution (de 2000 à 2003), l'assistance technique avait officialisé sa position de conseiller technique à l'IMF. Lors des réunions des instances de concertation et de décision, l'expatriée était à l'écoute des problèmes et des propositions de chantiers de travail. Elle aiguillait et lançait des pistes en collaboration avec l'équipe de l'IMF tout en supervisant le processus de décision. L'IMF étant toujours reconnue comme projet Gret par les bailleurs et les partenaires nationaux et locaux, le Gret avait droit de regard, voire droit de veto, sur les décisions de l'IMF.

Lors des détournements de Tedim, l'assistance technique ne pouvait pas se positionner en tant que simple conseiller. En effet, le Gret était garant officiel de l'utilisation des fonds de crédit et se devait aussi de rester crédible en tant qu'opérateur en assumant la résolution de ce type de problèmes. Ayant été impliquée dans les différentes phases du programme, l'expatriée avait en main tous les éléments permettant de comprendre les causes et proposer des solutions adaptées au problème.

L'équipe de l'IMF apporta très rapidement sa contribution aux règlements de cas litigieux. La responsabilité d'opérateur du Gret se traduisit par une intervention forte de l'assistance technique dans les démarches de résolution des détournements. Par contre, l'équipe de l'IMF regretta ouvertement le faible appui reçu de la part du siège sur le terrain. Ils questionnèrent ainsi la notion de partenariat et un débat s'engagea sur les responsabilités respectives des deux partenaires, Gret et IMF, afin de répondre aux interrogations des dirigeants de l'IMF (directeurs départementaux, directeur financier).

Cet équilibre entre une responsabilité d'opérateur et une position de conseiller technique n'était pas aisé et des malentendus émergèrent parfois entre l'expatriée et les employés de l'IMF. Ces derniers avaient du mal à percevoir les frontières entre les deux fonctions, malgré de nombreuses discussions sur ce sujet. Il est aussi vrai que le directeur régional présent à cette époque-là redoutait les prises de décision et repoussait ainsi fréquemment les frontières de la responsabilité d'opérateur afin de se désengager de ses propres responsabilités et de la décision.

### **3.3 La difficulté des dirigeants locaux à assumer leurs propres responsabilités**

À la mi-année 2001, lorsque le nouveau directeur régional prit ses fonctions<sup>13</sup>, il s'engagea fortement dans la résolution des problèmes de détournement dans le département de Tedim. Il appuya étroitement l'équipe départementale dans ses difficiles démarches de recouvrement des dettes et soulagea l'assistance technique d'une série d'activités de suivi au sein des caisses en retard de remboursement.

Cependant, il eut beaucoup de difficultés à assumer son rôle de supervision et de décision sur les deux autres départements et la structure régionale (cf. chapitre I). Il mettait en avant la concertation et le consensus et prenait rarement les décisions. Son manque d'esprit décisionnel favorisait la création de marges de manœuvre fortes pour les autres employés. Ses changements d'opinion fréquents créaient souvent des flous décisionnels et des malentendus de communication. Ainsi les directeurs départementaux remettaient en cause sa légitimité, arguant d'une prise de décision non uniforme qui générait des règles différentes d'un département à l'autre. Chaque décision prise ou chaque document régional était décortiqué et remis en cause.

---

<sup>13</sup> Le précédent avait été licencié du fait de son implication dans les détournements de Tedim.

Les directeurs départementaux se désengageaient trop rapidement des problèmes de leur zone d'intervention, testant ainsi la capacité du directeur régional à les appuyer. Parallèlement, le directeur régional se reposait sur le directeur financier pour apporter l'appui technique au réseau et le poussait à prendre les décisions en invoquant ses capacités à comprendre les enjeux de l'IMF. Ainsi devenu force de proposition, le directeur financier se retrouva souvent en porte-à-faux, prenant la responsabilité de la direction de l'IMF sans en avoir la légitimité officielle. Quant aux autres membres de l'équipe régionale, des décisions non prises sur leurs salaires les incitèrent à se placer en opposition au directeur régional. L'assistance technique fut ainsi appelée à résoudre des conflits internes de plus en plus fréquents avec très peu d'appui de la part du directeur régional. Cette situation amena des dysfonctionnements au sein de l'IMF : lenteurs administratives dans la résolution des retards de remboursement, faible communication, décisions à l'encontre de la pérennité de l'IMF...

