

INTRODUCTION

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 pour des populations exclues des systèmes bancaires classiques. 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 directement impliqués dans l'institution (salariés, élus, bénéficiaires, opérateurs, bailleurs ou actionnaires). L'analyse des performances des IMF et la compréhension des crises a en effet souvent révélé qu'au-delà des aspects techniques de construction des institutions (qualité des services, équilibre financier, adaptation au cadre juridique), les questions stratégiques et politiques (croissance, poursuite de la mission de l'institution, contrôle, gestion des intérêts divergents des acteurs, etc.) ont une place déterminante dans le fonctionnement et le contrôle des IMF. Ces questions sont regroupées sous le concept de « gouvernance », et, comme l'on s'intéresse depuis la fin des années 90 à la « bonne gouvernance » des pays, la gouvernance des IMF est devenue une préoccupation récente des bailleurs, des opérateurs et des institutions elles-mêmes.

Ne soyons pourtant pas dupes des effets de mode ou d'apparence de nouveauté. Les « arts de gouverner » sont aussi vieux que le pouvoir et les conseillers du prince ont beaucoup écrit, de Confucius à Kissinger, en passant par Machiavel et d'autres illustres connus ou inconnus. Historiquement, la « gouvernance » s'est toujours appliquée à plusieurs niveaux : se gouverner soi-même, gouverner sa famille, gouverner les consciences, gouverner l'Etat... Chaque niveau a sa spécificité mais il y a aussi une continuité ascendante (« celui qui veut pouvoir gouverner l'Etat doit d'abord se gouverner lui-même¹ ») et descendante (un Etat bien gouverné favorise la gouvernance des institutions intermédiaires, des entreprises et des familles).

Cette diversité de champ d'applications se retrouve dans la vision moderne de la gouvernance. Si le mot est ancien, « il faut attendre les années 80 pour assister à sa diffusion dans les sciences sociales : l'économie spatiale, les sciences des organisations (*corporate governance*), la théorie des relations internationales, l'analyse des politiques publiques et locales, voire la sociologie de l'emploi. Malgré la polysémie croissante qui en résulte, on y retrouve la même hypothèse, à savoir l'existence d'une pluralité d'acteurs opérant à différentes échelles, qu'il s'agit de coordonner sur la base d'un contrat ou d'un projet commun »² (p. 290). Dit autrement, la gouvernance, c'est « le pouvoir partagé », c'est « comment coordonner une action collective dans un environnement incertain, entre des acteurs dont les intérêts et les logiques divergent » (p. 109).

Les IMF sont des entreprises spécifiques dont les problèmes et le niveau s'apparentent à la gouvernance d'entreprise. Mais elles sont de création récente et manquent encore d'expériences accumulées. De plus, leur histoire et leur type d'activités rendent leur forme de gouvernance relativement dépendante du mode de gouvernance de l'Etat et des formes de pouvoir dominantes dans la société (la famille, le village ou le quartier, les autres organisations « traditionnelles » ou nouvelles).

¹ Voir Foucault M. Dits et écrits II 1976-1988, Quarto Gallimard, 1736 p.

² Voir Ruano-Borlan et Choc (2002). Le Pouvoir. Des rapports individuels aux relations internationales.

Jusqu'à présent, les analyses sur la gouvernance en microfinance se sont limitées à l'étude du rôle du conseil d'administration et des relations entre le conseil et les managers. Cette vision restreinte ne permet pas d'appréhender l'ensemble des enjeux et des contraintes d'une « bonne gouvernance » en microfinance.

CERISE cherche à comprendre quelles sont les formes d'organisation qui permettent de piloter efficacement une institution de microfinance et de prévenir les crises. En d'autres termes, CERISE s'interroge sur les conditions dynamiques de mise en œuvre d'une structure de gouvernance : pouvoir et propriété, prévision, système d'information, mode de prise de décision, capacité de mise en œuvre, gestion des ressources humaines, système de contrôle.

Pour démarrer le processus de réflexion, la méthode de travail de Cerise a consisté à partir de l'expérience très concrète de ses membres. Un des premiers critères de choix a été celui de la *durée* : les cas choisis ont plus d'une dizaine d'années de fonctionnement ; le deuxième critère est celui de la *diversité*, géographique d'abord (quatre pays dont trois africains et un asiatique) mais surtout des solutions choisies (allant de la très forte implication des bénéficiaires, « l'autogestion » à une gestion par des professionnels salariés) et des résultats obtenus (institutionnalisation réalisée, en cours et une faillite). Enfin, les différents cas avaient fait l'objet d'une *littérature relativement abondante* (rapports internes, audits et évaluations externes, études d'impact ou recherches anthropologiques). Par ordre chronologique, les quatre cas étudiés portent donc sur les Caisses villageoises d'épargne et crédit autogérées (CVECA) du pays Dogon au Mali, sur le Projet de promotion du petit crédit rural (PPPCR) au Burkina-Faso, sur le Crédit rural de Guinée (CRG) et sur Ennatien Moulethan Tchonnebat (EMT) au Cambodge.

