



## **DEVELOPPEMENT DES SERVICES FINANCIERS DANS LES REGIONS ARUSHA ET KILIMANDJARO (TANZANIE)**

*Analyse rétrospective de l'action de Fert 2001- 2015*

*Septembre 2016*



## Sommaire

<b>I. Introduction</b>	<b>5</b>
I.1 Contexte et justification de l'étude	5
I.2 Objectifs de l'étude	5
I.3 Approche et méthodologie	6
<b>II. L'historique de l'action Fert 2001 – 2015</b>	<b>6</b>
II.1 Origine de l'action	6
II.2 Le projet d'appui à Mwiwata : développement des services financiers (2002 - 2006)	6
II.2.1 Les objectifs et les partenaires du projet	7
II.2.2 Développement des services financiers au travers des Saccos	8
II.2.3 Les activités réalisées	9
II.2.4 Les difficultés rencontrées	11
II.2.5 Résultats et conclusions	12
II.2.6 Quelle suite pour le projet : l'émergence de l'idée d'Usawa	13
II.3 Création d'Usawa, l'institution financière régionale (2006)	15
II.3.1 Structure et modèle d'organisation d'Usawa	15
II.3.2 L'impact du cadre juridique	18
II.3.3 Le modèle économique	19
II.3.4 Le financement FSDT	19
II.4 Développement du réseau de Saccos (2008 – 2012)	20
II.4.1 La croissance du réseau dans la région Kilimandjaro	20
II.4.2 Extension des activités à la région d'Arusha	21
II.5 Dégradation du réseau, crise du partenariat et retrait de Fert (2012-2015)	22
II.5.1 La dégradation du réseau	22
II.5.2 Crise de partenariat entre Usawa et Fert	22
II.5.3 L'audit organisationnel d'Usawa	24
II.5.4 La phase post audit	25
<b>III. L'analyse de la trajectoire de l'action micro finance et du partenariat - points forts et points faibles/erreurs de l'action</b>	<b>27</b>
III.1 Le dispositif d'accompagnement de Fert	27
III.1.1 Diagnostic insuffisant du cadre de l'action et des besoins des bénéficiaires	27
III.1.2 Une approche par le développement de l'accès au crédit au détriment de l'épargne	27
III.1.3 La construction des capacités et les formations	28
III.1.4 Mobilisation des ressources	30
III.1.5 Formalisation des dispositifs d'accompagnement	31
III.2 Le partenariat entre Fert et les Saccos / Usawa	31
III.2.1 Mobilisations de fonds externes	32
III.2.2 Transfert tardif du Management	33
III.3 Les dispositifs « projet » liés à des bailleurs et leur influence sur l'action	33
III.4 Les relations externes locales	34
<b>IV. Les enseignements et questionnements de l'action</b>	<b>35</b>
IV.1 Le besoin de structuration et de documentation de l'action	35
IV.1.1 Le diagnostic initial pour une décision documentée sur des bases objectives	35
IV.1.2 La définition d'un partenariat responsabilisant	35

<b>IV.2</b>	<b>La définition du rôle et des responsabilités entre siège et terrain pour porter l'action ensemble</b>	<b>36</b>
<b>IV.3</b>	<b>La formation comme activité stratégique</b>	<b>36</b>
IV.3.1	Un plan de formation pour une formation planifiée et structurée	36
IV.3.2	Associer des compétences locales pour construire des équipes compétentes et professionnelle	36
IV.3.3	Intégrer une approche de transfert de savoir/compétences de l'assistance technique vers les techniciens locaux	37
<b>IV.4</b>	<b>Le rôle et le positionnement de Fert dans le développement d'une structure formelle</b>	<b>37</b>
1.1.2	Pourquoi cette initiative de capitalisation/retour sur expérience	41

## I. Introduction

### I.1 Contexte et justification de l'étude

Suite à une demande initiale de Mwiwata, organisation nationale de groupements d'agriculteurs, Fert a été engagée, pendant 15 ans, dans le développement des services financiers à travers le développement et le renforcement des Saccos (Savings and Credit Cooperative Society), soit le modèle des caisses de crédit et d'épargne mis en place en Afrique de l'Est, dans les zones rurales du Nord de la Tanzanie (Régions Kilimandjaro et Arusha).

La décision, en décembre 2014, de mettre fin au partenariat avec Usawa Kilimandjaro Ltd., institution de micro finance cofondée avec 10 Saccos en 2006, a conduit Fert à retracer l'historique de son engagement dans la micro finance en Tanzanie.

Portée par une volonté du siège de davantage travailler à capitaliser les acquis et l'expérience accumulée au travers des actions de Fert, une première tentative de capitalisation du partenariat avec Usawa et l'action microfinance en Tanzanie a été envisagée en 2012 après une étape importante d'accompagnement du réseau Usawa via un financement FSDT (Financial Sector deepening Trust) et avant le départ de Marc Bergeron, assistant technique Fert depuis le début de l'action. Ce travail n'a pas pu être réalisé notamment en raison d'une trop forte implication des Assistants techniques dans les processus opérationnels accentué par l'apparition des premières difficultés au sein du réseau.

Depuis 2012 avec la dégradation des performances du réseau et des relations partenariales, Fert a néanmoins souhaité mener un travail d'analyse rétrospective de l'action micro finance en Tanzanie et ce après son retrait effectif d'Usawa en décembre 2015 et avant le départ de son Assistante technique basée à Moshi, Birgit Mader, à qui ce travail a été confié.

### I.2 Objectifs de l'étude

Suivant les termes de référence (cf. Annexe A), l'étude a pour objectifs de (i) retracer l'historique de l'action et (ii) d'analyser et tirer des enseignements de son action en faveur du développement des services financiers en zone rurale de 2001 à 2015, notamment l'action qui s'est traduite par les 9 ans de partenariat avec Usawa : de l'émergence à l'accompagnement d'un réseau de Saccos (Usawa) jusqu'à la crise et au retrait de Fert.

Il s'agit plus précisément,

- (i) d'identifier les raisons ayant conduit à des décisions stratégiques et opérationnelles en matière d'orientation de l'action ;
- (ii) de comprendre le rôle et la place de chacun des deux partenaires dans la mise en œuvre du partenariat et ses évolutions ;
- (iii) d'identifier des divergences et convergences entre les deux partenaires dans l'action ;
- (iv) de tirer des enseignements ou questions pouvant aboutir à des conseils, recommandations ou questionnements pour Fert, pour renforcer son ingénierie d'action.

**Les principaux thèmes de l'analyse** selon les termes de références concernent :

- Le dispositif d'accompagnement de Fert : quels étaient les moyens mobilisés par Fert et les modalités et formes de soutien pour mener l'action, quelles ont été leurs évolutions pendant la durée de l'action et leur impact sur le projet ?
- Le partenariat entre Fert et les Saccos puis après la création d'Usawa, entre Fert et Usawa : quels étaient le rôle et les responsabilités de chacun des deux partenaires, quelles étaient les points de divergences et de convergences et dans quelle mesure est ce que chacun des partenaires a influencé

le développement de l'action ? Comment le partenariat a évolué du projet Mviwata à la création et la gouvernance commune d'Usawa jusqu'au retrait de Fert ?

- Quels étaient les dispositifs projets liés à des bailleurs de fonds : est ce que les exigences des bailleurs et les objectifs de leurs programmes ont influencé ou orienté l'action ?
- Quelles étaient les relations avec les acteurs externes : quelle était la nature de la relation avec l'extérieur et dans quelle mesure ces relations ont impacté les activités ?

### **I.3 Approche et méthodologie**

**La première partie de l'étude** comprend l'historique de l'action déclinée en 5 phases suivant les étapes de l'évolution du projet et des changements significatifs qui ont eu lieu ;

**La deuxième partie** comprend l'analyse rétrospective des points forts et des points faibles de l'action autour des thèmes principaux et nourrie par l'historique de la première partie ;

**La troisième partie** porte sur des questionnements et éventuellement des recommandations pour Fert pour son ingénierie d'actions.

La réalisation de cette étude intervient après le retrait effectif de Fert. Le moment n'étant pas vraiment propice pour solliciter la participation des partenaires de l'action (Saccos, Usawa, ...), l'étude s'est basée sur l'analyse documentaire des principaux documents, notamment des rapports d'évaluation externe ainsi que des témoignages des principaux intervenants de Fert sur l'action.

## **II. L'historique de l'action Fert 2001 – 2015**

### **II.1 Origine de l'action**

L'action de Fert en Tanzanie trouve son origine dans les échanges avec des représentants de Mviwata, organisation professionnelle nationale fédérant des groupements d'agriculteurs, qui ont pu apprécier lors d'une visite à Madagascar la structure de l'organisation paysanne malgache Fifata et le réseau des Cecam, caisses d'épargne et de crédit agricoles, fruits de l'action de Fert.

Mviwata était intéressé dans l'organisation du milieu paysan et par des possibilités pour améliorer l'accès des populations rurales aux services financiers. Fert de son côté, cherchait à développer ses activités hors de Madagascar où elle intervenait depuis une quinzaine d'années au côté des petits agriculteurs et ainsi former un pôle Afrique de l'Est. L'économie tanzanienne avec sa forte dépendance au secteur l'agriculture, dominée majoritairement par l'agriculture familiale, semblait similaire à la structure de l'économie malgache.

Les échanges entre Fert et Mviwata ont résulté en 1998 dans une étude de faisabilité, financée par l'AFD, (Agence française de Développement) qui a fait émerger deux projets distincts pour appuyer Mviwata : le développement des services financiers pour les populations rurales à travers des structures financières et la construction des marchés ruraux. Avec les financements obtenus auprès de l'AFD et l'UE (Union Européenne), la participation de Fert dans ces deux projets s'est alors concrétisée. Un Assistant technique (Marc Bergeron, jusqu'alors basé à Madagascar) s'est installé en Tanzanie en 2001 pour ouvrir un bureau d'abord dans les locaux de Mviwata à Morogoro, puis en 2002 à Moshi dans la région de Kilimandjaro, sa zone d'intervention directe dans le cadre du projet d'appui au développement de services financiers.

### **II.2 Le projet d'appui à Mviwata : développement des services financiers (2002 - 2006)**

L'accès des populations rurales en Tanzanie à des institutions financières formelles comme des banques est très faible en raison de la nature et de l'objectif des activités des banques, de leur éloignement des zones rurales, des conditions d'accès aux services, de la recherche du profit avec des produits qui ne correspondent pas aux besoins et contraintes des populations rurales : proximité et flexibilité des services répondant à des revenus très modestes, irréguliers et incertains.

Les populations se tournent donc vers des structures créées et gérées par les membres de la communauté villageoise, structures formelles comme des Saccos (Savings and Credit Cooperative Societies) ou informelles, comme des Vicoba (Village Community Banks), qui leur offrent le minimum de services financiers avec des produits de base d'épargne et de crédit.

Le développement des services financiers, objet de la présente étude, s'inscrivait dans un projet plus global intitulé « *Support to Mviwata : Tanzanian Farmers Organization Network in the development of Income generating Activities* », a été cofinancé par l'Union Européenne, les Ministères des Affaires Etrangères français et italien, Fert et Lvia, une ONG italienne. Ce projet, réalisé sur une durée de 4 ans, de juin 2002 à juin 2006, inclut une prolongation de 13 mois, pour réaliser notamment différentes évaluations, interne et externe, pour une appréciation finale du projet. Le projet avait deux composantes<sup>1</sup> :

- (i) La réalisation des **activités pilotes** pour :
  - **développer des services financiers en zones rurales** adaptés aux contraintes, besoins et potentiels des paysans à travers l'appui aux Saccos ;
  - **améliorer les possibilités de commercialisations des produits agricoles.**
- (ii) La réalisation d'**activités transversales** pour :
  - **renforcer le réseau Mviwata** et l'aider à développer sa mission de représentation des paysans et de leurs intérêts

Les activités transversales comprenaient la supervision des actions pilotes mises en œuvre dans les zones d'intervention et le développement du réseau Mviwata à travers la communication, la formation des paysans et leur représentation au niveau national. Le but du deuxième volet était la reprise des activités pilotes après la fin du projet pour disséminer les résultats et enseignements et par la suite pour répliquer les activités avec un appui direct aux Saccos dans tout le pays. Selon la définition du projet global, ce volet était considéré comme crucial pour assurer la continuité et multiplication des activités de manière viable.<sup>2</sup>

Il est important de rappeler cette idée de base du projet et le lien entre ses deux volets pour comprendre la forte empreinte de Mviwata dans la définition du projet et des intérêts divergents entre Fert (pérennisation des actions et des Saccos) et MVIWATA (mobilisation de sa base et augmenter son influence) dans la mise en œuvre du projet, source de conflit entre les deux partenaires qui a pesé sur la création d'Usawa vers la fin du projet.

### *II.2.1 Les objectifs et les partenaires du projet*

#### **Objectifs du projet**

Les actions pilotes pour développer des services financiers avaient les objectifs spécifiques suivants<sup>3</sup> :

1. **Des services financiers (épargne et crédit) accessibles pour des producteurs agricoles et adaptés à leurs contraintes, besoins et potentiels à travers l'appui aux Saccos :**
  - Etablissement de 29 Saccos, gérées par des petits producteurs de manière autonome et viable
  - Augmentation des capacités des membres et des élus des Saccos concernant la gestion des exploitations agricoles et évaluation de leur projet d'activité économique
  - Etablissement des organisations régionales pour apporter des services communs
2. **Amélioration des conditions de commercialisation pour des produits agricoles :**
  - Etablissement des facilités de stockage
  - Mise en œuvre d'un crédit de stockage

---

<sup>1</sup> *Final evaluation report : support to Mviwata, Facet BV 2006, page 1*

<sup>2</sup> *Facet 2006, page 35*

<sup>3</sup> *Facet 2006, page 4*

La présente étude ne porte que sur le premier volet des services financiers qui a débouché par la suite à la création d'Usawa, réseau de Saccos de la région Kilimandjaro puis de la région Arusha.

### **Partenaires du projet**

**Mviwata**, organisation paysanne, créée en 1993 et dont la mission est « de renforcer les groupements de petits agriculteurs et leurs réseaux, et de faciliter la communication et l'apprentissage parmi eux pour mieux défendre leurs intérêts ». <sup>4</sup> Elle était à la fois l'initiateur et le plus important partenaire local du projet.

**Umadep** (Uluguru Mountains Agricultural Development and Environmental Protection) est une organisation locale, créée en 1993 émanant d'un projet de « Sokoine University of Agriculture » et travaillant déjà avec plusieurs Saccos dans le cadre de ses activités de développement agricole. L'organisation est installée dans les locaux de l'Université de Sokoïne à Morogoro et est très proche de Mviwata. Trois personnes ont particulièrement compté dans le lien entre Umadep et Mviwata puis le lien avec Fert : le Professeur AZ Mattee (Umadep), le Père Yves Marche (Inades & PELUM) Thierry Lassalle (Gret).

La participation de **Lvia** au projet, (Lay Volunteers International Agency), une ONG italienne, résultait de son partenariat de longue date avec des groupements d'agriculteurs dans la région de Dodoma, membres du réseau Mviwata et son expérience spécifique en Micro finance à Kongwa, un district de la région de Dodoma.

**Fert**, qui avait des échanges avec Mviwata depuis les années 1996 – 1997, notamment via les échanges concernant Fifata et le réseau des Cecam à Madagascar, était en charge de la coordination du projet.

Les **zones d'intervention du projet, Morogoro, Dodoma (Kongwa) et Kilimandjaro** avaient été définies par le Conseil d'Administration de Mviwata sur bases de critères économiques (présence d'un volume significatif d'activité, présence de marchés), agricoles (diversité de production, de systèmes d'exploitation, pédo-climatiques) et au regard de la présence d'Umadep (Morogoro) et de Lvia (Dodoma) et de leur volonté de participer au projet. La zone de Kilimandjaro revenait donc à Fert qui a également appuyé Umadep à Morogoro pour renforcer l'impact du projet.

### *II.2.2 Développement des services financiers au travers des Saccos*

#### **Le choix de travailler avec les Saccos**

Le choix du projet d'améliorer l'accès aux services financiers par le développement des Saccos était plus ou moins imposé par l'absence d'autres structures financières formelles et par des liens forts entre Mviwata et des Saccos étant donné que le représentant local de Mviwata était souvent le président de la Saccos ou membre de son Conseil d'Administration, mais correspondait également à l'approche de Fert de développer des coopératives et de travailler à partir des initiatives locales.

Malgré l'existence des Saccos et d'un cadre réglementaire depuis des décennies, l'histoire des Saccos en Tanzanie est entachée par une politisation du système notamment dans les zones rurales, ce qui a largement contribué à une gouvernance défailante, des fraudes, des faillites et une mauvaise gestion des fonds au détriment des populations rurales. Regagner la confiance des ruraux pour revenir vers les Saccos est donc un processus à long-terme. En parallèle, les Saccos souffraient d'une part d'un système de gestion faible, notamment au niveau des normes de comptabilité et des systèmes de contrôle interne, et d'autre part d'une mauvaise gestion des fonds, des détournements, des fraudes, des taux d'impayés de crédit élevés et d'un manque général de professionnalisme et de compétences.

---

<sup>4</sup> Selon le site internet de Mviwata

*«Les Saccos fonctionnaient en général sans salariés, sauf une personne pour tenir la caisse et les livres de comptes. La gestion était assurée par les élus qui étaient des bénévoles et sans possession des compétences nécessaires. Il y avait normalement qu'un seul type de crédit et la gestion était très peu formalisée. Dans ce système de gestion et de gouvernance qui s'appuie sur les élus, les Cooperative Officer ont le rôle de faire contrepoids aux élus. Mais si une erreur était détectée, les décisions prenaient trop de temps et il y avait un laisser - aller général ». Marc Bergeron*

Le but du projet était donc de développer des Saccos avec une approche novatrice en introduisant des changements et améliorations à plusieurs niveaux pour palier à ces problèmes :

- Construction des compétences des élus, salariés et membres ;
- Amélioration des pratiques et systèmes administratives et opérationnels ;
- Introduction de nouveaux produits financiers (crédits, épargne) ;
- Création d'un fonds de crédit ;
- Equiper les Saccos.

### **La sélection des Saccos**

La décision de mettre en œuvre le projet dans la région Kilimandjaro offrait à Fert la possibilité de soutenir la création de nouvelles Saccos. Les Saccos existantes dans cette région étaient souvent intégrées dans des filières, comme la filière café, ce qui aurait rendu une intervention externe plus difficile. La création de nouvelles Saccos a été vue comme une opportunité permettant de développer une nouvelle approche sur un terrain plus ou moins vierge.

