

# TECHNIQUES FINANCIÈRES ET DÉVELOPPEMENT

N° 101 – DÉCEMBRE 2010

**MICROFINANCE**

## **Performances, nouveaux développements et défis**

**Actes des Journées internationales de Microfinance de Cotonou**

- ▶ Les performances des institutions de microfinance
- ▶ Les évolutions de la microfinance :  
Nouveaux produits, nouveaux clients
- ▶ Les nouveaux défis de la microfinance :  
Grandir et durer

**ÉPARGNE  
SANS FRONTIÈRE**



# TECHNIQUES FINANCIÈRES ET DÉVELOPPEMENT



**Directeur de la Publication**

Daniel LEBEGUE

**Rédacteur en Chef**

Said BOURJIJ

**Secrétaire de Rédaction**

Fanny CANTARERO

## COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe COQUART, ESF

Anaïs DUBOIS, Marchés tropicaux et méditerranéens

Moez JOUDI, Paris I Sorbonne, Formapro

Isabelle LAUMONIER, ESF

Michel LELART, Laboratoire d'Économie d'Orléans

Emmanuel ROCHER, Banque de France

Dhafer SAÏDANE, Université Lille III, EQUIPE et Lille School of Management Research Center

Bertrand SAVOYE, AFD

Michel VERNIERES, Université Paris I, GEMDEV

## CORRESPONDANTS INTERNATIONAUX

Laura BACALI (Université de Cluj-Napoca, Roumanie),

Hafedh BEN ABDENNEBI (Ecole Supérieure de Commerce de Tunisie, Tunisie),

Mohamed BOUSSETA (Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Rabat, Maroc),

Théophile DZAKA (Université Marien Ngouabi, Congo),

Claudine RATSIMBAZAFY (INSCAE, Madagascar),

Louise TCHAMANBE DJINE (Université de Yaoundé 2, Cameroun)

## COMITÉ SCIENTIFIQUE

Christian de BOISSIEU (Paris I Sorbonne),

Patrick GUILLAUMONT (CERDI, Clermont-Ferrand),

Bernard PARANQUE (Euromed Marseille Ecole de Management),

Dominique PLIHON (Université Paris-Nord),

Jean-Michel SERVET (IHED, Genève)

Jean-Louis VIELAJUS (Coordination SUD)

François JAY.

La revue Techniques Financières et Développement est publiée  
avec le concours financier de l'Agence française de développement.



# TECHNIQUES FINANCIÈRES ET DÉVELOPPEMENT

---

N° 101 – Décembre 2010

# TECHNIQUES FINANCIÈRES ET DÉVELOPPEMENT

N° 101 – Décembre 2010

## La microfinance Performances, nouveaux développement et défis

NUMÉRO DIRIGÉ PAR  
MICHEL LELART, THIERRY MONTALIEU ET CHRISTIAN RIETSCH

**5** **Avant-propos**  
*Michel LELART*

### Les performances des institutions de microfinance

**9** **Déterminants de la performance du contrôle interne dans les institutions de microfinance : approche par la théorie de l'agence appliquée au PAPME au Bénin**

*Albert N. HONLONKOU*

**25** **Microcrédit et corruption : description et analyse théorique**

*Denis ACCLASSATO, Leila ALI AGA et Jude EGGOH*

**43** **Entrepreneuriat féminin, coût d'intermédiation dans les prêts de groupe et performances des IMF féminines au Congo Brazzaville : entre recherche de la pérennité et gestion des risques**

*Théophile DZAKA-KIKOUTA, Xavier BITEMO-NDIWULU*

**61** **Etablissements de microfinance et lutte contre la pauvreté de la femme rurale : d'un modèle vertueux aux dérives de la pratique**

*Jim Narem BOUYO, Aristide YEMMAFOUO*

**Les évolutions de la microfinance : nouveaux produits, nouveaux clients**

- 75** **La microfinance et l'offre de services financiers aux micro, petites et moyennes entreprises en Afrique de l'ouest**  
*Souleymane SOULAMA*
- 91** **Transferts d'argent des migrants : enjeux pour la microfinance**  
*Ritha SUKADI MATA*
- 101** **La viabilité des systèmes de micro-assurance santé**  
*Christian RIETSCH*
- 117** **Micro-intermédiation et protection sociale des populations vulnérables : application au cas des économies africaines**  
*Bernard HAUDEVILLE*

**Les nouveaux défis de la microfinance : Grandir et durer**

- 139** **La commercialisation de la microfinance**  
*Louise TCHAMANBE DJINE*
- 153** **Vers l'émergence de la mésofinance en Afrique subsaharienne : application à quelques expériences du Congo Brazzaville**  
*Célestin MAYOUKOU*
- 165** **Complémentarité banques et structures de microfinance en Afrique subsaharienne : une réflexion à partir des analyses de G. B. Richardson (1972)**  
*François Seck FALL*
- 177** **La microfinance et la crise financière internationale**  
*Michel LELART*
- 191** **Point de vue**
- 193** **Summaries**
- 197** **Réglementation financière**
- 203** **Courrier des lecteurs**
- 205** **Recommandations aux auteurs**
- 207** **Bulletin d'abonnement**

## DÉTERMINANTS DE LA PERFORMANCE DU CONTRÔLE INTERNE DANS LES INSTITUTIONS DE MICROFINANCE : APPROCHE PAR LA THÉORIE DE L'AGENCE APPLIQUÉE AU PAPME AU BÉNIN

Albert N. Honlonkou - Ecole Nationale d'Economie Appliquée, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

L'efficacité et l'efficience des procédures de contrôle et de leur mise en œuvre sont au cœur de la régulation et de la bonne gouvernance des institutions de microfinance. En effet, la réglementation et les procédures internes sont inutiles si les protagonistes sont incapables de les observer, de vérifier leur efficacité et d'y apporter des corrections si nécessaire. Or, les relations hiérarchiques dans les institutions de microfinance (IMF) présentent des problèmes d'agence liés aux asymétries d'information, notamment le problème du hasard moral. C'est pourquoi on peut utiliser le cadre d'analyse développé à partir de la théorie de l'agence pour évaluer les systèmes de contrôle mis en place dans ces institutions. C'est cet exercice qui est fait ici en utilisant le cas du PAPME, l'une des IMF opérant au Bénin. Nous avons montré que le système de contrôle de cette IMF présente des problèmes internes de conception et de mise en œuvre qui expliquent ses faibles résultats en matière de gouvernance et de performance financière.

