



UNITE DE FORMATION ET DE
RECHERCHE EN SCIENCES
ECONOMIQUES ET DE GESTON

MÉMOIRE

POUR L'OBTENTION DE LA MAÎTRISE EN ECONOMIE ET GESTION DES
ENTREPRISES D'ECONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

THÈME

**Analyse des déterminants de la gouvernance et essai
d'élaboration d'une stratégie opérationnelle de
gestion de la Mutuelle des Agents du Budget.**

Soutenu publiquement par:

OUATTARA Doulaye

Directeur de mémoire:

Docteur Jean Pierre
SAWADOGO
Enseignant chercheur à
l'Université Ouaga II
(UFR/SEG)

Maître destage:

Monsieur ONADJA Maurice,
Président de la Mutuelle des
Agents du Budget

FEVRIER 2015

DEDICACE

Ce mémoire est dédié à :

- notre père, OUATTARA Dogovolo Ali pour les efforts et moyens fournis pour notre réussite scolaire, universitaire et professionnelle;
- la mémoire de notre mère, Feue. OUATTARA Gnétien pour ses prières et ses bénédictions qui ont fait de nous ce que nous sommes aujourd'hui ;
- notre épouse, COULIBALY Sogonon qui nous a soutenu et a œuvré pour la paix familiale ;
- notre enfant, OUATTARA Zié Mohamed Faysal pour son affection et écoute attentive de nos conseils ;

Ce mémoire est le fruit de durs labeurs ; qu'il vous serve d'exemple, car seul le travail paie.

REMERCIEMENTS

Au bout de ce travail, de sincères remerciements sont adressés à tous ceux qui ont contribué directement ou indirectement à son aboutissement. Les remerciements vont à l'endroit de l'administration et du corps professoral de l'UFR/SEG pour toutes les connaissances acquises tout au long de cette formation. Les remerciements s'adressent également:

- au directeur de mémoire, Dr. SAWADOGO Jean Pierre, Enseignant Chercheur à l'UFR/SEG de l'Université Ouaga II et Chef du Département du premier cycle, qui a accepté assurer le suivi de cette recherche malgré ses multiples occupations. Ce mémoire est le résultat de ses conseils, de ses orientations et de son incitation à la recherche.
- à monsieur ONADJA Maurice, président de la Mutuelle des Agents du Budget, qui a su apporter un soutien inestimable au stage.
- à madame LOMPO Jockebed, Directrice du Fonds d'Appui aux Initiatives des Jeunes, pour son soutien matériel,
- à TRAORE Ibrahim, agent à la Direction des Ressources Humaines du Ministère de l'Economie et des Finances pour son soutien multiforme lors de la rédaction de ce mémoire.
- aux amis, pour leur assistance et pour l'expression de leur volonté manifeste pour la réussite de cette étude.

Un vibrant hommage est rendu à **Feu Pr. Souleymane SOULAMA**, Enseignant Chercheur à l'UFR/SEG, qui est le père fondateur de la filière MEGEES.

SIGLES ET ABREVIATIONS

AES/BF :	<i>Action pour l'Enfance et la Santé au Burkina Faso</i>
AG :	<i>Assemblée Générale</i>
BCB :	<i>Banque Commerciale du Burkina</i>
BE:	<i>Bureau Exécutif</i>
CA:	<i>Conseil d'Administration</i>
CENOU:	<i>Centre National des œuvres Universitaires</i>
CERISE:	<i>Comité d'Echanges de Réflexion et d'Information sur les Systèmes d'Epargne-crédit</i>
CVGT:	<i>Comité Villageois de Gestion des Terroirs</i>
DGB :	<i>Direction Générale du Budget</i>
DGLPA:	<i>Direction Générale des Libertés Publiques et des Associations</i>
DOSOC:	<i>Direction des Organisations de la Société Civile</i>
FCFA :	<i>Francs Communauté Financière Africaine</i>
GRH:	<i>Gestion des Ressources Humaines</i>
ICODEV:	<i>Initiatives Communautaires pour le Développement</i>
IMF:	<i>Institution de Microfinance</i>
IRAM:	<i>Institut de Recherche et d'Application des Méthodes de Développement</i>
MATD:	<i>Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation</i>
MUAB:	<i>Mutuelle des Agents du Budget</i>
MUFEDE:	<i>Mutuelle Femmes et Développement</i>
OMS:	<i>Organisation Mondiale de la Santé</i>
RAF:	<i>Réforme Agraire et Foncière</i>
RAMS:	<i>Réseau d'Appui aux Mutuelles de Santé</i>
SG:	<i>Secrétariat Général</i>
UEMOA:	<i>Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine</i>
UNICEF:	<i>Fonds des Nations-Unies pour l'Enfance</i>

SOMMAIRE

DEDICACE	I
REMERCIEMENTS	II
SIGLES ET ABREVIATIONS	III
LISTE DES TABLEAUX	V
LISTE DES FIGURES	VI
INTRODUCTION GENERALE	1
PREMIERE PARTIE :	4
CADRES THEORIQUE ET OPERATOIRE DE L'ETUDE	4
CHAPITRE I : CADRE CONCEPTUEL ET THEORIQUE	5
CHAPITRE II : CADRE OPERATOIRE.....	26
DEUXIEME PARTIE :	32
CADRES ANALYTIQUE ET STRATEGIQUE DE L'ETUDE	32
CHAPITRE I : APERÇU SUR LA GOUVERNANCE DE LA MUAB	33
CHAPITRE II : ESSAI D'ELABORATION D'UNE STRATEGIE OPERATIONNELLE DE GESTION DE LA MUAB	55
CONCLUSION GENERALE	62
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	B
ANNEXES	C

LISTE DES TABLEAUX

<i>Tableau 1 : Typologie des risques de la microfinance</i>	19
<i>Tableau 2 : description des conditions de fabrication de décors de théâtre</i>	23
<i>Tableau 3 : Répartition des membres de la MUAB selon le sexe et la fonction</i>	27
<i>Tableau 4 : Echantillonnage de la population</i>	28
<i>Tableau 5 : Situation des événements sociaux pris en charge par la MUAB de 2010 à 2014</i>	35
<i>Tableau 6 : Situation des prêts sur fonds commun négocié par la MUAB de 2011 à 2014</i> ..	36
<i>Tableau 7 : Initiative de la création de la MUAB</i>	37
<i>Tableau 8 : Connaissance des prestations offertes par la MUAB</i>	38
<i>Tableau 9 : Connaissance du public cible des services offerts par la MUAB</i>	39
<i>Tableau 10 : Connaissance des documents juridiques de la MUAB</i>	40
<i>Tableau 11 : Responsabilité dans la prise des décisions</i>	41
<i>Tableau 12 : Fonctionnement des organes de décision</i>	42
<i>Tableau 13 : Participation à une assemblée générale</i>	43
<i>Tableau 14 : Mode d'adhésion à la mutuelle</i>	43
<i>Tableau 15 : Connaissance du canal d'information</i>	45
<i>Tableau 16 : Accès à temps aux informations sur les activités</i>	45
<i>Tableau 17 : Accès aux documents et informations sur la gestion</i>	46
<i>Tableau 18 : Connaissance des conditions d'octroi des contributions sociales et des prêts</i>	46
<i>Tableau 19 : Connaissance du niveau de prise des décisions</i>	47
<i>Tableau 20 : Connaissance de l'organe d'exécution des décisions</i>	48
<i>Tableau 21 : Cohérence entre décisions prises et textes organiques</i>	48
<i>Tableau 22 : Transparence des modalités de contributions sociales et de prêts</i>	49
<i>Tableau 23 : Connaissance de la chaîne de contrôle</i>	50
<i>Tableau 24 : Participation à une assemblée générale d'approbation de gestion</i>	50
<i>Tableau 25 : Accès aux données sur les contributions sociales et les prêts</i>	51
<i>Tableau 26 : Accès aux supports et rapports de contrôle de la MUAB</i>	51
<i>Tableau 27 : système de motivation/incitation des dirigeants</i>	52
<i>Tableau 28 : Système d'alerte</i>	53
<i>Tableau 29 : Confiance en la capacité interne des dirigeants à détecter les dysfonctionnements</i>	53
<i>Tableau 30 : Pressentiment d'un risque de crise au sein de la MUAB</i>	53

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Matrice de la typologie des salariés	13
Figure 2 : Echelle des besoins de MASLOW.....	21
Figure 3 : Relation entre besoin et motivation pour une meilleure gouvernance de l'organisation	22
Figure 4 : Relation entre styles de leadership et gouvernance d'une organisation	24
Figure 5 : Organigramme de la Direction Générale du Budget.....	31
Figure 6 : Planification de la stratégie opérationnelle de gestion de la MUAB.....	60

INTRODUCTION GENERALE

La protection sociale a une histoire déjà ancienne. Selon un rapport sur le rôle des mutualités dans le système belge de sécurité sociale, des sociétés mutualistes existaient déjà au Moyen Age. En effet, dès le Moyen Age, « les corporations instituent progressivement en leur sein des mutualités qui portent assistance à leurs membres en cas de maladie, d'infirmité, de vieillesse ou d'autres risques » (Cremer, 1964,). De nos jours, le concept prend de plus en plus d'importance au sein des communautés africaines. Depuis les années 1960, plusieurs Etats ont pratiqué l'Etat Providence¹ en la matière. Cependant la faiblesse de leurs ressources n'a pas permis de soutenir cette initiative et a entraîné la détérioration progressive du système de prévoyance sociale. Dès lors, l'idée de mettre à contribution les populations bénéficiaires pour l'amélioration de la qualité des services de prévoyance sociale va faire son apparition au cours des années 1980. A la faveur de l'initiative de Bamako lancée en septembre 1987, les Etats vont entreprendre une réorganisation profonde de leurs systèmes de prévoyance sociale avec une forte décentralisation et une stratégie axée sur les soins de santé primaires. Cette initiative n'a cependant pas atteint les résultats escomptés à cause du faible niveau de vie et de revenu des populations cibles.

Face aux actions directes de plus en plus limitées des Etats dans le domaine de la protection sociale, les populations africaines dans toutes leurs composantes (fonctionnaires, travailleurs du privé, non-salariés, populations rurales) prennent des initiatives solidaires dans l'optique de bénéficier d'un minimum de protection sociale. Cette démarche a, à n'en pas douter, contribué à l'émergence des organisations mutualistes au Burkina Faso. La première expérience remontait au début des années 1960 avec la création de la « mutuelle douanière de Haute Volta ». Ensuite fut créée « la Caisse de Secours des Instituteurs de l'enseignement privé » en 1969. L'institution à ce jour, d'une direction de la sécurité sociale et des mutualités au sein du Ministère en charge de la Fonction Publique, témoigne de l'intérêt que les autorités burkinabés portent au développement des mutuelles sociales. Les inventaires réalisés sur la mutualité² indiquaient de 2000 à 2011, 64 mutuelles en 2000, 136 mutuelles en 2005 et

¹ **L'Etat Providence** recouvre l'ensemble des systèmes d'assurance collective obligatoire destinés à couvrir les citoyens contre un certain nombre de risques tels que la vieillesse, la maladie, et le chômage. L'Etat Providence peut largement dépasser ces domaines pour s'étendre par exemple au logement ou aux études.

² Rapport de l'étude sur les schémas de financement communautaire de la santé au Burkina Faso, août 2005 ; synthèse de l'inventaire des mutuelles sociales dans la perspective de l'assurance maladie universelle au Burkina Faso, juillet 2011.

181 mutuelles en 2011 avec cependant un pic de 208 mutuelles en 2007. En milieu professionnel, la couverture du risque social devient un facteur important du rendement au travail car la contrainte de prise en charge des dépenses qu'il occasionne au moment de son avènement est bien réelle.

L'esprit mutualiste est de plus en plus suscité et encadré par les structures administratives en témoigne l'émergence des mutuelles professionnelles. Les inventaires des mutuelles en dénombrent 19 en 2000, 23 en 2005 et 38 en 2011.

C'est dans cette dynamique qu'a été créée le 22 octobre 2010, la Mutuelle des Agents du Budget (MUAB). C'est une mutuelle professionnelle regroupant les agents de la Direction Générale du Budget (DGB) qui est une structure centrale du Ministère de l'Economie et des Finances. L'activité de la MUAB consiste d'une part, à mobiliser des ressources matérielles et financières sous forme de cotisations ou de subventions en vue de contribuer solidairement aux événements sociaux concernant les membres et d'autre part, à faciliter l'accès au crédit des membres auprès des banques et établissement financiers. A ce titre, la MUAB bénéficie de l'encadrement institutionnel et technique de la DGB, structure administrative dont relèvent les membres. Par ailleurs, les membres ont un profil d'employés de l'administration publique, donc disposant de revenus permanents leur permettant de faire face aux charges de cotisations.

Au regard de ces avantages ci-dessus cités, la MUAB semble disposer d'atouts réels en termes de compétences et de ressources devant lui permettre d'assurer un bon fonctionnement.

Toutefois, en dépit de l'encadrement institutionnel, des compétences et des ressources potentielles dont elle dispose, la MUAB depuis sa création, connaît des difficultés qui minent sa gouvernance³. En effet, les opinions sur le fonctionnement font ressortir entre autres difficultés, une quasi-rareté des activités organisées par la MUAB, des difficultés de recouvrement des cotisations, le déficit d'information, l'absence d'outils de gestion appropriés, etc. Aussi, les questions suivantes peuvent être posées :

- la MUAB a-t-elle une vision stratégique explicitement formalisée dans les textes?
- Les acteurs connaissent-ils leurs rôles et leurs responsabilités dans le processus de décision?
- Les systèmes d'information et de contrôle du fonctionnement sont-ils élaborés de manière efficace?

³ La pérennité des mutuelles requiert non seulement la pérennité financière et l'adaptation aux cadres institutionnels existants, mais aussi une vision stratégique claire et une organisation transparente, efficace et acceptée par tous les acteurs directs. Ces aspects sont regroupés sous le concept de « **gouvernance** ».

- Comment la MUAB gère-t-elle ses risques de crises et dysfonctionnements?

C'est dans la recherche de réponses à ces questions que la présente étude intitulée « Analyse des déterminants de gouvernance et essai d'élaboration d'une stratégie opérationnelle de gestion de la Mutuelle des Agents du Budget » a été entreprise. L'intérêt d'une telle étude réside dans le fait que ses résultats pourraient offrir aux dirigeants de la MUAB l'opportunité d'identifier ses forces et ses faiblesses et de dégager des axes d'amélioration pour une gouvernance et une gestion plus performante de l'organisation afin de pérenniser et de renforcer son impact social. Elle pourrait éventuellement servir de modèle pour la plupart des mutuelles professionnelles qui, du reste, sont confrontées aux mêmes réalités.

L'objectif général de l'étude est de parvenir à élaborer une stratégie opérationnelle de gestion de la MUAB à partir de l'analyse des déterminants de la gouvernance. Pour ce faire, les objectifs spécifiques suivants sont à atteindre :

- Identifier les éléments clés de qualité qui déterminent la gouvernance de la MUAB,
- Evaluer la gouvernance de la MUAB,
- Elaborer une stratégie opérationnelle de gestion de la MUAB.

L'atteinte de l'objectif général ainsi que des objectifs spécifiques de la présente étude passe nécessairement par la formulation et le test d'un certain nombre d'hypothèses :

H1 : La mobilisation des ressources de la MUAB est positivement influencée par sa vision stratégique.

H2 : La structure de gouvernance joue positivement sur le processus de décision.

H3 : La prospérité financière de la MUAB est fortement corrélée avec la pérennité du « Fonds commun ».

Ce travail s'articule autour de deux (02) parties : une première partie qui porte sur les cadres théorique et opératoire de l'étude et une deuxième partie qui porte sur les cadres analytique et stratégique. La première partie comprend deux chapitres dont le premier examine le cadre conceptuel et théorique de l'étude et le second se penche sur le cadre opératoire. La deuxième partie comprend également deux chapitres dont le premier donne un aperçu sur la gouvernance de la Mutuelle des Agents du Budget (MUAB), au terme duquel seront analysées les données et le deuxième pose les bases d'un essai d'élaboration d'une stratégie opérationnelle de gestion de la mutuelle objet de l'étude.

PREMIERE PARTIE :

CADRES THEORIQUE ET OPERATOIRE DE L'ETUDE

CHAPITRE I : CADRE CONCEPTUEL ET THEORIQUE

I.1 GENERALITES SUR LA GOUVERNANCE D'UNE MUTUELLE

« Les organisations sont des systèmes sociaux créés par des individus, afin de satisfaire, grâce à des actions coordonnées, certains besoins et d'atteindre certains buts » (Charreaux et Pitol-Belin, 1989). L'exercice autoritaire et non transparent du pouvoir au sein d'une organisation peut être source d'inefficacité ou pire, de dislocation de cette organisation. C'est de là que le concept de gouvernance tire tout son sens dans le fonctionnement des organisations. Il désigne la capacité pour une organisation d'administrer, de contrôler et de réguler son propre fonctionnement afin d'éviter les conflits d'intérêts entre les acteurs. La gouvernance est un terme générique pouvant se décliner selon le contexte : le terme de « gouvernance politique » est utilisé dans le cas de l'interaction entre l'Etat et la Société. Dans le cas d'une entreprise ou un groupe industriel, on parle plutôt de « gouvernance d'entreprise ». Aussi, par essence, la gouvernance d'entreprise vise à apporter plus d'équilibre et de transparence dans la répartition du pouvoir, dans le contrôle du pouvoir et dans l'implication de tous les niveaux hiérarchiques dans la gestion d'une entreprise. Autant la démocratie politique et le multipartisme sont respectés et défendus dans un Etat, la démocratie économique et la pluralité des acteurs méritent d'être valorisées au sein des organisations d'économie sociale⁴.

Le terme de gouvernance, bien que d'un usage récent dans le monde du développement, est devenu depuis le début des années 90, un concept souvent incontournable pour traiter des problèmes de développement économique et social. Dans les écrits de la microfinance dont les mutuelles constituent une forme d'institution, le terme de gouvernance, popularisé à partir de 1997 se concentre sur les rapports entre le conseil d'administration et la direction salariée d'une institution de microfinance (IMF). Or, le « bon fonctionnement » du conseil d'administration n'est pas à lui seul le garant de la mission et des actifs d'une IMF. Le travail sur la gouvernance nécessite d'élargir le cadre d'étude pour prendre en compte l'ensemble des acteurs en jeu (salariés, dirigeants, élus, clients, bailleurs, banques partenaires, actionnaires, Etat, etc.).

⁴ « L'Economie sociale se compose d'activités économiques exercées par des sociétés principalement coopératives, des mutualités et des associations dont l'éthique se traduit par les principes de finalité des service aux membres ou à la collectivité plutôt que de profit, d'autonomie de gestion, de processus de décision démocratique et de primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus ». (Conseil Wallon de l'Economie sociale, 1990)

La gouvernance en microfinance se trouve au croisement de deux approches, l'approche politique/éthique visant à mettre l'accent sur la vision stratégique de l'institution, la légitimité des décideurs et l'intégration de l'institution dans son environnement et l'approche économique/managériale considérant la gouvernance sous l'angle de la recherche d'efficacité, de réduction des coûts et d'optimisation des moyens.

