

**Compte-rendu de la rencontre thématique CERISE  
15 octobre 2002  
« La Gouvernance des institutions de microfinance :  
Grille d'analyse et études de cas »**

**I – Les participants**

Institution	Nom	Initiale
ACEP	Thierry Perrault	TP
ADA Luxembourg	Luc Vandeweerd	LV
ADA Luxembourg	Karin Faber	KF
Centre nationale caisse d'épargne	J-Yves Rouchy / Gourvèze	JYR
CEFEB	Laurence Hart	LH
CERISE	Cécile Lapenu	CL
CGAP	Jennifer Isern	JI
CIDR	Renée Chao Béroff	RCB
CIDR	Christian Baron	Cba
CIDR	Marie-Annick Sinou	MAS
CIRAD	Betty Wampfler	BW
Doucet, Beth et As	Christophe Beth	CB
ESF	Saïd Bourjij	SB
FIDA	Henri Dommel	HD
GRET	Christine Poursat	CP
GRET	Pierre Daubert	PD
GRET	Anne-Claude Creusot	ACC
GRET	Luc Lefèvre	LL
Horus	Isabelle Monfort	IM
Inter-réseaux	Emilie Baconnier	EB
IRAM	Dorothee Pierret	DP
IRAM	Dominique Gentil	DG
IRAM	François Doligez	FD
IRD/Walras	Isabelle Guérin	IG
MAE	Jean Bruschi	JB
SIDI	Sylvia Cornachia	SC
Université Mons (Belgique)	Marc Labie	ML

Marie-France L'Héritau de l'AFD n'a pu participer pour des contraintes de dernière minute. Les participants ont regretté l'absence de représentants de l'AFD, principal bailleur de fonds des quatre études de cas analysées dans ce travail.

## **II - Programme de la journée**

9h – 10h00 :

Objectifs de la rencontre, intérêts de l'étude de la gouvernance  
Présentation de la grille d'analyse et des études de cas

10h00 - 11h00 :

Présentation sur Propriété et Pouvoir  
Discussion

11h00 – 11h30 : Pause

11h30 – 12h30 :

Présentation sur l'exercice du pouvoir  
Discussion

12h30 – 14h30 : Repas

14h30 – 15h30 :

Analyse des dysfonctionnements et des crises  
Discussion

15h30 – 16h30 :

Les enseignements  
Discussion

16h30 – 17h30 :

Perspectives concrètes de travail sur la thématique

### III - Compte-rendu des discussions

Le compte-rendu rapporte la nature des discussions mais ne reprend pas le contenu des présentations pour lesquelles on peut se référer au document préparatoire à la rencontre.

#### 31. La méthode et la grille d'analyse

##### *Intérêt de la méthode*

- Définition précise de la notion de gouvernance (TP)
- Intérêt de la grille d'analyse (JI, HD), en particulier, élargissement du champ de réflexion en analysant la gouvernance non seulement en situation de crise, mais aussi en étudiant concrètement comment une institution prévient et gère une crise (HD) ; analyse de la construction de la gouvernance dans le temps (CP) ;
- Travail d'équipe : satisfaction des membres de Cerise d'aboutir à une réflexion commune tirée de leur propre expérience ; ce travail commun est bien perçu par les participants (« mais en fait, qui a écrit quoi dans le document ? (JI) », question révélatrice de l'analyse commune qui est rapportée).
- Le travail d'analyse d'une faillite mené par le CIRAD est très apprécié pour le courage de la démarche et l'intérêt de l'analyse pour l'ensemble de la profession. Au cours de la rencontre, les discussions sur le cas PPPCR ne cherchent pas à faire porter des responsabilités mais plutôt à tirer les enseignements utiles, en particulier sur la nécessité de clarifier les responsabilités au sein d'une structure de décision.

##### *Limites de la méthode*

- Les membres de CERISE reconnaissent que les cas sont limités (quatre) et portent sur une catégorie particulière de projets mis en oeuvre par un opérateur international dans le cadre de conventions bilatérales entre un gouvernement et un bailleur.

##### *Discussions sur la méthode*

###### *1) Part des facteurs extérieurs*

« Dans la grille d'analyse, l'influence des facteurs extérieurs n'apparaît pas comme un point d'analyse en tant que tel, et la grille se centre sur l'organisation interne de l'IMF (SB) »

C'est un élément qui peut être approfondi (DG). En fait, l'analyse de l'environnement est conduite de façon transversale pour l'ensemble des études de cas (BW). Par ailleurs, on a trop souvent tendance à mettre en cause les facteurs externes en cas de crise (problèmes de remboursements liés à une catastrophe climatique ou à la chute des prix des productions) mais il est aussi utile de voir au sein de l'institution qui va pouvoir décrypter l'évolution de l'environnement et comment l'institution va pouvoir s'adapter (RCB).