*Mots clés : Microfinance, contrôle interne, problèmes d'agence, performance*

*Code JEL : D21, D23, D82, G21*

## 1. Introduction

Bien que la plupart d'entre elles existent depuis les années 70, les institutions de microfinance (IMF) n'ont véritablement pris leur essor au Bénin que dans les années 90, suite à la faillite des banques de développement et des banques commerciales. Entre 1994 et 2004, les ressources collectées et les crédits distribués se sont respectivement accrus de 117 % et 110% (BCEAO, 2006). A la fin de 2006, le volume des crédits distribués par les IMF au Bénin a atteint plus du quart des ressources mobilisées par l'ensemble du secteur bancaire (Lelart, 2007). Le taux de pénétration du secteur de la microfinance en décembre 2004 est de +25% contre 3% pour le secteur bancaire classique (Consortium Alafia, 2005). Il n'est donc pas étonnant que les IMF soient devenues des instruments privilégiés de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.

Si les performances ci-dessus traduisent un fort dynamisme du secteur de la microfinance, elles ne doivent pas occulter les nombreux obstacles qui entravent sa bonne performance et réduisent sa contribution au développement. Au nombre des difficultés des IMF, l'évolution exponentielle récente des risques financiers et opérationnels constitue une menace réelle pour la viabilité financière et la pérennisation du secteur. Par exemple, les résultats d'exploitation de PAPME sont déficitaires à partir de 2006. De 6,22% en 2005, le portefeuille à risque est estimé à 22,26% en 2007, un taux largement au dessus de la norme de 5% fixée par la BCEAO.

Les problèmes de la mauvaise gouvernance des IMF et la nécessité d'y faire face en inventant des modèles de gouvernement appropriés sont maintenant connus (Lapie et Mersland, 2009 ; Wele, 2009). Lapie et Mersland proposent de définir la gouvernance d'entreprise comme « *un système, ou un ensemble de mécanismes, par lesquels une organisation est dirigée et contrôlée afin de réaliser sa mission et ses objectifs* ». L'un des aspects importants de la gouvernance d'une entreprise financière est la gestion des risques. Pour une meilleure gestion des risques dans les organisations, les systèmes de contrôle (audits et contrôles internes et externes) sont les mécanismes utilisés (Faure-Grimaud, 1998). Le contrôle (interne et externe) évalue la mise en œuvre des règles sans les interpréter et sans juger de leur pertinence. Elle détermine et situe les responsabilités et fait éventuellement sanctionner les responsables d'infractions afin de prévenir les récidives. Selon le comité de Bâle sur le contrôle bancaire, le contrôle interne désigne le mécanisme mis en place par une institution pour surveiller ses risques avant et après les opérations. Au sens large, il ne s'agit pas d'une fonction, mais d'un ensemble de dispositifs mis en œuvre par les responsables à tous les niveaux de l'organisation<sup>1</sup> pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités. Par contre l'audit (interne et externe) a pour vocation de juger de la pertinence des règles appliquées dans une organisation, en collaboration avec les audits qui sont conseillés dans le processus. Avec l'audit, les hommes de service sont moins responsables que leurs chefs. Les recommandations issues de l'audit concernent l'amélioration fondamentale des procédures. Les audits et contrôles sont internes s'ils sont exécutés par des services internes aux organisations. Ils sont

<sup>1</sup> Les mots institution et organisation sont utilisés de façon interchangeable ici afin de coller à l'adoption généralisée du concept d'institutions de microfinance (IMF) au lieu d'organisations de microfinance (OMF).

externes dans le cas contraire (cabinets d'expertise, services des partenaires financiers, etc.) (Rigole et Van Den Eede, 2000).

L'audit interne ou externe peut prendre plusieurs formes. On distingue :

- l'audit de conformité : s'assurer que les fonds sont dépensés conformément à leur vote d'appropriation ou aux autres règles préétablies,
- l'audit financier : s'assurer que les utilisations des fonds telles qu'elles sont rapportées reflètent bien la situation financière de l'organisation
- et l'audit de performance, qui revoit globalement les implications économiques et sociales des opérations menées (Paul, 2003).

Tandis que l'audit interne concerne uniquement l'évaluation de la gestion des risques *a posteriori*, le contrôle interne englobe les mesures de contrôle des risques *a priori* et *a posteriori* (Campion, 2000). En général, les praticiens incluent l'audit interne dans le contrôle interne. Dans le présent papier, nous ne faisons pas de différence entre audit et contrôle.

L'histoire de l'audit interne est récente dans les IMF (CGAP, 1998). Pour PAPME par exemple, elle a commencé par la mise en place en 2001 d'un service d'audit et de contrôle interne financé par la Banque mondiale. Malgré les efforts de PAPME pour améliorer ses performances, la dégradation progressive de son portefeuille de crédit dénote peut-être des faiblesses de son système de contrôle. En utilisant la théorie de l'agence (le modèle du principal-agent), la présente étude tente de mettre en évidence ces faiblesses.

Dans la section qui suit, nous présentons le modèle de principal-agent et les possibilités de son application à l'évaluation du système de contrôle des IMF. Dans la troisième section, nous présentons l'agence PAPME. La quatrième section est consacrée à la présentation et à l'analyse des résultats empiriques de l'application du modèle du principal-agent au PAPME. Nous concluons par une dernière section qui propose certaines pistes de recherches pour l'avenir.

## 2. Cadre théorique et empirique : le contrôle vu dans une relation d'agence

Dans la chaîne d'octroi de crédit par les IMF, le contrôle des agents par les supérieurs hiérarchiques ou par le service de contrôle (la Direction de l'audit et de l'inspection générale ou DAIG dans le cas du PAPME) est soumis à des problèmes d'information : chargés de mettre en œuvre les procédures contrôlées, les agents possèdent des informations sur les possibilités et les contextes spécifiques de leur mise en œuvre (ou de leur manipulation) que leurs supérieurs hiérarchiques et le service de contrôle n'ont pas. Le respect des procédures et l'effort de l'agent ne sont directement observables que par l'agent seul, ils peuvent donc être masqués ou manipulés par celui-ci. Ainsi, lorsqu'une mauvaise performance (observable par tout le monde) est obtenue, l'agent peut invoquer les éléments spécifiques de contexte pour la justifier au cours de ses entretiens avec les contrôleurs ou auditeurs. La probabilité de détection des infractions par le contrôleur n'est pas de

100%, cela d'autant plus que celui-ci peut ne pas détecter une erreur existante, mais ne peut reporter une erreur inexistante. Les erreurs de second type sont absentes du modèle de contrôle pour permettre d'éviter les chantages du contrôleur sur les contrôlés (Paul, 2003)<sup>2</sup>.