Suivant l'idée initiale du projet d'une convergence entre Saccos et groupements de Mviwata, cette dernière a imposé d'abord des emplacements là où l'organisation avait une présence locale forte et Fert n'a pas remis en cause ces décisions pensant que le fait qu'il y ait un groupe qui a déjà réfléchi à créer une Saccos était un atout et permettrait de s'appuyer sur les initiatives locales. Mais Fert a dû se rendre compte que la présence de Mviwata dans les Saccos critiquant souvent les propositions et décisions de Fert était un frein pour mettre en œuvre son approche. Fert a affiché par la suite une plus grande autonomie dans le choix des Saccos à accompagner.

### ***II.2.3 Les activités réalisées***

Sous l'impulsion de Fert avec son expérience du développement des Cecam à Madagascar, un certain nombre de nouveaux produits et services ont été introduits dans les Saccos. Dans l'ensemble il s'agit des mêmes produits et services dans les trois régions d'intervention avec quelques variations dues à l'adaptation aux conditions géographiques et aux demandes des Saccos (niveau des taux d'intérêts, durée de remboursement), mais la principale différence portait sur l'approche du développement même d'une Saccos, à savoir la mobilisation des membres par l'épargne pour Umadep et Lvia et par le crédit pour Fert.

### **Le développement par le crédit**

L'approche du développement par le crédit de Fert a été reprise du modèle des Cecam : collecter de l'épargne pour le transformer en crédit. La collecte de l'épargne comme un but en soi qui pourrait à la fois être recherché par des membres potentiels comme service et renforcer les ressources internes n'a pas vraiment été considérée.

Certaines Saccos avaient un volume de crédit très modeste et Fert voulait démontrer que leur développement par l'offre de crédit fonctionne.

Le crédit était considéré comme un outil de développement pour les Saccos parce que source de revenu et comme le seul levier sur leur développement. Fert était très préoccupée de rendre les Saccos financièrement viables et considérait une augmentation dynamique du volume de crédit nécessaire pour atteindre cet objectif.

L'introduction du Saccos Local Officer (SLO) pour appuyer les élus dans la mobilisation des membres et la constitution d'un fonds de crédit pour dynamiser le développement des Saccos par un refinancement via des fonds externes, suivaient la même logique.

Selon Marc Bergeron, Mviwata mentionnait souvent le besoin de l'épargne mais pour Fert la concentration sur l'épargne aurait ralenti la croissance du volume d'activités et faisait partie de l'ancien système de Saccos de petite taille qu'elle souhaitait changer.

### **Les produits et services**

Au regard des faiblesses constatées, le projet a apporté un certain nombre d'améliorations à plusieurs niveaux dans une approche de développement globale :

#### **Systèmes administratifs et opérationnels**

- en lien avec la diversification des types de crédit, des procédures de crédit ont été développées ;
- un système de rapportage interne avec un suivi d'indicateurs de développement ;
- le système comptable a été amélioré avec des contrôles journaliers des fonds physiques de la Saccos et des saisies journalières des opérations ;
- des procédures administratives de base ont été développées.

Pour la région Kilimandjaro, Fert a introduit dans toutes les Saccos concernées par le projet un nouveau modèle de règlement intérieur (« by-law ») plus élaboré qui comprend entre autres un nouveau système de mobilisation permanente de parts sociales additionnelles égales à 5 % de chaque nouveau crédit déboursé. Ce mécanisme répond d'une part au manque de capital des Saccos et d'autre part à l'approche de développement par le crédit de Fert avec un besoin plus important de ressources pour refinancer les crédits aux membres.

#### **Les produits financiers**

Le projet a introduit une diversification des types de crédit pour mieux répondre aux besoins des membres des Saccos : crédit agriculture, crédit business, crédit social / urgence, crédit stockage, crédit-bail mobilier.

Il s'agissait des crédits classiques repris des Cecam mais adaptés au contexte des Saccos avec des taux d'intérêts et des durées de remboursement différents. Ce qui a été vraiment novateur était l'introduction du crédit stockage et du crédit-bail, tous deux issus de l'expérience Cecam/Madagascar ; le crédit-bail était mobilisé pour financer l'achat d'équipement et a été élargi par la suite pour financer des matériaux de construction et du mobilier.

Côté épargne, deux produits d'épargne ont été introduits, un produit de dépôt à terme avec des échéances fixes et un produit d'épargne flexible permettant au membre de retirer son épargne à tout moment suivant ses besoins.

#### **Fonds de crédit**

En lien avec une offre de crédit plus diversifiée, donc mieux adaptée aux besoins des membres, qui a accéléré l'augmentation du volume de crédit déboursé, un fonds de crédit a été constitué. Le fonds était accessible par les Saccos au travers d'un comité de crédit auquel participaient, pour la région Kilimandjaro, des représentants des Saccos, Fert et Mviwata.

#### **Le concept du Saccos Local Officer (SLO)**

Dans la vision de Fert la gestion d'une organisation paysanne en général, et d'une coopérative en particulier, est assurée par le tandem élus/salariés et l'introduction des salariés qualifiés était donc essentielle pour professionnaliser la gestion des Saccos.

Sur conseil de Jean-Hervé Fraslin, à l'origine du réseau Cecam et responsable pour Fert de la zone Afrique de l'Est à l'époque, Fert a introduit le concept du Saccos Local Officer (SLO) d'abord en région Kilimandjaro et par la suite à Morogoro où Fert venait en appui d'Umadep. Le SLO devait répondre à trois faiblesses constatées par Jean-Hervé Fraslin lors de sa mission d'évaluation en 2004 :

- l'incapacité du personnel en nombre et en compétences (actuelles et futures) pour produire dans un délai court des informations comptables, de les comprendre et de les analyser ;
- l'absence de méthode et discipline dans le contrôle interne et une réactivité insuffisante des élus et agents de bureau pour détecter des irrégularités et prendre des mesures correctives ;
- un dynamisme commercial insuffisant pour faire croître le nombre de membres et de demandes de crédit.

Le SLO ne faisait donc pas partie des actions initiales du projet. Ce point a fait l'objet d'une évaluation spécifique à la demande de Mviwata. Le rapport d'évaluation met en question la viabilité de ce poste perçu par les Saccos comme étant imposé par le projet notamment car les tâches étaient définies et le salaire payé par le projet ce qui enlevait contrôle et responsabilité à la Saccos et était jugé non compatible avec la structure d'actionariat d'une Saccos et donc source de conflits potentiels.

Le rapport précise que selon les Saccos interrogées, le SLO a été utile pour certaines tâches, mais que ses capacités étaient jugées insuffisantes au vu de la diversité de leurs besoins et recommande donc de faire évoluer ce poste vers la position de Manager.

Aujourd'hui il y a toujours le poste de SLO dans les Saccos du réseau Usawa. Marc Bergeron confirme qu'il y a eu de réflexions autour de la création du poste de Manager de Saccos après la création d'Usawa, mais fait remarquer en même temps que la petite taille des Saccos ne permettait pas de rentabiliser ce poste. Il souligne aussi qu'il y a toujours eu une méfiance des élus envers les salariés des Saccos. Cet exemple montre la sensibilité des élus des Saccos à l'égard de leur indépendance pour gérer les affaires de la Saccos.

### **Les formations**

La construction des compétences des élus et salariés, le cœur du projet, était largement réalisée par les agents de terrain, les principaux interlocuteurs des Saccos. Ces agents de terrain réalisaient dans les Saccos des formations sur le tas, du conseil, du suivi et l'inspection des activités de la Saccos. Le projet menait aussi des formations en salle sur les aspects de gouvernance, la gestion de crédit ou encore la comptabilité. Le rapport d'évaluation de Facet souligne que la participation des élus dans des comités au niveau régional, comme le comité de crédit était également très formatrice.

### **Equipement des Saccos**

Le projet a également contribué à l'équipement des Saccos pour leur permettre de commencer leurs activités : un local qui faisait office de bureau, des coffres forts, du mobilier de bureau ainsi qu'une facilité de stockage (construction/réhabilitation de bâtiment de stockage et dotation en petits matériels).

## *II.2.4 Les difficultés rencontrées*

### **Les relations avec Mviwata**

La relation entre Fert et Mviwata était conflictuelle à deux niveaux :

#### **Au niveau du projet :**

Mviwata, en tant que maître d'ouvrage du projet aurait probablement dû être responsable de la gestion globale, mais ses représentants n'avaient pas les compétences requises. Fert, choisie pour ce rôle de

coordinateur du projet, était responsable vis-à-vis des bailleurs, notamment l'UE, et appliquait un contrôle stricte des dépenses, peu apprécié par Mviwata.

#### Au niveau des Saccos :

Pour Sébastien Valleur, responsable du projet « marchés ruraux » co-géré par Fert et Mviwata, et basé à Morogoro de 2002 à 2005 et par la suite chargé de projets pour la zone Afrique sub-saharienne au siège, « *Mviwata a pollué la relation avec les Saccos, en général plus ouvertes à la discussion tandis que Mviwata était plus intéressé par le pouvoir et le contrôle sur l'argent* ».

Marc Bergeron pense que Mviwata avait en tête le modèle « ancien » des Saccos, c'est à dire la Saccos gérée par les élus, ce qui pour eux était normal parce que Mviwata ce sont des élus paysans. Pour Fert il fallait innover, avoir du contrôle dans les Saccos, un système comptable plus sophistiqué, du personnel qualifié, en somme une gestion plus professionnelle.

Le rapport Facet<sup>5</sup> mentionne la mauvaise appréciation du résultat du projet par Mviwata à cause des divergences entre le projet initial et les modalités de mise en œuvre effectives des partenaires. Selon l'idée initiale du projet, tous les membres de Mviwata devaient être à la fois les principaux acteurs et bénéficiaires des activités pilotes ce qui devait être atteint par une convergence du développement des groupements paysans de Mviwata et des Saccos, déjà identifiée dans l'étude de faisabilité de l'AFD. In fine, les membres des Saccos devaient être ou devenir des membres de Mviwata. Or l'autonomie prise par Fert (et les deux autres partenaires) dans son choix des Saccos et leur création hors des emplacements des groupements de Mviwata n'a pas apporté le résultat escompté du point de vue de Mviwata.

#### Les relations externes

Avec le développement des Saccos, Fert était face à des institutions formelles et supervisées par le Ministère des Coopératives, à travers des « Cooperative Officer » nommés par les districts.

Ces agents sont pourvus de pouvoirs importants, comme la validation des candidats pour les élections dans les Saccos, l'organisation des Assemblées Générales ordinaires et extraordinaires et la validation des budgets. Ils peuvent donc exercer un pouvoir réel sur les Saccos. Leur rôle est de faire contrepoids aux pouvoirs des élus et d'apporter de la stabilité à la Saccos. Ils sont de ce fait un partenaire de choix et incontournable pour développer les Saccos.

Cependant, les Cooperative Officer, souvent peu compétents et mal encadrés, travaillent avec des moyens insuffisants (pas de moyens de transport, des bureaux mal équipés) ce qui conduit à une très mauvaise conduite de leurs missions sur le terrain et cela accentue probablement une corruption que l'on retrouve dans de nombreuses structures de l'Etat. Marc Bergeron explique que les Cooperative Officer auraient voulu devenir agents de terrain d'Usawa. Mais pour Fert ils étaient des fonctionnaires à qui ils manquaient la souplesse nécessaire pour apporter une approche nouvelle afin de développer les Saccos. Ce refus de Fert serait au moins en partie à l'origine du conflit avec Fert puis après, avec Usawa. Par exemple, les Cooperative Officer commençaient à critiquer le système de comptabilité introduit par Fert qui diffère, pour certains points, avec le système qu'ils connaissent. De manière générale ils représentaient plus un obstacle pour Fert qu'un partenaire, même si avec certains la relation était correcte.

Fert n'a pas développé d'autres relations pour appuyer son action mis à part un consultant du Coopérative collège de Moshi, le Muccobs.

#### *II.2.5 Résultats et conclusions*

A la fin du projet, dans la région de Kilimandjaro, 10 Saccos ont été créées avec l'appui de Fert. Les résultats du projet sont détaillés dans le rapport d'évaluation conduit par Facet. En résumé, il note dans

---

<sup>5</sup> Facet 2006 pages 5, 31

ses conclusions que le projet a prouvé que le développement des services financiers adaptés aux paysans était possible et que les Saccos avaient le potentiel de fournir des services à leur membres de façon durable. Mais elles n'avaient pas encore atteint une viabilité financière et institutionnelle et nécessitaient donc un appui continu à long terme pour devenir autonome et le rester.<sup>6</sup> Le rapport est favorable à la création d'une institution financière régionale à Kilimandjaro, mais met des réserves sur la viabilité de l'accès au crédit pour maintenir la croissance des portefeuilles de crédit des Saccos sans renforcement des ressources internes ou d'une source de refinancement alternative.<sup>7</sup>

## *II.2.6 Quelle suite pour le projet : l'émergence de l'idée d'Usawa*

### *II.2.6.1 Pourquoi avoir créé Usawa ?*

Un des objectifs formulés par le projet était la fédération des Saccos dans une organisation régionale pour leur apporter des services communs. Ceci convergeait avec des principes de l'approche Fert, d'inscrire son action dans la durée, de développer des structures gérées par des paysans et de les soutenir jusqu'à leur autonomie.

L'analyse documentaire montre que Fert s'est préoccupée de ce sujet dès 2004 avec le rapport de mission d'évaluation interne de Jean-Hervé Fraslín, qui pose une base de réflexion. Le rapport confirme le potentiel de croissance des Saccos, le constat de l'insuffisance des capacités et compétences des élus et salariés pour gérer seuls les activités des Saccos et donc le besoin de continuer l'appui pour pérenniser les services. Le rapport liste plusieurs options dont la création d'une institution financière régionale (IFR), l'option privilégiée. Le rapport détaille, sous réserves d'informations complémentaires et notamment l'étude du cadre juridique, les différentes formes d'une telle institution et leurs modèles économiques, soulignant le besoin d'un autofinancement par les Saccos. Il identifie deux conditions préalables pour la réussite d'une telle structure : (i) le besoin d'équipes qualifiées et permanentes au niveau de la Saccos et au niveau de la structure régionale et (ii) le besoin d'une taille critique du nombre de Saccos membre de l'IFR pour la financer.

### *II.2.6.2 Le cadre juridique*

Les options juridiques pour une institution financière régionale sont par la suite présentées dans le rapport réalisé en juin 2005 par « Tanzania Mtaji Fund » (TMF) : « *options for formation of a regional financial institution* ». Le rapport a été commandé par le projet suite à la demande de l'Union Européenne d'évaluer des possibilités pour une stratégie de sortie du projet. TMF a évalué (i) le contexte général en Tanzanie pour la création d'une IFR, (ii) les risques liés à la création d'une IFR et les besoins en termes de structuration et d'orientation, (iii) les avantages et inconvénients des différentes formes juridiques existantes.

Les conclusions du rapport, confirment le potentiel de croissance pour les Saccos et pour la création d'une IFR sous réserve d'un système de suivi et de contrôle renforcé et d'une réorientation vers une plus forte mobilisation des ressources internes pour réduire la dépendance vis-à-vis des fonds externes. Enfin, le rapport met en question la viabilité du fonds de crédit comme moyen d'accès au crédit pour les Saccos car ce fonds est alimenté par des bailleurs.<sup>8</sup>

Parmi les options de statuts juridiques présentées par le rapport de TMF, figure le statut de « **private company limited by shares** », modèle choisi pour créer Usawa, et la confirmation de l'impossibilité de créer une Union de Coopératives, modèle pourtant privilégié par Fert et les Saccos qui considéraient qu'il présentait la meilleure voie pour établir une IFR.

---

<sup>6</sup> Facet 2006, page 34

<sup>7</sup> Facet 2006, page 33

<sup>8</sup> Tanzania Mtaji Fund, draft report (2005), pages 6 et 26

Le modèle « private company limited by shares » présente néanmoins plusieurs avantages pour les besoins du partenariat Fert – Saccos, dont :

- Possibilité d’entrer au capital pour toute forme d’investisseur : ONG, sociétés privées, banques ce qui facilite la recherche des potentiels partenaires futurs ;
- La société est la propriété commune des actionnaires donc de Fert et des Saccos ce qui reflète l’idée du partenariat et donnait à Fert la possibilité de siéger au Conseil d’Administration ;
- La responsabilité financière des actionnaires est limitée à leur investissement en capital : ni Fert ni les Saccos n’auraient eu à supporter d’éventuelles dettes de la société en cas de faillite ou dissolution ;
- La structure peut étendre son actionariat et donc ses activités vers d’autres régions, comme ce fut le cas par la suite avec l’entrée au capital d’Usawa de Saccos de la région d’Arusha ;
- La structure continue d’exister en cas de sortie d’un de ses actionnaires, important pour l’objectif d’apporter des services permanents.

Les deux inconvénients majeurs pour les besoins de Fert – Saccos sont :

- l’impossibilité d’un actionnaire de transférer ses parts à une autre organisation sans accord des autres actionnaires ce qui peut repousser des organisations potentiellement intéressées d’entrer dans le capital et limiter des possibilités de sortie comme cela a été expérimenté par Fert en 2015 ;
- l’impossibilité de la société d’exclure ses membres/actionnaires, normal pour une société commerciale, mais un vrai problème pour Usawa suite à l’arrêt des services rendus par Usawa auprès de nombreuses Saccos actionnaires.

Encouragé par les conclusions du rapport de TMF, et les rapports d’évaluation finale du projet qui confirment son impact général positif et le besoin de continuer les services, Fert continue à avancer sur la création d’une IFR. Un autre élément motivant à ce moment-là était également l’exemple du réseau de Saccos rurales et périurbaines Dunduliza, créé en 2004, sous la même forme juridique de société privée « limited by shares ».

### *II.2.6.3 Processus de décision*

Au niveau des Saccos, la proposition de créer Usawa sous forme de société privée a été présentée par Fert aux deux comités, le comité de crédit et le comité régional des Saccos avec des projections financières et un projet organisationnel. Ce processus a pris quelques mois avant qu’une première décision sur la création d’Usawa ait été prise. Puis, dans les discussions avec les Saccos, Fert a mis en avant les fonds qui seront disponibles et le pouvoir de décision des Saccos prévu dans la nouvelle structure.

Lors des réunions avec les membres du CA des Saccos, le fonctionnement, le principe de la cotisation, les services et les obligations ont été expliqués et après l’accord du CA, la proposition d’adhésion des Saccos à Usawa a été soumise au vote de l’AG de chaque Saccos. Pour Marc Bergeron « *Les gens y allaient à demi convaincus, ils entendaient les Cooperative Officer et les élus de Mviwata qui étaient contre Usawa* ».

