

Principes et pratiques de la gouvernance en microfinance



Widening the circle, moving ahead

Microentreprise Best Practices

Development Alternatives, Inc., 7250 Woodmont Avenue, Suite 200, Bethesda, MD 20814 USA

Projet financé par l'USAID, mis en œuvre par DEVELOPMENT ALTERNATIVES, INC. En collaboration avec ACCION International, Foundation for International Community Assistance, Harvard Institute for International Development, International Management and Communications Corporation, Ohio State University Rural Finance Program, Opportunity International, et le réseau Small Enterprise Education and Promotion.



Principes et pratiques de la gouvernance en microfinance

PRINCIPES ET PRATIQUES DE LA GOUVERNANCE EN MICROFINANCE

par
Rachel Rock
Maria Otero et Sonia Saltzman
ACCION International

Août 1998

(Traduction française Gret, septembre 2001)

Principes et pratiques de la gouvernance en microfinance

Microenterprise Best Practices

REMERCIEMENTS

Les auteurs aimeraient exprimer leur reconnaissance aux nombreuses personnes ayant participé à l'élaboration de ce document. Au rang des personnes interrogées figurent Russell Faucett, PDG de Barrington Capital et membre du conseil d'administration de ACCION, Mary Houghton, PDG de South Shore Bank et membre du conseil d'administration de ACCION et de Calmeadow, Ira Lieberman, responsable de l'unité Développement des petites entreprises de la Banque mondiale, et Alex Silva, directeur de Profund. Tous ont apporté un point de vue intéressant sur le conseil d'administration et la variété des aspects de la gouvernance dans les institutions de microfinance. Bill Burrus, vice-Président de ACCION Etats-Unis, et Cathy Quense, directrice des opérations financières de ACCION, ont fourni de précieuses informations tirées de l'expérience des institutions de microfinance aux Etats-Unis. Nous remercions spécialement Michael Chu, PDG de ACCION International, pour son apport conceptuel et sa révision approfondie du document. Enfin, merci à Jeffrey Poyo, de Development Alternatives, Inc., dont la relecture appliquée et critique du texte a permis un apport précieux.

Nous adressons des remerciements particuliers à Craig Churchill, de Calmeadow, pour sa participation active à l'élaboration du document et sa faculté à élargir le débat. Son rôle a été décisif dans la conceptualisation du sujet, et il a parachevé les premières ébauches du chapitre 3 : « Acquérir les meilleures pratiques de gouvernance en microfinance ».

Pour terminer, merci au réseau d'organisations affiliées de ACCION, auquel nous devons une meilleure appréhension des défis uniques que pose la gouvernance dans le domaine de la microfinance.

Les auteurs sont seuls responsables des erreurs ou omissions éventuelles.

La traduction française a été assurée par le Gret (Paris, septembre 2001).

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS.....	2
LISTE DES TABLEAUX	4
LISTE DES SCHEMAS.....	4
CHAPITRE 1 : INTRODUCTION.....	5
LES DEVOIRS DE L' ADMINISTRATEUR	8
NIVEAU D' ENGAGEMENT DU CONSEIL	9
<i>Conseil de validation</i>	9
<i>Conseil de représentation</i>	9
<i>Conseil actif.....</i>	10
<i>Conseil mixte.....</i>	9
ROLE ET RESPONSABILITES DU CONSEIL D' ADMINISTRATION	11
<i>Obligations légales du conseil d'administration</i>	10
<i>Relation entre conseil d'administration et direction</i>	10
<i>Responsabilisation de la direction.....</i>	14
<i>Planification stratégique et élaboration des politiques.....</i>	16
<i>Auto-évaluation du conseil.....</i>	17
LE CONTEXTE DETERMINANT LA GOUVERNANCE.....	19
SYNTHESE : CONDITIONS POUR UNE GOUVERNANCE EFFICACE	21
CHAPITRE 2 : ASPECTS DE LA GOUVERNANCE EN MICROFINANCE	22
MISSION DOUBLE : EQUILIBRE ENTRE IMPACT SOCIAL ET OBJECTIFS FINANCIERS	23
PROPRIETE DES INSTITUTIONS DE MICROFINANCE.....	25
<i>Propriété publique</i>	26
<i>Organisation non gouvernementale (ONG) à but non lucratif</i>	27
<i>Institution à but lucratif.....</i>	28
<i>Coopératives d'épargne et de crédit</i>	32
RESPONSABILITE FIDUCIAIRE DES INSTITUTIONS DE MICROFINANCE	34
EVALUATION DU RISQUE DANS LES INSTITUTIONS DE MICROFINANCE	35
CHAPITRE 3 : ACQUERIR LES MEILLEURES PRATIQUES DE GOUVERNANCE EN MICROFINANCE	37
NATURE DU CONSEIL D' ADMINISTRATION	38
<i>Composition</i>	38
<i>Taille</i>	43
<i>Mandats, révocation d'un administrateur et évaluation de la performance</i>	43
STRUCTURE DU CONSEIL D' ADMINISTRATION.....	44
<i>Séparation des rôles de président du conseil d'administration et de DG</i>	45
<i>Rôle du président</i>	45
<i>Structure des comités</i>	46
PROCEDURES	47
<i>Documents du conseil d'administration.....</i>	48
<i>Suivi de la performance de l'institution</i>	48
QUELLES ETAPES POUR PROGRESSER SUR LA GOUVERNANCE EN MICROFINANCE ? 50	
BIBLIOGRAPHIE	52

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Comparaison des cadres de référence	11
Tableau 2 : Fonctions du conseil d'administration	12
Tableau 3 : Acteurs du contexte de la gouvernance selon le type d'IMF	18
Tableau 4 : Enjeux des propriétaires du capital des institutions de microfinance	29

LISTE DES SCHEMAS

Schéma 1 : Contexte déterminant la gouvernance	19
Schéma 2 : La mission double des institutions de microfinance	23
Schéma 3 : Equilibrer la rentabilité et la couverture de clientèle	24

Chapitre 1 : Introduction

La gouvernance est le processus par lequel le conseil d'administration, à travers la direction, aide l'institution à remplir sa mission et protège ses actifs au cours du temps. Le conseil d'administration est fondé à contrôler et à orienter l'équipe de direction de l'institution, et exerce cette fonction au nom d'un tiers. Dans les sociétés à but lucratif, ce tiers est représenté par les actionnaires. Mais dans le cas des institutions à but non lucratif, l'absence de propriétaires du capital rend l'identification du tiers plus problématique ; sa définition inclut les clients, le personnel, le conseil d'administration et les bailleurs de fonds de l'institution.

L'aptitude de chaque administrateur à travailler en collaboration avec ses homologues, afin d'établir un véritable équilibre entre les responsabilités stratégiques et opérationnelles, est fondamentale pour assurer une bonne gouvernance. La gouvernance est effective si le conseil d'administration est capable d'une part de conseiller les directeurs sur les questions stratégiques, et d'autre part de contrôler l'application par la direction du plan stratégique convenu. La direction, de son côté, assume une autorité opérationnelle et garantit que le programme d'activités de l'institution va dans le sens convenu en accord avec le conseil d'administration. L'interaction entre le conseil et la direction est axée sur la relation entre *stratégie* et *opérations*, le conseil basant son discours sur la *stratégie* conjointement définie avec la direction, et la direction garantissant que les *opérations* sont mises en œuvre avec efficacité. Ces deux ensembles de priorités sont nécessaires pour régir avec succès une institution sur le court et le long terme. Le défi de la gouvernance est donc d'exploiter les points de vue et les expériences du conseil et de la direction pour maximiser leur contribution générale à la performance de l'institution.

Dans le cas de la microfinance, la gouvernance a pris de plus en plus d'importance pour plusieurs raisons. En premier lieu, à mesure que les institutions de microfinance étendent leur portée, la taille de leurs actifs, reflétée par le volume de leur portefeuille, augmente également de façon considérable. La gestion efficace de cette croissance demande un surcroît d'engagement du conseil. Par ailleurs, un nombre grandissant d'institutions de microfinance sont réglementées, et assument les responsabilités et les défis de toute entité réglementée. Attirer les fonds des épargnants et des investisseurs est sans doute le plus gros défi, et celui qui nécessite le contrôle le plus important. Enfin, les institutions de microfinance opèrent sur des marchés de plus en plus concurrentiels. Conserver ou augmenter sa part de marché devient un élément essentiel de l'objectif stratégique de l'institution.

Par conséquent, une définition claire du rôle du conseil d'administration est essentielle à l'efficacité de sa gouvernance. Après avoir brièvement traité des normes élémentaires relatives à la conduite du conseil et des types de conseils, ce chapitre introductif abordera en détail les fonctions et les responsabilités spécifiques des conseils d'administration en microfinance, ainsi que les conditions nécessaires pour parvenir à une gouvernance efficace.

Les devoirs de l'administrateur¹

Les normes de conduite applicables aux administrateurs appartiennent à trois catégories : le devoir de diligence, le devoir de loyauté et le devoir de conformité. Ces concepts constituent un « code du comportement » qui sert à encadrer la manière dont les membres du conseil assument leurs responsabilités et rôles respectifs.

Devoir de diligence. L'administrateur est tenu de participer aux décisions du conseil et de s'informer sur les éléments utiles à la prise de décision. Le devoir de diligence stipule que l'administrateur doit (1) être raisonnablement informé, (2) participer aux décisions, et (3) agir en toute bonne foi et avec la vigilance dont ferait preuve toute personne prudente en de semblables circonstances. Afin de s'acquitter effectivement et efficacement du devoir de diligence, l'administrateur doit assister aux réunions, exercer son jugement de manière indépendante, et s'assurer qu'il a un niveau satisfaisant de compréhension des principales questions relatives à l'institution.

Devoir de loyauté. L'administrateur doit exercer ses pouvoirs dans l'intérêt de l'institution et non dans son propre intérêt ou celui d'une autre entité ou personne. En acceptant d'occuper une fonction au sein du conseil, l'administrateur reconnaît que pour tout ce qui concerne l'activité institutionnelle, les intérêts de l'institution priment sur ses intérêts personnels ou sur les intérêts particuliers des personnes qui l'ont élu. Le devoir de loyauté a essentiellement trait aux conflits d'intérêts, aux opportunités institutionnelles et à la confidentialité.

Les intérêts des administrateurs peuvent être en contradiction avec ceux de l'institution. Le devoir de loyauté exige que l'administrateur soit conscient de l'existence potentielle de tels conflits, et qu'il agisse avec honnêteté et vigilance lorsqu'il est confronté à ce genre de situation. Les conflits d'intérêts ne sont pas fondamentalement illégaux, et ne remettent pas en cause l'intégrité du conseil ou d'un membre. Dès qu'un conflit d'intérêts potentiel est mis au jour, il appartient au conseil de trancher sur la validité de l'opération en cause, en fonction de son interprétation du problème.

La question de l'opportunité institutionnelle relève également du devoir de loyauté. L'administrateur doit, avant d'engager une opération qu'il juge de l'intérêt de l'institution, informer le conseil suffisamment en détail et en temps opportun pour lui permettre d'avaliser ou non l'opération en question.

Devoir de conformité. Les membres du conseil doivent être fidèles à la mission de l'institution. S'ils ont autorité pour déterminer comment l'institution peut au mieux répondre à sa mission, tout comportement non conforme aux objectifs institutionnels fondamentaux est interdit. Le devoir de conformité résulte en partie du fait que les organisations à but non lucratif reposent très largement sur la confiance du public lorsqu'elles sollicitent des donations et des subventions. De son côté, le public a le droit d'être assuré que ces fonds serviront effectivement l'objectif pour lequel ils ont été consentis². Dans le cadre des organisations à but lucratif, la responsabilité s'exerce envers les investisseurs (capitaux propres et dettes), en particulier si les fonds proviennent de sources publiques. Dans ce contexte, la fidélité envers la mission institutionnelle revient à maximiser la rentabilité des investissements (et dans certains cas, comme en microfinance, à respecter l'équilibre entre rentabilité et impact social), conformément aux pratiques éthiques.

¹ Ce paragraphe est extrait du « Guidebook for Directors of Nonprofit Corporations », édité par George W. Overton, American Bar Association.

² Leifer, Jacqueline Covey et Michael B. Glom, "The Legal Obligations Of Nonprofit Boards", 1992, p. 33

Niveau d'engagement du conseil

Avant d'aborder les rôles et les responsabilités du conseil d'administration, il est intéressant d'évoquer la participation du conseil à la gouvernance de l'institution. A une extrémité se trouve le conseil *de validation*, qui exerce trop peu de contrôle sur la direction. A l'autre extrémité se situe le conseil *actif*, qui peut avoir une fonction de gouvernance efficace, mais qui peut au contraire exercer trop de contrôle sur la direction. Entre les deux se situe le conseil de *représentation*, qui, à un degré moindre que le conseil actif, joue un rôle en établissant des liens clés entre l'institution et les secteurs commercial, bancaire et gouvernemental. Le défi lancé à l'institution de microfinance est d'atteindre le *type* de conseil, désigné ici par le terme *mixte*, dans lequel les membres fournissent une aide active pour traiter les questions stratégiques et établir les liens clés mentionnés ci-dessus.

Conseil de validation

Un conseil d'administration globalement passif vis-à-vis de la direction peut être appelé conseil « de validation ». En général, la direction soumet au conseil des orientations stratégiques, des projets et des décisions, dans le seul but d'obtenir son approbation officielle. Les administrateurs peuvent être mal préparés aux réunions, et souvent très peu informés des activités et opérations de l'institution de microfinance. Si un tel dispositif peut accélérer le processus décisionnel au niveau de la direction, il nie la raison d'être fondamentale du conseil, et ses diverses manifestations nuisent gravement à l'efficacité globale de l'institution à long terme. Ce type de conseil peut également compter un membre - souvent le fondateur - qui travaille de concert avec le directeur général, prend la plupart des décisions et présume de l'accord des autres membres du conseil. Un conseil de validation peut avoir au moins un des effets suivants :

- le conseil n'apporte pas de valeur ajoutée à l'institution et se range donc sans regard critique à toute stratégie ou programme soumis à son approbation ;
- l'institution est privée des différents avis et expériences dont l'apport est essentiel à son fonctionnement et sa croissance ;
- il remet à la fois une responsabilité et un pouvoir considérables entre les mains du directeur général ou d'un membre du conseil. Une telle situation risque de pousser au départ un bon directeur qui demande une gouvernance efficace, ou de concentrer abusivement l'autorité sur une seule personne ;
- dans le pire des cas, les conseils passifs qui n'agissent pas comme instance de contrôle et de contre-pouvoir exposent l'institution à une mauvaise gestion et à la fraude.

Conseil de représentation

Le conseil de *représentation* inclut des personnes influentes et respectées qui fournissent une bonne visibilité à l'institution et lui donne un niveau de crédibilité qu'elle n'atteindrait pas autrement. Ce conseil laisse largement à la direction la responsabilité de des décisions stratégiques et opérationnelles, mais reste également informé des activités de l'institution. Les membres de ce type de conseil manquent souvent de temps et leur niveau de contrôle a toutes les chances d'être plus distant. Lorsqu'ils exercent leurs responsabilités de manière effective, les membres de ce type de conseil sont susceptibles de :

- permettre à l'institution de nouer des contacts qui leur seraient autrement impossibles ou difficiles. Un membre du conseil de représentation peut améliorer la capacité de

l'institution à établir des liens clés avec les secteurs étatique, financier et bancaire, ce qui lui permet d'atteindre sa mission institutionnelle de manière plus efficace.

- faciliter l'accès de l'institution à l'information en dehors de son domaine direct d'activité, et améliorer sa position nationale et internationale ;
- maintenir un contrôle nécessaire, en partie pour s'assurer que leurs noms et réputations personnelles ne souffrent pas d'être associés à une institution peu performante.

Conseil actif

Un conseil d'administration actif se compose de membres qui sont activement impliqués dans la définition et le suivi des activités de l'institution, et dont le savoir-faire est solide. Les administrateurs sont tenus informés des activités courantes de l'institution et des questions en cours, sont bien préparés aux réunions, et jouent un rôle actif dans la supervision de la direction de l'institution. Un conseil d'administration efficace, comprenant parfaitement les besoins de l'institution et capable d'utiliser l'ensemble de ses expériences, compétences et contacts sera à même de :

- soulever des questions qui sont au cœur du fonctionnement de l'institution, et ne sera pas distrait par des préoccupations annexes ;
- engager un discours plus constructif et porteur de défi avec la direction, et fournir le type d'analyse utile qui permet à la direction d'atteindre des niveaux de performance de plus en plus élevés ;
- accompagner une bonne gestion, prendre si nécessaire la tête pour définir la stratégie globale de l'institution, et travailler étroitement avec la direction pour suivre sa mise en œuvre ;
- comprendre la différence entre son rôle fondé sur la stratégie et les responsabilités opérationnelles de la direction ;
- identifier rapidement et efficacement des défauts dans le fonctionnement du conseil, et chercher à les résoudre.

Evidemment, les caractéristiques mentionnées ci-dessus s'appliquent à un conseil d'administration actif fonctionnant efficacement. Un conseil d'administration de ce type qui perd de vue sa fonction stratégique première risque de s'ingérer dans la microgestion des activités, ce qui peut le rendre plus nuisible pour l'institution que les autres types de conseils d'administration.

Conseil mixte

Un conseil *mixte* comprend d'une part des membres qui jouent un rôle de représentation, et d'autre part des membres parfaitement informés des activités de l'institution et possédant un solide savoir-faire, c'est-à-dire ceux assurant un rôle « actif ». Les premiers assurent la visibilité et la réputation de l'institution, tandis que les seconds fournissent des contributions utiles pour les décisions stratégiques que doit prendre l'institution, et, jusqu'à un certain point, pour les questions opérationnelles spécifiques. C'est pourquoi le conseil mixte combine les caractéristiques d'un conseil de représentation et d'un conseil actif, et tire de chacun l'avantage spécifique qu'il offre à l'institution. Le conseil, dans sa globalité, est capable de prendre des décisions en connaissance de cause, sur une base efficace et en temps opportun, dans la mesure où il détient les éléments nécessaires. La répartition entre membres de représentation et membres

actifs possédant un savoir-faire financier suffisant pour donner des conseils stratégiques change dans le temps en fonction des priorités et des besoins institutionnels du moment.

Manifestement, un conseil dit « *de validation* » ne remplit pas son rôle efficacement. De la même manière, les conseils dans lesquels tous les administrateurs relèvent d'un des deux autres types – *actif* ou *de représentation* – sont également limités dans leur capacité à gouverner l'institution. Un mélange d'administrateurs pouvant satisfaire collectivement les besoins de gouvernance de l'institution d'une manière efficace constitue la meilleure option pour une gouvernance de qualité.