Les mutuelles sont définies comme des sociétés de personnes organisant la mise en commun de moyens et la solidarité entre les membres. Leurs ressources proviennent principalement de l'activité avec les membres et des résultats de la saine gestion des exercices passés. Elles ont vocation à jouer un rôle de promotion économique et sociale de leurs membres et à proposer des produits et services aux meilleures conditions. Participants actifs de l'économie sociale, les mutuelles contribuent non seulement au dynamisme de l'économie, mais aussi et surtout à l'intégration sociale des citoyens. A cet effet, elles ont besoin d'une gouvernance bien structurée pour un fonctionnement efficace. Le bon fonctionnement d'une mutuelle est lié à sa structure de gouvernance qui est soutenue d'une part, par un cadre législatif et institutionnel et d'autre part, par des organes de gouvernance.

I.1.1 CADRE LEGISLATIF ET INSTITUTIONNEL

Le référentiel juridique de la mutualité dans l'UEMOA est le Règlement n°07/2009/CM/UEMOA portant réglementation de la mutualité sociale au sein de l'UEMOA. C'est ce règlement qui fixe les principes fondamentaux régissant la mutualité sociale au sein de l'UEMOA, ainsi que les modalités de création, d'organisation et de fonctionnement des mutuelles sociales et de leurs structures faîtières. Il définit la mutuelle sociale comme un « groupement de personnes qui, essentiellement au moyen des cotisations de leurs membres, se proposent de mener, dans l'intérêt de ceux-ci et de leurs ayants droit, une action de prévoyance, d'entraide et de solidarité visant la prévention des risques sociaux liés à la personne et la réparation de leurs conséquences ». Les mutuelles sociales et leurs structures faîtières se créent librement sans autorisation préalable.

Selon ledit référentiel, les personnes désirant créer une mutuelle sociale doivent tenir une assemblée générale et élaborer sous seing privé des statuts et un règlement intérieur qui vont régir le fonctionnement de la mutuelle. Aucune mutuelle sociale, union ou fédération de mutuelles sociales ne peut fonctionner avant d'avoir été préalablement agréée par le Ministre en charge de la mutualité sociale. L'agrément est subordonné à la production

d'une étude de faisabilité permettant d'apprécier la pertinence, la cohérence, la viabilité et la pérennité des mutuelles sociales à agréer.

L'agrément prend effet à compter de l'inscription de la mutuelle sociale, de l'union de mutuelles sociales ou de la fédération au registre national d'immatriculation des mutuelles sociales. L'agrément leur confère la personnalité juridique ainsi que la qualité de mutuelle sociale.

L'article 23 du règlement prévoit dans chaque Etat membre un organe administratif de la mutualité sociale ainsi qu'un registre national d'immatriculation des mutuelles sociales. L'organe administratif de la mutualité sociale est un établissement public ou une entité de droit public dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie financière et de gestion. Il relève du Ministère en charge de la mutualité sociale et est chargé de l'instruction des dossiers d'agrément⁵.

I.1.2 STRUCTURE DE GOUVERNANCE

C'est l'ensemble des organes qui assurent la gouvernance au sein d'une mutuelle. Il s'agit notamment de l'Assemblée Générale (AG), du Conseil d'Administration (CA) et de l'organe de contrôle. La gouvernance de la mutuelle est simultanément assurée par ces organes.

❖ L'Assemblée Générale

Comme dans toutes les structures à caractère associatif, l'AG est l'instance suprême de la mutuelle. C'est elle qui ratifie les orientations générales, valide les réalisations de l'année écoulée et les priorités d'action pour les années à venir et élit les administrateurs. Cette instance est un lieu de débats et de décisions. Elle doit non seulement être l'instance où les organes de direction rendent compte de l'activité de l'entreprise ainsi que du fonctionnement du conseil d'administration et des comités spécialisés, mais aussi l'occasion d'un dialogue vrai et ouvert avec les sociétaires. Elle est composée de l'ensemble des membres participants en règle vis-à-vis des obligations prescrites par les statuts et le règlement intérieur de la mutuelle. Si la mutuelle compte de très nombreux adhérents, les statuts peuvent prévoir que l'AG ne réunira pas tous ses membres, mais seulement des délégués élus parmi eux, soit directement par les adhérents, soit par le biais d'Assemblées Générales dites « primaires » ou encore de sections ou de collègues,

⁵ Au Burkina Faso, c'est la Direction de la Promotion des mutualités, relevant du Ministère en charge de la Fonction Publique.

rassemblant à un échelon local les membres pour désigner les délégués à l'échelon secondaire qui constitueront l'Assemblée Générale. Les règles de structuration et d'organisation des réunions de l'Assemblée Générale (délais de convocation, quorum, majorité, fréquence des réunions, etc.) sont prévues par les statuts et le règlement intérieur. Les pouvoirs de l'Assemblée sont énumérés par l'article 42 du Règlement n°07/2009/CM/UEMOA portant réglementation de la mutualité sociale au sein de l'UEMOA. Il s'agit entre autres de :

- l'adoption et la modification des statuts et règlement intérieur ;
- l'appréciation de la gestion financière, morale et technique ;
- l'élection ou la révocation des membres du conseil d'administration et de l'organe de contrôle ;
- la mise en place du système de motivation des membres ;
- la définition de la politique générale de la mutuelle.

❖ **Le Conseil d'Administration**

Le CA est chargé de l'administration et de la gestion de la mutuelle. Les membres sont élus par l'Assemblée Générale parmi les membres participants ayant atteint la majorité civile. La fonction d'administrateur est gratuite. Toutefois, l'Assemblée Générale peut décider exceptionnellement d'allouer une indemnité aux administrateurs qui, en raison des attributions permanentes qui leur sont confiées, supportent des sujétions particulièrement importantes.

Les administrateurs ont la charge d'élaborer le budget de la mutuelle, de rédiger les rapports moraux techniques et financiers et de convoquer les assemblées générales selon un ordre du jour défini. Le Conseil d'Administration est dirigé par un président élu par les administrateurs et qui veille au bon fonctionnement des organes de la mutuelle. Le conseil peut nommer un ou plusieurs dirigeants salariés (directeur ou gérant) qui assistent aux réunions du conseil. Par ailleurs, en fonction de la spécificité des tâches, le Conseil peut élire en son sein un bureau dont le président du Conseil d'Administration assure la présidence. Ainsi on peut avoir un secrétaire général, des trésoriers, des chargés à l'information et à l'organisation et des chargés d'autres missions spécifiques que la mutuelle juge indispensables à son bon fonctionnement.

❖ L'Organe de contrôle

Le contrôle du fonctionnement d'une mutuelle est organisé à deux niveaux : au niveau interne et au niveau de l'Etat.

L'organe de contrôle interne est composé de membres élus par l'Assemblée Générale suivant les conditions définies par les statuts et le règlement intérieur de la mutuelle. Ils sont choisis en raison de leur compétence particulière en matière de contrôle de gestion et de vérification des comptes ou de leur expérience professionnelle dans ces domaines. Ils ont pour missions de contrôler la gestion technique, administrative et financière de la mutuelle, de vérifier la régularité des opérations et des livres comptables et d'élaborer un rapport de contrôle à l'attention de l'Assemblée Générale. A cet effet, l'organe de contrôle interne peut procéder à toutes vérifications ou contrôles qu'il juge opportuns.

Le contrôle administratif est aménagé par les articles 79 et suivants du Règlement n°07/2009/CM/UEMOA portant réglementation de la mutualité sociale au sein de l'UEMOA. Au Burkina Faso, cette mission relève de la direction de la sécurité sociale et des mutualités, au sein du Ministère en charge de la Fonction Publique. Elle porte notamment sur les textes, le fonctionnement et la situation financière des mutuelles. Lorsque des défaillances ou irrégularités graves sont constatées à la suite d'un contrôle administratif, des mesures conservatoires nécessaires sont prises pour sauvegarder les intérêts des membres ou des tiers concernés. En cas de non-respect des règles de fonctionnement, l'administration peut prendre des sanctions administratives ou pénales à l'encontre de la mutuelle contrevenante. Les sanctions administratives peuvent aller de l'avertissement au retrait de l'agrément de la mutuelle. Quant aux sanctions pénales, elles sont prononcées contre les personnes physiques dirigeantes de la mutuelle. Elles peuvent être de nature civile telle que la faillite personnelle obligatoire ou purement pénale telle que la banqueroute simple ou frauduleuse.

I.2 CONCEPTS CARACTERISTIQUES DE LA GOUVERNANCE D'UNE MUTUELLE

L'approche de la gouvernance retenue pour ce travail s'inscrit dans le courant «analyse des relations entre les parties prenantes » plutôt que sur une approche restrictive de type « relations entre les adhérents et les dirigeants ». Il s'agit donc d'appréhender la gouvernance dans sa globalité et d'identifier les principaux enjeux pour l'ensemble des acteurs impliqués (adhérents, membres honoraires, salariés, Etat, partenaires, etc.).La définition de la gouvernance retenue à cet effet est la suivante : la gouvernance d'une

mutuelle regroupe l'ensemble des mécanismes par lesquels les acteurs (adhérents, élus, salariés, partenaires) définissent et poursuivent la mission de l'institution et assurent sa pérennité en s'adaptant à l'environnement, en prévenant et surmontant les crises et dysfonctionnements. La mission peut évoluer dans le temps mais celle-ci doit rester maîtrisée par les acteurs. Aussi, un certain nombre de concepts caractéristiques de la gouvernance des mutuelles ont été identifiés par le Comité d'Echanges, de Réflexion et d'Information sur les Systèmes d'Epargne-crédit (CERISE) et l'Institut de Recherche et d'Application des Méthodes de développement (IRAM). Ces concepts constitueront dans le cadre de cette étude les éléments clés sur la base desquels sera analysée la gouvernance de la MUAB.

I.2.1 VISION STRATEGIQUE

La vision stratégique d'une mutuelle est celle reconnue généralement à l'ensemble des institutions de microfinance⁶. Elle se compose de ses principes directeurs et de son orientation générale. Elle est le plus souvent à l'origine de la création de l'institution et comprend à la fois la définition du public cible, la couverture géographique, l'offre de services et le type d'organisation. C'est l'élément clé qui sous-tendra ensuite toutes les activités de la mutuelle. La vision stratégique figure en général dans les textes organiques et est reprise dans le plan d'action. Elle peut évoluer dans le temps en fonction de l'évolution interne et du contexte de l'institution, mais cette évolution doit être décidée et dirigée par les acteurs. Dans le cas où l'évolution est involontaire ou non maîtrisée, on parlera alors de « dérive de mission ». La notion de dérive s'entend lorsque la mission de l'institution évolue sans qu'il n'y ait accord des différents acteurs, ou sans que cette évolution ne soit explicite et clairement décidée. Le risque de dérive de mission est fortement observé dans l'histoire des institutions de microfinance au moment du passage d'une institution projet fortement axée sur une mission sociale à une institution professionnelle soumise à de fortes exigences notamment en termes de ressources financières et d'atteinte rapide de l'équilibre financier. Les sources de refinancement et leur coût ainsi que la structure du capital et les exigences des propriétaires risquent d'entraîner l'institution vers une logique commerciale impliquant la recherche de rentabilité au détriment des objectifs sociaux que l'institution conserve officiellement dans sa mission. Le respect de la mission initiale dépend notamment de la mise en place en amont de « gardiens » de cette mission.

⁶ CERISE – IRAM, Juin 2005 : guide opérationnel d'analyse de la gouvernance d'une institution de microfinance

La vision stratégique de la mutuelle lui permet de fixer une ligne directrice et de s'organiser pour la suivre. La gouvernance est au service de la mission, celle-ci doit donc être connue et partagée par tous. Une des spécificités des institutions de microfinance est le caractère double de la vision, d'une part une vision sociale (proposer des services financiers aux exclus du système bancaire), d'autre part une vision économique (dégager suffisamment de produits pour être viable financièrement). La combinaison de ces deux axes évolue dans le temps et en fonction de la structure de gouvernance.

I.2.2 PROFIL ET RESPONSABILITE DES GOUVERNANTS

L'analyse de la gouvernance se limite souvent à l'étude des rapports entre les acteurs clés de l'organisation que sont les dirigeants (Conseil d'administration et direction). Toutefois, au-delà de la sphère des dirigeants, il est important de cerner les autres catégories d'acteurs internes ou périphériques à l'institution et jouant un rôle vis-à-vis de l'institution. Il est possible de dresser une liste des différents acteurs intervenant dans la vie de l'institution en distinguant les acteurs internes (membres, élus, salariés) et externes (Etat, partenaires) ainsi que leur niveau d'influence. La notion de gouvernants regroupe l'ensemble des acteurs qui assurent la gouvernance de la mutuelle. Ce sont les membres, les élus, les salariés, l'Etat, et les partenaires. Au-delà de l'identification des acteurs, un travail peut être mené sur la clarification de leur rôle et leur responsabilité dans l'institution. On peut s'interroger notamment sur la compréhension qu'ont les acteurs de leur propre rôle dans l'institution, du niveau de partage de cette perception entre les acteurs et de la place du genre⁷ au sein de l'institution.

❖ Les acteurs internes

Les acteurs internes sont constitués par les bénévoles et les salariés.

Le bénévole, selon le petit Larousse illustré 2012, est défini comme « une personne qui fait quelque chose volontairement et sans être rémunérée ». Au sein d'une organisation d'économie sociale, on distingue les bénévoles passifs en raison de leur irrégularité dans la mutuelle que sont les membres honoraires, les bénévoles actifs que sont les membres participants et les bénévoles élus que sont les membres du conseil d'administration, du bureau exécutif ou de l'organe de contrôle. Les bénévoles actifs sont les acteurs de base de l'assemblée générale. Ils choisissent les élus et participent à la prise de décision.

⁷ Le genre s'entend ici de l'ensemble des inégalités de sexe, d'aptitudes physiques et intellectuelles.

Toutefois, leur responsabilité est moins engagée dans la gouvernance de la mutuelle dans la mesure où ils ne sont investis d'aucun mandat.

Les élus ou dirigeants de la mutuelle sont les membres investis d'un mandat électif soit au conseil d'administration, dans le bureau exécutif ou au sein de l'organe de contrôle. Ils sont au cœur de la gouvernance des mutuelles en ce sens que ce sont eux qui préparent les projets de décisions.

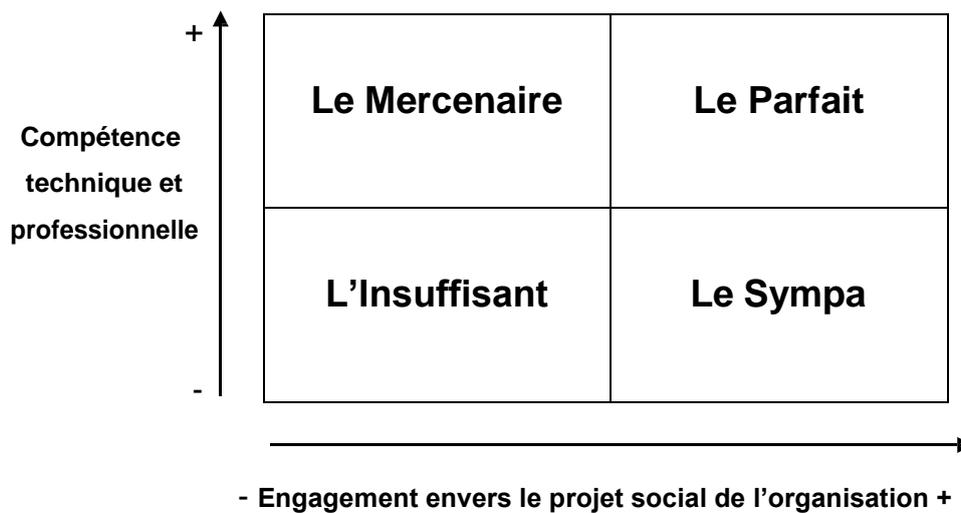
Les raisons qui poussent certaines personnes à s'investir bénévolement dans une association renvoient à des facteurs d'ordre culturel, psychologique, social et même stratégique très complexes. Les principales raisons évoquées par les bénévoles pour expliquer leur engagement seraient liées d'une part, à ce que l'on appelle le « don de soi » c'est-à-dire le plaisir de réaliser quelque chose d'utile pour sa famille, ses amis ou la collectivité et d'autre part, à l'épanouissement personnel, les motivations religieuses ou la découverte d'une expérience sympathique⁸. Toutefois, le statut de bénévole des initiateurs et responsables dans les mutuelles professionnelles pose problème au niveau de la gestion car ces élus éprouvent des difficultés à combiner leurs activités professionnelles avec celles liées à la gestion de la mutuelle.

Les salariés dans une organisation d'économie sociale sont des acteurs liés à l'organisation par un contrat de travail. Comme dans les entreprises capitalistes ou dans les organisations publiques, il est possible de différencier les salariés des associations en fonction du type de tâches qu'ils exercent dans la structure. Toutefois, cette classification n'est que de peu d'intérêt pour appréhender les spécificités de la Gestion des Ressources Humaines (GRH) en économie sociale. La typologie qui permet de saisir les enjeux de la GRH pour chacun des profils de salariés, mais aussi de mieux comprendre l'articulation des différentes catégories au sein de l'organisation est celle définie par Mayaux et Revat en 1993. Elle oppose l'exigence de compétences techniques et professionnelles pertinentes de la part des salariés à la nécessité de leur engagement envers le projet social de l'organisation. Sur la base d'une matrice constituée de deux axes représentant cette tension, les auteurs définissent quatre catégories de salariés : l'Insuffisant, le Mercenaire, le Sympa et le Parfait.

L'axe horizontal mesure le degré d'engagement du salarié envers le projet social de l'organisation tandis que l'axe vertical mesure son niveau de compétence technique et professionnelle.

⁸ www.espacebenevolat.com

Figure 1 : Matrice de la typologie des salariés



Source : Mayaux et Revat, 1993

Une catégorie de salariés est bien sûr particulièrement recherchée par les organisations : les Parfaits. Ces derniers sont des personnes qualifiées et compétentes pour leur travail et très motivés par le projet social de l'organisation par laquelle ils sont employés. La situation est inverse en ce qui concerne les « Insuffisants » (non compétents et non motivés par la mission sociale). Quant aux deux profils intermédiaires (Mercenaires et Sympa), plusieurs outils de GRH peuvent être mobilisés pour les faire évoluer vers le modèle « Parfait » si l'organisation est prête à investir en eux plutôt que de les remplacer par d'autres personnes. Alors que l'on propose au « Sympa » de suivre des formations qui lui permettront de consolider ses compétences techniques et professionnelles, on utilisera différents leviers pour renforcer la motivation et l'engagement du « Mercenaire » vis-à-vis du projet et des valeurs de l'association. D'une manière générale on constate que cet équilibre entre compétences et engagement est souvent difficile à trouver. Par conséquent, une mutuelle, pour mener à bien sa mission tout en assurant son bon fonctionnement et sa survie, devra combiner les deux exigences en employant différents salariés dont les profils sont complémentaires.