Lors d'une mission d'appui technique du siège en fin d'année 2002, cette situation fut mise à plat. Sur la base d'une évaluation de l'IMF (*Swot analysis*) et de discussions individuelles avec les différents antagonistes, le Gret proposa à l'IMF une refonte de l'organisation.

Dans un contexte financier où l'IMF avait des difficultés à couvrir les dépenses tout en maintenant la valeur du capital de prêt, il était important de revoir les besoins en ressources humaines et les postes de dépenses. Le personnel représentait ainsi plus de 70 % des dépenses et l'analyse de la gestion de l'IMF par la direction régionale montrait des pertes d'efficacité importantes liées à une centralisation des activités et aux capacités du directeur régional à gérer l'IMF. Il fut ainsi décidé de recourir à un mode de gestion plus collégial avec un comité de direction formé par les trois directeurs départementaux et le directeur financier, et le poste de directeur régional fut supprimé. L'assistante technique venait en appui aux débats et aux décisions avec un droit de veto si les décisions prises allaient à l'encontre de la pérennité de l'organisation. Les directeurs départementaux obtinrent la responsabilité des activités opérationnelles et financières de leur unité départementale. Le directeur financier et l'équipe régionale furent désignés comme unité d'appui aux unités opérationnelles départementales.

Ce fonctionnement collégial fut ainsi testé durant l'année 2003. Les premiers constats furent le gain d'efficacité opérationnelle lié à la décentralisation des responsabilités au niveau départemental, l'engagement fort des directeurs départementaux dans le suivi des activités et de la gestion financière de leur unité et une compréhension claire de leur mandat d'appui par la cellule régionale. Par contre, si le comité de direction fut une force de proposition certaine sur les principaux problèmes de l'IMF et put faire évoluer les activités et la méthodologie grâce à des décisions rapides, les décisions sur les enjeux stratégiques de l'IMF étaient beaucoup plus difficiles. Chaque directeur tentait de conserver ses acquis ou de favoriser son département au détriment d'une gestion globale de l'IMF. Le directeur financier et l'assistance technique devaient ainsi en permanence revoir les propositions et pousser les directeurs départementaux à les réajuster avec une vision IMF. De même, face à des problèmes de gestion des activités au niveau départemental, il fut difficile d'inciter les directeurs au débat afin de sensibiliser le directeur concerné à revoir la situation. Lors du premier semestre 2003, l'expatriée se trouvait souvent seule dans les prises de décisions vitales pour l'IMF et la mise à plat des problèmes de personnel ou de gestion. Cependant, en octobre 2003, les membres du comité de direction se mobilisèrent beaucoup plus sur les problèmes essentiels de l'IMF comprenant la nécessité d'une vision globale de la gestion de l'IMF.

L'assistance technique eut ainsi pour responsabilité d'appuyer l'équipe sur tous les aspects techniques et méthodologiques (de l'apprentissage de l'Anglais aux outils financiers), de les guider dans le processus d'institutionnalisation notamment dans la décision, tout en garantissant aux bailleurs la bonne exécution du contrat et la qualité de l'intervention.

Si le processus d'appui et d'éducation des différents acteurs put être mis en œuvre dans le contexte décrit précédemment, cela fut également dû aux appuis techniques et méthodologiques du siège, organisés sous forme de missions de suivi ou d'appui bibliographique à distance. La communication régulière sur les questionnements énoncés par les acteurs locaux et sur les stratégies d'orientation assurait également à l'assistance technique un regard extérieur et une prise de recul que l'on a souvent des difficultés à trouver dans l'action.

## Conclusion

L'histoire de ce projet apporte ainsi un éclairage sur les possibilités d'intervenir en appui à des processus d'institutionnalisation dans un contexte isolé où aucune référence dans le secteur de la microfinance n'existe. Les atouts de cette région sont surtout relatifs aux niveaux d'éducation et au développement de nouveaux marchés économiques agricoles. Mais de nombreuses contraintes existent également en termes de communication et de diversification des activités économiques. Néanmoins, les processus d'intervention furent similaires aux autres types de contexte et autorisèrent des ajustements progressifs des systèmes de règles et de procédures en fonction du contexte.

