

Les Principaux statuts juridiques

- Association/ONG /Fondation
- Mutuelle/Coopérative
- Société : SA/SARL

Qu'est-ce qui motive le choix d'un statut

- **La nature de la mission ;**
- **Le niveau de formalisation/l'âge de l'institution ;**
- **Les contraintes légales ;**
- **Le niveau de structuration sociale ;**
- **La nature du financement.**

Compétences et caractéristiques de l'administrateur

- **Sens de la gestion d'entreprise**
- **Expérience en Microfinance**
- **Connaissance des marchés financiers**
- **Maîtrise des technologies**
- **Compréhension de la mission et engagement vis-à-vis de celle-ci.**

LE CODE DE CONDUITE DE L'ADMINISTRATEUR

Devoir de diligence

- Assister aux réunions ;
- S'informer et acquérir une bonne compréhension des problèmes ;
- Exercer son jugement de manière indépendante.

Devoir de loyauté

- Exercer son pouvoir dans l'intérêt de l'institution et non pour ses intérêts personnels ou ceux d'une autre personne ;
- Agir avec honnêteté et vigilance en cas de confrontation avec d'autres conflits d'intérêt ;
- Assurer la confidentialité des débats propres au conseil.

Devoir de conformité

- Etre fidèle à la mission de l'institution ;
- Exercer sa responsabilité conformément aux objectifs institutionnels, internes comme externes (confiance du public par exemple) ;
- Respecter les principes éthiques.

NIVEAU D'ENGAGEMENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

CONSEIL DE VALIDATION

Globalement passif vis-à-vis de la Direction.

CONSEIL ACTIF

Composé de membres activement impliqués dans la définition et le suivi des activités.

CONSEIL DE REPRESENTATION

Composé de personnes influentes et respectées qui fournissent une bonne visibilité.

CONSEIL MIXTE

Combinaison des caractéristiques des autres types de conseils.

Les principales fonctions du conseil d'administration

1) La fonction fiduciaire

Maintien de la solvabilité pour garantir l'accès aux services, protéger les intérêts des prêteurs et contribuer au développement du secteur.

2) La fonction stratégique

Planification stratégique et définition des politiques.

3) La fonction de contrôle

Adoption des politiques et procédures de contrôle et assurance sur leur mise en œuvre.

4) La fonction de développement de la direction

Assurance sur les procédures de recrutement et de rémunération des cadres de la direction.

5) La fonction de rendre compte à l'AG

Convocation, préparation et conduite des AG.

Répartition des rôles et responsabilités

Conseil d'administration	Direction
Décisions Stratégiques	Décisions Opérationnelles
Vision long terme	Vision court et moyen terme
Propriétaires	Salariés
Responsabilité politique	Responsabilité technique
Compte rendu à l'AG	Compte rendu au CA
Embauche du directeur	Embauche du personnel
Implication régulière	Implication au quotidien
Contrôle	Information
Vote du budget	Gestion du budget

Etude de cas : conflit d'intérêt dans une IMF**Epargnants et emprunteurs, actionnaires des associations de services financiers**

Les Associations de Services Financiers (ASF), implantées par le FIDA depuis bientôt 10 ans en Afrique de l'Ouest (Mauritanie, Bénin, Guinée), sont des institutions villageoises de Microfinance locales autofinancées par les actionnaires et autogérées. Elles sont contrôlées par la population villageoise et les individus en sont les propriétaires à titre individuel ou comme membres de groupes de caution solidaire. Ils en sont également les seuls clients. Cette approche innovante vise à assurer aux ASF une viabilité sociale par une meilleure appropriation par les bénéficiaires, et une viabilité financière par une structure de coûts plus faible, tout en satisfaisant les objectifs du FIDA d'amélioration du niveau de vie des plus pauvres.

Les individus et membres de groupes de caution solidaire sont actionnaires et détiennent un certain nombre d'actions. Le nombre de droits de vote de chaque actionnaire est proportionnel au nombre d'actions détenues. Le nombre de droit de vote est limité à 10. Le principe de l'autogestion conduit à déterminer la politique en matière de taux d'intérêt et de produits et services offerts au cours de l'Assemblée générale. Les gros actionnaires peuvent alors avoir tendance à augmenter fortement les coûts du crédit pour mieux valoriser leurs actions.

En Mauritanie, dans les Mutuelles d'Investissement et de Crédit Oasien (MICO) dont le modèle s'inspire de celui des ASF, le capital social est divisé en deux types d'actions : action 'A' qui donne droit au vote mais qui est limitée à une action par membre et action 'B' qui ne donne pas droit au vote mais donne droit à la répartition du bénéfice. Un membre peut souscrire autant d'actions 'B' qu'il le souhaite et la répartition du bénéfice se fait au prorata des actions détenues par chaque membre. Cette disposition traduit les deux objectifs divergents des ASF à savoir (a) pour les actionnaires : objectif de rentabilité de leurs investissements avec maintien d'un taux d'intérêt élevé et, (b) pour la population locale : objectif de développement rural et de financement des activités génératrices de revenus pour la population cible notamment les femmes et les plus pauvres avec pour corollaire un faible taux d'intérêt.

Le principe égalitaire dans le droit de vote permet d'éviter la mainmise sur l'Assemblée Générale des actionnaires les plus importants, en revanche, leurs intérêts sont préservés dans la distribution du dividende effectué au prorata des actions 'B' détenues.

Source : Ould Bessid et al. 2002 ; FIDA divers documents sur les ASF.

G4-D2sol

Grille des prises de décision : *IMF en phase de démarrage et fortement appuyée par l'assistance technique*

		Membres /Clients		Salariés			Acteurs externes				
Acteurs		Membres ou clients en AG	Elus	Directeur	Cadres	Autres salariés	Bailleurs de fonds/ Financeurs	Actionnaires externes	Assistance technique/ appui technique externe	Collectivité locale	Etat / Autorités bancaires
Décisions											
Choix stratégiques	Mission/ Vision (public cible, services financiers...)		X	XX			XXX		XXX		
	Implantations géographiques des caisses et points de distribution	X	X	XX	X		XX		XXX		XX
	Rythme de croissance / Volume d'activité et développement de nouveaux produits		X	XX	X		X		XXX		
	Choix/nomination du directeur						XX		XXX		
	Taux d'intérêt			XX					XXX		XXX
Choix de gestion	Grille des salaires			XX					XXX		
	Offre de produits financiers		X	XX					XXX		
	Octroi /modalités de remboursement		X	XX					XX		
	Affectation des résultats		X	X			X		XX		

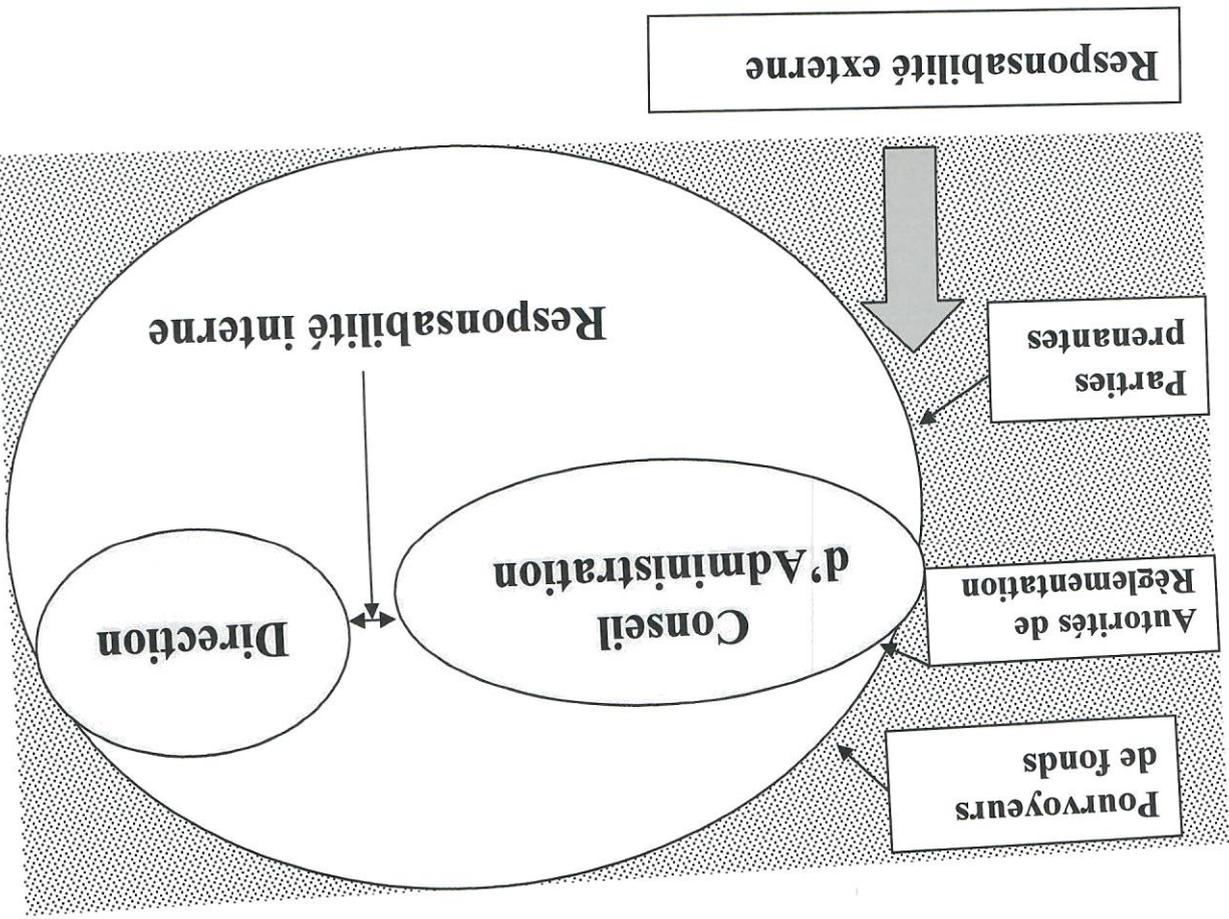
Grille des prises de décision : *IMF en phase d'autonomisation*

		Membres /Clients		Salariés			Acteurs externes				
Acteurs		Membres ou clients en AG	Elus	Directeur	Cadres	Autres salariés	Bailleurs de fonds/ Financeurs	Actionnaires externes	Assistance technique/ appui technique externe	Collectivité locale	Etat / Autorités bancaires
Décisions											
Choix stratégiques	Mission/ Vision (public cible, services financiers...)	X	XX	XX			XX	XX			
	Implantations géographiques des caisses et points de distribution	X	XXX	XXX	X		XX	XX			
	Rythme de croissance / Volume d'activité et développement de nouveaux produits		XX	XX	X		X	X	X		
	Choix/nomination du directeur		XX				XX	XX			
	Taux d'intérêt		XX	XX			XX	XX	X		XXX
Choix de gestion	Grille des salaires			XX				XX	X		
	Offre de produits financiers		X	XX				X	X		
	Octroi /modalités de remboursement		X	XX					X		
	Affectation des résultats		X	XXX			X		X		