Un processus itératif s'est instauré entre la mise au point d'une *grille commune d'analyse de la gouvernance* et la rédaction des quatre études de cas.

L'échantillon restreint permet une analyse détaillée des cas mais limite cependant la possibilité de généraliser les leçons à tirer. Par ailleurs, les IMF analysées sont souvent au démarrage du processus d'institutionnalisation et le recul nécessaire est insuffisant. Cette étude doit donc être considérée comme un point de départ, proposant des démarches et des outils qui devraient être utilisés par d'autres équipes sur d'autres cas.

Ce travail souhaite bien sûr déboucher sur des *conséquences opérationnelles*. Cependant, l'hypothèse de départ est de ne pas être trop rapidement normatif, de ne pas vouloir définir un modèle universel de la bonne gouvernance des IMF, avec ses « meilleures pratiques », ce qui aboutit le plus souvent au transfert d'un modèle occidental.

Il faut reconnaître d'abord qu'il n'y a jamais une seule définition ou l'unanimité en ce qui concerne le « bon gouvernement ». Plusieurs conceptions du pouvoir s'affrontent ou rentrent en conflit. Les politiciens et philosophes grecs se sont opposés jadis sur les mérites comparés de la tyrannie, de l'aristocratie et de la démocratie. Et, actuellement en Afrique, ceux qui sont en place défendent les formes « traditionnelles » du pouvoir autoritaire par rapport aux contestations des couches émergentes (femmes, jeunes, intellectuels...) plus « démocratiques ».

Mais ce qui frappe surtout, à travers cette étude, c'est la *diversité* des solutions adoptées. Ceci oblige donc à partir de cette diversité, à chercher à la comprendre, à voir ce qui vient de l'histoire de l'IMF, de ses choix initiaux, de sa trajectoire, mais aussi de son environnement car la gouvernance d'entreprise s'insère toujours dans un contexte plus global (des formes de l'Etat, des formes de pouvoir de la société...). La prise en compte de la diversité ne doit pas cependant déboucher sur un relativisme trop large, car l'étude de cas permet de repérer la

gamme des combinaisons qui marchent (et celles qui ne marchent pas car les crises et les échecs sont aussi très révélateurs), les facteurs de réussite, les invariants et les variations.

Ce travail sur la gouvernance des IMF, présenté ici dans une phase initiale, cherche donc, par des analyses comparatives, à synthétiser progressivement les leçons des expériences, les réussites et les échecs, pour construire à la fois un socle commun de principes et la gamme de la diversité des situations possibles, avec leurs intérêts et leurs limites.

Ce premier document de travail se présente en trois parties : une partie introductive qui cherche à définir la notion de gouvernance, d'une façon générale, et dans le cadre de la microfinance en particulier, avec la présentation de la grille d'analyse appliquée aux études de cas CERISE (partie 1) ; une présentation des quatre études de cas : CVECA Mali, PPPCR Burkina-Faso, CRG Guinée et EMT Cambodge (partie 2) ; une synthèse transversale qui cherche à tirer les enseignements de cette première étape et à jeter les jalons pour des discussions et des approfondissements à venir (partie 3).

Première partie : Le concept de Gouvernance

Inutile d'aller chercher dans le dictionnaire, le mot Gouvernance est absent ou se rapporte à des éléments et des contextes très particuliers comme les juridictions anciennement établies dans certaines villes des Flandres ou le siège du gouverneur d'une région au Sénégal !

Il faut donc revenir à la littérature pour suivre le sens donné à la gouvernance par différentes organisations qui s'appuient sur ce concept. Le terme, issu du vocabulaire anglo-saxon « *governance* », est maintenant largement utilisé pour traiter de la « bonne gouvernance » d'une organisation, d'un pays ou de l'ordre économique et politique mondial.

Cette première partie présente dans un premier temps ce que recouvre le terme « gouvernance », à l'échelle d'un pays ou d'une entreprise au sens général et en particulier dans le milieu de la microfinance. Dans un deuxième temps, elle cherche à approfondir la notion de gouvernance en microfinance afin de définir une méthode d'analyse des structures de gouvernance.

1.1. LA GOUVERNANCE D'UN ETAT, D'UNE ENTREPRISE OU D'UNE INSTITUTION DE MICROFINANCE

1.1.1. La gouvernance d'un Etat

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.

