

Fonds
international de
développement
agricole



Agence
allemande
de coopération
technique



Ministère
fédéral allemand
pour la coopération
économique et
le développement



Comité d'échanges,
de réflexion
et d'information
sur les systèmes
d'épargne-crédit



Institut de recherches
et d'applications
des méthodes
de développement



GUIDE OPÉRATIONNEL D'ANALYSE DE LA GOUVERNANCE D'UNE INSTITUTION DE MICROFINANCE

Ce guide est issu d'un premier travail de capitalisation sur la gouvernance mené par les membres de CERISE à partir de l'expérience très concrète d'institutions de microfinance partenaires. Le FIDA et la GTZ ont alors accompagné une deuxième phase qui a consisté à la construction d'un outil opérationnel qui se veut simple, pratique et convivial à destination des acteurs de la microfinance.

Ce document a été rédigé par Cécile Lapenu, Secrétaire technique de CERISE (Comité d'échanges, de réflexion et d'information sur les systèmes d'épargne-crédit) et Dorothée Pierret, Chargée de programme à l'IRAM (Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement) avec la collaboration de l'ensemble des membres de CERISE.

CERISE est un réseau d'organisations françaises travaillant de longue date en appui aux institutions de microfinance dans les pays du Sud : le CIDR (Centre international de développement et de recherche, Autrêches), le CIRAD (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, Montpellier), le CNEARC (Centre national d'études agronomiques des régions chaudes, Montpellier), le GRET (Groupe de recherche et d'échanges technologiques, Paris) et l'IRAM.

L'objectif de CERISE est de capitaliser et d'échanger sur les modes d'intervention en microfinance (synthèses, publications, rencontres avec les praticiens, les chercheurs, les institutions de microfinance, les bailleurs, etc.). Les principaux thèmes de capitalisation portent sur les sujets suivants : gouvernance en microfinance, impact et performances sociales, financement de l'agriculture, intervention en microfinance, IMF en zones rurales isolées.

CERISE

14, passage Dubail
75010 PARIS - FRANCE
Tél./Fax : 00 33 (0)1 40 36 92 92
Email : cerise@globenet.org
Web : www.cerise-microfinance.org

IRAM

49, rue de la glacière
75013 PARIS - FRANCE
Tél. : 00 33 (01) 44 08 67 67
Fax : 00 33 (01) 43 31 66 31
Email : iram@iram-fr.org
Web : www.iram-fr.org

■ Liste des tableaux, schémas et encadrés	7
■ Introduction	9
■ Bibliographie sélective / Annexe / Liste des sigles	83

MODULE

1

13

CONDUITE DU
DIAGNOSTIC DE
LA GOUVERNANCE

1.1	1^{ER} POINT DU DIAGNOSTIC : QUI A LE POUVOIR DE DÉCISION ?	15
1.1.1	Forme juridique de l'institution : qui est propriétaire de l'institution ?	15
1.1.2	Pouvoir des acteurs sur les décisions stratégiques et opérationnelles	17
1.1.3	Analyse du pouvoir de décision	20
1.2	2^{ÈME} POINT DU DIAGNOSTIC : COMMENT S'EXERCE LE POUVOIR DE DÉCISION ?	20
1.2.1	Avoir une mission et une vision stratégique de l'institution	21
1.2.2	Préparer les décisions et alimenter le contrôle : le système d'information et de gestion	22
1.2.3	Elaborer et prendre les décisions opérationnelles	23
1.2.4	Mettre en œuvre : les capacités d'exécution des décisions	24
1.2.5	Contrôler	24
1.2.6	Grille d'analyse d'une prise de décision	25
1.3	3^{ÈME} POINT DU DIAGNOSTIC : LA GESTION DES DYSFONCTIONNEMENTS ET DES CRISES	26
1.4	LE SOCLE COMMUN DE LA GOUVERNANCE	27

2.1	LES CHOIX STRATÉGIQUES D'UNE INSTITUTION DE MICROFINANCE	33
2.1.1	Définir la mission : orientation plutôt sociale ou commerciale ?	33
2.1.2	Structure de financement et gouvernance : quel rôle des financeurs ?	38
2.1.3	Concentrer ou ouvrir la prise de décision : quelle diversité d'acteurs ?	41
2.1.4.	Concilier modèle juridique et gouvernance : quelle cohérence pour l'institution ?	48
2.1.5.	Centraliser ou décentraliser : quelle articulation entre les niveaux d'intervention ?	56
2.2	LA GESTION DES RISQUES MAJEURS DE LA GOUVERNANCE	61
2.2.1	Clarifier et poursuivre ses objectifs sociaux : comment éviter la dérive de mission ?	62
2.2.2	La croissance : cercle vertueux ou cercle vicieux ?	66
2.2.3	Acteurs multiples : comment concilier des intérêts contradictoires ?	70
2.2.4	La gouvernance : une construction à actualiser	73
2.2.5	Gouvernance et insertion dans l'environnement	78
2.3	LA BONNE GOUVERNANCE : UN DÉFI PERMANENT POUR UN MODÈLE À CONSTRUIRE	82

MODULE 1

▶ Tableau 1	Grille des acteurs de la prise de décision	19
▶ Schéma 1	La chaîne des décisions de la gouvernance	21
▶ Tableau 2	Grille d'analyse des prises de décision	25
▶ Schéma 2	Grille d'évaluation de la gouvernance d'une IMF	28
▶ Tableau 3	Critères d'évaluation de la gouvernance d'une IMF	29
▶ Annexe a	Institution de microfinance fortement appuyée par l'assistance technique	89
▶ Annexe b	Institution de microfinance en phase d'autonomisation	90

MODULE 2

▶ Tableau 4	Articulation entre mission structure de propriété de l'IMF	35
▶ Tableau 5	Atouts (😊) et limites (😞) des différents acteurs de l'IMF	46
▶ Tableau 6	Liens entre modèles juridiques et gouvernance	54
▶ Tableau 7	Les types de risques auxquels est exposée une IMF	62
▶ Tableau 8	Liste des risques sur la dérive de mission	64
▶ Tableau 9	Éléments pour poursuivre la mission	65
▶ Encadré 1	Conflit de vision au PPCR et risque de blocage	34
▶ Encadré 2	La préservation d'une vocation agricole au sein des CECAM - Madagascar	36
▶ Encadré 3	Le cas du Crédit rural de Guinée : la gestion en commun de l'institution	37
▶ Encadré 4	Sources de financement et statut	38
▶ Encadré 5	Sources de financement : le rôle des créditeurs	39
▶ Encadré 6	Les types d'investisseurs	40
▶ Encadré 7	La participation de la communauté villageoise dans les Caisses Villageoises d'Épargne et de Crédit Autogérées	42
▶ Encadré 8	Le rôle de l'opérateur au delà de l'institutionnalisation	43
▶ Encadré 9	L'ouverture à des investisseurs privés extérieurs : l'exemple de SEMISOL (Chiapas)	44