Dans l'analyse de l'efficacité de l'aide au développement, plusieurs auteurs ont développé des modèles pour décrire les situations de captation de rente et de corruption en utilisant soit la théorie des jeux (Svensson, 2000), soit le modèle de un principal- un agent (Kanbur, 1999) ou de double principal-un agent (*double accountability*) (Paul, 2003). Dans cette relation, chaque employé *risquophobe* est l'agent de deux principaux : son supérieur hiérarchique (*risquophobe*) et le service de contrôle (*risquoneutre*). Dans une relation plus complète, on pourrait ajouter les clients, pouvant être considérés à la fois comme principaux et agents dans une mutuelle ou seulement comme agents dans une institution de crédit direct. Faure-Grimaud *et al.* (1998) ont modélisé une hiérarchie à trois niveaux : actionnaires/auditeur/manager avec une technologie de supervision imparfaite. Ils ont montré que la technologie de l'audit, l'incertitude et les préférences des acteurs affectent les possibilités de collusion entre ces derniers. Pour Mookherjee et Png (1989), l'auditeur a tout intérêt à retenir l'information, puisque les transferts entre les parties dépendent de son rapport. Il y a donc possibilité de collusion entre l'auditeur/le contrôleur et l'audité/le contrôlé. Khalil et Lawarrée (2006) ont montré que si le coût de collusion est faible<sup>3</sup>, il n'est jamais optimal d'auditer, même si l'audit est parfait et sans coût. Ils montrent qu'il est plus efficace d'accroître les sanctions des agents fautifs que celles des auditeurs.

Dans la présente étude, nous considérons le modèle de Paul à deux principaux en considérant une relation à trois acteurs : les agents, leurs supérieurs hiérarchiques et le service de contrôle. Nous supposons ici que la direction générale de l'IMF maximise le résultat net revenant aux sociétaires<sup>4</sup>. La relation est schématisée par le graphique 1.

De façon formelle, supposons dans un premier temps que la Direction générale et les directions techniques hiérarchiques aient le même objectif, celui de maximiser le résultat net laissé aux sociétaires, une fois les facteurs rétribués. Les principaux doivent proposer un contrat muni des incitations nécessaires pour que l'agent réagisse dans le sens désiré. Les contraintes du problème de maximisation sont constituées de :

1. La contrainte de rationalité ou de participation de l'agent : les avantages payés à l'agent doivent lui assurer une utilité au moins égale à celle que pourrait lui offrir sa meilleure option externe de rechange ;

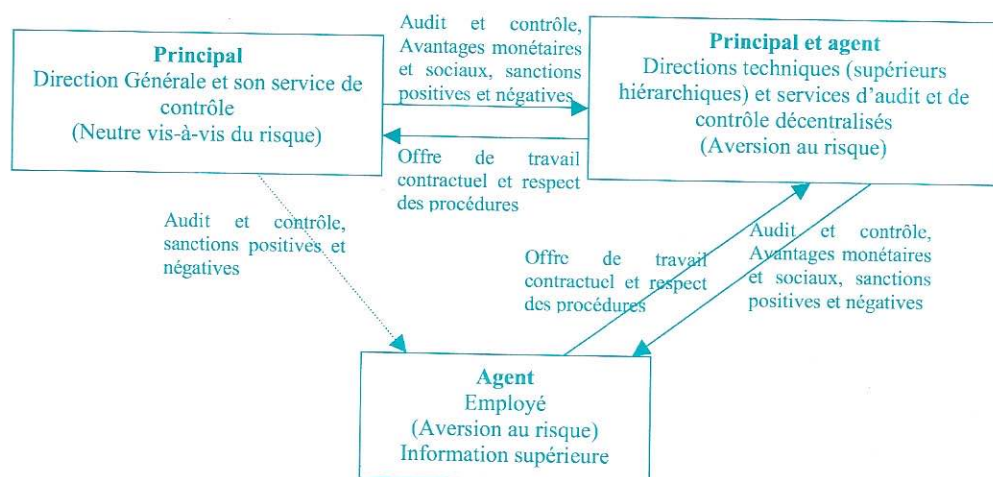
<sup>2</sup> On suppose que les contrôleurs travaillent sur la base de la présomption de culpabilité et instruisent à charge, c'est-à-dire qu'ils cherchent à prouver qu'il y a faute. Ils sont prêts à rejeter cette hypothèse s'il y a le moindre doute. L'erreur de type I de rejet de l'hypothèse de culpabilité alors qu'il y a culpabilité est donc très grande. Le principe est d'éviter de condamner un innocent tout en acceptant largement le risque d'innocenter un coupable faute de preuves suffisantes de culpabilité !

<sup>3</sup> Par exemple, quand le principal fait totalement confiance aux auditeurs.

<sup>4</sup> Cette hypothèse normative est elle-même discutable puisqu'elle suppose une congruence entre le bien-être des sociétaires et celui de la Direction Générale (DG). Il est aussi possible de supposer que la DG maximise son propre bien-être sous contrainte d'assurer un minimum de bien-être aux sociétaires. Notre choix de confondre la DG et les sociétaires permet d'éviter des complications supplémentaires de modélisation qui résulteraient de l'ajout d'un autre niveau de décision.

2. La contrainte d'incitation : la fonction de réaction de l'agent qui cherche à maximiser sa propre utilité, fonction positive de ses propres avantages salariaux et sociaux licites ou illicites et fonction négative de l'effort qu'il fournit, doit être compatible avec l'objectif de maximisation du résultat net par les principaux ;
3. La contrainte budgétaire de la direction générale. Le résultat net prévu ne doit pas être négatif. Le budget de la DG présenté par le bureau exécutif est approuvé par l'assemblée générale (voir la section suivante).

**Graphique 1**  
**Schématisation des relations d'agence induites**  
**par le système de contrôle dans les IMF**



L'hypothèse selon laquelle en situation d'imperfection de l'information, l'agent peut se rétribuer sous forme de captation de rente, tout en arguant d'un mauvais état de la nature, rend nécessaire l'introduction d'une fonction de contrôle et d'une menace de punition en cas de déviation des normes de production établies. En effet, dans le cas contraire, l'agent va s'approprier tous les produits de l'institution pour obtenir l'utilité maximale (Paul, 2003). La fonction de supervision est assortie d'une probabilité de détection de la fraude et comporte un certain coût qui vient grever le résultat net de l'IMF. La détection et la punition des infractions aux règles de procédures et les sanctions positives incitent à la recherche de la performance maximale par l'agent sous les contraintes évoquées ci-dessus. La supervision est d'autant plus efficace que la probabilité de détection est élevée. Néanmoins, puisque le coût de la supervision est une fonction croissante de la fonction de supervision, les principaux n'ont intérêt à augmenter la supervision que si les bénéfices marginaux attendus sont supérieurs aux coûts marginaux de supervision. Dans le cas d'une mutuelle et d'une relation de long terme, en supposant que les auditeurs internes sont incorruptibles, d'autres incitants sont disponibles : la déchéance du directeur général et des directeurs techniques, le licenciement de l'agent indélicat, la crédibilité vis-à-vis des bailleurs de fonds pour mobiliser les ressources extérieures, etc.