###### *2) Traitement des dysfonctionnements*

« Quelle place pour l'analyse des dysfonctionnements dans la grille d'analyse ? »

Les dysfonctionnements pourraient être un préalable dans l'approche de la gouvernance (JYR). La question a suscité des débats au sein de CERISE : les crises doivent-elles être au centre de l'analyse de la gouvernance ? En bilan, il semble que cela peut réduire le champ de l'analyse car la « bonne gouvernance » ne se manifeste pas seulement dans les crises mais dans la gestion quotidienne, l'adaptation aux changements et la prévention des crises (DG). Les études de cas présentées montrent en effet aussi comment les systèmes s'organisent pour éviter les crises (HD, CP).

Malgré tout, un des intérêts de la grille est de prendre en compte les dysfonctionnements ; c'est une démarche courageuse, or quand tout fonctionne bien, l'intérêt de l'analyse est moindre (ML).

D'une façon générale, la gouvernance est fondée sur l'intégration des dysfonctionnements dans un processus normal de fonctionnement de l'institution selon un paradigme d'« erreur corrigée ». L'apprentissage fait partie du fonctionnement de l'institution. Cela conduirait à intégrer l'analyse des dysfonctionnements dans la mise en œuvre de la gouvernance, plutôt que comme un troisième point séparé dans la grille d'analyse (CB).

## 32. Les résultats

### *Intérêts des résultats*

- Les discussions ont montré l'intérêt de l'analyse des relations entre propriété et pouvoir qui se pose pour l'ensemble des acteurs en jeu et qui détermine en partie au moins la capacité de prise de décision. Cette question est particulièrement épineuse dans la phase de transition projet/institution où elle se décline en termes de transferts de pouvoir et de transfert de propriété entre les différents acteurs.

### *Limites des résultats*

- Approfondir l'analyse sur la place des bailleurs de fonds (JYR) : comment le bailleur va-t-il transférer la propriété ? Le bailleur a souvent une attitude paradoxale où il veut abandonner la propriété mais continuer à contrôler.  
Difficulté accrue en présence d'un pool de bailleurs aux exigences différentes (JB)
- Approfondir l'analyse sur la place des partenaires financiers comme les banques commerciales (Gourvèze) ; lier la stratégie de financement et la structure de gouvernance (CB)

#### **Cas des CVECA (RCB)**

Auprès de qui l'institution va-t-elle se financer ? Au niveau des CVECA, le choix a été fait de recourir à la collecte de l'épargne et au refinancement bancaire ; en termes de gouvernance, l'absence d'une ligne de crédit du bailleur de fonds donne une indépendance vis-à-vis de cet acteur. Par ailleurs, les caisses centrales des systèmes mutualistes qui gèrent les liquidités des caisses de base sont souvent sources de conflits : n'appartenant à personne, il se pose un problème de gouvernance. Les CVECA ont fait le choix d'externaliser la fonction d'intermédiation financière auprès d'une banque.

=> Nécessité de mise en cohérence de la stratégie financière et de la structure de gouvernance

- Le cas des institutions sans opérateurs

#### **Exemple de CERUDEB, présenté par SC**

CERUDEB est une institution qui fonctionne (bonne croissance, bons remboursements, etc.) mais la gouvernance est en évolution constante : en l'absence d'un opérateur (appui d'IPC sur 2 ans puis retrait) ou d'une autre figure centrale (pas de bailleur de fonds mais des lignes de crédit, etc.), il n'y a pas de stabilité de la gouvernance, les jeux de pouvoir évoluent en permanence. La SIDI en tant qu'actionnaire doit s'adapter continuellement. Les évêques ougandais actionnaires majoritaires ont assuré le maintien de la vision pendant longtemps, mais avec la nouvelle loi bancaire, ils ne peuvent plus être administrateurs. Dans ce cas, qui détient la « vision » ? Comment s'exerce la relation entre pouvoir et gestion des ressources humaines ? Comment choisir le DG, le président du CA, etc. ?

### *Discussions des résultats*

#### 1) *Propriété et pouvoir*

##### *Place de l'Etat*

Dans le cas de la BRI en Indonésie, la présence de l'Etat est un atout pour la mobilisation de l'épargne car il assume un rôle de garant. L'Etat actionnaire peut renforcer la confiance des épargnants (ML). Pourtant, l'Etat n'est pas forcément en mesure d'assumer ce rôle et la question reste encore ouverte de qui doit

assumer cette fonction de dernier recours (d'où les réticences actuelles vis-à-vis de la microfinance) (RCB). Dans beaucoup de pays, l'Etat reste un facteur de déficience (DG).