❖ **Les acteurs périphériques**

Les acteurs périphériques sont constitués essentiellement par l'Etat et les partenaires. L'Etat est un acteur institutionnel pour les mutuelles en ce sens que c'est lui qui définit le cadre législatif et fait la promotion de la mutualité. Au Burkina Faso, il existe au sein du Ministère en charge de la Fonction Publique, une direction de la promotion des mutualités.

Selon le rapport de l'étude sur les schémas de financement communautaire de la Santé au Burkina Faso, réalisée en août 2005, les ministères en charge de la Santé, des Finances, de l'Emploi, de l'action Sociale et de l'Administration Territoriale assurent l'appui institutionnel aux mutuelles. Le rôle de l'Etat est plus exacerbé dans le contexte des mutuelles professionnelles ou mutuelles corporatistes. En effet, les mutuelles regroupant des agents issus de structures administratives (publiques ou privées) sont généralement constituées sur suggestion des responsables desdites structures. A la limite, le nom de la mutuelle s'identifie à celle de la structure dont relèvent les membres. Du coup on assiste à une confusion de statuts des membres de la mutuelle : d'une part un statut de professionnel pour le compte de l'administration et d'autre part, un statut de bénévole pour le compte de la mutuelle. Toutes les deux obligations étant exécutées simultanément au sein d'une même entité territoriale, cela pose problème au niveau de la gestion car ces élus éprouvent des difficultés à combiner leurs activités professionnelles avec celles liées à la gestion de la mutuelle. Toutefois cette confusion institutionnelle a aussi un avantage pour la mutuelle : d'une part, la mutuelle dispose de compétences adaptées à ses besoins en termes de ressources humaines et d'autre part, la mutuelle peut bénéficier de soutiens multiformes de la part de cette structure. Par ailleurs, la mutuelle constitue un cadre de motivation du personnel pour la structure administrative.

Les partenaires des mutuelles au Burkina Faso sont généralement les institutions bi/multilatérales techniques telles que RAMS, AES/BF, BORNE FONDEN, ICODEV, CENOU, MUFEDE et financières telles que OMS, Coopération Française et UNICEF ainsi que certaines banques et établissements financiers. Ces différents partenaires participent à la gouvernance des mutuelles à travers des conventions. L'intérêt de cet appui tient au fait que les mutuelles constituent de nos jours une alternative intéressante d'accès à des soins de santé pour les populations vulnérables qui constituent la cible de la plupart de ces organisations.

I.2.3 SYSTEME D'INFORMATION ET DE GESTION

Il n'existe pas de décision sereine, lucide et raisonnée sans une bonne information. Il est donc important de mettre en place des outils permettant de diffuser régulièrement les informations, d'instaurer un dialogue avec les membres et de recueillir leurs propositions et suggestions. Le système d'information et de gestion d'une institution regroupe les supports (manuels et informatiques) et l'organisation permettant de collecter et de diffuser

l'information liée à l'activité de l'institution. Cette information est d'abord traitée avant d'être mise à la disposition des acteurs pour les prises de décision et le contrôle. En amont de toute prise de décision, se situent la préparation et la documentation de la décision. L'accès à une information fiable et récente est donc une condition importante pour la bonne gouvernance d'une institution. Le système d'information permet en outre d'alimenter le contrôle pour vérifier la mise en œuvre des décisions et s'assurer de la situation réelle de l'institution. L'analyse du système d'information est déterminante car les acteurs peuvent selon le type d'organisation retenir l'information, la choisir, la masquer ou au contraire la diffuser largement. De plus, les situations pouvant évoluer rapidement dans le secteur de la microfinance, il est important d'avoir des informations fiables et rapides pour pouvoir prendre des décisions efficaces.

L'information est le fil conducteur dans le fonctionnement des mutuelles. A cet effet sa disponibilité et son accessibilité sont très importantes dans la motivation des membres. Ceux-ci ont besoin d'être informés en permanence sur la vision et les actions de la mutuelle. La communication entre les différents acteurs de la mutuelle permet d'échanger l'information nécessaire à la prise des décisions. Le déficit de communication des instances dirigeantes des mutuelles crée une démotivation au sein des membres qui, à la longue finissent par développer une réticence dans les cotisations. Cette méfiance se justifie généralement par le sentiment d'un manque de transparence dans la gestion des ressources et est ponctuée par le déficit d'outils de contrôle du risque moral interne et externe. La communication est donc nécessaire pour rassurer et supprimer les inquiétudes, pour donner confiance mais aussi pour comprendre la complexité et le fonctionnement de la mutuelle. Un système de communication efficace veille à une bonne coordination des différentes actions de l'organisation. La communication peut être interne ou externe.

La communication interne est celle qui s'effectue entre les acteurs internes de l'organisation. Elle permet de rapprocher les membres, les élus et les salariés de la mutuelle et de favoriser leur intégration dans un climat social favorable. Elle a généralement comme cadre de réalisation les réunions du bureau exécutif, du conseil d'administration ou de l'assemblée générale ainsi que les affiches au siège de l'organisation.

La communication externe est celle qui s'effectue entre l'organisation et son environnement externe. Il s'agit essentiellement des échanges d'informations entre la

mutuelle et l'Etat d'une part, et d'autre part, entre elle et ses partenaires. Vis-à-vis de l'Etat, les échanges d'information permettent à la mutuelle de fournir les rapports d'activités et d'exprimer ses doléances. Vis-à-vis de ses partenaires, la communication est une opportunité pour la mutuelle de renforcer sa confiance.

Qu'elle soit interne ou externe, la communication dans la vie de la mutuelle doit être une réussite. Pour ce faire, la mutuelle doit savoir utiliser les canaux les plus appropriés pour faire passer les informations avec un contenu soigneusement étudié.

I.2.4 PROCESSUS DE DECISION

Toute décision suppose une phase d'élaboration basée sur les informations disponibles et la connaissance de l'environnement et de ses évolutions. Les décisions permettent de traduire en activités les orientations stratégiques de la mutuelle. Le niveau de prise de décision sera plus ou moins centralisé en fonction de la structure de gouvernance. L'analyse des acteurs mais aussi des mécanismes de prise de décisions et du rôle des différentes instances permet de mettre en évidence la cohérence d'ensemble dans la prise de décision. Ces mécanismes doivent être clairs et permettre une répartition des rôles. De plus, en fonction du profil des acteurs impliqués dans la décision, des conflits d'intérêts peuvent apparaître et qu'il est important de repérer. Mécanismes de prises de décisions et gestion des conflits d'intérêts sont au cœur de l'analyse de la gouvernance.

Toutefois, la prise de décision n'est pas suffisante, encore faut-il ensuite pouvoir traduire la décision en action. C'est cette transformation de la décision en activité qui relève de l'exécution. La mise en œuvre des décisions repose à la fois sur les acteurs et leurs compétences ainsi que sur les moyens dont ils disposent. Une bonne gouvernance met en cohérence les décisions prises et les moyens humains pour les mettre en œuvre. L'exécution des décisions amène à traiter des questions de formation, de motivation et d'incitation des ressources humaines. En effet, de la prise de décision à l'exécution, une mutuelle a besoin non seulement de compétences suffisamment informées sur la vie de la structure et ayant reçu de formations appropriées pour sa gestion mais aussi d'acteurs bien engagés envers le projet social de l'organisation. La plupart des décideurs étant des acteurs bénévoles, il ya besoin pour la mutuelle d'instituer un système de motivation et d'incitation de ces ressources humaines afin qu'elles puissent s'investir au mieux des intérêts de l'organisation.

Le processus de décision est fonction du type de décision qui permet de définir le niveau de prise et d'exécution : il y a des décisions dites « stratégiques » qui sont prises par

l'Assemblée Générale des membres qui est l'organe souveraine de la mutuelle et des décisions dites « opérationnelles » qui sont prises par le Conseil d'Administration qui est l'organe d'administration et de gestion de la mutuelle. Les décisions « stratégiques » concernent l'orientation générale de la mutuelle ainsi que son plan d'action. Elles sont préparées par l'organe technique qu'est le bureau exécutif sur la base des suggestions et informations reçues. Ces décisions ne deviendront définitives qu'après leur approbation par l'assemblée générale. Les décisions « opérationnelles » sont celles prises en vue de la mise en œuvre des décisions stratégiques. La décision d'une organisation de réaliser par exemple un programme d'activités Y est une décision stratégique. Les décisions pratiques que l'organe d'exécution prendra en vue de la réalisation de chacune des activités sont des décisions opérationnelles. Une fois la nature de la décision déterminée, il est aisé de définir l'organe de décision et ensuite celui de mise en œuvre.

I.2.5 SYSTEME DE CONTROLE

La chaîne de décision se termine par le contrôle, élément déterminant et garant d'une bonne gouvernance. On peut là aussi distinguer le contrôle sur les activités de gestion (équilibre financier, détournement, remboursement, etc.) et le contrôle des orientations stratégiques (poursuite de la mission, rythme de croissance etc.). La chaîne de contrôle de l'institution démarre au niveau de l'autocontrôle fait par le trésorier pour se terminer au niveau du contrôle externe exercé par les autorités de surveillance. La capacité de l'institution à se doter d'un système de contrôle performant avec un système d'alerte rapide en cas de dysfonctionnement fait partie des éléments clés constituant le socle commun d'une bonne gouvernance.

Le contrôle sur les activités de gestion est assuré d'une part, par l'organe de contrôle interne élu au sein de la mutuelle, et d'autre part, par les acteurs externes tels que l'Etat en raison de son rôle d'encadrement institutionnel et les partenaires en raison de leur rôle d'encadrement technique et financier. Ce contrôle peut se faire au quotidien ou périodiquement sur présentation de rapports de gestion. Il porte essentiellement sur la régularité des opérations et des livres comptables ainsi que des procédures de passation des contrats engageant financièrement la mutuelle et vise à assurer l'équilibre financier au niveau de la mutuelle, à éviter les détournements de fonds et à garantir une gestion saine des ressources de la mutuelle. Le contrôle interne est assuré par des membres choisis en raison de leur compétence particulière en matière de contrôle de gestion et de vérification des comptes ou de leur expérience professionnelle dans ces domaines. Le contrôle

étatique est assuré par la direction de la promotion des mutualités. Les partenaires ont également des acteurs chargés d'effectuer le contrôle sur les activités de gestion des mutuelles.

Le contrôle des orientations stratégiques de la mutuelle est assuré en interne par l'Assemblée Générale qui est l'instance souveraine des décisions stratégiques de la mutuelle. En adoptant les projets de décision, l'Assemblée Générale veille à leur conformité avec la mission de la mutuelle. Les acteurs externes (Etat et partenaires) veillent également, par l'intermédiaire d'organes spécialisés, au suivi des orientations stratégiques de la mutuelle. Ce contrôle fait un rapprochement entre les rapports d'activités de l'organisation et sa vision stratégique et permet de déceler et d'éviter les dérives de mission.

I.2.6 GESTION DES CRISES ET DYSFONCTIONNEMENTS

L'analyse des acteurs et du processus de décision peut être complétée et validée par l'étude de la gestion des dysfonctionnements au sein de l'institution. Dans tout système, l'évolution interne ou celle du contexte extérieur peut amener des tensions, dysfonctionnements ou crises qui doivent être rapidement identifiés et analysés. Une bonne gouvernance ne permet pas nécessairement d'éviter les crises mais elle permet de les traverser en limitant les dommages. La capacité à prendre les bonnes décisions à des moments cruciaux pour prévenir et surmonter les crises et dysfonctionnements est un indicateur de la maturité d'une structure de gouvernance. Les crises et dysfonctionnements au sein d'une organisation sont la concrétisation de risques généralement pré-identifiés et pour lesquels des mesures de prévention doivent être prises. La connaissance et la vigilance sur ces risques peuvent permettre de prévenir les crises.

La prévention du risque est du ressort des instances dirigeantes d'une mutuelle. La mise en place de mécanismes permettant de prévenir les risques est donc directement liée au fonctionnement de la gouvernance. La question de la gestion des risques porte sur les sources d'information et l'identification des acteurs qui auront le pouvoir d'alerte et le pouvoir de prendre les décisions stratégiques nécessaires. L'enjeu pour une institution est donc de construire, dans la culture de l'entreprise, cette culture du risque à tous les niveaux pour tous les acteurs (compréhension de l'environnement, analyse des indicateurs, réactivité dans les décisions, exercice du contrôle).

Ces risques sont généralement liés à la dérive de mission, au niveau de compétence et d'engagement des gouvernants, au déficit de communication, aux conflits d'intérêts, à la défaillance du processus de décision et à l'inefficacité du contrôle. Le secteur de la microfinance est sujet à un ensemble de risques auxquels les institutions doivent être vigilantes. D'après Beth, 2002, ces risques peuvent être d'ordre stratégiques, opérationnels organisationnels, informationnels ou environnementaux.

Tableau 1 : Typologie des risques de la microfinance

Nature des risques	Types de risques
Opérationnels	Risques crédits (non-remboursement, liquidité, nouveaux crédits...) Risques délictuels (détournements, vols,...) Risques transactionnels (transports de fonds, sécurité des caisses...) Risques « personnel » (accidents du travail, responsabilité civile...)
Informationnels	Systèmes d'informations (non fiables, délai, personnes non informées) Système comptable (procédures déficientes, mal appliquées, qualité) Système décisionnel (fiabilité, pertinence, régularité...)
Organisationnels	Risques « personnel » (clarté des responsabilités, définitions postes) Risques « encadrement » (Fidélisation, compétences management) Risques liés au contrôle interne et à l'inspection (procédures..) Communication, relation avec l'extérieur (cohérence, qualité...)
Stratégiques	Statuts (structure juridique, instances de direction et de représentation) Financement (épargne, refinancement, fonds propres, actionnariat) Politique produits et développement (adéquation produits et cibles) Environnement concurrentiel (saturation de l'offre, concurrence..) Vision et mission (contradictions discours/ pratiques)
Environnementaux	Climatiques / Politiques / Economiques et financiers

Source : Beth, 2002

1.3 CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE

Plusieurs théories peuvent servir de cadre à cette étude. Toutefois, la théorie sur le management des organisations paraît mieux adaptée car elle permet de cerner les facteurs qui déterminent la qualité de la gouvernance au sein d'une organisation à travers une analyse centrée sur les ressources humaines tant au niveau individuel qu'au niveau du groupe.

Le management des ressources humaines est à la fois complexe et crucial pour toute organisation, que celle-ci ait un objectif de maximisation et de redistribution des profits ou une finalité sociale. Néanmoins, les caractéristiques intrinsèques et les valeurs

fondamentales des organisations d'économie sociale sont autant de facteurs qui engendrent des enjeux spécifiques de management des ressources humaines dans ces organisations. Si la plupart des entreprises capitalistes utilisent divers modèles et outils de management afin d'optimiser l'utilisation de leurs ressources humaines, les organisations d'économie sociale semblent gérer les leurs de façon plus intuitive et plus informelle compte tenu de leur caractère essentiellement bénévole. En effet, par crainte de négliger leurs valeurs sociales fondamentales et donc de perdre leur identité, les entrepreneurs sociaux⁹ sont quelque peu réticents à utiliser les outils de management issus du secteur privé classique. Cependant, les ressources humaines constituent le principal facteur de production et le moteur de l'action collective. De leur qualité dépend la gouvernance des organisations. Aussi, plusieurs auteurs se sont intéressés à ce secteur de l'économie et en ont développé la théorie sur le management des ressources humaines. La motivation humaine et la dynamique de groupe constituent les composantes de cette théorie permettant de mieux comprendre les enjeux de la gouvernance au sein des organisations, notamment d'économie sociale et solidaire.

I.3.1 LA MOTIVATION HUMAINE

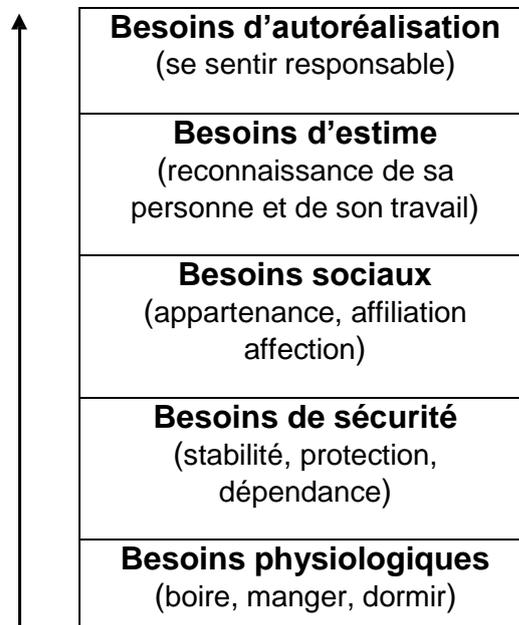
Le terme motivation désigne les forces endogènes ou exogènes qui poussent une personne à se conduire d'une manière spécifique, orientée vers un objectif. De façon plus concrète, c'est ce qui pousse la personne à faire davantage, à donner le meilleur d'elle-même, à atteindre le meilleur résultat. En entreprise, l'employé motivé est celui qui désire accomplir son travail de la meilleure façon possible et qui le démontre par ses efforts, sa collaboration, sa ponctualité et son dévouement. La motivation se présente donc d'une part, sous un aspect psychologique (désir, intention de faire) et d'autre part sous un aspect concret et observable (effort sous toutes ses formes).

La rémunération qui est la contrepartie du travail, a pendant longtemps été considérée comme facteur exclusif de la motivation au travail. Certes, le salaire constitue souvent la motivation principale mais pas la seule. Les conditions de travail, le style de commandement, la communication constituent entre autre des facteurs importants de motivation humaine. La motivation des individus au travail a préoccupé tant les dirigeants d'entreprises que les théoriciens et autres spécialistes parmi lesquels le psychologue américain Abraham MASLOW (1943), auteur de la fameuse échelle des besoins.

⁹ Expression utilisée pour faire allusion aux acteurs de l'économie sociale et solidaire

Il a, en effet, indiqué que les besoins de l'homme apparaissent dans un certain ordre et doivent être satisfaits successivement selon une échelle à cinq niveaux.

Figure 2 : Echelle des besoins de MASLOW



Source : MASLOW, 1943

Selon MASLOW l'homme devra chercher d'abord à satisfaire chaque besoin d'un niveau donné avant de penser aux besoins situés au niveau immédiatement supérieur de la pyramide. Il est préférable par exemple de rechercher à satisfaire les besoins physiologiques avant les besoins de sécurité. MASLOW estime qu'un besoin satisfait cesse de constituer un facteur de motivation mais engendre presque nécessairement le passage à un nouveau besoin qui devient à son tour une source intense de motivation.