En réalité, les objectifs de la Direction générale et des supérieurs hiérarchiques non immédiats (chefs de bureaux de crédit par exemple) ne sont pas en général congruents. Mieux, une collusion entre les supérieurs hiérarchiques et leurs agents peut être envisagée. Dans ce cas, la direction générale perd la possibilité d'exercer son contrôle sur les agents via les supérieurs hiérarchiques et doit directement contrôler les agents servant sur le terrain. Ce contrôle direct de la direction sur les agents est sans doute moins efficace et moins efficient que celle des supérieurs hiérarchiques plus proches des agents ; ce qui justifie d'ailleurs l'existence au premier abord de principaux intermédiaires. Les collusions entre les contrôleurs et les contrôlés sont d'autant plus probables que les paiements des contrôleurs sont relativement faibles par rapport aux valeurs pécuniaires des infractions reportées ou des sanctions. Ces collusions sont rendues moins probables par les contrôles externes, sources probables de sanctions à l'encontre des contrôleurs internes (Paul, 2003).

Cette description analytique de la relation d'agence entre les acteurs du contrôle nous permet de formuler l'hypothèse centrale de ce papier.

- La faiblesse du respect des procédures (mauvaise gouvernance) et la performance financière des IMF sont théoriquement explicables par :
- La faible intensité du contrôle,
- La faible probabilité de détection des infractions lors des contrôles,
- La faible crédibilité des menaces de sanction (la faible mise en œuvre des sanctions),
- La forte inégalité dans la répartition des moyens de contrôle entre la direction générale et les directions techniques,
- Le montant relativement élevé des sanctions pécuniaires par rapport aux primes des contrôleurs,
- L'irrégularité des contrôles externes.

Le PAPME a organisé son système de contrôle en une chaîne à cinq niveaux : l'autocontrôle (contrôle de l'agent par lui-même dans ses tâches quotidiennes), le contrôle hiérarchique (le contrôle des subordonnés par leur supérieur hiérarchique), le contrôle des directeurs techniques, le contrôle de la Direction de l'audit et de l'inspection générale (DAIG) et le contrôle par le commissaire aux comptes (audit externe). A chaque niveau, le contrôle se fait sur pièces ou sur place. Les outils utilisés par les différents échelons de contrôle sont au nombre de neuf. Il s'agit des inventaires, des feuilles de contrôle, des entretiens avec les audités, de l'analyse des procédures, des contrôles comptables, les sondages pour des contrôles sur pièces ou sur place, la confirmation, les demandes de renseignements et les notes contradictoires. Un tel système de contrôle varié et outillé est censé assurer la bonne gouvernance de l'institution. L'évolution du nombre et de la gravité des infractions aux procédures et les résultats financiers montrent que la bonne gouvernance du PAPME est loin d'être assurée.

Dans ce papier, nous étudions la relation d'agence entre la direction générale (avec son agent de contrôle qu'est la DAIG), les supérieurs hiérarchiques et les agents ainsi que l'impact des comportements de la direction générale sur cette relation.

En effet la DAIG (agent direct de la direction générale) est chargée de contrôler à la fois les agents et leurs supérieurs hiérarchiques, ces derniers étant chargés de contrôler leurs agents. De même, nous nous contentons dans l'analyse de ces relations d'agence de nous concentrer sur les procédures de contrôle et de l'audit internes du crédit : mise en place, suivi des décaissements et suivi des remboursements des crédits. Il s'agit ainsi d'analyser les processus utilisés par la DAIG pour apporter le cas échéant les preuves des fraudes, des malversations et du non respect des dispositions du contrôle interne par un agent ou un groupe d'agents, en infraction au manuel de procédures (le code de bonne gouvernance) en vigueur.

Pour mieux expliquer certains résultats, une enquête qualitative sommaire a été conduite en 2008 auprès de 43 (66%) des 65 agents du PAPME du département du littoral, pour vérifier leur degré d'appropriation du système de contrôle interne de l'institution, l'adéquation du budget de contrôle aux objectifs visés et la mise en application des sanctions recommandées par les contrôleurs. Parmi les agents interrogés, 35 agents opérationnels sont sélectionnés de façon aléatoire au niveau des structures décentralisées. Les 8 restants dont 5 contrôleurs et auditeurs internes et 3 directeurs techniques sont déterminés par choix raisonné, fondé sur leur rôle dans le système de contrôle interne de l'institution. 86% des enquêtés ont une ancienneté de plus de deux ans.

### 3. Présentation du PAPME

L'Agence pour la Promotion et l'Appui aux petites et moyennes Entreprises (PAPME) fait partie des dispositifs créés dans le cadre de l'amortissement des effets sociaux négatifs induits par les différents Programmes d'Ajustement Structurels (PAS) exécutés sur la période 1989-1999 au Bénin. Elle est une Association d'utilité publique issue en 1999 de la capitalisation des acquis du projet d'Appui aux Petites et Moyennes Entreprises mis en exécution en octobre 1993. C'est une institution de microfinance évoluant conformément à la convention prévue par la loi N° 97 - 027 du 08 août 1997 portant réglementation des Institutions Mutualistes ou Coopératives d'Épargne et de Crédit. Sa mission principale est de faciliter l'accès des micro-entrepreneurs aux services financiers tels que l'épargne et le crédit. Au-delà de cette mission, l'agence joue un rôle d'intermédiation sociale à travers les crédits aux coopératives ou garantis par le mécanisme de la caution solidaire. Dans ce cadre, l'agence PAPME a pour vocation de servir des produits financiers aux pauvres et autres exclus du système bancaire classique.

La structure organisationnelle du PAPME comprend une Assemblée générale (AG), un Bureau exécutif (BE), une Direction générale et un commissaire au compte. L'AG est l'organe suprême de l'institution. Elle est composée de 12 membres institutionnels considérés comme les propriétaires de l'institution. Il s'agit de l'Association pour la Promotion et l'Appui aux Micro Entreprises, la Chambre de Commerce et d'Industrie, le Conseil National du Patronat, la Bank Of Africa, l'Association Professionnelle des Banques, le Ministère chargé de la Microfinance, le Ministère des Finances, le Ministère du Commerce et des PME, l'Association des Clients, l'Association du personnel, la Fondation Entrepreneurship du Bénin

et la Chambre de l'Agriculture<sup>5</sup>. Elle se réunit une fois l'an. C'est elle qui élit le bureau exécutif dont le président préside l'AG, nomme et éventuellement révoque le Directeur Général de l'institution sur proposition du Bureau exécutif. Elle examine et vote le budget présenté par le Bureau Exécutif.