TABLEAUX / SCHÉMAS / ENCADRÉS

▶ Encadré 10]	Collectivités locales et microfinance : le cas des caisses municipales d'épargne et de crédit au Pérou	45
▶ Encadré 11]	Un même statut "COOPEC", des modes de gouvernance	49
▶ Encadré 12]	Deux SA, deux modes de gouvernance : AMRET et CRG	50
▶ Encadré 13]	Les conditions de l'institutionnalisation des SHG en Inde	51
▶ Encadré 14]	Les associations de microcrédit au Maroc	53
▶ Encadré 15]	La multiplicité des lieux de pouvoir dans un réseau national : la FECECAM au Bénin	58
▶ Encadré 16]	La démarche d'autonomie et ses limites	58
▶ Encadré 17]	Le rapatriement du pouvoir : Réseau des caisses populaires du Burkina	59
▶ Encadré 18]	La désaffiliation des caisses : Réseaux mutualistes ouest-africains	60
▶ Encadré 19]	L'évolution commerciale de la microfinance en Amérique latine, une dérive de mission ?	63
▶ Encadré 20]	Le choix de la croissance au PPPCR - Burkina-Faso	67
▶ Encadré 21]	Les dangers de la croissance : Le vertige de Corposol	68
▶ Encadré 22]	Les dangers de la croissance : l'épargne du réseau des Sanduk d'Anjouan	69
▶ Encadré 23]	Epargnants et emprunteurs, actionnaires des associations de services financiers en Afrique de l'Ouest	71
▶ Encadré 24]	L'équilibre des pouvoirs entre élus et techniciens - Fécécam Bénin	71
▶ Encadré 25]	La mutation du Fonds de Développement Régional au Togo	73
▶ Encadré 26]	Historique des modes de gouvernance privilégiés dans l'action du CICM	74
▶ Encadré 27]	Maturité et autonomie : situation de réseaux régionaux de CVECA institutionnalisés	75
▶ Encadré 28]	Le non-renouvellement des élus des organes de gestion	76
▶ Encadré 29]	Stratégie des investisseurs en fonction de leur profil	77
▶ Encadré 30]	Les caisses ne se développent pas en dehors des rapports sociaux existants COOPEC - Afrique	79
▶ Encadré 31]	La médiation d'un conflit et le jeu informel des acteurs : CRG Guinée	79
▶ Encadré 32]	Le risque de dérive d'un système basé sur les membres : SHG- Asie	80
▶ Encadré 33]	Dispositif de suivi évaluation	81

LA MICROFINANCE est à une phase critique de son développement. Elle a fait les preuves, à travers différentes approches, de sa capacité à fournir des services financiers pour des populations exclues des systèmes bancaires classiques. Le défi actuel de la plupart des institutions de microfinance est celui de l'institutionnalisation et de la pérennité. Or, l'histoire récente de la microfinance fournit des exemples de réussites mais reste émaillée de crises et de faillites. La pérennité des IMF requiert non seulement la pérennité financière et l'adaptation aux cadres juridiques existants, mais aussi une vision stratégique claire et une organisation transparente, efficace et acceptée par tous les acteurs directs. Ces questions sont regroupées sous le concept de « gouvernance ».

A. LA GOUVERNANCE EN MICROFINANCE : « DES ACTIONNAIRES AUX PARTIES PRENANTES »

Le terme de gouvernance, bien que d'un usage récent dans le monde du développement, est devenu depuis le début des années 90, un concept souvent incontournable pour traiter des problèmes de développement économique et social. Utilisé pour parler des Etats et des entreprises, le terme de gouvernance est maintenant appliqué à la microfinance.

Dans les écrits de la microfinance, le terme de gouvernance, popularisé à partir de 1997 (CCAP) se concentre sur les rapports entre le conseil d'administration et la direction d'une IMF. Or, le « bon fonctionnement » du conseil d'administration n'est pas à lui seul le garant de la mission et des actifs d'une IMF. Le travail sur la gouvernance nécessite d'élargir le cadre d'étude pour prendre en compte l'ensemble des acteurs en jeu (salariés, dirigeants, élus, clients, bailleurs, banques partenaires, actionnaires, Etat, etc.) et des formes d'organisations destinées à « gouverner » et souvent mises en place dès l'origine de l'institution. Par ailleurs, il s'agit de comprendre comment ces éléments peuvent s'adapter dans des contextes socio-économiques différents.

Les institutions de microfinance concilient un fonctionnement d'entreprise (viabilité financière) avec une mission d'intérêt général (lutte contre l'exclusion bancaire). La gouvernance en microfinance se trouve au croisement de deux approches, l'approche politique/éthique visant à mettre l'accent sur la vision stratégique de l'institution, la légitimité des décideurs et l'intégration de l'institution dans son environnement et l'approche économique/managériale considérant la gouvernance sous l'angle de la recherche d'efficacité, de réduction des coûts et d'optimisation des moyens.

INTRODUCTION

L'approche de la gouvernance retenue pour ce travail s'inscrit dans le courant « analyse des relations entre les parties prenantes » plutôt que sur une approche restrictive de type « relations entre les actionnaires et les dirigeants ». Il s'agit donc d'appréhender la gouvernance dans sa globalité et d'identifier les principaux enjeux pour l'ensemble des acteurs impliqués.

La définition de la gouvernance retenue dans le cadre de ce travail est la suivante

► La gouvernance d'une institution de microfinance, basée sur sa structure de propriété, regroupe l'ensemble des mécanismes par lesquels les acteurs et actrices (élu(e)s, salarié(e)s, autres) définissent et poursuivent la mission de l'institution (notamment le public cible, les services et la couverture géographique) et assurent la pérennité en s'adaptant à l'environnement, en prévenant et surmontant les crises.

La mission peut évoluer dans le temps mais doit rester maîtrisée par les acteurs. Les préoccupations en termes de gouvernance s'inscrivent dans un objectif général de pérennité, en particulier financière, de l'institution de microfinance.