**Au sein de Fert**, des salariés Fert au siège ont été consultés, comme par exemple pour la rédaction des statuts. Des projections financières élaborées sur le terrain ont été présentées avec le plan organisationnel. La question de la création d’Usawa a conduit à de nombreux échanges et discussions entre le terrain et le siège. Des facteurs externes ont joué un rôle important lors de la phase de la création d’Usawa et notamment le conflit avec Mviwata en fin de projet.

A l’approche de la fin du projet, Mviwata voulait récupérer les Saccos, les équipements comme les voitures et les motos ainsi que le Fonds de crédit pour continuer les activités, conformément à l’idée initiale du projet. Or pour Fert, Mviwata n’avait pas les capacités pour gérer les activités mises en place, ce qui est confirmé par le rapport Facet qui note que la continuation et réplification des actions implémentées par Mviwata n’étaient pas possible faute de capacités organisationnelles et techniques résultant notamment

d'une implication très limitée de Mviwata dans la mise en œuvre des activités.<sup>9</sup> Avec le manque d'expertise, d'expérience et de reconnaissance sur le terrain, une poursuite des activités pilotes après le projet gérées par Mviwata n'était pas pertinente et donc envisageable pour Fert.

Il y avait également un désaccord sur l'actionnariat de la future institution financière régionale. Fert ne souhaitait pas voir Mviwata aux commandes d'Usawa mais lui avait proposé 10% du capital pour qu'ils puissent apporter un « regard paysan ». Cette proposition a été refusée par Mviwata qui était contre le fait que Fert dispose de la majorité du capital et in fine qu'il y ait un partenaire étranger au sein d'Usawa. Dans un tel contexte, il était alors évident que Fert et Mviwata ne pouvaient pas collaborer pour la création d'une IFR régionale.

L'enjeu pour Fert était donc de pouvoir reprendre les actifs du projet avant sa fin car elle n'était pas en capacité de rééquiper une nouvelle structure. En même temps Fert devait présenter une proposition concrète aux Saccos pour les faire adhérer à Usawa. C'est cela qui a accéléré le processus de création d'Usawa en 2006.

Des 11 Saccos de la région Kilimandjaro, une Saccos, Jitimegeene, dont le président était également le président de Mviwata, n'a finalement pas accepté de suivre les 10 autres et Fert pour créer Usawa. Les équipements du projet dans la région Kilimandjaro ont pu être transférés vers Usawa ainsi que les produits générés par le Fonds de crédit. Ces produits ont permis aux Saccos d'acquérir leurs premières parts sociales dans Usawa.

## **II.3 Création d'Usawa, l'institution financière régionale (2006)**

### *II.3.1 Structure et modèle d'organisation d'Usawa*

#### *II.3.1.1 Usawa en tant que société*

#### **Structure du capital et gouvernance**

Usawa (Umoja wa Saccos za Wakulima<sup>10</sup>) Kilimandjaro Ltd. a été inscrit au registre des sociétés le 2 Octobre 2006 en tant que « private company limited by shares ».

La société compte deux collèges d'actionnaires : le groupe A réservé aux Saccos et le groupe B pour des organisations autres que des Saccos dont Fert est resté le seul membre depuis la création d'Usawa jusqu'à son retrait en 2015.

Le capital-actions autorisé initial s'élevait à TZS 50 millions TZS dont 27,3 millions ont été payés fin 2006, répartis entre Fert (TZS 14,3 millions ou 52%) et les 10 Saccos (TZS 13 millions ou 48%).

L'enjeu pour la constitution du capital était la nécessité d'un apport en capital de Fert par manque de fonds suffisants des Saccos et la volonté de co-construire la structure mais sans être à sa tête avec la majorité de votes à l'Assemblée Générale. Cette répartition du capital-actions a évolué au fur et à mesure de l'augmentation des membres du groupe A.

Les deux partenaires avaient chacun des sièges dans le comité de gouvernance, le comité de gestion, le conseil d'administration (CA), le conseil de surveillance et le comité de crédit. Résultant de la volonté commune de Fert et des Saccos de créer une institution gérée par les paysans, ces instances étaient majoritairement représentées par les Saccos. Au Conseil d'Administration, Fert occupait trois des neuf sièges. Comme administrateurs au sein d'Usawa, Fert avait désigné deux Assistants techniques expatriés en Tanzanie et un salarié, chargé de projets du siège. Les différents Assistants techniques qui se sont succédé en qualité d'administrateur d'Usawa s'accordent, à quelques nuances près, sur le rôle dominant de Fert au sein du Conseil d'Administration d'Usawa :

---

<sup>9</sup> Facet 2006, pages 35,39

<sup>10</sup> "Union des Saccos des Paysans" en Swahili

Pour Marc Bergeron, le CA était passif et les réunions conflictuelles. Il y avait toujours l'influence de Mviwata, « *c'est là où je me suis dit qu'ils ne nous faisaient pas confiance* »

Marina Abboud : Avant la crise, « *le CA c'était Fert. Fert proposait et les Saccos acceptaient* »

Kerman Wildberger: « *en tant que Directeur exécutif, Marc Bergeron n'était pas challengé par le CA qui lui était très fidèle suite à son investissement dans le développement de leur Saccos* ».

Marc Bergeron précise que les membres du CA amenaient les problèmes de leur Saccos dans les réunions, supposant qu'Usawa était responsable des problèmes dans leurs Saccos.

La question de la gouvernance d'Usawa par les Saccos est questionnée aujourd'hui par les Assistants techniques qui constatent que Fert aurait dû faire venir des personnes externes au CA, reconnues avec des compétences en finance, ressources humaines ou en droit pour apporter des conseils éclairés notamment auprès du groupe majoritaire (Saccos). Une organisation/personne externe devait aussi pouvoir apporter un autre regard plus libre, en comparaison de Fert qui a, avec le temps, développé un historique et des liens forts avec les Saccos.

Outre leur participation aux instances décisionnelles, la relation entre Fert et les Saccos s'est formalisée avec la signature d'un contrat de partenariat en 2007 pour une durée de quatre ans qui définissait les ressources mobilisées ou à mobiliser par les deux partenaires pour faciliter les activités d'Usawa et le rôle de Fert en tant que Directeur Exécutif pour les deux premières années. Le poste de Directeur Exécutif a été occupé par Marc Bergeron, ancien coordinateur du projet « appui à Mviwata » depuis la création d'Usawa jusqu'à son départ de Tanzanie en 2012. Comme détaillé plus loin, suite à un transfert de direction « avorté » en 2012 et des échecs de recrutement externe, Fert a finalement occupé cette position depuis la création d'Usawa en 2006 jusqu'à son retrait en 2015. Soulignons également que jusqu'en 2013, le Directeur Exécutif, assistant technique expatrié, était aussi pour le compte de Fert membre du Conseil d'Administration d'Usawa.

### **L'équipe d'Usawa**

L'équipe d'Usawa est composée des agents de terrain dont les premiers étaient issus du projet « appui à Mviwata ». Ces agents de terrain, appelés au sein d'Usawa « Field Officer », sont en charge de 3 à 5 Saccos avec des tâches et responsabilités variées allant de l'appui conseil au suivi et contrôle des activités des Saccos. A côté de ces « techniciens généralistes », il y a plusieurs postes plus spécialisés comme l'inspecteur, le comptable et un assistant comptable, un formateur, un chargé d'appui au développement. Le rapport de Jean-Hervé Fraslin de 2004 recommandait pour la création d'une structure régionale la reconfiguration de l'équipe de projet avec des postes plus spécialisés pour renforcer le suivi et le contrôle des opérations des Saccos au détriment de poste généraliste comme ceux des Field Officer.

Selon Marc Bergeron, cette reconfiguration n'a pas été réalisée par manque de moyens financiers. De plus, comme il l'explique, il y avait le souhait de garder un contact général et régulier avec les Saccos.

En général le niveau des personnes recrutées était relativement bas et s'explique par un salaire proposé relativement modeste, surtout au début d'Usawa. La formation était concentrée sur l'apprentissage des tâches à exécuter selon les fiches de postes. Jusqu'en 2011, quand une formation sur l'analyse des projets des membres des Saccos et l'analyse de crédit a été organisée par Fert<sup>11</sup>, les salariés ne bénéficiaient pas de formations externes par des spécialistes sur des sujets précis.

Usawa a souffert d'un renouvellement des salariés important, notamment de ses agents de terrain qui partaient 9-10 mois après avoir été recrutés, probablement au moins en partie dû à l'absence de visibilité en termes de développement de carrière, d'évolution de salaire et un travail perçu comme trop pénible avec des visites journalières des Saccos en moto.

---

<sup>11</sup> Formation réalisée en prestation par Triodos-Facet

A côté du poste de Manager, Fert avait recruté peu avant la création d'Usawa un deuxième Assistant technique, Kerman Wildberger, en charge notamment du développement des Saccos, ainsi que du recrutement et de la formation des agents de terrain. Par la suite, cet assistant technique Fert a travaillé en binôme avec le Manager sur les règlements internes d'Usawa et des Saccos ainsi que sur le système de rapportage mensuel des Saccos.

### **Le Fonds de Crédit**

A l'instar du projet « appui a Mviwata », Usawa dispose d'un fonds de crédit pour compléter les ressources internes des Saccos pour refinancer les crédits déboursés aux membres. Ce fonds était alimenté au fur et à mesure des subventions mobilisées par Fert auprès des bailleurs. Ce fonds est géré par un comité de crédit qui évalue chaque mois des demandes de crédit reçues des Saccos.

### **La mobilisation des ressources**

Pendant les premières années, Fert n'a pas cherché à mobiliser d'autres partenaires techniques et financiers externes, et ce, dans un souci d'amener en priorité Usawa à un niveau plus performant et professionnel. A partir de 2010 la recherche de partenaires s'est concentrée sur des partenaires financiers pour augmenter les ressources du fond de crédit (via des subventions et/ou du refinancement) et satisfaire les demandes des Saccos et anticiper les besoins liés au développement du nombre de Saccos et de leur portefeuille de crédit. Mais la nature même de l'action, le développement des services financiers en zones rurales était souvent perçus par des organisations approchées comme trop risqué et coûteux. Néanmoins, en 2012 après de multiples échanges initiés depuis 2010, Fert a pu mobiliser un prêt d'une organisation de développement internationale, la SIDI, avec des conditions préférentielles pour Usawa, mais qui, au regard de la dégradation de la situation du réseau, a été remboursé par anticipation fin 2013.

C'est à partir de 2013, que Fert s'est plus concentrée sur la recherche des partenaires techniques au vu des problèmes apparents d'Usawa et des tensions de plus en plus apparentes entre Fert et Usawa. Mais soit par manque d'intérêt stratégique ou faute de moyens financiers, aucun partenaire n'a manifesté d'intérêt et une telle coopération ne s'est pas réalisée.

A partir de 2011, Fert a commencé à mobiliser des partenaires<sup>12</sup> pour des formations externes pour les salariés et les élus, soit au regard des besoins, soit en lien avec des rencontres sollicitations qui se sont révélées être pertinente pour le réseau. Notamment les formations pour les salariés, sur l'analyse des projets et l'analyse de crédits ou encore sur la mobilisation stratégique de l'épargne, étaient conçues de façon à être répliquées dans les Saccos, mais il s'avère que Fert n'a pas mis en place de processus ad hoc pour valoriser cette expertise externe. La réplification de la formation sur l'analyse des projets et de crédit dans les Saccos pour introduire une nouvelle approche d'analyse de crédit plus adaptée n'a pas été concluante et a montré le besoin de temps et de suivi qui aurait été nécessaire pour définir une méthode adaptée.

#### **II.3.1.2 Usawa en tant que réseau de Saccos**

Une Saccos est membre de la société Usawa Kilimandjaro Ltd par l'acquisition de parts sociales qui lui assure la participation à l'Assemblée Générale. Outre le statut d'actionnaire, la Saccos est bénéficiaire des services financiers avec l'accès à un fonds de crédit et des services techniques tels que la formation, l'inspection, un appui à la comptabilité et à la préparation des comptes pour l'audit annuel ainsi qu'un appui dans la gestion de crédit et un suivi général par la visite hebdomadaire de l'agent de terrain.

---

<sup>12</sup> Il serait plus exact de parler de partenaire/prestataire ; c'est-à-dire des prestataires dont l'intérêt et l'implication va au-delà du cadre strict des termes de références et de la prestation réalisée. On peut quelque part, les considérer comme des partenaires de l'action.

L'idée d'Usawa était de créer un réseau intégré caractérisé par la mutualisation des ressources et des coûts pour une offre de services communs, le développement de produits, et le développement de systèmes opérationnels et des stratégies communes de gouvernance. Outre ses avantages, un réseau intégré permet des échanges d'expériences et d'idées. La structure faitière prend en charge généralement des activités de supervision et d'inspection. Ce modèle nécessite donc en partie la délégation de souveraineté de la part des Saccos. Or, malgré les avantages d'un tel réseau pour ses membres, le rapport d'évaluation commandé par Financial Sector Deepening Trust (FSDT) de 2011 constate que les Saccos se plaignent d'une part du niveau élevé de la contribution financière et d'autre part de la perte de leur souveraineté.<sup>13</sup>

Pour Marc Bergeron, la situation d'Usawa est plus difficile que pour une institution de microfinance classique, qui peut, contrairement à Usawa, agir en direct auprès des clients et définir ses règles et faire appliquer des sanctions en cas de non-respect. Il souligne que la question de l'octroi des crédits était le plus gros problème rencontré dans les Saccos. Une idée pour pallier ce problème était la mise en place des délégations des décisions en fonction du montant de crédit avec une plus forte implication d'Usawa pour les montants importants. Mais il semblait que cette idée n'était pas réalisable faute de pouvoir imposer ce type de règles dans le fonctionnement des Saccos.

### *II.3.2 L'impact du cadre juridique*

En absence de forme juridique adaptée pour la création d'un réseau de Saccos, Usawa a été créée sous le statut de société privée, statut distinct de celui des Saccos qui sont des coopératives. Le statut juridique d'Usawa a contribué à la relation conflictuelle entre Usawa et les Cooperative Officer et a donné un statut de conseil à Usawa limitant ses possibilités d'actions envers les Saccos.

Le rapport FSDT pointe les limites du cadre juridique pour la création des réseaux coopératifs. La loi cadre pour les structures coopératives, « Cooperative Act 2003 » ne permettait pas de créer un réseau coopérative à côté de SCCULT qui est considéré comme un réseau national avec une couverture géographique de tout le territoire de la Tanzanie ». <sup>14</sup>

D'une part il n'était donc pas possible de transformer Usawa en un réseau coopératif, d'autre part établir Usawa comme une société privée a créé des hostilités de la part des Cooperative Officer qui ne peuvent pas concevoir un partenariat entre une société privée et une coopérative; pour eux Usawa pourrait nuire aux Saccos. Mais comme le suggère le rapport FSDT, il s'agit plus d'un sentiment de menace de la part des Cooperative Officer d'être remplacés par Usawa un jour étant donné qu'Usawa remplit une partie de leurs fonctions.<sup>15</sup>

Usawa est dans une impasse concernant l'évolution institutionnelle et Fert, peu proactif sur cette question, attendait le changement annoncé de la loi qui devait permettre à Usawa de créer une Union de Coopératives avec un pouvoir direct sur les Saccos membres, comme par exemple la mise sous tutelle du Conseil d'Administration d'une Saccos en cas de mauvaise gestion. Conscient de ce problème, Fert avait envisagé en 2013 de mobiliser un avocat pour une nouvelle étude sur les possibilités et formes juridiques pour faire évoluer Usawa, projet avorté sous sa forme initiale suite à la décision du CA d'Usawa d'organiser un audit organisationnel. La question des formes juridiques d'Usawa a ensuite été reprise dans les conclusions et recommandations de cet audit organisationnel.

Un autre aspect important lié au statut d'Usawa en tant que société privée, est l'impossibilité de faire l'intermédiation financière, c'est-à-dire la collecte de l'épargne des Saccos en surliquidités et sa mobilisation sous la forme de crédit pour les Saccos en manque de ressources internes. La possibilité du

---

<sup>13</sup> Final report on interim review of Fert/Usawa project, FSDT 2011, page 8

<sup>14</sup> FSDT 2011, page 10

<sup>15</sup> FSDT 2011, page 11

recours à des ressources internes au réseau aurait réduit la dépendance aux fonds externes pour alimenter le fonds de crédit du réseau et permis une plus importante allocation de ces fonds externes à des programmes de formation.

Un tel mécanisme aurait peut-être également favorisé une plus grande appartenance des Saccos au réseau et une plus grande solidarité entre elles.

### *II.3.3 Le modèle économique*

Le fonctionnement d'Usawa est financé par des ressources propres provenant des Saccos et des subventions mobilisés par ou via Fert. Les Saccos doivent payer une contribution financière calculée sur leur revenu mensuel. Le pourcentage retenu pour le calcul de la contribution fait l'objet de discussion et de vote des membres lors de l'Assemblée Générale annuelle. Les intérêts générés par le fonds de crédit constituent une deuxième source de revenu. Comme Usawa reste déficitaire depuis sa création, Fert mobilisait des financements externes pour financer de façon dégressive une partie du budget annuel d'Usawa.

Comme souligne Steven Lenfant, Chargé de Projets au siège : « *Le fonctionnement conduisait en réalité à des virements de Fert à Usawa sous la forme d'avance de trésorerie qui étaient ensuite régularisées en subvention en fin d'année au regard du déficit constaté* ».

Fert mobilisait également des fonds externes pour financer des projets spécifiques comme des formations externes pour les élus et l'équipe d'Usawa, l'informatisation des Saccos ou bien pour équiper Usawa ou de nouvelles Saccos. Ces activités n'étaient pas intégrées au budget d'Usawa mais étaient prises en charge via les actions « support to Usawa » dont le budget était géré par Fert.

Sur la base du plan d'affaire du développement d'Usawa établi, la partie des ressources provenant des Saccos devait croître avec la croissance des Saccos et du réseau avec une augmentation des volumes de crédit résultant dans une augmentation des revenus des Saccos et donc pour Usawa permettant à Fert et aux autres bailleurs de réduire leur soutien financier jusqu'à l'atteinte de la viabilité financière. L'atteinte de la viabilité financière devait également permettre à la société d'avoir accès aux crédits des banques locales pour satisfaire, le cas échéant, un besoin financier temporaire.

### *II.3.4 Le financement FSDT*

Au vu de la création d'Usawa, des contacts ont été pris par Marc Bergeron avec le Financial Sector Deepening Trust (FSDT), une organisation de type « basket fund » financée par un groupe de bailleurs souverains de différents pays et enregistré en Tanzanie depuis 2004. Le fait que l'ancien responsable de Sébastien Valleur chez Optima of Africa, ait été par la suite directeur adjoint chez FSDT a éventuellement renforcé la confiance dans Fert. Un contrat de financement a été signé en 2007 pour une durée de 4 ans. Les avis des Assistants Techniques Fert sont partagés sur le rôle de FSDT et son impact sur le développement d'Usawa.