Répartition des rôles et responsabilités

Conseil d'administration	Direction
Décisions Stratégiques	Décisions Opérationnelles
Vision long terme	Vision court et moyen terme
Propriétaires	Salarié
Responsabilité politique	Responsabilité technique
Rendre compte à l'AG	Rendre compte au CA
Embauche le directeur	Embauche le personnel
Impliqué régulièrement	Impliqué au quotidien
Contrôle	Informe
Vote le budget	Gère le budget

Le Contexte déterminant la Gouvernance



Acteurs de la gouvernance par type d'IMF

	Association	Mutuelle	Société
Pourvoyeurs de fonds	Bailleurs Banques commerciales Garants ONG	Déposants Bailleurs Fonds d'investissements	Investisseurs Déposants Banques commerciales Actionnaires
Instance réglementaire	La tutelle	Banque centrale La tutelle	Commission bancaire
Autres parties prenantes	Clients Employés Experts Organe faîtière Association professionnelle	Membres/clients Employés Fournisseurs Organe faîtière Association professionnelle	Employés Clients Fournisseurs Corporation Association professionnelle

Critères pour l'analyse du pouvoir de décision

- Pouvoir **concentré** ou **réparti** entre les acteurs ;

- Pouvoir **externe** ou **interne**;

- Pouvoir **salarié / élus** ;

- Répartition **confuse** ou **claire** des responsabilités.

TYPOLOGIE DE LA GOUVERNANCE

**La typologie cherche à comprendre :
la place et le rôle de chacun des acteurs
et
distingue essentiellement les formes d'exercice
du pouvoir**

Qui a le pouvoir de décision ?

Est-ce un pouvoir « majoritaire »

ou

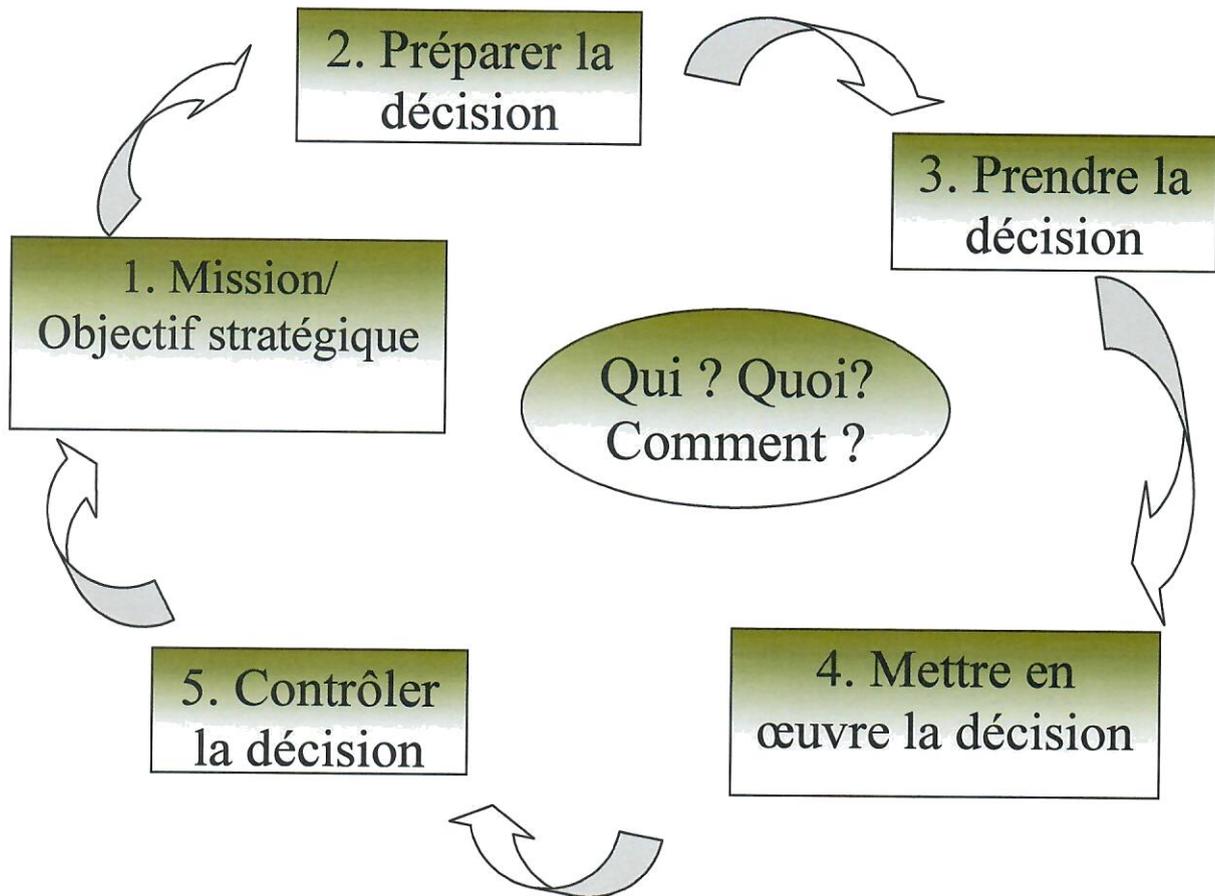
Un pouvoir « minoritaire » ?

Est-ce un pouvoir « externe »

ou

Un pouvoir « interne »

Les étapes du processus de prise de décision



« Une bonne gouvernance ne permet pas nécessairement à une institution d'éviter les crises, mais de les traverser en limitant les dommages. »



Analyse de la gestion des dysfonctionnements et des crises

Identification des acteurs qui ont révélé ces dysfonctionnements

- Qui sont-ils ? Equipe de direction, conseil d'administration, opérateur, bailleur etc.
- Leur position par rapport à l'IMF (interne ou externe)
- Leur responsabilité de tirer la sonnette d'alarme

Les sources d'information

- Détection des dysfonctionnements
- Disponibilité de l'information

Les procédures qui ont conduit à une solution

- Processus d'action

La nature de la solution

- Efficacité de la résolution
- Impacts secondaires

Les types de risques auxquels est exposée une IMF

Risques opérationnels	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Risques délictuels (Détournements, vols, etc.) ▪ Risques transactionnels (Transports de fonds, sécurité des caisses, etc.) ▪ Risques « personnel » (Accidents du travail, responsabilité civile, clarté des responsabilités, définitions postes) ▪ Systèmes d'informations (Non fiables, délai, personnes non informées) ▪ Système décisionnel (Fiabilité, pertinence, régularité, etc.) ▪ Système comptable (Procédures déficientes, mal appliquées, qualité) ▪ Risques liés au contrôle interne et à l'inspection (Procédures, etc.) ▪ Risques « encadrement » (Fidélisation, compétences management) ▪ Risques crédits (Non remboursement, nouveaux crédits...)
Risques liés à la gestion financière	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Risques d'insolvabilité ▪ Risques liés aux taux d'intérêt
Risques institutionnels	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Statuts (Structure juridique, instances de direction et de représentation) ▪ Financement (Epargne, refinancement, fonds propres, actionnariat) ▪ Politique produits et développement (Adéquation produits et cibles) ▪ Vision et mission (Contradictions discours/ pratiques) ▪ Communication, relation avec l'extérieur (Cohérence, qualité, etc.)
Risques externes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Climatiques (Sècheresse ; inondations ; cyclone) ▪ Politiques (Côte d'Ivoire : Fenacoopec-ci ; Guinée : CRG.) ▪ Economiques et financiers (Dévaluation) ▪ Réglementation ▪ Environnement concurrentiel (Saturation de l'offre, concurrence, etc.)

Source : D'après Beth, 2002.

Le non renouvellement des élus des organes de gestion

Une crise de gouvernance a pu être analysée au sein d'une union de mutuelles d'épargne et de crédit comptant 26 mutuelles locales.

Les manifestations de la crise de gouvernance se sont traduites par un non renouvellement des élus des organes de gestion : tous les organes de gestion des mutuelles étaient concernés (Conseil d'administration, Comité de crédit, conseil de surveillance).

Des élus n'ont pas été remplacés depuis la création de leur mutuelle. Il y a eu alors usure du pouvoir : des élus qui ont bien géré les affaires des mutuelles pendant plusieurs années finissent avec le temps par prendre de mauvaises habitudes. Cela est rendu possible par la reconduction systématique des élus des organes de gestion à chaque AG, en l'absence de règles limitant le cumul des mandats électifs.

Les conséquences en sont le non-respect des procédures, le contournement des règles comptables, l'absence de transparence de la gestion et un fonctionnement non démocratique des organes de gestion.

Source : IRAM, 2004

Risques de dérive de mission

Statut	Mission	Risque de dérive
Association / ONG		
Coopératives		
Société		

FEUILLE 1 : LES ACTEURS DE LA GOUVERNANCE

Risques de dérive	Eléments pour poursuivre la mission
Conflits de vision entre acteurs aux intérêts divergents	
Départ des acteurs d'origine (bailleurs, fondateurs, opérateurs, etc...)	

FEUILLE 2 : LA STRUCTURE DE FINANCEMENT ET LES OBJECTIFS FINANCIERS

Risques de dérive	Eléments pour poursuivre la mission
Entrée d'investisseurs privés, des salariés, etc. dans le capital	
Diversification vers des clients plus aisés, vers des zones à fort potentiel économique, nouveaux produits, etc....	

FEUILLE 3 : LA STRUCTURE INSTITUTIONNELLE

Risques de dérive	Éléments pour poursuivre la mission
Evolution du sociétariat, de l'actionnariat	
Limitation du pouvoir des « propriétaires » d'origine	
Entrée parmi les employés de nouveaux salariés ne connaissant pas l'historique de l'institution	
Routine : perte de sens de la mission, moindre attention aux groupes cibles	

La commercialisation conduit-elle à une dérive de mission?

On entend régulièrement dire dans les forums de Microfinance que le mouvement de pérennisation (et à terme de commercialisation de la Microfinance) pousse les institutions à se positionner sur un segment de marché plus « haut de gamme » que celui où elles se situeraient naturellement. La question fait l'objet de débats fréquents. Il n'est pas possible d'y répondre ici pour l'Amérique latine. Mais il ressort de l'inventaire des expériences en Amérique latine certaines données intéressantes, qui pourraient permettre d'éclairer la question « la commercialisation a-t-elle oublié les pauvres? ».