B. UNE DÉMARCHE SPÉCIFIQUE : « LA DIVERSITÉ DES SITUATIONS PLUTÔT QUE LA PRÉSENTATION D'UNE BONNE PRATIQUE »

Ce guide accompagne l'analyse de la gouvernance d'une institution de microfinance. La démarche adoptée repose sur les trois éléments suivants :

- La reconnaissance de la diversité des modes de gouvernance et le refus d'une approche de type « best practices » de la « bonne gouvernance ». A travers ce guide, est mis en évidence un socle commun à la bonne gouvernance qui ensuite peut se décliner sous des formes différentes. Ce socle commun comporte six axes, considérés comme le minimum requis, incontournables pour bâtir une bonne gouvernance.
- Les crises et les dysfonctionnements sont considérés comme riches d'enseignements et sont donc un élément à part entière dans l'analyse de la gouvernance d'une institution. Il ne s'agit pas de nier les crises inhérentes aux institutions de microfinance mais au contraire de les analyser pour mieux comprendre le fonctionnement de l'institution et ainsi tester la pertinence du mode de gouvernance.
- L'ensemble des institutions de microfinance, toutes formes confondues, est pris en compte sans pour autant nier les spécificités des questions liées à la gouvernance. En effet, plusieurs types d'institutions de microfinance sont distingués (les associations, les coopératives, les sociétés privées, les institutions publiques). Le guide traite à la fois des thèmes transversaux à l'ensemble de ces institutions (le risque de dérive de mission, les risques liés à la croissance ou encore l'évolution dans le temps), et certaines questions plus spécifiques (par exemple, la relation techniciens/élus pour les mutuelles ; ou la question de l'insertion dans l'environnement pour les microbanques). L'ensemble de ces questions est traité de manière globale en illustrant les situations par des cas spécifiques.

C. ■ UN GUIDE STRUCTURÉ EN DEUX MODULES DISTINCTS

Le guide est structuré en deux modules :

- ▶ Le premier module est un outil d'aide au diagnostic de la gouvernance d'une institution de microfinance. Il propose une démarche en trois temps reposant sur l'analyse des acteurs, l'analyse du processus de décision et le mode de gestion des crises et dysfonctionnements. Il permet d'établir un diagnostic de la gouvernance de l'institution concernée et d'évaluer son positionnement sur la grille des six axes du socle commun.
- ▶ Le second module est un outil d'aide à la réflexion sur des choix stratégiques à conduire ou des défis à relever dans le cadre de la gouvernance d'une institution de microfinance. Ces questions sont systématiquement illustrées par des cas concrets pour aider à la compréhension des enjeux.

Des articulations sont faites entre les deux modules autour de 5 axes (Mission/ Vision ; Structure de financement ; Montage juridique ; Acteurs ; Organisation) permettant au lecteur de sélectionner un axe majeur de préoccupation et de passer d'un module à l'autre sur les questions liées aux axes proposés.

D. ■ UN GUIDE POUR L'ENSEMBLE DES ACTEURS DE LA MICROFINANCE

Ce guide est destiné à toute personne souhaitant travailler sur la gouvernance d'une institution de microfinance, que ce soit les élus, les dirigeants, les bailleurs. Il s'adresse toutefois en priorité aux institutions de microfinance et à leurs dirigeants pour les aider à identifier les forces et les limites de la gouvernance au sein de leur institution. Il doit pouvoir répondre aux préoccupations des institutions de microfinance, quels que soient leur stade de développement et leur structure (projet, société anonyme, coopérative, caisse villageoise, etc.).

L'outil peut également être utilisé par les bailleurs de fonds, des évaluateurs ou des consultants externes. Dans un montage de projet, à travers un dialogue opérateur - bailleurs de fonds, il permet de fixer les objectifs pour la mise en place d'une bonne gouvernance ; il souligne les éléments de risques par rapport au contexte et aux acteurs concernés ; il aide à clarifier les responsabilités de chacun des acteurs.

Dans le suivi des institutions de microfinance, il propose une série de points d'analyse et leur interprétation afin d'évaluer la solidité à moyen et long terme d'une institution en termes de gouvernance, en complément des cadres d'évaluation existants.

Enfin, l'outil peut offrir un cadre de réflexion plus général pour les régulateurs (banque centrale, commission de surveillance bancaire, ministère des finances, cellule nationale d'appui à la microfinance, etc.) afin d'analyser les éléments d'une réglementation qui peuvent favoriser ou contraindre l'exercice d'une bonne gouvernance.

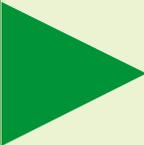
E. UN GUIDE POUR LES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE LA VIE D'UNE INSTITUTION DE MICROFINANCE

Ce guide s'adresse à des institutions de microfinance ayant acquis une certaine maturité. Toutefois, les questions posées peuvent également être un outil pour réfléchir lors de la conception d'une institution et de son montage institutionnel.

Ce guide est un outil que les utilisateurs doivent s'approprier. Il peut être considéré comme un point de départ à enrichir par les réactions et les exemples que chaque utilisateur voudra bien communiquer aux auteurs (cerise@globenet.org ; iram@iram-fr.org).

MODULE

1



CONDUITE DU DIAGNOSTIC DE LA GOUVERNANCE

OBJECTIF ►

Identifier les enjeux à venir

Le module 1 est découpé en trois parties :

1^{ÈRE} PARTIE | **LES ACTEURS : QUI A LE POUVOIR DE DÉCISION ?**

- OBJECTIF** ▶ Identifier et qualifier la forme de gouvernance de l'institution en travaillant à la fois sur les textes (forme juridique, propriété et pouvoir formel) et sur la pratique (pouvoir réel de décision).
- OUTIL** ▶ Grille des prises de décision.
- RÉSULTAT** ▶ Typologie des formes d'exercice du pouvoir.

2^{ÈME} PARTIE | **OUTILS ET MODALITÉS : COMMENT S'EXERCE LE POUVOIR ?**

- OBJECTIF** ▶ Analyser les modalités de la gouvernance à travers les mécanismes de prise de décision (vision stratégique, collecte de l'information, choix opérationnels, capacité de mise en œuvre des décisions, contrôle interne et externe).
- OUTIL** ▶ Questions clés.
- RÉSULTAT** ▶ Examen de la chaîne de prise de décision depuis la définition stratégique jusqu'au contrôle.

3^{ÈME} PARTIE | **LA GESTION DES CRISES ET DES DYSFONCTIONNEMENTS**

- OBJECTIF** ▶ Analyse de l'efficacité de la gouvernance en période de crises ou de dysfonctionnements.
- OUTIL** ▶ Questions types sur des cas concrets de dysfonctionnements.
- RÉSULTAT** ▶ Illustration du fonctionnement de la gouvernance, du positionnement des différents acteurs et des processus de décision face à un dysfonctionnement précis.

À l'issue de ce module, l'institution (ou l'évaluateur externe) doit pouvoir porter une évaluation sur le type de gouvernance et son efficacité afin d'identifier les enjeux et les choix stratégiques qui se posent à l'institution.

1.1 1^{ER} POINT DU DIAGNOSTIC : QUI A LE POUVOIR DE DÉCISION ?

- OBJECTIF** ► Diagnostiquer la gouvernance actuelle pour identifier les enjeux à venir de l'institution.
- OUTIL** ► Grille de prise de décision.
- IDÉES CLÉS** ► Ne pas confondre statut juridique et mode de gouvernance d'une institution.
- Analyser les écarts entre les modalités de prise de décision théoriques et réelles.
- Repérer la diversité des acteurs intervenants dans le processus de décision.
- Deux niveaux d'analyse seront utilisés : les textes et les pratiques. Les décalages entre ces deux niveaux feront l'objet d'une attention particulière.