Selon Sébastien Valleur, FSDT avait une approche « investisseur », intéressé pour développer des grosses structures et était considéré comme un professionnel du secteur de la micro finance par Fert. L'approche anglo-saxonne avec l'obligation de résultats, un suivi par des indicateurs et un langage financier, avait été relativement nouveau pour Fert et l'avait bousculée, mais avait été également compris comme une opportunité de professionnaliser Usawa.

Travailler avec FSDT était vu comme un défi pour Fert car le déboursement successif des fonds était conditionné par l'atteinte des critères, mais également comme une opportunité pour Usawa d'atteindre une viabilité financière. Après avoir mis en place des produits, des équipes et des formations pour les élus dans les Saccos et Usawa, il s'agissait d'accroître l'impact par la croissance et d'accélérer le développement pour arriver à bâtir une institution forte et viable.

Pour Marc Bergeron, Fert n'avait pas trop le choix d'entrer en partenariat avec FSDT, fautes d'alternatives. Il confirme que les négociations étaient difficiles concernant les objectifs à atteindre et qu'ils étaient ambitieux, mais qu'un autre partenaire n'aurait pas beaucoup changé l'enjeu pour Fert. Il pense plutôt que l'erreur c'était une mauvaise allocation des ressources. Il aurait été préférable d'allouer moins de fonds pour la construction des bureaux pour les Saccos par exemple au profit de plus de construction des compétences.

## **II.4 Développement du réseau de Saccos (2008 – 2012)**

### *II.4.1 La croissance du réseau dans la région Kilimandjaro*

A sa création, Usawa comptait 10 Saccos dans la région Kilimandjaro, toutes développées ou créées avec l'appui de Fert pendant le projet « appui à Mviwata ».

Le plan de développement et l'atteinte des objectifs de croissance étaient la feuille de route pour Fert pour développer le réseau Usawa. Fert poursuivait deux approches :

(i) développer des Saccos existantes, plus ou moins active, et ce pour bénéficier de l'intérêt de récupérer un certain nombre de membres actifs (ou facilement mobilisables) et donc accélérer la croissance du volume de crédit. Cependant, cette option nécessitait un important travail pour réconcilier la comptabilité existante ;

(ii) développer des nouvelles Saccos pour partir d'une base vierge nécessitant plus de temps pour la mobilisation des membres mais facilitant la mise en place de nouveaux outils sur des bases saines.

Pour augmenter l'attrait d'Usawa pour les Saccos et par extension l'attrait de la Saccos pour ses membres, Fert, via la direction d'Usawa qu'elle assurait, cherchait à diversifier l'offre de services et a établi plusieurs partenariats de services avec :

- Tigo Pesa, opérateur de téléphonie mobile en Tanzanie, pour le transfert d'argent par téléphone mobile,
- Programme Purchase for Progress (P4P) du Programme Alimentaire Mondiale (PAM) des Nations Unies pour la vente de la production de maïs entreposé dans les Saccos en lien avec le crédit de stockage,
- TDBP (Tanzanie Domestic Biogas Program), pour promouvoir et faciliter le crédit spécifique pour l'acquisition des installations de biogaz par les membres.

L'intérêt de ces services était double pour la Saccos : satisfaire un besoin concret des membres et constituer de nouvelles sources de revenu. Ces partenariats n'ont cependant pas évolué vers des services stables pour les Saccos faute de suivi et d'évaluation au niveau d'Usawa. Par exemple Tigo Pesa est encore utilisé par une Saccos aujourd'hui, les autres Saccos ont souscrit avec d'autres opérateurs de téléphone mobile. Le programme P4P du PAM a été clôturé en 2014 transférant la gestion des appels d'offres vers un organisme gouvernemental.

En 2011, avec l'objectif de faciliter et rendre le travail de gestion des crédits et gestion comptable plus efficace au regard de l'accroissement du nombre de membre et du portefeuille de crédits, mais aussi avec l'idée de davantage professionnaliser les Saccos, après une année de test, Fert a mobilisé des fonds externes notamment auprès de la Fondation Poweo pour financer l'informatisation des Saccos. Cette action comprenait : 1) l'électrification solaire des Saccos qui ne sont souvent pas reliées aux installations électriques du village et pour palier au problème des coupures fréquentes d'électricité, 2) l'installation des équipements informatiques et d'un logiciel de comptabilité et de gestion de crédit. Entre 2011 – 2013, 13 Saccos ont ainsi été informatisés.

#### *II.4.2 Extension des activités à la région d'Arusha*

Arusha est une région dynamique sur le plan agricole mais une étude réalisée par Fert en 2008 avec différents groupes agricoles a montré la faiblesse des rendements due principalement à un manque de compétences techniques et un manque d'intrants de qualité.

Suite à des demandes d'appui de la part de deux Saccos du district d'Arumeru, Kingori et Ngurdoto, et après une concertation avec les autorités locales qui ont confirmé le faible niveau d'activités des Saccos de la région, Fert a décidé d'élargir son action en faveur du développement des services financiers en milieu rural vers la région Arusha. Cette décision reflète également le constat des limites des possibilités de croissance dans la région Kilimandjaro, et le besoin de croissance « externe » par l'intégration de nouvelles Saccos issues d'une autre région, et ce pour atteindre les objectifs de l'accord de financement signé avec FSDT.

Après l'obtention des financements nécessaires, Fert a recruté une nouvelle Assistante technique, Marina Abboud, qui s'est installée à Usa River à partir de février 2009. Après 4 mois d'apprentissage à Moshi sur le concept des Saccos, elle a donc ouvert un nouveau bureau Fert, pour former une équipe de techniciens et commencer la prospection de Saccos à accompagner/développer.

##### *II.4.2.1 Développement des Saccos et intégration dans le réseau Usawa*

Le développement des Saccos s'est largement inspiré du modèle développé pour les Saccos de Kilimandjaro avec les mêmes produits d'épargne et de crédit et un fonds de crédit géré par Fert pour compléter les ressources internes des Saccos afin de refinancer des crédits aux membres.

*Marina Abboud questionne aujourd'hui la stratégie adoptée en se demandant si une introduction successive des différents produits de crédit n'aurait pas été une option plus prudente. D'une part, en raison de la capacité limitée du comptable de la Saccos à gérer le volume des opérations correctement et d'imposer le respect des règles face aux élus et membres en général plus âgés. D'autre part en raison de la nature complexe de l'activité de crédit et des métiers liés à l'agriculture qui aurait mérité l'embauche d'un agronome qui sache s'appuyer sur des référentiels standardisés pour pouvoir concevoir des crédits pour l'agriculture plus adaptés.*

Au fur et à mesure de la prospection et aussi après l'expérience dans la région Kilimandjaro, Fert s'est rendue compte qu'il était plus facile de créer une nouvelle Saccos que de réveiller des Saccos dormantes. Si une Saccos était inactive, c'était signe d'un problème profond, en général fraude par les élus, fraude des Cooperative Officer, mauvaise gestion par la Saccos de financements issus des programmes du gouvernement. La Saccos n'avait en général pas de vision claire de son développement futur. Faire revivre ces Saccos voulait dire travailler avec les mêmes élus et remettre la comptabilité à jour ce qui était un travail fastidieux, comme pour la Saccos de Ngurdoto où les comptes ont pu être remis à jour qu'au bout de plusieurs mois de travail.

Quand la Saccos a atteint un certain stade de développement, mais sans avoir de critères précis, commençait une démarche de sensibilisation de la Saccos pour l'inciter à rejoindre le réseau Usawa. Des visites d'échanges avec des Saccos du réseau ont été organisées et la Saccos était invitée à participer à une AG d'Usawa. Par la suite, la Saccos a dû voter l'adhésion à Usawa lors de son AG et demander formellement son adhésion au réseau ; cette demande d'adhésion faisant l'objet d'un vote pendant l'AG d'Usawa.

##### *II.4.2.2 Usawa : une institution financière interrégionale*

Selon le rapport annuel d'activité du projet dans la région Arusha pour l'année 2011, Fert était en appui dans cette région auprès de 11 Saccos dont 9 ont rejoint Usawa au cours de 2012. Ce processus d'adhésion des Saccos d'Arusha a entraîné en 2012 le transfert des actifs Fert (équipement, véhicule, fonds de crédit)

et salariés, dans les comptes d'Usawa qui désormais était responsable pour la livraison des services dans les deux régions.

Fin 2012, Usawa est une institution financière inter – régionale avec 31 Saccos sociétaires et membres du réseau et une Saccos dans le processus d'adhésion. Le capital-actions<sup>16</sup> d'Usawa s'élevait à 70,9 millions TZS dont 32% apporté par Fert et 68% apporté par les Saccos (y inclus des donations pour l'acquisition des parts sociales additionnelles.)

## **II.5 Dégradation du réseau, crise du partenariat et retrait de Fert (2012-2015)**

### *II.5.1 La dégradation du réseau*

La dégradation du réseau s'est traduit par la sortie consécutive des Saccos, commencée avec la Saccos Muungano début 2012 et poursuivie jusqu'en 2015. Les raisons sont multiples : insatisfaction vis à vis des services rendus par Usawa, niveau de la contribution financière perçu comme étant trop élevé, refus de la part d'Usawa d'octroyer un nouveau crédit à la Saccos faute de respect des critères d'octroi, prise des mesures de recouvrement plus fortes impliquant les autorités.

Le rapport d'audit externe de l'Iram (2013) illustre à travers de trois exemples de Saccos qui ont quitté le réseau la relation très fragile entre Usawa et les Saccos, formalisée par un contrat d'adhésion engageant Usawa comme garant de la performance des Saccos mais peu contraignant pour ces dernières.<sup>17</sup>

La plupart des Saccos ont mis fin à leur relation de services avec Usawa sans avoir remboursé leurs dettes à titre de la contribution ou du crédit. Malgré des actions de recouvrement plus conséquentes à partir de 2014 qui impliquaient à la fois un avocat, une société de recouvrement et les « Assistant Registrar » des deux régions, Usawa n'a pu recouvrer que difficilement une petite partie des fonds faute de mécanisme efficace de recouvrement formel.

Avec moins de Saccos contribuant au frais de fonctionnement et des crédits non recouvrés et recouvrables, la situation de la trésorerie d'Usawa s'est dégradée progressivement et obligeant la société à mettre de côté des provisions importantes pour créances douteuses augmentant son déficit financier et absorbant son capital.

Ce mouvement de départ des Saccos a également fragilisé le réseau en termes de solidarité entre ses membres laissant les membres actifs avec beaucoup d'incertitudes sur leur avenir et l'avenir du réseau. L'audit externe confié à l'Iram a pointé la relation déséquilibrée entre Usawa et les Saccos, le manque de solidarité côté Saccos et le manque d'autorité côté Usawa aussi lié à l'absence d'un cadre juridique adapté évoqué précédemment.

### *II.5.2 Crise de partenariat entre Usawa et Fert*

#### *II.5.2.1 L'origine de la crise*

Pratiquement en parallèle de cette dégradation du réseau, le partenariat entre Fert et Usawa est entré dans une crise de confiance. Pour Marc Bergeron la crise du partenariat a commencé avec le désaccord sur le choix de son successeur.

En 2011, Marc Bergeron, a souhaité quitté Fert et donc son poste en Tanzanie en 2012. En lien avec le siège de Fert, la question de sa succession a été discutée. Selon l'accord de partenariat, Fert devait occuper cette position pendant deux ans et par la suite former un successeur, mais ce transfert de la direction d'Usawa à un cadre tanzanien ne s'est jamais réalisé.

---

<sup>16</sup> Le capital-actions autorisé a été augmenté fin 2008 à 100 millions TZS

<sup>17</sup> Usawa external audit, IRAM 2013, pages 63-67

Le but de Fert était de faire monter en compétence une personne de l'équipe tanzanienne en place qui devait être formée et accompagnée via l'Assistance technique Fert. Un cadre de l'équipe locale, Nay Lukumay salariée de Fert depuis 2003 et travaillant pour Usawa depuis sa création, s'imposait pour Fert naturellement en tant que successeur. Le Conseil d'Administration a été informé par Marc Bergeron de son départ et de la proposition de son successeur, mais cette proposition très mal reçue par le CA a donc été rejetée. Les représentants des Saccos au CA privilégiaient un autre cadre, Frank Urio, Conseiller auprès de Fert depuis le projet « appui a Mviwata ».

Une résistance s'est donc formée au sein des Saccos et en tant qu'actionnaire minoritaire, Fert, qui jugeait les capacités de Frank Urio largement insuffisantes, ne pouvait pas imposer son choix. Chacun des deux partenaires restant sur sa position, une société de conseil en Ressources Humaines a été sollicitée pour une évaluation des deux candidats. Cette dernière n'a pu conclure à un avantage net en compétences de l'un ou l'autre candidat. Fert a finalement accepté le choix des Saccos et un compromis a été trouvé, en désignant Frank Urio comme Directeur d'Usawa et Nay Lukumay comme Directrice-adjointe.

Peu de temps après la nomination de Frank Urio au Poste de manager, Takukuru (organisme d'état de prévention et de lutte contre la corruption) s'est manifesté en ouvrant une enquête sur la personne de Frank Urio. Urio qui n'était pas salarié d'Usawa avant d'être nommé Directeur, avait un contrat auprès de Fert en qualité de « conseiller » détaché de la fonction publique (auquel il appartient). Il n'avait pas régularisé sa situation avec son employeur, l'Etat tanzanien, comme demandé par le Conseil d'Administration d'Usawa. Il a donc été suspendu de ses fonctions de Directeur d'Usawa et a finalement dû démissionner à la demande du Conseil d'Administration car toujours sur le coup d'une enquête de la part des autorités tanzaniennes. Fert a proposé en CA de reprendre la direction d'Usawa, avant de lancer un nouveau recrutement ce qui a été accepté. Ainsi, Marina Abboud a été nommée Directrice d'Usawa fin 2012.

Les Assistants techniques s'accordent sur le fait que le refus des Saccos n'a pas été anticipé par Fert, habitué à des Saccos plutôt suiveuses acceptant les propositions de Fert en CA.

*« C'était deux douches froides pour le CA, mais on ne s'est même pas rendu compte tout de suite que le choc était là. On aurait dû tâter le terrain au lieu de faire une proposition ». Marina Abboud*

*Cela confirme la perception d'un autre Assistant technique, Kerman Wildberger qui souligne que « Fert était incarnée pour les Saccos par Marc et son départ pourrait déstabiliser Usawa ».*

#### *II.5.2.2 Les conséquences de la crise*

Pour Marina Abboud, ce désaccord sur la succession de Marc Bergeron a complètement changé la relation entre Fert et les Saccos. Le CA exerçait une forte ingérence dans les responsabilités du Manager, notamment dans les questions de gestion des ressources humaines illustré avec son refus de licencier une personne qui a commis des fraudes répétitives dans les Saccos. Elle définit la position en tant que Directrice comme « un poste de pouvoir à ne pas exercer de pouvoir ». Après cette passation avortée, les représentants des Saccos au CA se sont montrés de manière générale plus critique face aux propositions de Fert. Par exemple la proposition de Marina de faire sortir des Saccos inactives du réseau a suscité un commentaire du président de la Saccos Nguvumali : « Fert commence à réduire le réseau pour éliminer le groupe A des sociétaires et garder le réseau pour le groupe B uniquement ».

Marina explique qu'une suspicion s'est créée envers Fert qui amenait les représentants des Saccos au CA de prendre plus le rôle de décideur. En même temps, la position de Fert au CA était fragilisée, car seule Marina participait aux réunions du CA pour représenter Fert mais elle y participait également en tant que Directrice d'Usawa.

A l'extérieur, Frank Urio utilisait son influence dans les Saccos pour commencer une campagne contre Usawa, dénonçant par exemple la mauvaise maîtrise de ses dépenses, comme lors d'une réunion avec le CA de la Saccos de Mudio en novembre 2012 en présence des salariés d'Usawa et des Assistants

techniques de Fert. Il conseillait la baisse d'une contribution de 15% à 10%, proposition qui recevait bien évidemment un bon accueil dans les Saccos pour lesquelles la contribution a toujours été une question sensible. L'AG de décembre 2012 décida la baisse de la contribution de 15% à 14%, un mauvais signal envoyée aux Saccos pour Fert alors qu'Usawa était encore loin de couvrir ses coûts par ses propres ressources. Frank Urio réussissait à convaincre certaines Saccos de quitter le réseau Usawa en 2013, comme Mudio, Umoja et Tai et à se voir confier par ces Saccos des tâches telles que la préparation des comptes pour l'audit ou encore d'autres fonctions jusqu'ici réalisée par l'agent de terrain d'Usawa.

En même temps, Usawa affichait une aggravation des retards de paiement de la contribution financière et des remboursements de crédit depuis fin 2011. Le problème des arriérés était concentré sur quelques Saccos parmi lesquelles la Saccos de Sanya Juu dont le président était également le président d'Usawa. Face à des actions plus appuyées pour recouvrer ses créances un conflit s'est installé entre le président de Sanya Juu et Usawa. Finalement, le président d'Usawa remettra sa démission en avril 2013 en accusant Fert de son manque de transparence dans la gestion d'Usawa.

### *II.5.3 L'audit organisationnel d'Usawa*

Suite au constat de la forte dégradation de sa relation avec Usawa et des questions sur le fonctionnement de son modèle économique, Fert a proposé un audit organisationnel, proposition validée par le Conseil d'Administration d'Usawa.

L'audit, réalisé par l'Iram en juillet 2013 avec l'appui d'un consultant tanzanien, portait sur 3 aspects :

- Le modèle économique d'Usawa
- La performance du réseau
- Les partenariats du réseau : Usawa/Fert, Usawa/Saccos et Usawa/partenaires externes

Les résultats du rapport d'audit, présentés de façon synthétique dans un premier temps aux élus et salariés d'Usawa, se résument avec des recommandations pour les opérations au niveau des Saccos et d'Usawa et une réforme plus profonde au niveau institutionnel.

Les recommandations au niveau opérationnel concernent une amélioration des services d'Usawa et de la gestion d'Usawa et des Saccos à travers :

- l'établissement des manuels de procédures administratives et opérationnelles pour définir les responsabilités claires et précises au sein des Saccos et entre Saccos et Usawa ;
- une amélioration du service d'inspection en termes de méthodologie et de renforcement de capacités ;
- une redéfinition de la fonction de l'agent de terrain, trop chargé pour être efficace et efficient dans son appui aux Saccos et une orientation vers un appui plus important de la gestion de crédit ;
- un renforcement de la gouvernance d'Usawa pour assurer une gestion effective, y compris pour Fert la séparation du rôle entre Directeur exécutif et membre du CA ainsi que des procédures plus complètes et des critères plus stricts pour le fonds de crédit.

