

PROPOSITION D'ARTICLE POUR LE RAPPORT 2003 DU CENTRE WALRAS
Exclusion et Liens Financiers
Economica, Paris

**Enjeux et limites de la participation des bénéficiaires et des salariés
dans la structure de gouvernance des institutions de microfinance**

**CERISE¹,
Mars 2003.**

Dans la perception courante, la microfinance est très souvent associée à l'idée de participation des bénéficiaires. La recherche d'une proximité avec les populations, la volonté de mettre en œuvre des services adaptés à la demande, et susceptibles d'être des outils de développement sont des aspirations communes à beaucoup de systèmes de microfinance. De là à conclure que ces aspirations seront plus faciles à réaliser si l'on intègre les bénéficiaires dans les structures de gouvernance des institutions créées, il n'a qu'un pas.

Pourtant, dans les faits, les situations sont très diverses. Les formes et degrés de la participation des bénéficiaires dans les structures de gouvernance des institutions de microfinance sont extrêmement variées. Les modalités de la participation au sein d'une institution donnée peuvent évoluer fortement dans le temps. Leur mise en œuvre et leur consolidation sont des processus de longue durée, nécessitant le plus souvent des appuis spécifiques. Et, dans certains cas, la participation à la gouvernance peut s'avérer impossible.

De manière générale, cinq types d'enjeux sous-tendent les options de participation des bénéficiaires dans les institutions de microfinance.

- *Favoriser l'adéquation de l'offre à la demande réelle des ménages* : la participation des bénéficiaires au diagnostic des besoins de financement, à la définition des produits financiers et des procédures d'accès doit permettre une adéquation étroite de l'offre de financement aux spécificités et aux contraintes de la demande.
- *Réduire les coûts de transaction* : la microfinance opère le plus souvent dans des contextes économiques difficiles induisant des coûts de transaction élevés (zones enclavées, populations, éloignées et dispersées, nombreuses transactions de très faible montants, coûts de suivi du crédit importants, etc.) ; ceux-ci se traduisent notamment par des taux d'intérêt élevés et contribuent à la difficulté d'atteindre l'autonomie financière et de pérenniser les services. Mobiliser les bénéficiaires pour prendre en charge bénévolement une part des prestations de services (sélection des clients et suivi du

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, Autrêches), 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) sur la gouvernance en microfinance. 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).

recouvrement par exemple) et des fonctions de gouvernance permet de limiter les coûts de transaction de la structure, et ce faisant peut contribuer à la pérennisation.

- *Gérer le risque et sécuriser les services financiers* : Outre qu'ils sont coûteux, les services financiers aux populations défavorisées sont risqués. Les divers modèles de microfinance se distinguent notamment par le mode de gestion du risque sur lesquels ils sont construits. Nombreux sont ceux qui s'appuient sur une implication plus ou moins forte des populations. La participation des bénéficiaires doit favoriser une meilleure connaissance des « clients », permettre le fonctionnement de mécanismes de caution solidaire et/ou de pression sociale. L'appropriation par les bénéficiaires est sensée renforcer leur vigilance quant au bon fonctionnement du système de financement et à sa pérennisation.
- *Faire du système financier un outil au service des stratégies de développement des populations* : la participation des bénéficiaires à la gouvernance doit favoriser l'appropriation de l'outil financier et son insertion raisonnée dans les stratégies de développement des communautés.
- *Faire du système financier un outil d'apprentissage* de modes de gestion participatifs, démocratiques, permettant l'intégration progressive des catégories de populations exclues des formes de gouvernance traditionnelles (femmes, jeunes...) et le renforcement de l'équité sociale. La participation est vue comme un levier de changement social.

La participation à la gouvernance peut être aussi le fait des salariés d'une institution, montage dans lequel les salariés deviennent partie prenante de leur institution et peuvent se sentir responsabilisés et motivés pour la réussite des projets à mener. L'implication des salariés dans la structure de gouvernance d'une IMF correspond à des schémas de nature plus entrepreneuriale : on recherche à la fois la participation à l'orientation stratégique de l'institution par la participation au capital, le partage de la prise de risque et la motivation des salariés.