Le Bureau Exécutif (BE) est élu par l'Assemblée Générale parmi ses membres, exceptés les représentants de l'Etat qui sont inéligibles<sup>6</sup>. Il est l'organe d'Administration de l'Agence. Le BE est composé de cinq membres : un président, un vice président, deux membres et un secrétaire. Le BE a pour mission de veiller à la mise en exécution des orientations définies et des décisions prises par l'Assemblée générale. Il se réunit ordinairement une fois par trimestre, donc quatre fois par an.

Le Directeur général définit la politique générale et la gestion quotidienne de l'Agence. Il est appuyé dans sa gestion par un Directeur Général Adjoint et un collège de directeurs techniques, comprenant un directeur administratif et financier (DAF), un directeur de l'exploitation (DE), un directeur du système d'information (DSI) et un directeur de l'audit et de l'inspection générale (DAIG).

Le DAF s'occupe principalement avec l'appui des comptables d'antennes, du trésorier en chef et de ses assistants des mouvements de trésorerie de l'institution, de la gestion des comptes bancaires, des relations avec les partenaires financiers, de la gestion budgétaire, de la gestion des informations financières, de l'analyse financière et de la comptabilité analytique. Le DAF est l'interlocuteur direct des commissaires aux comptes et à ce titre doit fournir à ces derniers tous les documents et explications nécessaires.

Le DE est chargé de la mise en œuvre de la politique de crédit et d'épargne, de la coordination des activités des entités, et de la mise en œuvre de la politique de communication externe et de marketing.

Le DAIG est rattaché au DG et jouit ainsi d'une indépendance vis-à-vis des autres services qu'il a pour mission d'auditer et de contrôler. Il assure l'évaluation du système global de contrôle et veille avec son équipe au respect des procédures à travers des contrôles dans les différentes entités de l'Agence en vue de détecter d'éventuelles fraudes. A ce titre, il exerce deux fonctions : 1) la supervision de la conception et de la mise en œuvre des procédures et 2) le contrôle du respect des procédures. A travers la première fonction, le DAIG conseille et forme les différents acteurs à l'appropriation des procédures, assure la bonne diffusion et le respect des instructions de la direction générale dans tout le réseau, identifie les dysfonctionnements dans le système et propose à la Direction générale les adaptations de procédures, actualise périodiquement le manuel de procédures sur la base des modifications approuvées par les instances compétentes. A travers la seconde fonction, le DAIG réalise avec l'appui de ses assistants et suivant les normes techniques admises en la matière :

- les missions de vérification, c'est-à-dire l'examen des documents et pièces justificatives en vue d'établir l'exactitude des écritures comptables ;

<sup>5</sup> Le concept d'association rend la notion de « propriétaire de PAPME » diffuse. Ceci est à l'origine d'un pouvoir de contrôle exorbitant de la Direction Générale. Ce pouvoir est fortement contrarié ces dernières années par le Gouvernement qui se réclame d'ailleurs le seul propriétaire véritable de l'institution.

<sup>6</sup> Ce choix initial était fait pour assurer une gestion privée et indépendante de l'institution.

- les missions d'inspection, c'est-à-dire des contrôles inopinés pour évaluer la validité du dispositif du contrôle interne, prévenir et détecter les erreurs et fraudes afin de formuler les recommandations pour correction ;
- les missions de révision, c'est-à-dire une vérification approfondie des comptes de l'institution dans le but de les redresser et de les apurer ;
- les missions d'audit, c'est-à-dire l'examen critique des informations fournies par l'institution ;
- le contrôle du budget, qui consiste à procéder à la comparaison des réalisations effectives aux prévisions et aux engagements budgétaires sur la base des tableaux de bord périodiques (mensuels) qui lui sont fournis par tous les services ;
- et les missions diverses sur instructions du DG, telles que la validation des états mensuels des résultats des agents de terrain (antennes et bureaux) en vue du paiement des primes.

Le Directeur de l'Audit et de l'Inspection Générale (DAIG) produit à l'attention du DG les rapports circonstanciés sur les remarques faites à l'issue des différents contrôles et formule des recommandations.

Le commissariat aux comptes de l'Agence est chargé d'évaluer le système de contrôle interne mis en place et les états financiers.

Bien que l'initiateur de l'agence soit le gouvernement, celle-ci jouit de la double autonomie administrative et financière. Elle assure sa propre gestion et est administrée conformément à son manuel de procédures, à son règlement intérieur et, le cas échéant, aux stipulations particulières des conventions conclues entre l'Etat et l'association, ou bien conclues directement entre l'association et ses partenaires techniques et financiers.

L'agence PAPME gère sept produits financiers (prêts ponctuels, prêts ordinaires, lignes de crédit, prêts de campagne, crédits de groupes solidaires, crédits aux groupements, prêts aux particuliers) et trois produits non financiers (études de marché et recherches d'opportunité, élaboration et finalisation des dossiers de crédit et mise en place des outils de gestion et de suivi des activités des entreprises). Les produits financiers diffèrent par le montant des prêts (500 000 à 80 000 000 FCFA), la durée des prêts (quelques mois à 5 ans), la durée des différés (0 à 6 mois), les taux d'intérêt (2% par mois sur le montant restant dû et 12,5% par an) et les garanties (garanties matérielles et sociales).

Avec 18,6% de l'encours total de crédits offerts par les IMF en 2007, l'agence PAPME occupe la troisième place dans la catégorie des IMF après le PADME (28,02%) et la FECECAM (22,63%) (Cellule de la Microfinance, *Données statistiques 2007*). L'agence PAPME occupait la première place en 2005 avec 28,13% de l'encours de crédit. De 18 entités décentralisées et un effectif d'agents de 187 en 2003, le PAPME est passée à 33 entités et 290 agents en 2007. La politique d'extension des activités a eu des conséquences négatives sur les performances de l'IMF. Elle a donc revu à la baisse les nombres d'entités décentralisées et d'agents qui sont

tombés respectivement à 21 et 226 en 2008, suite à la mise en œuvre d'un projet de restructuration de l'agence débutée en 2007. Les faiblesses dans l'organisation interne de l'IMF ne sont pas étrangères à ces contre-performances.