Concernant le modèle économique et le partenariat, l'audit constate que le réseau en tant que tel est profitable mais qu'Usawa, sept ans après sa création, est toujours dépendant des subventions étant donné que les profits des Saccos ne remontent pas de façon suffisante au niveau d'Usawa.

Dans son rôle statutaire de conseil, Usawa ne peut pas intervenir directement dans les Saccos pour prendre des mesures correctives en cas de conflit de gouvernance ou de fraude. Par contre, les Saccos peuvent quitter le réseau ou arrêter de payer la contribution financière sans qu'Usawa n'ait les moyens de s'y opposer ou de les contraindre à payer. En conséquence, parallèlement aux réformes opérationnelles, le rapport d'audit recommande une réforme institutionnelle vers un modèle plus intégré et basé sur la solidarité entre Usawa et les Saccos et les Saccos entre elles, si souhaité.

#### II.5.4 La phase post audit

Les conclusions de l'audit et notamment le constat de la rentabilité du réseau, ont résulté pour Fert dans plusieurs décisions :

- Réorienter son appui financier avec une plus grande transparence et clarification du soutien à Usawa, y compris le changement d'un financement partiel du déficit vers un financement des postes spécifiques du budget d'Usawa en lien avec des recommandations de l'audit ;
- Insister sur un budget équilibré et une contribution plus importante de la part des Saccos pour amorcer une démarche réelle vers l'autonomie financière d'Usawa ;
- Recruter une Assistante technique pour mettre en place un manuel de procédures administratives et opérationnelles pour les Saccos ;
- Séparer des fonctions de Manager et membre du CA et les fonctions d'Assistant technique auprès d'Usawa et membre du CA.

Cette dernière décision a été prise dans le cadre du renouvellement de l'Assistance technique auprès d'Usawa et la venue en tant que membre du CA d'un Assistant technique et d'un cadre local du projet d'Adepak<sup>18</sup>.

Pour entamer le transfert de la Direction prévu pour 2014, Fert a remobilisé, après l'audit, une société de conseil en ressources humaines pour lancer le processus de recrutement d'un Manager local et, après une présélection sur les critères des compétences techniques par les Assistants techniques, un comité de sélection nommé par le CA a choisi le candidat retenu. Le désistement du candidat peu avant le début de son contrat et le désistement d'un deuxième candidat nommé quelque temps après ont repoussé à nouveau le transfert de la direction et cela jusqu'à mi 2015 avec le processus de retrait de Fert.

En parallèle de ces mesures, il restait après l'audit la question d'une stratégie pour faire adhérer les Saccos aux réformes. Dans un souci de mieux faire comprendre et partager les résultats de l'audit entre Fert et Usawa, un atelier de travail de deux jours a été organisé rassemblant le CA, quelques salariés et les Assistants techniques. Cet atelier, facilité par une consultante externe a permis de transformer les faiblesses constatées en objectifs pour Usawa qui ont été repris dans un plan d'action pour 2014 -2015. Ce plan d'action a été validé par le CA et présenté au réseau lors d'une Assemblée Générale extraordinaire suivie des visites du CA de toutes les Saccos membres d'Usawa pour discuter plus en détail des actions définies et de leur vision pour Usawa.

Initié par le siège de Fert, de nouveaux accords de partenariats ont été signés entre Fert et Usawa, avec un accord-cadre définissant de façon plus précise les principes et valeurs du partenariat, un accord opérationnel pour mettre le partenariat dans le cadre du contrat de financement obtenu par Fert pour 2013 – 2015 (Agricord, programme FFP Africa) et un accord financier annuel formalisant l'apport financier avec une demande écrite préalable d'Usawa détaillant les postes budgétaires à financer.

Pour approfondir les perspectives pour Usawa pour une transformation institutionnelle, Fert a proposé au CA une étude complémentaire aux conclusions de l'audit sur les formes organisationnelles et modèles économiques possibles. Cette étude, d'abord acceptée par le CA et puis mise au vote à l'AG avec une recommandation négative du CA et in fine restée sans vote, n'a pas pu être réalisée.

Le retour des visites dans les Saccos a confirmé que les deux partenaires n'avaient pas la même vision pour Usawa étant donné que les Saccos semblaient voir Usawa uniquement comme une société de services à leur disposition. Le CA, suivant les demandes des Saccos, a décidé de faire voter une baisse de la contribution à 12 % malgré la situation financière critique de la société.

---

<sup>18</sup> Adepak (Agriculture Development Program in Arusha and Kilimanjaro regions) est un projet de conseil agricole auprès des groupements de producteurs avec l'objectif de renforcer leurs compétences techniques et entrepreneuriales et d'appuyer la structuration de leurs organisations et la mise en place des services communs

Devant le constat des visions et points de vue divergents entre Fert et les Saccos, sans perspective d'un changement profond et avec une situation financière critique d'Usawa que Fert ne pouvait pas infléchir autrement qu'en injectant des subventions, Fert a décidé, après discussion avec les Assistants techniques en poste, de se retirer d'Usawa et de mettre fin au partenariat en 2015, décision communiquée lors du CA d'Usawa en décembre 2014.

Ce retrait s'est effectué de façon dégressive avec (i) un arrêt du soutien financier fin 2014, à l'exception du salaire du futur manager, position remplie par promotion interne, (ii) un retrait en tant qu'actionnaire et membre du CA en juin 2015 avec une rétrocession des parts à la société à titre gratuit, et le retrait de l'assistance technique en décembre 2015.

### III. L'analyse de la trajectoire de l'action micro finance et du partenariat - points forts et points faibles/erreurs de l'action

L'action de Fert en micro finance en Tanzanie a démontré l'intérêt d'un réseau pour développer des Saccos rurales dont les élus et salariés présentent en règle générale des capacités et compétences insuffisantes pour la bonne gestion de leur Saccos. L'action a été réalisée avec une approche prenant en compte un ensemble des besoins des Saccos essentiels et complémentaires pour atteindre un niveau opérationnel d'être en mesure de délivrer des services financiers. En même temps, le réseau ne s'est pas avéré être suffisamment solide pour pérenniser les acquis, au niveau des Saccos dont certaines sont en faillite et au niveau d'Usawa qui se trouve dans une situation financière critique.

Cette deuxième partie de l'étude tente de comprendre à travers l'analyse des éléments de l'action et de son cadre d'intervention les raisons de cette évolution.

#### III.1 Le dispositif d'accompagnement de Fert

##### *III.1.1 Diagnostic insuffisant du cadre de l'action et des besoins des bénéficiaires*

Le diagnostic du cadre de l'action et des besoins des populations rurales, notamment des paysans aurait été fait au départ dans le cadre l'étude de faisabilité financée par l'AFD et de la définition du projet « appui a Mwiwata », deux documents qui n'ont pu être analysés.

**Le cadre de l'action** était déterminé par le choix du projet d'utiliser les Saccos comme « véhicule » pour apporter des services financiers aux ruraux. Pour améliorer l'accès aux services financiers il fallait donc améliorer le fonctionnement des Saccos. Les Saccos sont des entités juridiques autonomes avec un cadre réglementaire, supervisée par le gouvernement. Par conséquent, l'action a dû être réalisée dans un cadre donné que Fert a dû respecter et géré sans pouvoir l'influencer. Les contraintes d'un tel cadre rigide et les défaillances du système des Saccos en Tanzanie n'ont probablement pas été évalués par Fert de façon suffisante avant d'initier le programme qui avait justement pour objectif d'améliorer ce système. Notamment dans le contexte d'Usawa, Fert s'est heurtée à l'indépendance des Saccos et l'absence de pouvoir d'intervention directe, pour faire respecter des règles en matière de gestion de crédit mais aussi en cas de détournement des fonds et fraudes par les élus et salariés.

Au-delà du cadre de l'action et de ses contraintes réelles, il y a eu une relation conflictuelle entre Fert et Mwiwata et par la suite les points de vue divergents entre les Fert et les Saccos. Ces divergences ont surgi de façon explicite après l'audit en 2013. Cela témoigne de l'absence de vision commune entre les partenaires, d'abord entre Fert et Mwiwata, puis entre Fert et les Saccos, notamment sur l'objectif du partenariat et ses réalisations : le développement des Saccos et puis la création d'Usawa.

La situation conflictuelle entre Fert et Mwiwata a certainement rendu difficile le travail nécessaire pour discuter et définir de façon claire i) les termes d'un partenariat responsabilisant entre Fert et les Saccos et ii) d'une vision commune pour la création d'Usawa. Cette situation a davantage conduit, in fine, à la mise en place d'un partenariat non-équilibré et donc non viable entre Fert et Usawa à plusieurs niveaux comme expliqué ci-après. Ce partenariat a d'ailleurs été renouvelé en 2011 dans les mêmes termes et sans bilan partagé.

Notons, qu'une démarche pour définir un partenariat et une vision commune comprend toujours la possibilité de faire ressortir l'existence des intérêts et attentes incompatibles ce qui peut amener chacun des partenaires de ne pas aller plus loin dans ce partenariat.

##### *III.1.2 Une approche par le développement de l'accès au crédit au détriment de l'épargne*

**Le besoin d'accès au capital** comme un élément des services financiers à améliorer, peut être réalisé par l'accès au crédit et par la constitution de l'épargne. Contrairement à ses deux partenaires du projet, Umadep et Lvia, Fert, forte de son expérience des Cecam à Madagascar, a choisi une démarche de

développement des Saccos par le crédit dans un souci de dynamiser les Saccos et d'une atteinte de viabilité financière.

Le crédit est une opportunité pour développer une activité économique, satisfaire les besoins d'urgence ou de consommation mais constitue également une dette pour l'emprunteur et demande une analyse appropriée de la capacité de remboursement et des procédures adéquates en terme de suivi pour éviter un surendettement de l'emprunteur et en extension des problèmes de trésorerie pour la Saccos.

Dans la logique d'un développement dynamique ou le crédit fonctionne comme produit d'appel pour la mobilisation des membres, ce deuxième aspect a été négligé. La mobilisation des membres par le crédit a mis les Saccos sous grande pression de satisfaire le volume des demandes de crédit, souvent trop importantes par rapport aux ressources internes et obligeant les Saccos à faire appel aux ressources externes (Usawa ou les banques). Combiné avec une mauvaise gestion de crédit générale, un respect des procédures irrégulier et un faible système de contrôle interne, cette pression des membres a amené les Saccos jusqu'à déboursier des crédits ne respectant pas des critères d'octroi, augmentant des taux d'impayés jusqu'à des situations de liquidité insuffisante, un problème qui s'est par la suite répercuté sur Usawa.

Il semble que l'objectif d'un développement dynamique des Saccos pour atteindre une viabilité financière a pris le pas sur un diagnostic plus approfondi des besoins des ruraux, en tant que bénéficiaires finaux, et des Saccos pour un développement plus solide basé sur la mobilisation de l'épargne, un suivi et un contrôle des opérations très rapproché. Une telle approche suppose une croissance plus lente mais probablement plus en phase avec les capacités de gestion des Saccos et comme le note le rapport Iram plus en phase avec le cadre réglementaire.<sup>19</sup>

Une meilleure prise en compte au départ des deux piliers pour l'accès au capital, l'épargne et le crédit aurait réduit le risque pour les Saccos que les (mauvais) emprunteurs prennent le dessus dans la Saccos avec leur intérêt court terme. Les deux Saccos du réseau Usawa, disposant d'importants excédents de liquidités permanentes, FOO (rurale) et Kikalora (péri urbain) montrent la capacité des populations d'épargner et affichent par ailleurs une gouvernance plus saine et plus en accord avec la responsabilité des Saccos de protéger l'argent de ses membres.

### *III.1.3 La construction des capacités et les formations*

La réussite de l'action dépendait de la capacité des Tanzaniens de gérer eux-mêmes un jour leurs Saccos et Usawa (viabilité technique). La question de la construction des capacités et compétences y compris des formations est donc un aspect stratégique du développement des Saccos qui demande une démarche de formation globale et structurée et des moyens en conséquence.

#### *III.1.3.1 La gestion des ressources humaines*

Au niveau d'Usawa en tant que société et outil pour le développement des Saccos, la question de la construction des capacités s'inscrit dans la gestion des ressources humaines. Usawa fonctionne sans politique des ressources humaines avec des outils comme des plans de carrière, grille salariale, outils de suivi du travail et plan d'évaluation qui auraient apporté de la visibilité en termes de développement et de la transparence quant aux exigences d'Usawa à leur égard et sont en général des facteurs de motivation.

Le choix de départ de Fert était de recruter des personnes avec des niveaux de formation relativement bas justifiant des salaires également bas et de les former en interne était motivé par des moyens financiers limités. La formation se faisait sur le tas par les Assistant techniques et/ou les collègues tanzaniens plus expérimentés sans appréciation formelle ne permettant pas de connaître leurs compétences réelles et donc la qualité de leur performance dans les Saccos. Cette formation restreinte à l'apprentissage des

---

<sup>19</sup> Iram 2013, pages 11,51

tâches résumées dans les fiches de postes n'a pas permis aux salariés de développer des compétences plus spécifiques en termes de gestion de crédit, de méthodologies d'audit interne ou de formation pour permettre une meilleure maîtrise de leur fonction et un positionnement plus professionnel envers les Saccos. En parallèle le besoin de maîtrise des compétences transversales comme les logiciels bureautiques, la rédaction des rapports internes, l'analyse des diagnostics des besoins des Saccos avec un plan d'action structuré, la rédaction des documents de formation n'a pas reçu l'attention nécessaire pour développer une équipe performante.

Le faible niveau général des compétences des salariés et l'absence d'un programme de formation a eu comme conséquence une productivité générale assez faible des salariés et une surcharge opérationnelle du Manager faute de pouvoir déléguer des tâches à l'équipe et le besoin de suivi très intense. L'absence d'une fiche de fonction pour la position du Manager permettant à l'organisation de bien comprendre son rôle y a probablement contribué.

Ainsi, le Manager n'a pas pu s'occuper des aspects plus stratégiques, comme le développement d'une stratégie de communication vers le réseau et vers l'extérieur, développer des relations plus fortes avec les autorités au niveau des Ministères et avec d'autres organisations de micro finance ou partenaires techniques, ou encore en interne la mise en place des procédures, révision des produits /développement de nouveaux produits pour les Saccos ralentissant la professionnalisation d'Usawa; un cercle vicieux.

#### *III.1.3.2 Positionnement de l'Assistance Technique*

Le rôle de Fert en tant que Manager pose la question du positionnement de l'Assistance technique dans l'accompagnement et la valorisation de ses compétences en règle générale complémentaires par rapport aux compétences locales. On peut supposer que le transfert de ce poste vers un Manager local après deux ans comme initialement prévu voire plus tôt, aurait d'une part enclenché une accélération vers l'autonomie technique d'Usawa et d'autre part permis à l'Assistance technique d'endosser ce rôle pleinement pour rendre Usawa plus performante et apporter un appui au Manager et au Conseil d'administration dans les questions stratégiques.

La mise en place d'une stratégie d'autonomisation d'Usawa sur les aspects de gestion (incluant les aspects de formation des techniciens) dans le cadre d'une stratégie de sortie globale de Fert, aurait probablement permis de traiter la question du transfert de ce poste avec plus d'attention, soit par la formation et délégation successive des responsabilités vers un salarié avec un profil et du potentiel suffisant soit par la préparation d'un recrutement externe.

En lien avec le positionnement de l'Assistance technique se pose aussi la question de la coopération avec les techniciens locaux pour une démarche de transfert de savoir et savoir-faire pour qu'ils puissent en bénéficier réellement, par exemple en termes de méthodologies d'évaluation, d'analyse etc.

#### *III.1.3.3 La formation des élus d'Usawa*

Suite à la volonté de co-construire Usawa avec les Saccos, ses représentants ont occupé des postes dans les instances de gouvernance les mettant devant des décisions stratégiques pour orienter le développement d'Usawa pour lesquels ils n'ont pas les compétences requises ce qui a joué sur le rôle réellement occupé par les deux partenaires. Un programme de formation aurait permis une prise de conscience par les Saccos des connaissances nécessaires pour occuper des fonctions d'élus et aurait au moins augmenté les chances d'un apprentissage des compétences pour permettre une gestion et une gouvernance plus performante en adéquation avec le statut d'une structure formelle d'Usawa et in fine un meilleur équilibre du partenariat entre Fert et Usawa.

#### *III.1.3.4 La gestion RH au niveau des Saccos*

Au niveau des Saccos, le choix de personnes qualifiées est plus limité. D'une part les Saccos préfèrent recruter une personne de la communauté où l'éducation formelle est très limitée, d'autre part il est très difficile d'attirer des personnes qualifiées pour travailler dans une Saccos rurale et vivre au village.

Beaucoup de formations ont été réalisées sous le projet « appui à Mviwata » et sous Usawa améliorant les capacités techniques des Saccos sans atteindre, mêmes dans les Saccos anciennes, un degré d'autonomie suffisant. Ceci est probablement aussi lié au positionnement d'Usawa comme garant de la performance des Saccos (selon le contrat d'adhésion) et une prise en compte insuffisante de la part d'Usawa dont les techniciens avaient l'habitude de faire le travail à la place des élus et des salariés, que la formation est le transfert de savoir et savoir-faire et de ce fait évolutive.

La formation est un service d'Usawa pour lequel les Saccos paient avec la contribution financière générale et non spécifique pour la formation. Ceci crée une forte attente des Saccos et met Usawa dans une situation de redevabilité de donner des formations ce qui a peut-être contribué à rendre le cadre générale de la formation peu responsabilisant avec la conséquence que pratiquement tout problème dans les Saccos est expliqué par les Saccos mais aussi par les techniciens d'Usawa avec la nécessité de former davantage. Ces demandes répétitives posent aussi la question sur la qualité de la formation en termes de contenu, profil du formateur, méthodologies pédagogiques, suivi et évaluation.

La mise en œuvre d'un plan de formation structuré pour les élus, les salariés et les membres, précédée d'une évaluation des besoins, aurait eu l'avantage de pouvoir intégrer tous ces éléments, encadrer la formation et augmenter les chances de réussite pour une autonomisation des Saccos en phase avec leur statut juridique autonome et nécessaire pour l'atteinte de la viabilité financière d'Usawa.