La commercialisation implique des crédits plus élevés

Les données montrent que les institutions de Microfinance réglementées en Amérique latine proposent à leurs clients des crédits plus élevés que les ONG non réglementées. Le solde moyen dans le cas des ONG non réglementées (322 US\$) est en effet à peu près le tiers de celui des institutions réglementées (803 US\$). Ce rapport reste valable, bien que dans une moindre mesure, lorsque l'on examine le solde moyen des crédits en pourcentage du PNB par habitant (critère comparatif plus approprié), celui des ONG non réglementées est inférieur de moitié à celui des institutions réglementées. A première vue, il semble donc que l'approche plus commerciale de la Microfinance en Amérique latine ait laissé les pauvres sur le bord du chemin, ce qui conforterait l'argument selon lequel la déviation par rapport à la mission initiale est une conséquence inévitable de la viabilisation commerciale.

Des crédits plus élevés ne sont pas nécessairement le signe d'une dérive de mission

Cependant, le fait que les montants de prêt soient plus élevés n'est pas nécessairement le signe d'une dérive de mission. Il peut être induit par différents facteurs, dont le « facteur générationnel ». Le fait que l'institution fasse partie du groupe pionnier ou première génération des ONG de microcrédit, ou au contraire de la vague de nouveaux arrivants dans le secteur, semble avoir une influence sur le segment de marché servi.

Choix. Le niveau plus élevé des montants de prêt peut simplement être le fruit d'une stratégie ou d'un choix délibéré de la part des institutions de microfinance. Pratiquement toutes les institutions de Microfinance établies de longue date (y compris celles qui ont commencé comme ONG) ont débuté avec l'objectif explicite de favoriser l'emploi dans le secteur de la microentreprise urbaine, de sorte que leur mission initiale n'était pas de toucher les plus pauvres mais de promouvoir le développement des petites entreprises. Elles ont initialement ciblé les microentreprises bien établies les plus susceptibles de créer de nouveaux emplois, généralement dans le secteur de la production. Avec le temps, elles se sont progressivement rapprochées du petit commerce, en ciblant toujours principalement les entreprises établies, mais de toutes tailles. Dans le cas de ces ONG transformées de la première génération, il n'y a donc pas eu dérive de mission puisque leur cible initiale n'était pas « les plus pauvres parmi les pauvres » mais le développement de la petite entreprise.

L'approche adoptée par la plupart des nouveaux venus dans le secteur de la Microfinance est radicalement différente. Ceux-ci peuvent être répartis en deux sous-groupes :

- (i) les ONG de lutte contre la pauvreté qui s'inspirent des programmes mis en place au niveau des villages en Asie et
- (ii) les banques commerciales cherchant à obtenir des rendements élevés auprès des segments les plus pauvres du marché de la microfinance.

Contrairement à la première génération d'ONG de microcrédit, ces nouvelles ONG cherchent à faire pratiquer aux femmes très pauvres une activité économique productive, souvent pour la première fois. Elles touchent une clientèle globalement plus pauvre que les institutions de microcrédit de la première génération. Pratiquement toutes sont des ONG non réglementées.

La grande différence entre le solde moyen des crédits des deux catégories d'institutions de microfinance (commerciales d'une part et non réglementées d'autre part) pourrait donc simplement refléter le fait que celles-ci s'adressent depuis toujours à des populations cibles différentes et ont défini des stratégies différentes pour obtenir des fonds.

Les ONG non réglementées pourraient simplement avoir choisi de ne pas (pas encore, peut-être) accomplir leur transformation, ni concrétiser les liens avec le secteur financier aussi radicalement que les institutions réglementées. A cet égard, il pourrait donc n'y avoir aucun changement de mission.

Phénomène intéressant, on constate que les banques commerciales entrent sur le marché de la Microfinance au même niveau (ou à peu près) que les ONG pionnières qui les ont précédées. Cette comparaison fait apparaître un phénomène intéressant. Au Salvador et au Guatemala, les banques traditionnelles présentent des soldes moyens de crédit égaux ou supérieurs au PNB par habitant, ce qui les place dans l'échelon supérieur du secteur. Dans les autres pays, les banques traditionnelles sont entrées sur le marché de la Microfinance à peu près au même niveau que les ONG (non réglementées, transformées, et réglementées) qui les ont précédées. Cette constatation laisse penser que l'effet de démonstration recherché par tant d'opérateurs il y a dix ou quinze ans, au moment où ils ont établi les premières institutions de Microfinance, a sans doute réellement produit l'effet voulu. Les banques ont tendance à reproduire les techniques qui ont fait leurs preuves dans leur environnement immédiat. Une banque traditionnelle peut cibler des segments assez bas sur l'échelle socioéconomique et continuer d'obtenir de bons résultats, comme le montre Banco do Nordeste au Brésil, qui maintient un solde moyen de crédit de 253 dollars (soit 6 pour cent du PNB local par habitant).

Cela ne signifie pas que les banques commerciales traditionnelles se mettent au service des pauvres de la même manière que certaines ONG. La plupart des banques ne se fixent pas de mission qui les engage à toucher une population cible toujours plus basse sur l'échelle socio-économique.

Mais les données, certes brutes, rassemblées ici suggèrent que lorsque les banques sont face à une bonne opportunité commerciale, elles la saisissent (quel que soit le groupe de clients) et aussi longtemps qu'elle est compatible avec leurs activités principales.

Maturité du portefeuille et groupe de clients. Ce qui apparaît comme une dérive de mission peut aussi n'être rien de plus que l'évolution naturelle des soldes de prêt moyens des ONG qui se sont transformées en institutions financières réglementées. Le montant des soldes de crédit augment-il d'une façon qui indique que la recherche de profits influence les conditions et le terme des prêts, et donc la sélection du marché cible?

Les programmes financés par Acción International et Internationale Projekt Consult, deux des principaux promoteurs de la Microfinance en Amérique latine, nous fournissent des données pour la période 1990–1999, qui peuvent nous aider à répondre à cette question. On pourrait s'attendre à ce que le solde moyen des crédits octroyés dans le cadre de ces programmes ait fortement augmenté au cours des dix dernières années. La plupart de ces programmes étaient relativement jeunes en 1990 et leurs portefeuilles nettement dominés par les nouveaux emprunteurs.

Tous se sont engagés dans du crédit progressif, le montant des crédits commençant bien en deçà de la capacité de remboursement des clients, et augmentant par la suite au fil de nombreux crédits à court terme. Aujourd'hui tous ces programmes ont des portefeuilles beaucoup plus matures.

On peut également s'attendre à ce que les microentreprises des clientes se soient développées, et que leur demande de crédit ait évolué en proportion. En outre, les montants moyens de crédit des institutions de microfinance doivent être replacés dans le contexte économique plus large dans lequel celles-ci opèrent : un environnement économique dynamique peut ainsi profiter aux entreprises, et donc les encourager à solliciter des prêts plus importants.

Tous ces facteurs sont susceptibles de pousser les montants des crédits à la hausse, sans que cela signifie pour les institutions de microfinance un abandon de leur groupe cible initial. Le solde moyen des crédits d'une institution de microfinance peut facilement doubler ou tripler à mesure que le programme et le groupe cible évoluent. Les données montrent que la plupart des institutions de Microfinance n'augmentent pas la taille de leurs crédits au-delà du niveau correspondant à l'évolution naturelle de leur produit et de leur groupe cible. Il semble donc que la transformation ne conduise pas nécessairement les institutions de Microfinance à investir des segments de marché plus élevés.

Travail à faire

- 1. Quels sont les facteurs qui contribuent à éviter une dérive de mission dans un contexte de commercialisation?**

Le choix de la croissance au PPPCR – Burkina-Faso

Le Projet de Promotion du Petit Crédit Rural (PPPCR), initié en 1988 au Burkina-Faso, proposait du crédit aux femmes en milieu sahélien. Le choix de la croissance s'est imposé progressivement au sein du projet quand les préoccupations d'équilibre et de pérennisation financières ont été formalisées. Le « modèle » adopté (un système de crédit direct à caution solidaire, à gestion centralisée, et reposant fortement sur le travail salarié) générerait dans le contexte sahélien à faible densité de population, des coûts de transaction élevés. Dans cette stratégie, la croissance est apparue très vite comme le moyen le plus efficace d'atteindre l'équilibre financier. Cependant, au-delà de cette raison structurelle liée au « modèle » PPPCR, d'autres facteurs ont conforté ce choix et pesé sur le rythme de la croissance :

- les bons résultats obtenus, la stimulation par une croissance de la demande et la construction progressive d'une image médiatisée de « joyau de la Microfinance » ont conduit à une « euphorie de croissance » partagée par l'ensemble des partenaires ;
- dans le contexte de foisonnement de l'innovation en matière de Microfinance du début des années 90, la croissance était un enjeu méthodologique : il fallait démontrer que le stade expérimental pouvait être franchi et que le « modèle PPPCR » était viable à une « échelle significative pour le développement » ;
- avec le développement de la Microfinance au Burkina, la concurrence entre institutions s'est intensifiée et a stimulé des stratégies d'occupation du territoire. La concurrence a parfois été déloyale avec des institutions intégrant diversement les préoccupations de pérennisation ;
- une taille plus importante pouvait conforter la capacité de négociation institutionnelle et financière du PPPCR (que ce soit sur le marché financier pour négocier des ressources au niveau des autorités que pour obtenir la reconnaissance juridique)

La croissance a renforcé le poids des tâches de gestion et a limité le suivi et la proximité avec les clients. Comme le PPPCR était insuffisamment doté en ressources humaines, en compétences, et en outils adaptés, cette croissance a fragilisé le système. La combinaison de la croissance avec des défaillances du système de gouvernance, des problèmes techniques et de l'inadaptation du modèle « Grameen Bank » au contexte socio-économique sahélien ont finalement conduit à la faillite du PPPCR.

Source : CERISE, 2002.

Les dangers de la croissance : Le vertige de Corposol

L'ONG colombienne Corposol (et sa filiale Finansol) a commencé à travailler en 1988 avec quelques employés et un montant équivalent à environ 20.000 dollars américains. Cette organisation a connu un développement à une vitesse vertigineuse, l'amenant à avoir plus de 600 employés et un portefeuille de crédits d'environ 35 millions de dollars américains sept ans plus tard. En quelques mois cette institution a connu une crise grave l'amenant à la mise en faillite (début 1996).

Parmi les erreurs fondamentales qui ont mené à la crise, la croissance est largement mise en avant. La croissance impressionnante adoptée par Corposol et Finansol fut en grande partie la résultante (et en même temps la cause) d'une perte de maîtrise de la méthodologie initiale. Les prêts octroyés à des groupes solidaires le furent sans respecter les critères normalement en vigueur. On proposa aux bons clients plusieurs prêts simultanés débouchant sur un surendettement non supportable pour ceux-ci. On procéda au refinancement des prêts ne pouvant être collectés. Certaines lignes furent octroyées sans intérêt alors que pour d'autres les retards dans les remboursements ne furent même pas comptabilisés.