Le processus de création et de pérennisation d'une institution locale de microfinance fut un travail de façonnage par essais / erreurs sur la base de références pratiques et théoriques proposées par la base arrière. Ce fut ainsi une construction spécifique où le dispositif initial fut progressivement adapté et amélioré en fonction des étapes de croissance du réseau de caisses et des événements survenus au cours du processus.

Pour les acteurs locaux, chaque phase était un moment privilégié d'apprentissage et une mise en situation propice aux évolutions du questionnement interne de l'institution. Chacun put réaliser l'importance des crises dans la redéfinition des règles et des systèmes de régulation. Les différents moments-clés du processus ont été des étapes utiles et nécessaires pour faciliter le changement et l'évolution du système (les ambiguïtés liées aux messages, les détournements de règles par les employés ou les bénéficiaires (faux groupes), les situations de blocage engendrées par le manque de dialogue ou de transparence...). Chaque intervenant a ainsi pu réaliser les besoins de feed-back, de dialogue et d'écoute.

Ce processus se construisit étape par étape et ne fut pas spontané. Il aura nécessité un temps de diagnostic et une présence forte sur le terrain. Une démarche de dialogue et d'écoute put amener à une compréhension continue des phénomènes et facilita la résolution des problèmes ainsi que la réponse aux besoins. Malgré tout, certains phénomènes échappèrent aux intervenants, provoquant quelquefois des crises fortes au sein de l'institution (exemple des détournements dans le département de Tedim, mais aussi des divergences de logiques sur le capital des caisses au début). Il ne suffit pas de vouloir avoir une démarche de feed-back : ce que l'on observe et comprend dépend fortement des questions que l'on se pose, et de la pertinence des modes d'accès aux informations. Des pans entiers de la réalité peuvent être masqués, y compris lorsqu'on recherche une présence sur le terrain.

Cette démarche de communication et de feed-back requiert donc une exigence méthodologique certaine, tant au sein des caisses que de l'équipe locale, afin de savoir et pouvoir aborder les informations-clés, et afin que les informations et les modes de résolution puissent, par leur formalisation, servir de base aux apprentissages individuels et collectifs. Là encore, on voit à quel point un tel processus, qui met l'accent sur les apprentissages et les mises en situation, diffère de l'application d'une méthodologie standard ou de discours classiques sur la participation, même si, bien évidemment, les schémas initiaux partent des références du secteur, des « bonnes pratiques ».

L'accompagnement de telles démarches demande une sensibilité aux questions d'action collective, d'apprentissage, d'analyse institutionnelle. Elle peut se faire d'autant mieux si l'assistance technique a déjà acquis des capacités en GRH. Ainsi, un équilibre semble nécessaire entre des compétences sectorielles et techniques et des capacités en termes de management et de GRH, qui favoriseront l'émergence des compétences, les processus d'institutionnalisation et la mise en place des structures de gouvernance. Les outils existants en gestion des ressources humaines peuvent être utilisés dans ce type de contexte, même pour une petite équipe de cadres sans expérience, à condition qu'on les adapte au contexte en collaboration étroite avec les intervenants locaux. Même si le projet Chin était de faible dimension en termes de taille de l'équipe, il est rapidement apparu que la formalisation des règles et des pratiques d'organisation du travail, d'une part, et la mise en place de routines, d'autre part, apportaient aux salariés un cadre de travail qui les sécurisait dans ce nouveau métier, et leur permettait, grâce aux routines permises par une programmation claire, de se dégager l'esprit pour innover, ou de se doter de marges de manœuvre en temps pour résoudre des difficultés ponctuelles sans perturber les autres activités. Cette formalisation leur permet également de se libérer des contraintes sociales et des phénomènes de clientélisme.

