

Article paru dans la Revue Tiers-Monde
La Gouvernance en microfinance :
Grille d'analyse et perspectives de recherche
Cécile Lapenu (CERISE¹)

Publié dans la Revue Tiers Monde (www.puf.com) :

Lapenu, C. 2002 (octobre – décembre). *La gouvernance en microfinance : grille d'analyse et perspectives de recherche*. Revue Tiers Monde, tome XLIII, n°172, pp 847 – 865.

Résumé

La microfinance, fortement développée sur ces vingt dernières années, se trouve confrontée aujourd'hui au défi de la pérennité qui requiert non seulement la pérennité financière et juridique, mais aussi, concept jusqu'ici mal étudié, une gouvernance efficace. Cherchant à dépasser une vision trop réductrice de la gouvernance se limitant aux aspects techniques et aux relations entre conseil d'administration et gestionnaires, CERISE, en partant de quatre études de cas, propose une grille d'analyse qui prend en compte les relations de pouvoir, les conditions d'exercice de ce pouvoir et le traitement des dysfonctionnements. Cette grille est destinée à comprendre comment une institution peut piloter au quotidien et prévenir ou surmonter les crises. Les conclusions tirées des quatre cas soulignent en particulier la nécessité d'un « socle commun » de la gouvernance (fiabilité des techniques d'information, clarté des principes d'organisation, vision stratégique claire et acceptée de tous, légitimité et adaptation des formes de pouvoir au fonctionnement de l'institution, insertion positive dans la société globale) mais aussi le fait qu'une gouvernance efficace est toujours un choix spécifique, dynamique, enraciné dans une histoire et une société et se nourrissant d'expériences accumulées.

Introduction

L'offre de services d'épargne et de petits crédits pour les populations exclues des systèmes financiers classiques s'est développée fortement sur ces vingt dernières années dans les pays en développement. La microfinance offre une alternative aux banques défaillantes ou absentes des zones rurales. Elle est considérée comme un des outils possibles de l'aide au développement en répondant efficacement et directement aux besoins des pauvres pour soutenir leurs initiatives économiques. Ainsi, une multitude de projets ont été développés en Afrique, en Asie et en Amérique du sud (Lapenu, Zeller, 2002). Pourtant, à l'heure actuelle, la microfinance en est à une phase critique de son développement. Elle a fait les preuves, à travers différentes approches, de sa capacité à fournir des services financiers à des familles marginalisées économiquement. Le défi actuel de la plupart des institutions de microfinance (IMF) est celui de l'institutionnalisation et de la pérennité. Or, l'histoire récente de la microfinance fournit des exemples de réussites mais reste émaillée aussi de crises et de faillites. La pérennité des IMF requiert non seulement la pérennité financière et l'adaptation aux cadres juridiques existants, mais aussi une vision stratégique claire et une organisation transparente, efficace et acceptée par tous les acteurs directs (salariés, élus, clients, opérateurs, bailleurs ou actionnaires). Ces questions sont regroupées sous le concept de « gouvernance ».

¹ CERISE (Comité d'Echanges, de Réflexion et d'Information sur les Systèmes d'Epargne-crédit) regroupe le CIDR (Centre International de Développement et de Recherche, Autrèches), le CIRAD (Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement, Montpellier), le GRET (Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques, Paris) et l'IRAM (Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement, Paris).

Cet article est issu d'un travail collectif (CERISE, 2002). Ont plus particulièrement participé à ces travaux sur la Gouvernance : Cécile Lapenu (secrétariat technique de CERISE), Renée Chao-Béroff (CIDR), Betty Wampfler et Jacques Marzin (CIRAD), Christine Poursat et Pierre Daubert (GRET), Dominique Gentil et François Doligez (IRAM).

L'analyse de la gouvernance constitue donc pour la microfinance un domaine relativement nouveau mais qui doit permettre, au-delà des effets de mode du concept, de mieux expliquer les succès et les échecs dans le secteur et de construire l'avenir de la microfinance sur des bases solides. L'analyse des relations de pouvoirs et des questions stratégiques dépasse par ailleurs le cadre strict de la microfinance et peut intéresser les chercheurs et universitaires travaillant sur les conditions de pérennisation des innovations institutionnelles dans les pays en développement.

CERISE, à partir de l'analyse de la gouvernance de quatre institutions de microfinance² appuyées par ses membres, cherche à comprendre quelles sont les formes d'organisation qui permettent de piloter efficacement et de prévenir ou surmonter les crises. Cet article rappelle tout d'abord l'origine et les définitions de la gouvernance à l'échelle d'un pays, d'une entreprise, ou dans le cas spécifique de la microfinance. Il présente une grille d'analyse de la gouvernance proposée par CERISE et les principales conclusions par étude de cas. La dernière partie tire les enseignements issus de la comparaison des cas étudiés et s'interroge sur les suites à donner aux recherches dans ce domaine.

Définition de la gouvernance

Le terme de gouvernance est d'un usage récent dans le monde du développement. Au-delà des effets de mode ou d'apparence de nouveauté³, la gouvernance est devenue depuis le début des années 90 un concept souvent incontournable pour traiter des problèmes de développement économique et social.

A l'échelle d'un pays, une bonne gouvernance conduisant à une gestion efficace des organisations et des activités, repose sur des principes de droit, de participation directe (par le biais d'institutions légitimes et démocratiques), de transparence (libre circulation de l'information et possibilités d'y accéder pour le plus grand nombre), d'équité, de responsabilisation, de décentralisation et de légitimité.