Une étude récente² réalisée par le groupe CERISE sur le thème de la gouvernance en microfinance permet d'analyser, à partir de quatre études de cas, différents types de participation des bénéficiaires et des salariés dans la gouvernance d'institutions de microfinance. L'étude met en évidence la complexité des processus de participation, leur place et leur incidence sur la gouvernance des institutions et dégage des pistes de réflexion sur les conditions d'une participation « efficace » et durable.

Après une rapide présentation des quatre études de cas et de leur problématique globale de gouvernance, cet article analyse les formes et les enjeux de la participation des acteurs internes dans ces quatre IMF et leur évolution dans le temps, puis essaie de dégager des enseignements pour l'action.

² Voir CERISE, 2002 et Lapenu, 2002.

I . Présentation des quatre études de cas et de leur problématique de gouvernance

Les quatre institutions choisies pour l'analyse de la gouvernance sont le Crédit Rural de Guinée (CRG), Ennatién Moulethan Tchonnebat (EMT) au Cambodge, le Projet de promotion du petit crédit rural (PPPCR) au Burkina Faso et les Caisses villageoises d'épargne et de crédit autogérées (CVECA) du Pays Dogon au Mali. Elles ont été appuyées par les opérateurs membres de CERISE.

Resituons ces quatre expériences dans leur contexte.

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) ³	260 USD	450 USD	210 USD	240 USD
Place du rural (% population)	84,1%	67,2%	81%	70%

* Source : World Development Indicators, 2002.

Les quatre institutions sont situées 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 Guinée⁴ offre des conditions favorables à une croissance régulière de l'institution.

Tableau : Résumé des caractéristiques des quatre institutions étudiées

Institution	EMT Cambodge	CRG Guinée	PPPCR Burkina	CVECA Pays Dogon Mali
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 (40%), salariés (35%), extérieurs (25% 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
Nombre d'élus	-	environ 1000	-	élus : 643

³ 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.

⁴ Conflits frontaliers en Guinée.

parmi les bénéficiaires (2001)				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 au milieu rural pauvre et moyen. Tous ont été conçus, ou ont intégré à un moment donné de leur développement, la 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 institutions issues de ces projets 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. Elle nécessite une maturation longue et n'est pas l'aboutissement automatique et rapide d'un processus d'expérimentation / consolidation.

Pour comprendre la complexité des processus de participation au sein des institutions, il est nécessaire de les resituer d'abord dans la problématique globale de la gouvernance de chaque institution.

Les formes et les enjeux de la gouvernance dans ces quatre institutions de microfinance

--

La gouvernance en microfinance

Le terme de gouvernance est d'un usage récent dans le monde du développement.

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, chute 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.).

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. 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.

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.

Le travail sur la gouvernance en microfinance 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.

Résumé des principales conclusions sur la gouvernance par étude de cas

Les CVECA du Pays Dogon au Mali

Depuis 2000, les CVECA fonctionnent sous forme d'organisations légales (trois 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 aux mains 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 caisses⁵.

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.

Il a été initié selon un modèle de réplique 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, représentant 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 échoué 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).

⁵ 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 bailleur 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 préféreraient 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 ?

II . Les formes de la participation à la gouvernance dans ces quatre institutions de microfinance

EMT Cambodge

Les formes de la participation tant des bénéficiaires que des salariés à la gouvernance, ont fortement évolué au fil du projet.

Participation des bénéficiaires

Pour les premières caisses de crédit mises en place, l'idée était de proposer aux villageois de s'organiser en groupes de caution solidaire, le village bénéficiant d'une dotation en capital ; une participation importante à la gestion par les membres de la caisse était prévue. L'opérateur faisait l'hypothèse que l'apprentissage de la gestion partagée du crédit serait porteur d'une dynamique collective, qui elle-même pourrait générer d'autres formes d'organisations (coopératives par exemple).