Au regard des besoins de l'homme comme indiqué par MASLOW, on constate qu'à partir d'un certain niveau, l'individu recherche autre chose que la simple contrepartie financière de son travail. Ainsi, le dirigeant d'entreprise doit les analyser pour mieux planifier la gouvernance de son entreprise. Dès lors, la motivation des acteurs devient un élément important de la gouvernance. Dans le contexte actuel d'émergence des entreprises d'économie sociale, l'entrepreneur social doit d'abord savoir à quels types de besoins répond la création de son entreprise. Ensuite la mission de l'entreprise est construite sur la base des besoins à satisfaire.

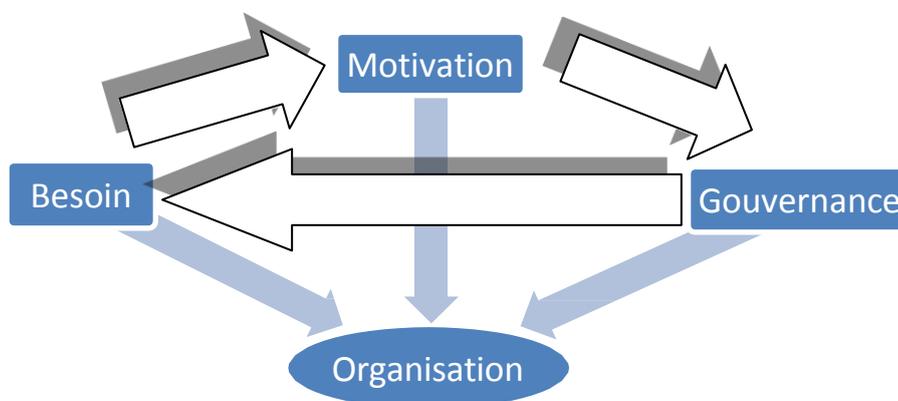
Lorsqu'il y a une dérive de mission, l'action de l'entreprise n'est plus axée sur les besoins à satisfaire et c'est de là que survient souvent l'absence de motivation des acteurs : l'activité repose en ce moment, soit sur des besoins déjà satisfaits et qui ne sont plus source de motivation, soit sur des besoins qui ne sont pas partagés par l'ensemble des acteurs et dans ce cas cela entache la motivation de certains acteurs.

La création par exemple d'une mutuelle de solidarité par des agents d'une structure administrative semble à priori répondre à des besoins d'ordre social : les agents de ladite structure étant des salariés, disposent de leurs salaires à la fin de chaque mois leur permettant de faire face aux charges quotidiennes. Toutefois, le besoin d'appartenance et d'affection les amènent à créer l'association leur permettant de satisfaire ces besoins spécifiques. La gouvernance d'une telle organisation ne peut donc se faire sans prise en compte des besoins sociaux qui ont motivé sa création.

Par ailleurs, la création d'organismes professionnels de sécurité sociale (syndicats et autres organisations de défense des intérêts des travailleurs) vise à satisfaire les besoins d'ordre sécuritaire au travail. La motivation des membres de tels organismes sera fortement tributaire du respect de l'objet social qui vise la satisfaction des besoins identifiés.

L'analyse de la pyramide des besoins de MASLOW nous permet d'établir ainsi un lien entre le besoin, la motivation humaine et la gouvernance d'une entreprise : le besoin crée la motivation humaine qui à son tour favorise la gouvernance de l'organisation. En retour la gouvernance doit viser à satisfaire le besoin qui a motivé les acteurs. C'est ce qui permet de suivre la vision stratégique de l'organisation.

Figure 3 : Relation entre besoin et motivation pour une meilleure gouvernance de l'organisation



Source : Auteur

I.3.2 LA DYNAMIQUE DE GROUPE

Dans une organisation, les gens adhèrent d'autant plus à une opinion ou à une attitude qu'ils en ont discuté entre eux, y compris en s'y opposant. Tel est le constat sur la base duquel le psychologue allemand Kurt LEWIN a fondé en 1943, sa théorie de la dynamique de groupe. Selon lui, pour comprendre un individu, il faut étudier l'ensemble des éléments interdépendants qui influent directement sur son comportement à un moment donné. L'expérience de LEWIN a porté essentiellement sur l'influence des styles de leadership sur les comportements individuels dans les groupes. Avec LIPPIT et WHITE, ils expérimentèrent en 1943, successivement trois styles de leadership (« autocratique », « démocratique » et « laisser-faire ») sur des groupes d'enfants auxquels ils ont proposé une activité de fabrication de maquettes de décors de théâtre.

Tableau 2 : description des conditions de fabrication de décors de théâtre

Comportement du moniteur	Autocratique	Démocratique	Laisser-faire
Prise de décision	Par le chef seul	En commun avec le chef	Faible participatio
Détermination des activités et des techniques	Par le chef seul	Objectifs généraux tracés par le chef	Aucune intervention du chef
Répartition de la tâche	Par le chef seul	Division spontanée	Aucune intervention du chef
Composition des groupes	Par le chef seul	Libre choix par chacun	Aucune intervention du chef
Appréciation	De type personnel, subjectif	De type objectif (basée sur les faits)	Pas de commentaire
Participation aux activités	Il n'y prend pas part	Il y prend part	Il n'y prend pas part

Source : NIKIEMA, 2013.

A l'issue de ces travaux les expérimentateurs ont constaté que la productivité, le comportement d'agression et la motivation des enfants sont fonction du style de leadership. LEWIN définit ainsi au regard des résultats le meilleur type de leadership comme étant le leadership démocratique. Toutefois, la personnalité du chef, des membres et la situation devront être pris en compte.

D'après les expériences de LEWIN, LIPPIT et WHITE, on a constaté qu'un changement dans le mode de direction est probablement la voie la plus rapide pour provoquer un

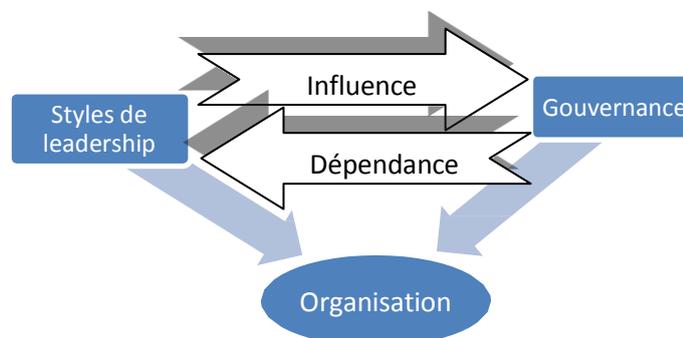
changement dans l'atmosphère culturel du groupe. C'est un pouvoir qui détient en grande partie la clé de l'idéologie du groupe. Pour apporter la modification souhaitée, il faut donc s'adresser à cette autorité. Pour cela, LEWIN va tester divers modes d'influence en comparant les effets d'exposés de conférences à ceux de la décision de groupe qu'il comparera ensuite aux effets de conseils donnés individuellement. Les résultats montrent que la stratégie la plus efficace fut celle de la décision en groupe. Celle-ci apparaît donc comme un moyen privilégié pour vaincre la résistance au changement dans un groupe.

LEWIN, conscient de l'efficacité du leadership démocratique et de la force que représente la situation de groupe comme agent de changement, va alors promouvoir le leadership démocratique dans les organisations par le biais de séminaires de formation basés sur la situation de groupe.

Le principe de base est que comme le groupe modifie ou conditionne le comportement de ses membres en tant qu'individus, la prise de conscience des phénomènes du groupe considéré, si elle est sous-tendue par une atmosphère démocratique, doit pouvoir améliorer la fonctionnalité du système groupal et des interactions entre les membres. Il s'agit donc de conduire ces groupes vers une « bonne forme » ; cela se fait notamment par le feed-back, c'est-à-dire l'information en retour des autres membres.

Les conclusions des travaux de LEWIN permettent de constater la relation entre les styles de leadership et la qualité de la gouvernance d'une organisation. Cette dernière étant essentiellement basée sur les rapports entre les différents acteurs de l'organisation, le mode de direction est d'une importance capitale pour son bon fonctionnement. Ce lien peut se matérialiser comme suit :

Figure 4 : Relation entre styles de leadership et gouvernance d'une organisation



Source : Auteur

CONCLUSION PARTIELLE

Le concept de gouvernance a plusieurs sens qui se déclinent au regard des institutions considérées. Dans le cadre des IMF dont font partie les mutuelles, la gouvernance désigne l'ensemble des mécanismes par lesquels les acteurs (adhérents, élus, salariés, partenaires) définissent et poursuivent la mission de l'institution et assurent sa pérennité en s'adaptant à l'environnement, en prévenant et surmontant les crises et dysfonctionnements. Aussi, dans l'UEMOA, la mutualité est régie par le règlement n°07/2009/CM/UEMOA portant réglementation de la mutualité sociale au sein de l'UEMOA, qui définit dans un cadre élargi, la structure de gouvernance des mutuelles. Afin de cerner les fondamentaux de la gouvernance des mutuelles, un certain nombre de concepts caractéristiques ont été identifiés et définis. Ces concepts permettront, à la lumière du cadre théorique et d'hypothèses déjà élaborés, d'analyser la gouvernance de la MUAB. Toutefois, la détermination du cadre opératoire s'avère nécessaire.

CHAPITRE II : CADRE OPERATOIRE

Le besoin d'appartenance, d'affiliation ou d'affection est le principal facteur de motivation des individus à créer les organisations sans but lucratif telles que les associations, les mutuelles ou les coopératives. Ces organisations sont le lieu pour les membres de satisfaire leurs besoins sociaux¹⁰. Cette conception explique en grande partie l'émergence des mutuelles corporatistes dont la MUAB en est une. Le choix de la MUAB dans le cadre de cette étude est lié au constat (sans pour autant connaître les raisons) d'un écart entre ce que la MUAB est et ce qu'elle ambitionnait être lors de sa création. Cet écart tient à la manière dont cette dernière est gouvernée d'où l'idée d'analyser les déterminants de cette gouvernance en vue d'évaluer leur contribution dans sa mise en œuvre. Cette étude a porté sur un échantillon soigneusement choisi auprès duquel des données ont été recueillies et analysées grâce à un outil choisi par l'auteur.

II.1 CHOIX DE L'ECHANTILLON

L'opérationnalisation des outils de collecte a nécessité que soient définis la taille de la population mère ainsi que l'échantillon qui a été enquêté. Pour ce faire, la démarche de prélèvement de l'échantillon a porté sur une population mère composée de l'ensemble des membres de la MUAB. Selon la dernière mise à jour de l'effectif des membres qui date du 15 mai 2014, la MUAB comptait 315 membres. La taille de l'échantillon a été déterminée à partir de la formule suivante :

$$n = \frac{1,962 * N}{1,962 * I^2 (N-1)} \quad \text{[avec } n = \text{taille de l'échantillon ; } N = \text{la population mère ; } I = \text{coefficient de correction (} I = 2 \varepsilon \text{ avec } \varepsilon = \text{marge d'erreur)}].$$

Par souci de précision et compte tenu des moyens disponibles, il a été considéré pour cette étude, un taux d'erreur de 5% ($\varepsilon = 0.05$).

La taille de l'échantillon est donc : $n = 1.962 * 315 / 1.962 (2 * 0.05)^2 * 314$ soit cent **(100)** membres.

En rapportant cet échantillon à la population totale, on obtient : $100/315$ soit un taux de représentativité de 31.74%.

¹⁰ Cf. échelle des besoins de MASLOW.

Par ailleurs, il a été utilisé la technique d'échantillonnage par la méthode de stratification. Pour ce faire, la population a été subdivisée en groupes homogènes définis selon les critères suivants :

- Le sexe : [Hommes] – [Femmes].

Le choix de ce critère se justifie par le fait que les membres, en fonction du sexe, n'ont certainement pas la même sensibilité sur la gouvernance. En stratifiant l'échantillon suivant ce critère, l'on pourrait prendre en compte cette diversification afin de mieux apprécier la pertinence des opinions recueillies.

- La fonction : [Responsable de service] – [Agent d'exécution].

Le choix de ce critère se justifie par le fait que les membres, au regard de leur fonction, n'ont certainement pas la même appréciation sur la gouvernance. Pour ce faire, à l'intérieur de chacune des strates définies plus haut (sexe), l'échantillonnage s'est fait suivant la fonction.

Selon les critères ci-dessus définis, la population totale se présente comme suit :

Tableau 3 : Répartition des membres de la MUAB selon le sexe et la fonction

SEXE	FONCTION		Total
	Responsables de services	Agents d'exécution	
Hommes	29	195	224
Femmes	13	78	91
Total	42	273	315

Source : Auteur

Par souci de reconduire chaque strate dans l'échantillon en fonction de son importance numérique dans la population totale on applique le taux de représentativité aux chiffres de la population mère.

Tableau 4 : Echantillonnage de la population

SEXE	FONCTION	Responsables de services	Agents d'exécution	Total
Hommes		9	62	71
Femmes		4	25	29
Total		13	87	100

Source : Auteur

Il a donc été retenu dans le cadre de cette enquête, un échantillon de cent (100) membres dont treize (13) responsables de service composés de neuf (09) hommes et quatre (04) femmes et quatre-vingt-sept (87) agents d'exécution composés de soixante-deux (62) hommes et vingt-cinq (25) femmes.

II.2 COLLECTE DES DONNEES

Pour la collecte des données nécessaires à l'analyse en vue de la vérification des hypothèses formulées, trois types de méthodes ont été utilisées :

Le questionnaire d'enquête : conçu et élaboré sur la base des hypothèses, il a permis le recueil de données primaires auprès des éléments de l'échantillon. Il est composé de questions fermées et de questions ouvertes (voir annexe) toutes orientées vers la gouvernance de la MUAB.

Les entretiens réalisés avec certains membres de la mutuelle : ces entretiens se sont déroulés au fil du travail et ont porté essentiellement sur les ébauches de stratégies de gestion de la MUAB. Ces entretiens se sont voulus individuels pour le respect de la confidentialité des réponses et pour garantir une liberté d'expression qu'on aurait occultée si les entretiens se faisaient en groupe.

La recherche documentaire : elle a permis de prendre connaissance des écrits de divers auteurs ayant abordé des thèmes semblables antérieurement.

En plus du questionnaire d'enquête, des entretiens et de la recherche documentaire en bibliothèque, la recherche sur des sites internet jugés sérieux, car provenant d'institutions, d'ONG, d'associations et de projets crédibles, a également été mise à profit dans le cadre de cette étude.

II.3 OUTIL D'ANALYSE

Les données récoltées dans le cadre de cette étude portent sur des variables qualitatives car concernant les opinions des enquêtés sur les déterminants de la gouvernance de la MUAB. En effet, les variables sont les déterminants de la gouvernance de la MUAB retenus dans le cadre de cette étude. Les modalités sont les critères d'analyse portant sur chaque variable et sont mesurées par la fréquence (pourcentage) des enquêtés qui répondent au critère.

Les données collectées sur la base du questionnaire ont été saisies et traitées à partir du logiciel SPSS. Il a d'abord été procédé à la codification des variables et des réponses pour pouvoir obtenir des valeurs. L'analyse a ensuite porté sur les données valides. En effet, les questions sans réponses ont été considérées comme des données invalides et ont été éliminées afin d'obtenir des fréquences valides.

L'échantillon, initialement établi à cent

(100) membres a été porté à cent un (101) pour prémunir contre la perte ou la destruction éventuelle d'une fiche d'enquête.

CONCLUSION PARTIELLE

Le cadre opératoire a permis de définir le périmètre de collecte des données à partir de techniques d'échantillonnage qui se veulent soucieuses de la précision et de la crédibilité. Il en est ainsi du faible taux de marge d'erreur utilisé et de la prise en compte de différentes sensibilités socioprofessionnelles dans la détermination de l'échantillon. L'opération de collecte proprement dite a été réalisée grâce à un questionnaire adressé aux membres de la mutuelle, mais également grâce à des entretiens et à la recherche documentaire. Les données collectées ont été traitées grâce au logiciel SPSS. L'analyse de ces données nécessite que soit présenté un état des lieux de la gouvernance au sein de la mutuelle objet de l'étude. Mais avant l'état des lieux, une présentation sommaire de la MUAB s'avère nécessaire.

DEUXIEME PARTIE :

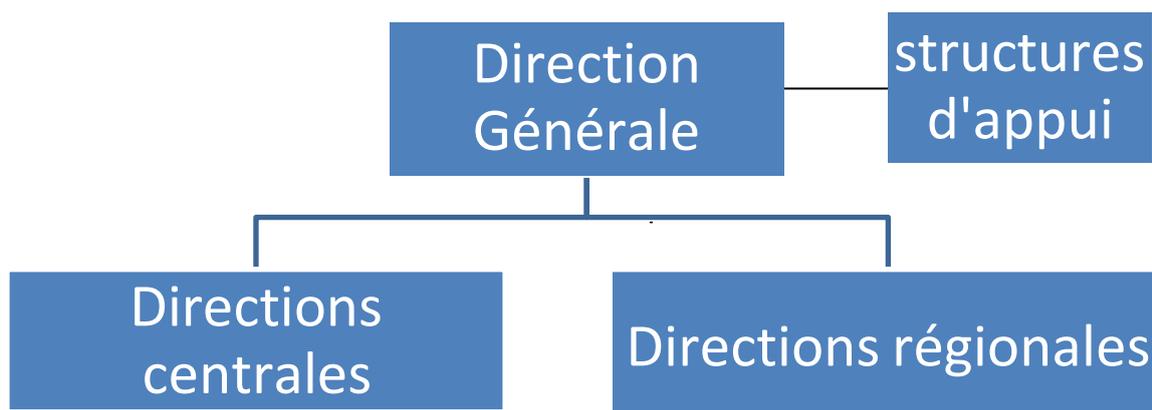
CADRES ANALYTIQUE ET STRATEGIQUE DE L'ETUDE

CHAPITRE I : APERÇU SUR LA GOUVERNANCE DE LA MUAB

I.1 PRESENTATION SOMMAIRE DE LA MUTUELLE DES AGENTS DU BUDGET

Fruit d'une assemblée générale constitutive du 16 décembre 2009, la mutuelle des agents du budget, en abrégé MUAB, a été officiellement reconnue le 22 octobre 2010 suivant récépissé n°2010-643/ MATD/SG/DGLPAP/DOSOC. C'est une organisation de type associatif qui regroupe l'ensemble des agents de la direction générale du budget (DGB) qui est une structure centrale du Ministère de l'Economie et des Finances. La Direction Générale du Budget a pour mission d'assurer l'élaboration des lois de finances annuelles, initiales et rectificatives, leur exécution ainsi que l'élaboration des lois de règlement y relatives. Placée sous l'autorité d'un directeur général, la DGB comprend une direction générale, des structures d'appui, des directions centrales et des directions régionales¹¹.