On voit également combien le temps est incontournable. Non pas pour légitimer une permanence de l'assistance technique et retarder indéfiniment le moment de l'autonomisation, mais pour permettre un réel processus d'apprentissage et de prise de responsabilité, fondé sur une mise en situation progressive et la résolution de difficultés croissantes. Pour appuyer de tels processus et au vu de l'expérience du projet Chin, on voit combien il est important que les financements de programme d'appui à l'institutionnalisation donnent aux équipes locales et aux opérateurs d'appui une perspective de durée raisonnable. Les conditions matérielles, tant du point de vue financier que des objectifs quantitatifs, devraient intégrer ces exigences d'apprentissage et favoriser un travail progressif d'élaboration des outils et des règles et leur adaptation, une mise en situation des acteurs locaux sur des durées raisonnables, un processus continu d'éducation et de formation des différents types d'acteurs et une démarche de suivi-évaluation continue favorisant l'observation des besoins et des situations de crise afin de mieux préparer les phases de changement. C'est seulement à ce prix que l'on construit les fondations solides permettant aux IMF autonomisées d'assumer leurs responsabilités et de se développer sur des bases saines. Les échéances trop courtes, les aléas de financement empêchant toute projection dans l'avenir, ont trop souvent des effets catastrophiques.

**ANNEXE : PROCESSUS DE CREATION DE L'INSTITUTION DE MICROFINANCE - CHIN STATE**

	1995-1997	1998-2000	2001-2002	2003 et plus
<b>Étapes du programme</b>	<b>Phase d'expérimentation</b>	<b>Phase de structuration</b>	<b>Phase de consolidation</b>	<b>Phase de changement institutionnel</b>
<b>Mission et objectifs</b>				
Projet	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mise en place de services financiers permettant l'accès au crédit pour les familles exclues des services existants</li> <li>- Appui au développement des activités économiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Structuration des services financiers initiés en IMF</li> <li>- Accès au crédit pour familles sans garantie</li> <li>- Appui au développement des activités économiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Institutionnalisation IMF</li> <li>- Accès au crédit pour familles sans garantie</li> <li>- Appui au développement des activités économiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Institutionnalisation IMF</li> <li>- Accès au crédit pour familles sans garantie</li> <li>- Appui au développement des activités économiques</li> </ul>
Bénéficiaires	Création d'un fonds propre permettant des projets collectifs villageois	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Création d'un fonds propre permettant des projets collectifs villageois</li> <li>- Services financiers à l'échelle villageoise</li> <li>- Appui au développement des activités économiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Augmentation du fonds existant pour anciennes caisses</li> <li>- Services financiers pilotés par l'IMF</li> <li>- Appui au développement des activités économiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Services financiers pilotés par l'IMF</li> <li>- Appui au développement des activités économiques</li> </ul>
<b>Méthodologie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantie mutuelle (groupes de 5 emprunteurs)</li> </ul>	Idem	Groupes de 3 à 5 emprunteurs selon le type de prêt	Idem
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intérêt mensuel : 4 %</li> <li>4 % alimente les fonds propres de la caisse en 1<sup>er</sup> cycle, 3 % en 2<sup>e</sup> cycle, 2,5 % en 3<sup>e</sup> cycle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intérêt mensuel : 4 %</li> <li>1,5 % pour la structure</li> <li>1,75 % en provision</li> <li>0,75 % pour la caisse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intérêt mensuel : 3,75 % en 2001 avec une répartition comme suit :</li> <li>1,5 % pour la structure</li> <li>1,75 % en provision</li> <li>0,5 % pour la caisse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intérêt mensuel : 3,75 %</li> <li>3,25 % pour l'IMF</li> <li>0,5 % pour la caisse</li> </ul>
	Part du capital de crédit qui provient des fonds propres de la caisse	Idem	Idem	2002 : remboursement des fonds propres aux caisses et capital à 100 % IMF