#### 4. Résultats empiriques

Depuis les renseignements sur le demandeur de crédit et sur ses activités jusqu'au dénouement du crédit, le processus du crédit traverse les 15 à 17 étapes suivantes : 1) Information du client ; 2) Ouverture du dossier administratif du client ; 3) Montage du dossier de demande de crédit ; 4) Visite des activités du client ; 5) Finalisation du dossier de demande ; 6) Approbation du dossier de crédit par l'échelon administratif approprié selon le montant du crédit demandé ; 7) Prise de garantie ; 8) Ouverture de compte pour le client (pour ceux qui n'en disposent pas) ; 9) Formalités de décaissement, dont prélèvement des fonds de garantie, des frais de dossier et des primes d'assurance décès ; 10) Déblocage du crédit ; 11) Sensibilisation sur l'utilisation du crédit ; 12) Décaissement du crédit ; 13) Suivi de l'utilisation du crédit ; 14) Suivi du remboursement du crédit ; 15) Suivi des recouvrements en cas de défauts de paiement ; 16) Réalisation éventuelle des garanties ; 17) Clôture du dossier de crédit.

Il s'agit là d'une procédure longue avec plusieurs niveaux de filtres qui, au détriment de la célérité de la procédure d'octroi de crédit, devrait permettre d'assurer une meilleure qualité des dossiers de crédit sélectionnés. L'évolution des résultats de PAPME montre que ceci n'est pas le cas.

#### Le PAPME a connu une dégradation croissante de ses performances à partir de 2005

Le Tableau 1 montre une dégradation considérable des indicateurs sociaux et financiers du PAPME à partir de 2005. En 2007, le montant des fonds propres au bilan en 2003 a été divisé par cinq. Le portefeuille à risque est de 22% et les intérêts ne couvrent que 15% des charges. Il s'agissait donc d'une institution financière en faillite. Les sections suivantes permettent d'identifier les causes de cette faillite, liée à l'inefficacité du système de contrôle interne de l'institution.

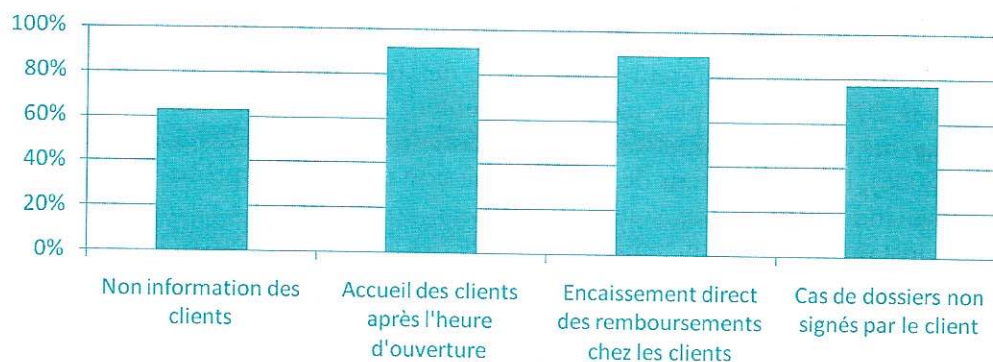
Tableau 1 : Évolution de quelques indicateurs du PAPME

Indicateurs	2003	2004	2005	2006	2007
Nombre de clients	100%	114%	134%	129%	109%
Nombre d'employés	100%	133%	131%	127%	120%
Montant brut moyen du portefeuille de crédit	100%	136%	163%	152%	115%
Montant moyen des fonds propres	100%	133%	87%	92%	21%
Autonomie opérationnelle	161%	134%	102%	61%	58%
Autonomie financière	94%	81%	53%	29%	15%
Taux de portefeuille à risque	2,16%	3,63%	6,22%	13,92%	22,26%

## Le PAPME présente un faible taux de respect des procédures

Bien que les procédures formelles exigent l'information des clients au début de tout processus d'octroi de crédit (ouverture de dossier et déblocage du crédit), ainsi que le non encaissement direct des remboursements *chez* les clients, le graphique 2 montre que plus de 60% des agents opérationnels reconnaissent que dans beaucoup de cas, ces procédures ne sont pas respectées. L'existence de ces irrégularités a été confirmée par les auditeurs interrogés et par leurs treize rapports d'audit de la période 2006-2008. Paradoxalement, les agents avancent des arguments de recherche de bonne performance pour le non respect de certaines procédures. C'est le cas par exemple de l'ouverture des caisses en dehors des heures réglementaires et l'encaissement direct des remboursements chez les clients pour éviter les impayés. Mais ces précautions non conformes aux règles peuvent être interprétées comme des « faveurs » aux clients pour en extraire des pots-de-vin. En conséquence, certains agents privilégient et amplifient ces activités irrégulières au détriment des activités normales. Acclassato *et al.* (2009) ont montré que les occasions de corruption sont légion dans les procédures d'octroi de crédit des institutions de microfinance.

**Graphique 2**  
**Reconnaissance de quelques cas de non respect des procédures par les agents opérationnels (%)**



Les données empiriques montrent qu'il n'existe pas de preuves pour rejeter l'hypothèse principale formulée plus haut et déduite de la théorie de l'agence : le faible taux de respect des procédures (la mauvaise gouvernance de PAPME) est explicable par une faible appropriation du manuel des procédures par les agents opérationnels, une faible intensité du contrôle, une faible probabilité de détection des infractions lors des contrôles, une faible crédibilité des menaces de sanction, une forte inégalité dans la répartition des moyens de contrôle en faveur de la direction générale, enfin le montant relativement élevé des sanctions pécuniaires par rapport aux primes des contrôleurs.

### **Le degré d'appropriation du manuel de procédures est faible au PAPME**

Bien que le manuel de procédures soit disponible au PAPME et que 68% des agents soient en sa possession, seulement le tiers des agents ont reconnu l'avoir lu. Seulement 26% connaissent les notes de service afférentes et seulement 35% des agents interrogés archivent ces notes. Ces résultats montrent que l'existence du manuel de procédures au sein de l'institution est plus formelle qu'utilisée comme guide d'action par les agents.