1.1.1 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, institution publique). 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 important (du projet à la banque), allant du champ du public au privé, en passant par l'associatif et le coopératif.

- **Projet** : Institution non reconnue au stade de la création et ayant un statut de projet de développement le plus souvent financé directement par des bailleurs de fonds.
- **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 FECE-CAM au Bénin) qui sont les bénéficiaires directs des services d'épargne et de crédit proposés.

MONTAGE
JURIDIQUE
Voir Module 2

§ 211 b
« L'articulation entre la
structure de propriété
et la mission »

§ 212 a
« Structure
et financement
des statuts »

§ 214
« Concilier
modèle juridique
et gouvernance :
quelle cohérence
pour l'institution ? »

§ 221 a
« Dérive
de mission et
institutionnalisation »

- ▶ **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)
- ▶ **Banque d'Etat** : La Banque d'Etat est une institution publique appartenant à l'Etat ou aux gouvernements locaux (ex. : les caisses municipales – Cajas municipales – du Pérou) et peut être une société anonyme avec des actionnaires publics, dans certains cas gérée par la loi bancaire, dans d'autres relevant de lois spécifiques (ex. : les banques de développement).

b. **■ Qu'est-ce qui a motivé ce choix ?**

Une analyse des raisons qui ont conduit au choix du statut juridique peut s'avérer intéressante pour comprendre la démarche et les contraintes éventuelles de l'institution.

Différents éléments peuvent être retenus pouvant conduire à un choix :

- ▶ **Le niveau de formalisation/l'âge de l'institution** : le statut de projet ou d'ONG est souvent un statut provisoire en amont de l'institutionnalisation.
- ▶ **Les contraintes légales** : le choix du montage institutionnel sera étroitement lié au cadre légal encadrant ou non la profession. En effet on distingue les pays ayant un cadre légal spécifique pour la microfinance et ceux pour lesquels rien n'existe. Parmi les pays ayant un cadre légal spécifique, on distingue ceux pour lesquels le choix reste ouvert entre les différents statuts (société, coopérative, association..) et ceux où le choix est très restrictif et imposé par les textes. Dans les pays n'ayant pas de cadre légal pour la microfinance tout est possible pour les institutions, toutefois il est important de vérifier lors du montage l'acceptation par les autorités de tutelle potentielles afin d'éviter les problèmes de mise en conformité lors de l'introduction d'une régulation pour le secteur.
- ▶ **Le niveau de structuration sociale** : la cohésion du groupe notamment des bénéficiaires va orienter vers une structure plutôt de type coopérative avec une large base sociale si ces derniers ont participé directement à la mise en place de l'institution.
- ▶ **La structuration du financement** : selon les sources de revenus, la possibilité ou non de collecter l'épargne ou au contraire la nécessité de faire appel à des investisseurs extérieurs va influencer le choix entre un statut de type coopératif ou plutôt une société.
- ▶ **Le rôle de l'Etat** : en fonction du rôle joué par l'Etat et de sa place dans le capital on s'orientera plutôt vers une structure de type privée ou publique. Le statut associatif peut également être un moyen pour l'Etat de garder un certain contrôle sur les ressources mises à disposition des institutions.

MONTAGE
JURIDIQUE

Voir Module 2

§ 212
« Structure de
financement et
gouvernance : quel
rôle des financeurs ? »

§ 224 b
« Maturité et sortie
des investisseurs »

c. ■ Qui sont les propriétaires des capitaux ?

Une analyse fine du passif du bilan permettra d'identifier l'origine des ressources à la disposition de l'institution, la place des fonds propres par rapport à des apports extérieurs et ainsi de repérer les acteurs influents au delà des propriétaires officiels de l'institution.

Analyse de la structure du passif du bilan de l'institution.

- ▶ Fonds propres % des ressources disponibles (quelle composition pour les fonds propres - parts sociales/ actions part des investisseurs privés, publics, nationaux, internationaux....)
- ▶ Réserves % des ressources disponibles.
- ▶ Dette subordonnée % des ressources disponibles.
- ▶ Ligne de crédit % des ressources disponibles (banque commerciale, bailleurs internationaux, Etat..).
- ▶ Epargne % des ressources disponibles

MONTAGE
JURIDIQUE

Voir Module 2

§ 211 a
« Des priorités
différentes selon
les acteurs »

§ 212 c
« Les acteurs du
financement : profil
des investisseurs »

§ 213
« Concentrer ou ouvrir
la prise de décision :
quelle diversité
d'acteurs ? »

§ 223
« Acteurs multiples :
comment
concilier des intérêts
contradictaires ? »

1.1.2 ■ **Pouvoir des acteurs sur les décisions stratégiques et opérationnelles**a. ■ Quels sont les acteurs en présence ?

L'analyse de la gouvernance se limite souvent à l'étude des rapports entre les acteurs clés de l'organisation que sont les dirigeants (Conseil d'administration et direction). Toutefois, au-delà de la sphère des dirigeants, il est important de cerner les autres catégories d'acteurs internes ou périphériques à l'institution et jouant un rôle vis-à-vis de l'institution étudiée. Il est possible de dresser une liste des différents acteurs intervenant dans la vie de l'institution en distinguant les acteurs internes, externes et leur niveau d'influence.

Les différents acteurs en présence et leur positionnement vis-à-vis de l'institution

- ▶ **Salarié(e)s** (en distinguant la direction, les cadres, les employé(e)s - les salarié(e)s du siège, les salari(e)és des caisses, etc.).
- ▶ **Membres ou client(e)s** (en distinguant les élu(e)s s'il y en a au sein de l'institution).
- ▶ **Opérateur/Promoteur/Fondateur.**
- ▶ **État / Ministère** (représentants de l'Etat).
- ▶ **Bailleur(s) de fonds** (il peut y en avoir plusieurs).
- ▶ **Banques** (notamment s'il y a des lignes de crédit).
- ▶ **Collectivités locales.**
- ▶ **Actionnaires externes** (société d'investissement, personne privée, etc.).

Au-delà de l'identification des acteurs, un travail peut être mené sur la clarification de leur rôle et tâches dans l'institution. On peut s'interroger notamment sur la compréhension qu'ont les acteurs de leur propre rôle dans l'institution, du niveau de partage de cette perception entre les acteurs et de la place des femmes au sein de l'institution (quelle représentation, en particulier dans la prise de décision ?).

Quel rôle pour chaque acteur dans l'institution ?

- ▶ Présentation croisée du rôle des acteurs (par les acteurs eux-mêmes, par les autres acteurs impliqués).
- ▶ Analyse des écarts entre le rôle théorique, le rôle réel défini par l'acteur concerné, le rôle perçu ou attendu par les autres acteurs.

b. ■ Quels acteurs pour quelles instances ?