Le passage ci-dessus n'a pour vocation que de guider la formation des conseils d'administration. Un conseil doit comprendre les avantages qui se dégagent de chaque type, et exploiter cette information en conséquence. Cependant, quelle que soit la nature du conseil émergeant dans une institution, ses fonctions en tant que « corps gouvernant » ne varient pas. La prochaine section définit ces fonctions à travers le rôle et les responsabilités spécifiques du conseil.

Rôle et responsabilités du conseil d'administration

La majorité des ouvrages portant sur la gouvernance concentrent leur analyse sur une structure institutionnelle donnée : société à but lucratif, entité à but non lucratif ou société publique. Cette approche suppose implicitement que le comportement du conseil d'administration se définit par le type d'entité qu'il gouverne. S'il est vrai que la structure institutionnelle a un impact sur la mise en place d'une gouvernance efficace, elle ne la définit pas. La définition large qui suit présente les caractéristiques d'une bonne gouvernance et peut être appliquée à toute IMF indépendamment de sa structure institutionnelle.

Le conseil d'administration endosse une responsabilité fiduciaire à l'égard de l'institution. On parle de responsabilité fiduciaire lorsqu'une ou plusieurs personne(s) est (sont) investie(s) d'une propriété ou d'un pouvoir pour le compte d'un tiers. Attribuer une responsabilité fiduciaire aux administrateurs et aux directeurs, c'est prévoir un mécanisme permettant d'imposer des sanctions s'ils échouent dans l'exercice de leurs responsabilités envers l'institution, sans que celles-ci ne soient nécessairement explicitées dans le détail au préalable. Comme l'expliquent les juristes Frank H. Esterbrook et Daniel R. Fischel, « le principe fiduciaire est une alternative à la définition détaillée d'engagements et du contrôle de ces engagements. Il remplace le contrôle préalable par des mesures dissuasives, tout comme le droit pénal met en place des sanctions en cas de braquage d'une banque plutôt qu'il ne prévoit la fouille systématique de chaque personne entrant dans la banque ».³

Obligations légales du conseil d'administration

De par sa responsabilité fiduciaire, le conseil d'administration doit obéir à plusieurs obligations légales. En premier lieu, il doit s'assurer que l'institution respecte ses statuts constitutifs, les règlements locaux, les politiques et les procédures internes. De même, le conseil doit vérifier que l'institution respecte son statut légal. Il doit également veiller à ce que l'institution agisse conformément aux lois et réglementations publiques. De telles lois et réglementations varient selon la structure de l'institution. Par exemple, lorsqu'une institution de microfinance se légalise, elle est soumise à de nouvelles exigences réglementaires que le conseil doit connaître. Enfin, définir les obligations légales du CA renvoie aussi à la question suivante : dans quelle mesure les administrateurs peuvent-ils être tenus pour responsables des activités de l'institution ? Cela

³ Blair Margaret, *Ownership and Control*, 1995, p.57.

diffère inmanquablement selon le pays, mais les membres du conseil doivent être pleinement conscients du degré de responsabilité et d'immunité que leur attribue la législation locale.⁴ Les lois bancaires de nombreux pays fixent très peu de responsabilités.

En représentant les intérêts d'un tiers et en remplissant ses obligations légales, le conseil d'administration délègue la responsabilité à la direction et la tient pour responsable au niveau interne d'un ensemble d'objectifs et de critères de performance qu'il a lui-même définis.

Cependant, le respect de ces objectifs et de ces normes peut être compromis, et l'efficacité de la gouvernance amoindrie, si les membres du conseil n'ont pas une vision claire de leur rôle. Ainsi, un administrateur peut croire que les questions opérationnelles relèvent de sa responsabilité, et ainsi réduire la capacité d'action de la direction ou sa responsabilité.

Relation entre conseil d'administration et direction

La relation entre un conseil d'administration et le directeur général, ou DG, est dynamique et évolutive dans le temps, mais doit se fonder sur une compréhension claire des rôles de chacun. Une gouvernance efficace trouve l'équilibre approprié des relations entre le conseil d'administration et la direction, à travers la mise en commun de leurs efforts pour développer l'institution. Chacun apporte une compétence particulière à cet effort commun, et a sa propre vision de l'institution. Ils offrent ensemble une valeur ajoutée, précisément en raison de leur complémentarité. Selon Diane Duca, cette complémentarité existe parce que le conseil d'administration et la direction utilisent différents cadres de référence dans la compréhension de l'institution et l'exercice de leurs responsabilités.⁵ Le tableau ci-dessous fait apparaître certaines de ces différences, et compare le conseil d'administration en tant que groupe à l'organe exécutif de l'institution, composé d'une seule personne.

Tableau 1. Comparaison des cadres de référence

Directeur général	Conseil d'administration
<ul style="list-style-type: none">• Les DG sont des individus	<ul style="list-style-type: none">• Les conseils d'administration sont des entités légales et forment un groupe
<ul style="list-style-type: none">• Les DG mettent leurs compétences professionnelles au service d'une seule institution	<ul style="list-style-type: none">• Chaque membre du conseil a plusieurs engagements par ailleurs
<ul style="list-style-type: none">• Les DG sont rémunérés	<ul style="list-style-type: none">• Les membres du conseil sont bénévoles ou perçoivent une indemnité non significative⁶
<ul style="list-style-type: none">• Les DG peuvent prendre les décisions seuls	<ul style="list-style-type: none">• En tant que groupe, le conseil prend des décisions qui l'engagent
<ul style="list-style-type: none">• Les DG reposent sur le personnel	<ul style="list-style-type: none">• Les conseils agissent sans personnel
<ul style="list-style-type: none">• Les contrats des DG sont dépendants du conseil d'administration	<ul style="list-style-type: none">• Les conseils sont des entités permanentes, malgré la rotation des membres

⁴ Si nécessaire et si possible, les administrateurs peuvent envisager de contracter une assurance spécialisée garantissant que leur responsabilité personnelle ne sera pas engagée et couvrant les éventuels frais légaux pouvant survenir en cas d'action en justice intentée contre l'institution.

⁵ Bien que D. Duca se situe dans un contexte d'institution à but non lucratif, ces cadres de référence s'appliquent également aux secteurs public et privé lucratif.

⁶ Tandis que les administrateurs sont souvent rémunérés dans le secteur privé, en microfinance, les administrateurs des IMF à but lucratif ne sont généralement pas indemnisés, ou le sont peu.

- Les DG sont des professionnels dans le domaine d'activité de l'institution
- La plupart du temps, les administrateurs ne sont pas experts dans le domaine d'activité de l'institution
-

A partir de Diane Duca, *Nonprofit Boards : Roles, Responsibilities, and Performance*.

Les conseils d'administration efficaces exercent leurs responsabilités : 1) en conservant une distance opérationnelle avec l'institution ; 2) en puisant dans la mémoire institutionnelle des administrateurs ; 3) et en prenant en tant que groupe des décisions qui l'engagent. Les décisions du conseil sont prises à la majorité. Parvenir à un consensus prend du temps et réduit l'opérationnalité du conseil d'administration, mais le processus est essentiel au bon fonctionnement du conseil. Ces trois facteurs renforcent le conseil d'administration et apportent une valeur ajoutée significative à la direction de l'institution.

Pour sa part, la direction est étroitement engagée dans les opérations quotidiennes, possède une connaissance profonde et à jour des opportunités et des défis immédiats, et a la flexibilité nécessaire pour réagir rapidement. Le directeur général de l'institution consulte les cadres dirigeants sur les questions clés, mais il est responsable sur une base individuelle. Quel est l'équilibre optimal entre ces deux ensembles aux conditions et aux points de vue différents, et comment peuvent-ils se concilier pour créer une bonne gouvernance ?

Une gouvernance efficace exige que les conseils d'administration se concentrent sur trois domaines principaux de responsabilités : (1) responsabilisation de la direction, (2) planification stratégique et élaboration des politiques, et (3) auto-régulation. Ces trois domaines permettent au conseil de remplir ses obligations fiduciaires. A chacun de ces trois domaines essentiels correspondent plusieurs tâches spécifiques, présentées dans le tableau résumé ci-dessous et traitées dans les paragraphes suivants.

Tableau 2 : fonctions du conseil d'administration

Domaine principal de responsabilité	Tâches du conseil
Responsabilisation de la direction	<ul style="list-style-type: none"> • Identifier les directeurs compétents • Établir des objectifs clairs et mesurables • Suivre la performance • Faire face aux faiblesses
Planification stratégique et élaboration des politiques	<ul style="list-style-type: none"> • Fournir des données pour planifier l'évolution stratégique • Guider la mise en place des politiques • Guider la définition et la mise en œuvre de solutions
Auto-régulation	<ul style="list-style-type: none"> • Maintenir une continuité • Renouveler le leadership • Procéder à une auto-évaluation

Responsabilisation de la direction

Pour s'assurer que la direction assume la responsabilité des activités de l'institution, le conseil d'administration doit en premier lieu se concentrer sur le processus et les mécanismes servant à identifier un exécutif compétent. Il doit ensuite fixer des objectifs clairs et mesurables. En troisième lieu, le conseil doit suivre la performance de l'exécutif. Enfin, il doit être en mesure d'identifier les points faibles de la direction et d'y remédier, s'ils ont un effet négatif sur l'institution. Le conseil doit se tenir prêt à révoquer le directeur général, si nécessaire.

Mise en place de la capacité de direction. Recruter un directeur général fort et compétent est l'une des fonctions principales du conseil d'administration. Cette personne, en tant que responsable opérationnel de l'institution et représentant de l'ensemble du personnel devant le conseil d'administration, joue un rôle clé dans la réussite à long terme de l'institution et dans la mise en place d'une gouvernance efficace. Le conseil ne peut pas être plus efficace que le directeur qu'il a nommé, et doit donc considérer cette responsabilité comme essentielle.

Définition des objectifs. Une fois que l'exécutif est en place, le rôle du conseil d'administration est de suivre les performances et les progrès de l'institution en contrôlant le DG. Les conseils d'administration efficaces consacrent le temps nécessaire à travailler avec la direction pour définir les objectifs et les cibles de l'institution. Ils suivent ensuite la réalisation de ces objectifs et cibles en évaluant la performance de l'exécutif. Le CA identifie les domaines clés dans lesquels un directeur général doit opérer efficacement, notamment :

- 1) *Vision* : la direction doit être capable de définir une vision à long terme pour l'avenir de l'institution, ce qui est crucial pour assurer sa pérennité dans le temps. La vision de la direction doit être clairement définie et les étapes de sa réalisation appropriées. La vision s'articule à un plan stratégique qui indique également les principaux éléments du programme de l'institution et les résultats attendus. Par exemple, les critères clés d'une institution de microfinance à but non lucratif, par lesquels se mesure la performance de la direction, pourront être les suivants : objectifs de croissance, pénétration du marché, niveau d'autosuffisance de l'institution, statut légal requis pour atteindre les objectifs, niveau d'efficacité des activités, et qualité des actifs.
- 2) *Ressources humaines* : le conseil d'administration évalue la capacité du directeur général à gérer les ressources humaines de l'institution. Ce domaine traite les questions de productivité, de performance et d'évolution du personnel. En outre, le conseil d'administration vérifie la structure organisationnelle de l'institution pour s'assurer qu'elle permet une réalisation efficace des activités.
- 3) *Performance financière* : le DG est responsable du maintien de la solvabilité financière de l'institution. Dans le secteur à but lucratif, cela implique la génération de profits pour les investisseurs. Dans le secteur non lucratif, un résultat positif ou équilibré est attendu. Si les pertes et les déficits sont acceptables à court terme et dans des conditions bien particulières, le conseil d'administration ne doit pas accepter la répétition de mauvaises performances financières. La qualité des actifs et la capacité à mobiliser des ressources financières constituent également des éléments clés pour obtenir de bons résultats financiers.
- 4) *Relation avec le conseil d'administration* : il revient au DG d'« assurer une bonne relation entre le personnel et le conseil. Cette relation est le produit des réunions officielles et formelles du conseil d'administration et des nombreux échanges informels entre les membres du conseil d'administration, le DG et les membres du

personnel. Cette relation est déterminée par les facteurs suivants : le niveau d'information et de préparation du conseil d'administration pour les réunions, l'intensité de la relation de travail entre les administrateurs et le personnel, et le degré de connaissance personnelle des administrateurs sur la mission institutionnelle.

Il est généralement admis que les membres du conseil d'administration peuvent rencontrer le personnel de l'institution mais doivent être prudents dans leur interaction de manière à ne pas perturber les activités de l'institution ou ne pas faire de tort au DG. En outre, le conseil d'administration invite souvent des membres de la direction autres que le DG à participer aux réunions. Cela offre au conseil d'administration un point de vue supplémentaire sur les sujets en discussion et permet aux membres du conseil de connaître d'éventuels futurs candidats aux postes de direction.

Performance du suivi. Comment le conseil d'une institution de microfinance peut-il assurer le plus efficacement la réalisation par la direction des objectifs fixés ? Le suivi efficace de la performance de l'exécutif requiert plusieurs éléments :

- **Disponibilité des informations** : le conseil d'administration doit en premier lieu avoir accès aux informations appropriées, en temps opportun.
- **Clarté des objectifs** : les objectifs stratégiques d'après lesquels se mesure la performance sur une période donnée doivent être clairement énoncés. C'est une condition pour recevoir les informations appropriées.
- **Sincérité** : cela demande que l'exécutif rende compte au conseil d'administration avec sincérité et un niveau de détail et d'analyse suffisant pour que le conseil délibère de manière efficace. Par exemple, un exécutif ne peut pas faire de la rétention d'informations vis-à-vis du conseil d'administration sur une situation ou une crise susceptible d'affecter gravement l'institution, même s'il estime qu'une solution sera trouvée à court terme.
- **Rigueur analytique** : pour terminer, les membres du conseil doivent posséder les compétences analytiques nécessaires pour poser les bonnes questions et savoir trancher lors des discussions sur la performance de l'institution.

Une approche pour *motiver* la performance de la direction dans la réalisation des objectifs fixés conjointement consiste à mettre en place des mesures incitatives. Ces dernières doivent faire concorder le bien-être et les intérêts de chaque directeur avec ceux de l'institution, et par extension, ceux des actionnaires dans le cadre des sociétés à but lucratif.⁷ La nécessité de ces mesures incitatives naît du fait que dans la plupart des organisations du secteur privé, la propriété finale des actifs revient certes aux actionnaires, mais le contrôle quotidien de ces actifs demeure entre les mains de la direction.⁸ Dans le secteur non lucratif, une tension peut également apparaître entre les intérêts individuels et institutionnels (sécurité de l'emploi et stabilité personnelle contre rapides changements institutionnels, liens d'amitié contre performances professionnelles, etc.).

⁷ Cette discussion sur les mesures incitatives est extraite de "Private Sector Incentives for Senior Management", de Michael Chu, paru dans la synthèse de la conférence du Microfinance Network de 1997.

⁸ Ce concept renvoie à la « théorie de l'agence » dans les ouvrages sur la gouvernance des sociétés, et a été développé par Michael Jensen.

Lorsqu'on instaure des mesures incitatives à l'égard de l'exécutif d'une institution de microfinance, il est important de prendre en compte les mesures et les principes suivants de la performance opérationnelle :

- **Choix des indicateurs** : les indicateurs clés retenus dans le cadre de mesures incitatives doivent se limiter aux seuls facteurs réellement importants. En microfinance, tandis que la taille du portefeuille et la qualité sont des indicateurs évidents par rapport à une gestion efficace, la performance financière, le nombre et les caractéristiques des clients sont des exemples d'indicateurs supplémentaires pouvant être utilisés.
- **Contrôle** : les mesures incitatives doivent récompenser le personnel dans des domaines qui relèvent de leur responsabilité directe.
- **Simplicité** : les mesures incitatives doivent être simples. Pas plus de cinq variables, et de préférence moins, doivent être retenues. Le mécanisme de ces mesures doit être facile à comprendre pour le personnel.
- **Logique** : le raisonnement qui a conduit à retenir les indicateurs doit être clair afin de leur conférer une légitimité.
- **Objectifs** : les objectifs fixés doivent être mesurables et atteignables. Il n'est pas utile de sélectionner une variable dont tout le monde s'accorde à penser qu'elle est essentielle (par exemple le service client) mais dont personne ne sait comment la mesurer de manière fiable, ou encore d'établir des objectifs trop ambitieux et inaccessibles.

Affronter les points faibles. En évaluant la performance de l'exécutif, le conseil d'administration doit également avoir la volonté de mettre l'institution et la direction face à leurs faiblesses, et de proposer des solutions. Nombre d'exemples ont montré que la compétence et la gestion efficace de la direction ne peuvent être considérées pour acquises. Il incombe au conseil d'administration d'identifier les domaines dans lesquels l'institution n'est pas performante, en raison de la faiblesse des actions de la direction. On peut citer en exemple la faiblesse des contrôles financiers, le sens moral du personnel ou la faiblesse des systèmes d'information. Il est de la responsabilité du conseil d'administration d'exiger de la direction, tout en la soutenant, qu'elle renforce ces domaines, et de suivre le processus d'amélioration. Etablir un degré élevé de confiance avec la direction et côtoyer les autres membres de la direction sont des éléments qui facilitent le processus.

Les points faibles de l'institution peuvent se situer à différents niveaux de gravité. D'un côté se trouvent les problèmes de procédures qui peuvent résulter de l'inexpérience de la direction et demandent une solution pratique. De l'autre se situent les actions qui relèvent de la fraude. Dans l'un et l'autre cas - incompétence ou actions frauduleuses - le conseil d'administration doit avoir la volonté de mettre le DG face à ses responsabilités, et dans le pire des cas, le renvoyer.

Mettre la direction face à ses responsabilités peut cependant s'avérer une entreprise difficile et ingrate pour le conseil. Les pièges de la « pensée de groupe »* sont bien connus : aucun individu isolé ne souhaite se mettre en avant par rapport aux autres et se confronter au DG. Cela peut être dû à un sens de la loyauté personnelle envers le DG ou envers le président du conseil. Les administrateurs pris individuellement peuvent également hésiter à entreprendre une action parce qu'ils ne sont pas certains d'avoir connaissance de toutes les données ; en se comportant ainsi, ils

* NdT : en anglais «group think », phénomène psychologique identifié par le Dr Janus dans les années 70.

peuvent accorder le bénéfice du doute à un DG incompetent ou malintentionné. La capacité et la détermination du conseil d'administration à prendre des décisions difficiles et à se confronter aux faiblesses de l'exécutif, et donc de l'institution, dépendent des éléments suivants :

1. degré d'indépendance des membres du conseil par rapport à la direction ;
2. capacités de leadership des administrateurs ;
3. climat propice aux dissensions ;
4. mécanismes ou occasions pour les membres du conseil d'exprimer leurs préoccupations, collectivement ou non ;
5. sentiment de propriété réel de l'institution ou forte identification aux objectifs de l'institution.