### **On observe au PAPME une faible intensité de contrôle, une forte inégalité dans la répartition des moyens au sein de la chaîne de contrôle, au profit de la Direction Générale, et une faible probabilité de détection des infractions**

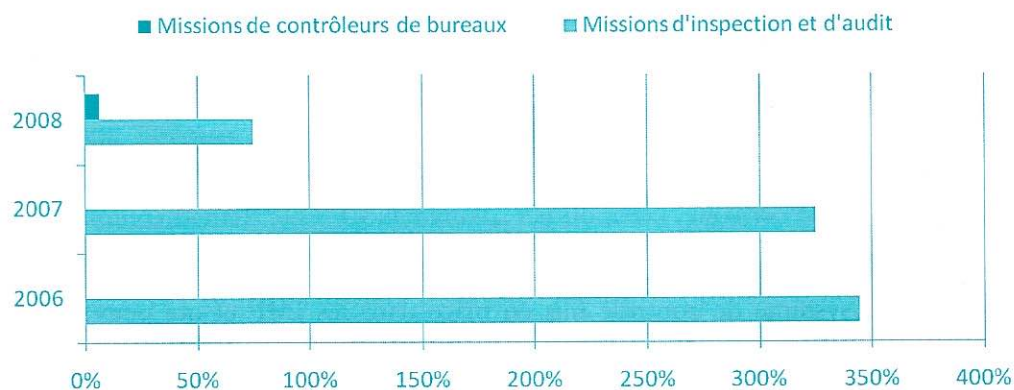
Sur la période des douze derniers mois précédant le moment de l'enquête, 40% des agents opérationnels ont affirmé n'avoir pas reçu de mission de contrôle. Ce qui est anormal puisque les impayés et les provisions afférentes sont inventoriés tous les trois mois. Cette faible intensité du contrôle interne serait due au manque d'agents de contrôle, de moyens de transport et d'autorisations administratives de la hiérarchie. L'amenuisement des moyens financiers affectés au contrôle est perceptible dans le Tableau 2. Dans l'application d'une politique générale de réduction des coûts, les frais généraux de mission ont régressé à partir de 2006. Cette politique est critiquable sur deux aspects. Premièrement, il est imprudent de réduire les frais de mission de contrôle dans une situation de contre-performance provoquée par l'inefficacité des agents opérationnels. Pire, l'agence a relativement plus diminué les frais de mission de contrôle que les autres frais. Les frais de mission de contrôle ne représentent que 10% des frais de mission de l'agence comparés aux 20% deux ans plus tôt. Deuxièmement dans un contexte d'augmentation des agents de contrôle (50% d'augmentation de l'effectif en 2008, comparé à celui de 2006), l'amenuisement des frais de mission signifie une probabilité élevée que les sanctions pécuniaires soient trop élevées comparées aux primes des contrôleurs, ainsi qu'une faible incitation pécuniaire des agents de contrôle pour la détection et le report des irrégularités.

**Tableau 2 : Évolution du personnel de contrôle et des frais de mission sur la période 2006-2007**

	2006	2007	2008
Frais de mission de l'agence (en millions de FCFA)	110	86	62
Frais de mission de contrôle des activités (en millions de FCFA)	22	13	6,2
Part des frais de contrôle	20%	15%	10%
Effectif disponible au service d'audit	5	21	20
Nombre moyen de constats	36	41	57
Nombre moyen de recommandations formulées	42	50	63

Le graphique 3 met en évidence deux problèmes importants dans l'organisation du contrôle au niveau du PAPME. Le premier problème est la surcharge de travail des inspecteurs et auditeurs centraux qui multiplient parfois leur charge de travail prévue par trois, sans pouvoir couvrir tous les bureaux de crédit. Ce qui est source de biais subjectif dans la sélection des bureaux de crédit inspectés. Certains bureaux ont reçu quatre inspections alors que d'autres n'en ont jamais reçu. Le deuxième problème est la répartition inégale des moyens entre les inspecteurs centraux et les contrôleurs de bureaux. Sur 162 missions des contrôleurs de bureaux prévues en 2008 (de tels contrôleurs n'existaient pas avant 2008), seulement 6% ont été réalisées. Mieux, la centralisation des missions de contrôle aux dépens des missions décentralisées (par les contrôleurs de bureau dans les entités décentralisées) semble être une nouvelle politique adoptée par l'institution (voir graphique 4). Ce qui montre la faiblesse du dispositif de contrôle de proximité, alors que celui-ci est nécessaire pour résoudre plus efficacement les problèmes informationnels liés aux relations d'agence. On peut ainsi parler d'une forte inégalité dans la répartition des moyens de contrôle en faveur de la direction générale.

**Graphique 3**  
**Taux de réalisation des missions de contrôle prévues**

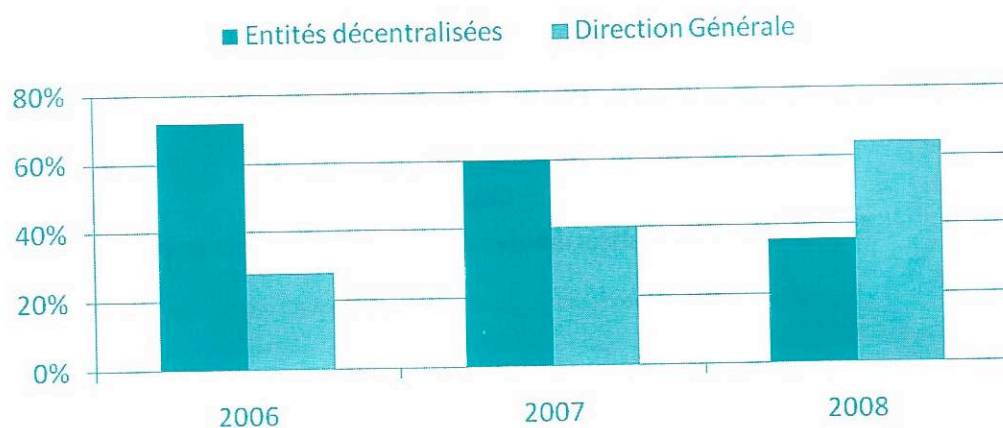


**Jusqu'à une période récente, les menaces de sanction sont peu crédibles au PAPME**

54% des agents interrogés ne sont pas informés de la publication des rapports de contrôle et parmi ceux qui en sont informés, 58% ont reconnu l'irrégularité de cette publication. Cela montre que les infractions relevées par les contrôleurs ne sont pas systématiquement publiées par la hiérarchie, dans l'intention de renforcer la crédibilité de la mise en application des sanctions prévues dans le manuel de procédures. De même les agents ne sont pas informés sur les recommandations des auditeurs (71% des agents interrogés). La faible propension de la Direction Générale à mettre en œuvre les sanctions d'infractions relevées a été confirmée par un auditeur interne qui a affirmé que « dans la plupart des cas, les rapports de l'audit interne sont rangés dans les tiroirs alors que des moyens sont engagés pour mener ses différentes missions ». En effet comme le montre le graphique 4, les recommandations sont

parfois peu suivies (par exemple 36% de taux de suivi en 2008 au niveau des entités décentralisées de l'IMF). Mais il semble, comme le montre l'évolution du suivi des recommandations, que les sanctions sont de plus en plus appliquées. 11 licenciements et 19 sanctions majeures (rétrogradation et mise à pied) ont été prononcés en 2008 contre respectivement 5 et 7 en 2007. Cette évolution a été sans doute encouragée par les réactions des administrateurs, notamment celle du gouvernement qui a suscité un plan de restructuration fondé sur les résultats d'un audit externe de gestion financière et technique de l'institution.