	Règles et contrats de prêts proposés par projet Révision dans les AG de caisses et les réunions départementales de caisses (semestrielle)	Règles et contrats de prêts révisés régulièrement dans les AG de caisses et les réunions départementales de caisses (révision semestrielle)	Idem	Idem
<b>Organisation de la caisse villageoise</b>	Comité de crédit (3 personnes) élu par l'AG des membres, responsable de la gestion des fonds + contrôle et formation par équipe projet	Idem	Idem + contrôle et formation par équipe de l'IMF + audit par IMF	Idem
	Comité de direction (chefs de groupes) responsable pour décision d'octroi des prêts	Idem + décision des octrois de prêts durant le cycle	Idem + responsable dans résolution des problèmes de remboursement	Idem
	Assemblée générale responsable pour approbation des rapports financiers, élection du comité de crédit, décision sur règles de prêts	Idem	Idem	Idem
<b>Organisation et gouvernance du réseau</b>	Caisses autonomes + équipe projet pour formation et contrôle	Structures départementales et centrales responsables du suivi et contrôle du réseau de caisses	IMF responsable des activités et du contrôle du réseau de caisses	Idem
	Capital à disposition des caisses Propriété capital : Projet Intérêts comptabilisés comme fonds propres des caisses	Capital à disposition des caisses Propriété capital : structure départementale Intérêts partagés entre fonds propres des caisses et frais de structure	Capital prêté aux caisses (excepté fonds propres) Propriété capital : IMF Intérêts partagés entre fonds propres des caisses et revenu IMF	En 2002 Capital prêté aux caisses (plus de fonds propres) Propriété capital : IMF Intérêts partagés entre frais des caisses et revenu IMF
	Réunions semestrielles d'information au niveau départemental des représentants des caisses (non décisionnaires)	Assemblées générales départementales décisionnaires	AG départementales décisionnaires + Conseils d'administration départementaux (3) et régional (1)	AG départementales décisionnaires + Conseils d'administration départementaux (3)

	Pas de statut légal	Ébauche de statuts coopératifs	Négociation avec le département des coopératives – Pas aboutie	Attente d'un statut spécifique aux IMF Pas de statut légal
Évolution des compétences	Formation de l'équipe et des comités villageois sur : - la méthodologie, - la comptabilité de base, - l'organisation et le suivi des activités, - le suivi-évaluation.	Formation de l'équipe sur : - les systèmes d'information et de gestion (SIG), - l'audit, - le management, Visites d'autres IMF aux Philippines et du projet Gret dans le Shan.	Formation de l'équipe sur : - les méthodes de définition de nouveaux produits financiers, - l'analyse financière et les modèles d'estimations financières.	Formation sur : - les outils de « community development », - « team building », - « management skills ».
Outils mis en place	Capital à disposition des caisses Propriété capital : Projet Intérêts comptabilisés comme fonds propres des caisses	Capital à disposition des caisses Propriété capital : structure départementale Intérêts partagés entre fonds propres des caisses et frais de structure	Capital prêté aux caisses (excepté fonds propres) Propriété capital : IMF Intérêts partagés entre fonds propres des caisses et revenu IMF	En 2002 Capital prêté aux caisses (plus de fonds propres) Propriété capital : IMF Intérêts partagés entre frais des caisses et revenu IMF
	Réunions semestrielles d'information au niveau départemental des représentants des caisses (non décisionnaires)	Assemblées générales départementales décisionnaires	AG départementales décisionnaires + Conseils d'administration départementaux (3) et régional (1)	AG départementales décisionnaires + Conseils d'administration départementaux (3)
	Pas de statut légal	Ébauche de statuts coopératifs	Négociation avec le département des coopératives – Pas aboutie	Attente d'un statut spécifique aux IMF Pas de statut légal