Divers auteurs et institutions se sont essayés à la définition du terme¹. Il en ressort que la gouvernance à l'échelle d'un pays, ou « art de gouverner », se définit comme « l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative pour gérer à tous les niveaux les affaires d'un pays. Elle comprend, de ce fait, les processus, les mécanismes et les institutions au moyen desquels les citoyens et les divers groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits, assurent leurs obligations et négocient pacifiquement et conformément à des lois, donnant une chance égale à tous et à toutes, leurs différends et leurs conflits. » (Chammari, 2000). La gouvernance correspond à un processus politique dans lequel les acteurs cherchent à dégager un consensus ou obtenir le consentement ou l'assentiment nécessaires à l'exécution d'un programme dans une enceinte où de nombreux intérêts divergents entrent en jeu.

Une bonne gouvernance repose sur un certain nombre de 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, pour une gestion efficace des organisations et des activités.

A l'échelle d'un pays, les domaines de la gouvernance, du point de vue économique, concernent une gestion macroéconomique stable, une gestion de la microéconomie à travers les impôts et les réglementations, le développement des infrastructures physiques, le bon fonctionnement des services publics, le respect de la loi et de l'ordre public.

¹ Banque mondiale, 1994; Calame (FPH), 2001; Chammari 2000; Hewitt de Alcántara, 1998; PNUD, 2000, etc.

Ainsi, la gouvernance concerne les processus, mécanismes et institutions destinés à lier des acteurs aux intérêts divergents vers un objectif commun : le fonctionnement et le contrôle d'un pays.

1.1.2. La gouvernance d'une entreprise

Le gouvernement d'entreprise

La notion de gouvernance s'applique à l'échelle d'un pays mais également à l'échelle plus réduite d'une entreprise. Dans ce cas, le terme employé en anglais est celui de « *corporate governance* » qui est souvent traduit en français par « gouvernement d'entreprise ». Le boom des privatisations et la croissance des marchés des capitaux dans le monde ont rendu nécessaire la définition de standards pour le « gouvernement d'entreprise ».

La notion de gouvernement d'entreprise 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 : le fonds de pension ou l'actionnaire individuel recherchent surtout la rentabilité ; le salarié, le dirigeant, l'Etat ou l'entreprise qui a des relations commerciales ont aussi des intérêts « privés » : pérennité de l'entreprise, pouvoir, enrichissement de l'entreprise partenaire, etc. 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 un lieu de gouvernement : le conseil d'administration ; et sur un « angle d'attaque » du problème, celui de l'efficacité relative de tel ou tel type de gouvernement d'entreprise. Mais ces analyses, au vu des faillites et crises récentes de grandes entreprises dont l'actualité a rapporté les déboires, montrent aussi leurs limites : les concepts de gouvernance réduits au fonctionnement des conseils d'administration ne prennent pas suffisamment en compte la complexité de l'entreprise, les équilibres de pouvoir, les conflits d'intérêts (entre l'audit et le conseil par exemple), la place de l'information et du contrôle, etc. Au-delà des conseils d'administration, on a vu se développer au sein des entreprises des organes tels que les comités de surveillance ou les comités d'éthiques, qui prennent en compte d'autres formes du pouvoir.

Le fonctionnement interne d'une entreprise a également été analysé en termes de relations de pouvoirs : ce fonctionnement peut être considéré comme le résultat d'un équilibre dans les stratégies et relations de pouvoir qui opposent les membres de l'entreprise les uns aux autres. Toutes les décisions, quel que soit le niveau organisationnel auquel elles se prennent, et quelle que soit leur importance, constituent des enjeux dans les marchandages qui se déroulent au sein de l'entreprise. Il faut alors que les acteurs soient convaincus de l'enjeu de l'action, qu'ils perçoivent la nécessité qu'il y a d'agir collectivement ainsi que les chances d'aboutir à un résultat favorable par le biais d'une action collective. La formation peut et doit être l'occasion de leur fournir les atouts et capacités qui leur permettront de s'y engager.

Les bases théoriques

D'un point de vue théorique, Pastré (1995) explique que la frontière disciplinaire pour l'étude du « gouvernement d'entreprise » est confuse alors que trois disciplines se sont emparées du thème : la gestion (dimension microéconomique ; description et explication de la dynamique); le droit (dimension microéconomique ; caractérisation des invariants); l'économie (vocation macroéconomique ; étude des effets externes). Deux autres disciplines pourraient avoir un

apport pour l'étude du « gouvernement d'entreprise » : la sociologie (contrôle interne reposant sur des ressorts non matériels); l'histoire (déterminisme historique dans les conditions d'exercice du gouvernement d'entreprise).