Les deux années d'expérimentation initiale ont conduit au constat d'une inadaptation partielle de ce modèle au fonctionnement collectif cambodgien. Si la gestion, à condition d'être appuyée par des agents de crédit extérieurs, se faisait assez bien, en revanche au moindre problème nécessitant une intervention de la part des élus, ceux-ci préféreraient clairement sacrifier la pérennité de la caisse de crédit pour préserver les équilibres sociaux dans le village. Cette analyse, basée sur la pratique opérationnelle, a été validée par les autres opérateurs de crédit du Cambodge et se retrouve dans d'autres expériences (la gestion des périmètres irrigués par exemple). Elle a fait l'objet de tentatives d'analyses sociologiques.

De ce fait, paradoxalement, la décentralisation de la gestion des crédits dans les villages n'aboutissait pas à une économie de frais de gestion, mais à une augmentation de ces derniers: le travail comptable devait être systématiquement repris par les agents de crédit, et les contrôles renforcés ; à terme, on aurait probablement enregistré une hausse des impayés, et parallèlement une multiplication des efforts liés au recouvrement. L'opérateur a alors choisi d'abandonner l'option de l'autogestion pour davantage centraliser la gestion au niveau des salariés de EMT.

Un mode de fonctionnement différent a donc été retenu, qui consiste en l'octroi d'un prêt global à l'association villageoise. A la fin du cycle de prêt, si la totalité de ce dernier n'a pas été remboursé, le prêt au village ne peut être renouvelé. Il y a toujours un comité villageois qui a un rôle de contrôle dans l'octroi des prêts, mais il n'y a pas de 'caissier' villageois impliqué dans la gestion. EMT a vis à vis de l'association villageoise une relation de service à un client. Ce changement de méthodologie a permis d'atteindre deux objectifs : optimiser les coûts de gestion (efficacité nettement supérieure et non-dédoulement des tâches), et renforcer la pression sociale à un second niveau.

La pression sociale, permettant de maintenir durablement des taux de remboursement très proches de 100%, semble jouer désormais au niveau de l'association villageoise, plus qu'au niveau des groupes ; l'ensemble des membres en fin de cycle fait pression sur les retardataires, pour assurer le renouvellement rapide du prêt à l'association. Le rôle exact des groupes, qui ont été maintenus, n'est toutefois pas simple à analyser. D'après des enquêtes récentes menées par EMT, il semble qu'au-delà d'un rôle important de diffusion de

l'information et de sélection des emprunteurs, une certaine pression au remboursement se maintienne au niveau des groupes, et parfois (mais à la marge) une forme de solidarité (pour une semaine de retard de remboursement, par exemple).

Le choix d'un système davantage 'descendant' – mais où néanmoins les élus locaux ont encore un rôle, sinon dans la gestion comptable, du moins dans le fonctionnement général du crédit- a donc été étroitement lié à la volonté de s'adapter aux modes d'organisation sociale. Dans le cas du Cambodge, mettre en place ce type de gestion n'a pas été incompatible avec l'instauration de système de pression sociale ; bien au contraire, il l'a renforcé, et cela a permis d'optimiser les coûts et de maintenir un faible taux d'impayés, donc d'évoluer vers la pérennité financière.

Participation des salariés à la structure de gouvernance

EMT a été institutionnalisée sous forme de société anonyme dont le capital est pour l'instant apporté par quatre actionnaires extérieurs. La participation des salariés au capital est acquise en principe même si elle n'a pas été réalisée au moment de la création de la société car elle s'avère difficile à organiser. Un certain nombre de questions reste encore en suspens : l'entrée de quelques cadres seulement au capital ne semble pas forcément en phase avec la culture d'entreprise d'EMT, où la gestion collective est considérée comme une valeur importante. En revanche, l'idée que chaque salarié ait une part du capital, éventuellement via une association de salariés, risque d'être difficilement gérable : comment organiser la représentation et les avis cohérents d'une association de plus de 100 personnes, comment animer correctement son fonctionnement ? Compte tenu de leur inexpérience et de la jeunesse de la structure, la majorité des salariés d'EMT privilégie clairement à court terme une formule d'intéressement aux résultats à une prise de participation dont ils comprennent mal l'enjeu.