Dans la transition vers l'institution, la négociation quant à la place de l'Etat n'est pas équilibrée vu que l'Etat possède en phase projet l'ensemble des actifs de l'IMF. La négociation n'est pas facilitée par une attitude frileuse du bailleur de fonds qui ne fixe pas une ligne claire quant à l'implication possible de l'Etat dans le dispositif institutionnalisé (LL).

### *Place de l'opérateur*

On voit le rôle central de l'opérateur dans l'identification des crises. Qui va reprendre ce rôle en phase de transition et d'institutionnalisation. Il est important d'analyser le rôle des acteurs dans la transition projet/institution et d'identifier qui devra détecter les crises (HD).

Responsabilité de moyens ou de résultats pour l'opérateur ? Difficile de faire assumer une responsabilité financière aux opérateurs, ils ont donc une obligation de moyens mais pas de résultats (CB) ; mais l'obligation de résultats pour l'opérateur permet de lui donner la responsabilité et la marge de manœuvre nécessaires à travers un dialogue contractuel bailleur-opérateur (HD). Si l'opérateur n'a pas d'obligations de résultats, il peut y avoir une absence de responsabilités. Il faut alors un minimum de déontologie ; l'opérateur doit revendiquer les moyens et les responsabilités, et pourquoi pas une responsabilité financière partielle de l'opérateur ? (RCB).

Il y a différents types d'opérateurs (nationaux/internationaux ; spécialisés en microfinance/généralistes) : il faut savoir quelles sont les compétences et la technicité requises pour assumer les responsabilités d'appui à des IMF. Par ailleurs, cette responsabilité dépasse le cadre contractuel car on observe que même si l'opérateur est désengagé contractuellement, il reste « présent dans le paysage » et on fait appel à lui en période de crise (RCB).

### *Les vrais lieux de prise de décision*

La question de savoir qui a le pouvoir de décision se pose d'autant plus que les décisions ne sont pas forcément prises au moment des réunions ; le pouvoir s'exerce aussi en amont et en aval des CA par exemple, d'où l'importance en particulier, des PV et leur lecture en séance pour officialiser les décisions. Comment s'assurer que la gouvernance s'exerce selon les règles prévues ? (SC)

### *Evolution de l'institution*

La difficulté de régler la question du transfert de pouvoir au moment de l'institutionnalisation se pose d'autant plus que l'on passe d'une économie sociale solidaire en phase projet à une économie financière marchande en phase d'institutionnalisation (CB).

Il est important de clarifier les responsabilités respectives des acteurs mais dans les faits, ces responsabilités se construisent progressivement en fonction des hommes, du contexte et des rapports de force (PD).

On peut regretter que peu de discussions aient porté sur la place des acteurs internes (salariés et clients) : manque de recul ? Manque d'intérêt ? Trop de questions encore en suspend ou tout simplement manque de temps dans la discussion ?

## *2) Exercice du pouvoir*

### *Rôle et limites de la formation / Construction de la culture d'entreprise*

La formation peut-elle répondre à tous les enjeux ou faut-il à certains moments dans l'institution de nouvelles compétences et de nouveaux profils ? (HD) Dans une gouvernance bien réfléchie, le principe de la subsidiarité doit s'appliquer : la formation ne permettra pas à tout le monde de tout faire mais certains types de responsabilités relèvent de certains types d'acteurs (RCB).

#### **Cas du PPPCR (BW)**

Au départ, la vision développementaliste du PPPCR a mobilisé les compétences venues du milieu avec un avantage pour la construction du modèle ; pourtant, avec le développement du projet, il y avait un problème de compétences : des formations ont été assurées pour les agents de crédit mais butaient cependant sur le niveau initial des agents et le manque de formation

adaptée pour les opérateurs locaux. Cela a nécessité de recruter des personnes de niveau plus élevé. Cela crée alors des conflits de vision entre des personnes de cultures différentes et insérées dans des phases différentes de développement du projet.

Formation des élus : Elle ne concerne pas seulement les systèmes autogérés et participatifs mais aussi les sociétés anonymes car vu la diversité des acteurs dans les conseils d'administration, elle est nécessaire pour créer une culture d'entreprise (RCB).

La formation est un des éléments de construction de la culture d'entreprise pour le ciment d'une équipe (ex : formation en commun des élus et des techniciens dans les modules de « gestion en commun » du CRG).