## Bibliographie

- ✂ Philippe Bernoux, *La Sociologie des organisations*, troisième édition revue et augmentée, 1990, Paris, Points, Editions du Seuil
- ✂ Philippe Cabin (Coordonné par), *Les organisations, Etat des savoirs*, 1999, Paris, Editions Sciences Humaines
- ✂ Anita Campion & Cheryl Frankiewicz, *Guidelines for the Effective Governance of Micro finance Institutions*, Occasional Paper n° 3, 1999, Micro finance Network
- ✂ Anita Campion, *Current Governance Practices of Microfinance Institutions*, octobre 1998, Micro finance Network
- ✂ Rodolphe Carlier, *Nassim rêvée, Nassim Réelle*, Coopérer aujourd'hui n° 6, mai 1999, GRET
- ✂ CGAP, *Format for Appraisal of Microfinance Institutions*, Technical tool series n° 4, juillet 1999
- ✂ Craig F. Churchill, *Establishing a Microfinance Industry*, 1997, Micro Finance Network
- ✂ Crozier Met Friedberg E., *L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective*, 1977, Paris, Editions du Seuil, Collection Points
- ✂ Shimon I. Dolan & Salvador Garcia, *La gestion par valeurs, une nouvelle culture pour l'organisation*, 1999, Montréal, Editions Nouvelles AMS
- ✂ Elaine Edgcomb et James Cawley, *An Institutional Guide for Enterprise Development Organizations*, 1993, SEEP (the Small Enterprise Education and Promotion network), PACT Publications
- ✂ Erhard Friedberg, *Le Pouvoir et la règle, Dynamiques de l'action organisée*, 1993, Paris, Editions du Seuil
- ✂ Nathalie Gauthier, *Construire une capacité locale de management : Une dimension essentielle de la transformation d'un projet en institution*, Coopérer aujourd'hui n° 8, juillet 1999, GRET
- ✂ Philippe d'Iribarne, Alain Henry, JP Segal, Sylvie Chevrier et Tatjana Globokar, *Cultures et mondialisation, Gérer par delà les frontières*, 1998, Paris, Editions du Seuil
- ✂ Jim Kelly, *EMT Human Resource Policies*, External Mission, décembre 1999, Cambodge, GRET
- ✂ Kleitz G. et Mosse D., *Le suivi de processus : un outil pour comprendre les processus d'interactions liés à l'intervention de développement et pour piloter les interventions*, Sélection bibliographique, Document de Travail, GRET
- ✂ Philippe Lavigne Delville, *Impasses Cognitives et expertise en sciences sociales : réflexions à propos du développement rural en Afrique*, Coopérer aujourd'hui n° 9, octobre 1999, GRET

- ✂ Philippe Lavigne Delville et le Groupe Irrigation, *Pour des systèmes irrigués autogérés et durables*, (Synthèse en français de Elinor Ostrom, 1992, "Crafting Institutions for self-governing irrigation systems"), 1997, Document de travail, Inter-Réseaux Développement Rural
- ✂ Christophe Le Picard Ducroux et Pierre Daubert, *Une responsabilité d'opérateur*, *Coopérer aujourd'hui* n° 30, février 2002, GRET
- ✂ Charles Moccio, *Des réunions plus efficaces*, décembre 1995, Paris, Ed. Chroniques Sociales
- ✂ Nathan Associates Inc., *Human Resources Management, Course Design and Concept Paper*, avril 1991, Aries (Assistance to Resources Institution for Enterprise Support)
- ✂ Candace Nelson, *A Facilitator's Manual for An Institutional Guide for Enterprise Development Organizations*, 1996, SEEP Network
- ✂ Candace Nelson, Barbara McNelly, Kathleen Stack, Lawrence Yanovitch, *Village Banking, the state of the practice*, 1996, SEEP Network
- ✂ Moira O'Leary & Meas Nee, *Learning for Transformation*, octobre 2001, Krom Akphiwat Phum, Cambodge, Publication supported by VBNK
- ✂ Jean-Daniel Reynaud, *Les règles du jeu, L'action collective et la régulation sociale*, 1997, Paris, Editions Armand Colin
- ✂ Rachel Rock, Maria Otero, Sonia Saltzman, *Principles and Practices of Microfinance Governance*, août 1998, ACCION International
- ✂ Olivier Tessier, *Les groupes de paysans comme construits sociaux*, *Coopérer aujourd'hui* n° 22, juin 2001, GRET
- ✂ UNDP Team, *Micro Start Version 1.0*, janvier 1997, UNDP

Le monde change, les façons de travailler en coopération aussi. Au Sud comme au Nord, effervescence associative, libéralisation économique et décentralisations administratives renouvellent le paysage institutionnel. Les revendications légitimes des citoyens à plus de prises sur leurs conditions de vie amènent à inventer des articulations originales entre démocratie participative et démocratie électorale. Pour rompre les logiques d'exclusion, pour assurer un accès équitable aux services et aux opportunités économiques, de nouvelles articulations entre État, marché et société civile sont à créer, et à consolider institutionnellement et juridiquement.