En tant que réseau avec l'objectif de croissance et l'atteinte de viabilité financière, Usawa doit réaliser des économies d'échelles, c'est-à-dire le développement et l'intégration de nouvelles Saccos contribuant aux frais de fonctionnement d'Usawa sans une augmentation parallèle des ressources, notamment des techniciens d'Usawa. L'atteinte de la viabilité financière d'Usawa est donc aussi liée à la démarche vers une viabilité technique des Saccos qui dépend de la qualité des formations réalisées. Autrement dit, si Usawa doit comme aujourd'hui toujours donner les mêmes formations et de manière générale le même type d'appui dans les mêmes Saccos une croissance par l'intégration des nouvelles Saccos demande plus de ressources humaines et crée plus de dépenses.

#### *III.1.4 Mobilisation des ressources*

Avec la création d'Usawa Fert était face à deux défis majeurs, la structuration de la société et le développement du réseau de Saccos ce qui demandait des connaissances spécifiques dans des domaines très variés et un investissement en temps très importants.

Le retour sur l'historique de l'action a montré que Fert a eu très rarement recours à l'expertise technique externe, expliqué par une prise de conscience tardive des besoins Usawa en tant que société. Usawa fonctionnait davantage comme un projet qu'une structure formelle : pas de politique de ressources humaines, évoquée plus haut, pratiquement pas de cadre de procédures administratives et opérationnelles, pas de système de contrôle interne. Cette situation a eu pour conséquences un travail souvent peu productif et des décisions managériales incohérentes, notamment après la reprise de fonctions par une nouvelle personne, avec un risque élevé de fraude. Tous ces sujets sont des dossiers complexes nécessitant des connaissances spécifiques et beaucoup de temps de réalisation avec la définition des besoins, la rédaction des manuels, le processus de validation et de mise en œuvre.

Au niveau du réseau, avec une expertise plus spécialisée, le portefeuille de crédit introduit dans les Saccos aurait pu bénéficier d'une analyse plus approfondie des besoins des membres des Saccos et d'une définition des produits plus adaptée. Par exemple : des produits d'épargne dédiés à l'atteinte d'un objectif spécifique (paiement des frais scolaires, des frais de mariage etc.) et des produits de crédit plus

en adéquation avec des flux de revenu des membres, une analyse de crédit plus détaillée et un suivi plus rapproché pour mieux sécuriser les opérations. Anne Panel, Directrice de Fert, rappelle dans ce contexte que « le dispositif Usawa » n'a jamais permis de descendre réellement au niveau des exploitations agricoles et ne disposait d'aucune compétence agricole/conseil agricole pour faire ce travail d'analyse et de formation des agents de crédit.

L'association d'une expertise externe, aurait permis de réaliser ces chantiers laissés en suspens faute de temps ou des connaissances nécessaires et de contribuer à une professionnalisation d'Usawa et une approche en termes de crédit plus prudente.

### *III.1.5 Formalisation des dispositifs d'accompagnement*

Les dispositifs d'accompagnement n'étaient pas correctement formalisés. Les objectifs étaient principalement qualitatifs et liés à l'action/réseau Usawa (objectifs du projet « appui à Mviwata » et puis du projet de développement et croissance du réseau lié au financement FSDT). Ils étaient donc surtout soumis à l'objectif de l'atteinte des résultats quantitatifs attendus des programmes de financement. En retraçant l'historique, il semble que l'action n'a pas bénéficié des temps d'arrêt pour discuter des résultats et des difficultés rencontrées. Ce travail de questionnement en interne, entre siège et terrain, sans la pression des bailleurs, pour discuter des résultats obtenus, la démarche et les méthodologies adoptées, n'a pas été fait ou de façon trop rapide sans réelle prise de recul. Il n'a donc pas été possible de tirer des enseignements des actions réalisées et de réfléchir à des ajustements, réorientations éventuelles.

L'action a été évaluée à différentes stades de son évolution, en interne et en externe mais les recommandations ne semblent pas avoir été prises en compte de manière conséquente comme par exemple l'importance de la mobilisation de l'épargne et de l'investissement dans la formation, souligné dans chaque rapport d'évaluation. La transition du projet « appui à Mviwata » à la création Usawa s'est passée sans vrai réajustement des produits et systèmes opérationnels pour bénéficier de la phase de départ pendant la première année. La fin du programme de FSDT et des objectifs non atteints par Usawa aurait pu appeler à une réflexion plus profonde sur la pertinence et convergence de l'approche appliquée avec les besoins des bénéficiaires de l'action.

Cependant, l'audit externe 2013 témoigne de la capacité de Fert d'une remise en question du partenariat et du modèle Usawa et de mobiliser des ressources en conséquence même si vu d'aujourd'hui il semble que Usawa n'était plus réformable en l'état ; cet audit est intervenu bien trop tardivement.

## **III.2 Le partenariat entre Fert et les Saccos / Usawa**

La relation entre Fert et les Saccos a été établie dans le cadre du projet Mviwata. Les Saccos ou groupements étaient choisis pour participer dans un projet dont l'objectif et les activités ont été définis à l'avance. L'étude n'a pas pu clarifier dans quelle mesure Fert a participé à la définition du projet. L'implication forte de Mviwata devait assurer la représentation des intérêts des paysans, supposés par Mviwata étant en même temps les membres des Saccos, une hypothèse qui s'est avérée fautive avec l'autonomie prise par Fert dans la sélection des Saccos/groupements. Ces groupements choisis par Fert et qui ont accepté de participer au projet, ont pu constater des résultats concrets dont bénéficiaient leur Saccos et en extension ses membres.

La performance de la Saccos était le reflet de la performance de Fert dans l'implémentation des activités et de l'atteinte des objectifs du projet et plus globalement de l'utilité du projet. Les services apportés étaient entièrement gratuits pour la Saccos ce qui rendait son choix de faire partie du projet très facile, prenant en compte également que les zones rurales à cette époque n'étaient pas la cible préférée des organisations de développement.

*“Fert was introduced by Mviwata and helped us to mobilize members for our Saccos by driving around with the car, something what Mviwata did not manage to do. With the help of Fert we could register our*

*Saccos. Under the project everything was financed by external funds and we benefitted from exchange visits to their Saccos. Under Usawa, Saccos have to contribute financially and there is only internal training” Le président de la Saccos Nguvumali <sup>20</sup>*

Sans que l'étude n'ait pu établir précisément la relation entre Fert et les Saccos, le rôle des Saccos se résumait probablement à être bénéficiaire d'un projet qui apporte des services gratuits avec des résultats visibles pour les Saccos, élus et membres.

Avec la création d'Usawa et la formalisation des rôles des deux partenaires, les Saccos avaient formellement le pouvoir de décision selon la volonté partagée de co-construire Usawa et un retrait futur de Fert mais un pouvoir pas clairement défini. En réalité les responsabilités n'étaient pas partagées de façon équitable laissant à Fert le rôle de moteur pour développer Usawa. Fert avec son choix d'occuper le rôle de Manager, actionnaire et partenaire technique et financier a pu exercer en pratique, beaucoup plus d'influence et de contrôle sur le développement d'Usawa que dans un schéma plus classique avec un rôle d'actionnaire minoritaire et partenaire technique et financier. Ce n'est qu'avec la crise du partenariat en 2011-2012 que les Saccos ont pris une position de décideur plus affichée. En conséquent, les rôles que les deux partenaires pouvaient jouer au regard de leurs réelles différences de capacités et compétences ne sont pas reflétés dans les statuts en termes de gouvernance.

Pour le fonds de crédit cela a eu comme conséquence que la valeur nominale du fonds d'environ EUR 350,000 vaut aujourd'hui environ EUR 150,000, surtout du fait des provisions sur créances douteuses et des annulations de certaines créances du portefeuille de crédit.

En même temps, les élus d'Usawa n'ont pas bénéficié des formations nécessaires, pour rentrer dans un rôle plus responsabilisant et être forces de propositions pertinentes.

Ainsi il était très facile pour les représentants des Saccos au CA après la décision du retrait de Fert, d'identifier Fert comme responsable pour la situation d'Usawa, soulignant qu'ils ont suivi les conseils de Fert qui était leur partenaire technique.

### *III.2.1 Mobilisations de fonds externes*

Ce partage de rôle, avec Fert sur le « siège du conducteur » et les Saccos sur le « siège du passager » s'est installé d'autant plus facilement que Fert, dans son double rôle, à la fois partenaire technique et à la direction d'Usawa via son Assistant technique, était dans les faits responsable pour la mobilisation des fonds externes pour le fonds de crédit, pour financer le soutien matériel à Usawa, pour financer des formations externes etc. Ce n'est qu'en 2014, dans le cadre des nouveaux accords de partenariat, qu'un mécanisme plus responsabilisant a été instauré avec une demande formelle et écrite du CA d'Usawa à Fert détaillant le budget prévisionnel et les besoins d'appui financiers.

Cette responsabilité financière non partagée, mais peut-être pas non plus réellement exigée par Fert, s'illustre également à propos du financement d'Usawa. En effet, la contribution financière des Saccos au financement mettait fin à la gratuite des services mis en place sous le projet « appui à Mviwata » et plaçait les Saccos dans une position plus responsable pour le financement des services.

La décision de Fert après l'audit 2013 de réorienter son appui financier et d'exiger plus de contribution des Saccos n'a pas été acceptée par eux comme en a témoigné la décision sur la baisse de la contribution fin 2014. Pour Steven Lenfant, « *la décision a été brutale mais logique pour Fert au regard de notre lecture de l'audit. Mais cette décision représentait indéniablement une rupture avec la perception qu'avait les Saccos d'Usawa, qui résultait de l'historique du projet « appui à Mviwata et du discours tenu sur la baisse des contributions avec la croissance du réseau ».*

---

<sup>20</sup> Echange lors de l'évaluation interne Fert 2015

Le cheminement de la gratuité des services à la contribution financière, qui est en soi un succès comme souligne Kerman Wildberger, n'a pas pu être institutionnalisé de manière forte et viable. Même si cela n'a pas été possible dans le cadre du projet « appui à Mviwata », où Fert n'était qu'un des partenaires du projet, une démarche de contribution financière dès le départ, et même très modeste, mais pour le principe, aurait probablement aidé à éviter des relations trop charitables « donateur – bénéficiaire » et à habituer les bénéficiaires à la question du financement des activités.

### *III.2.2 Transfert tardif du Management*

Le fait que Fert ait gardé le poste clé de Manager au-delà des deux ans initialement prévu dans l'accord de partenariat, qui plus est avec le même assistant technique, est très probablement un autre facteur qui a facilité l'installation des deux partenaires dans leur rôle respectif.

Le transfert a finalement été envisagé à l'occasion du départ de Marc Bergeron et a lié ces deux changements importants. Lié le transfert de direction au départ de Marc Bergeron, faisait de ce transfert une nécessité pratique et une double rupture au lieu d'une démarche volontaire, planifiée, soutenue par les deux partenaires comme étant une étape importante vers plus l'autonomie technique. Ainsi les Saccos ont probablement vécu cette décision comme une rupture, un facteur perturbateur et non un changement naturel dans la vie d'une organisation.

Ceci d'autant plus que beaucoup de Saccos de Kilimandjaro connaissait Marc Bergeron depuis le projet « appui à Mviwata » et que, comme le suggère Kerman Wildberger, Fert a été personnalisée par Marc Bergeron, ce qui a probablement créé une perception pour les Saccos, d'une personne garante pour un futur assuré. Aussi l'annonce de son départ a certainement déclenché un sentiment d'incertitude chez les Saccos.

Ainsi l'annonce de son départ et la démarche choisie de proposer un candidat qui a été refusé par le CA au lieu d'entamer une réflexion commune, a tout d'un coup mis le partenariat à l'épreuve.

### **III.3 Les dispositifs « projet » liés à des bailleurs et leur influence sur l'action**

Le projet « appui à Mviwata » a été la porte d'entrée pour Fert en Tanzanie. Avec la définition du projet de développer les services financiers à travers des Saccos, le cadre de l'action de Fert était fixé. La participation dans ce programme a néanmoins permis à Fert d'acquérir une expérience avec les Saccos et, fort de cette expérience, de se poser la question de poursuivre ou non l'action avec les Saccos.

Notant l'absence d'un plan d'accompagnement propre à Fert, il semble que cette question ne se soit jamais vraiment posée. L'établissement d'un dossier interne avec des différents scénarii possibles et non influencé par les opportunités de financements des bailleurs, aurait pu résumer (i) les expériences du terrain et du siège, (ii) les recommandations des rapports externes avec des options concrètes, (iii) les avantages et inconvénients, risques et conditions préalables pour avoir une base de décision sur la poursuite ou l'arrêt de l'action.

L'absence de cette étape, ou de la formalisation de cette étape, et par la suite de la formulation d'un plan d'accompagnement a conduit Fert à présenter un plan de développement à FSDT, essentiellement axé sur la croissance du réseau. Ce plan de développement avec ces objectifs contraignants a fini par prendre le dessus et à fortement peser sur l'action au point de la déterminer par la suite.

L'accord de financement signé entre FSDT et Fert lié à l'atteinte des objectifs ambitieux, a renforcé encore le développement dynamique des Saccos déjà engagé par Fert sous le projet Mviwata. La priorisation de la croissance des Saccos individuelles et du réseau et une allocation des fonds en conséquence pour l'équipement et le développement de nouvelles Saccos, pour les intégrer dans le réseau, et puis faire contribuer ces dernières aux frais de fonctionnement pour in fine atteindre la viabilité financière d'Usawa n'a pas permis de travailler suffisamment sur la qualité de l'action, ni dans la durée, ni avec une meilleure allocation des fonds disponibles au profit de la formation.

Avec la pression d'atteindre les objectifs, Fert n'a pas pris le temps de se poser pour réfléchir à un ajustement au vu des difficultés rencontrées que Fert a peut être ignorées ou sous-estimées :

- 1) à l'intérieur du réseau : mauvaise gestion de crédit et l'impossibilité de réduire le taux des arriérés, maîtrise insuffisante de la comptabilité, du contrôle des opérations...
- 2) à l'extérieur : la relation conflictuelle avec les Cooperative Officer qui bloquaient le développement d'Usawa, l'isolement de Fert et sa faible connexion à d'autres acteurs de la microfinance en Tanzanie.

### **III.4 Les relations externes locales**

Au cours de son action, Fert et par extension Usawa ont très peu développé des relations externes avec par exemple d'autres organisations de micro finance ou de développement en général pour échanger sur les expériences, confronter un regard extérieur hors des rapports d'évaluation des partenaires financiers. Usawa n'a par exemple adhéré au réseau Tamfi, l'association des associations de micro finance en Tanzanie, qu'en 2013. Cette association qui fait du lobbying au niveau des autorités gouvernementales pour améliorer le cadre réglementaire pour la micro finance, propose des formations et conférences avec des échanges et rencontres qui permettent de mieux cerner et comprendre l'environnement micro finance en Tanzanie et aurait pu être utile pour créer des contacts avec les autorités.

#### **Les autorités administratives**

La relation avec les Cooperative Officer en charge de la supervision et de l'inspection des Saccos est incontournable. La création et le développement d'Usawa s'est fait dans une relation tendue avec des Coop Officer. Leur attitude négative voire hostile envers Usawa met également les Saccos dans une relation difficile qui devait avec habileté, et aux regards de leurs intérêts gérer en même temps leur appartenance à Usawa et le contrôle de leur Saccos par les Coop Officer. Les tentatives d'apaiser la relation avec des invitations à l'Assemblée Générale d'Usawa et de fournir des moyens de transport ne changeaient pas réellement la qualité de la relation, le différent était structurelle ce qui est compréhensible si la raison profonde de leur attitude est la crainte d'une compétition de la part d'Usawa.

La stratégie de mettre l'espoir sur un changement de la loi pour pouvoir créer une union des coopératives a mis Usawa et Fert dans une attitude de dépendance et d'attentisme, empêchant de chercher une solution de façon plus proactive. Cette question pourtant centrale, (cf. page 20 sur l'impact du cadre juridique), pour la relation entre Usawa et les Saccos n'a jamais été traitée prioritaire.

Etablir des relations plus fortes à des niveaux supérieurs avec le Ministère des Coopératives et le Ministère des Finances en parallèle avec un réseautage avec d'autres personnes au sein de Tamfi aurait certainement permis d'augmenter la visibilité d'Usawa et convaincre de son utilité pour les Saccos et éventuellement calmer les relations tendues et plus protéger Usawa sur le terrain.

## IV. Les enseignements et questionnements de l'action

### IV.1 Le besoin de structuration et de documentation de l'action

L'action a mis en évidence l'absence de définition et structuration d'un certain nombre de points dès le début de l'action et d'une documentation des décisions et résultats des réalisations.

#### IV.1.1 *Le diagnostic initial pour une décision documentée sur des bases objectives*

Avec le choix initial de développer la microfinance rurale au travers des Saccos, l'action s'est caractérisée par une intervention dans un cadre défini déterminant l'action et laissant Fert et Usawa enfermés dans un système relativement rigide et contraignant sans réelle possibilité de pouvoir évoluer ou innover. Cela pose la question du **diagnostic initial** avec l'approfondissement du contexte et des besoins des bénéficiaires qui peut éviter par la suite des réajustements/réorientations coûteuses voire impossibles.

Il s'agit de s'informer et de comprendre

- le contexte,
- les structures existantes pouvant influencer l'action, le cadre réglementaire,
- l'historique éventuel des interventions avec leurs échecs et réussites
- les besoins, contraintes, potentialités, capacités, attentes et motivations des futures partenaires/ bénéficiaires de l'action pour identifier des intérêts convergents ou divergents voire opposés et donc non conciliables.

Enfin, il semble intéressant de prendre le temps d'échanger avec des structures déjà sur place pour connaître leur expérience et de confronter ses propres idées et diagnostic.

A la fin d'un tel diagnostic, il serait utile d'établir une sorte de dossier « go / no go » pour prendre une décision sur des bases objectives en expliquant la décision de commencer ou non une action. Si la décision est prise de débiter l'action, ce dossier doit nous permettre d'avoir conscience des faiblesses de l'action, et des points à ne pas négliger dans le processus.

#### IV.1.2 *La définition d'un partenariat responsabilisant*

Usawa a souffert du déséquilibre des responsabilités entre Fert et les Saccos/Usawa, ce qui a laissé les Saccos dans une position suiveuses et Fert dans une position dominante sans pour autant avoir pris des mesures pour arriver à un meilleur équilibre

Basé sur le diagnostic initial, l'établissement d'un **plan d'accompagnement** avec la définition du partenariat, du rôle de chacun des partenaires, objectifs, motivations, attentes, engagements, des activités à réaliser, des indicateurs de suivi etc. doit permettre de se « poser » régulièrement et de mesurer si l'action est en phase avec les objectifs du partenariat et de l'action globale pour éventuellement réajuster son approche. En tenant compte de la définition du partenariat et de son cadre, le travail sur une vision commune des partenaires comme expression de l'objectif long terme auquel aspire le partenariat peut renforcer la relation partenariale.