Figure 5 : Organigramme de la Direction Générale du Budget



Source : Auteur

La MUAB est une mutuelle professionnelle composée de membres participants et de membres honoraires. Peuvent y adhérer, les fonctionnaires, les contractuels, les stagiaires, les anciens agents et les retraités des structures centrales et déconcentrées de la DGB. Les membres participants sont ceux ayant souscrit un contrat collectif, qui, en contrepartie du versement d'une cotisation, ont vocation à bénéficier des avantages sociaux et des prestations offertes par la mutuelle et d'en ouvrir le droit à leurs ayants droit. Les membres honoraires sont ceux qui, par leurs souscriptions ou par des services équivalents, contribuent à la prospérité de la mutuelle sans bénéficier de ses avantages.

¹¹ Arrêté n°2012-000461/MEF/SG/DGB du 31 décembre 2012, portant attributions, organisation et fonctionnement de la DGB (en application des dispositions du décret n°2012-546/PRES/PM/MEF du 02 juillet 2012, portant organisation du Ministère de l'Economie et des Finances).

L'objectif de la MUAB est de promouvoir la solidarité entre les agents au sein de la direction générale. A ce titre elle mobilise des cotisations auprès des agents en vue d'une part, de contribuer solidairement aux événements sociaux les concernant, et d'autre part de leur faciliter l'accès au crédit auprès des banques et établissements financiers. Par ailleurs, la MUAB peut accorder des prêts directs en fonction des disponibilités financières dont elle dispose.

I.1.1 ORGANES STATUTAIRES DE GOUVERNANCE DE LA MUAB

Selon les textes portant création de la MUAB, cette dernière est composée de trois organes : l'Assemblée Générale (AG), le Conseil d'Administration (CA) et le Bureau Exécutif (BE) (cf. art 6 statuts).

L'Assemblée Générale est l'organe délibérant de la mutuelle. Elle est composée de délégués de section et d'anciens agents des directions centrales et des directions déconcentrées, ainsi que de retraités issus desdites directions. En effet, tous les membres de la MUAB sont repartis en sections dont l'étendue et la composition sont fixées par le Conseil d'Administration. Chaque section élit en son sein un délégué qui participe aux réunions de l'Assemblée Générale. Les sessions ordinaires de l'Assemblée Générale se tiennent une fois par an sur convocation du Président du Conseil d'Administration et sur initiative, soit de la majorité simple des membres du Conseil d'Administration, soit de la moitié des délégués, soit du quart des membres adhérents ou de la moitié des membres du bureau exécutif. Une session extraordinaire peut être convoquée en cas de besoin. L'Assemblée Générale a pour mission de statuer sur les questions qui lui sont soumises par le Conseil d'Administration et relatives notamment aux rapports qui lui sont présentés, à l'élection des membres du Conseil d'administration, à la modification des textes, et à toute décision que la mutuelle est amenée à prendre, conformément à sa mission.

Le Conseil d'Administration est l'organe d'administration et de gestion de la MUAB. Ses membres sont élus par l'Assemblée Générale pour deux (02) ans, renouvelables une fois, à raison d'un membre par service de la DGB et d'un représentant des retraités. Le Conseil d'Administration se réunit une fois par semestre sur convocation de son président. Une session extraordinaire peut être convoquée par la moitié des membres du conseil. Le Conseil d'Administration finalise les budgets prévisionnels, les rapports d'activités ainsi que les projets de décisions à soumettre à l'approbation de l'Assemblée Générale.

Le Bureau exécutif est l'organe technique du Conseil d'Administration. Les membres sont élus au sein du Conseil d'Administration pour un mandat de deux (02) ans renouvelables une fois. Il est présidé par le président du Conseil d'Administration. Le bureau de la MUAB est composé d'un président, d'un secrétaire général et de son adjoint, d'un trésorier et de son adjoint, d'un responsable à l'organisation, d'un responsable à l'information et à la communication, d'un responsable aux affaires socioculturelles et sportives et de son adjoint. Chacun des responsables du bureau exécutif assure une tâche spécifique permettant au Conseil d'administration de mieux assurer sa mission.

Après l'élection des membres du bureau, l'Assemblée Générale désigne deux commissaires aux comptes. Ces derniers sont chargés d'effectuer des contrôles prévisionnels ou inopinés sur la gestion de la MUAB. Ils relèvent les défaillances et proposent des corrections dans un rapport adressé au président. Les commissaires aux comptes pourraient être considérés comme l'organe de contrôle de la MUAB.

I.1.2 RESSOURCES DE LA MUAB

La MUAB dispose d'une part, de ressources humaines qui lui assurent sa raison d'être et d'autre part, de ressources matérielles et financières qui lui permettent de fonctionner. Les ressources humaines sont constituées par les organes de la mutuelle dont il est fait cas plus haut. Quant aux ressources matérielles et financières, elles sont constituées essentiellement des droits d'adhésion, des cotisations, des dons, legs et subventions ainsi que des produits des activités de la mutuelle (cf. art 45 et suivants des statuts). Tout membre adhérent à la MUAB paye un droit d'adhésion qui s'élève à cinq mille (5000) FCFA pour les cadres « A » et assimilés, quatre mille (4000) FCFA pour les cadres « B » et trois mille (3000) FCFA pour les autres catégories.

Le droit aux prestations prend effet le premier jour du mois au cours duquel est souscrite l'adhésion. Les adhérents s'engagent au paiement d'une cotisation mensuelle qui s'élève à mille (1000) FCFA pour tout membre sans distinction de catégorie. La MUAB peut recevoir des dons, legs ou des subventions de l'Administration ou de particuliers. En tant que mutuelle corporatiste, la MUAB ne peut être totalement indépendante de la structure administrative dont relèvent les membres. Aussi, elle constitue pour cette structure un moyen d'intégration et de motivation du personnel par le biais des avantages qu'elle lui offre. A ce titre, la structure administrative de tutelle (DGB) est amenée à accompagner, tant matériellement que financièrement la mutuelle.

De par les activités qu'elle est susceptible de mener, la MUAB peut également générer des ressources financières. Il en est ainsi des intérêts des placements, et des frais de dossiers que payent les soumissionnaires aux prêts « fonds communs ».

I.1.3 PRESTATIONS OFFERTES PAR LA MUAB

Sur la base des ressources dont dispose la MUAB, elle contribue à la prise en charge des évènements sociaux concernant les membres et leur accorde également des prêts. Par ailleurs, la MUAB apporte sa caution et permet aux membres de bénéficier de prêts bancaires remboursables semestriellement sur la base de motivations financières appelées « fonds communs » dont bénéficient les membres.

Les membres de la mutuelle sont tenus d'informer les dirigeants de tout évènement social les concernant. Aussi, sur la base d'un barème pré établi, la mutuelle apporte sa contribution. Les évènements sociaux nécessitant la contribution de la MUAB sont notamment la naissance, le baptême, le mariage, la retraite, la maladie, le décès (cf. art 2 des statuts). Les contributions de la MUAB sont de quinze mille (15 000) FCFA à trente-cinq mille (35 000) FCFA¹² pour la naissance, vingt-cinq mille (25 000) FCFA pour le mariage, dix mille (10 000) FCFA pour le baptême, cent mille (100 000) FCFA pour la retraite, dix mille (10 000) FCFA à cinquante (50 000) CFA¹³ pour la maladie et vingt-cinq mille (25 000) CFA à soixante-quinze mille (75 000) CFA¹⁴ pour le décès (cf. art 47 statuts). Lorsqu'un membre est affecté dans une autre structure que la DGB, il bénéficie de la somme de vingt-cinq mille (25 000) FCFA à titre d'accompagnement.

De 2010 à 2014, la MUAB a contribué à plusieurs évènements sociaux dont la situation se présente dans le tableau ci-après :

¹² Cette variation est liée au fait que ce soit un enfant, des jumeaux ou des triplets

¹³ Cette variation est liée au degré de gravité de la maladie (avec ou sans hospitalisation)

¹⁴ Cette variation est liée au degré de filiation du défunt avec le membre

Tableau 5 : Situation des évènements sociaux pris en charge par la MUAB de 2010 à 2014 (au 30 juin)

Evènement social	Naissance		Baptême		Mariage		Maladie		Décès		Autres ¹⁵	
	Nb	Mt	Nb	Mt	Nb	Mt	Nb	Mt	Nb	Mt	Nb	Mt
2010	15	170000	0	0	8	147000	9	50000	6	60000	2	37000
2011	36	565000	3	30000	11	270000	11	140000	17	485000	13	514515
2012	40	630000	2	20000	31	790000	15	270000	13	330000	1	12000
2013	34	525000	3	30000	18	455000	26	380000	21	570000	6	380000
2014	21	315000	2	20000	6	130000	13	150000	12	200000	1	10000
Total	146	2205000	10	100000	74	1792000	74	840000	69	1645000	23	953515
Taux moyen	15 103		10 000		24 216		11 351		27 881		41 461	

Source : données MUAB, 2014

Nb : nombre
Mt : montant

La mutuelle peut, en fonction de ses disponibilités de fonds, accorder un prêt à tout membre à jour de ses cotisations et qui motive sa demande par une raison sociale acceptable. Le montant du prêt ne peut excéder cent mille (100 000) FCFA et est remboursable au plus tard les deux mois suivant l'emprunt. Ce prêt vient en complément aux contributions sociales. Au cours du premier semestre 2014, 63 membres ont bénéficié de ces prêts dont le montant total remonte à 3 795 000 FCFA. La situation antérieure à 2014 n'a pu être obtenue car aucune donnée n'a été conservée pour cette période, quand bien même il y a eu des prêts octroyés. La principale difficulté qui réside dans ces prêts est le respect du délai de remboursement, voire même le remboursement. Cela peut s'expliquer par les conditions d'accès à ces prêts qui n'offrent pas suffisamment de garanties sécuritaires de remboursement.

Le « prêt sur fonds communs » est une initiative que la MUAB prend en vue de permettre aux membres de faire des investissements d'un niveau relativement important. En effet, le « fonds commun est une motivation financière dont bénéficient les agents de l'administration financière à la fin de chaque semestre. Ce fonds est alimenté par les rétributions sur excédents de recouvrements et les pénalités diverses qu'applique l'administration financière sur les contribuables contrevenant à la réglementation. Grâce à un partenariat qu'elle a su développer avec les banques, la MUAB permet à ses membres de bénéficier de prêts individuels dont le remboursement se fait semestriellement sur la base du « fonds commun ».

Ces opportunités d'emprunts offrent aux membres de la MUAB la possibilité d'aller au-delà des plafonds d'emprunts (quotité cessible) que leur permet le salaire mensuel.

¹⁵ Départs à la retraite ; affectations ; cadeaux ; carburant ; publications

De 2011 à 2014, la MUAB a facilité l'octroi de 191 prêts d'un montant total de 648 001 254 FCFA au profit de ses membres. La situation se présente dans le tableau ci-après :

Tableau 6 : Situation des prêts sur fonds commun négocié par la MUAB de 2011 à 2014

Banque	Nombre de prêts octroyés	Montant total
BCB	165	553 636 768
CORIS BANK	26	94 364 486
TOTAL	191	648 001 254

Source : données MUAB, 2014

Le volume et le montant des prêts octroyés permettent de comprendre toute l'importance de la pérennité du « fonds commun » dans la prospérité financière de la MUAB. En effet, les prêts sur fonds commun occupent une place de choix dans les prestations offertes par la MUAB. Les frais que ces prêts occasionnent pour les membres prétendants constituent des recettes reversées au profit de la MUAB, assurant ainsi sa prospérité financière. Il s'en suit donc que si le « fonds commun » venait à disparaître, cela porterait un coût dur à la santé financière de la MUAB. **La troisième hypothèse (H3), c'est-à-dire celle selon laquelle la pérennité du « fonds commun » est fortement corrélée avec la prospérité financière de la MUAB s'en trouve ainsi vérifiée.**

I.2 ETAT DES LIEUX DE LA GOUVERNANCE ET ANALYSE DES DONNEES

L'exploitation des textes de la MUAB ainsi que les divers entretiens effectués avec ses membres ont permis de faire le point sur la gouvernance de la mutuelle. Cette appréciation qui porte sur les données concernant la période allant de la création de la MUAB au 30 juin 2014, s'est faite en rapport avec les déterminants de gouvernance retenus plus haut. Le présent état des lieux permettra de décrire la situation de la gouvernance sur la base des opinions recueillies lors des entretiens individuels. Elle expose de manière quantitative les appréciations des interviewés sur la vision stratégique, le profil et la responsabilité des gouvernants, le système d'information et de gestion, le processus de décision et le système de contrôle et de gestion des éventuels crises et dysfonctionnements.

I.2.1 CONNAISSANCE ET PARTAGE DE LA VISION STRATEGIQUE DE LA MUAB

La création de la MUAB s'est inscrite dans un contexte de redynamisation de la caisse de solidarité des agents de la DGB qui avait été initialement créée. A l'origine il s'agissait d'une organisation solidaire qui permettait aux agents de ladite direction d'apporter leur soutien à tout collègue sujet à un évènement social heureux ou malheureux. Les taux de prise en charge étant très souvent dérisoires comparativement aux risques sociaux encourus par les bénéficiaires, le volet crédit a été l'innovation majeure introduite par la MUAB.

Les interviews réalisées auprès des membres à cet effet visaient à vérifier si ceux-ci connaissent et partagent la vision stratégique de la MUAB. Les indicateurs permettant de mesurer cette variable sont la connaissance de l'initiateur de la création de la MUAB, des prestations offertes par la MUAB, du public cible de ces prestations ainsi que des documents juridiques dont dispose la MUAB. Les tableaux ci-après commentés donnent les résultats de l'enquête.

Tableau 7 : Initiative de la création de la MUAB

ADMINISTRATION		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	OUI	15	14,9	16,7
	NON	75	74,3	83,3
	Total	90	89,1	100,0
Manquante	Système manquant	11	10,9	
Total		101	100,0	
AGENTS DE LA DGB		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	OUI	74	73,3	82,2
	NON	16	15,8	17,8
	Total	90	89,1	100,0
Manquante	Système manquant	11	10,9	
Total		101	100,0	
AUTRES		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	OUI	2	2,0	2,2
	NON	88	87,1	97,8
	Total	90	89,1	100,0
Manquante	Système manquant	11	10,9	
Total		101	100,0	

Source : données de l'enquête

Les données de ce tableau nous renseignent que 16,7% des enquêtés pensent que c'est l'Administration qui est l'initiateur de la création de la MUAB, contre 82,2% qui savent que ce sont les agents de la DGB qui ont eux-mêmes initié la création de la MUAB.

Par ailleurs, 2,2% évoquent une initiative du Ministre de l'Economie et des Finances. Au regard de ces réponses on peut dire que dans une large mesure, les membres de la MUAB connaissent l'initiateur de la MUAB. La considération de l'Administration comme initiateur de la création de la MUAB pourrait laisser entrevoir une influence certaine de l'administration sur la vision stratégique de la mutuelle.

Tableau 8 : Connaissance des prestations offertes par la MUAB

CONTRIBUTION AUX EVENEMENTS SOCIAUX		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	OUI	86	85,1	87,8
	NON	12	11,9	12,2
	Total	98	97,0	100,0
Manquante	Système manquant	3	3,0	
Total		101	100,0	
PRETS DIRECTS AUX MEMBRES		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	OUI	45	44,6	45,9
	NON	53	52,5	54,1
	Total	98	97,0	100,0
Manquante	Système manquant	3	3,0	
Total		101	100,0	
PRETS BANCAIRES SUR FONDS COMMUNS		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	OUI	88	87,1	89,8
	NON	10	9,9	10,2
	Total	98	97,0	100,0
Manquante	Système manquant	3	3,0	
Total		101	100,0	

Source : données de l'enquête

Les statistiques ci-dessus montrent que 87,8% des enquêtés savent que la MUAB contribue aux événements sociaux concernant les membres ; 45,9% savent que la MUAB octroie des prêts directs sur la base de ses disponibilités de fonds et 89,8% reconnaissent que la MUAB négocie des prêts bancaires sur le fonds commun au profit des membres. Il peut être aisément constaté à partir de ces chiffres que la dernière catégorie de prestation est la plus connue des membres tandis que la deuxième catégorie est la plus ignorée (54,1% des enquêtés). Cette situation s'expliquerait par le fait que les prêts sur fonds communs occupent une place importante dans les prestations de la MUAB. La prise en compte de cette prestation dans la vision stratégique de la MUAB à partir de 2011 a permis d'avoir un impact financier positif sur les ressources de la mutuelle, eu égard aux frais de dossiers que les bénéficiaires reversent au profit de la mutuelle.

Cette situation permet de constater la vérification de la première hypothèse (H1) selon laquelle la mobilisation des ressources de la MUAB est positivement influencée par la vision stratégique

Tableau 9 : Connaissance du public cible des services offerts par la MUAB

TOUT AGENT DE LA DGB		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	OUI	53	52,5	54,1
	NON	45	44,6	45,9
	Total	98	97,0	100,0
Manquante	Système manquant	3	3,0	
Total		101	100,0	
MEMBRES DE LA DGB ET LEURS AYANTS DROIT		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	OUI	50	49,5	51,0
	NON	48	47,5	49,0
	Total	98	97,0	100,0
Manquante	Système manquant	3	3,0	
Total		101	100,0	
AUTRES BENEFICIAIRES		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	OUI	1	1,0	1,0
	NON	96	95,0	99,0
	Total	97	96,0	100,0
Manquante	Système manquant	4	4,0	
Total		101	100,0	

Source : données de l'enquête

Selon les données ci-dessus, 54,1% des enquêtés pensent que tout agent de la DGB est bénéficiaire des prestations de la MUAB tandis 51% estiment que ce droit s'offre aux membres et à leurs ayants droits. Cet amalgame sur le public cible pourrait être lié au mutisme des textes sur la question. En effet, les textes de la MUAB ne sont pas suffisamment explicites sur la question. Dans tous les cas, l'accès direct à ces prestations est lié à la qualité de membre de la MUAB. Les ayants-droits ne bénéficient que de l'allocation forfaitaire servie en cas de décès du membre.

Tableau 10 : Connaissance des documents juridiques de la MUAB

STATUT ET REGLEMENT INTERIEUR		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	OUI	70	69,3	74,5
	NON	24	23,8	25,5
	Total	94	93,1	100,0
Manquante	Système manquant	7	6,9	
Total		101	100,0	
RECEPISSE DE RECONNAISSANCE D'EXISTENCE		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	OUI	44	43,6	46,8
	NON	50	49,5	53,2
	Total	94	93,1	100,0
Manquante	Système manquant	7	6,9	
Total		101	100,0	
AGREMENT		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	OUI	1	1,0	1,1
	NON	93	92,1	98,9
	Total	94	93,1	100,0
Manquante	Système manquant	7	6,9	
Total		101	100,0	

Source : données de l'enquête

Les statistiques du tableau ci-dessus renseignent que 74,5% des enquêtés savent que la MUAB dispose de statut et règlement intérieur tandis que 46,8% savent qu'elle est officiellement reconnue. Par contre, 53,2% pensent que la MUAB ne dispose pas de récépissé de reconnaissance d'existence. Cette asymétrie d'information pourrait être liée à une insuffisance de communication. Toutefois, la quasi-totalité des membres savent que la MUAB ne dispose pas d'agrément.