Employée au sujet d'une entreprise, la notion de gouvernance est centrée sur la relation entre les dirigeants et les détenteurs des ressources de l'entreprise. Les différents acteurs de l'entreprise ont généralement des intérêts divergents. Il s'agit de protéger les droits des actionnaires et d'encourager une coopération active entre les parties prenantes afin de créer de la richesse, des emplois et la durabilité d'entreprises saines financièrement. La plupart des travaux récents se sont concentrés sur le conseil d'administration et sur l'efficacité relative de tel ou tel type de gouvernement d'entreprise. Cependant, les défis auxquels font face les entreprises aujourd'hui (spirale de la défiance, dégringolade des Bourses, faillites et scandales au sein de grosses sociétés) montrent qu'une vision plus large doit être adoptée (transparence de l'information, systèmes comptables adaptés, gestion des conflits d'intérêts, contrôle, etc.) (De Boissieu, 2002).

Les aspects théoriques de la gouvernance s'appuient essentiellement sur les notions de la théorie néo-institutionnelle : la séparation entre la gestion de l'entreprise et sa propriété entraîne un problème d'agence et des conflits d'intérêts possibles entre les dirigeants et un actionariat dispersé ou entre actionnaires minoritaires et actionnaires exerçant le contrôle. Il s'agit alors d'identifier les risques de comportements opportunistes (*moral hazard*), de favoriser les mécanismes de régulation (marché, contrôle « interne » exercé par différentes parties prenantes), de réduire les asymétries d'information dont bénéficient les managers internes, de favoriser la mise en place de systèmes d'incitations et de rémunérations amenant ces derniers à poursuivre l'objectif prioritaire de l'entreprise (création de valeur actionnariale par exemple), etc. (Revue d'économie financière, 2001).

² Caisses villageoises d'épargne et crédit autogérées (CVECA) du pays Dogon au Mali, Projet de promotion du petit crédit rural (PPPCR) au Burkina-Faso, Crédit rural de Guinée (CRG) et Ennathien Moulethan Tchonnebat (EMT) au Cambodge.

³ Les « arts de gouverner » ont été étudiés de longue date (Confucius, Machiavel, Foucault, etc.) avant que le terme de gouvernance ne soit utilisé.

Dans les écrits de la microfinance, le terme de gouvernance, popularisé à partir de 1996 (Clarkson, Deck, 1996), se définit comme « le processus utilisé par le conseil d'administration pour aider une institution à remplir sa mission et protéger l'actif de cette institution au fil des années (Rock *et al.*, 1998) ». 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. Là encore, le travail sur la gouvernance nécessite d'élargir le cadre d'étude pour prendre en compte l'ensemble des acteurs en jeu (salariés, dirigeants, clients, bailleurs, banques partenaires, Etat, etc.) et des formes d'organisations destinées à « gouverner » (systèmes comptables et d'information, mode de prise de décision et modes de coordination, capacité d'exécution, systèmes de contrôle, etc.). Par ailleurs, il s'agit de comprendre comment ces éléments peuvent s'adapter dans des contextes socio-économiques différents. Les critères de performances de la gouvernance jugent alors des capacités à définir les grandes orientations, à tenir le cap (notamment pour la microfinance le public concerné, les produits financés et le type d'institution), à s'adapter rapidement aux modifications de l'environnement et à prévenir et surmonter les crises.

Méthode d'analyse de la gouvernance

La méthode a consisté à traiter de l'expérience très concrète des projets et à analyser comment s'est mise en place et comment fonctionne (ou a fonctionné) la gouvernance, comment sont traitées les contraintes d'information, d'organisation, de régulation, d'incitations et de gestion des relations entre les acteurs. Les études de cas choisies ont plus d'une dizaine d'années de fonctionnement, et ont bénéficié du soutien des membres de CERISE sur la durée, ce qui permet une analyse des trajectoires historiques des institutions.

Un processus itératif s'est instauré sur une année entre la rédaction des quatre études de cas et la mise au point d'une grille commune d'analyse de la gouvernance qui s'est ainsi enrichie et affinée au fur et à mesure de la rédaction et de la comparaison des quatre cas.

La grille d'analyse

CERISE s'est attaché à définir une grille d'analyse qui permette de prendre en compte l'ensemble des dimensions de la gouvernance : notions de propriété et de pouvoir, ensemble des moyens à la disposition de la gouvernance, analyse des crises et des dysfonctionnements.

La grille peut être résumée par le tableau suivant :

Analyse de la Gouvernance

1 – La typologie => qui a le pouvoir de décision ?

1. Grille juridique : qui est propriétaire ?

2. Grille des prises de décisions : qui a le pouvoir formel de décision ?

La typologie cherche à comprendre la place et le rôle de chacun des acteurs et distingue essentiellement les formes d'exercice du pouvoir selon les axes suivants :

- pouvoir « majoritaire » ou pouvoir « minoritaire » des acteurs,
- pouvoir « extérieur » (opérateur, bailleur, Etat, etc.) ou « interne » (salariés, clients).

2 – L'analyse des moyens => Comment s'exerce le pouvoir ?

1. La stratégie et la prévision (perspectives, moyens mis en œuvre, prise en compte des intérêts divergents, prise en compte des risques, cohérence d'ensemble, etc.)

2. L'information (nature, opérationnalité, qualité, diffusion et utilisation de l'information)

3. La prise de décision (niveau réel d'élaboration, efficacité, responsabilités)

4. La mise en œuvre (formation, gestion des compétences, incitations et motivations)

5. Le contrôle (dispositif et qualité du contrôle)

3 – Validation : analyse des risques et des dysfonctionnements

1. **Culture du risque** (veille continue sur les risques pour l'institution et leur probabilité d'occurrence)
2. **Analyse ponctuelle des dysfonctionnements** (enseignements des crises)

Les quatre études de cas

Le travail de CERISE repose sur l'étude approfondie des quatre projets de microfinance selon cette grille d'analyse commune.