Il arrive souvent que le conseil d'administration, avec les meilleures intentions, soit tenté d'aider un DG peu performant en assumant la direction de certains projets ou tâches. Cette approche est extrêmement nuisible parce qu'elle masque la responsabilité du DG et retarde le moment où lui sera exprimée son incompetence. En outre, cela déplace le processus décisionnel de ceux qui sont proches des activités (direction) vers ceux qui en sont éloignés (conseil d'administration). Par conséquent, le conseil d'administration ne doit assumer les devoirs de la direction qu'après avoir imaginé la solution définitive à cette carence ; cette substitution ne doit être conçue que comme une réponse provisoire en l'absence de toute autre alternative.

Planification stratégique et élaboration des politiques

Le second domaine majeur relevant de la responsabilité du conseil d'administration concerne la planification stratégique et l'élaboration des politiques. Cependant, si une gouvernance efficace suppose que le processus de planification stratégique doit impliquer le conseil d'administration de manière importante, la réflexion stratégique doit aussi être au nombre des qualités principales du directeur général. Le parcours et la diversité des expériences des membres du conseil d'administration permettent d'apporter à l'institution une perspective unique par rapport à celle de la direction. Si le conseil n'offre pas une valeur ajoutée significative au plan stratégique de l'institution, il ne remplit pas son devoir. Le conseil d'administration doit fournir des conseils et apporter sa contribution dans trois domaines distincts : planifier la ligne stratégique de l'institution, mettre en place des politiques opérationnelles larges pour l'institution, et répondre aux questions stratégiques lorsqu'elles se présentent.

Orientation stratégique. Il est assez fréquent que les priorités opérationnelles quotidiennes prennent le pas sur le processus plus réflexif de la planification stratégique. Une gouvernance efficace nécessite que le conseil soulève des questions stratégiques qui sinon ne seraient sans doute pas abordées, et contribue ainsi de manière significative à l'identification et à l'établissement d'objectifs à long terme pour l'institution.

Définition de la politique institutionnelle.⁹ Une caractéristique essentielle du leadership du conseil d'administration est la définition et la clarification des politiques institutionnelles générales, en accord avec la direction. Sur le plan pratique et à peu d'exceptions près, le rôle du conseil dans la définition de la politique doit se différencier de celui de la direction, non par sa nature mais par son niveau. Par exemple, il appartient typiquement à la direction de présenter au conseil les politiques générales concernant la rémunération. Sur cette question, le conseil peut

⁹ Cette section est extraite de *Boards That Make a Difference*, John Carver, p. 40-46.

décider que l'institution doit rémunérer son personnel selon un mode compétitif par rapport à d'autres institutions de taille et de portée identiques. La gestion réelle des traitements et des salaires est laissée à la direction. Dans un autre domaine, le conseil peut contribuer à définir une politique concernant l'environnement dans lequel il souhaite implanter de nouvelles agences, et laisser à la direction le soin d'identifier les endroits précis.

Une approche centrée sur la politique permet au conseil de placer la plupart des changements et l'ensemble des activités administratives et opérationnelles de l'institution dans le cadre des politiques définies. Cette approche encourage également le recrutement d'administrateurs possédant des compétences générales de gestion stratégique, et plus à même de maintenir le conseil centré sur son mandat de gouvernance.

En réalité, chacun dans l'institution introduit inconsciemment dans ses activités quotidiennes une orientation politique ou une direction stratégique. L'un des apports les plus précieux du conseil est de s'assurer que ces différents niveaux sont synchronisés grâce à un ensemble clair et accessible de politiques cadres.

Développement et mise en œuvre de solutions. Les conseils d'administration qui vont au-delà des éléments mentionnés ci-dessus – fournissant un apport clé dans la planification stratégique et la définition des politiques générales – aident l'institution à identifier des tactiques et des solutions pour atteindre ses objectifs. En ce sens, le CA a une fonction de gouvernance *et de conseil*. En outre, un CA comprenant des individus dotés de compétences techniques particulières peut aider l'institution à traiter les aspects juridiques, les relations publiques, et à soulever les bonnes questions en matière de technologie ou de tarification.

Auto-évaluation du conseil

Le dernier domaine d'une gouvernance efficace renvoie à l'évaluation du conseil par lui-même, en tant que groupe d'individus et en tant qu'entité permanente. Trois domaines constituent le cœur de toute auto-évaluation menée par le conseil : continuité, renouvellement et évaluation.

Continuité. Le fait que le conseil et ses administrateurs aient un point de vue institutionnel propre est d'une grande importance pour la direction.¹⁰ Lorsque la direction est renouvelée, ce point de vue du conseil est très précieux. Même lorsqu'il y a continuité au niveau exécutif, le point de vue du conseil apporte une grande valeur ajoutée, étant donné l'expérience collective du conseil. C'est pourquoi le conseil doit être responsable du maintien de cette continuité, en garantissant que malgré « l'usure » naturelle, la « mémoire institutionnelle » du conseil est préservée. Les mécanismes employés pour assurer la continuité sont constitués par la définition de politiques concernant la succession et la durée du conseil et par la mise en place d'un « liant institutionnel ».

Renouvellement. Le besoin de continuité n'exclut pas la nécessité de renouvellement, l'introduction de nouveaux administrateurs qui apportent un point de vue, des compétences et une expertise différents. Conjointement avec la direction, les membres du conseil d'administration peuvent « modeler » la gouvernance en identifiant de nouveaux administrateurs susceptibles de renforcer les activités du conseil. Idéalement, le conseil s'équilibre entre anciens et nouveaux venus.

Evaluation. Comme précédemment évoqué, étant donné le cadre de référence contradictoire du conseil d'administration et de la direction, l'action du conseil peut par définition être entravée par

¹⁰ Interview de Mary Houghton, le 30 octobre 1997.

un ensemble complexe de dynamiques contraires.¹¹ Un conseil efficace doit reconnaître ses propres faiblesses et mettre en place des mécanismes d'auto-évaluation. La performance du conseil peut se mesurer à trois niveaux : le rôle, le mode de travail et les administrateurs eux-mêmes. Bien que l'auto-évaluation reste rare parmi les activités du conseil, un nombre croissant d'entités la pratiquent. (Pour en savoir plus sur les évaluations de la performance du conseil, reportez-vous au chapitre 3).

Après avoir défini la responsabilité et le rôle fondamentaux du conseil d'administration, il s'agit maintenant de comprendre le contexte plus large dans lequel opère un conseil dans le domaine de la microfinance.

Le contexte déterminant la gouvernance

Le contexte dans lequel les conseils conduisent leurs activités de gouvernance comprend une grande variété d'acteurs extérieurs qui attendent un certain niveau de performance de la part de l'institution, et dont la position doit être prise en compte par le conseil. Les acteurs extérieurs peuvent être divisés en trois groupes : (1) pourvoyeurs de capitaux, (2) instances réglementaires, et (3) autres parties prenantes, chaque groupe exigeant différents types et niveaux de responsabilité de la part de l'institution. Les caractéristiques de chacun sont décrites dans le tableau 3 ci-après en fonction du type de structure organisationnelle de l'institution de microfinance.

Tableau 3 : Acteurs du contexte de la gouvernance par type d'IMF

	A but non lucratif	Publique	Mutuelle	Privée/à but lucratif
Pourvoyeurs de fonds	Baillleurs institutionnels ou privés, banques commerciales (lignes de crédit), garants, l'ONG elle-même par ses bénéficiaires non distribués	Gouvernement, institutions financières factières	Dépôts d'épargne des propriétaires /membres et sources externes de financement, telles que bailleurs, fonds liquides récoltés par les fédérations nationales et internationales	Investisseurs préoccupés par la maximisation des profits, investisseurs éthiques, bénéficiaires non distribués des ONG, direction, employés, dépôts d'épargne, fonds propres fournis par des banques multilatérales de développement du secteur public (Société Intermédiaire d'Investissement, IFC)
Instance réglementaire	Pas d'instance réglementaire pour les ONG. Peu de réglementations s'appliquant aux ONG dans les pays en développement ¹²	Superintendance des banques, banque centrale, ministère des Finances	Instance réglementaire spécialisée des mutuelles de crédit, lorsqu'elle existe	Superintendance des banques

¹¹ Demb, Ada et F-Friedrich Neubauer, *The Corporate Board*, 1992, p. 161.

¹² Aux Etats-Unis, les réglementations applicables aux sociétés à but non lucratif sont plus étendues.

Autres parties prenantes	Clients, employés, experts (ex. conseiller juridique)	Représentants des gouvernements, clients, employés, fournisseurs	Membres en tant que clients, employés, fournisseurs	Actionnaires, employés, clients, fournisseurs
---------------------------------	---	--	---	---

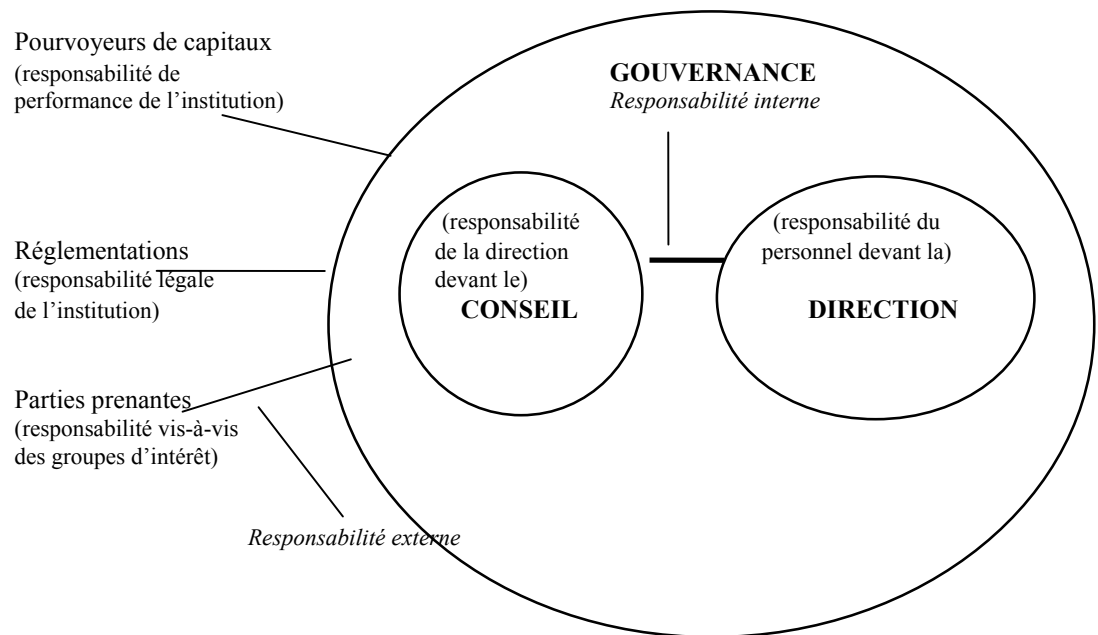
Chaque acteur externe établit les normes et les objectifs que l'IMF doit s'engager à respecter. Par exemple, un bailleur de fonds peut exiger que la base de clients d'une institution comporte un certain pourcentage de femmes. Les instances réglementaires fixent des limites légales sur le taux de levier financier des IMF, ou des normes de procédure telles que l'obligation de rapport quotidien sur les provisions de l'institution. Le respect de ces conditions, selon leur degré d'importance vis-à-vis de la viabilité à long terme de l'institution, peut s'intégrer au rapport régulier fait au conseil par la direction. Dans certains cas, le conseil et la direction peuvent répondre à des demandes externes en employant un consultant ayant les compétences requises, tel qu'un conseiller juridique pouvant aider l'IMF à se conformer aux réglementations prescrites. Ils peuvent aussi chercher à intégrer directement dans le conseil un administrateur possédant une telle compétence.

Les pourvoyeurs de capitaux peuvent exiger que l'institution de microfinance remplisse certains critères de performance, et sont libres d'investir ou de retirer leurs fonds en fonction de la réaction de l'institution. Les autorités de réglementation imposent des normes légales qui, dans le cas d'une violation, donnent lieu à l'intervention des instances de supervision, voire à des poursuites. Les clients de microfinance, sensibles à la qualité des services, achèteront les produits si l'IMF répond à leurs besoins, ou bien partiront s'ils ne sont pas satisfaits. Et les employés, qui revendiquent une certaine rémunération et qualité des conditions de travail, choisiront de travailler pour l'institution ou chercheront un autre employeur.

Tous les conseils d'administration en microfinance doivent analyser l'environnement de leur gouvernance. Devant qui l'institution de microfinance est-elle responsable, et de quelle manière ? Est-ce que la gouvernance de l'institution satisfait de façon pertinente les attentes des principaux acteurs extérieurs ? En quoi la responsabilité diffère-t-elle d'un statut institutionnel à l'autre (IMF à but non lucratif, publique, mutuelle et privée/à but lucratif) ? Pour chacune de ces structures, il existe un ensemble d'acteurs externes dont les attentes vont servir de cadre au travail du conseil. Les acteurs externes et leurs demandes vis-à-vis de l'institution évoluent sans cesse, et requièrent une évaluation attentive et fréquente de la part du conseil.

Le rapport entre les acteurs externes, le conseil d'administration et les opérations internes menées par la direction est un rapport dynamique. Le conseil demande à la direction de rendre des comptes au niveau interne, mais il est parallèlement responsable devant les acteurs externes et doit s'assurer que la stratégie et les activités de l'institution sont conformes aux attentes de ces acteurs. Le conseil doit également estimer en permanence quels sont les acteurs externes les plus importants pour l'institution. Le schéma ci-dessous illustre le contexte dans lequel le conseil opère, et les différents rapports de responsabilité. Une gouvernance efficace exige que les membres du conseil connaissent leur environnement de travail et opèrent en conformité avec cet environnement.

Schéma 1 : Contexte déterminant la gouvernance



Synthèse : conditions pour une gouvernance efficace

Le rôle et les responsabilités du conseil d'administration étant définis, voici maintenant les conditions nécessaires pour garantir une bonne gouvernance au sein d'une institution.

1. Les administrateurs doivent être motivés par un enjeu. Le plus important est leur engagement envers la mission institutionnelle. Les membres du conseil d'administration d'une institution à but non lucratif, comme beaucoup de membres du conseil d'entreprises publiques, ne sont pas engagés financièrement dans la société pour laquelle ils opèrent. Ils investissent cependant leur énergie et leur temps personnels, en raison de leur pleine participation à la mission de l'institution. La réputation personnelle peut constituer une motivation secondaire. Mais si cela s'avère leur principale motivation, on peut s'attendre à les voir quitter rapidement l'IMF lorsque celle-ci traverse des périodes difficiles. Les administrateurs ayant investi un pourcentage important de leur propres fonds dans une institution sont généralement très vigilants quant à la performance de cette institution. Cela ne signifie pas pour autant que ceux qui n'ont pas engagé leurs ressources personnelles, ne veillent pas également à la santé de l'institution, étant donnée leur forte participation à la mission institutionnelle. Mais cela implique que dans le cadre des institutions à but non lucratif (et dans une moindre mesure, pour les administrateurs d'entreprises publiques sans investissement financier significatif dans l'institution), il est *particulièrement* important d'identifier les administrateurs sincèrement engagés dans la mission institutionnelle.
2. Les administrateurs doivent développer les qualités suivantes :
 - compétences de leadership, d'encadrement et de réflexion « visionnaire » ;
 - expertise et expérience technique utiles à l'institution (i.e. domaine financier, juridique, marketing) ;
 - autonomie d'esprit et indépendance vis-à-vis du président ou du DG ;

- engagement profond et sincère dans les activités de l'institution ;
 - volonté de réserver le temps nécessaire à une participation active.
3. Définition claire de la répartition des responsabilités entre le conseil d'administration et la direction. Cela se traduit par la reconnaissance fondamentale de la part du conseil et de la direction que le rôle du conseil se situe davantage au niveau stratégique qu'opérationnel.
 4. Mesures de la performance de la direction (et du conseil) bien définies et régulièrement appliquées, basées sur le mérite et par conséquent à l'abri des influences personnelles ou politiques.
 5. Existence de systèmes d'information et de circuits de communication solides à l'intérieur de l'institution, permettant d'obtenir en temps voulu les informations nécessaires pour mesurer la performance de l'institution dans des domaines variés : qualité du portefeuille, rentabilité, gestion des ressources humaines et objectifs programmés. Trop souvent, les informations qui parviennent au conseil sont essentiellement constituées de données comptables, qui sont en soi insuffisantes.
 6. Président compétent capable de gérer les réunions en centrant l'ordre du jour sur les questions et politiques larges. Le président doit également être capable de diriger des actions et de créer un consensus parmi les administrateurs en réduisant les fréquentes divergences d'opinion.
 7. Mécanismes prévoyant la participation de chaque administrateur, comme les comités. Cette approche cherche à lutter contre la tendance des administrateurs à l'engagement passif, et à décourager la tendance à la mentalité « pensée de groupe ».
 8. Un climat et une structure permettant l'évaluation critique. Cela passe par une relation de confiance entre le DG et les administrateurs. Le conseil doit tenir périodiquement une séance à huis clos (sans le DG), et réaliser une brève évaluation des performances pour fournir aux administrateurs l'occasion de faire part de leurs préoccupations avant d'atteindre un stade de crise. Le président doit également de temps en temps rechercher la contribution de ses pairs et du personnel de direction pour accroître l'efficacité du conseil.
 9. Procédures et politiques permettant d'assurer la continuité du leadership du conseil d'administration et la participation de chaque administrateur. Maintien d'une mémoire institutionnelle significative au sein du conseil d'administration.

Les rôles et responsabilités du conseil d'administration et les conditions de réussite étant maintenant définis, le chapitre suivant est consacré aux aspects de la gouvernance spécifiques à la microfinance. Dans le cadre des institutions de microfinance, le conseil doit connaître ces aspects spécifiques afin de remplir sa fonction de gouvernance plus efficacement.

Chapitre 2 : Aspects de la gouvernance en microfinance

Le précédent chapitre définit les composantes principales d'une bonne gouvernance pour toute institution, et présente plusieurs observations d'ordre général sur les institutions de microfinance. Il existe cependant des aspects spécifiques aux activités de microfinance, qui demandent une analyse plus détaillée et doivent être intégrées au débat sur la gouvernance dans le domaine de la microfinance. Les plus importants sont :

- 1) la double mission de la microfinance,
- 2) la propriété des institutions de microfinance,
- 3) la responsabilité fiduciaire du conseil d'administration, et
- 4) l'évaluation du risque dans les institutions de microfinance.

Mission double : équilibre entre impact social et objectifs financiers

A l'origine de la plupart des institutions de microfinance se trouve une mission alliant des objectifs sociaux et financiers. La mission sociale consiste à offrir des services financiers à la population la plus large possible disposant des revenus les plus bas ; l'objectif financier est d'atteindre l'autosuffisance financière pour permettre à l'institution de maintenir la prestation de ses services sans dépendre de subventions.