I.2.2 PERCEPTIONS SUR LE PROFIL ET LA RESPONSABILITE DES GOUVERNANTS

Les acteurs de la gouvernance de la MUAB sont notamment les membres (acteurs internes), l'Etat et les partenaires (acteurs périphériques). Pour les acteurs internes, on distingue les membres honoraires que sont les retraités ainsi que certaines personnalités de la DGB (Directeur Général), les membres élus (Conseil d'Administration, Bureau Exécutif, Organe de Contrôle) et les membres participants. La MUAB n'emploie pas de salariés. Pour ce qui concerne les acteurs périphériques ce sont notamment la DGB en tant que structure administrative et les banques partenaires, notamment la BCB et CORIS BANK.

En termes de responsabilités, les acteurs internes s'assument à travers l'Assemblée Générale, le Conseil d'Administration et le Bureau Exécutif. Les textes de la MUAB prévoient que l'A.G se réunit une fois par an, le C.A deux fois par an et le B.E dès que de besoin sur recommandation du CA. Toutefois, depuis la création de la MUAB, le CA ne figure que dans les textes. Il n'y a pas eu véritablement de membres élus pour cet organe. Par ailleurs, l'AG n'a pu se réunir qu'au cours des années 2011 et 2012, avec toutefois des niveaux de participation relativement faibles.

Quant aux acteurs périphériques, leur responsabilité est très importante dans la MUAB. La DGB accompagne institutionnellement la MUAB. Les banques également jouent un rôle très capital qui est l'octroi de crédits.

Les interviews réalisées auprès des membres à cet effet visaient à vérifier la prise de conscience des acteurs de leurs responsabilités et de recueillir leur appréciation sur la responsabilité des dirigeants. Les indicateurs permettant de mesurer cette variable sont la responsabilité dans la prise de décisions, le fonctionnement des organes de direction, la participation aux assemblées générales et le mode d'adhésion à la mutuelle. Les tableaux ci-après commentés donnent les résultats de l'enquête:

Tableau 11 : Responsabilité dans la prise des décisions

MEMBRES HONORAIRES		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	OUI	5	5,0	5,9
	NON	80	79,2	94,1
	Total	85	84,2	100,0
Manquante	Système manquant	16	15,8	
Total		101	100,0	
MEMBRES ELUS		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	OUI	62	61,4	72,9
	NON	23	22,8	27,1
	Total	85	84,2	100,0
Manquante	Système manquant	16	15,8	
Total		101	100,0	
MEMBRES PARTICIPANTS		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	OUI	23	22,8	27,1
	NON	62	61,4	72,9
	Total	85	84,2	100,0
Manquante	Système manquant	16	15,8	
Total		101	100,0	

Source : données de l'enquête

72,9% des enquêtés pensent que seules les membres élus sont responsabilisés dans les prises de décision et que les membres participants ne sont pas associés au processus. Seulement 27,1% pensent que les membres participants prennent part et 5,9% pensent que les membres honoraires sont également associés. Ces chiffres montrent que les membres participants et honoraires ne sont pas suffisamment responsabilisés dans les prises de décisions alors que l'assemblée générale est censée être l'instance de décision de la mutuelle.

Tableau 12 : Fonctionnement des organes de décision

		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	PASSABLE	31	30,7	32,6
	ASSEZ BIEN	45	44,6	47,4
	BIEN	19	18,8	20,0
	Total	95	94,1	100,0
Manquante	Systeme manquant	6	5,9	
Total		101	100,0	

Source : données de l'enquête

Ces données montrent qu'en moyenne les membres ne sont pas satisfaits du fonctionnement de la mutuelle. Selon l'enquête, la plupart des membres estiment que les organes de direction manquent de dynamisme et comme le dirait un enquêté : « on a même souvent l'impression que la mutuelle n'existe plus ». Cela pourrait dénoter d'une absence ou rareté d'activités initiées par les dirigeants de la mutuelle.

Tableau 13 : Participation à une assemblée générale

CONSTITUTIVE		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	OUI	11	10,9	14,3
	NON	66	65,3	85,7
	Total	77	76,2	100,0
Manquante	Système manquant	24	23,8	
Total		101	100,0	
ORDINAIRE		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	OUI	46	45,5	59,7
	NON	31	30,7	40,3
	Total	77	76,2	100,0
Manquante	Système manquant	24	23,8	
Total		101	100,0	
EXTRAORDINAIRE		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	OUI	6	5,9	7,8
	NON	71	70,3	92,2
	Total	77	76,2	100,0
Manquante	Système manquant	24	23,8	
Total		101	100,0	

Source : données de l'enquête

14,3% des enquêtés ont pris part à l'AG constitutive de la mutuelle ; 59,7% ont participé à une AG ordinaire et 7,8% à une AG extraordinaire. Par contre plus de la moitié des enquêtés disent n'avoir jamais pris part à une AG. Cela pourrait dénoter, selon eux, du manque d'information ou d'organisation. Au regard de cette situation, certains affirment « ne pas se sentir concernés par la mutuelle à un moment donné, si ce n'est que lors des cotisations ». La limitation de la participation aux AG uniquement aux délégués de sections explique également en grande partie le fait que les membres ne se sentent pas suffisamment responsables.

Tableau 14 : Mode d'adhésion à la mutuelle

		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	VOLONTAIREMENT	78	77,2	81,3
	AUTOMATIQUEMENT	11	10,9	11,5
	OBLIGATOIREMENT	7	6,9	7,3
	Total	96	95,0	100,0
Manquante	Système manquant	5	5,0	
Total		101	100,0	

Source : données de l'enquête

Les données montrent que 81,3% des membres reconnaissent avoir volontairement adhéré à la MUAB. Par contre, 11,5% affirment avoir été automatiquement considérés comme membres et 7,3% disent avoir été obligés d'adhérer à la mutuelle. Dans les faits, selon ces derniers, « tout agent affecté à la DGB est mis devant le fait accompli sans autre forme de procès ». Cette situation pourrait interpeller sur l'absence ou la négligence des formalités d'adhésion : le constat est que la carte d'adhésion n'est exigée que lorsque le membre veut souscrire à un prêt sur le fonds commun.

I.2.3 APPRECIATIONS DU SYSTEME D'INFORMATION ET DE GESTION DE LA MUAB

Le système d'information de la MUAB peut s'analyser d'une part en interne et d'autre part entre l'organisation et ses partenaires.

La communication interne de la MUAB se fait à travers les réunions du bureau exécutif, du Conseil d'Administration ou de l'Assemblée Générale ainsi que les affiches. Etant donné que la MUAB n'a pas un siège à proprement parler, elle utilise souvent les tableaux d'affichage du ministère pour ses affiches. Egalement pour la tenue des réunions, les salles de réunions du ministère sont utilisées. La configuration de l'assemblée générale qui est une instance composée uniquement de représentants de sections ne permet pas à tous les membres d'y prendre part. Pour que l'information soit fluide, les représentants de sections devraient la relayer dans les sections, toute chose qui, d'après des renseignements, ne semble pas évidente au sein de la MUAB.

La communication externe de la MUAB se réalise d'une part, avec la DGB et d'autre part avec les banques partenaires. Dans le premier cas, ce sont les événements sociaux et les actions impliquant le personnel qui sont concernés. Dans le second cas, ce sont les questions de crédits qui sont débattues.

La gestion des ressources financières de la MUAB est assurée par une trésorière qui collecte les cotisations et les subventions, assure la prise en charge des dépenses nécessaires et en établit les états. Le volet crédit est essentiellement géré par le président de la mutuelle qui est le principal interlocuteur des banques partenaires. Il n'y a pas de logiciel spécifique de gestion. La gestion est essentiellement faite sous Excel.

Les interviews réalisées auprès des membres à cet effet visaient à vérifier l'accessibilité, la complétude et la fiabilité de l'information au sein de la MUAB. Les indicateurs permettant de mesurer cette variable sont la connaissance du canal d'information, l'accès

à temps aux informations sur les activités, l'accès aux documents et informations sur la gestion et la connaissance des conditions d'allocation des contributions sociales et des prêts. Les tableaux ci-après commentés donnent les résultats de l'enquête:

Tableau 15 : Connaissance du canal d'information

RESPONSABLES A L'INFORMATION		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	OUI	24	23,8	25,8
	NON	69	68,3	74,2
	Total	93	92,1	100,0
Manquante	Système manquant	8	7,9	
Total		101	100,0	
AFFICHES		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	OUI	70	69,3	75,3
	NON	23	22,8	24,7
	Total	93	92,1	100,0
Manquante	Système manquant	8	7,9	
Total		101	100,0	
ASSEMBLEES GENERALES		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	OUI	28	27,7	30,1
	NON	65	64,4	69,9
	Total	93	92,1	100,0
Manquante	Système manquant	8	7,9	
Total		101	100,0	

Source : données de l'enquête

La reconnaissance de la voie d'affiches comme canal d'information par les membres est de 75% contre 30,1% pour les AG et 25,8% pour les responsables à l'information. Ces données indiquent que les responsables à l'information sont les moins connus du canal d'information (74,2% des enquêtés ne les reconnaissent pas dans le canal d'information) et que la voie d'affiche est la plus connue. Cela pourrait dénoter soit d'un manque de dynamisme des responsables à l'information ou d'une préférence de la MUAB pour la voie d'affiche.

Tableau 16 : Accès à temps aux informations sur les activités

		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	PAS DU TOUT	25	24,8	26,0
	QUELQUES FOIS	57	56,4	59,4
	REGULIEREMENT	14	13,9	14,6
	Total	96	95,0	100,0
Manquante	Système manquant	5	5,0	
Total		101	100,0	

Source : données de l'enquête

Seulement 14,6% des enquêtés disent recevoir régulièrement les informations à temps concernant les activités de la MUAB. 59,4% disent recevoir l'information à temps seulement quelques fois et 26% disent n'avoir jamais reçu l'information à temps concernant les activités de la mutuelle. Ces derniers avancent que la plupart du temps ils ne reçoivent l'information qu'après la réalisation de l'activité. Les statistiques ci-dessus peuvent être analysées dans le sens d'une rétention de l'information dans un cercle restreint de membres.

Tableau 17 : Accès aux documents et informations sur la gestion

		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	JAMAIS	56	55,4	58,3
	UNE FOIS	9	8,9	9,4
	QUELQUES FOIS	31	30,7	32,3
	Total	96	95,0	100,0
Manquante	Système manquant	5	5,0	
Total		101	100,0	

Source : données de l'enquête

Plus de la moitié des enquêtés disent n'avoir jamais eu accès aux documents et informations sur la gestion de la MUAB. Seulement 32,3% affirment en avoir quelques fois eu accès sur leur propre initiative. Ces chiffres dénotent soit d'une indisponibilité des documents et informations sur la gestion, soit d'une absence d'initiative des membres à s'approprier l'information. Il est toutefois ressorti que le site web de la DGB est utilisé pour rendre disponibles ces informations.

Tableau 18 : Connaissance des conditions d'octroi des contributions sociales et des prêts

		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	PAS DU TOUT	30	29,7	30,6
	PARTIELLEMENT	46	45,5	46,9
	TOTALEMENT	22	21,8	22,4
	Total	98	97,0	100,0
Manquante	Système manquant	3	3,0	
Total		101	100,0	

Source : données de l'enquête

22,4% des enquêtés disent connaître parfaitement les conditions d'allocation des prêts et des contributions sociales contre 46,9% qui disent connaître partiellement et 30,6% qui disent ne pas connaître du tout ces conditions. En faisant un rapprochement avec le volume de prêts octroyés et de contributions sociales allouées par la MUAB jusque-là, ces

chiffres traduisent un paradoxe : les membres contractent-ils les prêts ou bénéficient-ils des contributions sociales sans chercher à connaître les conditions? Cette situation pourrait traduire une certaine inaptitude des membres à aller vers l'information.

I.2.4 APPRECIATION DU PROCESSUS DE DECISION

Les décisions de la MUAB devraient, en principe, être préparées par le Conseil d'Administration et approuvées en assemblée générale. Le Bureau Exécutif qui constitue l'organe technique du CA se réunit chaque fois que de besoin pour préparer les projets de décisions à soumettre à l'AG.

Toutefois, au regard du profil de ses membres qui sont des fonctionnaires amenés à tout moment à être mutés, cet organe, depuis sa création, connaît des difficultés en termes de quorum.

Le mouvement du personnel de la DGB, caractérisé essentiellement par des affectations, des départs à la retraite ou des mises en position de stage est fortement préjudiciable à la lisibilité du processus de décision au sein de la MUAB. En guise d'illustration, l'équipe dirigeante composée de dix (10) membres qui avait été mise en place dès la création de la mutuelle enregistrée à ce jour cinq départs liés essentiellement aux affectations (un cas) et aux mises en position de stage (quatre cas). Depuis ces départs, le bureau n'a pas encore été renouvelé à proprement parler.

Les interviews réalisées auprès des membres à cet effet visaient à vérifier leur niveau de maîtrise et leur appréciation du processus de décision. Les indicateurs permettant de mesurer cette variable sont la connaissance du niveau de prise des décisions, la connaissance de l'organe d'exécution des décisions, l'appréciation de la cohérence entre décisions et textes organiques et la transparence des modalités de contribution sociales et de prêts. Les tableaux ci-après commentés donnent les résultats de l'enquête:

Tableau 19 : Connaissance du niveau de prise des décisions

		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	LE PRESIDENT	11	10,9	13,8
	LE BUREAU EXECUTIF	38	37,6	47,5
	L'ASSEMBLE GENERALE	31	30,7	38,8
	Total	80	79,2	100,0
Manquante	Système manquant	21	20,8	
Total		101	100,0	

Source : données de l'enquête

Des données de l'enquête, il ressort que 47,5% des membres pensent que c'est au sein du bureau exécutif que les décisions sont prises, contre 38,8% qui disent que c'est en AG et 13,8% qui pensent que c'est le président de la mutuelle qui décide. Ces chiffres montrent que plus de la moitié des membres ignorent le fait que les décisions sont prises en AG. Par contre, le bureau exécutif qui a la charge d'exécuter les décisions est considéré par la plupart des enquêtés comme un organe de décision.

Cette confusion pourrait être entretenue par la structure de gouvernance de la MUAB. En effet, cette structure est telle que l'AG ne regroupe pas tous les membres de la mutuelle mais des délégués de sections (cf. art 8 des statuts) Il s'en suit que tous les membres ne peuvent être impliqués dans le processus de décision du moment où ils ne prennent pas part aux AG. **Cette situation permet d'infirmer la deuxième hypothèse selon laquelle la structure de gouvernance de la MUAB joue positivement sur le processus de décision. Cette structure de gouvernance, au contraire, est une entrave à l'amélioration du processus de décision.**

Tableau 20 : Connaissance de l'organe d'exécution des décisions

		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	LE PRESIDENT	16	15,8	18,6
	LE BUREAU EXECUTIF	65	64,4	75,6
	L'ASSEMBLE GENERALE	5	5,0	5,8
	Total	86	85,1	100,0
Manquante	Système manquant	15	14,9	
Total		101	100,0	

Source : données de l'enquête

A 75,6%, les membres savent que c'est le bureau exécutif qui est chargé de l'exécution des décisions prise à l'issue des AG. Toutefois 18,6% pensent que cette mission revient personnellement au président de la mutuelle et 5,8% pensent qu'elle revient à l'AG. A partir de ces chiffres, on peut dire que la plupart des membres connaît l'organe d'exécution.

Tableau 21 : Cohérence entre décisions prises et textes organiques

		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	OUI	50	49,5	49,5
	NON	6	5,9	5,9
	INDECIS	45	44,6	44,6
	Total	101	100,0	100,0

Source : données de l'enquête

49,5% des enquêtés pensent que les décisions prises sont en cohérence avec les textes organiques contre 5,9% qui pensent le contraire. Ces derniers fondent leur argumentaire d'une part sur le non strict respect des taux fixés par les textes pour les contributions sociales et d'autre part, sur le fonctionnement des organes de gouvernance qui n'est pas conforme aux textes (irrégularité des AG, absence de bilan et de contrôle, etc.) les chiffres indiquent que 44,6% des enquêtés sont restés indécis car n'ayant pas suffisamment de connaissance sur les textes.

Tableau 22 : Transparence des modalités de contributions sociales et de prêts

		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	OUI	47	46,5	46,5
	NON	20	19,8	19,8
	INDECIS	34	33,7	33,7
	Total	101	100,0	100,0

Source : données de l'enquête

De l'analyse des données, il ressort que 46,5% des enquêtés pensent que les modalités de contributions sociales et de prêts sont transparentes contre 19,8% qui pensent qu'elles ne sont pas transparentes. Ces derniers estiment qu'il n'y a pas suffisamment de transparence, notamment dans l'allocation des contributions sociales comme le dirait l'un d'eux :

« Notre souhait est que les dirigeants allouent les contributions sociales (en cas d'évènement heureux ou malheureux) aux membres sans affinité, ni de catégorisation. En plus il faut que les dirigeants présentent le bilan de la gestion trimestriellement ».

I.2.5 APPRECIATION DU SYSTEME DE CONTROLE

La MUAB a élu depuis la mise en place des instances dirigeantes, deux commissaires aux comptes qui constituent l'organe de contrôle interne de l'organisation. En principe, ces derniers ont la charge de contrôler les activités de gestion de la MUAB, de relever les défaillances et de proposer des corrections. Toutefois, cet organe paraît inexistant depuis la création de la MUAB car les échanges font ressortir que son rôle est ignoré dans le fonctionnement de la MUAB. En effet, aucun rapport de contrôle n'a été établi jusqu'à ce jour par les commissaires aux comptes. Toutefois il est ressorti qu'un contrôle a été effectué sur la mutuelle en 2011 par les inspecteurs techniques du Budget pour les besoins de la DGB.

Une autre forme de contrôle est assurée par l'AG lors de l'approbation des bilans de fin de gestion présentés par le CA.

Les interviews réalisées auprès des membres à cet effet visaient à vérifier leur niveau de maîtrise et leur appréciation sur le système de contrôle. Les indicateurs permettant de mesurer cette variable sont la connaissance de la chaîne de contrôle de la MUAB, la participation aux AG de bilan, l'accès aux données sur les contributions sociales et les prêts et l'accès aux supports et rapports de contrôle. Les tableaux ci-après commentés donnent les résultats de l'enquête:

Tableau 23 : Connaissance de la chaîne de contrôle

		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	OUI	12	11,9	11,9
	NON	75	74,3	74,3
	INDECIS	14	13,9	13,9
	Total	101	100,0	100,0

Source : données de l'enquête

Des données collectées, il ressort que seulement 11,9% des enquêtés connaissent les formes de contrôle de la gestion de la MUAB, c'est-à-dire celle par les commissaires aux comptes et celle par l'assemblée générale lors des bilans. 74,3% disent ne pas connaître la manière par laquelle la gestion de la MUAB est contrôlée. Ces chiffres traduisent la faiblesse ou l'inexistence du contrôle sur la gestion de la MUAB.