Parmi l'ensemble des acteurs identifiés ci-dessus, il est important de distinguer ceux qui sont représentés directement dans les instances (conseil d'administration, bureau, comité de gestion, assemblée générale, etc.).

L'analyse des acteurs au sein des instances peut alors porter sur :

- ▶ le rôle donné aux différentes instances ;
- ▶ la manière dont les élus émergent ;
- ▶ les modalités de renouvellement.

c. ■ Quels acteurs pour quelles décisions ?

Au-delà du profil des acteurs et de leur représentation dans les instances, il sera intéressant d'analyser le rôle de chacun dans le processus de prise de décision en distinguant les décisions d'ordre stratégique et les décisions relevant de la gestion.

La grille de prise de décision [▶ **Tableau 1**] est à adapter à chaque institution en fonction des acteurs concernés et des décisions (considérées comme stratégiques ou de gestion). Elle doit permettre de discuter du pouvoir réel des acteurs par type d'acteur et par genre.

- ▶ **Exemple de grille de décision :** dans les exemples [▶ **Annexes a et b**], on observe dans le premier cas un pouvoir important des acteurs externes à l'institution (assistance technique et bailleurs). Ce type de répartition des rôles est observé dans le cadre d'une structure récente ou encore dans une phase projet où les acteurs internes n'ont pas encore trouvé leur place et leur rôle. Les élus sont souvent au service des techniciens avec un rôle fort de la direction, interlocuteur privilégié des acteurs externes. Dans le second cas, la répartition des pouvoirs est plus interne et partagée avec un rôle conjoint des salariés et des élus dans les prises de décisions, notamment d'ordre stratégique. Ce pouvoir est partagé avec les actionnaires externes éventuels.

Voir les exemples d'utilisation ► **Annexes a et b**

► **Tableau 1** Grille des acteurs de la prise de décision

Acteurs	MEMBRES / CLIENT(E)S		SALARIÉ(E)S			ACTEURS EXTERNES				
	Membres ou client(e)s en AG	Elu(e)s	Directeur/ directrice	Cadres	Autres salarié(e)s	Bailleurs de fonds/ Financeurs	Actionnaires externes	Assistance technique/ appui technique externe	Collectivités locales	Etat/ Autorités bancaires
Décisions	Mission/Vision (public cible, services financiers...)									
	Implantations géographiques des caisses et points de distribution									
	Rythme de croissance / Volume d'activité et développement de nouveaux produits									
	Choix/ nomination du directeur									
	Taux d'intérêt									
Choix de gestion	Grille des salaires									
	Offre de produits financiers									
	Octroi / modalités de remboursement									
	Affectation des résultats									

1.1.3 ■ Analyse du pouvoir de décision

Les informations collectées à ce stade et la grille des prises de décision [► **Tableau 1**] pour l'institution permettent de qualifier l'institution sur la base d'une typologie des formes d'exercice du pouvoir.

Les principaux critères retenus sont :

- **pouvoir concentré** ou **pouvoir réparti** entre les acteurs (en fonction de la répartition des croix dans la grille des prises de décision) ; place des femmes dans la prise de décision (en particulier en fonction de leur part parmi les bénéficiaires) ;
- **pouvoir extérieur** (opérateur, bailleur, Etat, actionnaire externe) ou **intérieur** (salariés, clients) (selon la distinction acteurs internes/externes à l'institution) ;
- **pouvoir salarié / élus** (répartition du pouvoir et des décisions entre acteurs internes) ;
- **répartition confuse** ou **répartition claire** des responsabilités (selon le degré de facilité à remplir la grille).

Les critères seront retenus en fonction des préoccupations de l'institution, l'objectif étant de dresser un portrait de l'institution et de la répartition des pouvoirs. On pourra évaluer la nature du pouvoir des acteurs dans les différentes phases de développement de l'institution : les modes de prises de décision diffèrent selon la phase de développement, mais certaines options peuvent perdurer ou influencer l'organisation sur la durée.

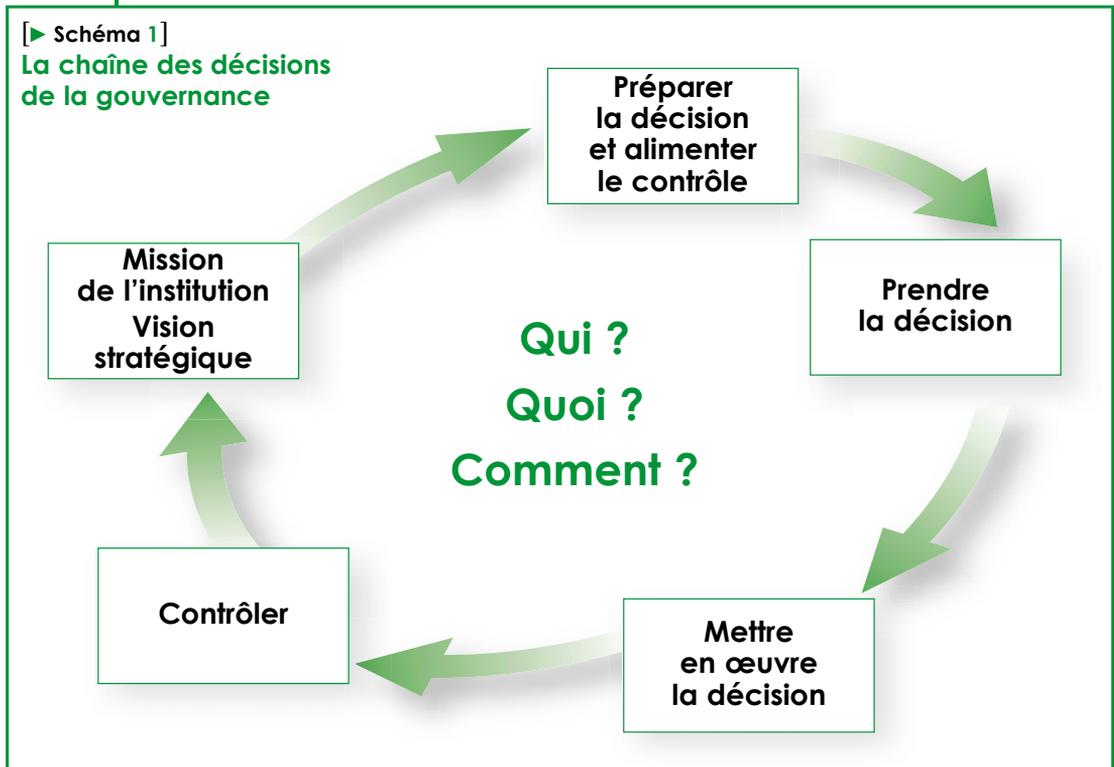
1.2 ■ 2ÈME POINT DU DIAGNOSTIC : COMMENT S'EXERCE LE POUVOIR DE DÉCISION ?