Tableau : Présentation succincte de la diversité des contextes économiques

Pays	Cambodge	Guinée	Burkina-Faso	Mali
Population (2000)	12 millions	7,4 millions	11,3 millions	10,8 millions
PNB par habitant (2000) ⁴	260 USD	450 USD	210 USD	240 USD
Place du rural (% population)	84,1%	67,2%	81%	70%

* Source : World Development Indicators, 2002.

Tous les projets sont situés dans des petits pays pauvres et encore très largement ruraux. Le Cambodge et la Guinée sont marqués par un passé récent difficile économiquement et politiquement. La relative stabilité politique sur la période de fonctionnement de l'IMF pour le Burkina-Faso, le Mali et la Guinée⁵ offre des conditions favorables à une croissance régulière de l'institution.

Tableau : résumé des caractéristiques des quatre institutions étudiées

Institution	EMT	CRG	PPCR	CVECA
Année de création	1991	1989	1988	1986
Statut juridique	SA (2000) GRET (60%), SIDI (14%), La Fayette participation (14%), Proparco (12%)	SA (2001) 3 collèges : caisses salariés (40%), extérieurs (35%), dont Etat 15% et IRAM 1,8%)	(Faillite en 1999)	3 associations de caisse et un GIE (service commun) (2000)
Caractéristiques des zones d'implantation	milieu rural sur 9 provinces du centre et du sud	diversité des contextes, rural et urbain, échelle nationale	à l'origine, zone sahéenne difficile, puis diversification sur 3 autres provinces éclatées	zone sahéenne difficile
Mode de gestion	Salariale	« Gestion en commun » techniciens + élus	Salariale	Auto-gestion villageoise, appui des salariés du service commun
Nombre de caisses (2001)	811	85	256 (1996)	57
Nombre de salariés (2001)	206	150	80 (1996)	7 dont 4 cadres au sein du service commun

⁴ Calcul du PNB par habitant selon la méthode de l'Atlas de la Banque Mondiale qui utilise un facteur de conversion afin de réduire l'impact des fluctuations du taux de change dans des comparaisons des revenus nationaux entre pays. Les pays dont les PNB par habitant se situent en dessous de 745 USD sont classés dans le groupe des pays à faible revenu.

⁵ Conflits frontaliers en Guinée.

Nombre d'élus parmi les bénéficiaires (2001)	-	environ 1000	-	élus : 643 gestionnaires : 188
Nombre de clients/associés (2001)	74000	110 000 associés 75 000 clients actifs	33 948 crédits (pas de totalisation des clients) (1996)	32 628 membres
Volume d'épargne (2001)	-	2,1 millions d'Euros	-	457 000 Euros
Volume de crédit en cours (2001)	3,2 millions d'Euros	3,9 millions d'Euros	1, 7 millions d'Euros (1996)	338 000 Euros

Les quatre projets, initiés à la fin des années 80 ou au tout début des années 90 ont tous pour mission d'offrir des services financiers vers le milieu rural pauvre et moyen, ce qui cadre bien avec le contexte économique des pays. Tous partent avec une perspective de pérennisation des services.

Ces quatre expériences ont toutes démarré sous la forme d'un projet bilatéral bailleur/Etat. Le projet n'a pas de personnalité juridique propre et repose sur une relation triangulaire entre l'opérateur, les bénéficiaires et le couple particulier que sont les bailleurs et l'Etat du pays d'accueil.

Les quatre projets ont suivi sur une dizaine d'années d'activités une trajectoire d'expérimentation – consolidation/extension – transition vers l'institutionnalisation qui a abouti, pour trois d'entre eux à l'institutionnalisation, et à la fermeture pour le PPPCR

Au bout d'une dizaine d'années, les IMF ont atteint des tailles très variables s'appuyant sur une structure à deux ou trois niveaux et des caisses locales à vocation strictement villageoise ou inter-villageoise. Elles s'orientent vers une vocation nationale (CRG) ou préfèrent se limiter à une dimension régionale (CVECA, EMT).

Au départ, trois des projets (CRG, PPPCR, EMT) sont inspirés de la Grameen Bank (clientèle défavorisée, principe de la caution solidaire, priorité au crédit). Le projet des CVECA se base sur une création spécifique partant de la critique des systèmes mutualistes basés sur l'épargne. Si la gestion repose essentiellement sur les membres, des lignes de refinancement permettent une plus grande souplesse dans l'octroi des crédits. Le modèle des CVECA montre une certaine continuité dans sa trajectoire (maintien de l'option d'autogestion et « retour aux sources » lorsque les caisses se sont trop « extraverties »). Le PPPCR avait peu évolué également en termes d'implication des acteurs (dépendance forte envers le travail salarié) mais cela l'a peut être desservi en termes de productivité et d'implication des bénéficiaires. Le CRG et EMT ont subi des modifications significatives de leur organisation initiale en termes d'implication des salariés et des bénéficiaires dans la gestion et la propriété de l'institution.

L'institutionnalisation, mûrie en général relativement tôt, n'aboutit cependant qu'après plus de 10 ans de fonctionnement. L'institutionnalisation nécessite une maturité longue à se construire et n'est pas l'aboutissement automatique et rapide d'un processus d'expérimentation / consolidation.

Résumé des principales conclusions par étude de cas

Les CVECA du Pays Dogon au Mali

Depuis 2000, les CVECA fonctionnent sous forme d'organisations légales (3 associations de caisses et un « Service commun » sous forme de GIE) indépendamment de l'opérateur CIDR. La question clé en termes de gouvernance pour cette institution auto-gérée par les villageois concerne l'évolution du rôle des acteurs locaux dans la structure de gouvernance.