Tableau 24 : Participation à une assemblée générale d'approbation de gestion

		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	JAMAIS	70	69,3	72,2
	UNE FOIS	16	15,8	16,5
	QUELQUES FOIS	11	10,9	11,3
	Total	97	96,0	100,0
Manquante	Système manquant	4	4,0	
Total		101	100,0	

Source : données de l'enquête

27,8% des enquêtés ont affirmé avoir déjà participé à une assemblée générale d'approbation de gestion contre 72,2% qui ont affirmé n'avoir jamais participé. Le contrôle assuré par l'AG s'en trouve limité en raison toujours du caractère sélectif de cette instance sensée être ouverte.

Tableau 25 : Accès aux données sur les contributions sociales et les prêts

		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	JAMAIS	67	66,3	69,1
	UNE FOIS	18	17,8	18,6
	PLUSIEURS FOIS	12	11,9	12,4
	Total	97	96,0	100,0
Manquante	Système manquant	4	4,0	
Total		101	100,0	

Source : données de l'enquête

69,1% des enquêtés disent n'avoir jamais eu accès aux données sur les contributions sociales et les prêts contre 31% qui ont affirmé avoir accès à ces données, ne serait-ce qu'une fois. Cette situation renvoie une fois de plus à une double interrogation entre la disponibilité des données et l'effort d'information des membres.

Tableau 26 : Accès aux supports et rapports de contrôle de la MUAB

		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	JAMAIS	86	85,2	88,7
	UNE FOIS	11	10,9	11,3
	PLUSIEURS FOIS	0	0,0	0,0
	Total	97	96,0	100,0
Manquante	Système manquant	4	4,0	
Total		101	100,0	

Source : données de l'enquête

88,7% des enquêtés n'ont jamais eu accès à un support ou rapport de contrôle de la MUAB. Par contre, 11,3% disent avoir lu un rapport de contrôle de la MUAB. Il s'agit dans ce dernier cas du rapport de l'inspection technique du budget. A part ce rapport, aucun autre rapport de contrôle n'est disponible sur la MUAB.

I.2.6 APPRECIATIONS SUR LA GESTION DES CRISES ET DYSFONCTIONNEMENTS

Les crises et dysfonctionnements au sein d'une organisation sont la concrétisation de risques généralement pré-identifiés et pour lesquels des mesures de prévention doivent être prises.

En effet, les déterminants de gouvernance de la MUAB ci-dessus présentés mentionnent des risques d'ordre opérationnels (difficultés de remboursement des prêts sur « fonds communs »), informationnels (fluidité de l'information, absence d'outils de gestion

appropriés et de pertinence des décisions), organisationnels (clarification des responsabilités, défaillance du contrôle) et stratégiques (dérive de mission, instabilité des instances de direction et de représentation).

Au regard de ces risques qui représentent une menace réelle pour la gouvernance de la MUAB, cette dernière a besoin d'un renforcement de sa structure de gouvernance afin de veiller sur ces risques en vue d'une prévention des crises et dysfonctionnements.

Les interviews réalisées auprès des membres à cet effet visaient à vérifier leur niveau de maîtrise et leur appréciation du mode de gestion des risques de crises et dysfonctionnements. Les indicateurs permettant de mesurer cette variable sont le système de motivation/incitation des dirigeants, le système d'alerte, la confiance en la capacité interne des dirigeants à détecter les dysfonctionnements et le pressentiment d'un éventuel risque de crise au sein de la MUAB. Les tableaux ci-après commentés donnent les résultats de l'enquête.

Tableau 27 : système de motivation/incitation des dirigeants

		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	INEFFICACE	34	33,7	43,6
	MOYEN	32	31,7	41,0
	EFFICACE	12	11,9	15,4
	Total	78	77,2	100,0
Manquante	Système manquant	23	22,8	
Total		101	100,0	

Source : données de l'enquête

Près de la moitié des enquêtés (43,6%) pensent que le système de motivation/incitation des dirigeants n'est pas efficace, ce qui explique leur faible engagement. 41% pense cependant que le système de motivation est moyennement efficace et 15,4% le trouve efficace. Selon ces derniers, même s'il n'existe pas officiellement des avantages accordés aux dirigeants, les textes stipulent que ces derniers doivent être remboursés de tous frais engagés dans la poursuite des missions de la mutuelle. Ils estiment que la démotivation est généralement liée à un appauvrissement du dirigeant au profit de la mutuelle et si tel n'est pas le cas, le système de motivation est efficace.

Tableau 28 : Système d'alerte

		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	INEFFICACE	26	25,7	32,1
	MOYEN	46	45,5	56,8
	EFFICACE	9	8,9	11,1
	Total	81	80,2	100,0
Manquante	Système manquant	20	19,8	
Total		101	100,0	

Source : données de l'enquête

Plus de la moitié (56,8%) des enquêtés pensent qu'en moyenne le système d'alerte en cas de risque de dysfonctionnement est efficace tandis que 32,1% trouvent qu'il n'est pas efficace. En effet, cette efficacité est appréciée par les membres au regard du protocole de saisine de la MUAB ainsi que du degré de promptitude avec laquelle elle réagit face aux problèmes desquels elle est saisie.

Tableau 29 : Confiance en la capacité interne des dirigeants à détecter les dysfonctionnements

		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	NON	5	5,0	5,7
	UN PEU	60	59,4	69,0
	PARFAITEMENT	22	21,8	25,3
	Total	87	86,1	100,0
Manquante	Système manquant	14	13,9	
Total		101	100,0	

Source : données de l'enquête

La plupart (94%) des enquêtés ont peu ou parfaitement confiance en la capacité des dirigeants à détecter les dysfonctionnements. Cet indicateur est étroitement lié à la qualité du système d'alerte.

Tableau 30 : Pressentiment d'un risque de crise au sein de la MUAB

		Effectifs	Pourcentage	Pourcentage valide
Valide	OUI	26	25,7	31,0
	NON	58	57,4	69,0
	Total	84	83,2	100,0
Manquante	Système manquant	17	16,8	
Total		101	100,0	

Source : données de l'enquête

Les données indiquent que 31% des enquêtés disent pressentir des risques de crises au sein de la MUAB. Selon ces derniers, les risques sont liés notamment à la difficulté de pouvoir contribuer pour tous les événements sociaux, à la non maîtrise des conditions de remboursement des prêts sur fonds commun, à la pérennité du fonds commun même et à la confiance entre les membres et les dirigeants. Un enquêté dirait que :

« Pour éviter la crise de confiance entre les membres et les dirigeants, ces derniers gagneraient à assurer plus de communication et de transparence dans les conditions d'allocation des contributions sociales et de gestion des prêts sur fonds commun. Aussi, tous les agents devront lutter pour le maintien et l'amélioration du fonds commun à travers la prise de textes solides ».

CONCLUSION PARTIELLE

La MUAB, mutuelle corporatiste, créée en décembre 2009 et regroupant les agents de la DGB, dispose de trois organes statutaires de gouvernance lui permettant d'assurer sa mission d'offre de services à ses membres. L'une de ses prestations (prêts sur fonds commun) lui offre particulièrement une prospérité financière, permettant ainsi de confirmer l'hypothèse H3 selon laquelle « la prospérité financière de la MUAB est fortement corrélée avec la pérennité du fonds commun ». L'enquête réalisée auprès des membres a permis de faire un état des lieux de la gouvernance à travers le recueil d'opinions sur la qualité de ses déterminants. A cet effet, chaque déterminant considéré comme variable a été mesuré grâce à un certain nombre d'indicateurs. A travers l'analyse des différentes opinions, les deux autres hypothèses ont également été testées : la prise en compte du volet 'prêts sur fonds commun' dans la vision stratégique de la MUAB à partir de 2011 a positivement influencé la mobilisation des ressources, d'où la confirmation de l'hypothèse H1 selon laquelle « la mobilisation des ressources de la MUAB est positivement influencée par la vision stratégique ». Par ailleurs, il est ressorti que la structure de gouvernance de la MUAB est un handicap à l'efficacité du processus de décision d'où l'infirmité de l'hypothèse H2 selon laquelle « la structure de gouvernance joue positivement sur le processus de décision ».

L'analyse des données a permis de jauger la gouvernance de la MUAB et permettra ainsi de déterminer ses forces et ses faiblesses afin d'élaborer une stratégie de gestion efficace.

CHAPITRE II : ESSAI D'ELABORATION D'UNE STRATEGIE OPERATIONNELLE DE GESTION DE LA MUAB

Toute entreprise, qu'elle soit d'économie capitaliste ou sociale, est une organisation qui peut être décrite comme un système ouvert c'est-à-dire qui prend en compte son environnement. Selon une approche systémique développée par KAST et ROZENZWEIG en 1974, toute entreprise évolue dans un environnement externe constitué d'un ensemble de phénomènes d'ordres technologiques, économiques, politico-juridiques et socioculturels qui agissent sur l'organisation et que cette dernière ne peut influencer et un environnement interne qui concerne notamment la raison d'être, les ressources, la structure et le fonctionnement de l'organisation. Aussi, toute stratégie visant l'amélioration du fonctionnement d'une organisation devra d'abord faire un diagnostic organisationnel permettant de connaître les données de l'environnement externe et interne de l'organisation.

Sur la base de l'analyse des résultats de l'enquête réalisée auprès des membres de la MUAB dans le cadre de la présente étude, une analyse des forces, des faiblesses, des opportunités et des menaces permettra de dresser une esquisse de stratégie opérationnelle de bonne gestion de la mutuelle.

II.1 ANALYSE SWOT¹⁶ DE LA MUAB

Le modèle d'analyse SWOT encore appelé modèle LCAG¹⁷ en référence aux noms des professeurs à l'origine du modèle, vise à identifier d'une part, les forces et les faiblesses de l'organisation (environnement interne) et d'autre part, les opportunités et les menaces de l'organisation (environnement externe).

II.1.1 ANALYSE DE L'ENVIRONNEMENT INTERNE DE LA MUAB

L'environnement interne de la MUAB est constitué par l'ensemble des acteurs de la gouvernance que ce soit les acteurs internes ou périphériques, ainsi que des rapports que ces acteurs ont entre eux et qui permettent à l'organisation de fonctionner. Cet environnement se traduit en termes de forces et de faiblesses pour l'organisation.

¹⁶ Strengths, Weakness, Opportunities and Threats

¹⁷ Learned, Christensen, Andrew and Guth

❖ **Les forces de la MUAB**

La Mutuelle des Agents du Budget regroupe des membres salariés de l'Etat. A cet effet, ces derniers disposent sans doute de revenus permanents qui leur permettent d'honorer toujours leurs obligations en termes de cotisations. Il suffira seulement aux responsables d'avoir le consensus autour du montant et de la périodicité des cotisations. En dehors des cotisations obligatoires, la situation financière de la MUAB est améliorée par les frais de dossiers versés par les membres dans le cadre de leurs souscriptions aux prêts sur fonds commun. En effet, l'existence du fonds commun constitue une force incontestable pour la mutuelle en ce sens que cette motivation financière permet aux membres de contracter des prêts d'un niveau relativement important. Par ailleurs, tous les membres de la mutuelle sont des instruits, cela facilite la compréhension et le partage du projet social.

La structure administrative d'appartenance des membres (DGB) offre également certaines facilités à la mutuelle. Il s'agit notamment de l'utilisation des véhicules de la DGB pour les déplacements dans le cadre des activités de la mutuelle (représentation de la MUAB au cours des évènements sociaux concernant les membres, transport de cadeaux, etc.).

❖ **Les faiblesses de la MUAB**

Le caractère purement gratuit du mandat des responsables de la mutuelle pose problème au niveau de leur motivation. En effet, ces derniers étant amenés à combiner leurs activités professionnelles avec celles liées à la gestion de la mutuelle, il devrait y avoir un système de motivation approprié pour qu'ils puissent mieux s'investir. Ce qui ne semble pas le cas selon les résultats de l'étude. Aussi, l'instabilité des instances dirigeantes liée aux fréquents mouvements du personnel (affectations, stages retraites, disponibilités), l'absence de siège propre à la mutuelle ainsi que la structure de gouvernance (sessions des AG non ouvertes à tous les membres) constituent des faiblesses pour la MUAB.

Par ailleurs, il y a la multiplicité des cadres de cotisations pour les agents au ministère de l'Economie et des Finances, qui constitue également une faiblesse pour la mutuelle. En effet, il existe une mutuelle pour l'ensemble des travailleurs du ministère pour lequel tous les agents doivent cotiser ; ensuite il y a les cotisations pour le syndicat, les cotisations au titre des mutuelles au niveau des directions générales (telles la MUAB pour la DGB) et enfin les cotisations au titres des caisses de solidarité créées dans certaines directions et même certains services. Cette situation est à l'origine des réticences à la cotisation de certains membres comme le dit un adage : « trop d'impôts tuent l'impôt ».

A ces faiblesses il faut ajouter l'absence de programmes d'activités, l'insuffisance du contrôle, l'absence d'outils conventionnels de gestion et la faible efficacité du système d'information.

II.1.2 ANALYSE DE L'ENVIRONNEMENT EXTERNE DE LA MUAB

Comme indiqué plus haut, l'environnement externe de la mutuelle est constitué d'un ensemble de phénomènes d'ordres technologiques, économiques, politico-juridiques et socioculturels qui agissent sur l'organisation et que cette dernière ne peut influencer. Ces phénomènes se traduisent en termes de menaces et d'opportunités pour la mutuelle.

❖ Les opportunités de la MUAB

L'environnement institutionnel du Burkina Faso est marqué au cours de ces dernières années par une prise en compte de la mutualité à travers la création au sein du ministère en charge du travail, d'une direction pour la promotion des mutualités. Cela dénote de la volonté d'accompagnement des autorités nationales au bénéfice des mutuelles. Cette opportunité pourrait permettre à la MUAB de se professionnaliser davantage. Par ailleurs, avec les nouvelles technologies de la communication qui se vulgarisent de nos jours, la MUAB peut améliorer son système d'information à travers la création et l'animation de sites web : cet atout est offert à la MUAB par l'accès de ses membres quotidiennement au réseau internet. Aussi, le statut de fonctionnaires des membres de la MUAB est une garantie du revenu et partant de leur capacité de cotisation pour le fonctionnement de la mutuelle. La coopération et le soutien du système bancaire à travers l'octroi de prêts sur fonds commun aux membres constituent également une opportunité pour la MUAB.

❖ Les menaces de la MUAB

L'institution du fonds commun comme motivation financière est liée à la volonté politique des premiers responsables du département en charge des finances. A cet effet, cette motivation peut être amenée à disparaître un jour ou l'autre. Par conséquent, au regard du rôle et de l'espoir que le fonds commun suscite pour la MUAB, sa disparition pourrait constituer une menace pour cette dernière.

Par ailleurs, la dépendance de la MUAB vis-à-vis de l'administration constitue également une menace en ce sens que sa gouvernance est fortement liée à la sensibilité du premier responsable de la structure administrative de tutelle des membres. Egalement, la

concurrence liée au poids de la mutuelle générale du ministère constitue une menace pour la MUAB. Cette dernière devra à cet effet, pour sa survie, développer d'importantes stratégies capables d'intéresser ses membres qui sont à la fois membres de la mutuelle générale.

II.2 ESQUISSE DE STRATEGIE OPERATIONNELLE DE GESTION

L'analyse de l'environnement interne et de l'environnement externe de la MUAB a permis d'identifier d'une part, les forces et les opportunités qui s'offrent à la mutuelle et d'autre part, les faiblesses et les menaces qui pèsent sur elle. A cet effet, les dirigeants de la MUAB devront exploiter ces forces non seulement pour saisir les opportunités, mais aussi pour limiter les menaces. Ils devront également travailler à réduire les faiblesses pour, non seulement amoindrir les menaces, mais aussi acquérir les compétences afin de saisir les opportunités. Ces différentes actions qui seront déclinées sous forme de recommandations porteront sur les déterminants de la gouvernance. En fonction du niveau de chaque déterminant par rapport à l'idéal souhaité et en fonction de son influence sur les autres déterminants, les actions visant l'amélioration de la gouvernance s'inscriront sur les court, moyen et long termes.

II.2.1 STRATEGIE SUR LE COURT TERME

La stratégie de court terme visera essentiellement l'amélioration des systèmes d'information et de contrôle. En effet, lors des enquêtes, il a été constaté que les membres de la MUAB sont moins enthousiastes à aller à la quête de l'information sur la mutuelle. Cela explique le fait que certains enquêtés ne trouvaient pas de réponses à certaines questions car n'ayant aucune information là-dessus. Par conséquent, la mutuelle devra beaucoup plus se rapprocher des membres à travers par exemple des tournées de sensibilisation et d'information dans les services. Ces échanges pourront porter sur les textes organiques et le fonctionnement de la MUAB.

Les débuts d'années étant généralement des périodes de travail moins intenses, les responsables de la mutuelle pourront organiser des activités culturelles ou sportives par exemple pour renforcer le sentiment d'appartenance au sein des membres.

Le système de contrôle, tel que diagnostiqué par l'enquête devra également être une priorité en terme d'actions d'amélioration. L'absence ou l'insuffisance de contrôle crée des

risques de crise de confiance des membres vis-à-vis des dirigeants. Afin de renforcer la confiance des membres sur la gestion des dirigeants, la MUAB devra non seulement promouvoir la tâche des commissaires aux comptes, mais aussi être sévère quant à l'obligation des dirigeants de rendre compte régulièrement et sincèrement de leurs gestions.

Une fois que l'information est fluide au sein de la mutuelle et le contrôle efficace, cela contribuera à renforcer la motivation des membres qui pourront éventuellement apporter leur contribution à l'amélioration des autres déterminants de la gouvernance.

II.2.2 STRATEGIE SUR LE MOYEN TERME

Sur le moyen terme, la MUAB devra mettre l'accent sur l'amélioration des processus de décision et de gestion des risques de crises et dysfonctionnement. Une fois le système d'information amélioré, le processus de décision devra prendre en compte l'ensemble des membres de la MUAB. A cet effet, il pourrait éventuellement être procédé à une relecture des textes afin de permettre d'une part, la participation de tous les membres aux assemblées générales et d'autre part, une augmentation du nombre d'assemblées générales ordinaires dans l'année (au moins une fois par trimestre). Cela pourrait permettre aux membres de ne pas être longtemps dessaisis.