En se développant, les institutions ont atteint des niveaux croissants de sophistication. Les institutions les plus performantes réussissent à atteindre le seuil de rentabilité – couvrant toutes les charges au moyen des revenus dégagés par la prestation de services financiers. Les institutions qui ont cherché à augmenter sensiblement le nombre de microentrepreneurs atteints, et pour certaines, à étendre les types de produits offerts à ce secteur donné (par exemple en introduisant l'épargne), se sont tournées vers des sources privées de financement et se sont transformées en institutions réglementées solides. Parce que les bénéfiques constituent un facteur clé pour attirer des fonds privés, les institutions de microfinance ont la difficile tâche de concilier un objectif social et un objectif financier : toucher un grand nombre de microentrepreneurs disposant de revenus faibles tout en générant des bénéfiques. Dans ce contexte, le conseil d'administration joue un rôle clé en s'assurant que l'institution répond de manière appropriée à ces deux objectifs.

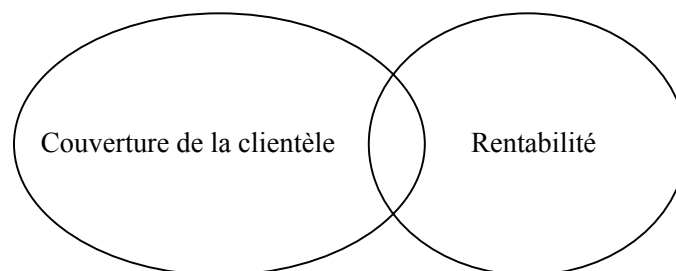
Les institutions de microfinance peuvent se situer dans trois cercles différents selon la manière dont elles définissent leur mission (schéma 2). Un cercle représente la *couverture de clientèle* (déterminée par le nombre de clients atteints et leur situation économique). Le second cercle représente la *rentabilité*, correspondant à un taux positif et compétitif de rendement des actifs ou de retour sur investissement. La troisième sphère correspond à l'intersection entre *rentabilité* et *couverture de clientèle*. La plupart des ONG de microfinance se situent dans la sphère de *couverture de clientèle*. La réussite de la mission de ces institutions se mesure au nombre et à la situation économique des microentrepreneurs qu'elles servent. Si de nombreuses ONG n'ont pas atteint l'autosuffisance financière, certaines d'entre elles en ont fait un objectif au même titre que la couverture de clientèle. Cependant, les ONG qui se sont transformées en institutions à but lucratif doivent aller au-delà de l'autosuffisance financière pour intégrer la génération de

bénéfices à leur mission. Les nouvelles institutions de microfinance à but lucratif (et un petit nombre d'ONG) ont une double mission, illustrée par l'intersection entre les sphères de *couverture de clientèle* et de *rentabilité*.

Comme de nombreuses institutions l'ont prouvé, les objectifs de couverture des clients et de rentabilité ne sont pas incompatibles, et le but social consistant à offrir des services aux gens très pauvres et aux exclus des banques n'empêche pas de générer des bénéfices. Un peu partout dans le monde, des institutions opérant à la fois comme ONG et comme institutions réglementées illustrent clairement ce point : Bancosol (Bolivie), Los Andes (Bolivie), ACCION Comunitaria del Peru (Pérou), K-Rep (Kenya), ABA (Egypte) et ASA (Bangladesh), pour ne citer qu'elles. Ainsi, les crédits de premier cycle proposés par Bancosol démarrent à 125 \$, la taille moyenne de ses crédits étant de 800 \$. En décembre 1997, BancoSol était l'une des banques les plus rentables de Bolivie, par le rendement de ses actifs et le rendement de ses fonds propres. Au Bangladesh, ASA avait plus de 630 000 clients en décembre 1997 et une autosuffisance financière avoisinant 140%, avec des crédits de 106 \$ en moyenne. Ces institutions se situent dans l'espace commun des deux sphères du schéma 2.

La sphère de *rentabilité* attire de nouveaux entrants – banques commerciales et sociétés financières – intéressés par le marché de la microfinance en raison de son potentiel de bénéfices, et pour qui l'objectif de couverture de la clientèle n'entre en considération que dans la mesure où l'augmentation de la part de marché y est associée.

Schéma 2 : La mission double des institutions de microfinance

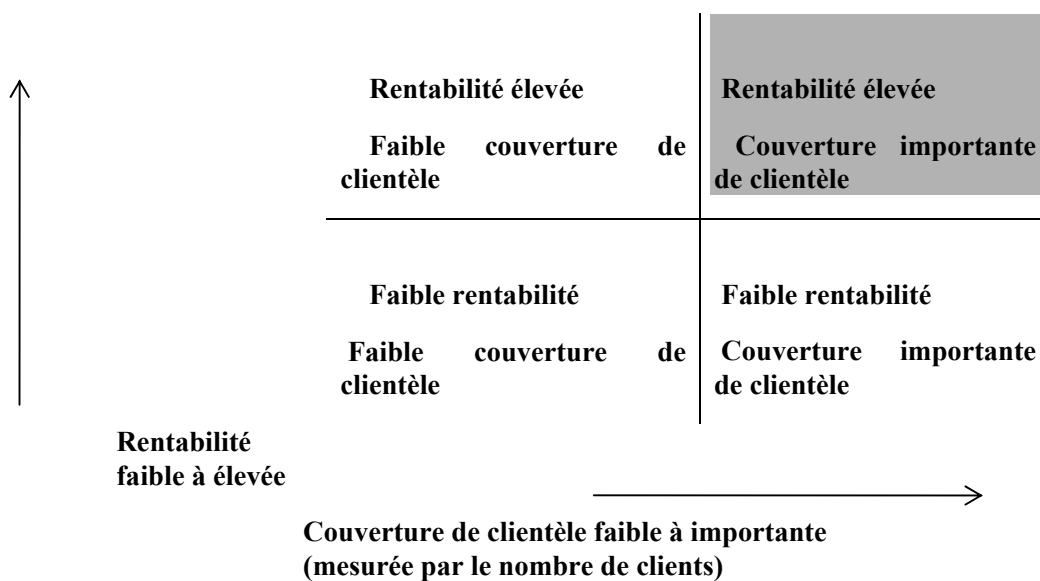


Le respect de la double mission devient une question plus complexe lorsque la microfinance n'est pas la seule ou principale activité de l'institution. C'est le cas d'une ONG qui mène des activités de microfinance en même temps que d'autres programmes sociaux, dans le domaine de la santé ou de l'alphabétisation par exemple, ou encore d'une institution financière réglementée pour qui la microfinance ne représente pas un segment d'activité clé. Dans ce type de situation, les activités de microfinance peuvent être peu voire pas du tout représentées au niveau du conseil d'administration, laissant dans les cas extrêmes le responsable des activités de microfinance décider seul des stratégies ou des politiques. En bref, la fonction de gouvernance, lorsqu'elle s'inscrit dans le cadre de la microfinance, est déléguée au personnel. Dans les situations mentionnées ci-dessus, les bénéfices de l'activité de microfinance peuvent également être détournés par les conseils d'administration des ONG et des institutions financières réglementées pour couvrir les déficits engendrés par les programmes sociaux ou par des investissements commerciaux. La capacité de l'institution à maximiser les résultats en terme de couverture de la clientèle et de rentabilité se trouve ainsi limitée.

L'importance accordée par les institutions de microfinance au maintien de ce double objectif de rentabilité et de couverture de la clientèle est directement influencée par la composition et les priorités du conseil d'administration. Dans l'idéal, pour aider les institutions de microfinance à trouver l'équilibre nécessaire, les conseils d'administration doivent être composés d'administrateurs eux-mêmes représentants de cet équilibre. Si ce n'est pas possible, les institutions doivent attribuer les sièges du conseil à un nombre approximativement égal de représentants de chaque orientation : du côté commercial, des banquiers et des hommes d'affaires peuvent se concentrer sur l'efficacité des activités et sur les résultats financiers ; du côté du développement, d'autres professionnels tels que des universitaires ou leaders communautaires peuvent se concentrer sur l'objectif de couverture de la clientèle fixé par l'institution.

Le schéma 3 ci-dessous suggère qu'un conseil d'administration efficace doit chercher à travers ses propres politiques et décisions stratégiques à pousser l'institution dans le sens de la double recherche de rentabilité et de couverture – telles qu'elles sont définies ici, c'est-à-dire vers le quadrant supérieur droit du schéma. Une telle approche souligne l'importance de la double mission sociale et de rentabilité de l'institution de microfinance, et se fonde sur l'expérience de ceux qui ont réussi à l'atteindre.

Schéma 3. Equilibrer la rentabilité et la couverture de clientèle



Propriété des institutions de microfinance

La question de la propriété est étroitement liée à celle de la gouvernance. Le conseil d'administration peut soit se composer de propriétaires du capital, soit représenter les intérêts des propriétaires du capital. Aligner les intérêts des administrateurs sur les intérêts de l'institution est la clé pour atteindre une gouvernance efficace. Pour parvenir à cet alignement, il faut connaître les aspects relatifs à chacun des quatre statuts possibles des institutions de microfinance – publique, à but non lucratif, à but lucratif, et mutuelle de crédit. En soi, le statut ne suffit pas à

définir la gouvernance appropriée. Cependant, pour chacun, il existe certains facteurs qui peuvent renforcer ou affaiblir la capacité du conseil à assumer ses rôles et responsabilités.

Propriété publique

A l'exception notable de la Bank Rakyat Indonesia (BRI)¹³, propriété de l'Etat, la propriété publique d'institutions de microfinance destinées à servir les populations à faibles revenus s'avère un échec historique dans le monde entier. Dans le meilleur des cas, des politiques de développement bien intentionnées mais mal conduites ont entraîné de graves distorsions sur le marché en octroyant du crédit aux microentrepreneurs à des taux subventionnés. En conséquence, les retards de remboursement des emprunteurs ont atteint un seuil inacceptable, et la confiance publique envers les initiatives du gouvernement pour le développement s'est trouvée fortement entamée. En outre, la corruption et les interférences politiques ont encore aggravé la dégradation des normes de performance et la perte de confiance.

Si le modèle prédominant ces trente dernières années s'est avéré un échec, la propriété publique des IMF peut pourtant se couronner de succès si elle est accompagnée de politiques et de mécanismes économiquement sains pour protéger les actifs institutionnels des manœuvres politiques. De plus, l'étendue des réseaux d'agences de nombreuses banques publiques, et les importantes ressources financières que le secteur public peut apporter à un projet de microfinance, méritent certainement qu'on s'attarde sur les éléments qui contribuent au succès de l'engagement du secteur public dans la microfinance. Plusieurs essais récents d'approches nouvelles valent la peine d'être cités en exemple ; cependant, ils sont trop peu avancés pour permettre de tirer des conclusions.

On trouve un premier exemple de participation de l'Etat en Afrique du Sud, où un partenariat entre acteurs publics et privés baptisé KHULA octroie des fonds au secteur de la microentreprise. Fondée en 1996 sous le statut de société publique, KHULA est actuellement financée par des fonds publics. Elle propose cinq produits : crédits aux IMF ; crédits de lancement pour la création d'IMF ; assistance technique aux IMF ; participation en fonds propres aux activités ; et un fonds de garantie permettant aux IMF d'emprunter auprès des banques commerciales. KHULA opère selon les principes du marché. Le gouvernement est représenté au conseil d'administration. Il est prévu que la participation de l'Etat diminue lorsque le rendement du fonds aura atteint un niveau significatif et attiré des investisseurs privés. La façon dont se jouera l'avenir de ce programme testera donc concrètement la capacité à dépolitiser la participation publique à la microfinance, dans un contexte politique très chargé.

L'entrée sur le marché de la microfinance de la banque publique Banco del Nordeste au Brésil constitue un autre exemple. Elle dispose d'un réseau de distribution important, d'environ 180 agences, et connaît les facteurs méthodologiques clés de réussite dans ce domaine, à savoir l'application des taux du marché, l'augmentation progressive de la taille du crédit, etc. Sous réserve que la banque soit en mesure de se protéger des pressions politiques exercées par le gouvernement - en terme d'objectif de couverture des clients par exemple, qui peut représenter un avantage du point de vue politique, mais qui débouche sur une croissance impossible à gérer - l'engagement de Banco del Nordeste sur le marché de la microfinance semble très prometteur.

¹³ Il faut également noter qu'un facteur essentiel de réussite de la BRI est la protection accordée par des représentants du gouvernement à Unit Desa System pour éviter les interférences politiques. Pour approfondir l'histoire de la BRI et du succès unique de cette IMF publique, se reporter à Marguerite Robinson, « The Framework and Development of the Bank Rakyat Indonesia Unit Banking System », 1970-1994, 2 vol. , et Craig Churchill, « Individual Microlending Case Studies », à paraître 1998, CALMEADOW.

L'exemple de MIBANCO au Pérou présente une toute autre forme de participation de l'Etat. Annoncée par le président Alberto Fujimori lors du sommet sur le microcrédit en février 1997, la création d'une banque de microcrédit au Pérou devient formelle en avril 1998. Dans le cas présent, le gouvernement péruvien a joué un rôle clé en facilitant les processus nécessaires à la création de la banque, et en réunissant les investisseurs potentiels dans MIBANCO afin de s'assurer du caractère entièrement privé de la banque. Ainsi, le gouvernement a contribué à amener Banco Wiese et Banco de Credito à la table des actionnaires, chaque institution ayant pris une part de capital de 6,7%. Le reste du capital est détenu par l'ONG ACCION Comunitaria del Peru (ACP), qui a cédé son portefeuille de microcrédits à MIBANCO (60%), par PROFUND (20%) et par ACCION International (7%). ACP compte 5 représentants au conseil d'administration et les autres actionnaires un représentant chacun, pour un total de 9 membres. Le gouvernement péruvien n'a pas de participation financière dans MIBANCO ; il détient un siège au conseil qui lui donne une représentation mais pas de droit de participation aux votes.

En Argentine, par contraste avec l'exemple de MIBANCO, le gouvernement a débloqué des ressources financières importantes (40 millions de dollars) pour investir dans la microfinance. FONCAP S.A., société du secteur privé sous contrat fiduciaire avec le gouvernement argentin, a été créée en 1997 afin de gérer les ressources mises à disposition par le gouvernement. L'objectif de FONCAP est de faciliter la mise en place d'infrastructures nécessaires pour étendre les services financiers aux microentrepreneurs argentins. FONCAP doit aider à développer des ONG et d'autres IMF offrant des crédits aux microentrepreneurs via la prestation de services financiers ou non financiers à ces IMF. La structure de cette entité, dans laquelle le gouvernement est minoritaire, et le fait qu'elle soit dirigée par une entité privée, contribuent à éviter la politisation du programme.

Les exemples cités montrent une évolution de la position de certains gouvernements envers la propriété publique d'institutions de microfinance. De récentes initiatives révèlent différentes combinaisons entre propriété privée et publique, des mécanismes œuvrant à la dépolitisation des institutions, et une adhésion accrue aux principes du marché. Ces tentatives sont certes relativement nouvelles – conçues et mises en œuvre au cours des trois dernières années – mais elles ouvriront en cas de succès la voie à de nouvelles approches pour d'autres gouvernements.

Organisation non gouvernementale (ONG) à but non lucratif

Si certaines ONG sont devenues ou ont créé des institutions réglementées dans le but d'accéder à des montants de capitaux plus élevés et/ou d'offrir des services d'épargne, la grande majorité des institutions de microfinance du monde entier opèrent en tant qu'institutions à but non lucratif ou ONG. Il est donc important de connaître les forces et les faiblesses de la structure de gouvernance des ONG de microfinance.

Dans le cas des organisations à but non lucratif, il n'existe aucun propriétaire du capital. Les ressources financières des IMF à but non lucratif sont octroyées par des bailleurs de fonds, sous forme de subventions ou de prêts concessionnels. Il peut s'agir de fondations privées, d'agences nationales d'aide au développement, d'institutions multilatérales, ou encore d'individus.¹⁴ A l'égard de qui le conseil d'administration des institutions à but non lucratif endosse-t-il alors une responsabilité fiduciaire ? Ou devant qui est-il responsable ? S'il est possible d'identifier avec certitude différents acteurs clés dans le contexte des ONG (voir tableau 4), la réponse à la question de la responsabilité dépasse chacune des composantes identifiées dans ce tableau. Le

¹⁴ Aux premiers stades de son développement, une IMF utilise ce capital à la fois pour son fonctionnement et pour financer son fonds de crédit. Plus tard, après avoir acquis un certain niveau d'autosuffisance, le fonds de crédit est souvent financé par des institutions financières locales.

conseil d'administration d'une ONG est d'abord et avant tout responsable envers la *mission institutionnelle* telle qu'elle est définie et approuvée par le conseil existant et les précédents. C'est pourquoi il est impératif de définir clairement la mission de l'institution et de la communiquer avec précision aux diverses parties prenantes, bailleurs, prêteurs, personnel et clients.

Qu'est-ce qui conduit les membres du conseil d'administration d'une institution à but non lucratif à s'acquitter avec sérieux de leurs devoirs de loyauté et de diligence ? Ici encore, la réponse est liée à la mission institutionnelle. Dans la mesure où le conseil se compose d'individus fortement engagés envers cette mission, les membres seront amenés à remplir sérieusement leurs devoirs de loyauté et de diligence. Ainsi que nous l'avons vu dans le chapitre 1, à moins de la forte implication du conseil envers la mission, rien ne peut garantir que les administrateurs ne partiront pas de l'institution en temps de crise. La réputation et la crédibilité personnelle de chaque administrateur, publiquement associées au succès ou à l'échec de l'institution, constituent également un élément de motivation clé dans la mise en place d'une bonne gouvernance.

Ainsi que l'ont montré les exemples d'échecs de la gouvernance dans les ONG, au-delà de leur engagement envers la mission, les administrateurs doivent avoir la *capacité* de s'acquitter sérieusement de leurs devoirs, ce qui dépend principalement 1) de leur esprit d'analyse et de leur compétence en gestion d'entreprise – permettant aux administrateurs d'identifier les signes avant-coureurs d'une crise, et 2) de leur volonté à soulever des questions délicates et à mettre les autres membres du conseil et/ou la direction en face des problèmes identifiés. En outre, ils doivent savoir éviter les situations porteuses de problèmes graves ou d'échecs. L'une de ces situations est la concentration du pouvoir entre les mains de l'exécutif, qui, n'étant pas contrôlé de manière appropriée, peut mener l'institution au désastre. De plus, étant donné que cette personne n'a pas investi ses propres ressources dans l'institution en raison de son statut d'ONG, elle peut plus facilement sortir indemne d'une situation difficile. L'échec de CorpoSol en Colombie illustre, entre autres, les dangers de la concentration du pouvoir entre les mains d'un exécutif incompetent.