Le PPPCR du Burkina

Les populations bénéficiaires (essentiellement des femmes) ont été consultées à la phase expérimentale du projet pour le diagnostic, la définition des produits de crédit, l'organisation des procédures, puis ultérieurement dans les phases de recherche développement. La structuration opérationnelle du projet a été réalisée sur un schéma très proche de celui de la Grameen Bank, avec une implication des bénéficiaires au niveau de base du groupe solidaire et des comités de crédit villageois, permettant la prise en charge bénévole de tâches nécessitant une forte proximité (sélection des clients, recouvrement, pression sociale). Par contre, les bénéficiaires n'étaient pas associées à la gouvernance du projet au-delà du niveau village. Les pouvoirs de décision opérationnelle étaient aux mains des salariés aux niveaux provincial et surtout national, le pouvoir d'orientation stratégique était le fait d'un Comité de Pilotage, comprenant le maître d'ouvrage (la banque nationale agricole), le bailleur de fonds, l'institution d'appui technique, l'ONG burkinabé opérateur et la direction du Projet.

Au cours du processus d'institutionnalisation, les bénéficiaires, consultées pour savoir si elles souhaitent s'impliquer dans la structure de gestion et de gouvernance, semblent avoir répondu assez massivement par la négative. Ce qui les intéressait dans le projet, c'était l'accès au crédit ; elles ne voyaient pas l'intérêt de s'impliquer dans la gestion d'une structure perçue comme extérieure à elles et ne s'en sentaient pas les compétences.

La participation des salariés du PPPCR était envisagée dans le cadre de l'institutionnalisation, par une prise de participation au capital de la société par action qui devait être créée. Mais les modalités concrètes de cette prise de participation n'étaient pas encore clairement définies quand le projet est entré en crise.

Le CRG de Guinée

Le CRG de Guinée a été initié à la même période que le PPPCR et sur des schémas d'organisation très proches : groupes de caution solidaire à la base et gestion salariale. L'institutionnalisation du projet a été un processus long, qui a exploré différentes modalités de participation, alternant des phases de pouvoir donné aux salariés et des essais mutualistes. L'objectif était d'arriver à un équilibre entre pouvoir des élus et pouvoir des salariés, selon un processus de « gestion en commun ». Au final, et après de longs processus de discussion entre les différents parties prenantes (élus, salariés, opérateur, bailleur, Etat), un schéma d'institutionnalisation sous forme de société anonyme a été retenu dans lequel le capital est partagé entre trois collèges : caisses locales, salariés, acteurs extérieurs. La part de capital des salariés est constituée progressivement par prélèvement sur les salaires. La participation des caisses locales est établie au prorata de leur volume d'activité.

Le schéma d'institutionnalisation semble bien correspondre à l'historique et à la culture du CRG : chercher à impliquer les différents acteurs concernés et à maintenir un équilibre de pouvoirs/contre-pouvoirs sans qu'aucun ne puisse l'emporter à lui seul, avec le rôle prépondérant des acteurs internes (associés/salariés) mais un recours et un regard externe avec le troisième collègue. Le risque d'une telle solution peut être une certaine lourdeur dans la prise de décision et une certaine inertie en cas de changement de l'environnement.

Les populations à la base n'ont qu'un rôle consultatif limité (discussion sur les modalités de crédit, rôle de sélection/pression du Président des groupes solidaires, avis du Conseil des Sages sur la qualité sociale des groupes).

Les CVECA du Pays Dogon au Mali

Là encore le statut de la participation a évolué au fil du projet, mais dans une moindre mesure par rapport aux trois autres expériences. Dans les CVECA institutionnalisées, la communauté villageoise est propriétaire de sa caisse locale, les gérants, les contrôleurs sont choisis par les caisses. Les caisses locales sont regroupées en une Union Régionale. C'est cette Union qui détient le statut légal d'exercer, et qui a, au final, le pouvoir de décision, d'orientation stratégique et opérationnel ; c'est elle qui négocie le refinancement dont vont bénéficier les caisses et qui peut en exclure les caisses en impayé. Un « Service commun » sous forme de Groupement d'intérêt économique (GIE) apporte son appui technique aux caisses et aux Unions, sur une base contractuelle renégociée annuellement ; il n'a pas de pouvoir de décision.