Quant à la gestion des crises et dysfonctionnements, la MUAB devra instituer un système de motivation des dirigeants afin de les inciter à mieux s'engager pour le projet social de l'organisation. Elle devra également élaborer un plan de formation des dirigeants afin de renforcer leurs capacités en management des ressources humaines. Pour minimiser les risques de non remboursement des prêts, la MUAB devra instituer des mesures visant à mieux garantir les remboursements. Elle pourrait par exemple opérationnaliser l'allocation du fonds commun par virement bancaire afin de permettre aux banques d'opérer les remboursements sous forme de retenues à la source pour ceux qui ont contracté les prêts.

II.2.3 STRATEGIE SUR LE LONG TERME

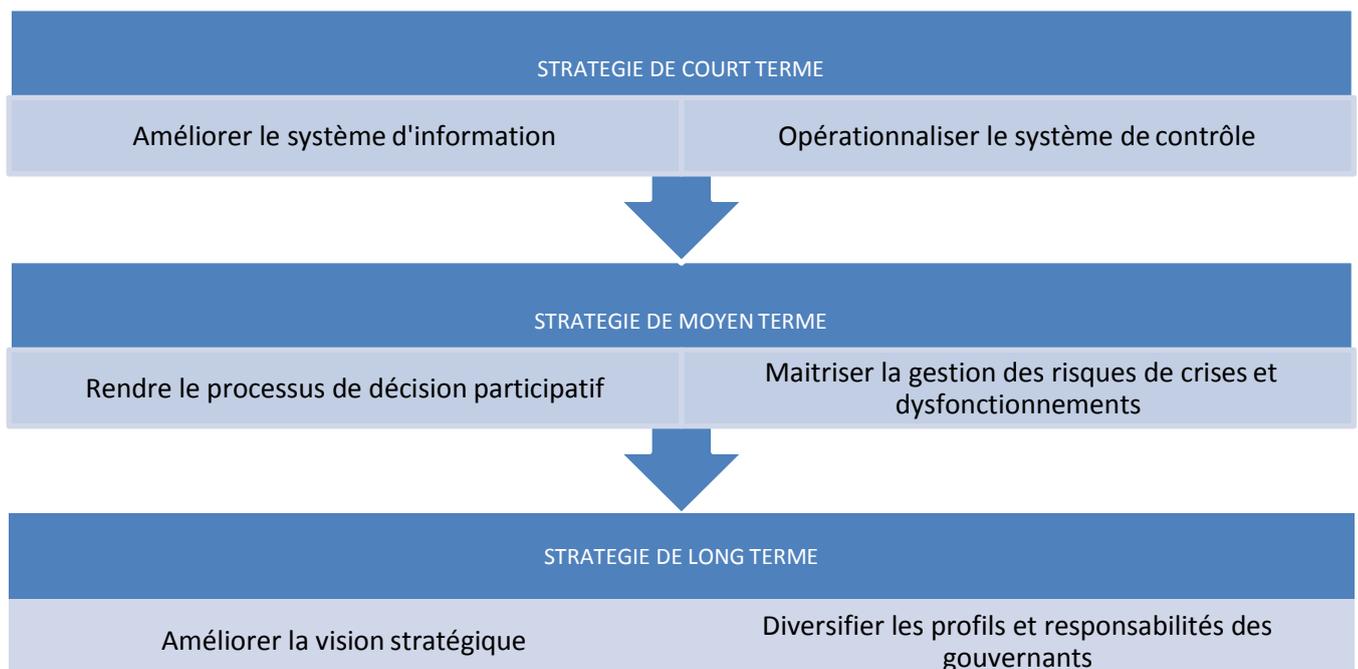
La stratégie de long terme portera d'une part, sur la vision stratégique de la MUAB et d'autre part, sur les profils et responsabilités des gouvernants. Au regard de l'augmentation progressive de l'effectif des membres de la MUAB, celle-ci devra à un moment donné faire face à des charges augmentant plus que proportionnellement par

rapport aux cotisations. Aussi, la mutuelle devra conjuguer cette hausse des charges avec un rehaussement des taux de cotisations et une diversification de l'assiette des ressources. Pour ce qui concerne les prestations, la MUAB devra, pour plus d'efficacité, faire un ciblage en se déchargeant de certaines prestations. Elle pourrait par exemple privilégier la variante santé ou la variante crédit.

Concernant le profil, la MUAB devra recruter ne serait-ce qu'un salarié pour parer à la faible disponibilité des dirigeants qui sont, pour la plupart du temps, occupés par les obligations professionnelles. Cela pourrait contribuer à donner plus de dynamisme à la mutuelle.

La stratégie opérationnelle à court, moyen et long terme de la MUAB peut être matérialisée à travers le schéma suivant :

Figure 6 : Planification de la stratégie opérationnelle de gestion de la MUAB



Source : Auteur

CONCLUSION PARTIELLE

L'élaboration d'une stratégie opérationnelle de gestion de la Mutuelle des Agents du Budget a nécessité que soient analysés respectivement les environnements interne et externe de la mutuelle. Ces analyses ont permis de dégager les forces et les opportunités qui s'offrent à la mutuelle ainsi que les faiblesses et les menaces qui pèsent sur elle. Une fois ces éléments identifiés, la stratégie a consisté à planifier des actions sur les court, moyen et long termes en fonction des priorités qui s'imposent.

CONCLUSION GENERALE

La présente étude relative à l'analyse des déterminants de gouvernance de la Mutuelle des Agents du Budget s'était fixé comme objectif principal de parvenir à élaborer une stratégie opérationnelle de gestion de la MUAB. Mais avant d'aborder ces problèmes, il a paru indispensable de définir le concept de gouvernance et la structure de gouvernance d'une mutuelle ainsi que le cadre institutionnel qui régit la mutualité au sein de l'UEMOA. Afin de cerner les fondamentaux de la gouvernance des mutuelles, un certain nombre de concepts caractéristiques ont été identifiés et définis.

Le cadre opératoire a permis de définir le périmètre de collecte des données à partir de techniques d'échantillonnage qui se veulent soucieuses de la précision et de la crédibilité. Il en est ainsi du faible taux de marge d'erreurs (5%) utilisé et de la prise en compte de différentes sensibilités socioprofessionnelles dans la détermination de l'échantillon. L'opération de collecte proprement dite a été réalisée grâce à un questionnaire adressé aux membres de la MUAB, mais également grâce à des entretiens et à la recherche documentaire. Les données collectées ont été traitées grâce au logiciel SPSS.

La mutuelle objet de l'étude, créée en décembre 2009, dispose de trois organes statutaires de gouvernance lui permettant d'assurer sa mission d'offre de services à ses membres. L'une de ses prestations (prêts sur fonds commun) lui offre particulièrement une prospérité financière. L'enquête réalisée auprès des membres a permis de faire un état des lieux de la gouvernance à travers le recueil d'opinions sur la qualité de ses déterminants.

A cet effet, chaque déterminant considéré comme variable a été mesuré grâce à un certain nombre d'indicateurs. A travers l'analyse des différentes opinions, les deux autres hypothèses ont également été testées : la prise en compte du volet 'prêts sur fonds commun' dans la vision stratégique de la MUAB à partir de 2011 a positivement influencé la mobilisation des ressources. Par ailleurs, il est ressorti que la structure actuelle de gouvernance de la MUAB est un handicap à l'efficacité du processus de décision.

L'élaboration d'une stratégie opérationnelle de gestion de la Mutuelle des Agents du Budget a nécessité que soient analysés respectivement les environnements interne et externe de la mutuelle. Ces analyses ont permis de dégager les forces et les opportunités qui s'offrent à la mutuelle ainsi que les faiblesses et les menaces qui pèsent sur elle. Une

fois ces éléments identifiés, la stratégie a consisté à planifier des actions sur les court, moyen et long termes en fonction des priorités qui s'imposent.

La présente étude, quand bien même elle pourrait revêtir un caractère imparfait en tant qu'œuvre humaine, a permis de déceler les difficultés qui émaillent la gouvernance de la Mutuelle des Agents du Budget. Par ailleurs, elle ouvre des pistes de réflexion pour d'autres recherches plus approfondies telles que la gouvernance des Institutions de Microfinance qui offre un cadre plus élargi que celui de la présente étude. Aussi, les éventuels amendements dont les résultats de cette étude pourront faire l'objet permettront d'améliorer le contenu du document ou de prolonger les idées qui y sont développées.

TABLE DES MATIERES

DEDICACE.....	I
REMERCIEMENTS.....	II
SIGLES ET ABREVIATIONS.....	III
LISTE DES TABLEAUX.....	V
LISTE DES FIGURES.....	VI
INTRODUCTION GENERALE.....	1
PREMIERE PARTIE :	4
CADRES THEORIQUE ET OPERATOIRE DE L'ETUDE.....	4
CHAPITRE I : CADRE CONCEPTUEL ET THEORIQUE.....	5
<i>I.1 GENERALITES SUR LA GOUVERNANCE D'UNE MUTUELLE.....</i>	<i>5</i>
I.1.1 CADRE LEGISLATIF ET INSTITUTIONNEL.....	6
I.1.2 STRUCTURE DE GOUVERNANCE.....	7
<i>I.2 CONCEPTS CARACTERISTIQUES DE LA GOUVERNANCE D'UNE MUTUELLE.....</i>	<i>9</i>
I.2.1 VISION STRATEGIQUE.....	10
I.2.2 PROFIL ET RESPONSABILITE DES GOUVERNANTS.....	11
I.2.3 SYSTEME D'INFORMATION ET DE GESTION.....	14
I.2.4 PROCESSUS DE DECISION.....	16
I.2.5 SYSTEME DE CONTROLE.....	17
I.2.6 GESTION DES CRISES ET DYSFONCTIONNEMENTS.....	18
<i>I.3 CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE.....</i>	<i>19</i>
I.3.1 LA MOTIVATION HUMAINE.....	20
I.3.2 LA DYNAMIQUE DE GROUPE.....	23
CONCLUSION PARTIELLE.....	25
CHAPITRE II : CADRE OPERATOIRE.....	26
<i>II.1 CHOIX DE L'ECHANTILLON.....</i>	<i>26</i>
<i>II.2 COLLECTE DES DONNEES.....</i>	<i>28</i>
<i>II.3 OUTIL D'ANALYSE.....</i>	<i>30</i>
CONCLUSION PARTIELLE.....	31
DEUXIEME PARTIE :.....	32
CADRES ANALYTIQUE ET STRATEGIQUE DE L'ETUDE.....	32
CHAPITRE I : APERÇU SUR LA GOUVERNANCE DE LA MUAB.....	33
<i>I.1 PRESENTATION SOMMAIRE DE LA MUTUELLE DES AGENTS DU BUDGET.....</i>	<i>33</i>
I.1.1 ORGANES STATUTAIRES DE GOUVERNANCE DE LA MUAB.....	34
I.1.2 RESSOURCES DE LA MUAB.....	35
I.1.3 PRESTATIONS OFFERTES PAR LA MUAB.....	36
<i>I.2 ETAT DES LIEUX DE LA GOUVERNANCE ET ANALYSE DES DONNEES.....</i>	<i>38</i>
I.2.1 CONNAISSANCE ET PARTAGE DE LA VISION STRATEGIQUE DE LA MUAB.....	39
I.2.2 PERCEPTIONS SUR LE PROFIL ET LA RESPONSABILITE DES GOUVERNANTS.....	42
I.2.3 APPRECIATIONS DU SYSTEME D'INFORMATION ET DE GESTION DE LA MUAB.....	44
I.2.4 APPRECIATION DU PROCESSUS DE DECISION.....	47
I.2.5 APPRECIATION DU SYSTEME DE CONTROLE.....	49
I.2.6 APPRECIATIONS SUR LA GESTION DES CRISES ET DYSFONCTIONNEMENTS.....	51
CONCLUSION PARTIELLE.....	54
CHAPITRE II : ESSAI D'ELABORATION D'UNE STRATEGIE OPERATIONNELLE DE GESTION DE LA MUAB.....	55
<i>II.1 ANALYSE SWOT¹⁶ DE LA MUAB.....</i>	<i>55</i>
II.1.1 ANALYSE DE L'ENVIRONNEMENT INTERNE DE LA MUAB.....	55
II.1.2 ANALYSE DE L'ENVIRONNEMENT EXTERNE DE LA MUAB.....	57
<i>II.2 ESQUISSE DE STRATEGIE OPERATIONNELLE DE GESTION.....</i>	<i>58</i>
II.2.1 STRATEGIE SUR LE COURT TERME.....	58
II.2.2 STRATEGIE SUR LE MOYEN TERME.....	59
II.2.3 STRATEGIE SUR LE LONG TERME.....	59
CONCLUSION PARTIELLE.....	61
CONCLUSION GENERALE.....	62
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	B
ANNEXES.....	C

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- **Beth, C. (mai 2002)** : Compte-rendu de la mission au Cambodge, Gouvernance d'EMT, Douvet, Beth et associés, Draft, Paris, 25 p.
- **Bureau d'études Action Santé pour Tous (août 2005)** : Rapport de l'étude sur les schémas de financement communautaires de la santé au Burkina Faso, 84 pages.
- **CERISE-IRAM (juin 2005)** : Guide opérationnel d'analyse de la gouvernance d'une institution de microfinance, 98 P.
- **Institut Français des Administrateurs (décembre 2013)** : Guide de gouvernance des coopératives et des mutuelles, 31 p.
- **Mayaux et Revat (1993)** : Typologie des salariés en économie sociale.
- **Ministère de l'Economie et des Finances** : Arrêté n°2012-000461/MEF/SG/DGB/ du 31 décembre 2012, portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Budget.
- **Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Jeunesse (2004)** : Stratégie de protection sociale au Burkina Faso, draft, Ouagadougou 38 P.
- **Petit Larousse illustré 2012.**
- **QUIVY Raymond (1995)** : Manuel de recherche en sciences sociales, éd. DUNOD, Paris, 286P.
- **Règlement n°07/2009/CM/UEMOA** portant règlementation de la mutualité sociale au sein de l'UEMOA.
- **R. CREMER**, Le mouvement mutualiste en Belgique, Revue belge de sécurité sociale, janvier 1964.
- **YAMEOGO Moussa (décembre 2008)** : Analyse des déterminants d'adhésion et stratégie d'intégration de la mutuelle de santé dans les habitudes de consommation des étudiants : cas de la MUNASEB. Mémoire de maîtrise, 31 p.
- **ZETT J.B, BATIONO F. (juillet 2011)**: Inventaires des mutuelles sociales dans la perspective de l'Assurance Maladie Universelle au Burkina Faso, 22 pages.

ANNEXES

FICHE D'ENQUETE SUR LA MUAB

I IDENTIFICATION DE L'ENQUETE

- 1) sexe a) masculin b) féminin
- 2) Fonction a) Directeur b) chef de service c) agent d'exécution
- 3) Catégorie
- 4) statut dans la MUAB a) Bureau exécutif b) conseil d'administration c) membre

I OPINIONS SUR LES DETERMINANTS DE LA GOUVERNANCE DE LA MUAB

II.1 VISION STRATEGIQUE

- 1) D'où est venue l'initiative de la création de la
 MUAB ? L'administration
 Les agents de la DGB
 Autre
 (préciser).....
Pas de réponse
- 2) Citez les types de prestations offertes par la MUAB
 Contribution aux évènements sociaux concernant les
 membres Prêts directs (selon la disponibilité des fonds)
aux membres
 Négociation de prêts bancaires sur « fonds communs » au profit des
 membres Pas de réponse
- 3) Quel est le public cible des services offerts par la
 MUAB ? Tout agent de la DGB
 Les membres de la MUAB et leurs ayants droit.
 Autre
 (Préciser).....
Pas de réponse
- 4) De quels documents juridiques dispose la
 MUAB ? Statut et règlement intérieur
 Récépissé de reconnaissance
 d'existence Agrément
 Pas de réponse

II.2 PROFIL ET RESPONSABILITE DES GOUVERNANTS

- 1) Tous les acteurs sont-ils responsabilisés dans la prise des
 décisions ? Membres honoraires
 Membres élus

- Membres participants
- Pas de réponse

2) Quelle appréciation portez-vous sur le fonctionnement des organes de direction ?

- Passable
- Assez bien
- Bien
- Pas de réponse

3) Avez-vous déjà participé à une assemblée générale?

- Assemblée générale constitutive
- Assemblée générale ordinaire
- Assemblée générale extraordinaire
- Pas de réponse

4) Quel est votre mode d'adhésion a la MUAB ?

- Volontairement
- Automatiquement
- Obligatoirement
- Pas de réponse

II.3 SYSTEME D'INFORMATION

1) Connaissez-vous le canal d'information de la MUAB?

- Responsables à l'information
- Affiches
- Assemblées Générales
- Pas de réponse

2) Les informations sur les activités de la mutuelle vous parviennent-elles à temps?

- Pas du tout
- Quelques fois
- Régulièrement
- Pas de réponse

3) Avez-vous Accès aux documents et informations sur la gestion de la MUAB?

- Jamais
- Une fois
- Quelques fois
- Pas de réponse

4) Connaissez-vous les conditions d'octroi des contributions et des prêts de la MUAB ?

- Pas du tout
- Partiellement

- Totalement
- Pas de réponse

II.4 PROCESSUS DE DECISION

- 1) A quel niveau, selon vous, sont prises les décisions au sein de la MUAB ?
 - Par le président
 - Par le bureau exécutif
 - En assemblée générale
 - Pas de réponse

- 2) Qui exécute, à votre avis, les décisions prises ?
 - Le président
 - Le bureau exécutif
 - L'assemblée générale
 - Pas de réponse

- 3) Les décisions prise par la MUAB sont-elles en cohérence avec les textes organiques ?
 - Oui
 - Non
 - Indécis

- 4) Les modalités de contributions sociales et de prêts vous semblent-elles transparentes?
 - Oui
 - Non
 - Indécis

II.5 SYSTEME DE CONTROLE

- 1) Connaissez-vous la chaîne de contrôle de la MUAB ?
 - Oui
 - Non
 - Indécis

- 2) Avez-vous déjà participé à une assemblée générale d'approbation de gestion de la MUAB ?
 - Jamais
 - Une fois
 - Quelques fois
 - Pas de réponse

3) Avez-vous déjà eu accès aux données sur les contributions sociales et les prêts?

- Jamais
- Une fois
- Plusieurs fois
- Pas de réponse

4) Avez-vous déjà eu accès aux supports et rapports de contrôle de la MUAB ?

- Jamais
- Une fois
- Plusieurs fois
- Pas de réponse

II.6 GESTION DES CRISES ET DYSFONCTIONNEMENTS

1) Le système de motivation/incitation des dirigeants de la MUAB vous paraît-il efficace ?

- Inefficace
- Moyen
- Efficace
- Pas de réponse

2) Le système d'alerte au sein de la MUAB vous paraît-il efficace ?

- Inefficace
- Moyen
- Efficace
- Pas de réponse

3) Avez-vous confiance en la capacité interne des dirigeants à détecter les dysfonctionnements?

- Non
- Un peu
- Parfaitement
- Pas de réponse

4) Presentez-vous un éventuel risque de crise au sein de la MUAB ?

- Non
- Oui
- Nature du risque

