La gouvernance, nœud gordien de la microfinance ?

BIM n° - 26 juillet 2005
Dorothée PIERRET ; François DOLIGEZ

Le BIM d'aujourd'hui traite de l'un des thèmes phares de la microfinance auquel sont consacrées de nombreuses recherches, notamment de la part de CERISE et de l'IRAM dans la sphère francophone. La gouvernance a déjà fait l'objet de plusieurs BIM. Celui-ci reprend une Note thématique rédigée par Dorothée Pierret et François Doligez de l'IRAM.

Les nouveaux enjeux de la gouvernance

La microfinance est sortie du temps des précurseurs pour constituer une « *industrie en émergence* » dans le champ de l'économie du développement. Si l'année 2005, déclarée année internationale du microcrédit, constitue une reconnaissance pour cette innovation, elle met aussi en avant les fragilités du secteur et de ses institutions, à commencer par leur gouvernance. En effet, le temps où ce concept était circonscrit à la « *bonne administration* » des institutions de microfinance (CGAP, 1997) est révolu et la plupart des principaux enjeux du secteur sont tôt ou tard confrontés à cette dimension essentielle du développement institutionnel.

C'est d'abord l'efficacité des institutions de microfinance qui est en jeu. Qu'elle soit mesurée par le taux de remboursement, la gestion des liquidités ou la sécurité de l'épargne, l'efficacité renvoie à la fiabilité du processus de décision opérationnelle, c'est-à-dire à la gouvernance des institutions en charge de la gestion de ce nouveau type de services financiers. Mais, au-delà de leurs performances à court terme, c'est plus largement la viabilité de ces institutions qui est en question. Selon certains observateurs, seulement 10 % des expériences actuelles présentent une viabilité forte. Ceci exprime l'ampleur du défi de la gouvernance des institutions du secteur. De fait, malgré l'usage détourné du secret bancaire pour dissimuler les échecs, l'information sur les crises et faillites d'institutions de microfinance se multiplie, suscitant inquiétudes et doutes au niveau des bailleurs de fonds ou des autorités de surveillance du secteur, mais aussi des *« nouveaux entrants »* - banques ou investisseurs éthiques - qui s'intéressent au secteur et souhaiteraient y investir sans prendre des risques incontrôlés.

Dans de nombreux contextes, institutionnaliser ne consiste pas à reproduire de façon routinière le pilotage issu de la période de création, mais bien de faire la preuve dans le temps d'une réelle capacité d'adaptation, surtout dans un univers incertain où il faut en permanence innover.

Derrière la conversion des projets en institutions de microfinance et l'évolution de la structure de propriété des actifs mobilisés autour de ces activités, c'est aussi la question de l'équilibre

entre les missions sociales et financières des institutions qui revient en force. Après quelques années de *« brain washing »* sur la rentabilité financière, les promoteurs de la microfinance s'interrogent sur la pertinence du secteur en matière de lutte contre la pauvreté et les inégalités. Comment limiter la *« dérive commerciale »* que connaissent certaines institutions et réduire les effets d'aubaine – ou les rentes – que critiquent de plus en plus d'observateurs ?

Une approche systémique

Afin de développer une réflexion opérationnelle sur cette thématique, il s'agit de développer une analyse autour du « système de gouvernance » et de la question du pouvoir en prenant en compte les différents constituants de la gouvernance que sont : les structures (montage institutionnel, propriété et financement) ; l'organisation (les procédures et leur efficacité opérationnelle) ; les logiques comportementales au niveau des acteurs impliqués au sein, mais aussi autour de l'institution.

L'analyse du « système gouvernance » doit également être menée de manière dynamique en tenant compte à la fois des évolutions de l'environnement et dans le temps, la gouvernance n'étant pas un modèle figé. Menée sur la durée, en fonction des différentes « périodes » traversées par les organisations – création et phases de croissance, phase de « maturité » et fonctionnement au quotidien, périodes de dysfonctionnement et sorties de crise –, ces analyses peuvent permettre d'apprécier comment se définissent les grandes orientations des institutions, l'efficacité de la coordination au niveau de leurs acteurs ainsi que la réactivité de l'institution et sa capacité d'adaptation aux évolutions de leur environnement.

Une approche centrée sur les acteurs

Loin de se limiter à la vision centrée sur la relation entre propriétaires et dirigeants que la « *Corporate Gouvernance »* a érigé en champ d'analyse spécifique, mais limité au regard des défis à relever, les nouvelles approches développent l'analyse au niveau de l'ensemble des acteurs concernés que l'on appelle parties prenantes. On peut en avoir une bonne illustration dans les « poupées russes » schématisant l'emboîtement des différents niveaux considérés (Perez, 2003).

Le Comité CERISE (Lapenu C. & Pierret D., 2005) élargit l'analyse de la gouvernance à l'ensemble des acteurs en jeu – salariés, dirigeants, clients, investisseurs, partenaires financiers, organisations professionnelles, pouvoirs publics, etc. – et des dispositifs ou formes d'organisations destinés à « gouverner » – systèmes comptables et d'information, processus de décision et modes de coordination, systèmes de contrôle internes et externes, etc. A travers cette approche, il est proposé une mise en évidence du rôle des acteurs notamment en terme de pouvoir à travers une analyse croisée des différentes décisions prises au sein de l'institution (opérationnelles et stratégiques) et des acteurs internes ou externes à l'institution.