Dans cette structure, le pouvoir est donc bien dans les mains des bénéficiaires, mais le pouvoir des caisses de base est encadré par celui des Unions, qui elles-mêmes doivent négocier leurs orientations avec les autorités de tutelle et la structure de refinancement.

III . Les questions soulevées par la participation à la gouvernance, les enseignements à retirer des quatre études de cas

Ces quatre études montrent que l'idée d'une participation toujours souhaitée par les populations, indispensable pour fournir un service adapté aux besoins, et concourant « naturellement » à la création d'une structure financière pérenne, est une idée simpliste.

Un processus qui demande du temps

Plusieurs des expériences analysées ont été engagées sur la base d'idées préconçues quant à la participation, tirées d'un modèle élaboré dans des contextes différents. Les modalités finales de la participation retenues dans les trois expériences qui ont abouti à l'institutionnalisation sont issues de processus longs, émaillés de tâtonnements, d'essais-erreurs parfois fortement dommageables pour les structures, voire pour les populations elles-mêmes. L'option participative ne peut pas être « greffée » sur une institution à la dernière étape du processus d'institutionnalisation. Une implication des acteurs très en amont du processus est nécessaire pour favoriser son appropriation et son efficacité.

Un processus d'apprentissage qui requiert un accompagnement

Tant pour les salariés que pour les bénéficiaires, l'exercice de la participation requiert des compétences spécifiques, techniques, organisationnelles, mais aussi de savoir être et de savoir décider. La formation est un élément décisif dans le processus d'apprentissage de la participation. L'accompagnement nécessaire peut être de grande ampleur et de longue durée – voire être structurel – notamment dans les modèles d'IMF fondés sur un renouvellement régulier des élus. Les coûts afférents doivent être pris en compte dans la stratégie de développement et d'institutionnalisation.

Les problèmes spécifiques liés à la participation des salariés

La participation des salariés à la structure de gouvernance peut favoriser la motivation des équipes techniques, leur stabilité, leur implication dans la pérennisation de l'institution. Leur connaissance intime du fonctionnement de l'institution peut être un atout.

Mais cette forme de participation reste encore aujourd'hui marginale et pose des problèmes spécifiques qui sont loin d'être résolus. Le premier de ces problèmes est le choix des salariés participants (Tous les salariés ? Une élite seulement ? Choisie sur quels critères ?). L'éventail des formes juridiques étant restreint, cette participation passe le plus souvent par une contribution au capital de l'institution. Les modalités de cette contribution sont l'objet de négociations parfois âpres, mais qui peuvent avoir aussi des vertus pédagogiques. Là encore, des efforts importants et durables de formation doivent souvent être consentis pour permettre un exercice efficace de la participation des salariés à la gouvernance.

Faire participer les salariés à l'actionnariat, chaque salarié ayant une part du capital, éventuellement via une association de salariés, n'est donc pas facile dans la pratique. Sans

compter que le statut associatif ne convient pas en vérité pour ce type de démarche (impossibilité de distribuer des dividendes en principe).

Par ailleurs, des questions restent ouvertes : L'actionnariat salarié risque-t-il d'accroître les inégalités au sein du personnel ou apporte-t-il une motivation supplémentaire ? D'autres mécanismes d'intéressement sont-ils préférables pour encourager l'engagement dans l'entreprise, sans faire supporter par les salariés le risque financier qui se rattache à tout actionnaire ?

Des conflits d'intérêt peuvent se révéler pour les salariés en position d'actionnaires, mettant en balance leur rôle d'orientation stratégique de l'institution et de maintien de sa mission, face à leurs intérêts en tant que salariés. Ce risque peut être atténué par l'existence d'un syndicat qui jouera le rôle de défense des salariés et un effort de formation permettant de clarifier pour tous les différences entre représentant du personnel (défense de l'intérêt des salariés) et d'actionnaire (défense de l'intérêt de l'institution). Par ailleurs, le risque de dérive par rapport à la mission sociale de l'institution peut être important.