On observe que pendant toute la phase projet, qui correspondait aussi à la mise en place du système et son enracinement dans le contexte, la forme de gouvernance adoptée est fortement ancrée dans les liens sociaux d'une société encore très traditionnelle et solidaire (propriété de la caisse aux villageois). Cette étape était nécessaire pour inscrire les CVECA dans le paysage institutionnel des villages du Pays Dogon et leur assurer une pérennité sociale. Avec la formalisation accrue de l'environnement de la microfinance au Mali et avec l'atteinte d'une certaine taille, il est devenu nécessaire d'adopter une forme de gouvernance plus

«professionnelle» et financière, pour s'intégrer dans le nouveau paysage sectoriel. La propriété des caisses est toujours au main des villages, mais ce sont les associations de caisses qui sont reconnues par les autorités monétaires et elles ont un pouvoir de décision sur les caisses⁶. Le pouvoir de décision du village est « borné » par des orientations et des normes communes au réseau et négociées avec les autorités. Le poids du social s'estompe en faveur de nouveaux liens, plus raisonnés, plus contractuels, faits d'alliance. Si cette évolution semble inévitable, voire souhaitable, il convient alors d'en tirer les enseignements méthodologiques qui s'imposent et bien préparer l'ensemble des acteurs à ce passage. Il est aussi crucial de mettre en place les animations et formations qui doivent accompagner cette évolution, afin d'éviter des ruptures mal maîtrisées et mal comprises.

Le CRG en Guinée

Le CRG a été institutionnalisé sous forme de société anonyme en novembre 2001. Son analyse rentre également dans la problématique générale de la dynamique de la structure de gouvernance et des conditions du passage de projet à institution.

Le CRG a été initié selon un modèle de réplification de la Grameen Bank basé sur une gestion entièrement salariale qui a montré ses limites en termes de coûts de gestion et d'exclusion des clients des prises de décision. Après des tâtonnements, le CRG a choisi un modèle de style démocratique, avec une variante spécifique de répartition des pouvoirs entre les clients/associés et les techniciens, « la gestion en commun » : certaines fonctions sont attribuées à certains acteurs en particulier en fonction de leurs compétences spécifiques (par exemple, les papiers « aux agents de crédit »), d'autres sont faites ensemble. On recherche au maximum la concertation et l'équilibre des pouvoirs. Ceci se retrouve aux différents niveaux de la structure. Au niveau de la caisse de base, les fonctions sont réparties entre les élus et les techniciens (et les résultats sont aussi partagés entre ces deux groupes d'acteurs); au niveau du rapport siège/terrain, centralisation/décentralisation, les Délégués régionaux ont un rôle charnière, représentants du siège mais basés dans les régions. Par ailleurs, la stratégie de l'institution est définie de façon concertée à travers des plans stratégiques élaborés d'abord au niveau des caisses, puis de la région et enfin au niveau national. Enfin, la forme choisie pour l'institutionnalisation du CRG reprend cette notion de gestion en commun au niveau du capital et du conseil d'administration, avec l'instauration de trois collèges (caisses, salariés, extérieurs) dont aucun ne peut être prépondérant. Au sein des extérieurs, l'Etat participe à hauteur de 15 %, avec l'idée qu'il est préférable de l'avoir dedans que dehors.

Le mode de gouvernance retenu est-il un véritable choix ? Avec un peu de recul, on est surtout frappé par une construction historique faite de tâtonnements successifs, qui doit prendre en compte de multiples contraintes et les positions évolutives des différents acteurs (bailleurs de fonds, Etat, opérateurs, cadres guinéens du CRG, associés et élus, etc.).

Le PPPCR au Burkina-Faso

Salué de 1988 à 1996 comme une *success story* de la microfinance sahélienne, le PPPCR est entré en crise en 1997, crise qui a débouché sur sa fermeture en 1999. Le projet a achoppé principalement sur des dysfonctionnements de la gouvernance. La défaillance des systèmes techniques a permis à la crise de se développer : les systèmes d'information, de comptabilité, mis en place dans la phase initiale, se sont avérés inadaptés face à la croissance du projet ; la mise en œuvre du système de contrôle a été tardive et rendue difficile par l'éclatement du dispositif (quatre provinces sahéliennes) et la nature même du système d'intermédiation adopté (crédit à caution solidaire).

⁶ Ne serait-ce que de faire respecter la loi et les règles consignées dans la Convention signée avec le gouvernement. Si une caisse (et le village qui est derrière) ne se conforme pas aux règles, l'association peut (et doit, selon la convention) la mettre sous tutelle et finalement l'exclure.

Mais, au delà des difficultés techniques, c'est le montage institutionnel du PPPCR qui a été au cœur des dysfonctionnements de la gouvernance : un mandat d'opérateur confié à une ONG burkinabé, créée de toutes pièces, sans expérience dans la microfinance et à qui on n'a pas donné les moyens d'acquérir les compétences nécessaires ; des responsabilités mal définies entre l'opérateur, l'institution d'appui technique, le maître d'ouvrage et le bailleurs de fonds : le manque de clarté dans les responsabilités fut sujet d'incertitudes, d'approximations et de tensions, entraînant une grande difficulté à prendre rapidement des décisions, surtout en période de crise.

Cette crise résulte aussi des difficultés d'atteindre rapidement l'équilibre financier avec le modèle Grameen Bank transposé en Afrique.

Les problèmes liés à la formation ont largement contribué à l'échec du projet : niveau de recrutement initial et formation des cadres et des agents trop faible, absence de formation de l'ONG opérateur, absence de formation des femmes bénéficiaires du projet... .