Limites actuelles et prochaines étapes

A l'aune des défis relevés, il s'agit donc de porter un « *autre regard sur la gouvernance d'entreprise »* (Meisel, 2005) dans le domaine de la microfinance et de poursuivre les initiatives dans le cadre de la nouvelle approche esquissée précédemment. Mais, dans une perspective plus critique, différents problèmes restent à appréhender : compte tenu de l'importance du

développement d'institutions en réseau pour développer la proximité (spatiale comme sociale) propres aux services offerts par les institutions de microfinance, l'articulation entre les différents niveaux reste un enjeu important de l'analyse.

A ce jour, elle est surtout abordée de façon spécifique, à travers la recherche de réponses opérationnelles à la problématique traversée par certaines institutions. Le Centre d'innovations financières (CIF) propose ainsi un concept spécifique de « *rapatriement des pouvoirs* » pour les réseaux de coopératives d'épargne et de crédit en Afrique de l'Ouest. Souvent la problématique de la gouvernance reste circonscrite aux dispositifs « formels » et à leurs dimensions « procédurales ». Les dimensions plus « comportementales » sont encore trop souvent peu abordées, sinon sous formes normatives telles que les principes de « *bonne gouvernance individuelle* » des élus mutualistes proposés par le WOCCU (World Council of Credit Union).

Pour dépasser l'approche normative et le constat de la « *boîte noire* » n'appréciant la gouvernance qu'au regard de ses résultats, il est nécessaire de construire des approches diagnostic impliquant les acteurs et associant des analystes externes dans l'optique de construire des plans d'actions adaptés au renforcement de la gouvernance et de ses composantes. Ces démarches types « diagnostic » ou « audit de gouvernance » se construisent progressivement, la difficulté étant d'identifier à qui revient l'initiative de demander un audit de gouvernance ; souvent, les dirigeants, acteurs premiers de la gouvernance, sont réservés car susceptibles d'être remis en cause par une telle démarche. Enfin, pour dépasser la « photographie » du constat à un moment donné, les analyses doivent développer des outils opérationnels pour la mesure du changement en matière de gouvernance, type bilan annuel de la gouvernance. Celle-ci implique de définir des bases de référence (futur *« benchmarking »* limité aujourd'hui à des indicateurs purement formels), constituées de critères de suivi des processus de changement. Elle implique également la mise en place de systèmes d'alerte précoce permettant l'anticipation par les institutions elles-mêmes ou par leurs différentes instances de contrôle et dépassant le stade des indicateurs purement financiers qui ne traduisent souvent que des situations déjà fortement dégradées et donc difficiles à reprendre.

La gouvernance des institutions de microfinance reste un enjeu stratégique pour l'ensemble des acteurs impliqués pour la construction et la consolidation de ce type d'institutions. La « bonne gouvernance » ne se décrète pas, si les textes, les procédures et les outils peuvent y contribuer, il demeure une forte dimension humaine qui relève du pacte social entre les parties prenantes, du jeu des acteurs et des enjeux de pouvoirs. Ce volet-là restera propre à chaque institution de microfinance.

Depuis près de 50 ans, l'Iram appuie le développement des pays du Sud, avec une expérience prépondérante dans le secteur rural, sous différentes formes : participation directe à des actions de développement, réalisation d'études, organisation d'actions de formation… L'Iram s'emploie depuis le début de son activité à tirer les enseignements des prestations fournies, en articulant selon diverses modalités « l'action » et « la réflexion » : organisation de journées d'études, publication d'ouvrages et articles, rédaction de documents de capitalisation, etc. Les « Notes thématiques » constituent l'une des manifestations de cette composante. Publiées 2 fois par an, elles ont pour objectif de proposer, sur l'un des thèmes de travail de l'Iram, une analyse combinant les enseignements de l'expérience et des réflexions plus théoriques menées dans différents cercles (recherche, bailleurs de fonds, réseaux d'opérateurs, OSI…).

Pierret D., Doligez F., La gouvernance, nœud gordien de la microfinance ?, Note thématique n° 1, Iram, juin 2005 (téléchargeable à l'adresse http://www.iram-fr.org/frame2.htm)

■ **Rappelons la sortie du guide opérationnel sur la gouvernance**

Lapenu C., Pierret D., Guide opérationnel d'analyse de la gouvernance d'une institution de microfinance, Iram / Cerise, 2005, 95p.

Téléchargeable sur le site de l'Iram : http://www.iram-fr.org/frame2.htm ou (à partir du site de Cerise) : http://www.iram-fr.org/pdf/Guide_Gouvernance_fr.pdf

■ **Pour aller plus loin**

Travaux de Cerise sur la gouvernance :
http://www.cerise-microfinance.org/publication/gouvernance.htm

30 documents sur le thème de la gouvernance dans la **bibliothèque du Portail Microfinance** : http://www.lamicrofinance.org

■ **Et aussi**

▹ CGAP, 1997 : *Pour une bonne administration des institutions de microfinancement »*, Focus n°7, 4 p.

▹ Iram, 2005 : « *Gouvernail : conduite d'un diagnostic de la gouvernance pour une institution de microfinance »* 60 p

▹ Meisel N., 2005 : « U*n autre regard sur la gouvernance d'entreprise »*, in Le rôle des institutions dans le développement, Problèmes économiques n°2868, février 2005.

▹ Ouédraogo A., 2004 : « *Les caisses populaires du Burkina Faso et le concept de rapatriement des pouvoirs »*, Miméo, Cif ; Ouagadougou, 30 p.

▹ Perez R., 2003 : « *La gouvernance de l'entreprise »*, La Découverte, Paris, 144 p.

▹ Véran L., 2003 : « *Gouvernement de l'entreprise, l'expérimentation comme facteur de liberté »*, in Revue française de gestion, vol. 29, n°145, pp. 9-25.