La participation permet-elle de réduire les coûts et d'améliorer la viabilité financière de l'institution ?

Dans bon nombre de contextes défavorisés (CVECA Pays Dogon par exemple et PPPCR à contre exemple), il est évident qu'une forte composante de participation et de prise en charge bénévole d'un grand nombre de tâches est une des conditions sine qua none de la viabilité financière d'une IMF.

Cependant, là encore, les quatre études montrent des réalités bien plus complexes que cette affirmation un peu simpliste.

D'une part, même le bénévolat a un coût (indemnisation, avantages matériels, ...). Il est difficile à entretenir dans la durée et à maintenir quand le volume de travail requis devient important et entre en concurrence avec le temps consacré par le bénévole à ses propres activités économiques ou à celles de sa famille. Par ailleurs, les économies de charge réalisées grâce au bénévolat sont à relativiser par rapport aux coûts de la formation nécessaire pour « professionnaliser » les bénévoles, et renouveler les compétences, à mesure que les générations de bénévoles se succèdent.

L'exemple d'EMT montre que dans le contexte cambodgien la responsabilisation des bénéficiaires n'a pas permis des économies de gestion, du fait des mécanismes de régulation sociales à l'œuvre.

Les conflits d'intérêt peuvent également surgir quand les bénéficiaires en situation de pouvoir dans les structures de gouvernance sont tentés de défendre d'abord leurs intérêts de « bénéficiaires de service » (faciliter l'accès au service en assouplissant les conditions de garantie par exemple, réduire le coût du service en abaissant les taux d'intérêt, etc.) au détriment de la viabilité financière de l'institution.

La participation permet –elle de mieux gérer le risque ? Sécurise –t –elle l’institution de financement ?

L'exemple des CVECA du Pays Dogon montre que l'appropriation de l'institution par les bénéficiaires participe indéniablement à la sécurisation de l'IMF et à la fidélisation de sa clientèle dans les contextes de forte cohésion sociale, où les règles de sécurisation peuvent s'incarner dans les structures d'autorité ou le corps des normes locales (solidarité, honneur).

Quand les modalités de la participation ne sont pas prédéfinies par l'institution de financement (c'est à dire tous les individus d'une communauté peuvent adhérer à l'IMF et être membres des structures de gouvernance), il est fort probable que la participation des bénéficiaires reproduise, transpose au sein de la structure de gouvernance de l'institution, l'ordre, les hiérarchies et les pouvoirs traditionnels. Ce qui peut comporter le risque de voir le pouvoir confisqué au profit d'un groupe voire d'un individu. Les mécanismes de sécurisation peuvent être ainsi compromis ou détournés.

La participation des bénéficiaires n'est pas une protection définitive de la mission sociale de l'institution

Le même type de mécanisme peut conduire à un détournement de l'outil de développement potentiel d'une communauté que représente l'IMF. La participation peut conduire à la confiscation de l'institution au profit d'un groupe dominant. Certains groupes marginalisés au sein de la société locale peuvent avoir beaucoup de mal à trouver leur place au sein de l'institution (ainsi, par exemple, l'intégration des femmes dans les structures de gouvernance des CVECA est un processus long et aléatoire).

A contrario, quand les modalités de la participation sont prédéfinies, ciblées sur un groupe social déterminé - par exemple, les femmes - ou bien encore selon un mode de prise de décision donné - par exemple le vote démocratique - le processus de participation peut échouer sur l'incompatibilité avec les normes locales et compromettre la viabilité institutionnelle et sociale de l'IMF.

Conclusion

La microfinance peut être envisagée selon au moins deux postures intellectuelles différentes.