Lorsque dans une institution comme le CRG, on prend le parti de faire tourner les élus, la question de la formation de ces élus se pose en continu, pour des personnes qui ne pourront pas se représenter... (LL).

Adaptation de la formation : à CERUDEB, la formation sous forme d'exposés sur les rôles des membres du CA n'est pas bien passée ; par contre, une rencontre sur plusieurs jours où les membres ont appris à se connaître a eu un impact plus important et a permis de construire une culture d'entreprise.

La relève : comment assurer une continuité avec du sang neuf (RCB) ? Comment assurer également une certaine continuité dans la passation de pouvoir entre l'ancienne et la nouvelle équipe dans le renouvellement d'un CA (SC) ?

La construction de la culture d'entreprise est une alchimie où il est difficile de tout expliquer, mais il est important de comprendre les motivations des acteurs et les valeurs qui sont importantes pour eux (LL). L'alchimie doit se faire entre des légitimités différentes au sein du CA (PD). Le rôle de l'opérateur est là aussi important pour diffuser une culture forte dès le démarrage du projet (TP).

Les discussions sur l'exercice du pouvoir ont donc porté essentiellement sur la place de la formation et la construction de la culture d'entreprise : comment créer la bonne alchimie entre les différents acteurs pour pouvoir prendre les bonnes décisions au bon moment ? Les aspects techniques sont la base nécessaire sur lesquels les participants n'ont pas soulevé de désaccords mais ce fameux « socle commun » n'est pas suffisant pour une bonne gouvernance.

### 3) Analyse des dysfonctionnements

#### *Qui tire la sonnette d'alarme ?*

Rôle central de l'opérateur (voir au-dessus) ; il faut également tenir compte des défaillances de l'assistance technique (JB).

En l'absence de figure centrale, il se pose un problème d'identification / « labellisation » des crises : le plus souvent, ce sont des petits dysfonctionnements qui sont précurseurs des crises, mais les révéler entre dans un jeu de pouvoir où les acteurs concernés vont par exemple chercher à cacher les dysfonctionnements mineurs. Comment diagnostiquer les signes avant-coureurs de crises et faire le tri entre les intérêts particuliers, les rapports de pouvoir et les éléments objectifs de dysfonctionnements ? (SC)

#### Les risques des périodes d'euphorie

Au niveau de Corposol (Colombie), il s'est trouvé très peu de personnes pour tirer la sonnette d'alarme en pleine « *success story* » : tout le monde encensait Corposol qui remboursait correctement les banques commerciales, du coup, plus personne ne se souciait des vérifications de base. On est face à des mécanismes psychologiques de mimétisme (ML). Ce phénomène d'euphorie se retrouve aussi dans le cas du PPPCR (BW) ou dans le cas de Taïmako au Niger où l'aura de l'expérience endogène séduisait les bailleurs ; des détournements ont eu lieu alors que les comptes étaient audités et certifiés tous les ans (LV).

L'euphorie dépend aussi de la période (CP) ; d'une façon générale, on a connu un enthousiasme fort pour la microfinance où l'analyse s'est focalisée sur les activités, l'extension et l'équilibre financier sans

s'intéresser aux questions de gouvernance. Si ces questions avaient été analysées avant, cela aurait modéré l'enthousiasme (RCB). A l'heure actuelle, la phase d'euphorie pour la microfinance est terminée et l'on fait face à un risque important de délaissement du secteur (SB).

Quand une institution fonctionne bien, on a aussi tendance à « charger la barque » et à faire faire aux IMF des activités pour lesquelles elles ne sont pas faites (LL).

#### *Qualité et rôle des audits*

Un audit bien fait doit pouvoir diagnostiquer des problèmes de gouvernance. La difficulté pour la microfinance touche à la dispersion et l'hétérogénéité de l'activité : on conduit des audits au rabais pour des raisons de coûts (CB).

Là encore on retrouve des questions de formation et de compétences (JB). Le CAPAF au Sénégal par exemple cherche à renforcer les formations sur l'audit externe, en associant aux discussions l'ordre des experts comptables (JI).

Les bailleurs, en faisant rentrer les audits dans des procédures annuelles d'appel d'offre, font que les cabinets ne sont pas intéressés à investir dans de la formation si le marché n'est pas garanti, au moins sur quelques années (LL).

#### *Dynamisme/ évolution de la gouvernance*

Un mode de gouvernance peut être un plus à un moment et au contraire un point faible plus tard. Ainsi, en période de crise dans les années 90, la Fececam s'est relevée grâce à la prise de responsabilité des élus, mais quelques années plus tard, la main mise de ces mêmes élus est source de crise. Comment s'assurer de l'évolution positive d'une structure qui fonctionne bien ?