La légitimité d'actions de solidarité internationale est d'y contribuer, aux côtés des acteurs locaux engagés dans de telles démarches. Mais le système d'aide favorise trop souvent les modes, les impositions de problématiques, les solutions toutes faites. Coopérer aujourd'hui implique de travailler en phase avec les dynamiques sociales, politiques et institutionnelles locales, avec une exigence accrue en termes de qualité et d'efficacité à long terme.

Publiée par la Direction scientifique du Gret, cette série souhaite contribuer au renouvellement de la réflexion stratégique et méthodologique sur l'intervention de développement et les pratiques de coopération, à partir d'une réflexion critique sur les pratiques. Principalement issue des travaux et actions menés au Gret, elle accueille volontiers des textes externes.

### ► Derniers titres parus

**n° 36.** « Jachères, fertilité, dynamiques agraires, innovations paysannes et collaborations chercheurs/paysans. Fondements pour des recherches-actions en milieu paysan sur la fertilité des terres » (Philippe Lavigne Delville, Cécile Broutin, Christian Castellonet [Gret], Gret/Direction scientifique, avril 2004, 59 pages).

**n° 37.** « Quelles articulations entre politique de santé et micro-assurance ? Réflexions à partir du projet de micro-assurance santé du Gret au Cambodge » (Christine Poursat, Gret/Direction scientifique, juin 2004, 33 pages).

**n° 38.** « Accompagner l'émergence et le renforcement des sociétés civiles. Mieux comprendre les enjeux » (Jeanne Planche, CFSI, Gret/Direction scientifique, août 2004, 51 pages).

**n° 39.** « Consolider les médias africains. Une réflexion sur l'action des bailleurs de fonds » (Pierre Daubert [Gret], Gret/Direction scientifique, septembre 2004, 17 pages).

Le monde change, les façons de travailler en coopération aussi. Au Sud comme au Nord, effervescence associative, libéralisation économique et décentralisations administratives renouvellent le paysage institutionnel. Les revendications légitimes des citoyens à plus de prises sur leurs conditions de vie amènent à inventer des articulations originales entre démocratie participative et démocratie électorale. Pour rompre les logiques d'exclusion, pour assurer un accès équitable aux services et aux opportunités économiques, de nouvelles articulations entre État, marché et société civile sont à créer, et à consolider institutionnellement et juridiquement.

La légitimité d'actions de solidarité internationale est d'y contribuer, aux côtés des acteurs locaux engagés dans de telles démarches. Mais le système d'aide favorise trop souvent les modes, les impositions de problématiques, les solutions toutes faites. Coopérer aujourd'hui implique de travailler en phase avec les dynamiques sociales, politiques et institutionnelles locales, avec une exigence accrue en termes de qualité et d'efficacité à long terme.

Publiée par la Direction scientifique du Gret, cette série souhaite contribuer au renouvellement de la réflexion stratégique et méthodologique sur l'intervention de développement et les pratiques de coopération, à partir d'une réflexion critique sur les pratiques. Principalement issue des travaux et actions menés au Gret, elle accueille volontiers des textes externes.

### ► Derniers titres parus

**n° 36.** « Jachères, fertilité, dynamiques agraires, innovations paysannes et collaborations chercheurs/paysans. Fondements pour des recherches-actions en milieu paysan sur la fertilité des terres » (Philippe Lavigne Delville, Cécile Broutin, Christian Castellonet [Gret], Gret/Direction scientifique, avril 2004, 59 pages).

**n° 37.** « Quelles articulations entre politique de santé et micro-assurance ? Réflexions à partir du projet de micro-assurance santé du Gret au Cambodge » (Christine Poursat, Gret/Direction scientifique, juin 2004, 33 pages).

**n° 38.** « Accompagner l'émergence et le renforcement des sociétés civiles. Mieux comprendre les enjeux » (Jeanne Planche, CFSI, Gret/Direction scientifique, août 2004, 51 pages).

**n° 39.** « Consolider les médias africains. Une réflexion sur l'action des bailleurs de fonds » (Pierre Daubert [Gret], Gret/Direction scientifique, septembre 2004, 17 pages).