Dans l'approche économique néo-classique, l'IMF est considérée comme un outil économique visant à atteindre une allocation optimale des ressources financières entre les agents économiques qui disposent d'excédents (les épargnants) et les agents qui en ont besoin (les emprunteurs). L'IMF vise à étendre l'accès au marché financier et à fluidifier l'économie. Elle concentre ses activités sur les agents économiques les plus rentables et les plus sûrs, et estime que son impact est positif à partir du moment où le crédit proposé est utilisé, participe à l'activité économique et est remboursé. Dans cette approche, la question de la participation des bénéficiaires à la gouvernance est rarement posée, considérée davantage comme une source de problèmes et de surcoûts qu'un facteur déterminant de la pérennisation de l'institution. La participation des salariés peut être envisagée, dans une optique entrepreneuriale.

Une autre approche, celle qui a sous tendue la mise en œuvre les quatre IMF étudiées, postule que l'institution de microfinance est un outil économique certes, dont la pérennisation implique une viabilité financière et une insertion dans le marché, mais qu'elle est aussi, et sans doute avant tout, un outil de développement, qui a une mission et une utilité sociale. Même si elle ne cible pas exclusivement « les plus pauvres », cette institution doit être largement ouverte sur les différentes composantes des communautés et offrir progressivement à celles qui y sont souvent marginalisées (les femmes, les jeunes, etc.) des opportunités de développement.

Dans cette seconde approche, la question de la participation des bénéficiaires et des salariés à la gouvernance devient centrale et légitime. Elle est soutendue par l'hypothèse que les acteurs internes ont, ou sont capables de construire, une vision stratégique du rôle du crédit dans leur propre évolution et celle de leur milieu, et que cette vision est déterminante pour la construction et la pérennisation de l'IMF.

L'intérêt des quatre études de cas est de montrer que les schémas d'opérationnalisation de cette approche sont complexes. Tout comme il n'y a pas de modèle unique de « bonne gouvernance », il n'y a pas de forme unique « bonne participation » qui garantirait l'utilité sociale et la pérennité d'une institution de financement.

Associer, impliquer les bénéficiaires et /ou les salariés dans la gouvernance requiert un apprentissage, du temps, et un effort soutenu et durable d'accompagnement et de formation. Les dérives sont possibles. La structure de gouvernance de l'IMF doit être conçue pour limiter les risques de confiscation de l'outil au profit d'un groupe, et préserver son ouverture à des catégories sociales marginalisées dans les normes locales.

Enfin, il y a des cas où la mise en œuvre de l'option de participation n'est pas possible ou bien ne serait possible que moyennant un effort de formation et des durées incompatibles avec les réalités de l'aide au développement. Dans ce cas, EMT au Cambodge offre l'exemple d'une alternative possible, une combinaison de gouvernance par des salariés, par l'opérateur du Nord et un collègue d'actionnaires préoccupés par le maintien de la mission sociale de l'institution. Se pose pourtant la question de l'évolution de ce montage de gouvernance dans lequel la préservation de la mission sociale de l'IMF repose largement sur des acteurs extérieurs, appelés à se retirer à terme.

Plus globalement, ces quatre études de cas posent la question de l'adaptation de l'outil microfinance, issu d'un mode de pensée, d'un corps de normes et d'une perception de l'argent, de la monnaie et de l'économie, « occidentaux », à des contextes culturels, socio-anthropologiques autres. Il n'y aura d'institutions solides que moyennant une alchimie encore mal maîtrisée entre les normes et règles nécessaires au bon fonctionnement d'une institution de microfinance et ce que sont la perception de l'argent, du lien financier, les modes d'exercice du pouvoir, de la responsabilité, et les conceptions du développement, dans un société donnée. C'est sans doute dans cette alchimie que se joue l'avenir de la microfinance.

Bibliographie

CERISE, 2002 (septembre). La gouvernance en microfinance : grille d'analyse et études de cas, Document préparatoire à la rencontre thématique du 15 octobre 2002, CERISE, 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)

Lapenu, C., 2002 (octobre - décembre). La gouvernance en microfinance : grille d'analyse et perspectives de recherche, Revue Tiers-Monde, N° 172, tome XLIII, Microfinance : petites sommes, grands effets?

Rock, R., Otero, M., Saltzman, S., 1998 (August). Principles and practices of microfinance governance, Accion International, Microenterprise Best Practices, Bethesda, MD, USA, 46p.