On peut considérer que la structure de propriété des ONG, dans lesquelles il n'y a pas de véritables propriétaires du capital, constitue une faiblesse structurelle du modèle ONG. Néanmoins, il est important de ne pas tirer la conclusion que cette absence de propriété du capital a nécessairement pour résultat des institutions instables et à risque. Les institutions de microfinance opérant comme ONG ont connu des résultats très divers, du moins bon au meilleur. Par exemple, le modèle ONG a remporté d'importants succès en microfinance dans les cas où les membres du conseil d'administration se sont fortement identifiés à la mission institutionnelle, ont su guider stratégiquement l'institution et investir la direction de la responsabilité des objectifs de performance. La bonne gouvernance est le point commun des ONG performantes. On peut citer pour exemple – parmi bien d'autres - PRODEM en Bolivie, Accion Comunitaria del Peru (ACP), ADEMI en République Dominicaine, Kenyan Rural Enterprise Program (KREP) au Kenya, ABA en Egypte, BRAC et l'Association for Social Advancement (ASA) au Bangladesh, et encore SHARE en Inde. C'est en effet le succès de ces institutions qui leur a offert la possibilité de se transformer en institutions financières réglementées à but lucratif, ce qu'ont fait beaucoup d'entre elles. On peut conclure que bonne gouvernance et clarté autour de la question de la propriété, dans un contexte où il n'y a pas de « véritables » propriétaires du capital, constituent un facteur essentiel pour le succès de ces institutions.

Institutions à but lucratif

Il existe actuellement deux types d'IMF à but lucratif. Le premier comprend les banques commerciales et les sociétés financières – désignées comme « institutions financières classiques »

– ayant choisi de servir le secteur des microentreprises. Des unités spécialisées ou des filiales sont créées à l'intérieur de ces institutions pour mener des activités de microfinance, et le portefeuille de microfinance constitue une part relativement faible du total des actifs de l'institution. La plupart des exemples existants se situent en Amérique Latine, notamment Banco de Desarrollo au Chili, Banco Solidario en Equateur, Multi Credit Bank au Panama, et Financiera Familiar au Paraguay, pour ne citer qu'elles. Ces institutions investissent ce segment de marché car elles savent pouvoir exploiter la méthodologie de microfinance existante, et elles estiment qu'elles seront en mesure de faire des bénéfices en opérant dans ce secteur. Les investisseurs apportent des capitaux à ces institutions en espérant un rendement compétitif par rapport à d'autres utilisations de leur capital. Tant que la microfinance génèrera un rendement compétitif et adapté aux risques, il est probable que ces institutions continueront à servir ce marché, et en nombre croissant.

Le second type d'IMF à but lucratif est l'ONG qui a fondé ou est en voie de fonder une institution financière réglementée. Le reste de cette section y sera consacré. Contrairement aux conseils d'administration des institutions de microfinance à but non lucratif, dans le cas qui nous occupe, le conseil se compose des propriétaires du capital social de l'institution ou de leurs représentants. Qui investit dans ces nouvelles institutions de microfinance ? Qu'est-ce qui les pousse à investir, et existe-t-il une combinaison adaptée des différents types d'investisseurs qui puisse assurer une gouvernance efficace ? Pour répondre à ces questions, il est nécessaire d'identifier la nature du capital à risque et la nature des propriétaires du capital qui composent actuellement le conseil d'administration de ces nouvelles institutions de microfinance à but lucratif.

A quelques exceptions près, il existe peu voire pas de capitaux purement privés dans ces IMF nouvellement créées. Lorsqu'ils existent, ces capitaux sont apportés par des personnes privées, des sociétés, des fonds d'investissement et des institutions financières uniquement intéressés par le retour sur investissement. Ces institutions de microfinance spécialisées commencent à prouver qu'elles peuvent dégager un rendement compétitif, comme le montre l'exemple de BancoSol. Cependant, les institutions de microfinance réglementées sont jeunes, et les résultats impressionnants qu'elles ont obtenus en tant qu'*institutions réglementées* – statut qui rassure les investisseurs potentiels quant à la transparence et donc la répétition de ces résultats – ne couvrent que quelques années. Si ces résultats positifs sont maintenus, on peut s'attendre à ce que ces institutions soient de plus en plus financées à partir de capitaux purement privés.

Aujourd'hui, cependant, plusieurs formes de capital social se substituent aux capitaux purement privés, provenant de quatre sources principales : ONG, investisseurs privés, entités publiques et fonds de placement spécialisés.¹⁵ Chaque type d'investisseur a ses propres intérêts en jeu.¹⁶ Comprendre ce que les détenteurs du capital sont prêts à perdre ou souhaitent gagner éclaire les facteurs qui contribuent à la bonne gouvernance d'une institution de microfinance. Le tableau 4 indique les enjeux des différents types d'investisseurs impliqués dans la microfinance. Nous partons de l'hypothèse que ces divers détenteurs du capital comprennent bien leur rôle et leurs responsabilités, et les assument de manière efficace.

¹⁵ Connell Martin, L998, « Private Equity Capital in the Microfinance Industry », présenté par Martin Connell, président de CALMEADOW, lors de la conférence du Microfinance Network d'octobre 1997.

¹⁶ Otero Maria, 1998, « Types of Owners for Microfinance Institutions », présenté par Maria Otero, vice-présidente de ACCION International, lors de la conférence du Microfinance Network d'octobre 1997.

Tableau 4 : Enjeux des propriétaires du capital des institutions de microfinance

ONG	Investisseurs privés	Entités publiques	Fonds de placement spécialisés
<ul style="list-style-type: none"> • Mission institutionnelle • Retour sur investissement • Enjeu à long terme • Image ou crédibilité institutionnelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Retour sur investissement • Préservation du capital • Sens de la responsabilité sociale 	<ul style="list-style-type: none"> • Enjeu politique • Intérêt à s'investir dans un nouveau domaine • Retour sur investissement 	<ul style="list-style-type: none"> • Retour sur investissement • Mission institutionnelle • Enjeu à long terme

Tous les détenteurs du capital se préoccupent de leur retour sur investissement. Toutefois, deux différences majeures distinguent les fonds de placement et investisseurs privés des autres catégories. D'abord, le retour sur investissement est habituellement la préoccupation principale des investisseurs privés et des fonds de placement ordinaires, tandis que les ONG et les entités publiques peuvent avoir d'autres priorités clés. Ensuite, comme défini par leurs missions institutionnelles, en plus du retour financier sur investissement, les investisseurs sociaux se préoccupent du degré (niveau de pauvreté des clients) et de l'étendue (nombre de clients) de la couverture de clientèle.

La première colonne du tableau 4 fait référence aux ONG investissant dans les institutions de microfinance, comme PRODEM qui détient actuellement 35% de BancoSol, ou K-Rep Holdings qui va posséder 25% de K-Rep Bank. Les **ONG** mettent leur mission institutionnelle en jeu lorsqu'elles jouent le rôle d'actionnaire d'une institution financière à but lucratif. Leur investissement est un moyen au service de la poursuite de leur mission. C'est pourquoi leur rôle consiste à s'assurer que l'IMF ne perd pas de vue l'équilibre nécessaire entre rentabilité et couverture de la clientèle. En plus d'attendre des retombées financières et sociales de son investissement, l'ONG se préoccupe de l'avenir à long terme de l'institution. Comme l'ONG continue de travailler dans le domaine de la microfinance en qualité de propriétaire, son investissement l'engage à long terme.

Lorsqu'on évalue l'efficacité du rôle de gouvernance d'une ONG dans une institution à but lucratif, il est important de souligner le niveau d'expertise et l'effort que ce rôle demande. Cela signifie que l'ONG doit être en mesure de consacrer une partie de son personnel à cette fonction, sacrifiant parfois d'autres priorités comme la prestation d'assistance technique à d'autres institutions. Le profil des personnes choisies par l'ONG pour assumer cette fonction – expérience générale et familiarité avec la gestion d'entreprise, ainsi que la capacité à exprimer un jugement autonome au sein du conseil d'administration – constitue également un élément clé pour assurer une représentation efficace au conseil d'administration. En outre, l'examen attentif des rapports, et des données et projections financières, nécessaire pour une participation efficace au conseil d'administration d'une institution à but lucratif, requiert un investissement supplémentaire en temps. Enfin, au-delà des ressources humaines déployées par l'ONG, cette dernière doit prévoir

des ressources financières pour couvrir les frais de déplacement dans le cadre de la représentation au conseil d'administration. Si l'ONG veut jouer un rôle significatif, par exemple en présidant le conseil d'administration, ou en tant que membre du comité exécutif du conseil d'une institution à but lucratif, alors elle doit consacrer un investissement très important en temps et en frais de déplacement de son personnel.

Les **investisseurs privés** se préoccupent de la préservation du capital et du rendement de leur investissement. Mais comme nous l'avons vu précédemment, étant donné le niveau de maturité du domaine de la microfinance, les véritables investisseurs privés sont rares sur la plupart des marchés. A ce jour, la majorité des investissements privés en microfinance s'accompagne d'un certain degré de responsabilité sociale. Dans la mesure où les investisseurs privés font dans l'IMF un investissement à leurs yeux « significatif » (indépendamment du montant absolu), ils vont pousser le conseil d'administration à détecter les premiers signes avertisseurs de problèmes potentiels. La diminution du rendement peut avoir des répercussions négatives sur l'investissement privé, et dans le cas d'un fonds d'investissement éthique, peut associer le fonds à l'image d'un échec ou d'une faiblesse, ce que les investisseurs cherchent à éviter. Cependant, les investisseurs privés ne sont pas là uniquement pour veiller à la rentabilité. Lorsque les circonstances le permettent, ils peuvent également avoir accès à des fonds supplémentaires qui leur permettent de répondre plus rapidement que d'autres investisseurs à un appel de capitaux.

Les **entités publiques**, qui comprennent deux types très différents d'entités – agences nationales et agences multilatérales de développement (par exemple la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Corporacion Andina de Fomento) – prennent une participation dans une institution de microfinance essentiellement pour servir leurs propres politiques, le terme « politique » étant pris au sens large. L'investissement des entités publiques – qu'elles soient bilatérales ou multilatérales – dans la microfinance est souvent motivé par les retombées économiques et sociales dont bénéficient les microentrepreneurs, telles que l'augmentation du nombre d'emplois et du niveau des revenus. Par conséquent, ces investisseurs sont souvent moins préoccupés par le rendement financier que par le fait qu'ils contribuent par cette activité à trouver des réponses aux problèmes économiques et sociaux d'une région ou d'un pays important pour eux.

En tant qu'entités publiques, les agences multilatérales peuvent participer de manière significative au capital social total de l'IMF, alors qu'en valeur absolue, un investissement dans la microfinance soit faible par rapport aux divers autres projets dans lesquels ces institutions investissent. Cependant, bien que les organisations multilatérales disposent de larges ressources, elles ne peuvent répondre rapidement à un appel de capitaux venant d'une institution de microfinance, à cause de la complexité des processus internes de prise de décision.

La structure interne et les procédures de fonctionnement de ces organisations, notamment multilatérales, empêchent souvent leur participation effective au conseil d'administration en tant qu'actionnaires. Le personnel responsable du portefeuille de crédits ou de projets n'a généralement pas suffisamment de temps à consacrer au conseil d'administration. Dans certains cas, la personne qui représente l'organisation au conseil d'administration de l'IMF change souvent, ce qui diminue la capacité de l'organisation à jouer un rôle d'actionnaire actif.

Néanmoins, certaines organisations multilatérales ont intérêt à apporter aux institutions dans lesquelles elles investissent une expertise et une rigueur financières en tant que membres du conseil d'administration. Plusieurs d'entre elles, – notamment la Banque interaméricaine de développement à travers le Fonds d'Investissement Multilatéral – ont choisi d'investir dans des fonds de placement spécialisés, qui, comme nous l'avons vu précédemment, peuvent tenir plus efficacement le rôle d'actionnaire dans des IMF.

Les **fonds de placement spécialisés** dans ce secteur, comme ProFund en Amérique Latine, sont d'abord et avant tout préoccupés par le rendement financier. Ils font en sorte de se constituer un portefeuille équilibré, en terme de risque pays par exemple, et de respecter les critères définis par la charte du fonds, notamment en matière de répartition des investissements entre micro et petites entreprises. Mais ces actionnaires ont également un intérêt dans la mission institutionnelle. Par exemple, dans le cas de ProFund dont les actionnaires fondateurs sont quatre ONG spécialisées dans la microfinance - ACCION, Calmeadow, FUNDES et SIDI – le fonds reflète l'intérêt durable des ONG qui l'ont fondé pour le succès de la microfinance.

Une entité comme ProFund apporte des éléments importants pour la gouvernance d'une ONG. Etant donné que le but principal du fonds est de réaliser des bénéfices sur son investissement, il affecte un personnel expérimenté et des ressources adaptées au suivi de la performance de l'IMF, et à la transmission d'informations aux moments clés via la participation au conseil d'administration. De plus, un fonds de placement spécialisé apporte avec lui toute l'expertise acquise dans ce domaine à travers l'exposition au risque et la participation financière dans d'autres IMF. Pour terminer, il est important de souligner la rapidité avec laquelle un fond de placement peut prendre des décisions, comparé aux organisations multilatérales. L'exemple de Finansol, où ProFund a joué un rôle clé dans la recapitalisation de l'institution, en est une bonne illustration.

Après avoir défini la nature des enjeux des différents investisseurs d'une IMF, et ce que chacun apporte au conseil d'administration, on peut se demander quelle serait la combinaison la plus appropriée de ces différents investisseurs. La réponse est que lorsque l'on définit la composition du conseil d'administration d'une IMF, on ne doit pas placer l'« équilibre » du conseil avant la détermination et la capacité des investisseurs potentiels à exécuter leur rôle de gouvernance. Par exemple, faire entrer au conseil d'administration une ONG qui ne s'engage pas suffisamment pour participer de manière efficace, ne contribuera pas à créer l'équilibre recherché. De plus, il faut se garder de « stéréotyper » les catégories potentielles d'investisseurs : ONG, organisation multilatérale, Etat, secteur privé, fonds de placement. La clé réside dans la clarté de la définition des conditions nécessaires à une bonne gouvernance (comme on l'a vu dans le chapitre 1), et dans la connaissance du degré de détermination et de capacité des différents investisseurs potentiels identifiés à s'acquitter des tâches nécessaires à une bonne gouvernance.

Coopératives d'épargne et de crédit

Les coopératives d'épargne et de crédit, ou mutuelles de crédit, dans lesquelles les propriétaires sont également les clients de l'institution, constituent une autre forme de structure de participation dans le domaine de la prestation de services au secteur des microentreprises. Dans certains cas, la coopérative de crédit est issue d'une ONG, qui s'est transformée de façon à pouvoir collecter des dépôts. Cooperativa Emprender en Colombie et ACEP au Sénégal en sont deux exemples. Dans d'autres cas, la coopérative de crédit a simplement élargi sa portée au sein d'une communauté pour toucher les microentrepreneurs. Bien que les coopératives de crédit mobilisent l'épargne de leurs clients-membres, elles sont dans de nombreux pays non réglementées ou bien le sont de manière minimale. Selon certains experts du mouvement coopératif, comme Brian Branch et Christopher Baker, le manque de réglementation des coopératives de crédit, combiné à une gouvernance inefficace de la part du conseil d'administration de ces institutions, a conduit à

l'insolvabilité de beaucoup d'entre elles.¹⁷ Branch et Baker exposent un certain nombre de problèmes de gouvernance liés au modèle coopératif :

Contradiction des priorités. Le premier problème est lié à la contradiction possible entre les priorités des administrateurs nommés (eux-mêmes clients de l'IMF) et des directeurs engagés par contrat d'une part, et celles des propriétaires-membres d'autre part. Si une telle contradiction peut survenir dans n'importe quelle institution financière, plusieurs traits caractéristiques des coopératives de crédit ont un impact supplémentaire sur cette dynamique. Les propriétaires-membres sont des clients répartis en deux catégories, les « épargnants nets » et les « emprunteurs nets », chaque catégorie ayant ses propres intérêts et priorités concernant le fonctionnement et la situation financière de la coopérative de crédit. C'est pourquoi les coopératives de crédit ne sont pas seulement confrontées à la séparation habituelle entre propriété et pouvoir décisionnel, mais doivent aussi s'attendre à la divergence d'objectifs des propriétaires du capital, traitée ci-dessous de manière plus détaillée.

Les administrateurs sont élus par les membres (une voix, un vote), mais ils peuvent rester redevables envers les membres qui ont mobilisé des voix en leur faveur. Les administrateurs ne sont pas nécessairement tenus d'avoir l'expérience et les compétences requises pour diriger une institution financière.

Représentation des propriétaires au conseil d'administration. Le deuxième problème de gouvernance des coopératives de crédit est la tendance à la représentation inégale des intérêts des deux catégories de clients – épargnants nets et emprunteurs nets – au conseil d'administration. Ainsi, dans les coopératives de crédit d'Amérique latine, les emprunteurs nets sont généralement dominants. Cette domination résulte de l'objectif premier des mutuelles de proposer des crédits peu coûteux aux emprunteurs. Dans cette structure de services classique, l'épargne ne retenait que peu l'attention, et c'est pourquoi les coopératives de crédit ne parvenaient pas à attirer l'épargne des membres au-delà du montant requis pour servir de garantie aux prêts octroyés par l'institution. La domination des emprunteurs vient aussi du fait que des organisations internationales ont octroyé des lignes de crédit subventionnées aux coopératives de crédit, décourageant ainsi la mobilisation de l'épargne. De la même manière, les conséquences des impayés sur ces fonds externes ont été minimales et ont encouragé les retards de remboursement. Il n'est donc pas surprenant que les épargnants nets aient été très peu attirés par ce type d'institutions financières.

Selon Branch et Baker, l'expérience a montré que la gouvernance est meilleure dans les coopératives de crédit où la proportion d'épargnants nets et d'emprunteurs nets est équilibrée. Les épargnants nets sont plus à même de mettre la direction en face de ses responsabilités, parce qu'ils ont un intérêt dans la rentabilité de l'institution, laquelle contribue à assurer la pérennité à long terme de la coopérative de crédit. En outre, ils peuvent menacer de retirer leurs dépôts. Par contraste, les emprunteurs nets ont une vision à beaucoup plus court terme, et privilégient les politiques qui amoindrissent la pérennité financière, comme les faibles taux d'intérêt des crédits.

Les coopératives de crédit peuvent rééquilibrer la structure de propriété en réorientant des services, par l'ajustement des taux d'intérêt, la limitation du recours au crédit subventionné, et la commercialisation active des services d'épargne. Selon Branch et Baker, lorsque les comptes d'épargne des clients aux revenus moyens augmentent en nombre et en montant, la gouvernance

¹⁷ Brian Branch et Christopher Baker, « Credit Unions : Overcoming Governance Problems », article présenté à la Banque interaméricaine de développement, 2 mars 1998.

de la mutuelle a des chances de s'améliorer. Les épargnants nets, ayant davantage d'argent en jeu, vont suivre la direction de plus près.