Construire ce plan avec le partenaire, pose la base d'un partenariat responsabilisant et doit pouvoir aider à gérer les attentes pour s'assurer que le partenariat est et reste équilibré en termes de responsabilité et d'engagement, y compris sur le plan financier.

Outre l'avantage de structurer de manière globale l'action avec la définition des activités et des besoins en ressources liées, l'avantage d'un tel plan d'accompagnement serait de pouvoir **institutionnaliser des étapes de révisions**, en y incluant la discussion/échanges sur la base des rapports d'évaluation, les temps de questionnement, de réflexions, les décisions sur poursuivre, réorienter, arrêter tout ou partie du partenariat, etc.

Il est aussi important d'outiller ces étapes et de documenter ce processus qui aidera pour un éventuel travail de capitalisation. En même temps les révisions laisseront une liberté aux idées des partenaires et à l'action pour qu'elles ne s'imposent pas de façon rigide et irréversible et constituent un fil rouge aussi bien pour les Assistants techniques que pour le siège pour la conduite de l'action.

## **IV.2 La définition du rôle et des responsabilités entre siège et terrain pour porter l'action ensemble**

Ces étapes de révisions devraient se faire d'une part avec le partenaire et d'autre part au sein de Fert, entre siège et terrain et nécessiterait un suivi du siège au-delà de qui a été réalisé pour l'action micro finance où le siège était trop éloigné de l'action et dépourvu de compétences suffisantes dans le domaine de la micro finance. Si l'action sur le terrain doit s'inscrire dans la démarche globale de Fert, déclinée éventuellement selon les spécificités du pays d'intervention, se pose **la question du rôle que le siège veut jouer**. Avoir un plan d'accompagnement qui guidera l'action pourra aider à renforcer le suivi du siège, si cela était souhaité. Dans ce contexte les rôles et responsabilités entre siège et l'assistance technique sur le terrain mériteraient d'être discutées et clarifiées.

## **IV.3 La formation comme activité stratégique**

L'action micro finance a rappelé avec force l'importance de la formation et le besoin d'une démarche plus structurée, mis en place dès le début de l'action, afin de viser l'objectif d'une autonomisation sur les aspects de gestion et de gouvernance d'Usawa et des Saccos, qu'a occulté l'objectif d'autonomie financière. Dans cette optique **la formation** se présente comme un **aspect stratégique** de l'action à deux niveaux : la formation des techniciens en tant que vecteur pour l'appui aux Saccos et la formation propre aux Saccos, des élus, des membres et des salariés.

### *IV.3.1 Un plan de formation pour une formation planifiée et structurée*

L'action de Fert en Tanzanie rappelle l'importance de placer la formation dans un cadre responsabilisant avec la définition d'objectifs clairs et précis. Une telle démarche structurée qui ne traite pas la formation, comme une activité annexe, hasardeuse, ou qui intervient en réponse à une difficulté/problème, mais comme une activité en tant que telle structurée et qui dispose des moyens humains et financiers nécessaires à sa mise en œuvre. Cette activité « formation » doit s'inscrire dans les objectifs et le cadre général de l'action. Cette activité peut être facilitée par la mise en place d'un **plan de formation** précédé d'une évaluation des capacités des bénéficiaires par rapport aux besoins de l'action afin que les contenus et méthodologies pédagogiques soient adaptés en conséquence (jeux de rôle, travail de groupe etc.). De plus, des outils d'évaluation et de suivi doivent être définis et mis en place dès le début de l'action. Un plan de formation peut comprendre différentes formes, apprentissage sur le tas, en binôme, en salle, et mis en œuvre en interne ou en externe et doit impérativement être lié à des éléments de suivi, d'évaluation (tests de compétences/acquis), d'attribution de tâches, de restitution des formations externes pour les collègues, pour responsabiliser le bénéficiaire et pour évaluer l'impact de la formation.

Dans ce contexte, l'action a montré le besoin d'un **concept de valorisation de l'expertise externe** apportée par des formateurs et consultants pour une répliation en interne. C'est un projet en soi qui demande à être réfléchi et anticipé tant sur l'approche et méthodologies que sur la mise en œuvre et le suivi.

### *IV.3.2 Associer des compétences locales pour construire des équipes compétentes et professionnelle*

En plus d'un vrai « chantier » de formation, la composition dès le départ d'une équipe de techniciens avec 2 ou 3 personnes très qualifiées et une attitude professionnelle au travail, qui sont à la fois des piliers pour

le Manager et des exemples pour les autres techniciens, pourrait rendre le processus de professionnaliser et former l'équipe plus facile. Le faible investissement initial dans les compétences lors du recrutement et l'absence de plan de formation n'a pas permis de développer et d'accompagner Usawa et les Saccos efficacement.

#### *IV.3.3 Intégrer une approche de transfert de savoir/compétences de l'assistance technique vers les techniciens locaux*

La question de la formation appelle aussi la question du **positionnement de l'assistance technique** en termes de posture/mission mais aussi en termes de transfert progressif de savoir/compétences vers les techniciens/cadres locaux (notamment sur les compétences transversales qui touche plus le travail conceptuel, méthodologique et analytique). Ce transfert est plus difficile si l'Assistant technique a une position managériale et hiérarchique ce qui tend à biaiser la relation avec les membres de l'équipe.

#### **IV.4 Le rôle et le positionnement de Fert dans le développement d'une structure formelle**

Usawa a souffert d'un partenariat déséquilibré qui pose la question du **choix de positionnement de Fert dans les structures formelles** comme Usawa. Il est probablement irréaliste de vouloir attendre que le partenaire local ait acquis toutes les compétences nécessaires pour prendre en charge seul la gestion d'une telle structure. Prendre un siège dans le Conseil d'Administration montre la volonté d'être un investisseur responsable pour apporter des conseils à la nouvelle structure. C'est dans la position en tant que Manager que Fert a surtout orienté le développement d'Usawa et c'est le transfert tardif de cette fonction qui a bloqué un processus d'autonomisation, masqué les lacunes du réseau, perturbé les relations partenariales et qui a conduit à une crise de partenariat avec la passation tardive.

Si Fert était amené à nouveau à prendre en charge un rôle clé dans la gestion d'une structure, il est important de considérer cette option avec prudence, en considérant toutes les autres options possibles évitant de céder à la facilité d'une gestion par Fert, et le cas échéant de définir une stratégie de transfert des responsabilités prises par Fert dès le début.

De manière plus générale, l'action a montré le besoin de bien séparer le rôle opérationnel, le rôle de gouvernance et le positionnement de de l'assistance technique que Fert pourra assurer.

## V. Annexes

<i>Annexe A : Termes de référence.....</i>	<b>39</b>
<i>Annexe B : Chronologie de l'action (assistance technique, financement).....</i>	<b>47</b>
<i>Annexe C : Liste des entretiens.....</i>	<b>49</b>
<i>Annexe D : Schéma de la trajectoire d'Usawa (2006-2015) .....</i>	<b>50</b>
<i>Annexe E : Documents consultés.....</i>	<b>51</b>

## Annexe A : Termes de référence

	<p><b>Développement des services financiers dans les Régions Arusha et Kilimandjaro (Tanzanie) : analyse rétrospective de l'action de Fert</b></p> <p><b>Décembre 2015</b></p>	<p>Le 29/12/15</p>
---	--	--------------------

### 1. Contexte justification

#### 1.1 Contexte

##### 1.1.1 Rappel de l'historique de l'intervention de Fert dans le développement de services financiers en Tanzanie

Phase 0 : étude de faisabilité et le lien avec les initiatives conduites par Fert à Madagascar (réseau CECAM).

##### Phase 1 (2001-2006) : Projet d'appui à Mviwata dans les régions de Morogoro, Dodoma et Kilimandjaro

Un premier projet d'appui à l'organisation professionnelle Mviwata, portant sur la formation des leaders paysans et le développement d'organisations à vocation économique, a été mis en œuvre de juin 2001 à septembre 2006 sur cofinancements de l'Union Européenne, de Fert, de LVIA (ONG italienne), et des Ministères des Affaires Etrangères français et italiens. Cette action conduite dans le cadre d'un partenariat Fert-Mviwata dans les régions Morogoro, Dodoma et Kilimandjaro a contribué au renforcement des Saccos<sup>21</sup> rurales offrant des services adaptés à l'activité agricole. Fert était en charge de la mise en œuvre de l'action sur la zone Kilimandjaro et apportait un appui technique auprès des deux autres opérateurs (UMADEP et LIVA) sur les deux autres Régions.

Fin 2006, à la fin de l'action et en rupture avec Mviwata, Fert a décidé de se retirer sur la Région Kilimandjaro et poursuivre son action de soutien aux services financiers (Accompagnement des Saccos) passant donc d'un rôle d'opérateur pour le compte de Mviwata à un rôle de pilotage et mise en œuvre d'une action en propre.

La plus grande implication de Fert dans cette région lui a également permis, en s'appuyant sur l'expérience du réseau Cecam à Madagascar, d'accompagner l'émergence d'Usawa, institution financière fédérant les Saccos de la région Kilimandjaro pour poursuivre et prendre en charge les services de deuxième niveau jusqu'alors assurés par Fert.

##### Phase 2 (2006) : création d'Usawa, institution financière régionale

L'évaluation finale du projet d'« Appui à Mviwata » (2001-2006) a montré que les Saccos présentaient, à des degrés divers, des faiblesses dans la gestion de leurs activités, la discipline financière et la gouvernance. Des Saccos isolées avaient ainsi peu de chance de continuer à bien fonctionner. Elles avaient besoin d'un soutien sur le long terme, sous forme de suivi régulier, d'inspection, de formation, de conseil, et d'un accès durable à un capital financier interne ou externe.

---

<sup>21</sup> Saccos : Saving and credit cooperative society

Usawa Kilimandjaro Ltd est une société privée constituée auprès du Registre tanzanien du Commerce le 2 Octobre 2006, par Fert et 10 Saccos représentant 3 500 sociétaires. Son capital social était au départ détenu à parts égales par deux collègues d'actionnaires : celui des Saccos d'une part, celui des partenaires techniques (Fert a toujours été le seul membre du groupe B et ce jusqu'à la cession de ses parts) d'autre part. Toutes les Saccos détenant des parts sociales sont membres de l'assemblée générale qui élit un Conseil d'Administration composé de 6 représentants des Saccos et 3 représentants de Fert.

Le rôle d'Usawa est de renforcer les activités des Saccos membres et de les accompagner dans leur fonctionnement et leur développement.

Usawa leur fournit :

- un appui technique en matière de gestion financière et de gestion de portefeuille de crédit ;
- l'accès à un fond de crédit qui permet de compléter leurs ressources internes et d'octroyer un volume plus important de crédits à leurs membres ;
- un appui à la diversification des produits financiers proposés.

Les services d'Usawa devaient permettre aux Saccos d'être plus efficaces, performantes et attractives.

*Phase 3a (2007-2012): Développement du réseau Usawa et des Saccos de la région Arusha jusqu'à leur adhésion à Usawa, qui devient une organisation interrégionale*

Cette phase a été principalement financée sur la période 2007-2011 par FSDT. Il faut souligner qu'avant l'obtention de ce financement, des discussions ont été pilotées en 2006 par Sébastien Valleur et Marc Bergeron localement en Tanzanie. Les échanges et les négociations avec FSDT ont fortement contribué aux options stratégiques prises pour le développement d'Usawa.

Cette phase 3b a été menée en parallèle de la phase 3a (extension de l'intervention au district d'Arumeru dans la région d'Arusha) et ce jusqu'à 2012 où les activités d'accompagnement des Saccos du district d'Arumeru ont été transférées à Usawa.

Les financements mobilisés durant cette période ont permis de financer, de façon décroissante, le déficit de fonctionnement d'Usawa, d'alimenter un fonds de crédit servant à financer les activités des Saccos, d'équiper Usawa et les Saccos, de réhabiliter ou de construire des infrastructures (caisses locales, magasins de stockage), de couvrir les coûts de l'assistance technique expatriée et des missions de suivi et accompagnement du siège.

Usawa a également développé de nouveaux services pour les Saccos membres au travers de partenariats :

- Le crédit warrantage avec notamment la gestion de contrats de commercialisation des céréales avec le PAM<sup>22</sup> via le programme P4P (Purchase for Progress) ;
- Le « phone banking » via un contrat avec l'opérateur de téléphonie mobile Tigo pesa ;
- La construction de bureaux pour certaines Saccos via un cofinancement de FSDT ;
- L'électrification et l'informatisation des Saccos dont la phase pilote a été menée fin 2011.

Fert a donc accompagné en parallèle le développement d'Usawa dans la région Kilimandjaro et l'accompagnement des Saccos dans la région Arusha (cf. phase 3b). Les Saccos accompagnées par Fert dans la région Arusha ont progressivement rejoint le réseau Usawa.

La passation du poste de directeur d'Usawa, occupé depuis sa création par un assistant technique Fert (Marc Bergeron) a été engagée en 2010-2011. Cette passation avait initialement prévu la montée d'un cadre d'Usawa identifié par Fert. Face au refus du Conseil d'administration du candidat proposé, un travail d'accompagnement de deux cadres, validé par le CA a été effectué pour les postes de Directeur et

---

<sup>22</sup> Programme Alimentaire Mondial

Directeur adjoint. Ces deux personnes ont pris leurs responsabilités à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012 avec l'accompagnement de Fert.

### Phase 3b (2008-2010) : Extension de l'intervention de Fert à la région d'Arusha

Fert a démarré ses activités dans le district d'Arumeru, dans la région d'Arusha, limitrophe de la région Kilimandjaro, en 2008, afin d'élargir l'impact de son action et de répondre à une forte demande.

Une étude réalisée auprès de plusieurs groupes d'agriculteurs du district, a montré la faiblesse des rendements des principales cultures (environ la moitié des rendements moyens attendus) due au manque de connaissances techniques et de capital (faible utilisation d'engrais, d'insecticides, etc...). L'accès aux services financiers dans la zone était également limité.

La décision d'élargir l'intervention de Fert a été prise suite à la demande d'appui de certaines coopératives d'épargne et de crédit du district et après concertation avec les autorités locales. Ces dernières ont confirmé le faible dynamisme des Saccos existantes et l'absence d'appui extérieur.

Un financement obtenu auprès de l'ambassade de France en Tanzanie a permis, en complément d'un financement de Fert, de démarrer cette action. Le développement des Saccos dans la région d'Arusha s'inspire très largement du modèle développé au sein d'Usawa en termes de procédures comptables, procédures de crédit, suivi et appui technique.... Les Saccos d'Arusha ont d'ailleurs été sensibilisées à l'importance d'adhérer à un réseau et des rencontres ont été organisées avec les responsables d'Usawa et auprès des Saccos membres d'Usawa.

### 2012-2015 : Dégradation de l'activité d'Usawa, crise du partenariat et retrait de Fert

Au 1<sup>er</sup> Janvier 2012 s'opère le transfert à Usawa des moyens d'accompagnement de Usa river (personnel, fonds de crédit et équipements) gérés auparavant directement par Fert. Usawa devient une entité inter-régionale regroupant des Saccos de deux régions, et disposant de deux bureaux : un bureau central à Moshi (région Kilimandjaro) et une antenne à Usa river (région d'Arusha).

Cette période est aussi marquée par l'avortement du processus de transfert de la Direction d'Usawa qui contribue à dégrader la confiance entre les deux partenaires. En parallèle, on observe une dégradation du réseau avec la multiplication des litiges et retards dans le paiement des contributions et le recouvrement des crédits octroyés aux Saccos membres.

En 2013, Fert et Usawa décident conjointement la réalisation d'un audit organisationnel externe confié à l'Iram et dont les conclusions ont servi de cadre d'action pour Fert et Usawa en 2013/2014. Mais en l'absence de décisions claires de la part d'Usawa et face à la dégradation très rapide du portefeuille d'activités et de la situation financière (faible contribution des Saccos au réseau), Fert a pris la décision fin 2014 de mettre fin au partenariat avec Usawa au cours de l'année 2015 ainsi que céder ses parts de la société Usawa Kilimandjaro Ltd.

#### *1.1.2 Pourquoi cette initiative de capitalisation/retour sur expérience*

La volonté de capitaliser l'action de Fert en faveur du développement des services financiers en Tanzanie, a été évoqué pour la première fois en 2011/2012. A cette période, Fert venait de terminer une phase importante d'accompagnement au développement du réseau Usawa (2007-2011) via un financement de FSDT et préparait le départ de Marc Bergeron, assistant technique Fert présent depuis le début de l'action. Enfin, insufflé depuis le siège, Fert souhaitait amener dans ses actions une culture plus marquée de la capitalisation, et ce sous différentes formes (cf. premiers travaux de capitalisation conduits à Madagascar)

C'est dans ce contexte que les premières réflexions / échanges sur des initiatives de capitalisation de tout ou partie de l'action Usawa ont été évoqués entre les équipes Fert du siège et sur le terrain. Cependant, le manque de moyen humain, avec des assistants techniques très impliqués dans les processus opérationnels, et les premiers prémices d'une dégradation du réseau et des relations entre les partenaires

Fert et Usawa, n'ont pas permis de poursuivre ces réflexions et lancer sereinement des chantiers de capitalisation.

En 2015, suite à son retrait effectif d'Usawa, et avant le départ de son assistante technique Birgit Mader fin février 2016, Fert souhaite, dans ce contexte plus serein, entamer, en interne, avec le temps et les moyens disponibles, un travail d'analyse de l'expérience d'accompagnement du développement des services financiers dans les régions Kilimandjaro et Arusha sur la période 2001-2015.

## **2. Cadrage de l'étude de capitalisation**

### **2.1 Objectifs de l'étude**

#### **L'objectif général**

L'objectif général de ce travail est d'analyser et tirer les leçons des 15 ans (2001-2015) d'action en faveur du développement des services financiers en zone rurale avec notamment 10 ans d'accompagnement d'Usawa (2006-2015), de l'émergence, à l'accompagnement dans le développement du réseau jusqu'à la crise et au retrait de Fert.