**Graphique 4**  
Taux de suivi des recommandations du contrôle



## 5. Conclusion

Dans ce papier, nous avons utilisé la théorie de l'agence pour identifier les facteurs liés au système de contrôle mis en place dans les IMF et qui peuvent expliquer la faible performance de celles-ci. L'analyse qualitative de la relation d'agence a montré que la faible performance financière des IMF peut s'expliquer par le faible taux de respect des procédures (la mauvaise gouvernance). Ce dernier est lui-même explicable par la faible intensité du contrôle, la faible probabilité de détection des infractions lors des contrôles, la faible crédibilité des menaces de sanction, la forte inégalité dans la répartition des moyens de contrôle en faveur de la direction générale et la faiblesse relative des incitations pécuniaires des contrôleurs par rapport aux valeurs pécuniaires des infractions. Les données obtenues sur le système de contrôle du PAPME, une institution de microfinance majeure au Bénin, permettent de valider ces hypothèses.

Nous avons travaillé dans ce papier sur le contrôle *ex post*, c'est-à-dire un contrôle qui détecte les erreurs commises. Ce type de contrôle joue peut être un rôle de démonstration et de dissuasion. Mais en l'absence de menaces crédibles, il serait mieux de détecter toute infraction potentielle et d'éviter qu'elle soit commise. Malheureusement, l'augmentation des procédures préventives alourdirait encore

plus le fonctionnement des IMF dont la souplesse dans l'octroi des crédits est toujours vue comme un avantage comparatif indéniable par rapport aux banques classiques. Le recrutement annuel d'un auditeur externe ou le rapport du commissaire aux comptes ressortant du bureau exécutif et dont les recommandations sont validées au cours de l'assemblée générale annuelle est peut-être une voie à explorer. Par ailleurs, la présente analyse des relations d'agence étant qualitative et appliquée à une IMF, il serait plus instructif de mener une étude quantitative économétrique d'identification des déterminants de l'efficacité du contrôle interne dans les IMF.

### Bibliographie

- Acclassato D., Ali Aga L. et Eggoh J. (2009) : Microcrédit et Corruption : Description et Analyse Théorique ; cf. infra.
- BCEAO (2006) : *Rapport sur les Systèmes Financiers Décentralisé* ; BCEAO ; Cotonou, Bénin.
- Champion A. (2000) : *Improving Internal Control : A Practical Guide for Microfinance Institutions*. Washington, D.C. : Microfinance Network et GTZ.
- CGAP, (1998) : Audit externe des IMF ; Tome 1 & 2, <http://www.lamicrofinance.org>
- Consortium ALAFIA (2005) : Impact de la microfinance sur la réduction de la pauvreté, rapport de consultation ; Cotonou, Bénin.
- Faure-Grimaud A., Laffont J-J. et Martimort D. (1998): *The Endogenous Transaction Costs of Delegated Auditing*; Miméo.
- Kanbur R. (1999): Prospective and Retrospective Conditionality: Practicalities and Fundamentals ; in P. Collier and C. Pattilo (eds.) ; *Investment and Risk in Africa* ; Basingstoke ; Macmillan.
- Khalil F. et Lawarrée J. (2006): Incentives for corruptible auditors in the absence of commitment; *The Journal of Industrial Economics* ; Volume LIV ; n°2 ; juin 2006 ; pp. 269-291.
- Labie M. et Mersland R. (2009) : Pour un meilleur contrôle des Institutions de Microfinance : propositions pour une approche ample de la gouvernance d'entreprise ; 3èmes Journées Internationales de microfinance ; 7- 9 décembre 2009 ; Cotonou (Bénin).
- Lelart M. (2007) : Les mutations dans les IMF : l'expérience du Bénin ; in Harison V. et Ratsimfazafy C. (éds) ; *Les mutations entrepreneuriales* ; L'Harmattan ; 2009 ; pp. 359-379.
- Mookherjee D. and Png I. (1989) : Optimal Auditing, Insurance, and Redistribution ; *The Quarterly Journal of Economics* ; Vol. 104 ; no. 2 ; mai 1989 ; pp. 399-415.
- Paul E. (2003) : Ownership vs. Accountability ou le contrôle des fonds de l'aide au développement ; in *Reflets et Perspectives*, XLII, février 2003 ; pp.29.
- Rigole P. et Van den Edeé M. (2000) : *Introduction générale à l'audit interne* ; Miméo ; Trésorerie-Audit interne.

- Svensson J. (2000) : When is Foreign Aid Policy Credible? Aid Dependence and Conditionality, *Journal of Development Economics*, vol. 61, n°1, février, pp. 61-84.
- Wele P. (2009) : La qualité de la gouvernance microfinancière dans les pays de l'UEMOA : Construction d'un indice agrégé de gouvernance appliqué au cas du Bénin. 3<sup>èmes</sup> Journées Internationales de microfinance ; 7- 9 décembre 2009 ; Cotonou (Bénin).

# TECHNIQUES FINANCIÈRES ET DÉVELOPPEMENT

La revue Techniques financières et développement est publiée, trimestriellement, par l'association Épargne Sans Frontière, née en 1985, d'une idée originale : rassembler les spécialistes de la finance et du développement. ONG de sensibilisation et d'information, elle est spécialisée dans l'étude du financement du développement. Permettre la synergie entre différents intervenants dans les projets de développement, coupler l'épargne du Nord et celle du Sud dans le but de leur utilisation productive et promouvoir la création de nouveaux produits financiers, constituent les objectifs concrets de l'association.

Chaque numéro approfondit l'une des différentes problématiques du développement devenant ainsi un véritable instrument de dialogue entre les divers acteurs du développement et de la finance.

9, rue Saint Augustin - 75002 Paris

Tél. 01 48 00 96 82

tfd@esf.asso.fr

www.epargnesansfrontiere.org

Abonnement annuel : individus 53 € institutions 107 €

Prix au numéro : individus 15 €, institutions 31 €

Publication d'information de l'association  
Épargne Sans Frontière (régie par la loi de 1901)

Mise en page et impression : IGO - Le Poiré-sur-Vie (Vendée)

ISSN 1250-4165

Dépôt légal : 5014, décembre 2010

Commission paritaire : 0610 G 83227