Supervision et réglementation prudentielles. Le troisième problème vient du manque de supervision et de réglementation prudentielles des coopératives de crédit. Parce qu'elles ne se procurent pas de capitaux sur les marchés financiers, elles ne sont pas soumises aux contrôles fiscaux, alors qu'elles captent l'épargne de leurs membres. Lorsqu'elles sont appliquées de manière efficace, la supervision et la réglementation prudentielles empêchent une prise de risque excessive de la part du conseil d'administration et de la direction sous contrat, et protègent ainsi les membres de la coopérative de crédit et leur *épargne*.

Branch et Baker suggèrent que les directives spécifiques à la réglementation des coopératives de crédit doivent prévoir des règles relatives aux rôles et responsabilités du conseil d'administration, aux obligations d'audit externe, au contrôle des opérations d'initiés, ainsi que des règles sur les normes prudentielles et les normes de contrôle du risque de crédit.

Ce débat suggère que les différents types d'institutions de microfinance comportent des faiblesses structurelles liées à la propriété, qui peuvent nuire à l'efficacité de ces institutions dans le domaine de la microfinance. Les entités publiques, même lorsqu'elles investissent avec succès dans la microfinance, ne jouissent pas toujours d'une bonne représentation au conseil d'administration. Dans le cas des ONG, il n'y a pas de véritables propriétaires. Pour les banques commerciales, le fait qu'elles soient centrées sur la maximisation des bénéfices et que la microfinance soit mal représentée au conseil d'administration apparaît comme un point faible structurel. Enfin, dans le cas des coopératives de crédit, la divergence d'intérêts des épargnants nets et des emprunteurs nets peut engendrer de graves conflits au niveau du conseil d'administration.

Comprendre les caractéristiques structurelles de ces différents types d'institutions doit normalement permettre de les différencier les uns des autres, mais cela ne suffit pas pour catégoriser les types d'institutions offrant le meilleur modèle de propriété. La propriété demeure intrinsèquement liée à une gouvernance efficace, cette dernière ne pouvant être atteinte que si les conditions exposées dans le premier chapitre sont scrupuleusement observées.

Responsabilité fiduciaire des institutions de microfinance

Généralement, la responsabilité fiduciaire du conseil d'administration de tout intermédiaire financier est considérée comme plus importante que pour d'autres types de sociétés. La protection des institutions financières et par conséquent du système financier est une priorité pour les gouvernements. Sans institutions financières solvables, les entreprises, le commerce et l'économie peuvent souffrir de graves dysfonctionnements. En outre, la liquidité est essentielle à l'utilisation du « produit » de toute institution financière : l'argent. De plus, en raison de leur fort taux de levier et de l'impact sur le système des paiements, les institutions financières requièrent des contrôles internes plus stricts, ainsi qu'une réglementation et une supervision externes plus prudentes que les entités non financières. En l'absence d'assurance sur les dépôts, comme c'est le cas dans de nombreux pays en développement, la responsabilité fiduciaire du conseil d'administration d'une institution financière vis-à-vis des épargnants est d'autant plus importante. En plus de la nécessité de maintenir la solvabilité d'une institution financière, le conseil d'administration des institutions de microfinance, qu'il contrôle des institutions réglementées ou non, doit considérer plusieurs autres questions en rapport avec sa responsabilité fiduciaire.

Accès aux services financiers. En tant qu'emprunteurs, les microentrepreneurs ont accès à peu d'autres prestataires de services financiers viables. L'insolvabilité d'une institution de microfinance signifie souvent la fin de l'accès du client au capital à des taux commerciaux. A mesure qu'une microentreprise se développe, plus de personnes (et de familles) sont dépendantes de sa réussite. Contrairement aux individus disposant de revenus moyens et pouvant accéder à de nombreuses formes de financement, ce cercle croissant de personnes dont le travail et les revenus dépendent de l'entreprise peut grandement pâtir des difficultés de l'institution qui finance l'activité. De la même manière, les microentrepreneurs en tant qu'épargnants – dans les institutions réglementées où ils déposent volontairement leur épargne, ou dans les institutions à but non lucratif qui rendent l'épargne obligatoire pour les emprunteurs – encourent aussi un plus grand risque en cas de perte que d'autres segments de population. En général, ces personnes à faibles revenus ne disposent pas d'autres réserves d'épargne, et ne possèdent pas non plus un réseau important de soutiens financiers pour les aider en cas de perte.

Responsabilité fiduciaire envers les prêteurs. En microfinance, les conseils d'administration endossent une responsabilité fiduciaire lorsqu'une IMF à but non lucratif obtient des fonds de la part de bailleurs. Cependant, la responsabilité fiduciaire augmente si l'IMF joue un rôle d'intermédiaire financier en empruntant à une banque locale, en mobilisant les dépôts ou en lançant un instrument financier sur la bourse des valeurs locale. Ce dernier cas concerne à la fois les institutions réglementées, comme Finansol en Colombie, et les ONG, comme FUPACODE au Paraguay, qui ont émis des titres sur le marché local des valeurs.

Secteur de la microfinance. Dans le cas d'institutions de microfinance importantes, comme BRI en Indonésie, la Grameen Bank au Bangladesh, et BancoSol en Bolivie, l'insolvabilité peut avoir un effet sur le secteur de la microfinance tant sur le plan national qu'international. Le nombre de personnes subissant des pertes peut être important, et peut en conséquence affecter considérablement le secteur de la microfinance dans le pays de l'IMF en faillite. En outre, l'insolvabilité de l'une de ces grandes institutions de microfinance peut entraver le développement du secteur de la microfinance pendant plusieurs années. Selon toute probabilité, les prêteurs et les investisseurs de ces institutions, ainsi que les personnes envisageant d'investir dans la microfinance, s'inquiéteraient de la viabilité de ce secteur en général, et réagiraient en retirant ou en réduisant les ressources financières destinées à la microfinance.

Evaluation du risque dans les institutions de microfinance

La prestation de services financiers en général est associée à une série de risques que le conseil d'administration doit être capable de mesurer en tant que responsable fiduciaire. Le fait que de nombreuses IMF opèrent dans des pays en développement ajoute encore au risque lié à ces activités. La nature de la microfinance, comme on le verra un peu plus bas, a toujours donné à l'évaluation du risque une place importante. Mais la croissance enregistrée par les institutions de microfinance, associée à l'augmentation sensible de la concurrence entre les IMF dans plusieurs régions, et la transformation de certaines IMF en institutions réglementées, demandent de la part des conseils d'administration une capacité encore plus grande pour évaluer les risques. En d'autres termes, si l'évaluation du risque a toujours été importante pour le conseil d'administration d'une IMF, les facteurs décrits ci-dessous la rendent désormais indispensable.

Nature de la microfinance. Une caractéristique fondamentale de la microfinance est que les informations sur le crédit sont obtenues via un processus informel et décentralisé. Les agents de crédit de l'IMF réunissent les informations financières utilisées dans la décision d'octroi du crédit sur le site de l'entreprise ; ils ne disposent d'aucun rapport annuel des clients. Les responsables

du crédit de l'IMF ne sont donc pas en mesure, comme c'est le cas dans les banques classiques, de vérifier les dossiers de crédit contenant des informations financières auditées, afin de contrôler les décisions d'octroi. De nombreuses IMF prêtent également sans obtenir les garanties « classiques » exigées par les prêteurs du secteur financier traditionnel. L'absence de ce type de « sécurité » exige que les agents de crédit aient une bonne compréhension des politiques de crédit de l'institution, et soient cohérents dans leur application. Ces aspects, lorsqu'ils sont associés à la forte croissance du portefeuille enregistrée par de nombreuses IMF ces dernières années, demande une vigilance toute particulière de la part du conseil d'administration d'une IMF, dans le cadre de sa fonction de supervision. L'efficacité des auditeurs, internes et externes, est essentielle pour garantir la qualité de la supervision du conseil d'administration dans ce domaine.

Un autre facteur de risque particulier aux IMF est la mobilité des microentrepreneurs, c'est-à-dire la facilité avec laquelle ils peuvent se déplacer d'un endroit à un autre. Spécialement dans les cas où l'IMF est en liquidation, le recouvrement d'une part significative de son portefeuille de crédits peut poser un sérieux problème, à cause de la mobilité des microentrepreneurs et donc de la difficulté à les localiser.

Augmentation de la concurrence. Du fait de l'augmentation de la concurrence dans le domaine de la microfinance, les institutions commencent à étendre et à diversifier leurs produits financiers. Ainsi, certaines IMF proposent des prêts individuels en plus des crédits de groupe et/ou des crédits d'investissement ou de trésorerie. Le conseil d'administration doit s'assurer que les mécanismes appropriés sont en place (par exemple test pilote), afin d'évaluer les risques de lancement des nouveaux produits. Comme les marges financières sont réduites, l'institution peut devoir augmenter son efficacité pour maintenir son niveau existant de rentabilité. En outre, les IMF peuvent essayer d'accroître et/ou diminuer rapidement leurs coûts de financement pour acquérir une plus grande part de marché, ou encore investir d'autres régions du pays afin de distancer la concurrence. Le conseil d'administration doit s'assurer que la croissance de l'institution peut être gérée de manière efficace, et que ses systèmes et son personnel sont en mesure de maintenir la qualité des actifs.

Analyse financière/Intégration des ressources humaines. Les ONG qui ont créé des IMF réglementées et ont accès à une gamme plus étendue de financements, comprenant l'émission de certificats de dépôts et la mobilisation de l'épargne, ont besoin d'un conseil d'administration doté de solides compétences financières, capable d'évaluer efficacement les risques. Une telle compétence est supérieure à celle que demande une ONG dont les sources de financement se composent principalement de donations ou de prêts concessionnels. Les possibilités étendues de financement exigent que le conseil d'administration des IMF à but non lucratif réglementées ou très développées sachent évaluer des questions comme les décalages d'échéances des actifs/dettes, le risque de change et les périodes de redéfinition des taux d'intérêt.

Les ONG qui ont établi des IMF réglementées doivent assurer la bonne intégration du personnel venant de l'ONG originelle et du personnel venant du secteur privé (en général le secteur bancaire), engagé pour renforcer les compétences bancaires et financières de l'institution. Le processus d'adaptation nécessaire à l'intégration de ces deux types différents de personnel s'est avéré dans certains cas long et difficile, et peut devenir un risque supplémentaire, à ne pas négliger par le conseil d'administration.

Les domaines mentionnés ci-dessus sont particulièrement pertinents vis-à-vis du débat sur la gouvernance des institutions de microfinance. Ils prouvent bien que si ce secteur peut se servir des connaissances et de l'expérience acquises sur le sujet de la gouvernance en général, il possède

néanmoins des caractéristiques uniques qui demandent une attention toute particulière. Pour les IMF en cours de transformation ou de création d'institutions réglementées, et donc dans la phase de définition des structures du capital et du conseil d'administration, les questions de gouvernance exposées ici fournissent une base de conseils utiles. Le défi pour toutes les institutions de microfinance – ONG à but non lucratif, IMF réglementées nouvellement créées, coopératives de crédit – est de mettre en place des structures de gouvernance durables et solides, les aidant à garantir leur pérennité sur le long terme. Partant de la spécificité de la microfinance, le chapitre 3 prolonge la discussion dans le but d'identifier les « meilleures pratiques » de gouvernance en microfinance.

Chapitre 3 : Acquérir les meilleures pratiques de gouvernance en microfinance

Ce chapitre met en lumière les différents domaines (structure et composition du conseil d'administration) et les procédures qui fondent les « meilleures pratiques » des conseils d'administration des IMF. Etant donnés les rôles et les responsabilités d'un conseil d'administration (chapitre 1) et les aspects de la gouvernance particuliers à la microfinance (chapitre 2), certaines pratiques et certains principes doivent être appliqués par le conseil dans l'exercice de ses fonctions. Les informations contenues dans ce chapitre sont fondées sur des ouvrages traitant de la gouvernance et sur les avis d'experts qui ont contribué à cette étude. Il s'agit d'un point de départ pour identifier les pratiques qui conduisent à une gouvernance efficace et pour fournir quelques règles pratiques sur le sujet. La prochaine étape logique, qui dépasse le cadre de ce document, est d'étudier et d'analyser les pratiques de gouvernance dans certaines IMF existantes, afin de tirer des conclusions sur les pratiques distinctives conduisant à une gouvernance efficace.

Nature du conseil d'administration

Les différents domaines associés à la nature du conseil d'administration sont la composition et la taille du conseil, les conditions de fonctionnement, le processus de révocation d'un administrateur, et l'évaluation du conseil. Ils sont traités ci-dessous.

Composition

Si la structure des conseils d'administration diffère peu d'un type et d'un secteur institutionnels à l'autre, les individus qui le composent peuvent en revanche être très différents. La « qualité » des membres du conseil d'administration est particulièrement importante à deux niveaux : pour contrôler la direction dans l'exercice de ses responsabilités, et pour répondre aux acteurs externes et exercer les responsabilités de l'institution envers les parties extérieures. Les investisseurs, et un nombre croissant de bailleurs de fonds, considèrent la nature et l'engagement du conseil d'administration comme la garantie que leurs fonds sont employés de manière appropriée. Par ailleurs, les organes de supervision bancaire devant approuver la création d'une IMF réglementée, vont vivement s'intéresser à la composition, aux compétences et à la situation financière du conseil d'administration, étant donné que les administrateurs exercent un contrôle critique des activités et permettent une mobilisation potentielle de capital pour renflouer l'institution en cas d'insolvabilité de cette dernière. Les quatre facteurs à prendre en compte lors de la composition du conseil d'administration sont : 1) les compétences et les caractéristiques des administrateurs, 2) la compréhension de la mission institutionnelle et l'engagement des administrateurs vis-à-vis de cette mission, 3) la capacité et la détermination des administrateurs à remplir leurs devoirs de diligence et de loyauté, et 4) le développement du conseil d'administration.

Compétences et caractéristiques des administrateurs en microfinance

Une gouvernance efficace dépend d'abord et avant tout des compétences et des caractéristiques de chaque administrateur. Collectivement, ces qualités doivent constituer un ensemble diversifié d'expériences, de bagages, de domaines d'expertise et d'origines, et doit garantir un bon équilibre hommes/femmes. Si la condition préalable principale pour assurer la gouvernance efficace d'une

institution financière est un solide sens de la gestion d'entreprise, au-delà de cette condition préalable, le conseil d'administration d'une IMF peut d'autant mieux guider l'institution si ses membres sont des experts en microfinance ou dans d'autres domaines (par exemple droit, marketing ou technologies de l'information, particulièrement utiles en microfinance). Le niveau d'expérience et d'influence des administrateurs dans leurs domaines respectifs peut varier considérablement dans un conseil d'administration comprenant à la fois des membres prêts à consacrer beaucoup de temps et d'énergie au conseil d'administration et des membres plutôt orientés vers un rôle de représentation.

1. *Sens de la gestion d'entreprise* : le conseil d'administration d'une IMF doit être doté d'un solide sens de la gestion d'entreprise et d'une certaine compétence dans deux domaines financiers. Le premier domaine est l'analyse financière, qui permet au conseil d'administration de connaître et de mesurer la performance de l'institution dans les domaines clés que sont l'adéquation des fonds propres, la qualité des actifs, la rentabilité et la gestion de trésorerie. Le second est l'audit financier, qui procure au conseil d'administration le moyen d'évaluer la solidité des mécanismes de contrôle interne de l'institution.
2. *Expérience de la microfinance* : étant donné le caractère relativement nouveau des IMF, les experts en la matière sont peu nombreux. Toutefois, inclure dans le conseil d'administration des personnes possédant quelque expérience du domaine peut s'avérer très profitable pour l'institution.
3. *Connaissance des marchés financiers* : les individus ayant une connaissance des marchés financiers locaux et de leurs acteurs, et ayant également l'habitude des marchés financiers internationaux peuvent apporter une grande contribution en tant que membres du conseil d'administration d'une IMF.
4. *Connaissances juridiques et/ou des réglementations* : dans toutes les IMF, mais en particulier celles qui ont investi le secteur financier réglementé ou envisagent une telle transformation, le conseil d'administration tirera avantage à nommer des administrateurs ayant une compétence juridique.
5. *Compétence en matière de marketing* : pour faire face au développement de la concurrence, les institutions de microfinance sont dorénavant obligées de faire une « publicité » plus active de leurs produits auprès de leurs clients microentrepreneurs. Ce domaine étant encore relativement nouveau pour les IMF, les administrateurs experts en marketing et en développement de produits peuvent leur apporter des conseils précieux.
6. *Relations publiques* : les institutions de microfinance doivent soigner leur image auprès de leurs clients et du public en général, et doivent être en mesure de mener des campagnes pour étendre leur portée.
7. *Maîtrise des technologies* : l'augmentation de la concurrence, l'accent mis sur la réduction des coûts, et la nature toujours plus complexe des activités de microfinance (mobilisation de l'épargne, diversification des produits) exigent que les institutions améliorent leurs technologies d'information. Les systèmes informatisés et intégrés permettent à l'institution de mieux évaluer sa performance à tout moment, ainsi que de réduire ses charges d'exploitation. L'institution tirera avantage de la présence au conseil d'administration d'experts en technologies de l'information.
8. *Recherche de fonds* : dans le cas des institutions de microfinance à but non lucratif, les membres du conseil d'administration sont censés avoir un rôle actif dans la recherche de fonds pour l'institution. Les personnes ayant déjà une expérience et des contacts dans ce domaine représentent un atout majeur.

Outre les compétences, il est important de faire entrer différentes caractéristiques dans la composition du conseil d'administration.

Critères démographiques. Les IMF opérant au plan national peuvent choisir des administrateurs représentant différentes régions. De plus, comme nous l'avons vu précédemment, certaines IMF comptent des administrateurs résidant hors du pays dans lequel opère l'institution. Ces administrateurs résidant à l'étranger peuvent contribuer à élargir la perspective du conseil d'administration. Cependant, le défi consiste à s'assurer qu'ils s'engagent, eux ou leurs institutions, à consacrer le temps et les ressources nécessaires pour participer activement aux réunions du conseil d'administration. A cet égard, les conseils d'administration doivent également tirer profit des innovations technologiques, et assouplir certaines règles relatives à la présence des membres, comme permettre aux administrateurs internationaux de voter par téléphone lorsque la distance rend difficile leur participation aux réunions.

Directeur du personnel et directeur général. Le directeur général est souvent membre du conseil d'administration, et d'autres cadres dirigeants et/ou membres du personnel sont parfois aussi administrateurs, en particulier lorsqu'un cadre dirigeant est appelé à succéder au directeur général. Cependant, les experts en gouvernance sont généralement unanimes à considérer que le nombre de directeurs dans un conseil d'administration donné doit être limité pour permettre un contrôle adéquat. Le cas de Citi Savings and Loans, institution de microfinance non bancaire au Ghana, illustre bien cette question. Citi Savings and Loans (Citi S&L) a démarré grâce au capital privé de trois personnes, qui sont à la fois directeurs et administrateurs de l'institution. Toutefois, Citi S&L a récemment identifié que la prédominance de directeurs au conseil d'administration ne permettait pas un contrôle suffisant pour apaiser les craintes des instances de réglementation bancaires et des bailleurs de fonds potentiels. Par conséquent, Citi S&L essaie désormais d'identifier de nouveaux investisseurs susceptibles de servir également d'administrateurs.