OBJECTIF ► Analyser les modalités de la gouvernance pour identifier les facteurs positifs et les contraintes à la bonne gouvernance.

OUTIL ► Questions clés sur la chaîne de décision.

IDÉES CLÉS ► La gouvernance d'une institution repose sur une chaîne continue allant de la définition de la mission de l'institution au contrôle fait par un auditeur externe. Tout chaînon manquant fragilise le système. [► **Schéma 1**]

Quels sont les mécanismes avec lesquels les acteurs identifiés dans la première partie pourront définir et poursuivre la mission de l'institution, assurer sa pérennité en s'adaptant à l'environnement et en prévenant et surmontant les crises ?



MISSION
Voir Module 2
§ 211
« Définir la mission :
orientation plutôt
sociale ou plutôt
commerciale ? »
§ 221
« Clarifier et
poursuivre ses
objectifs sociaux :
comment éviter la
dérive de mission ? »

1.2.1 ■ Avoir une mission et une vision stratégique de l'institution

a. ■ Définition

La vision stratégique d'une institution se compose de ses principes directeurs et de son orientation générale. Elle est le plus souvent à l'origine de la création de l'institution. Elle comprend à la fois la définition du public cible, la couverture géographique, l'offre de services financiers, le type d'organisation. C'est l'élément clé qui sous-tendra ensuite toutes les activités. La vision stratégique figure en général dans les textes organiques et est reprise dans le plan d'affaires. La vision stratégique peut évoluer dans le temps en fonction de l'évolution interne et du contexte de l'institution, mais cette évolution doit être décidée et dirigée par les acteurs. Dans le cas où l'évolution est involontaire ou non maîtrisée, on parlera alors de « dérive de mission ».

b. ■ Vision stratégique et gouvernance

La vision stratégique d'une institution lui permet de fixer un cap et de s'organiser pour le suivre. La gouvernance d'une institution est au service de la mission, celle-ci doit donc être connue et partagée par tous. Une des spécificités

des institutions de microfinance est le caractère double de la vision, d'une part une vision sociale (proposer des services financiers aux exclus du système bancaire), d'autre part une vision économique (dégager suffisamment de produits pour être viable financièrement). La combinaison de ces deux axes évolue dans le temps et en fonction de la structure de gouvernance.

c. ■ Les 5 questions clés pour une vision stratégique

- ▶ L'institution a-t-elle une vision stratégique (choix explicites quant au public cible, produits financiers, couverture géographique, spécificité de l'organisation, etc.) ?
- ▶ Ces choix stratégiques sont-ils formalisés explicitement dans les textes organiques ? Lesquels ?
- ▶ Ces choix sont-ils concrétisés dans le plan d'affaires ? Comment se traduisent ces choix dans les activités de l'institution ? Y a-t-il cohérence entre les différents objectifs et les moyens mis en œuvre ?
- ▶ Ces choix sont-ils connus et partagés par l'ensemble des acteurs impliqués dans l'institution ?
- ▶ Les choix sont-ils faits en cohérence avec le contexte de l'institution (concurrence, contexte économique, viabilité sociale, etc.) ?

1.2.2 ■ Préparer les décisions et alimenter le contrôle : le système d'information et de gestion

a. ■ Définition

Le système d'information et de gestion d'une institution regroupe les supports (manuels et informatiques) et l'organisation permettant de collecter l'information liée à l'activité de l'institution. Cette information est traitée et mise à la disposition des acteurs pour les prises de décision et le contrôle.

b. ■ Système d'information et gouvernance

En amont de toute prise de décision, se situent la préparation et la documentation de la décision. L'accès à une information fiable et récente est donc une condition importante pour la bonne gouvernance d'une institution. Le système d'information permet en outre d'alimenter le contrôle pour vérifier la mise en œuvre des décisions et s'assurer de la situation réelle de l'institution. L'analyse du système d'information est déterminante car les acteurs peuvent selon le type d'organisation retenir l'information, la choisir, la masquer ou au contraire la diffuser largement. De plus, les situations pouvant évoluer rapidement dans le secteur de la microfinance, il est important d'avoir des informations fiables et rapides.

▶ ORGANISATION

Voir module 2

§ 222

« La croissance :
cercle vertueux ou
cercle vicieux ? »

§ 225 b

« Le rôle du suivi-
évaluation. »

c. **Les 5 questions clés de la préparation des décisions**

- ▶ Disponibilité de l'information : quelle est l'information recueillie (comptable, suivi des transactions financières, suivi évaluation, impact), à chaque niveau de l'institution ? Sous quelle forme ? Par qui l'information est-elle produite ? L'information porte-t-elle uniquement sur l'institution ou aussi sur l'environnement ?
- ▶ Quelle est l'opérationnalité de l'information ? Est-elle bien ciblée ?
- ▶ Quelle est la fiabilité de l'information ? Est-elle rapidement disponible ?
- ▶ Qui a accès à l'information ? (A quel rythme ? Pour quelle information ?)
- ▶ Comment est utilisée l'information (stratégie, prévision, contrôle) ?

1.2.3 **Elaborer et prendre les décisions opérationnelles**

a. **Définition**

Toute décision suppose une phase d'élaboration basée sur les informations disponibles et la connaissance de l'environnement et de ses évolutions. Les décisions permettent de traduire en activité les orientations stratégiques. Le niveau de prise de décision sera plus ou moins centralisé en fonction de la structure de gouvernance.

b. **Décisions et gouvernance**

L'analyse des acteurs mais aussi des mécanismes de prise de décisions et du rôle des différentes instances permet de mettre en évidence la cohérence d'ensemble dans la prise de décision. Ces mécanismes doivent être clairs et permettent une répartition des rôles, la description se trouve dans les manuels de procédures. De plus, en fonction du profil des acteurs impliqués dans la décision, des conflits d'intérêts peuvent apparaître qu'il est important de repérer. Mécanismes de prises de décisions et gestion des conflits d'intérêts sont au cœur de l'analyse de la gouvernance.

c. **Les 5 questions clés de la prise de décisions**

- ▶ Quels sont les processus de prise de décision ? Sont-ils formalisés, simples, acceptés de tous ? Sont-ils suivis ?
- ▶ A quel niveau sont prises les décisions ? Quelles types de décisions (stratégiques, opérationnelles, de gestion) ? Pour quelles raisons ces niveaux de décisions ont-ils été choisis ?
- ▶ Quelle est la cohérence entre le niveau de décision, les acteurs/instances impliqués et le contenu de la décision ?