#### **Objectifs spécifiques :**

- Identifier les raisons ayant conduit à la prise des décisions stratégiques en matière d'orientation de l'action de développement des services financiers et d'accompagnement d'Usawa. Ce qu'on peut appeler les « points d'inflexions » qui sont des décisions / facteurs / éléments ayant conduit à des orientations opérationnelles ou stratégiques fortes et déterminantes pour la suite de l'action (cf. § 1.3) ;
- Comprendre le rôle et la place de chacun des deux partenaires dans la mise en œuvre du partenariat et de ses évolutions ;
- Identifier les divergences / convergences entre les partenaires durant la conduite de l'action ;
- Tirer les enseignements ou les questions pouvant aboutir à des conseils, recommandations ou questionnements pour Fert pour renforcer son ingénierie d'action ;
- Identifier, le cas échéant, les axes/questions en suspens faute de temps ou d'information suffisante et nécessitant donc des approfondissements/compléments ;

### **2.2 Résultats attendus et livrables**

#### **Résultats attendus :**

- établir un historique de l'action microfinance en Tanzanie sous l'angle stratégique et partenarial et alimenté par les témoignages, le vécu, la perception des acteurs de l'action qui viennent compléter des éléments plus factuels des rapports narratifs disponibles ;
- Une analyse de la trajectoire de l'action microfinance en Tanzanie et du partenariat Fert / Usawa en mettant en lumière les points forts et points faibles et/ou erreurs ;
- Des recommandations et des principes d'actions établis sur la base des leçons apprises et de l'analyse faite de « l'expérience Usawa » ;

#### **Livrables :**

Un rapport « classique » sera rédigé. Il devra reprendre les informations recueillies (éléments des rapports/documents consultés, compte-rendu d'entretien....), l'analyse, les leçons tirés et les recommandations / conseils à l'attention de Fert.

Ce rapport devra comporter en annexe les comptes-rendus des différents entretiens conduits.

### **2.3 Problématiques**

Ce travail va être conduit sur un temps relativement court (décembre 2015 – février 2016). De plus, la période n'est pas nécessairement la plus propice pour conduire un travail d'analyse en mobilisant Usawa, au travers de ses élus et salariés encore en activité ou pas.

Avec le retrait récent de Fert, et la fin de l'assistance technique auprès d'Usawa, il apparaît délicat de mobiliser de façon large les principaux acteurs ayant joué un rôle actif et opérationnel durant la période concernée par l'étude (2001-2015).

Face à ces contraintes, Fert va néanmoins chercher à analyser les principales étapes marquantes du partenariat mais sans chercher à entrer dans des détails trop techniques de la conduite de l'action.

La période concernée par la capitalisation est la période 2001-2015 que l'on peut découper de façon simplifiée en 3 phases.

- *La période 2001-2006 : de l'accompagnement des Saccos à l'idée et la création d'Usawa ;*
- *La période 2006-2011 : le développement d'Usawa - avec Marc Bergeron (AT Fert) à la direction d'Usawa ;*
- *La période 2012-2015 : La période récente, de la dégradation au retrait de Fert ;*

Bien évidemment ces 3 périodes ne pourront pas être traitées avec la même précision, compte tenu de leur durée, des documents disponibles et des personnes ressources que l'on peut interroger pour chacune des périodes.

#### **Les changements significatifs / points d'inflexions**

L'étude s'attachera donc prioritairement à comprendre les choix et les décisions clef (ou bien l'absence de choix et de décisions) qui ont été prises dans l'accompagnement du réseau Usawa. Il s'agira donc d'identifier ces « **points d'inflexions** » ou « **changements significatifs** » qui sont autant d'étapes clef durant ces 15 ans d'accompagnement du développement des services financiers. Il s'agira de comprendre les raisons de ces choix, de recueillir les éléments d'informations et d'analyser les processus qui ont conduit aux orientations données à l'action.

Ce travail autour des « **points d'inflexions** » ou « **changements significatifs** » doit permettre de questionner ces choix, les raisons de ces choix, la perception de ces choix... et d'apporter un regard critique et constructif permettant de mettre en lumière les forces et faiblesses ainsi que les limites pour chaque changements/étapes.

Ce questionnement et l'identification des « **points d'inflexion** » dans le développement d'Usawa sera en particulier guidé par la situation actuelle et les faiblesses / problèmes constatés, en particulier par Birgit Mader en tant que ex-directrice d'Usawa et Assistant technique Fert sur le terrain auprès d'Usawa, les premiers échanges avec les acteurs concernés (Fert principalement) ainsi que les résultats et conclusions du travail d'audit menée par l'Iram qui met en lumière certaines étapes importantes ou des problèmes/erreurs constatés.

#### **Les thématiques de capitalisation**

Il est important d'avoir dans la conduite de ce travail, une grille pour guider le travail de recueil et d'analyse des informations collectées.

Ces thèmes devront être complétés / affinés et priorisés afin de pouvoir approfondir certains thèmes dans le temps disponible pour cette étude.

- Dispositif d'accompagnement de Fert

- Partenariat Fert / Saccos puis Fert/Usawa
- Projets : les dispositifs projet lié à des bailleurs (FSDT, UE, ...)
- Relation avec l'extérieur (autorité, autres acteurs)
- ....

Ces éléments d'analyse devront aussi permettre de répondre à un point central de l'étude : « l'analyse de la crise de partenariat Fert / Usawa ». Ce ne doit pas nécessairement constituer le point focal de toute l'analyse, mais cette analyse doit permettre de mieux comprendre les causes de la lente dégradation du partenariat et cette crise entre Fert et Usawa afin de tirer des enseignements et recommandation dans la conduite d'un partenariat. Ce travail viendra contribuer à un travail plus large sur l'analyse des crises (Au Burkina avec la Fugcom ou à Madagascar avec les crises de partenariat que Fert a connu avec différents partenaires).

### 3. Méthodologie et mise en œuvre de la capitalisation

#### 3.1 Méthodologie

Comme mentionné, ce travail de capitalisation va se dérouler sur une période relativement courte et dans un contexte peu propice à une implication forte d'Usawa que ce soit dans le pilotage de l'étude, dans la tenue d'atelier ou bien dans la conduite d'entretiens individuels ou collectifs.

La méthodologie proposée vise à prendre en compte ces paramètres pour mener à bien cette capitalisation.

Pour ce faire, seront menés :

- Une analyse des documents existants sur les actions conduites (rapport, note interne, évaluation, étude de faisabilité...), en vue notamment, de réaliser une analyse de la trajectoire de l'action puis de la trajectoire d'Usawa et de l'accompagnement conduit par Fert.
- Des entretiens avec les personnes ressources ayant participé à l'action, principalement le personnel Fert en poste ou non (assistants techniques expatrié et personnel siège) mais aussi, le cas échéant, les consultants /personnes extérieures qui sont intervenus auprès d'Usawa.
- Des entretiens, le cas échéant, avec des personnes d'Usawa, salariés, élus en poste ou non ;

#### 3.2 Personnes ressources

Une liste de personnes ressources qui ont été impliquées durant l'action va être établie. Sur la base de cette liste, on pourra identifier les personnes à enquêter pour cette étude. Cette liste sera au besoin complétée / mise à jour chemin faisant.

Le choix des personnes à enquêter se fera en fonction de la situation et des opportunités pour conduire de manière formelle ou informelle ces entretiens. Au besoin l'appui du siège pourra être sollicité pour conduire des entretiens si cela est pertinent.

#### 3.3 Mise en œuvre et pilotage de l'étude

Ce travail de capitalisation sera conduit par Birgit Mader avec le soutien / appui au siège de Steven Lenfant et Anne Panel pour notamment le travail de recherche documentaire (rapport, étude,...) et la constitution de la liste des personnes ressources et, le cas échéant, pour la mise en contact avec ces personnes.

Pour le suivi de l'étude, que ce soit, en fonction des besoins, pour partager des idées/réflexions, faire des points d'étape, rechercher des informations complémentaires, il est proposé que Anne Panel (Siège Fert / Directrice / ancienne administratrice Usawa) et Steven Lenfant (Siège Fert / Chargé de projets Afrique Subsaharienne) soient les deux référents pour cette étude.

Il est aussi proposé d'associer Augustin Douillet (CT Fert en Tanzanie auprès d'Adepak/ ancien membre du conseil d'administration de Fert) pour notamment la validation des étapes clefs (TdR et rapport intermédiaire et final)

Ces personnes seront impliquées à 3 moments clefs de l'étude :

- Au lancement de l'étude, pour la définition / validation des TdR de la capitalisation ;
- A mi-parcours pour avoir un temps d'échange / questionnement et priorisation, le cas échéant, sur la base d'une note intermédiaire / premiers éléments d'analyse qui devra être réalisée à mi-parcours.
- Relecture d'un premier rapport provisoire et validation du rapport final fin février.

### 3.4 Chronogramme indicatif

Etapes	Qui?	Décembre				Janvier				Février			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Validation des TdR	BM/SL/AP+AD												
Identification des documents clefs / personnes ressources	BM/SL/AP												
1ère Réunion de travail (lancement/validation étude)	BM/SL/AP												
Analyse documentaire	BM												
Conduite des entretiens	BM												
si besoin point skype/tel à mi parcours pour discussion/échange	BM/AP/SL +AD												
Entretiens et analyses complémentaires	BM												
Redaction d'un Rapport intermédiaire puis Finalisation	BM+relectureAP/SL/AD												

### 3.5 Budget

Outre la mobilisation de Birgit Mader sur cette étude pendant 2 mois, les autres frais nécessaires à la conduite de cette étude sont

- Les frais de déplacements en Tanzanie
- Les frais de communication
- Les frais de traduction (mobilisation d'un traducteur pour les entretiens en swahili)

Ces dépenses seront affinées en fonction du nombre d'entretien à conduire et imputées sur le budget « Représentation Fert en Tanzanie » à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. (et sur le budget « Support to Usawa » pour les dépenses éventuelles en 2015)

### 3.6 Annexes

- Constitution liste des documents de références (rapport, note, étude, évaluation, contrat...) ;
- Constitution d'une liste de personnes ressources avec leur contact ;
- Réalisation d'une frise permettant d'avoir sur la période 2001-2015 les informations suivantes :
  - o Infos sur les Saccos (nb, localisation)
  - o Usawa (chiffres clefs)
  - o Dispositif d'accompagnement (AT + siège)
  - o Financements / bailleurs en distinguant les financements pour l'opérationnel et ceux pour alimenter le fonds de crédit
  - o Evaluation

- Autres informations éventuelles

## Annexe B : Chronologie de l'action (assistance technique, financement)

### Assistance technique Fert siège

Nom	Poste/fonction	Date début	Date fin
Anne Panel	Chargée de projets ASS-OI puis assistante de direction, puis directrice à partir de 2007	janv-03	en poste
Sébastien Valleur	Chargé de projets ASS (ancien CT Fert en Tanzanie de mai 2002 à juillet 2005 sur le projet « marchés ruraux »)	août-05	août-09
Nathalie Wirt	Chargée de projets ASS	sept-09	juin-11
Steven Lenfant	Chargé de projets ASS	sept-11	en poste

### Assistance technique Fert expatriée terrain

Nom	Poste/fonction	Date début	Date fin
Marc Bergeron	AT Fert puis Directeur Usawa à sa création	mai-01	août-12
Thomas Chandesris	AT Fert en appui à Umadep pour soutien aux Saccos de Morogoro	nov-03	oct-05
Kerman Wildberger	AT Fert auprès d'Usawa	févr-06	févr-11
Marina Abboud	AT Fert (Projet Arusha) puis Directrice Usawa peu après le départ de Marc jusqu'à son départ	oct-08	déc-13
Birgit Mader	AT Fert auprès d'Usawa puis Directrice Usawa jusqu'en juillet 2015 et AT Fert auprès D'Usawa jusqu'à fin 2015	sept-12	déc-15
Daniela Fabel Glass	AT Fert auprès d'Usawa	mars-14	mars-15

### Gouvernance Usawa – groupe B

Nom	Date début	Date fin	Durée du mandat
Marc Bergeron	oct-06	sep-13	6 ans
Sébastien Valleur	oct-06	août-09	4 ans
Nathalie Wirt	sept-09	juin-11	2 ans
Anne Panel	juil-11	juin-15	4 ans
Kerman Wildberger	oct-06	févr-11	4,5 ans
Marina Abboud	juil-11	déc-13	2,5 ans
Dauson Katuritsa	oct-13	juin-15	21 mois
Augustin Douillet	févr-14	juin-15	18 mois

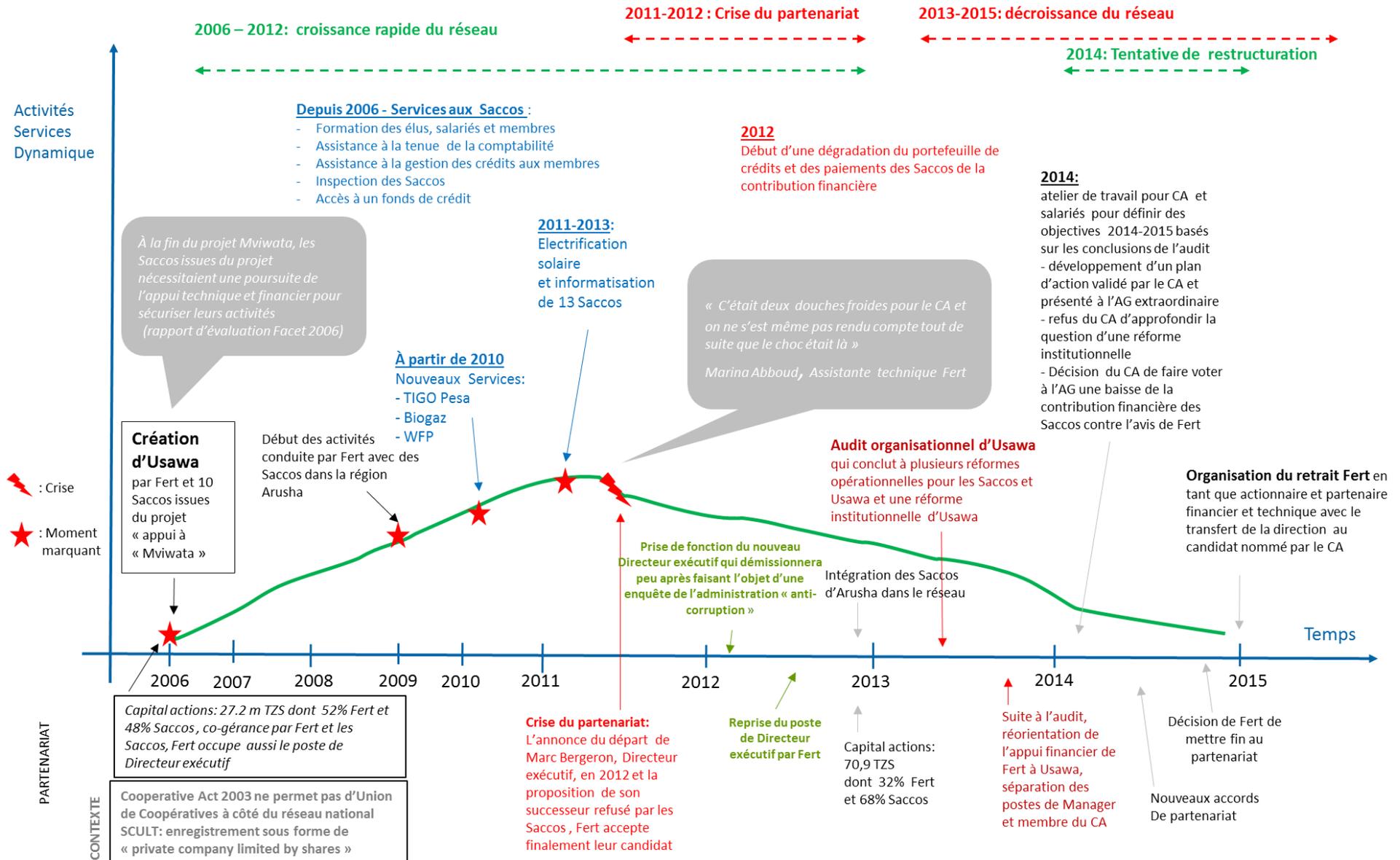
## Financements

Projet	Date début	Date fin	Durée (mois)	Bailleurs
SUPPORT TO MVIWATA, tanzania farmer's organisations network, in the development of income generating activities	01.06.01	30.09.06	61	MAE
	01.06.02	31.05.05		UE
MICROFINANCE KILIMANJARO : Projet d'appui a l'émergence et la structuration d'organismes d'épargne et de crédit dans la région Kilimandjaro	1.11.05	30.04.07	18	Ambassade (FSD)
USAWA : Accompagnement de la structuration de services financiers en milieu rural dans la région Kilimandjaro	01.01.07	31.12.11	60	FSDT AgriCord (Agriterra/DGIS)
MICROFINANCE ARUSHA : Amélioration de l'accès aux services financiers dans la région d'Arusha	01.01.09	31.12.10	24	Teilen
USAWA : Accompagnement de la structuration de services financiers en milieu rural dans les régions Arusha et Kilimanjaro	01.01.11	31.12.12	24	Teilen
	01.01.13	31.12.13	12	SIDI (prêt)
	01.01.13	31.12.15	36	AgriCord (UE / Fida) Fert

### Annexe C : Liste des entretiens

<b>Organisme</b>	<b>Interlocuteur</b>	<b>Fonction</b>
Fert	Marina Abboud	Assistante technique expatriée 2008-2013 : projet Arusha et puis Directrice d'Usawa 2012-2013
Fert	Marc Bergeron	2001 – 2012 : Assistant technique expatrié de 2006 – 2011 : Directeur d'Usawa
Fert	Augustin Douillet	2012-2016 : Assistant technique expatrié pour le projet « Adepak » 2014-2015 : Membre du CA Usawa
Fert	Steven Lenfant	2011-Aujourd'hui : Chargé de projets pour la zone Afrique sub-saharienne au siège
Fert	Anne Panel	Directrice Fert depuis 2007
Fert	Sébastien Valleur	2002-2005 : Assistant technique expatrié pour le projet des « marchés ruraux » - 2002-2005. 2005 – 2009 : Chargé de projet pour la zone Afrique sub-saharienne au siège.
Fert	Kerman Wildberger	Assistant technique expatrié auprès d'Usawa 2006 -2011

## Annexe D : Schéma de la trajectoire d'Usawa (2006-2015)



## **Annexe E : Documents consultés**

- Rapport de mission Fert/Support to Mviwata project, Jean Hervé Fraslin, Mai 2004
- Draft report on options on formation of a regional financial institution, Tanzania Mtaji Fund, Juin 2005
- External evaluation report on “support to Mviwata project”, Facet BV, Août 2006
- Participatory evaluation report on “support to Mviwata project”, Mdoe, Uronu, Kibwana, Mai 2006
- Agreement between Fert and Usawa, February 2007 and its extension, June 2011
- Grant application FSDT, Fert, March 2007
- Funding agreement signed between FSDT and Fert, December 2007
- Final report on intermediate review on Fert / Usawa project, Mlowe, Kaleshu, April 2011
- Proposition of actions for the period 2012 – 2014, Fert, June 2011
- Usawa development strategy 2012 – 2015, Fert, May 2012
- Usawa external audit, IRAM, August 2013
- Rapport d'évaluation de l'action Fert 2002 – 2014, I&D, Septembre 2015