D'une manière générale, c'est le manque de flexibilité par rapport au choix initial qui peut être questionné. Au Burkina, l'expérimentation a été réalisée au plus près possible du modèle initial de la Grameen Bank. Des options plus ouvertes ont été prises à la même époque en Guinée (zones économiques diversifiées, crédits ouverts à l'ensemble des demandeurs, hommes et femmes, à l'exception des catégories « favorisées », gestion du crédit et de l'épargne par des salariés de niveau universitaire). Ces options ont sans doute permis de construire par la suite des solutions originales, avec la recherche d'un équilibre des pouvoirs entre responsables élus et techniciens de bon niveau.

EMT au Cambodge

EMT a été institutionnalisé en 2000 sous forme de société anonyme où l'opérateur est actionnaire majoritaire. L'analyse montre que l'institutionnalisation s'est faite suivant un schéma cohérent par rapport à la culture interne et la méthodologie utilisée mais pose aussi la question de l'évolution future de la gouvernance.

Le choix initial de ne pas associer les clients à la gestion et à la propriété directe de l'institution a été assumé. En effet, le constat avait été fait en phase expérimentale qu'il était difficile, dans une société déstructurée par la période Khmer rouge, de s'appuyer sur un modèle participatif où les bénéficiaires seraient responsables d'une partie des décisions. En cas de problème, sur les remboursements par exemple, les responsables villageois préféraient clairement sacrifier la pérennité de la caisse pour préserver les équilibres sociaux dans le village.

La fragilité actuelle de la nouvelle institution est que le GRET, opérateur de la phase projet, conserve un rôle prépondérant jusqu'à présent (risques d'actionnaires moins exigeants, nécessité d'intégrer des partenaires extérieurs pour assurer l'indépendance de l'institution). L'équilibre des pouvoirs dans quelques années dépendra de l'entrée réussie de deux types d'actionnaires : les salariés d'EMT (cadres, ou groupe plus large de salariés) et quelques actionnaires « éthiques », et actifs.

D'un autre côté, la structure de gouvernance mise en place est parvenue jusqu'à présent à désamorcer des crises potentielles (départs d'anciens salariés en opposition latente avec le reste des cadres, décentralisation non maîtrisée au niveau d'une province, risques d'une croissance trop forte). Ces crises ont été gérées avec l'intervention de l'opérateur ou par le fait de facteurs externes (difficulté à obtenir des refinancements qui a freiné la croissance). Elles ont cependant permis aux cadres d'EMT d'apprendre de ces exemples et de fixer des règles de contrôle et de prise de décision plus claires. L'institutionnalisation et la mise en place d'organes nouveaux de gouvernance (CA, comité d'audit, etc.) sont trop récentes toutefois pour que l'on puisse juger de la capacité actuelle d'EMT à prévenir et dépasser des crises à venir, d'autant plus que (comme sans doute dans beaucoup d'IMF) les cadres d'EMT n'ont pas encore une culture réellement orientée vers la prévention des risques. Dans une structure future basée sur les salariés et des actionnaires qui n'auront pas participé à toute l'histoire d'EMT, qui pourra tirer la sonnette d'alarme, en l'absence d'un rôle prépondérant de l'opérateur ?

Les enseignements tirés des quatre études de cas à travers la grille d'analyse

L'application de la grille d'analyse aux quatre études de cas permet une étude approfondie de chaque cas et une comparaison facilitée des options prises en termes de stratégie et de gestion quotidienne par les institutions.

Propriété et pouvoir

Les quatre projets étudiés ont tous démarré dans le cadre de projets bilatéraux bailleur/ Etat du pays d'implantation. Dans la phase projet, du fait d'une multiplicité d'acteurs (bailleur, maître d'œuvre, maître d'ouvrage, appui technique, acteurs internes – salariés et clients) et d'un statut juridique souvent flou, il y a un fort risque d'une répartition confuse des responsabilités. Les ambiguïtés de la phase projet peuvent peser pour la suite ; en particulier, lors de l'institutionnalisation, le maître d'ouvrage, l'Etat le plus souvent, a une position incontournable qui peut réduire l'indépendance de la future institution.

En termes d'implication des populations, à l'époque où se sont développés les projets étudiés, il semble que l'on soit arrivé avec des idées un peu pré-conçues de la volonté de participation ou pas des populations locales : auto-gestion proposée dans le cas d'EMT et des CVECA ; gestion salariée dans le cas du CRG et du PPPCR. Certaines expérimentations se sont révélées appropriées (CVECA) mais le plus souvent, l'expérimentation initiale a dû être modifiée (CRG, EMT) ou a conduit à un échec (PPPCR). Quelle sont les compatibilités entre l'organisation sociale locale et la participation des populations ? A l'heure actuelle, davantage d'études préalables sont conduites sur l'organisation sociale locale et la volonté et la capacité des populations à participer à la gestion pour orienter les formes d'organisation possibles.

Par la suite, l'enjeu de l'institutionnalisation n'est pas vraiment celui de la forme juridique pour lequel les options sont limitées (société anonyme, coopérative, association, éventuellement fondation) mais plus globalement le défi porte sur le choix d'un modèle de fonctionnement qui devra être en adéquation avec le fonctionnement réel de l'institution sur le terrain : bon équilibre entre actionnaires et gestionnaires ; cohérence dans les rôles et responsabilités de chacun des acteurs.