ORGANISATION

Voir module 2

§ 215

« Centraliser ou décentraliser : quelle articulation entre les niveaux d'intervention ? »

- ▶ Quels sont les conflits d'intérêts potentiels ? Comment sont-ils pris en compte ? Comment construire des compromis et arriver à des visions conjointes ?
- ▶ Quelle est la responsabilité des acteurs pour les décisions prises ? Les décisionnaires sont-ils évalués pour leur capacité d'orientation, comment, par qui ?

1.2.4 ■ Mettre en œuvre : les capacités d'exécution des décisions

a. ■ Définition

La mise en œuvre des décisions repose à la fois sur les acteurs et leurs compétences ainsi que sur les moyens dont ils disposent. La prise de décision n'est pas suffisante, encore faut-il ensuite pouvoir traduire la décision en action. C'est cette transformation de la décision en activité qui relève de l'exécution.

b. ■ Exécution et gouvernance

Une bonne gouvernance met en cohérence les décisions prises et les moyens humains pour les mettre en œuvre. L'exécution des décisions amène à traiter des questions de formation, de motivation et d'incitation.

c. ■ Les 5 questions clés de la mise en œuvre

- ▶ Quels sont les moyens humains disponibles ? Quel est le niveau de formation lors du recrutement ?
- ▶ Quels sont les outils de promotion des ressources humaines et de gestion des compétences ? Existe-t-il un plan de formation ? Quel est le style de formation existant (descendant, en cascade, purement technique, capacité d'analyse) ?°;
- ▶ Quels sont les outils de motivation/d'incitation positives (rémunération, promotion, primes, perspectives de carrière) et négatives (sanctions) pour la mise en œuvre des décisions ?
- ▶ Quels sont les moyens techniques et financiers dont dispose l'institution ? Ces moyens sont-ils cohérents par rapport aux décisions et à la stratégie de l'institution ?
- ▶ Quels sont les outils de programmation et de suivi des décisions ? Comment se fait, en interne, l'articulation entre les décideurs et les exécutants de la décision ?

1.2.5 ■ Contrôler

a. ■ Définition

La chaîne de décision se termine par le contrôle, élément déterminant et garant d'une bonne gouvernance. On peut là aussi distinguer le contrôle sur les activités de gestion (équilibre financier, détournement, remboursement, etc.) et le

ORGANISATION

Voir module 2

§ 213

« Concentrer ou ouvrir la prise décision : quelle diversité des acteurs ? »

§ 223 b

« Le difficile équilibre entre les techniciens et les élus. »

contrôle des orientations stratégiques (poursuite de la mission, rythme de croissance, etc.)

La chaîne de contrôle de l'institution démarre au niveau de l'auto-contrôle fait par le caissier pour se terminer au niveau du contrôle externe exercé par les autorités de surveillance.

ORGANISATION

Voir module 2

§ 22

« La gestion des risques majeurs de la gouvernance. »

§ 224 b

« Maturité et risques de routine. »

b. ■ Contrôle et gouvernance

La capacité de l'institution à se doter d'un système de contrôle performant avec un système d'alerte rapide en cas de dysfonctionnement fait partie des éléments clés constituant le socle commun d'une bonne gouvernance.

c. ■ Les 5 questions clés du contrôle

- ▶ Quel est le système de contrôle (interne et externe), du caissier aux autorités bancaires ?
- ▶ Qui est le « contrôleur en dernier recours » ?
- ▶ Quelle est la capacité de l'institution à détecter les failles et à anticiper les risques ? Quel système de veille est mis en place par l'IMF ?
- ▶ Quelles sont la légitimité, la compétence et la régularité du contrôle interne ? Quelle est la cohérence des niveaux hiérarchiques dans la réalisation des contrôles ?
- ▶ Quelles sont l'indépendance, la légitimité, la compétence et la régularité du contrôle externe ?

1.2.6 ■ Grille d'analyse d'une prise de décision

Cette grille permet de traiter de cas particuliers pour analyser le cheminement d'une décision, de sa préparation jusqu'au contrôle de sa mise en œuvre. Cet exercice peut être fait pour l'analyse d'une ou plusieurs décisions (par exemple, définition d'un produit financier, ouverture d'une nouvelle agence, modification du taux d'intérêt, etc.). Cette grille permettra d'illustrer l'ensemble des 5 points de la chaîne de contrôle traités à travers les questions clés. [▶ **Tableau 2**]

[▶ **Tableau 2**] Grille d'analyse des prises de décision

	Préparation	Prise de décision	Exécution	Contrôle
Qui ?				
Quelle information ?				
En combien de temps ?				
Avec qui ?				
Qui supervise ?				

1.3 3^{ÈME} POINT DU DIAGNOSTIC : LA GESTION DES DYSFONCTIONNEMENTS ET DES CRISES

- OBJECTIF** ► Analyser l'efficacité de la gouvernance en période de crise ou de dysfonctionnement.
- OUTIL** ► Questions types sur des cas précis de dysfonctionnements.
- IDÉES CLÉS** ► Une gouvernance mature sait prévenir et gérer les dysfonctionnements : cette analyse a posteriori permet ainsi d'identifier les forces et les faiblesses de la gouvernance.

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

« Une bonne gouvernance se mesure en période de crise. »

L'analyse des acteurs et du processus de décision peut être complétée et validée par l'étude de la gestion des dysfonctionnements au sein de l'institution. Dans tout système, l'évolution interne ou celle du contexte extérieur peut amener des tensions, dysfonctionnements ou crises qui doivent être rapidement identifiés et analysés. Une bonne gouvernance ne permet pas nécessairement d'éviter les crises mais elle permet de les traverser. La capacité à prendre les bonnes décisions à des moments cruciaux pour prévenir et surmonter les crises et dysfonctionnements est un indicateur de la maturité d'une structure de gouvernance.

Les crises et dysfonctionnements au sein d'une IMF sont la concrétisation de risques généralement pré-identifiés et pour lesquels des mesures de prévention sont prises. La connaissance et la vigilance sur ces risques peuvent prévenir les crises.

La démarche consistera, à partir d'un dysfonctionnement concret, à analyser le mode de gestion de la crise. La situation ne devra pas être trop ancienne sinon elle risque de ne pas être pertinente pour évaluer la gouvernance actuelle.

Cette analyse va permettre de valider le diagnostic effectué précédemment et de l'accompagner d'une illustration concrète quant au processus de décision.

La démarche proposée pour conduire cette analyse est la suivante :

Identification des acteurs qui ont révélé ces dysfonctionnements.

- Qui sont-ils ? (équipe de direction, conseil d'administration, opérateur, bailleur etc.)
- Sont-ils des acteurs internes ou externes ?
- Font-ils partie de la structure de gouvernance et ont-ils clairement la responsabilité de tirer la sonnette d'alarme ?

ORGANISATION
Voir Module 2

§ 22 - Tableau 7
« Les types de risques auxquels est exposée une IMF. »

§ 224
« La gouvernance : une construction à actualiser. »

§ 225
« Gouvernance et insertion dans l'environnement. »

Les sources d'information.