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 actionnariat dispersé ou entre actionnaires minoritaires et actionnaires exerçant le contrôle. En l'absence de mécanismes de régulation, la séparation de la propriété et du pouvoir laisse aux dirigeants salariés responsables de la gestion une grande latitude pour poursuivre leurs objectifs spécifiques indépendamment de ceux de l'entreprise en tant que telle. 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).

1.1.3. La gouvernance en microfinance

Gouvernance et conseil d'administration

Comme les IMF étendent leur portée et augmentent leurs actifs, et alors que davantage d'IMF sont régulées et peuvent mobiliser de l'épargne, une gestion claire, transparente et efficace devient essentielle. La gouvernance devient alors une préoccupation forte pour les IMF. Par ailleurs, la gouvernance est identifiée comme une cause majeure des crises récentes des institutions de microfinance et une priorité dans leur réussite (CGAP ; IRAM, Journées d'étude 2001 ; Lécuyer, 2000 etc.) : sans que des analyses précises n'aient systématiquement été menées, différents auteurs évoquent cependant les responsabilités insuffisantes des acteurs, la confusion de la propriété ou encore le flou et la complexité des processus de décisions comme des facteurs qui aggravent et amplifient les crises des IMF.

Dans les écrits de la microfinance, le terme de gouvernance, popularisé à partir de 1996 (CGAP), se concentre sur le rôle et le mode de fonctionnement du conseil d'administration des IMF. La gouvernance est définie 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) ».

Ainsi, la gouvernance n'apparaît-elle qu'avec la maturité de l'institution de microfinance : « Dans le cycle de vie d'une IMF, la première étape de l'« enfance » est soutenue par la vision des fondateurs, vient ensuite l'« adolescence » avec le rôle des dirigeants qui créent la structure, la politique, les procédures et renforcent les résultats. La gouvernance vient ensuite, avec la maturité de l'entreprise, afin de créer des équilibres et contre-pouvoir pour contrôler les dirigeants (CGAP, Focus Note, N°7). »

Une articulation claire des fonctions du conseil d'administration est essentielle pour une bonne gouvernance. Le conseil d'administration doit ainsi (1) avoir la responsabilité de préserver les intérêts de toutes les parties prenantes de l'institution, (2) participer à la définition de la stratégie de long terme de l'institution (en prenant en compte les risques, en

conservant la mission de l'institution), (3) superviser les dirigeants et salariés dans l'exécution du plan stratégique, (4) superviser la sélection, l'évaluation et la rémunération des dirigeants (CGAP, Focus Note N°7).

La gouvernance recouvre « les questions de pouvoir, de contrôle et de transparence, de gestion des liquidités et de légitimité de l'institution ». Elle touche aussi aux « questions de confiance et de conflits d'intérêts » entre les acteurs. Les IMF doivent être capables d'évaluer les risques associés aux services financiers, en particulier en situation de croissance ou de concurrence. Ceci nécessite une expertise bancaire et financière au sein du conseil d'administration. Par ailleurs, les IMF doivent chercher à équilibrer impact social et objectifs financiers ce qui conduit souvent à des compromis.

Au-delà du fonctionnement strict du conseil d'administration, l'analyse des modes de gouvernance dans la littérature de la microfinance porte sur le type de propriété des IMF. Subventions, interférences ou corruption peuvent fausser le marché dans le cas d'institutions publiques. Dans le cas des ONG, l'absence de propriétaire conduit à des faiblesses de la gouvernance : l'absence de responsabilités envers les propriétaires empêche d'établir une crédibilité auprès des banques et la proximité entre le conseil et la direction peut conduire le conseil à ne pas distinguer forcément les rôles de gouvernance des rôles de gestion. Les IMF à but lucratif (ONG converties en institution financière réglementée, filiales des banques commerciales) doivent s'attacher des membres du CA qui croient et respectent la rentabilité et l'engagement dans la micro-finance ; il s'agit alors de développer une culture institutionnelle mixte (formalités d'une banque traditionnelle et relations privilégiées avec les clients entrepreneurs).

Pour les sociétés coopératives enfin, où les propriétaires sont aussi les principaux clients, peuvent se poser des problèmes en termes de qualification des élus, de confusion et d'imprécision des rôles respectifs des cadres techniciens et des élus, de conflits d'intérêts entre les emprunteurs et les épargnants au sein du conseil, de diffusion de la propriété et de multiplication des centres de décisions qui peut compliquer une supervision rigoureuse.