La croissance s'est donc faite au détriment de la qualité du portefeuille qui a rapidement décliné avec une politique d'octroi de nouveaux prêts plus laxiste et un rééchelonnement des prêts non remboursés masquant la réalité.

Les services offerts par le groupe Corposol furent développés et diversifiés de manière bien trop rapide, en omettant notamment de prendre un temps suffisant pour expérimenter les nouvelles offres. Ceci engendra plusieurs difficultés: les statistiques devinrent non fiables ; les prêts proposés ne correspondaient pas suffisamment aux besoins des clients du programme.

Dans le cas de Corposol, la combinaison de ces facteurs avec un système d'alerte non performant qui a révélé trop tard les dysfonctionnements a conduit à la quasi-faillite. Quelques leçons en matière de pérennisation :

- La maîtrise d'une méthodologie d'octroi de services financiers est quelque chose qui peut s'altérer ;
- La pérennité d'une organisation est une question qui dépasse de loin la seule approche financière ; se concentrer uniquement sur la dépendance vis à vis de subventions ou sur les marges d'intermédiation réalisées est insuffisant. La pérennité est d'abord une question liée à la manière dont les hommes et les femmes gèrent l'organisation, et cela aux différents niveaux de cette organisation. Les capacités d'adaptation à la croissance et au changement sont dans ce contexte des éléments vitaux à prendre en considération.
- La supervision et le contrôle sont des points essentiels en microfinance.

Source : Labie, 2002.

Les dangers de la croissance : l'épargne du réseau des Sanduk d'Anjouan

L'Union des Sanduk d'Anjouan a connu une croissance très importante de l'épargne entre juillet 2001 et mars 2002 passant de 1,6 à 2,4 millions d'euros soit une croissance de 50%. En effet suite aux événements politiques qu'a connu l'île pendant la période d'embargo, le réseau Sanduk d'Anjouan est devenu très populaire et a gagné la confiance de la population se concrétisant entre autres par une croissance vertigineuse de l'encours d'épargne.

Cette croissance s'est traduite par une augmentation du risque de détournement avec une croissance des liquidités dans les caisses, ce risque étant d'autant plus inquiétant que les fonds propres des caisses n'avaient parallèlement quasiment pas progressé. L'augmentation de la disponibilité de fonds et la nécessité de rentabiliser cette épargne rémunérée constituait par ailleurs une pression pour la croissance des crédits alors que le ratio de solvabilité et le respect des procédures ne permettaient pas cette croissance.

Dès la fin de l'année 2001 des détournements ont été détectés dans certaines caisses et des crédits déplafonnés ont été octroyés sous la pression des emprunteurs. Au-delà de l'augmentation du risque, la croissance de l'encours d'épargne s'est également traduite par une croissance du nombre d'épargnants et du nombre d'opérations (de retrait et de dépôts) entraînant une augmentation du nombre d'écritures. Le système d'information a rapidement été saturé rendant les opérations de contrôle difficiles, les chiffres n'étant pas disponibles dans des délais suffisants et les erreurs de saisies augmentant.

La prise de conscience des dangers liés à cette croissance a permis à l'équipe de prendre des mesures dès le début de l'année 2002. En effet une assemblée générale extraordinaire a conduit à voter l'arrêt de la rémunération de l'épargne, la facturation des opérations trop nombreuses, la non ouverture de nouveaux comptes et la fermeture des comptes inactifs inférieurs à 10 euros.

Parallèlement à ces mesures visant à ralentir la croissance de l'encours (la croissance étant passée de 6% mensuel à 1%), l'équipe a travaillé plusieurs mois sur l'introduction d'un nouveau système d'information et de gestion plus adapté à la taille du réseau. L'équipe a été réorganisée avec une spécialisation des agents et la création d'un service d'inspection. Une année plus tard la croissance de l'épargne et du réseau en général a pu reprendre dans des conditions sécurisées et mieux maîtrisées.

Source : Interview IRAM et Rapports de mission de la période – 2001/2002

Les risques d'une croissance non maîtrisée

Une croissance non maîtrisée peut être dangereuse pour une institution de Microfinance. Elle se traduit le plus souvent par une chute des taux de remboursements car les procédures ne sont plus correctement appliquées, faute de temps ou de vigilance, ou ces procédures se révèlent inadaptées. De tels dérapages sont possibles notamment quand les organes de contrôle interne et externe sont peu opérants et ne jouent pas leur rôle d'alerte.

La croissance peut conduire à un relâchement des procédures, une surcharge de travail ou une saturation des outils d'information et de contrôle.

Par ailleurs, les signes avant-coureurs de crise ne sont pas nécessairement très visibles, et une forte croissance peut « endormir » la vigilance des acteurs : une croissance peut cacher des dysfonctionnements internes (cavalerie, problèmes de coûts de la structure) ; elle peut cacher des dysfonctionnements externes : saturation de certains marchés, surendettement des clients, etc. Là encore, ces risques renvoient à la qualité du système d'information et de contrôle et à la culture de prévention des risques.

L'augmentation du volume de travail pour les agents de crédit peut également conduire à une évolution des relations entre eux et leurs clients et fragiliser les relations et en particulier les mécanismes de garanties précédemment à l'œuvre.

Une croissance non contrôlée peut affaiblir la gouvernance par un manque de suivi des agents, des processus de sélection des clients escamotés, une « instrumentalisation » des procédures plutôt qu'une réelle appropriation par les agents ou les clients.

En règle générale, un des points importants d'une gouvernance efficace est de maintenir une croissance modérée et de faire intérioriser à l'ensemble des acteurs concernés les risques résultant d'emballements incontrôlés. Il est important d'identifier :

- le type de croissance nécessaire pour une IMF (hausse des plafonds de crédit ; augmentation du nombre de clients dans les caisses existantes ; ouverture de nouvelles caisses ou développement de nouveaux produits) ;
- la compatibilité de cette croissance avec les conditions de l'environnement ;
- les moyens mis en place pour accompagner la croissance et limiter les risques (système d'information, du système de contrôle, des mécanismes d'incitation et de motivation des employés, etc.).

L'information doit être :

Pertinente

Disponible en temps voulu

Précise

Bien mise en forme

Récupérable

**Vérifiable (Peut-on en retrouver
l'origine ?)**

Distribuée aux bonnes personnes

Exploitée par les bonnes personnes

Les questions clés du système d'information

□ **Disponibilité de l'information :**

Avec quelle fréquence l'information est-elle produite ?

Est-elle rapidement disponible ?

Comment est-elle disséminée ?

Où est-elle conservée ?

□ **Opérationnalité de l'information :**

Quelle est l'information recueillie ?

A quoi sert l'information ? Quelle est sa pertinence ?

Est-elle bien ciblée ?

□ **Fiabilité de l'information :**

Quelle est la fiabilité de l'information ?

Est-elle vérifiable ? Peut-on en retrouver l'origine ?

□ **Accessibilité :**

Qui a accès à l'information ? A quel rythme ?

Quels sont les niveaux d'accès à l'information ?

Comment l'information est-elle sécurisée ?

□ **Usage :**

Comment est utilisée l'information ?

Stratégie, prévision, contrôle ?

G5-D1

Etude de cas : Conflit de mission au PPPCR et risque de blocage

Le Projet de Promotion du Petit Crédit Rural a été initié en 1988 dans la région sahéenne du Yatenga au Burkina-Faso en vue de tester l'adaptation du modèle Grameen Bank en Afrique. A l'origine, la question essentielle était de montrer qu'il était possible de distribuer du crédit à des populations « défavorisées » dans de bonnes conditions (Taux de remboursement à 100%, taux d'intérêt du marché, etc.).

Dès la première phase du projet, l'approche « développementaliste » (Petit crédit aux femmes pauvres) portée par les fondateurs du projet est confrontée à une autre « vision », celle d'une institution à pérenniser, à professionnaliser, à rationaliser. Ces deux visions conduisent à une « cohabitation » difficile entre les agents de crédit à l'origine du projet, issus des villages, connaissant parfaitement les clients et empreints de la vision de l'institution, et les nouveaux cadres, mieux formés, capables d'accompagner techniquement l'institution dans sa croissance mais avec une vision plus « commerciale » de l'institution. Cette seconde vision, qui s'inscrit en conformité avec l'évolution de la microfinance, est portée au début par la banque de développement associée (CNCA), les cadres et les agents nouvellement recrutés et une partie de l'assistance technique, puis plus tardivement par le bailleur de fonds.

Elle conduit alors en particulier à des choix d'augmentation de la productivité des agents de crédit et de centralisation de l'organisation. La confrontation entre ses deux approches est restée permanente au sein du projet, à travers la contestation par une partie du personnel (et en particulier les fondateurs) du choix du mode de croissance adopté. Cette tension interne a resurgi pleinement au moment de la crise qui a conduit à la faillite du PPPCR en 1998. Elle a donc constitué l'une des causes du blocage final. On peut poser l'hypothèse que le PPPCR a achoppé sur le fait qu'aucune stratégie n'ait été complètement mise en place et pleinement assumée par l'ensemble des acteurs du dispositif. Faute d'avoir reconnu ces tensions comme un problème réel de gouvernance, le projet et les institutions d'accompagnement n'ont pas su désamorcer à temps le problème et définir une option stratégique claire.

Un conflit de vision et une volonté trop réductrice de maintenir une mission initiale sans évolution peuvent aussi scléroser une institution : un équilibre clair et accepté par tous doit être trouvé.

Source : CERISE, 2002.

Travail à faire

- Pour quelle(s) raison(s) le PPPCR a-t-il fait faillite ?
- Qu'aurait-il fallu faire pour pouvoir éviter la faillite ?

Les 5 questions clés pour une vision stratégique

1. **Votre (L') institution a-t-elle une vision stratégique? Si oui, quel est son énoncé ?**

2. **Comment a-elle été élaborée ?**

3. **Les orientations sont-elles concrétisées dans un plan d'affaires ? Comment ces orientations ont-elles été prises en compte dans les activités de l'institution ? Y a-t-il cohérence entre les différents objectifs et les moyens mis en œuvre ?**

4. **Ces orientations sont-elles connues et partagées par l'ensemble des acteurs impliqués dans l'institution ?**

5. **Ces orientations sont-elles faites en cohérence avec le contexte de l'institution (concurrence, contexte économique, viabilité sociale, etc.) ?**

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.

1. Propriété publique

La propriété publique des IMF peut 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.

2. Organisation non gouvernementale (ONG) à but non lucratif

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

S'il est possible d'identifier avec certitude différents acteurs clés dans le contexte des ONG (voir tableau), la réponse à la question de la responsabilité dépasse chacune des composantes identifiées dans ce tableau. Le 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.