### **33. Les perspectives de travail**

#### *Diffusion de l'information*

Intérêt de la publication et de la traduction du document complet pour diffuser l'expérience francophone (JI).

FIDA : intérêt d'une note de synthèse de 5 à 10 pages qui pourrait être présentée aux acteurs concernés au sein du FIDA, en particulier les « Country portfolio managers ».

#### *Poursuite de la réflexion*

Intérêt du CGAP dans l'analyse des crises et des faillites ; intérêt dans le travail sur la sensibilisation des bailleurs aux questions de gouvernance. Cela peut se faire à travers une réforme/complément du cadre d'évaluation des IMF (JI).

Diversification des études de cas : modèle ASF et Self-Help Group du FIDA (HD), ADA (Amérique latine), SIDI, ACEP pourraient être intéressés à participer à la réflexion ou accompagner/faciliter une étude de cas chez leurs partenaires. Compte-tenu de la charge de travail des équipes, ACEP voit difficilement une implication directe des partenaires sur le terrain, à moins qu'il y ait des conséquences opérationnelles directes (TP). Pourtant la réflexion doit servir en priorité les acteurs des IMF (CP), d'où l'importance de l'opérationnalisation.

#### *Opérationnalisation du travail*

Introduction des questionnements sur la gouvernance au niveau des IMF, des opérateurs, des bailleurs, des tutelles nationales et associations professionnelles de la microfinance.

Quel(s) outil(s) définir pour aider à la réflexion et la prise de conscience des questions de gouvernance sans tomber dans la diffusion de « meilleures pratiques » ? « Tool-kit » (JI) ou « Decision-tool » (HD) ?

Il s'agit de s'appuyer sur ce qui a été présenté comme le « socle commun de la gouvernance » en suscitant une réflexion sur les questions à se poser et la nécessité de porter l'attention sur les éléments de risques.

Guide ou « check-list » des points à observer au sein d'une IMF pour s'assurer du bon fonctionnement de la gouvernance (LH).

Analyse des différents scénarii possibles dans l'implication de l'opérateur, dans la relation opérateur – bailleur ; clarifier le rôle et les perspectives pour l'opérateur dans le cadre de l'institutionnalisation ; clarifier aussi les stratégies de sortie des bailleurs (HD)

Le CGAP mène une réflexion sur le rôle des différents opérateurs (opérateur technique, réseau d'IMF, associations nationales, opérateurs locaux, etc.). Les opérateurs s'impliquent différemment au sein des IMF qu'ils appuient (*holding*, achat d'actions en position minoritaire ou majoritaire ou au contraire, pas de participation, etc.) : quelles sont les conséquences en termes de responsabilités ? Quelles implications de ces différentes stratégies ?

#### Formation :

CGAP : Des prestataires de formation travaillent avec le CGAP. Sept modules essentiellement sur la gestion financière et opérationnelle sont disponibles mais les prestataires sont demandeurs d'un module de formation sur la gouvernance.

CEFEB : besoins de documents et de supports de formation ; intégration du thème possible dans les modules du SYDEC : possibilité de monter un thème sur la gouvernance dans le cadre des centres d'enseignement à distance (il y a par exemple un thème « rendez-vous actualité de la micro finance » une fois par mois).

Université Lyon / IRD : possibilités de diffusion dans le rapport du Centre Walras sur « Exclusion et liens financiers » ; possibilités de collaboration sur des travaux d'étudiants en DEA ou thèse (une thèse en particulier débute sur l'utilisation de l'information par les IMF) (IG).

Université Mons : intérêt à poursuivre la réflexion dans la limite des contraintes de temps et de moyens (ML).

#### Calendrier CERISE

21 novembre 2002 : 2<sup>e</sup> rencontre Gouvernance : perspectives et opérationnalisation de l'outil avec les membres de CERISE et les opérateurs partenaires intéressés par la poursuite des réflexions et l'opérationnalisation.

Fin d'année : publication / traduction du document et déclinaison en plusieurs documents de synthèse (article Revue Tiers Monde, bulletins d'information du mardi sur Espace Finance, proposition pour le rapport du centre Walras, synthèse opérationnelle à l'attention des bailleurs comme le FIDA, etc.)

#### Début 2003 :

Collaboration avec les opérateurs /bailleurs intéressés pour l'analyse de nouveaux cas : définition d'un programme de recherche-action en commun.

Compte-rendu rédigé par Cécile Lapenu, CERISE, le 30 octobre 2002.