Des outils tendent à se développer incluant la transparence financière comme élément de la gouvernance (voir rating GIRAFE de Planet Finance). Par ailleurs, de nouvelles approches élargissent le champ d'analyse de la gouvernance en étudiant les rapports entre les acteurs au sein de l'IMF en suivant une approche socio-anthropologique (Condé *et al.*, 2000).

Les préoccupations qui demeurent

Dans la littérature, plusieurs éléments ont été identifiés qui méritent approfondissement sur le thème de la gouvernance.

La Focus Note du CGAP s'interroge sur les moyens d'appuyer le conseil dans l'identification de son rôle (afin en particulier d'éviter les conflits d'intérêt) et des capacités nécessaires, sur la formation du conseil au sujet des objectifs hybrides des IMF, sur la recherche d'incitations et de compensations appropriées pour les gestionnaires et les membres du conseil.

Rock et al. (1998) définissent certains axes en termes de recherche future :

- Conflits d'intérêts : liste des conflits possibles
- Diversification des structures de propriété : intégration croissante du secteur privé dans la micro-finance; analyse des modèles de propriété qui ont émergé, comme par exemple, la question de la propriété par les clients ou par les employés, les positions majoritaires et minoritaires.

- Effets des changements rapides dans le champ de la micro-finance : évolution de la composition du conseil et de son fonctionnement (formation, croissance, évaluation, etc.) dans un environnement qui change ; leadership.

Des points à approfondir sont identifiés également dans le document de Campion (1998) sur les questions de la transformation de « non lucratif » vers « lucratif » : travail avec les autorités de régulation, mobilisation de l'épargne, augmentation des fonds propres, gestion d'une croissance exponentielle, équilibre entre les objectifs sociaux et financiers ; les IMF enquêtées cherchent à savoir comment la structure de gouvernance peut changer pour faciliter les changements institutionnels. Campion s'interroge aussi sur l'identification de « best practices » en gouvernance pour les IMF ; dans quelle mesure les pratiques existantes peuvent-elles être améliorées pour renforcer l'efficacité des IMF ?

Pourtant, il semble bien qu'au-delà des éléments purement techniques relevés dans la littérature, l'analyse de la gouvernance au sein des IMF nécessite une vision beaucoup plus globale sur le fonctionnement de l'IMF et de sa structure de gouvernance.

1.2. GRILLE D'ANALYSE DE LA GOUVERNANCE

La gouvernance à l'échelle d'un pays ou d'une entreprise est un concept vaste qui englobe les préoccupations de prise en compte des intérêts des populations à la base dans les décisions des dirigeants. Ces préoccupations se concrétisent dans un effort vers plus de décentralisation et de participation des acteurs, dans une volonté de plus de transparence, d'accessibilité de l'information et de formation de ces acteurs et dans la définition de procédures pour traiter les conflits, faire respecter les règles de droits et rechercher les consensus.

A l'échelle de la microfinance, ces préoccupations ont récemment émergé avec l'intuition que la gouvernance était un facteur déterminant du succès ou de l'échec des institutions. Un certain nombre de questions se sont alors posées : à qui appartient l'institution? Comment conserver la vision stratégique et la mission des IMF? Comment répartir les pouvoirs et les responsabilités entre salariés et managers? Quels systèmes d'incitations mettre en œuvre pour motiver les salariés?

Cependant, ces préoccupations se sont traduites jusqu'à présent par une analyse du concept de gouvernance qui reste limitée. L'attention a porté sur le fonctionnement des conseils d'administration en focalisant l'analyse sur les relations entre élus et salariés. 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.

Ce travail sur la gouvernance des IMF en est donc encore à ses débuts. Au-delà du fonctionnement du conseil d'administration, il nécessite d'élargir le cadre d'étude de la gouvernance pour prendre en compte l'ensemble des acteurs en jeu (salariés, dirigeants, clients, bailleurs, banques partenaires, etc.) et l'ensemble des formes d'organisations mises en place dès l'origine de l'institution et destinées à prévoir, organiser, coordonner, décider, contrôler, en un mot, « 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.

La « bonne gouvernance » en microfinance a pour objectif d'assurer dans la durée la mission sociale de l'institution, c'est-à-dire, d'offrir des services financiers adaptés à la population ciblée.

Ainsi, les critères de performances de la gouvernance jugeront les 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).
- S'adapter rapidement aux modifications de l'environnement.
- Prévenir et surmonter les crises.

Le travail de CERISE repose sur l'étude approfondie de quatre institutions de microfinance selon une grille d'analyse commune. La grille, au stade où elle a été appliquée, est présentée dans la suite. Le processus itératif qui a permis de l'élaborer peut encore être poursuivi afin de l'améliorer.