Participation des clients/employés. Le risque soulevé par la participation des clients ou des employés au conseil d'administration des IMF est que leur présence peut s'avérer plus « formelle » que « substantielle ». L'aspect substantiel de la participation d'un client ou d'un employé au conseil d'administration repose sur la garantie que les représentants au conseil de l'un ou l'autre groupe s'expriment réellement au nom de ceux qui les ont nommés, et ne sont pas des participants silencieux, se contentant de donner leur assentiment aux autres membres du conseil. Par ailleurs, la participation des clients au conseil d'administration soulève d'autres questions : ceux-ci peuvent-ils continuer à emprunter, et si oui, comment éviter les crédits aux « personnes liées » ?

Dans le cas de l'ONG K-Rep au Kenya, l'institution souhaitait s'assurer que les trois organes clés – conseil d'administration, direction et personnel – fonctionneraient de manière semi-indépendante les uns par rapport aux autres, afin d'éviter les conflits d'intérêts potentiels. Ainsi, tandis que la structure de propriété de K-Rep Bank compte à la fois des investisseurs privés et une association d'employés, le conseil d'administration présente quant à lui une composition légèrement différente. L'association d'employés détient 10% des actions de K-Rep Bank, mais ses actions sont de classe spéciale et ne comportent pas de droit de vote. C'est pourquoi l'association ne siège pas au conseil.

La participation des clients/employés est un domaine intéressant pour de nombreuses IMF. C'est pourquoi il est important de documenter et de diffuser les leçons tirées des expériences des IMF ayant pratiqué ce type de participation.

Experts indépendants. Si les membres du conseil d'administration sont choisis en fonction de leurs compétences particulières, il arrive que le conseil ait besoin de recourir à une assistance externe. Les institutions font par exemple régulièrement appel à des auditeurs externes. Plus exceptionnellement, une IMF peut recourir à une compétence externe lorsqu'elle envisage un changement radical, tel que le passage du statut d'ONG à celui d'institution financière

réglementée. Etant donnée la rapide évolution de la microfinance, ces cas spéciaux peuvent se produire sur une base plus régulière, et entraîner un besoin en conseil dans les domaines de la rémunération, de la législation et des investissements bancaires. En outre, le conseil d'administration peut vouloir recourir à des agences de recrutement pour trouver de nouveaux administrateurs ou pourvoir des postes de cadres dirigeants.

Le conseil d'administration doit également faire attention au processus d'élection de ses membres. A la fois les membres du conseil d'administration et le personnel exécutif peuvent jouer un rôle dans l'identification de candidats potentiels. Cependant, il revient au comité de nomination d'examiner les candidatures, de réaliser des entretiens au nom du conseil d'administration, et ensuite de présenter ses recommandations au conseil d'administration afin que le conseil au complet procède au vote.

Engagement vis-à-vis de la mission double de la microfinance

Si une gouvernance efficace fait appel à des personnes différentes qui se complètent par la variété de leurs compétences et de leur expérience,¹⁸ cette diversité ne doit pas conduire à sacrifier l'entente du conseil sur la double mission des institutions de microfinance – couverture de la clientèle (en terme de degré et d'étendue) et objectif d'autosuffisance. Chaque administrateur peut mettre davantage l'accent sur l'un ou l'autre objectif. Toutefois, dans un conseil fonctionnant bien, ces différences se traduiront par des discussions animées et productives, débouchant sur des solutions et des stratégies raisonnées pour l'institution. Le président du conseil d'administration a le rôle clé de concilier les deux perspectives pour établir un consensus sur l'orientation générale de l'institution.

Respect des devoirs de diligence, de loyauté et de conformité

La troisième dimension de la composition du conseil d'administration renvoie à la capacité et à la volonté de remplir les devoirs de diligence, de loyauté et de conformité, influencés par les deux facteurs clés suivants :

- *Relation entre conseil d'administration et DG.* Les membres du conseil d'administration et le DG doivent garder une certaine distance. Le devoir de loyauté doit s'exprimer envers l'institution, et non envers le DG, pour que les administrateurs puissent prendre des décisions de manière autonome et responsable, notamment en ce qui concerne les questions de performance et de rémunération de la direction. Cet aspect est particulièrement important dans de nombreuses IMF à but non lucratif, où le DG/fondateur a lui-même sélectionné les membres du conseil d'administration. Pour que la relation entre le DG et le conseil d'administration fonctionne bien, il est également essentiel que les deux parties aient une vision claire de leurs rôles respectifs. C'est-à-dire que le conseil d'administration joue un rôle de conseil auprès de la direction en ce qui concerne l'orientation stratégique générale de l'institution, et laisse le DG diriger de fait l'institution. Si le conseil d'administration perd confiance dans le DG, son rôle n'est pas « d'intervenir » mais plutôt de le remplacer et de ménager la transition la plus douce possible pour l'institution.
- *Avantage politique et conflits d'intérêts.* Parce que la microfinance implique de nombreux petits crédits, elle peut potentiellement influencer la vie d'un grand nombre de personnes. En outre, les clients étant pauvres, les individus siégeant au conseil d'administration (ou occupant les postes de direction des IMF) et ayant des aspirations politiques peuvent être tentés d'utiliser leur position dans l'IMF pour servir ces aspirations. Les administrateurs des IMF doivent donc être choisis pour leur loyauté et leur engagement vis-à-vis de la mission

¹⁸ Bowen, p. 55.

institutionnelle, au-delà de toute aspiration politique. Les conflits d'intérêts apparaissent lorsque les administrateurs se lancent dans des opérations avec des personnes liées, relevant du népotisme ou de l'abus de biens sociaux. De plus, dans bon nombre de petits pays en développement dans lesquels opèrent les institutions de microfinance, il peut n'exister qu'une poignée d'entreprises importantes et de leaders communautaires. Cette situation peut conduire à des « représentations réciproques » au conseil d'administration, ce qui signifie que des amis s'accordent des faveurs mutuelles en siégeant à leurs conseils d'administration respectifs. Ici encore, les membres du conseil d'administration doivent se rappeler leur devoir de loyauté, et placer les intérêts de l'institution au-delà de toute autre considération. De même, un parent ne doit pas siéger au conseil d'un membre de sa famille, car cela crée des relations biaisées et des conflits potentiels d'intérêts, néfastes à une gouvernance efficace.¹⁹

Développement du conseil d'administration

Développer les connaissances et les compétences de ses membres fait partie intégrante de la question de la composition du conseil d'administration. Il est assez rare que les membres du conseil d'administration arrivant dans une IMF soient déjà familiarisés avec la microfinance. En outre, la nature rapidement changeante de la microfinance exige que les conseils d'administration s'adaptent à l'évolution du secteur, afin de pouvoir remplir leurs responsabilités de contrôle plus efficacement. Le développement du conseil d'administration consiste à la fois à guider les nouveaux administrateurs et à poursuivre la formation des anciens.

Guider les nouveaux administrateurs. Afin de développer l'engagement des administrateurs envers l'institution et de s'assurer qu'ils ont une bonne compréhension des caractéristiques du secteur et de l'institution, il est indispensable de guider les nouveaux administrateurs, comme il est indispensable de guider le nouveau personnel. La familiarisation des membres du conseil d'administration requiert au minimum :

- la prise de connaissance des minutes et rapports précédents du conseil d'administration, des rapports annuels, des évaluations techniques récentes, ainsi que des biographies des autres administrateurs.
- la présentation aux directeurs et au personnel clé.
- la visite des locaux principaux de l'institution, des agences, ainsi que des clients.

¹⁹ Eviter les « représentations réciproques » au conseil d'administration et garder une certaine distance est une attitude profondément ancrée dans la gouvernance des sociétés nord-américaines, ces arrangements étant là-bas considérés comme générateurs de conflits d'intérêts. Cependant, dans les modèles asiatique et européen de gouvernance, les réseaux d'interconnexions sont attendus, sinon encouragés. Ainsi, une banque ayant octroyé un crédit important à une IMF peut s'attendre à siéger au conseil d'administration. Le modèle nord-américain considèrerait dans ce cas que le représentant de la banque n'est pas en mesure d'agir au mieux des intérêts de l'institution parce qu'il est en situation de conflit avec les intérêts de la banque.

Poursuivre la formation. La formation des membres du conseil d'administration doit se faire de manière continue. Il est utile pour les administrateurs de se servir de l'expertise des membres clés du personnel, en dehors du DG, ainsi que des autres administrateurs et des experts externes afin de livrer au conseil d'administration des informations actualisées. En outre, les administrateurs doivent visiter des modèles d'IMF performantes dans d'autres régions du monde qui les aideront à avoir une vision claire de l'orientation prise par leur propre institution.

Taille

La capacité du conseil d'administration à fonctionner efficacement dépend en partie de sa taille. Le nombre optimal de membres n'est pas possible à définir, mais il faut éviter les tailles extrêmes (trop grand ou trop petit). D'un côté, le conseil d'administration doit être suffisamment grand pour intégrer les différentes perspectives et compétences de leurs membres, comme nous venons de le voir. De l'autre, il doit être assez petit pour répondre facilement au besoin fréquent de réunions, étant donné les caractéristiques de la microfinance. Dans de nombreuses IMF ayant connu une croissance rapide, le conseil d'administration a jugé nécessaire l'interaction régulière avec la direction pour se tenir au courant de la performance de l'institution. De plus, la volatilité de la qualité du portefeuille de nombreuses IMF contribue également au besoin de réunir fréquemment le conseil d'administration, afin de suivre la qualité du portefeuille. Une réunion mensuelle du conseil d'administration n'est pas exceptionnelle. Étant donné la fréquence des réunions, un conseil trop restreint ou trop élargi n'a pas forcément la capacité d'atteindre le quorum régulièrement (nombre déterminé de membres nécessaire pour délibérer, conformément aux statuts de l'institution).

Par ailleurs, le conseil d'administration doit être en nombre impair afin d'éviter l'éventuelle égalité des votes. Les conseils d'administration prévoyant des mandats échelonnés peuvent également souhaiter que le nombre de membres soit un multiple de la durée du mandat, de façon à ce que le même nombre de sièges soit ouvert chaque année.

Mandats, révocation d'un administrateur et évaluation de la performance

En microfinance, tous les conseils d'administration doivent avoir en place des mécanismes permettant d'évaluer régulièrement la performance de chaque administrateur, et de remplacer les membres qui n'ont pas l'envergure requise. Ceci est particulièrement important pour les conseils d'administration d'institutions de microfinance. En effet, en raison des changements auxquels est confronté ce secteur, les administrateurs doivent avoir une capacité de vision de ces évolutions et posséder les compétences pour s'adapter efficacement. De plus, dans la mesure où les conseils d'administration des IMF associent généralement des personnes d'expériences diverses afin de répondre à la double mission de ces institutions, même un président très compétent peut être incapable de garantir le bon fonctionnement du conseil.

Mandats. Il existe plusieurs façons de renouveler la composition du conseil d'administration. La première d'entre elles est la retraite obligatoire ; si cette stratégie est adaptée aux anciens membres, elle ne l'est pas pour révoquer un membre plus récent. C'est pourquoi la durée de participation au conseil d'administration est souvent limitée à un mandat donné, et certains experts en gouvernance estiment que le nombre de mandats consécutifs doit également être limité. En définissant les mandats, le conseil d'administration doit cependant trouver l'équilibre entre d'une part une durée assez longue pour permettre aux membres de développer des compétences qui soient d'un réel apport et assurer la continuité des politiques et des actions, et d'autre part une durée suffisamment brève pour garantir le renouvellement permanent des points de vue. Plusieurs IMF ont adopté des mandats échelonnés sur plusieurs années (par exemple 3 ans), qui semblent propices à l'équilibre désiré entre continuité et renouvellement. En réalité, les

conseils d'administration qui optent pour le renouvellement annuel – cas fréquent dans le secteur privé – sont davantage en face d'une « illusion » de renouvellement que d'un renouvellement réel. Ces expériences ont montré que les mandats d'une année se traduisent souvent dans la pratique par des mandats permanents. Enfin, une rotation des mandats doit être établie afin de garantir la continuité du conseil d'administration. C'est-à-dire que seulement un tiers des mandats expirent à un moment donné.

Evaluation de la performance du conseil d'administration. Evaluer la performance du conseil d'administration vient en complément de cette définition et limitation des mandats. Cette pratique est relativement nouvelle. En réalité, il n'est généralement accordé que peu d'attention à la performance du conseil d'administration ou à celle de chacun des membres, jusqu'à ce qu'une crise apparaisse.²⁰ L'efficacité de l'évaluation dépend des facteurs suivants : 1) établir les bons critères d'évaluation, 2) désigner un tiers approprié pour réaliser l'évaluation, par exemple des consultants externes compétents en la matière, et enfin 3) avoir la volonté politique et les structures au sein du conseil d'administration pour appliquer les recommandations de l'évaluation.

Au minimum, la présence des membres doit être requise aux conseils d'administration et aux réunions importantes des comités. Les membres qui n'assistent pas au nombre pré-requis de réunions ne verront pas leur mandat renouvelé à expiration de celui en cours, sauf circonstances atténuantes.

L'évaluation de la performance peut passer par une incitation à l'auto-évaluation des administrateurs. Cette approche permet à chaque membre de juger si sa participation présente toujours un intérêt réciproque. En complément de cette approche ou en alternative, le conseil d'administration dans son ensemble devrait s'interroger sur sa propre efficacité. Pour traiter cette question, le conseil d'administration peut commencer par examiner les points suivants :

- Le conseil d'administration a-t-il défini de manière appropriée une vision de l'avenir de l'institution, et a-t-il une réflexion stratégique concernant cet avenir ?
- Le conseil d'administration a-t-il une connaissance approfondie du secteur dans lequel l'institution mène ses activités ?
- Le conseil d'administration fonctionne-t-il efficacement – les réunions sont-elles suffisamment régulières, sont-elles efficaces, tous les points de vue peuvent-ils être exprimés, la direction et le conseil d'administration communiquent-ils directement ?

Les membres du conseil d'administration eux-mêmes ou bien un consultant externe doivent dresser une check-list détaillée pour évaluer les domaines décrits ci-dessus, afin d'estimer la performance du conseil d'administration à partir de critères acceptés d'un commun accord.

Structure du conseil d'administration

Les domaines pertinents concernant la structure du conseil d'administration sont les suivants : séparation des rôles du président du conseil d'administration et du directeur général (DG), rôle du président, comités du conseil d'administration.

²⁰ Demb et Neubauer, p. 161

Séparation des rôles de président du conseil d'administration et de DG²¹

Il existe plusieurs bonnes raisons de séparer les rôles du directeur général, ou DG, et du président du conseil d'administration. En premier lieu, cela évite la concentration du pouvoir entre les mains d'une seule personne, qui, en assumant les deux fonctions, est responsable des activités opérationnelles et stratégiques de l'institution. La séparation des rôles garantit l'existence de deux points de vue et donne plus de poids à la responsabilité du DG devant le conseil d'administration. Le président sert d'intermédiaire entre le DG et les administrateurs externes. Le président doit conserver un certain recul lui permettant de mettre en question des hypothèses de fond concernant l'institution. Cette séparation des rôles facilite également l'évaluation périodique de la performance du DG, et prévient tout risque que ce dernier dirige le débat concernant son propre avenir.

Pour garantir qu'une telle séparation soit fonctionnelle pour l'institution, chaque individu doit assumer un rôle de leadership fort et s'engager à assumer ses responsabilités propres. Le président et le DG assurent tous deux une direction, mais il doit être clairement établi que l'un représente le conseil d'administration et l'autre la direction de l'institution.

Un inconvénient possible de la séparation de rôles est le développement d'une relation soit trop proche, soit trop distante entre le président et le DG. Dans le premier cas, le président peut en arriver à soutenir les objectifs du DG et éluder des aspects importants en contradiction avec la position du DG. Dans le second cas, le président et le DG peuvent être incapables de s'entendre sur le moyen de collaborer efficacement, soit parce que la confiance entre eux est entamée, soit parce qu'ils sont entrés en compétition.

Rôle du président

De manière générale, le président du conseil d'administration est responsable du fonctionnement du conseil, comprenant le calendrier des réunions, la convocation et la présidence de ces réunions. En microfinance, le travail du président pose un plus grand défi dans la mesure où différents points de vue représentant la double mission de l'institution peuvent s'affronter. En dernier lieu, le président doit s'assurer que le conseil d'administration puisse parvenir à un consensus qui serve la mission de l'institution, tout en permettant au mieux la pleine et libre participation des membres.²²

La réalisation de cette tâche exige des réunions efficaces, ce qui dépend en partie de la qualité des relations entre participants. Lorsque les membres du groupe se soutiennent les uns les autres, cela favorise la participation aux discussions, les questions pour clarifier certains points, et la tolérance lorsque l'un d'eux s'exprime. De nombreux conseils d'administration poursuivent ce but en organisant des séminaires annuels, destinés à la fois à planifier l'année et à creuser certaines questions importantes. Ces séminaires sont pour les administrateurs l'occasion de passer du temps ensemble à titre à la fois formel et informel, et d'établir des liens de camaraderie qui les aideront à être plus efficaces lors des futures réunions du conseil d'administration. Bien organisé et animé, un séminaire peut contribuer à stimuler et resserrer les liens au sein du conseil d'administration.

²¹ S'il est très courant dans les entreprises nord-américaines de réunir les rôles du président et du DG, les ouvrages sur la gouvernance prônent depuis peu la séparation entre les deux. La séparation des rôles est la norme dans le secteur non lucratif, où il existe une division du travail, avec d'un côté un cadre exécutif rémunéré fonctionnant comme un DG, et de l'autre un président à temps partiel, en général non rémunéré.

²² Houle Cyril O., *Governing Boards*, 1989, p. 135-136.

Structure des comités

Le recours aux comités pour accomplir certaines tâches part du principe que des groupes plus petits et spécialisés peuvent être plus efficaces que de grands groupes, qu'ils peuvent aborder certains points de manière plus approfondie et, lorsque la composition des comités le permet, plus experte que le conseil d'administration au complet. Le conseil d'administration doit recourir aux comités pour améliorer sa qualité et son efficacité en définissant les moyens de traiter une question, qui lui permettront de prendre une décision. Le conseil d'administration peut confier aux comités d'importantes responsabilités, mais ces derniers ne doivent en aucun cas se substituer au conseil d'administration complet pour décider d'une politique. Afin que les comités soient efficaces, leur travail, rôle, responsabilités et mandats doivent être clairement fixés.