Lors de l'institutionnalisation, on voit ainsi apparaître toute une gamme de solutions différentes, au niveau du choix juridique mais surtout de la taille géographique (système national pour le CRG, 9 provinces contiguës pour EMT, 3 cercles pour le pays Dogon, 4 provinces séparées pour le PPPCR), de l'implication ou non des clients/associés au pouvoir (jugée non pertinente à EMT mais fondamentale aux CVECA et importante au CRG), de l'implication ou non des salariés (extériorité avec relations contractuelles dans les CVECA, un des trois collègues au CRG, inexistante pour le moment à EMT) et de l'implication ou non d'actionnaires extérieurs (avec par exemple la place de l'ancien opérateur : plus de 50 % des actions pour le GRET, moins de 2 % pour l'IRAM).

L'observation de différents cas de pouvoir des acteurs, associés de façon majoritaire ou minoritaire dans la structure institutionnalisée, permet d'avancer quelques idées directrices sur les avantages ou les limites de leur participation (voir tableau).

Tableau : Avantages (☺) et inconvénients (☹) de l'implication des acteurs dans la propriété de l'institution

	Comme actionnaire minoritaire	Comme actionnaire majoritaire
Etat	<ul style="list-style-type: none"> ☺ réponse à une place incontournable de l'Etat (Guinée) ☺ Etat protecteur, facilitateur et intervenant en soutien en cas de difficulté ☺ facilitation du transfert de propriété lorsque l'Etat était maître d'ouvrage en phase projet (CRG) ☺ Possibilité de portage d'actions rétrocessibles à des investisseurs privés nationaux (CRG) ☹ L'Etat au sein de l'entreprise ne crée pas nécessairement de valeur ajoutée ; l'Etat peut être partenaire sans participer au capital ou avoir un siège au conseil 	<ul style="list-style-type: none"> ☹ Risque d'interférence entre politique publique et stratégie de l'institution ; risques sur l'indépendance de l'institution ☹ Manque d'incitation pour les salariés
Opérateur	<ul style="list-style-type: none"> ☺ Rôle d'arbitrage en cas de crise ou de conflits ☺ Pouvoir de conseil et d'orientation 	<ul style="list-style-type: none"> ☺ Peut garantir le respect de la poursuite de la « mission » ☺ Stabilité, cohérence, professionnalisme, connaissance de l'institution ☺ Inspire confiance aux actionnaires potentiels ☹ Conflits d'intérêt ☹ Risques d'« institutionnalisation » du projet ☹ Risque d'affaiblissement de l'implication des acteurs internes (salariés, clients)
Salariés	<ul style="list-style-type: none"> ☺ Motivation des salariés ☹ Complexité du montage 	<ul style="list-style-type: none"> ☹ Conflits d'intérêt ☹ Risques de différenciation entre les salariés ☹ Efforts nécessaires en termes de formation
Clients	<ul style="list-style-type: none"> ☺ Motivation des clients ☺ Equilibre entre clients élus et techniciens salariés ☹ Complexité du montage ☹ Efforts nécessaires sur la formation (place et rôle des clients en tant qu'actionnaires) 	<ul style="list-style-type: none"> ☺ Les clients propriétaires, et aussi gestionnaires, permettent de réduire les coûts de transaction pour l'institution ☹ Conflits d'intérêt ☹ L'institution doit consentir des efforts importants en termes de formation (enjeux de l'institutionnalisation ; vision stratégique, prévention des risques, adaptation à l'environnement, etc.) ☹ Quelle compatibilité avec les formes d'organisations sociales locales ? Difficilement concevable dans des sociétés déstructurées (ex : Cambodge)
Actionnaires extérieurs	<ul style="list-style-type: none"> ☺ Regard et contrôle extérieur, appui, arbitrages ☺ Sources de fonds et d'expertise 	<ul style="list-style-type: none"> ☺ Professionnalisme ☺ Ouverture et diversité des profils des actionnaires ☹ Faible connaissance de l'institution, parfois du pays pour les actionnaires étrangers => mauvaise évaluation des risques ☹ Risques sur la poursuite de la « mission » ☹ Risque d'affaiblissement de l'implication des acteurs internes (salariés, clients)

L'exercice du pouvoir de décision

. Le « socle commun » de la gouvernance : le pilotage au quotidien

Les études de cas font apparaître, à partir des échecs, des crises et des réussites, un socle commun de la gouvernance, condition *sine qua non* d'un bon pilotage de l'institution. Ce socle commun se situe au niveau des « techniques d'information » et des « principes d'organisation ».

Sur les techniques d'information⁷, on note qu'aucune institution de microfinance ne fonctionne correctement sans une comptabilité efficace, rapide, fiable, sans un système complémentaire d'indicateurs et de suivi-évaluation, sans un système de contrôle, interne et externe qui valide la qualité des informations.

Les principes d'organisation sont assez classiques et pas particulièrement spécifiques à la microfinance : clarté des objectifs ou des missions à moyen terme, cohérence entre objectifs, activités et moyens, claire répartition des tâches et des responsabilités (organigramme, degré de délégation/ décentralisation, profil de postes, etc.), politique de ressources humaines (niveau adéquat de recrutement, formation initiale et continue, niveau de salaire, etc.), système d'incitations positives (promotion, prime, etc.) et négatives (sanctions, licenciement, etc.), modes de coordination, modes de contrôle, procédures d'adaptation permanente, etc.

Ceci n'est pas nouveau et une littérature « manageriale » abondante existe. Mais elle est souvent peu adaptée (plutôt centrée sur les grandes entreprises américaines ou européennes) et peu disponible ou peu « enseignées » dans les IMF africaines ou asiatiques.

La gouvernance d'une institution s'exécute comme une chaîne continue entre la stratégie, la diffusion de l'information, les prises de décision, l'exécution et le contrôle. Tout chaînon manquant ou faible fragilise l'ensemble de la structure. Il faut donc établir une cohérence d'ensemble des maillons : systèmes d'information, de formation et de contrôle adaptés à un faible niveau de scolarisation initial des salariés et des élus ; niveau de prise de décision adapté à l'isolement des caisses de base de l'IMF ; répartition des tâches et des responsabilités adaptée à l'environnement social des acteurs, etc.