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. A 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. 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 ces personnes n'ont pas investi leurs propres ressources dans l'institution en raison de son statut d'ONG, elles peuvent plus facilement sortir indemnes d'une situation difficile. 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.

3. 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 micros entreprises. 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. 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

Le second type d'IMF à but lucratif est l'ONG qui a fondé ou est en voie de fonder une institution financière réglementée. Dans ce cas, 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.

Aujourd'hui, 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. Chaque type d'investisseur a ses propres intérêts en jeu.

Le tableau ci-dessous 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.

Tableau : Enjeux des propriétaires du capital des IMF

ONG	Investisseurs privés	Entités publiques	Fonds de placement spécialisé
<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 fait référence aux ONG investissant dans les institutions de Microfinance. 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. L'ONG se préoccupe également 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.

Il est important de souligner le niveau d'expertise et l'effort que ce rôle de gouvernance au sein d'une ONG requiert. Cela signifie que l'ONG doit être en mesure de consacrer une partie de son personnel à cette fonction. Le profil des personnes choisies 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 si l'ONG veut jouer un rôle significatif elle doit prévoir des ressources financières pour couvrir les frais de déplacement dans le cadre de la représentation au conseil d'administration.

Les **investisseurs privés** se préoccupent de la préservation du capital et du rendement de leur investissement. 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 », 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 – prennent une participation dans une institution de Microfinance essentiellement pour servir leurs propres politiques.

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 micro entrepreneurs, 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.

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. 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.

Les **fonds de placement spécialisés** dans ce secteur 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. 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. Il est aussi important de souligner la rapidité avec laquelle un fonds de placement peut prendre des décisions, comparé aux organisations multilatérales.

Quelle est alors 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. La clé réside dans la clarté de la définition des conditions nécessaires à une bonne gouvernance, 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.

4. 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 certains cas, la coopérative de crédit est issue d'une ONG, qui s'est transformée de façon à pouvoir collecter des dépôts. Dans d'autres cas, la coopérative de crédit a simplement élargi sa portée au sein d'une communauté pour toucher les micros entrepreneurs. 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, 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. Ci-dessous sont cités un certain nombre de problèmes de gouvernance liés au modèle coopératif :

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.

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.

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.

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*.

Les directives spécifiques à la réglementation des coopératives de crédit devraient 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.

Conclusions : 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.

Tiré de MBP : Principes et pratique de la gouvernance en Microfinance page 25-33

Questions de réflexion :

- **Quels sont les statuts possibles pour les IMF ?**
- **Pour chacune de ces IMF, quelle est la nature de ses ressources ?**
- **Quel est le profil de son (ses) propriétaire(s) ?**

Les responsabilités d'un conseil d'administration		
Le conseil d'administration d'une IMF doit :	OUI	NON
Définir la vision future de l'institution et valider les plans stratégiques pour atteindre ce futur	X	
S'assurer que les plans sont mis en oeuvre et que les objectifs sont suivis et atteints	X	
Valider les politiques	X	
Réviser, approuver et suivre chaque année, les politiques et le plan de l'institution	X	
S'assurer que les cadres de direction recrutés sont qualifiés et compétents	X	
Suivre la performance de l'institution et s'assurer du respect des normes prudentielles	X	
Veiller à la satisfaction et à la protection des droits des parties prenantes	X	
Recruter et former le personnel compétent et qualifié		X
Faire le suivi quotidien des activités de l'institution		X
Collaborer avec la Direction Générale dans la recherche des appuis et la signature des engagements	X	
Assurer la tutelle du système de contrôle externe	X	
Convoquer, informer et rendre compte à l'AG	X	

Propriété des institutions de Microfinance

1.1.2. Forme juridique de l'institution : qui est propriétaire de l'institution ?

a. Quel est le statut juridique de l'institution ?

Le statut juridique permet de déterminer qui a la propriété de l'institution et qui a le pouvoir de décision. L'analyse des textes organiques (notamment les statuts) va permettre d'identifier les différents organes de décision et leur rôle respectif.

Une institution de Microfinance peut avoir différents statuts (projet, association/ONG, mutuelle/coopérative, société anonyme). Le choix du statut sera déterminant pour le type d'organisation, pour les modalités de prise de décision et donc pour la gouvernance de l'institution.

Les statuts principalement rencontrés sont caractérisés par un niveau de formalisation plus ou moins importants (du projet à la banque), allant du champ du public au privé, en passant par l'associatif et le coopératif.

Association/ONG /Fondation : Organisation à but non lucratif ce type d'institution ne peut pas collecter d'épargne. Dans les cas où la collecte existe, c'est une tolérance en l'absence de cadre juridique pour la Microfinance (ex : Les Sanduk aux Comores).

Mutuelle/Coopérative : Institution détenue par les membres (exemple : la FECECAM au Bénin) qui sont les bénéficiaires directs des services d'épargne et de crédit proposés.

Société anonyme : Société avec une composition du capital très variable selon les situations en fonction de l'origine des capitaux et de la motivation des investisseurs :
- capitaux privés : locaux (banques locales, salariés, clients, ...) ou internationaux (banques commerciales, fonds d'investissements éthiques, fonds d'investissements rattachés à des bailleurs, fonds privés commerciaux) ;
- capitaux publics : locaux (collectivités locales) et/ou nationaux (Etat)

b. Structure de financement / Statut

La structure de financement est très fortement conditionnée par le statut adopté notamment pour ce qui concerne la structure du capital.

L'association : l'association est caractérisée par l'**absence de capital**, il n'y a pas de titre de propriété au niveau de l'association. La part du refinancement extérieur est très variable selon les associations avec parfois le recours à des prêts auprès des banques. Toutefois la structure principale de la ressource reste le don/subvention. La caractéristique des associations est la **déconnexion entre le financeur et le décideur**.

La coopérative : la coopérative a un **capital composé des parts sociales détenus par les membres/usagers**. Il s'agit d'une multitude de petits montants. La ressource la plus importante pour l'activité des coopératives est l'épargne qui est collectée auprès des membres/usagers. Cela ne l'empêche pas par ailleurs de négocier des lignes de crédit ou de bénéficier d'apports extérieurs d'organismes internationaux. La caractéristique de la coopérative est liée à sa structure de financement reposant sur des ressources (capital social, épargne) avec un pouvoir lié non pas au montant de l'apport financier mais au statut de membre.

La société : la société a un **capital composé d'actions, titre de propriété des investisseurs**. Le nombre d'investisseurs peut être très limité notamment pour une SARL (ex : minimum 7 personnes pour une SA dans le cas français). Les sociétés peuvent selon les cas recourir à la collecte de l'épargne et à des financements externes auprès de banques commerciales ou d'organismes internationaux. La SARL est moins formalisée en termes d'organisation et le nombre d'investisseurs peut être moins important.

Il est évident que l'évolution de structure de financement et l'ouverture à des fonds extérieurs auront une influence importante sur la gouvernance.

c. Les sources financement : interne ou externe

La structure de financement peut être différente selon les institutions de Microfinance. L'institution peut être financée en interne par des fonds propres constitués par le capital social et la constitution de réserves et par une collecte de l'épargne. D'autres institutions reposeront plus sur des financements externes, fonds propres issus de subventions rétrocédées et lignes de crédit négociés auprès de bailleurs ou de banques commerciales.

La structuration du financement et le choix d'un recours à un financement interne ou externe auront une influence forte sur le mode de gouvernance et notamment sur les acteurs impliqués. L'articulation entre le rôle des propriétaires de l'institution et des créditeurs pourra jouer un rôle important en matière de gouvernance.

d. Les acteurs du financement : profil des investisseurs

Le profil des investisseurs est déterminant dans le maintien de la mission, les investisseurs pouvant être privés ou publics, commerciaux ou éthiques, nationaux ou internationaux.

e. Pistes de réflexions sur la structure de financement

L'institution devra s'interroger notamment sur :

- L'articulation entre son statut et les ressources financières dont elle dispose (il sera plus facile de faire appel à des investisseurs extérieurs avec un statut de société alors que la mobilisation de l'épargne des sociétaires sera plus facile dans le cadre d'une coopérative)
- Le type de financement recherché, l'institution peut mobiliser différentes sources de financement ouverture du capital, négociation de ligne de crédit, emprunt auprès des banques commerciales, développement de l'épargne.

Le type de financement choisi aura un impact sur la gouvernance et l'autonomie des propriétaires.

Le profil et les motivations des financeurs mobilisés sera déterminant, l'influence de ces derniers sera différente s'il s'agit d'investisseurs commerciaux ou éthiques.

Liens entre les statuts juridiques et la gouvernance

G3-D2sol

Statut de l'institution	Propriété	Structure de financement	Mission	Acteurs impliqués dans la décision	Contraintes
Association / ONG	Pas de capitaux uniquement des réserves. Pas de notion de propriété	Financement essentiellement à travers des fonds publics et des lignes de crédit négociées auprès de bailleurs	Mission à dominante sociale	Déconnexion entre les financeurs, les bénéficiaires, les membres et les décideurs (salariés et élus)	<ul style="list-style-type: none"> - Accès au financement - Représentativité de l'assemblée générale et du conseil d'administration (risque de club privé) - Relation entre les élus/politiques et les salariés/techniciens
Coopérative	Capital social détenu par les membres. Les propriétaires sont les membres	Articulation entre la collecte de l'épargne et le crédit. Ouverture du capital à des investisseurs extérieurs possible mais limitée	Mission de défense des intérêts des membres	<p>Forte implication des membres, structure ascendante avec une représentation de la base dans les instances centrales.</p> <p>Principe un homme/une voix, égalité des membres sans égard à leur investissement Coût de la part sociale minimal afin de ne pas constituer un obstacle à l'adhésion.</p> <p>Nombre de parts sociales illimitées</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La volonté d'implication des membres. - Relation entre les élus et les salariés aux intérêts parfois divergents. - La relation entre la structure centrale et les caisses de base, notamment l'autonomie et la solidarité financière. - L'articulation des différents niveaux de décision.
Société (SA/SARL)	Capital détenu par les actionnaires. Les propriétaires sont les actionnaires	Financements auprès d'investisseurs privés (ceux ci peuvent être commerciaux ou éthiques, locaux ou internationaux) et d'emprunts auprès de banques commerciales	<p>Mission à dominante commerciale si les investisseurs sont commerciaux et sociale si les investisseurs sont éthiques.</p> <p>Pacte d'actionnaires permettant de définir entre actionnaires la mission poursuivie</p>	<p>Diversité plus ou moins grande des acteurs impliqués en fonction de la représentation dans la composition du capital (investisseurs privés/éthiques, nationaux/internationaux, salariés/bénéficiaires, etc.).</p> <p>Liaison entre le nombre de parts détenus et le poids dans les décisions.</p> <p>Le nombre d'actions peut être limité et par conséquent ne pas être offertes à tous.</p> <p>Possibilité d'organisation en collèges</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dérive de mission face à la contrainte de la rentabilité pour les actionnaires. - Rôle et le poids des différents actionnaires. - Evolution /entrée/ sortie d'actionnaires. - Niveau de centralisation des décisions