La grille porte sur deux axes majeurs : qui a le pouvoir de décision dans l'institution et comment s'exerce ce pouvoir ?

1.2.1. Qui a le pouvoir de décision ?

L'analyse de la gouvernance dans la littérature de la microfinance distingue généralement les formes de propriétés. Pourtant, au-delà des propriétaires de l'institution au sens juridique du terme, la gouvernance sera formellement exercée par les décideurs, ceux qui détiendront la réalité du pouvoir de décision au-delà de l'aspect juridique de la propriété.

Notre typologie de la gouvernance des IMF est élaborée autour de la question centrale du pouvoir de décision. On construira donc une typologie à deux niveaux :

1. Qui a le pouvoir de décision au sens juridique (qui est propriétaire ?)
Le premier niveau spécifie simplement qui sont les propriétaires des capitaux : Etat, bailleur de fonds, opérateur, actionnaires, etc.
2. Qui a le pouvoir de décision réel ?
Cette question est plus complexe et nécessite d'analyser concrètement qui prend les décisions de gestion « quotidiennes » et les décisions stratégiques. Pour cela, on remplit le tableau suivant (tableau 1). Il s'agira seulement d'une partie descriptive.

La typologie doit permettre de distinguer les grands modes de gouvernance en fonction des acteurs qui auront les rênes de l'institution.

On distinguera la nature du pouvoir dans les différentes phases de développement de l'institution, ceci pour deux raisons :

- parce que les modes de prises de décision qui avaient cours avant la création formelle de l'institution peuvent perdurer une fois l'institution en place juridiquement, ou bien ils peuvent l'influer ;
- parce que les cas que nous étudions sont relativement jeunes en termes de gouvernance, certaines étant en cours d'institutionnalisation.

On analysera donc qui exerce le pouvoir : (1) du temps du projet; (2) dans la transition vers l'institutionnalisation ; (3) lorsque l'institutionnalisation est finalisée et « rodée ».

La typologie distinguera ainsi les formes d'exercice du pouvoir selon les axes suivant :

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

Tableau : Grille des prises de décisions

Décisions	Acteurs	Etat	Bailleur de Fonds	Opérateurs	Actionnaires	Directeurs	Cadres	Autres salariés	Elus	Membres ou clients	Ensemble du village
Choix stratégiques pour l'ensemble du réseau	« Mission » (Choix de la clientèle, produits, etc.)										
	Choix des implantations géographiques										
	Rythme de croissance										
	Choix du directeur										
	Grille des salaires										
Choix de gestion	Choix des produits financiers										
	Octroi										
	Taux d'intérêt										
	Affectation des résultats										

1.2.2. Comment s'exerce le pouvoir ?

La typologie permet d'établir qui a le pouvoir. L'analyse porte ensuite sur la façon dont s'exerce le pouvoir. Il s'agit en particulier de comprendre si les moyens mis en œuvre conduisent à une gouvernance efficace (poursuivant sa mission, assurant la pérennité de l'institution en s'adaptant à son environnement et en prévenant ou surmontant les crises) et quels sont les facteurs positifs et les contraintes à la bonne gouvernance.

L'analyse passe donc en revue les procédures, règles et structures mises en œuvre par les acteurs pour assurer la gouvernance. Nous retenons cinq grands axes :

- la définition de la stratégie,
- l'information,
- la prise de décision,
- la mise en œuvre
- le contrôle.

La grille d'analyse consiste en une série de questions pour chacun des axes étudiés.

1. Donner une vision stratégique et des capacités de prévision

- Quels sont les réflexions menées sur les perspectives à court, moyen et long terme ? Quelles sont les perspectives de pérennité pour l'institution ? Quelles sont les perspectives d'institutionnalisation ?
- Qui prend les décisions stratégiques ?
- Quels sont les moyens mis en œuvre au regard des perspectives ?
- Comment sont pris en compte les risques (risques opérationnels, informationnels, organisationnels, stratégiques, environnementaux) ?
- Comment sont pris en compte les intérêts des différents acteurs ?
- Quelle est la cohérence d'ensemble entre les objectifs et les moyens ?

2. Préparer les décisions et alimenter le contrôle : le système d'information

21. Nature de l'information

- Quelle information est nécessaire ?
- Quelle information est recueillie, à chaque niveau de l'institution ? Sous quelle forme ? Par qui l'information est elle produite ?
- Porte-t-elle uniquement sur l'institution ou intègre-t-elle aussi des données sur l'environnement de l'institution ?

22. Opérationnalité et qualité de l'information

- Quelle est la fiabilité de l'information ?
- Quelle est l'opérationnalité de l'information ? Est-elle bien ciblée ?
- L'information est-elle accessible rapidement ?