. L'analyse des crises et des dysfonctionnements : prévention et gestion des risques

Les dysfonctionnements et les crises sont d'excellents révélateurs de la gouvernance. Ils montrent la plus ou moins forte capacité d'une part, à prévenir les risques potentiels, d'autre part à prendre rapidement les décisions appropriées, acceptables par les différents acteurs et susceptibles de conduire à un nouvel équilibre.

Une des composantes essentielles de la gouvernance est de savoir analyser les risques. Ainsi, il est essentiel d'acquérir progressivement une culture du risque qui permet d'envisager à froid les risques potentiels et de préparer une gamme de réponses.

Les institutions étudiées ont fait face au cours de leur histoire à un certain nombre de crises et de dysfonctionnements : problèmes de remboursement et crise de croissance comptent parmi les plus fréquents ; grève des salariés, crise de « vision », implication insuffisante des élus sont des exemples révélateurs d'une gouvernance inadaptée.

Le PPPCR a fini par succomber sous la combinaison des dysfonctionnements mais les autres institutions ont relevé les défis. L'opérateur, tirant sa légitimité de sa compétence et sa connaissance de l'institution et parfois placé en position d'arbitre, joue souvent un rôle central dans l'identification des causes et la discussion des solutions envisageables. Dans les structures institutionnalisées où l'opérateur est amené à se retirer ou à n'avoir plus qu'une place marginale, les acteurs responsables de tirer la sonnette d'alarme doivent être identifiés et préparés à tenir ce rôle.

Les solutions proposées reposent souvent sur une meilleure connaissance de phénomènes que l'institution croyait maîtriser mais qu'elle appréhendait mal (qualité des services, satisfaction des clients, satisfaction et mode de travail des salariés, évolution de l'environnement socio-économique, etc.). Elles reposent sur une meilleure définition des services, des publics cibles, des

⁷ M. Foucault, notamment dans son article sur la gouvernementalité, souligne l'importance des statistiques au 18^{ème} siècle dans les nouveaux arts de gouverner et les rapports étroits entre savoirs et pouvoirs.

incitations pour les acteurs internes, des procédures de contrôle, une clarification des responsabilités, etc.

La résolution des dysfonctionnements nécessite le plus souvent l'intervention d'un acteur (interne ou externe) qui tire la sonnette d'alarme, une recherche d'information sur les causes profondes de la crise, une capacité des acteurs à remettre en cause des acquis et proposer des solutions concertées, et une souplesse des procédures pour rectifier le tir rapidement. Les nouveaux équilibres sont éventuellement plus satisfaisants, car surmonter ensemble des épreuves peut ressouder des équipes et conduire à des nouvelles règles plus efficaces.

Conclusion

L'étude des cas CERISE repose sur un échantillon restreint et une vision « interne »⁸ qui limitent la portée des conclusions. Elle conduit cependant à souligner un certain nombre d'enjeux et d'intérêts dans l'étude de la gouvernance.

1. La gouvernance, pour la microfinance, et d'une façon plus générale pour les projets de développement dans les pays du Sud, est un facteur essentiel de réussite ou d'échec qui reste pour le moment **sous-estimé et mal étudié**. Dans le cadre du nouveau paradigme de pérennisation des services et d'institutionnalisation, les bailleurs de fonds et les Etats ont pour le moment privilégié la viabilité financière des institutions et l'établissement d'un cadre juridique et réglementaire. Pourtant, une gouvernance inadaptée peut conduire à la faillite (cas du PPPCR), ou à des crises et dysfonctionnements qui laissent souvent des traces douloureuses s'ils ne sont pas rapidement surmontés. Parmi ces dysfonctionnements, il faut souligner la recherche trop rapide de l'équilibre financier qui peut déboucher sur des crises de croissance.

2. L'analyse de la gouvernance **ne peut être réduite à un aspect technique** reposant sur des règles de fonctionnement du conseil d'administration. Au niveau de la microfinance cette tendance dominante se retrouve dans les premiers écrits sur la gouvernance (bailleurs de fonds et réseaux américains ou internationaux tels que le Microfinance Network, Microentreprise Best Practices, l'USAID ou le CGAP). Les travaux sur le gouvernement d'entreprise engagés sous la pression des faillites et scandales récents sur les marchés financiers internationaux relèvent aussi une vision jusqu'à présent trop restreinte. Ainsi, un rapport français (Bouton, 2002) souligne que les événements récents sur les marchés posent la question fondamentale de la responsabilité des acteurs (dirigeants, CA, contrôle, régulateurs, etc.). Ce qui est en cause, c'est moins la norme que les comportements : il faut l'application loyale et la mise en œuvre de bonne foi des « règles du jeu », ce qui implique que les objectifs soient compris et acceptés par tous.

Les termes de gouvernance en microfinance et de « gouvernement » pour les entreprises correspondent bien à une prise de conscience que certains facteurs de succès ou d'échecs ont été sous-estimés jusqu'à présent. Cependant, l'analyse de la gouvernance, en microfinance comme dans l'entreprise, ne se limite pas à des aspects techniques et ne se réduit pas au fonctionnement d'un CA, mais porte bien sur un problème politique de rapports de pouvoir, de conflits d'intérêts et de définition claire des fonctions et des responsabilités au sein d'une institution.