Définition de la gouvernance

Sens large :

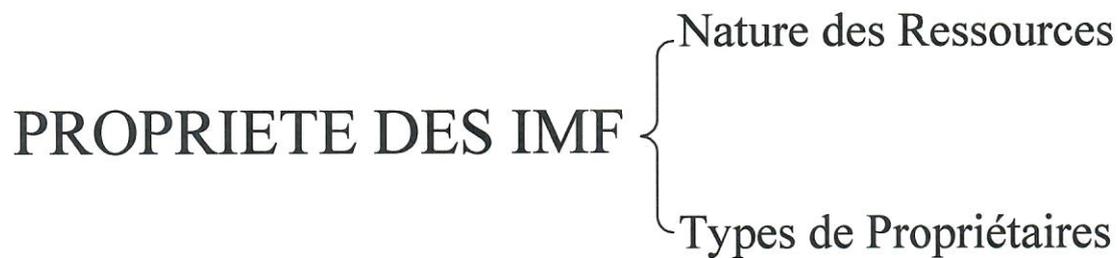
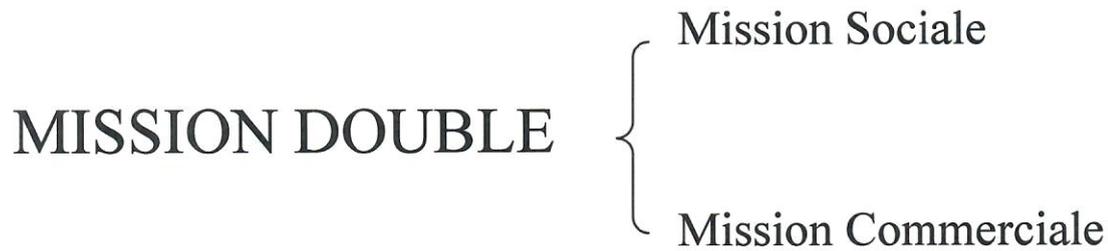
Ensemble des mécanismes par lesquels les acteurs (élus, actionnaires, salariés, autres) définissent et poursuivent la mission de l'institution et en assurent la pérennité en s'adaptant à l'environnement



Sens restreint :

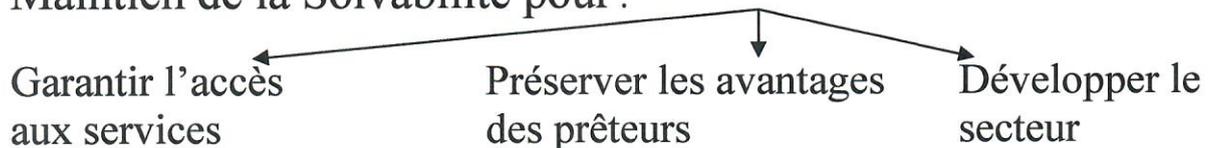
Processus par lequel un conseil d'administration, par l'intermédiaire de la direction, oriente une institution pour qu'elle remplisse sa mission, se développe et protège ses actifs.

SPECIFICITES DE LA GOUVERNANCE DES IMF ^{G2-T2}

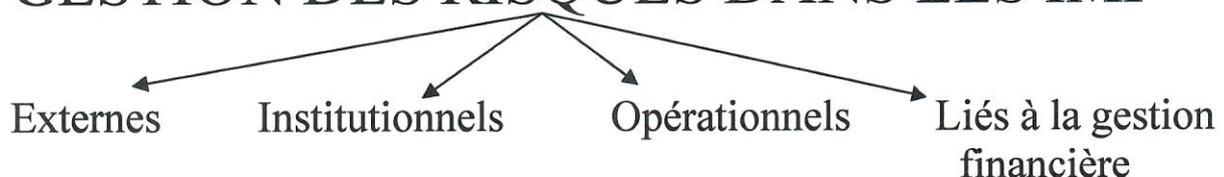


RESPONSABILITE FIDUCIAIRE DU CA

Maintien de la Solvabilité pour :



GESTION DES RISQUES DANS LES IMF



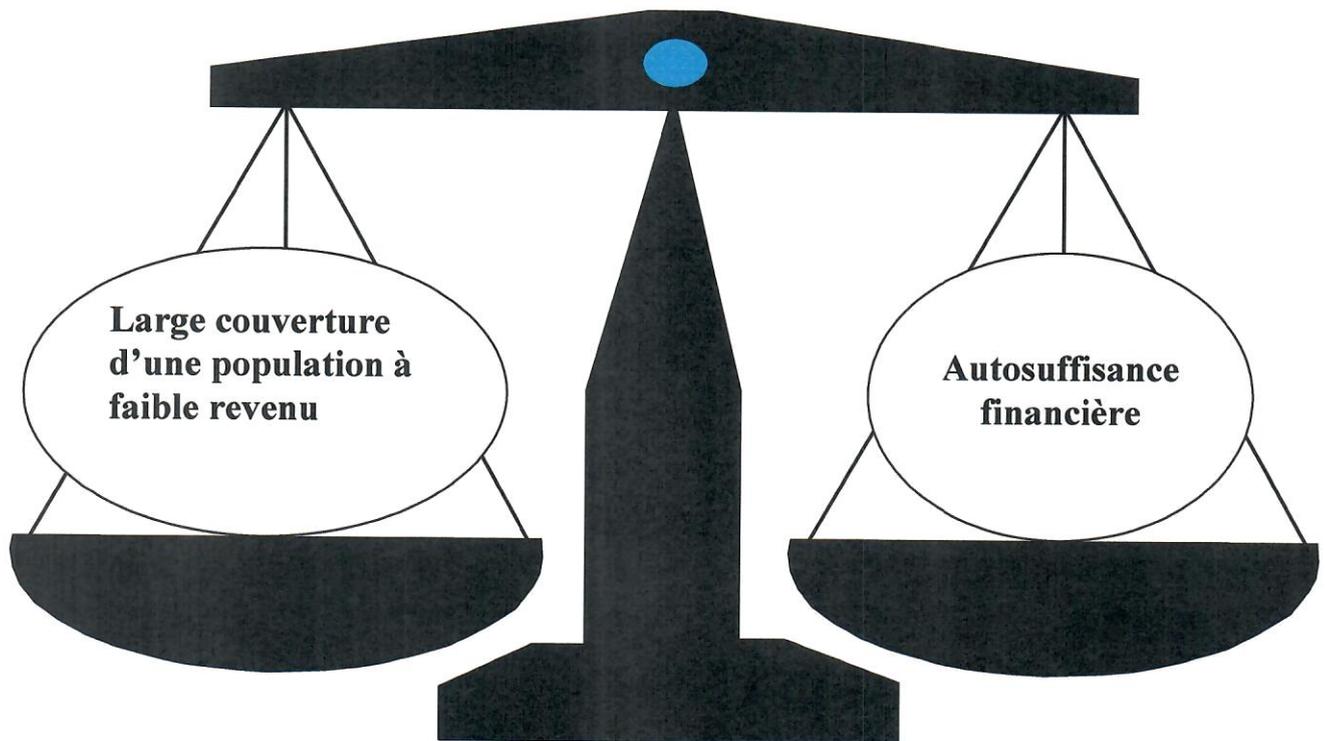
Définition de la gouvernance dans une IMF ^{G2-T3}

La gouvernance d'une IMF, basée sur sa structure de propriété, regroupe l'ensemble des mécanismes par lesquels



les acteurs et actionnaires (élus, salariés et autres) définissent et poursuivent la mission de l'IMF et assurent la pérennité en s'adaptant à l'environnement, en prévenant et en surmontant les crises.

MISSION DOUBLE DANS LES IMF ^{G2-T4}



La responsabilité fiduciaire du CA

Avoir la responsabilité fiduciaire, c'est être investi du pouvoir ou d'une propriété pour le compte d'un tiers.

- Cela revient pour le CA à maintenir la solvabilité de l'institution financière afin de garantir l'accès aux services financiers.**
- La responsabilité fiduciaire peut être envers:**
 - 1. Les prêteurs**
 - 2. Le secteur de la Microfinance**