23. Diffusion et utilisation de l'information

- Par qui l'information est elle utilisée ?
- L'information est elle largement diffusée ? Y-a-t-il transparence sur les informations ?
- Quel accès et quelle compréhension de l'information pour les différents utilisateurs ?

3. Elaborer et prendre les décisions opérationnelles

31. Qui prend les décisions ? Ce point aura été traité dans la première partie ; il s'agit donc juste d'un rappel.

32. Niveau d'élaboration

- A partir de quelles informations et avec quels acteurs sont élaborées les décisions ?
- A quel niveau sont prises les décisions opérationnelles ?
- Pour quelles raisons ces niveaux de décisions ont été choisis ? Quel équilibre est établi entre centralisation et décentralisation (quelles règles communes, quelle liberté des niveaux de base, quelle prise en compte des volontés des caisses de base, etc.) ?
- Quels risques de conflits d'intérêts entre les acteurs ? Comment sont-ils pris en compte ? Comment construire des compromis et arriver à des visions conjointes ?

33. Efficacité des prises de décisions

- Quelle capacité à prendre des décisions rapides et à distinguer celles qui peuvent attendre et faire l'objet d'une large concertation ? Liens avec la production de l'information.
- Quelle capacité à s'adapter, à mettre en œuvre les actions nécessaires suite à un diagnostic fourni par le système d'information ou le système de contrôle ?
- Mécanismes de prévention et de règlement des conflits

34. Responsabilités

- Qui rend compte pour les décisions prises ? Les décisionnaires sont-ils évalués pour leur capacité d'orientation stratégique, comment, par qui ?

4. Mettre en œuvre : les capacités d'exécution des décisions stratégiques et opérationnelles

41. Formation

- Quel est le niveau d'entrée des salariés dans l'institution ?
- Quelles sont les modalités et quel est le style de formation des salariés (descendante, en cascade, purement technique ou capacité d'analyse, etc.) ?
- Quelle formation est assurée pour les élus ?

42. Gestion des compétences

- Les compétences requises sont-elles mobilisées ?
- La répartition des rôles pour la mise en œuvre est-elle claire ?
- Les systèmes de recrutement et de formation sont-ils adaptés à l'organisation du travail ?
- Déroulement de carrière : quelles sont les perspectives pour les salariés ?
- L'exécution est-elle en cohérence avec les orientations stratégiques, la mission de l'institution ?

43. Incitations et motivation

- Les systèmes d'incitation positive (rémunération, promotions, primes, perspectives de carrière) et négatives (sanctions) amènent-ils les acteurs à agir dans l'intérêt de l'institution ?
- Quelle stratégie et modalités de fidélisation des élus ?

- Moyens de développement et d'entretien de la culture d'entreprise ? La création d'une culture d'entreprise (partage des objectifs, communication interne et externe...) amène-elle les acteurs à agir dans l'intérêt de l'institution ?

5. Contrôler

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.)

51. Le dispositif

- Qui assure le contrôle interne ?
- Qui assure le contrôle externe ?
- Qui exerce le dernier niveau de contrôle ? Qui est le « contrôleur en dernier recours » ?

52. La qualité du contrôle

- Quelle est la capacité à détecter les failles et à anticiper les risques ?
- Quelles sont la légitimité, la compétence et la régularité du contrôle interne ?
- Quelles sont l'indépendance, la légitimité, la compétence et la régularité du contrôle externe ?

1.2.3. Analyse des dysfonctionnements comme révélateur de l'efficacité de la gouvernance

L'analyse des relations de pouvoir et des moyens mis en œuvre dans la gouvernance peut être complétée et validée par l'étude des causes de dysfonctionnement au sein de l'institution. Dans tout système, l'évolution interne ou du contexte extérieur peut amener des tensions, dysfonctionnements ou crises qui doivent être rapidement identifiés et analysés pour en tirer les enseignements utiles.