3. La gouvernance ou l'art de gouverner est un phénomène **complexe, multiforme** qui dépasse donc de loin le seul problème des rapports entre conseil d'administration et managers ou de la transparence de la comptabilité et la qualité des audits. En ce qui concerne la microfinance, la gouvernance comporte au moins cinq aspects, liés entre eux mais qui peuvent être distingués : la qualité et la fiabilité des **techniques d'information, la clarté des principes d'organisation, une vision stratégique claire et acceptée de tous, la légitimité et l'adaptation des formes de pouvoir au fonctionnement de l'institution, une insertion positive dans la société globale** où la gouvernance propose des pratiques nouvelles capables de faire évoluer l'environnement de l'institution mais pas trop nouvelles pour ne pas être rejetées comme corps étranger.

4. Les pratiques de « bonne gouvernance » ne peuvent être uniformisées et appliquées comme des recettes. Au-delà d'un socle commun de principes de fonctionnement (fiabilité du système

⁸ Vision rapportée par des acteurs directement impliqués, même si des études extérieures comme les études anthropologiques du CRG sont intégrées.

d'information, de la comptabilité et du contrôle ; règles claires d'organisation ; cohérence et continuité entre stratégie, information, prise de décision, exécution et contrôle), la réflexion doit porter sur la façon de gérer la diversité des solutions envisageables : comment adapter, en fonction des objectifs, des acteurs et du contexte, une structure de gouvernance efficace ? Pour chaque institution, la réflexion commune et parfois les tâtonnements doivent conduire à trouver une solution adaptée au contexte et à l'histoire de l'institution à partir d'une gamme de solutions possibles. Une gouvernance efficace est toujours un choix spécifique, dynamique, enraciné dans une histoire et une société mais se nourrissant d'expériences accumulées.

5. D'un point de vue opérationnel, dans le domaine de la microfinance, on peut envisager l'utilisation et l'enrichissement d'une grille d'analyse pour mieux appréhender les performances des IMF : cette étude comparative sur quatre cas, réalisée en interne, doit être considérée comme un point de départ, soumis à discussions et controverses. Elle n'aura atteint son but que si elle est élargie à d'autres cas (champ géographique nouveau, gamme diversifiée d'IMF, cas de faillites et de crises prolongées, suivi dans le temps des cas étudiés) et si la grille d'analyse proposée est appropriée/élargie/contestée par d'autres IMF, organisations d'appui ou chercheurs.

6. Dans un cadre plus large de recherche, la gouvernance peut être envisagée comme support de projets de recherche appliquée permettant de rompre le cloisonnement entre praticiens et chercheurs : analyse des réussites et des échecs des projets de développement sous l'angle des formes d'organisation et de pouvoir : quelle est la stratégie du projet ? Qui sont les acteurs en jeu et leurs responsabilités ? Quels modes d'organisation et de régulation sont mis en place pour répondre au mieux aux contraintes socio-économiques et à la stratégie de l'institution ?

L'étude de la gouvernance en microfinance en est encore à ses débuts, et s'inscrit dans un cadre de réflexion large de rapports de pouvoir et d'intérêts au sein des projets de développement. Le travail présenté ici constitue une contribution au débat sur la gouvernance qui doit permettre de faire progresser les pratiques et les références des acteurs engagés dans le développement et la consolidation des innovations institutionnelles dans les pays du Sud.

Bibliographie

- Boissieu (de), C., 2002 (Septembre). Le capitalisme au défi. Alternatives économiques, N°206, p 51.
- Bouton, D., 2002 (Septembre). Pour un meilleur gouvernement des entreprises cotées, Association française des entreprises privées (AFEP), MEDEF, Paris, 28 p.
- Campion, A., Frankiewicz, C., 1999. Guide de la gouvernance efficace des institutions de microfinance, Réseau MicroFinance, Document No 3, Washington DC, USA, 101 p.
- CERISE, 2002 (Septembre). La gouvernance en microfinance : Grille d'analyse et études de cas. Comité d'Echange, de Réflexion et d'Information sur les Systèmes d'Epargne-crédit, Paris, 136 p.
- Clarkson, M., Deck, M., 1996 (October). Effective governance for Micro-finance Institutions, Clarkson Center for Business Ethics, Faculty of Management, University of Toronto, Canada – Microfinance Network Annual meeting (publié aussi comme CGAP Focus Note No 7, Mars 1997)
- Conde, K., Bouju, S., Gentil, D., 2001. Le Crédit Rural de Guinée vu par ses acteurs, L'étude socio-anthropologique comme outil de changement institutionnel. Collection Etudes et Travaux, Edition du Gret, CRG, IRAM, Paris, 95 p.
- Foucault M., Dits et écrits II 1976-1988, Quarto Gallimard, 1736 p.
- Hewitt de Alcántara, C., 1998 (mars). Du bon usage du concept de gouvernance, Revue internationale des sciences sociales, n° 15, www.unrisd.org/fraindex/media/articles/gouv/toc.htm.
- Lapenu, C., Zeller, M., 2002. Distribution, Growth, and Performances of the Microfinance Institutions in Africa, Asia and Latin America: A Recent Inventory. Savings and Development, N°1, XXVI, pp 87- 111.
- Pastré O., 1995. Le gouvernement d'entreprise : questions de méthodes et enjeux théoriques. Problèmes économiques N° 2.423, 10 mai 1995, pp 1-23.
- Rock, R., Otero, M., Saltzman, S., 1998 (August). Principles and practices of microfinance governance, Accion International, Microentreprise Best Practices, Bethesda, MD, USA, 46 p.
- Ruano-Borbalan, J-C., Choc, B. (eds), 2002. Le pouvoir: des rapports individuels aux relations internationales. Editions Sciences Humaines, Presses Universitaires de France, Paris, 300 p.
- World Bank, 1994. Governance: The World Bank's experience. World Bank, Washington DC, USA, 65 p, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>.