Nature des risques

Opérationnels

Crédit
Fraude
Inefficacité

Institutionnels

Mission sociale
Mission commerciale

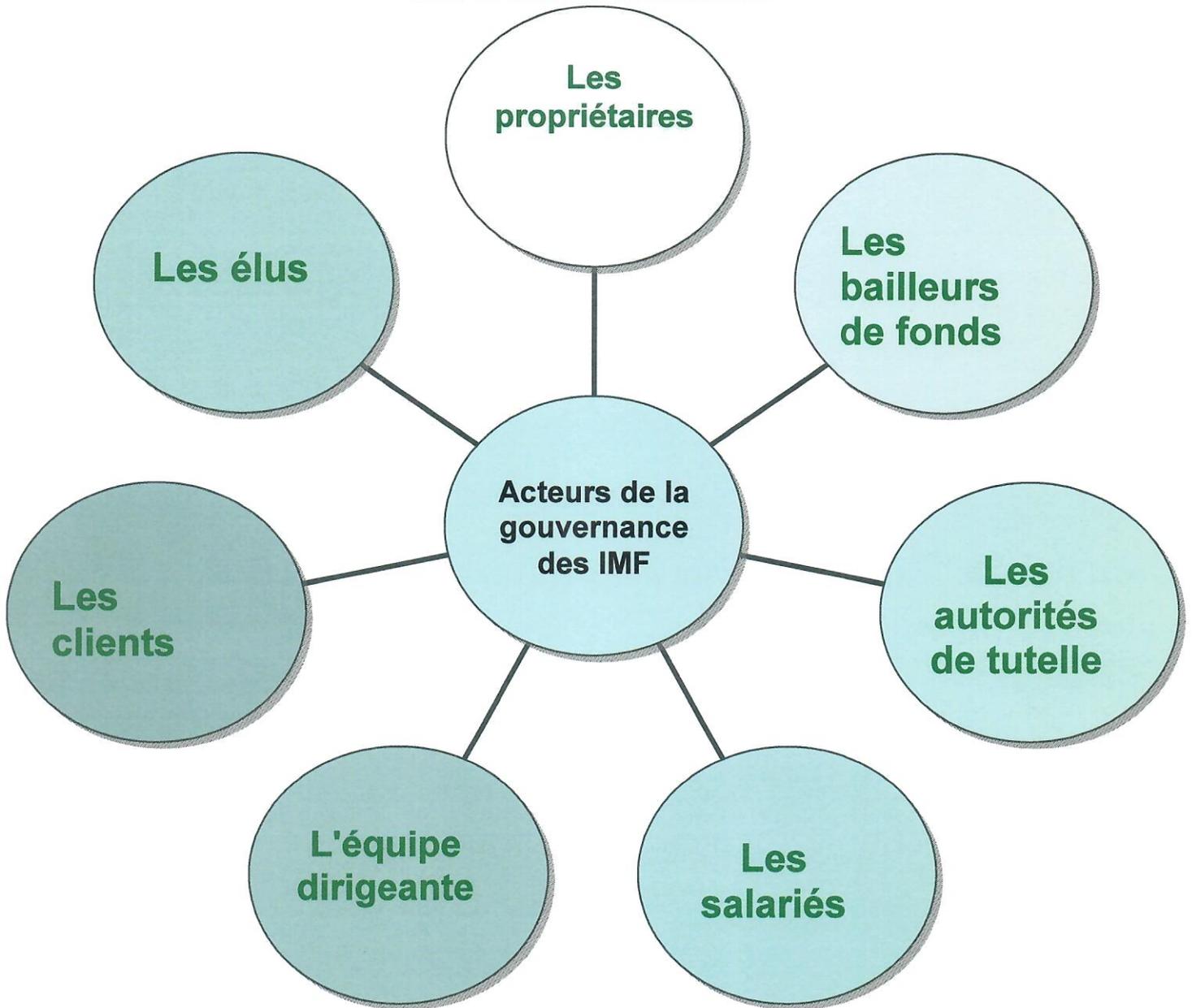
Liés à la
gestion
financière

Externes

Réglementation
Concurrence
Macroéconomie

RISQUES

Les acteurs de la gouvernance en Microfinance



La responsabilité

1. Responsabilité de rendre compte

L'un des principes clés liés à la responsabilité est celui d'**interdépendance**. Pour parvenir à la maturité, toute personne, organisation ou nation traverse des périodes de dépendance et d'indépendance pour finalement reconnaître qu'elle a besoin d'autrui. Nous devons créer un partenariat avec ceux dont les forces compensent nos faiblesses et qui nous permettent de tirer profit de nos atouts.

Cependant, un tel partenariat sous-entend que chacun doit rendre des comptes à l'autre. L'interdépendance va donc de pair avec la notion de responsabilité énoncée de la façon suivante :

Lorsque l'on s'est vu confier des ressources et des tâches, il est obligatoire de rendre compte du moment et de la façon dont ces ressources ont été utilisées et ces tâches accomplies.

2. Formes de responsabilité

La **responsabilité personnelle** représente le fondement de toutes les autres formes de responsabilité, qu'elle soit managériale, politique ou multiple. Chaque individu obéit à un code de conduite personnel par rapport auquel il s'estime responsable.

La **responsabilité managériale** exige des responsables qu'ils s'acquittent de leur tâche de façon satisfaisante en se conformant à des critères définis. Elle comprend les aspects suivants :

- ∃ **Responsabilité financière** – obligation de vérifier et de déclarer si l'argent a été dépensé comme prévu
- ∃ **Responsabilité d'efficacité** – obligation de s'assurer que les résultats escomptés du programme sont atteints
- ∃ **Responsabilité d'efficience** – obligation de s'assurer que le rapport coût efficacité est favorable
- ∃ **Responsabilité juridique** – obligation de vérifier que les politiques, procédures, lois et réglementations de l'organisation ont été respectées lors de la prise de décision
- ∃ **Responsabilité professionnelle** – obligation de garantir l'observation d'une éthique professionnelle dans la prestation de services et le comportement.

3. Délégation

La délégation est un acte par lequel un supérieur confie sa responsabilité et son autorité à un subalterne qui, en contrepartie, doit lui rendre des comptes. Ainsi, ce subalterne a la responsabilité d'accomplir la tâche et de rendre compte à la personne délégante.

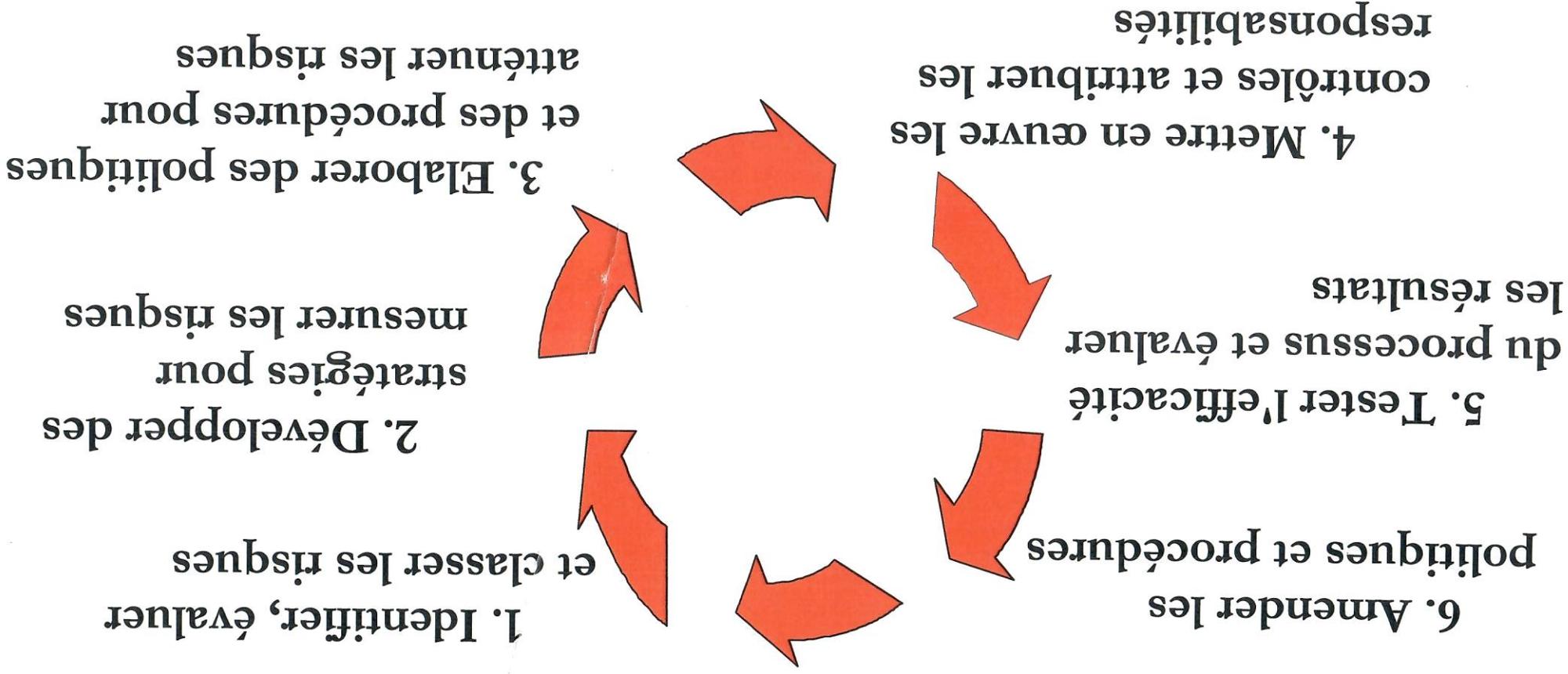
La délégation et la responsabilité sont des processus à double sens.

La délégation n'est PAS une abdication.



Gestion des risques : un processus itératif

G6-T1



**En période de
forte croissance**

**Aux
changements
institutionnels**

**A quels moments
les risques de
dérive de mission
sont-ils les plus
forts ?**

**Aux
changements de
personnes**

**Aux
changements
du contexte
socio-
économique**

La Bonne Gouvernance

Un défi permanent !!!!

Une gouvernance efficace

Une réorientation face à des dysfonctionnements

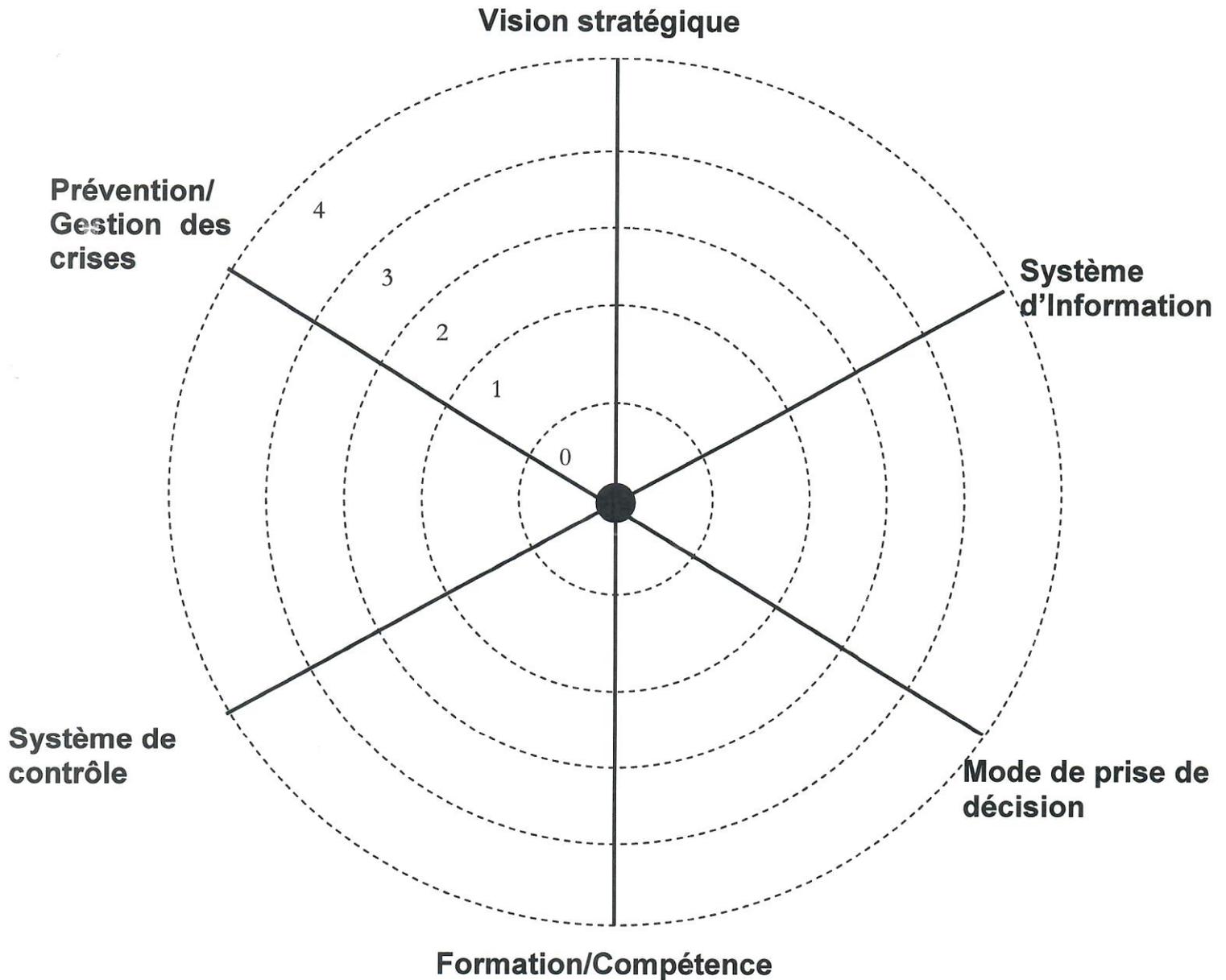
Une stratégie commune à travers :

- Le partage de l'information,
- La clarification des rôles et responsabilités
- La mise à disposition des moyens appropriés.