Les comités sont également un mécanisme puissant pour encourager les interactions entre les administrateurs externes et internes. Grâce aux comités, les membres du conseil d'administration ont l'occasion de jouer un rôle actif dans le traitement d'un certain nombre de questions auxquelles l'institution est confrontée, sans être engagés dans les activités.

Les deux principaux types de comités sont les comités permanents et les comités spéciaux. Les comités spéciaux, non prévus dans les statuts de l'institution, sont créés pour répondre à une situation exceptionnelle et sont dissous une fois leur tâche accomplie. Ainsi, une IMF qui entreprend une transformation peut créer un comité spécial pour lui confier la responsabilité de ce processus.

Les comités permanents peuvent être de plusieurs types : comité exécutif, comité financier et d'audit, comité de nomination, comité des ressources humaines, et dans le cas des institutions à but non lucratif, comité de collecte de fonds. Ces comités sont détaillés ci-dessous.

Comité exécutif. Le comité exécutif de nombreux conseils d'administration est composé d'administrateurs, de présidents des autres comités, et de deux ou trois autres intervenants jugés importants pour le comité. Lorsqu'il fonctionne bien, ce comité joue un rôle clé dans l'orientation des activités, des discussions et décisions du conseil d'administration. Un comité exécutif :

- débat des questions à préparer en vue d'une séance du conseil d'administration au complet ;
- prend des décisions dans les domaines que lui a assignés le conseil d'administration, tel que fixer le salaire du DG, et sur des questions stratégiques que le conseil d'administration peut juger bon de confier au comité ;
- identifie les questions que le conseil d'administration doit inscrire à l'ordre du jour ;
- établit un premier niveau de consensus sur certaines questions difficiles devant être traitées par le conseil d'administration.

Les comités exécutifs se réunissent souvent ; en raison du rôle important qu'ils jouent dans le fonctionnement général du CA, ils devraient exister dans tous les conseils d'administration ou presque.

Comité de nomination. Le comité de nomination identifie de nouveaux membres potentiels du conseil d'administration, indépendants de la direction et suffisamment qualifiés, et soumet ces candidatures au conseil d'administration qui les examine et procède au vote. Dans le monde de la microfinance, le processus de nomination connaît des variantes. Par exemple, dans le cas des institutions mutualistes et de certaines institutions à but non lucratif, spécialement en Asie, comme ASA et BRAC au Bangladesh, le conseil d'administration se compose de clients élus en tant que représentants de différentes régions. Dans le cas des IMF publiques, tel que Bank Rakyat

Indonesia (BRI), les membres du conseil d'administration sont nommés par le ministre des Finances.

La nomination des nouveaux membres du conseil d'administration revêt une importance particulière pour les institutions de microfinance sous statut ONG, où le DG choisit souvent les administrateurs lui-même. Grâce au comité de nomination, le conseil d'administration peut jouer un rôle décisif dans la sélection des nouveaux membres en s'assurant qu'ils sont indépendants et qualifiés. Cela ne doit pas décourager le DG de soumettre ses suggestions. Afin d'établir une étroite relation de travail entre le conseil d'administration et le DG, il est nécessaire de faire participer ce dernier au recrutement des administrateurs. Le conseil d'administration désigne parfois le DG comme membre d'office du comité de nomination, ce qui lui permet de participer aux discussions avec les membres du comité lors de l'examen des candidatures.

Ce comité peut également prendre une part active à l'évaluation de la performance du conseil d'administration, de ses comités, et de chaque administrateur. Le comité de nomination peut décider du processus d'évaluation du conseil d'administration : auto-évaluation des administrateurs ou évaluation par les autres membres, ou engagement par le conseil d'administration d'un consultant externe. Le comité assume la responsabilité de coordonner le processus d'évaluation et de révoquer tout administrateur inactif.

Comité financier et d'audit. Ce comité est important pour une institution de microfinance car il permet au conseil d'administration de satisfaire à sa responsabilité d'évaluation du risque, décrite dans le chapitre 2. En outre, ce comité assure la supervision des ressources financières de l'institution afin de les protéger. Les spécialistes de l'audit, internes ou externes, dépendent directement du comité financier et d'audit. Bien qu'il soit de la responsabilité de la direction d'élaborer et d'appliquer un système de contrôle interne efficace, il peut incomber au comité d'audit de surveiller les procédures de contrôle. Le comité revoit en détail le budget proposé, et dans certains cas, peut soumettre des suggestions au personnel pour établir le budget avant qu'il ne soit examiné par le conseil d'administration au complet.

Comité des ressources humaines ou des rémunérations. Le comité des ressources humaines travaille en étroite collaboration avec le département de gestion des ressources humaines et assure le suivi des problèmes liés au personnel. Son rôle est crucial lorsque l'institution est confrontée à des difficultés avec le personnel, poursuites en justice ou revendications par exemple. Ce comité supervise également l'orientation des nouveaux administrateurs et s'assure que les membres en place s'initient régulièrement aux sujets qui concernent l'institution et la microfinance.

Comité de collecte de fonds (ou de mobilisation des ressources). La plupart des institutions à but non lucratif ont un comité de collecte de fonds ou de mobilisation des ressources pour contrôler la recherche de fonds destinés à financer les activités de l'institution ou un projet exceptionnel. Tandis que le conseil d'administration dans son ensemble est responsable de la performance de l'institution, il incombe au comité de collecte de fonds de se lancer activement dans la recherche de fonds. Dans la plupart des institutions de microfinance à but non lucratif, le DG est responsable de la recherche de financements et peut demander aux membres du conseil d'administration de fournir des contacts ou de se charger eux-mêmes de la collecte de fonds.

Procédures

En microfinance, un conseil d'administration bien organisé et composé de personnes hautement qualifiées et motivées peut voir son efficacité réduite s'il n'établit pas des procédures et des

mécanismes de communication clairs. Les paragraphes suivants soulignent les principaux types de documents qu'un conseil d'administration doit avoir ou être capable d'archiver.

Documents du conseil d'administration

Les documents du conseil d'administration comprennent des procès-verbaux ou des comptes-rendus écrits sur le résultat des délibérations formelles du conseil et ses réunions. Les comptes-rendus du conseil d'administration fournissent un rapport sur les questions examinées par le conseil, les points principaux de la discussion, les motions proposées et les résolutions adoptées par le conseil. Les conseils d'administration varient beaucoup sur le niveau de détail de leurs procès-verbaux. Dans certains cas, les réunions du conseil d'administration sont enregistrées, et les comptes-rendus sont retranscrits à partir de l'enregistrement. D'autres conseils d'administration peuvent opter pour des rapports très succincts sur les résolutions et les points marquants. Indépendamment du niveau de détail, les comptes-rendus du conseil d'administration doivent être conservés pour que ce dernier fonctionne de manière efficace. Ils comprennent les quatre domaines mentionnés ci-dessous :

Statuts et règlement intérieur²³ Ces rapports peuvent être consignés dans un document unique. Dans le cas d'une institution à but non lucratif, les statuts sont en fait une déclaration qui donne l'autorisation fondamentale à l'institution d'exister. Le règlement intérieur définit les droits et obligations des différents responsables ou groupes au sein de la structure institutionnelle, et établit les règles concernant les affaires courantes, comme la convocation des réunions. Le règlement intérieur comprend également des directives définissant la structure et les procédures du conseil d'administration.²⁴ Dans le cas d'une institution à but lucratif, les statuts doivent inclure des informations sur les types d'actions ordinaires que l'institution est autorisée à émettre pour collecter des fonds, et peut introduire de nouvelles restrictions ou préciser les règles de gouvernance. Lorsque l'institution se développe, il est nécessaire de réviser ces documents, notamment dans le domaine de la gouvernance. Il est important de maintenir à jour les statuts et le règlement intérieur.

Manuel des politiques du conseil d'administration Les politiques, qui peuvent être définies comme des déclarations générales ou cadres relatifs à la direction, la stratégie et les opérations guidant les activités de l'institution, font partie des préoccupations et des décisions du conseil d'administration. Les décisions concernant les politiques doivent figurer dans les comptes-rendus communiqués au conseil d'administration et aux cadres dirigeants. Les politiques doivent être explicites, actuelles, concrètes, accessibles au siège, concises et globales.²⁵ L'élaboration des politiques exige de connaître la frontière entre le conseil d'administration et la direction. Jusqu'où peut s'étendre la politique d'un conseil d'administration efficace ? Jusqu'à quel point doit-elle être détaillée ? Le conseil d'administration doit élaborer des politiques suffisamment larges pour couvrir les situations permanentes ou récurrentes qui appellent une action cohérente.²⁶

Suivi de la performance de l'institution

Outre la performance du DG traitée dans le chapitre 1, plusieurs autres facteurs contribuent à l'évaluation efficace de la performance de l'institution.

²³ Les directives suivantes se fondent sur des exigences légales aux Etats-Unis.

²⁴ Houle, p. 62.

²⁵ Carver, p. 42.

²⁶ Houle, p. 92.

Les informations financières et autres mesures de la performance doivent être communiquées de façon claire, cohérente et régulière, afin de pouvoir détecter les signaux d'alerte et d'anticiper les problèmes. De même, le conseil d'administration doit être capable de s'assurer de l'intégralité et de la véracité des informations. Par exemple, si l'une des agences de l'institution subit une dégradation de son portefeuille, le conseil d'administration, en lien avec la direction, doit apporter une solution rapide à ce problème.

Dans le cas des institutions de microfinance à but non lucratif opérant à la fois sur subventions et sur ressources commerciales, les informations financières communiquées au conseil d'administration doivent refléter le niveau réel d'autosuffisance de l'institution, pour être certain que les décisions seront prises à partir de sa véritable situation financière. Ce point est particulièrement important lorsque les institutions cherchent à augmenter la part des ressources commerciales dans le financement du portefeuille.

Si l'état financier de l'institution peut être évalué grâce à un suivi de gestion efficace, en général la dimension qualitative de la performance est plus difficile à mesurer. Le bon fonctionnement institutionnel dépend de certains facteurs, comme la satisfaction générale du personnel vis-à-vis de son travail, la rémunération, et les caractéristiques de la culture institutionnelle. Les membres du conseil d'administration doivent pouvoir garantir qu'ils sont en mesure d'évaluer la performance globale de l'institution.

La prise en compte des principes et pratiques concernant les membres du conseil d'administration, la structure et les procédures, contribuera à l'application efficace des fonctions de contrôle du conseil d'administration d'une institution de microfinance. Cependant, conserver l'efficacité de la gouvernance exige une vigilance et une attention permanentes. Du niveau de capacité du conseil d'administration à répondre à de tels défis, par l'adaptation de sa composition, de sa structure et de ses procédures, va dépendre son succès à long terme.

Quelles étapes pour progresser sur la gouvernance en microfinance ?

Ce document ne constitue qu'une première étape sur le sujet de la gouvernance en microfinance. Il souligne les principales questions de la gouvernance pertinentes dans ce domaine, et tente de fournir quelques conseils sur les implications pratiques de ces questions, en ce qui concerne la composition du conseil d'administration, sa structure et ses procédures. L'étape suivante consiste à étudier les expériences et les points de vue de conseils d'administration sélectionnés dans le domaine de la microfinance, afin d'appuyer les informations présentées ici. Ces renseignements supplémentaires, recueillis en enquêtant auprès d'administrateurs et de directeurs généraux du secteur, permettront une analyse plus construite pour aboutir à des pratiques de gouvernance efficaces.

Une telle analyse approfondie doit comprendre les trois domaines suivants. Ces trois domaines transversaux touchent tous les sujets présentés dans ce document concernant les questions de gouvernance en microfinance, et la composition, la structure et les procédures du conseil d'administration.

1. Conflits d'intérêts

Un défi particulier posé aux conseils d'administration en microfinance est leur capacité à remplir leur devoir de loyauté. Indépendamment du type de propriété, les conseils d'administration sont confrontés à différentes formes de conflits d'intérêts. Les opérations avec une personne liée en sont une illustration (i.e. se lancer dans une activité, par exemple en terme de financement, qui avantage une institution à laquelle appartient l'un des membres du conseil d'administration, au détriment d'une autre institution à laquelle appartient un autre membre). Une autre illustration de ce problème est le népotisme, qui consiste par exemple à employer des membres de la famille pour remplir certaines fonctions, quand d'autres personnes sont peut-être plus qualifiées pour occuper ces postes et demandent la même rémunération. Une autre situation entraînant des conflits d'intérêts est l'abus de biens sociaux, qu'il s'agisse des ressources humaines de l'institution ou de ses biens. Les voyages onéreux entrepris par les membres du conseil d'administration aux frais de l'institution mais peu profitables pour elle en sont une illustration.

D'autres domaines de conflits d'intérêts incluent, comme mentionné dans le chapitre 3, le principe de service rendu pratiqué par le conseil d'administration, qui peut développer des situations dans lesquelles les membres du conseil sont incapables de placer la mission institutionnelle du conseil qu'ils servent au-dessus des autres intérêts, ce qui limite le rôle de contrôle du conseil d'administration. Les conflits d'intérêts apparaissent également lorsque des institutions ayant des administrateurs en commun entrent en compétition. Ce cas peut survenir lorsque par exemple une ONG existante crée une entité réglementée mais poursuit ses activités sur les mêmes marchés que ceux de la nouvelle institution. Il est nécessaire d'étudier les défis posés par ce genre de situations, afin de savoir comment y répondre.

2. Propriété en microfinance

Les questions relatives à la propriété et donc à la gouvernance des IMF évoluent sans cesse à mesure que le secteur privé intègre celui de la microfinance. Une certaine expérience a déjà été accumulée sur les aspects de la propriété en microfinance. Il est utile d'analyser les modèles de propriété existants, et de synthétiser et diffuser les leçons tirées des modèles identifiés.

Ainsi, la question de la détention de la propriété par les clients ou les employés est d'un grand intérêt pour de nombreuses institutions de microfinance, mais l'expérience des institutions dans ce cas doit être rapportée par écrit et communiquée. De même, la structure de propriété, qu'il s'agisse de position majoritaire ou minoritaire, et ses conséquences sur la gouvernance méritent une plus grande attention.

Un sujet tout aussi intéressant à étudier et à capitaliser est l'évolution de la propriété privée dans des secteurs tels que la santé, dans lesquels de nombreuses institutions s'efforcent, comme les IMF, de trouver l'équilibre entre le double objectif de mission sociale et de pérennité/bénéfices. Quelles leçons la microfinance peut-elle tirer d'autres secteurs plus matures, et qui ont déjà connu certains aspects de la gouvernance et de la propriété auxquels sont confrontées les IMF ?

3. Nature dynamique de la microfinance

Comme nous l'avons vu tout au long de ce document, la microfinance évolue rapidement en raison de la concurrence accrue, du glissement vers un modèle commercial de microfinance, et d'une plus grande participation des gouvernements. Ce changement a un impact direct sur la gouvernance des IMF à différents niveaux :

- **Composition du conseil d'administration.** Ensemble des compétences et des caractéristiques que doivent posséder les membres du conseil d'administration afin de garantir la capacité du conseil à assurer une gouvernance efficace dans un environnement évolutif.
- **Fonctionnement efficace du conseil d'administration.** Pour que l'institution de microfinance soit en mesure de s'adapter efficacement aux changements du secteur, certains domaines clés doivent être abordés : développement du conseil d'administration (orientation des nouveaux membres et formation continue), mécanismes tels que la définition de mandats permettant au conseil d'administration de changer et de s'agrandir, documents du conseil d'administration, évaluation de la performance du conseil d'administration. Les études sur la manière dont les institutions ont traité les questions mentionnées ci-dessus et les résultats qui en ont découlé sont d'une utilité certaine.
- **Rôle de leadership des conseils d'administration en microfinance.** En raison du développement permanent du secteur de la microfinance, il est de plus en plus important et pertinent que les conseils d'administration et chaque administrateur assurent un rôle réel de leadership. Les membres du conseil d'administration remplissant véritablement leur rôle d'administrateur sont les mieux placés pour modeler à la fois l'institution qu'ils contrôlent et le contexte dans lequel celle-ci opère.

A mesure que d'autres institutions ajouteront leur expérience au débat sur la gouvernance en microfinance, d'autres domaines seront certainement identifiés pour approfondir l'analyse. De même, ce thème essentiel dans le champ de la microfinance bénéficiera d'une source d'informations plus importante pour puiser des réponses aux diverses questions, anciennes ou nouvelles, posées par la gouvernance.

Bibliographie

- Blair Margaret, 1995, *Ownership and Control*, Washington, DC : The Brookings Institution.
- Bowen William G., 1994, *Inside the Boardroom*, New York : John Wiley & Sons, Inc.
- Branch Brian et Christopher Baker, 1998, « Overcoming Governance Problems : What does it Take ? », article présenté lors de la conférence de la Banque interaméricaine de développement (IDB) sur les mutuelles de crédit, le 2 mars 1998, Washington, DC : IDB
- Carver John, 1990, *Boards That Make a Difference*, San Francisco, CA : Jossey-Bass Publishers.
- Chu Michael, 1998, « Private Sector Incentives for Senior Management », extrait du compte-rendu de la conférence du Microfinance Network de 1997, *Moving Microfinance Forward : Ownership, Competition and Control of Microfinance Institutions*, édité par Craig Churchill, 1998, Washington, DC : Microfinance Network.
- Churchill Craig, à paraître en 1998, « Individual Microlending Case Studies », CALMEADOW : Toronto, Ontario.
- Connell Martin, 1998, « Private Equity Capital in the Microfinance Industry », extrait du compte-rendu de la conférence du Microfinance Network tenue en 1997, *Moving Microfinance Forward : Ownership, Competition and Control of Microfinance Institutions*, édité par Craig Churchill, 1998, Washington, DC : Microfinance Network.
- Demb Ada et F-Friedrich Neubauer, 1992, *The Corporate Board*, New York : Oxford University Press.
- Duca Diane, 1996, *Nonprofit Boards : Roles, Responsibilities, and Performance*, New York : John Wiley & Sons, Inc.
- Houghton Mary, interview du 30 octobre 1997.
- Houle Cyril O., 1989, *Governing Boards : Their Nature and Nurture*, San Francisco, CA : Jossey-Bass Publishers.
- Leifer Jacqueline Covey et Michael B. Glomb, 1992, *The Legal Obligations of Nonprofit Boards*, Washington, DC : National Center for Nonprofit Boards.
- Otero Maria, « Types of Owners for Microfinance Institutions », extrait du compte-rendu de la conférence du Microfinance Network de 1997, *Moving Microfinance Forward : Ownership, Competition and Control of Microfinance Institutions*, édité par Craig Churchill, 1998, Washington, DC : Microfinance Network.
- Overton George W. edit., 1993, « Guidebook for Directors of Nonprofit Corporations », Chicago, IL : American Bar Association.
- Robinson Marguerite, 1994, « The Framework and Development of the Bank Rakyat Indonesia Unit Banking System, 1970-1994 », 2 vol., Jakarta : Center for Policy and Implementation Studies.