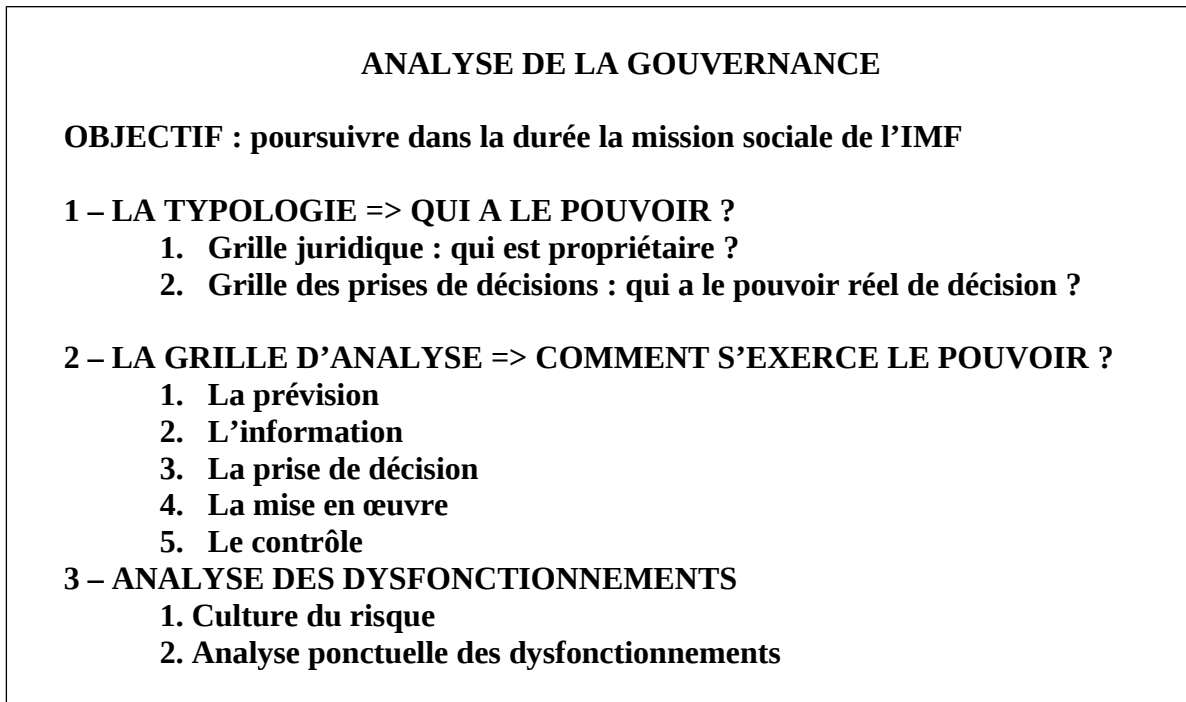
Cela passe par :

- une culture du risque qui se traduise par une attention continue portée sur les éléments qui peuvent déraiper (voir tableau C.Beth)
- une prise de recul ponctuelle par rapport aux cas concrets de dysfonctionnement identifiés (dégradation du taux de remboursement ; tensions entre les salariés, entre les salariés et les élus, entre les agents et les clients, etc. ; lenteur dans les prises de décision ; etc.).

L'analyse des causes des dysfonctionnements porte en particulier sur :

- les sources d'information : comment ont été révélés les dysfonctionnements (système d'information, auditeur externe, révélation fortuite, etc.) ? L'information a-t-elle été immédiatement disponible ou a-t-elle été cachée un certain temps ? Pourquoi ?
- l'identification des acteurs qui ont révélé ces dysfonctionnements (opérateur, bailleur, salariés, consultant externe, etc.) : qui ont-ils été ? Sont-ils des acteurs internes ou externes ? Font-ils partie de la structure de gouvernance et ont-ils clairement la responsabilité de tirer la sonnette d'alarme ?
- les procédures qui ont conduit à une solution : sur quelles bases d'information les procédures ont-elles été modifiées ? Le changement a-t-il été suffisamment rapide ? suffisamment concerté ?
- la nature de la solution : quelle efficacité des nouvelles règles ou procédures par rapport aux dysfonctionnements initiaux ? Ont-elles des conséquences secondaires ? Ces mesures conduisent-elles à un consensus ou exacerbent-elles des tensions ?

La grille d'analyse peut être résumée par le schéma suivant :



La notion de gouvernance a été élargie : qui a le pouvoir de décision ? comment sont mises en œuvre ces décisions ? La structure de gouvernance permet-elle de gérer le quotidien et de prévenir les crises ? La grille d'analyse cherche à prendre en compte les différentes dimensions, et gagnera sans doute à être enrichie avec l'analyse de cas diversifiés. Pour l'instant, il s'agit maintenant de l'appliquer aux quatre institutions financières, appuyées par les membres de CERISE. Elles sont présentées dans la seconde partie selon un ordre chronologique de démarrage : les Caisses villageoises du pays Dogon (Mali) démarrées en 1986 (chapitre 2.1) ; le Projet de promotion du petit crédit rural (Burkina-Faso) démarré en 1988 (chapitre 2.2) ; le Crédit Rural de Guinée débutant en 1989 (chapitre 2.3) et EMT (Cambodge) initié en 1991 (chapitre 2.4).