L'évolution de la gouvernance doit se
faire parallèlement à celle de
l'institution et de son environnement.



GRILLE D'EVALUATION DE LA GOUVERNANCE DANS LES IMF



Relation entre mission et structure de propriété

	Mission sociale	Mission commerciale	
Association / ONG	+++	+	C'est la mission sociale qui justifie la création de type associative
Coopératives	++	++	La mission d'une coopérative est avant tout d'offrir le meilleur service et rapport qualité/prix aux membres. Le caractère social de l'institution est donc dépendant du profil des membres. La forte base démocratique permettra de défendre les intérêts de la majorité de ces membres.
Société	+	+++	La mission de l'institution dépendra du profil des investisseurs : maximisation des dividendes pour des investisseurs commerciaux, ou approche plus sociale si les investisseurs sont de type éthique.

Questions clés sur les niveaux de formation et compétences

- **Niveau de formation/spécialisation adéquat avec la fonction occupée**

- **Existence d'un plan de formation au sein de l'institution**

- **Existence d'outils de motivations/ incitations positives /négatives pour la mise en œuvre des décisions**

- **Cohérence des moyens techniques et financiers avec la stratégie de l'institution**

- **Capacité à mettre en œuvre les décisions prises sans recours externe**

G5-T4

Le **Systeme d'information**

Est une

Série d'actions consistant à collecter
des

données brutes de sources diverses,



à transformer les données en
information exploitable,

et à stocker et diffuser cette
information aux utilisateurs sous la
forme adéquate.



(Waterfield, Ramsing, p.4)

Analyse du SIG: questions relatives à...

- ✓ **La disponibilité**
- ✓ **L'opérationnalité**
- ✓ **La fiabilité**
- ✓ **L'accessibilité**
- ✓ **L'usage**

...de l'information

CRITERES D'UNE BONNE INFORMATION

L'information doit être :

Pertinente

Disponible en temps voulu

Précise

Distribuée aux bonnes personnes

Exploitée par les bonnes personnes

Bien mise en forme

Récupérable

Vérifiable (Peut-on en retrouver l'origine ?)



Questions clés pour analyser les modes de prise de décision

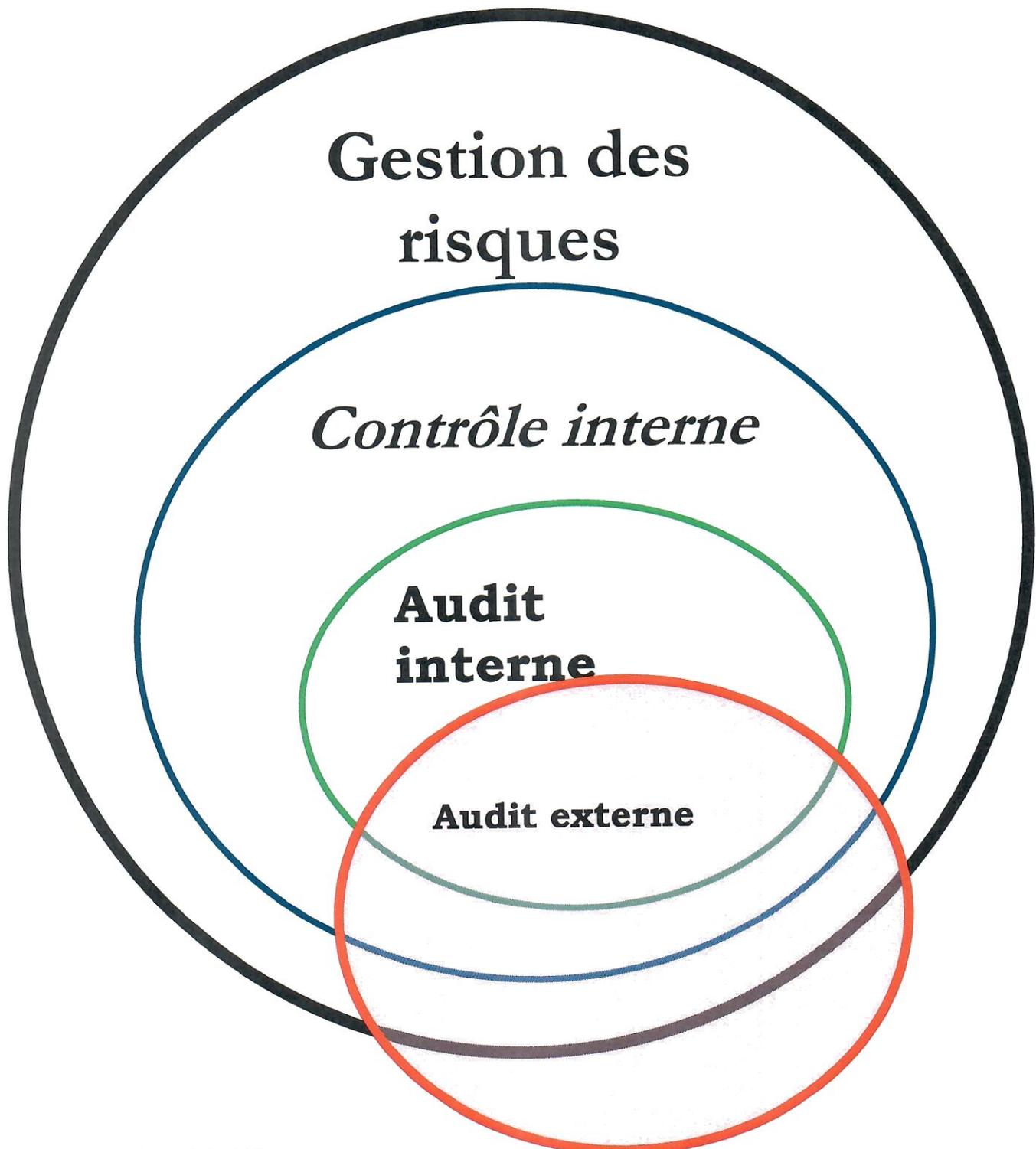
- **A quel niveau sont prises les décisions ?**

- **Pour quelles raisons ces niveaux de décisions ont-ils été choisis ?**

- **Quelle est la cohérence entre le niveau de décision, les acteurs/instances impliqués ?**

- **Quels sont les conflits d'intérêts existants ou potentiels ?**

Environnement du contrôle



La Gestion des risques

Une approche systématique pour

Identifier,

Mesurer

et

Atténuer

les risques dans une IMF

Etude de cas : La désaffiliation des caisses – Réseaux mutualistes Ouest Africains

La structure faîtière d'un réseau mutualiste peut avoir plus ou moins d'autorité sur les membres "à la base" mais qui sont aussi au sommet puisqu'en définitive ils composent l'assemblée générale du réseau. Il y a déjà là objet de tension : d'un côté les membres de base peuvent être soumis aux règles de la fédération, d'un autre côté ils sont acteurs de l'assemblée générale qui est souveraine.

Par ailleurs, les trois exigences majeures d'une fédération à l'égard des caisses locales (Bonne gestion, règles financières et facturation des services) peuvent être source de conflit entre une faîtière et ses membres. La fédération doit assurer une bonne gestion, afin en particulier, d'éviter de mettre en péril l'épargne des sociétaires et par ricochet l'image de marque du réseau. Souvent les mêmes règles financières sont imposées à toutes les caisses du réseau, sans modulation en fonction du dynamisme et de la gestion des caisses ; elles peuvent être mal supportées par certaines caisses, surtout si elles ne sont pas discutées en assemblée générale. Il y a aussi des règles, nécessaires à un réseau pour sa sécurité, mais qui peuvent être mal supportées par des gens qui mettent en avant leurs intérêts personnels. La troisième exigence est liée à la facturation des services délivrés aux caisses par la fédération ou l'union régionale. Si la facturation manque de transparence, qu'elle soit calculée approximativement ou sous forme de forfait, les élus des caisses de base peuvent avoir tendance à penser que la fédération abuse de sa situation.

Enfin, certaines caractéristiques d'une caisse locale ou d'une union peuvent les pousser à faire scission :

- 1. un "appétit" de certains élus ou techniciens qui souhaitent profiter de la caisse et en tirer des avantages personnels :** Si la motivation de scission a cette origine, il est clair que la caisse est condamnée à moyen terme. Le rôle de la fédération sera alors d'informer l'assemblée générale des dérives constatées.
- 2. un sentiment d'être exploité par la fédération :** Ce sentiment peut naître d'une absence de compréhension des règles nécessaires au fonctionnement de la fédération par manque de transparence ou manque de formation. Les tensions peuvent être calmées avec dialogue, explication et peut être remise en cause de certaines règles.
- 3. des difficultés fortes des membres lorsque les règles financières de la fédération ne sont pas adaptées à des situations de crise vécues par ceux-ci (calamités agricoles par exemple) :** Une raideur de la fédération sur de tels cas peut conduire à des incompréhensions et faire naître une volonté de scission.
- 4. une caisse forte qui a beaucoup d'épargne et beaucoup de fonds propres :** Ses responsables ont l'impression de payer pour les autres et un sentiment de puissance. Le dédoublement des caisses pour éviter d'avoir des "monstres" dans le

réseau et continuer d'offrir un service plus rapproché aux sociétaires peut réduire ces risques mais il est clair qu'une telle politique va à l'encontre d'une course effrénée vers la rentabilité qui préférera les grosses caisses pour faire des économies d'échelle.

Le temps de la fédération est bien le temps de l'assemblée générale souveraine : il est important de jouer le jeu de l'assemblée générale et être à l'écoute des débats dans les caisses, de comprendre qu'un réseau peut marcher à plusieurs vitesses (pas forcément les mêmes règles pour tous) et de savoir s'adapter.

Source : D'après B. Taillefer, Espace Finance, message du 21/08/2003.