- ▶ Comment ont été révélés les dysfonctionnements (système d'information, auditeur externe, révélation fortuite, etc.) ?
- ▶ L'information a-t-elle été immédiatement disponible ou a-t-elle été ignorée/cachée un certain temps ? Pourquoi ?

Les procédures qui ont conduit à une solution.

- ▶ Sur quelles bases d'information les procédures ont-elles été modifiées ?
- ▶ Le changement a-t-il été suffisamment rapide ? Suffisamment concerté ?

La nature de la solution.

- ▶ Quelle est l'efficacité des nouvelles règles ou procédures par rapport aux dysfonctionnements initiaux ?
- ▶ Ont-elles des conséquences secondaires ?
- ▶ Ces mesures conduisent-elles à un consensus ou exacerbent-elles des tensions ?

1.4 ■ LE SOCLE COMMUN DE LA GOUVERNANCE

A l'issue du module 1, un diagnostic de la gouvernance de l'institution doit pouvoir être dressé, mettant en évidence :

- ▶ les acteurs impliqués ;
- ▶ les modalités de la gouvernance mais aussi ;
- ▶ la solidité et la maturité du modèle lors de crises ou de dysfonctionnements.

Les institutions devront notamment pouvoir s'assurer que le socle nécessaire à une bonne gouvernance est bien en place.

Ce socle repose sur 6 axes :

- ▶ une vision stratégique partagée ;
- ▶ un système d'information fiable et rapide pour préparer les décisions et alimenter le contrôle ;
- ▶ un mode de prise de décision clair, adapté à la structure et cohérent avec l'organisation de l'institution
- ▶ des niveaux de formation, de compétences et d'implication permettant la mise en œuvre des décisions ;
- ▶ un système de contrôle efficace ;
- ▶ une capacité à prévenir et à surmonter les crises internes et externes.

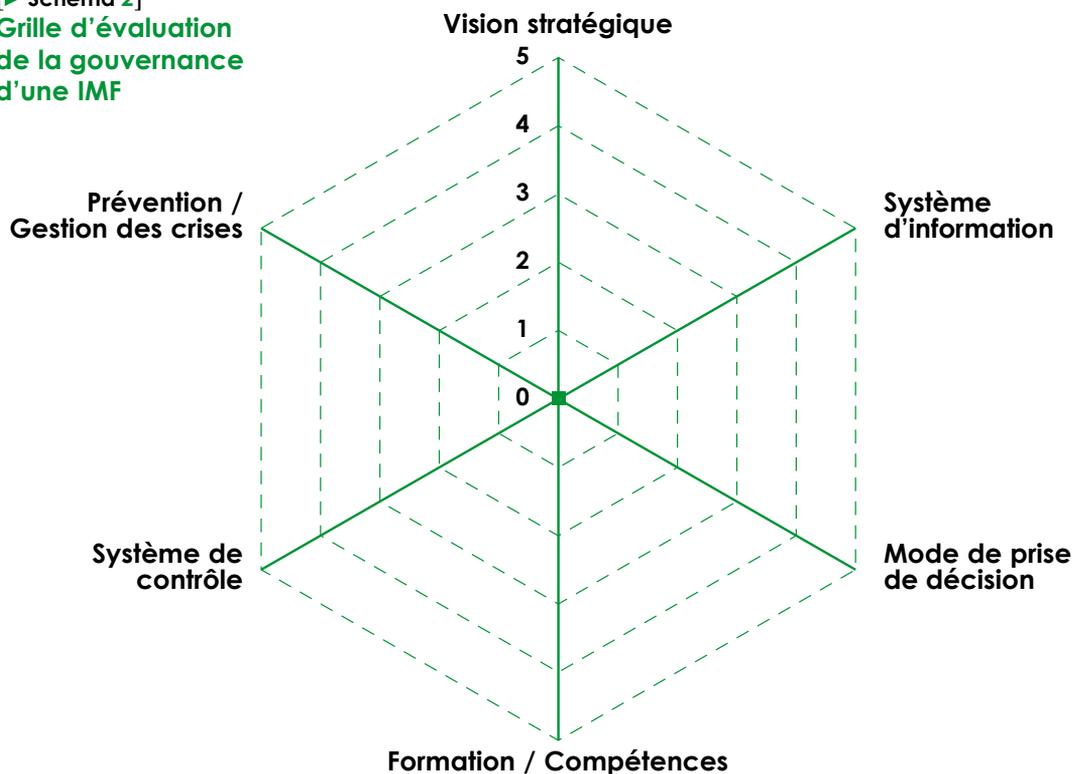
En dehors de ce socle commun les formes de gouvernance « efficaces » restent très diversifiées et les stratégies à mettre en œuvre face aux défis de la gouvernance resteront liées au contexte, à l'histoire, au mode de fonctionnement de chaque institution. En particulier, chaque institution doit réussir son insertion dans l'environnement par une adaptation permanente au contexte (évolution des activités économiques, de la place des acteurs, du système financier - en particulier, concurrence -, des rapports sociaux, etc.). La gouvernance doit favoriser la viabilité sociale externe de l'institution.

Le module 2 donnera les éléments qui peuvent guider les prises de décisions stratégiques quant au choix des formes de gouvernance.

La grille d'évaluation [► Schéma 2] qui clôture ce module permettra à l'institution de se positionner sur une échelle de 1 à 5 pour chaque axe du socle commun. Des propositions sont faites pour les critères d'évaluation [► Tableau 3], toutefois ces critères pourront au préalable être revus et adaptés en fonction de l'institution, de son mode d'organisation, de sa spécificité. Les atouts et limites de la gouvernance visualisés sur la grille d'évaluation permettront de pointer les enjeux immédiats et à terme de consolider et renforcer la gouvernance de l'institution.

- 1: mauvais
- 2: assez moyen
- 3: moyen
- 4: bon
- 5: très bon

[► Schéma 2]
Grille d'évaluation
de la gouvernance
d'une IMF



[► Tableau 3] Critères d'évaluation de la gouvernance d'une IMF

Une vision stratégique partagée.

- ▶ Vision stratégique explicite (public cible, produits, couverture géographique...).
- ▶ Vision stratégique formalisée dans les textes organiques.
- ▶ Vision stratégique cohérente entre les textes organiques et le plan d'affaires.
- ▶ Vision stratégique connue et partagée par l'ensemble des acteurs (élu(e)s et salarié(e)s).
- ▶ Vision stratégique cohérente avec le contexte de l'institution.

Un système d'information fiable et rapide pour préparer les décisions et alimenter le contrôle.

- ▶ Information complète à tous les niveaux de l'institution (caisses et niveau central).
- ▶ Production rapide d'indicateurs sur le portefeuille et la structure financière de l'institution (délais de production).
- ▶ Qualité et maîtrise du système d'information (alimentation, maintenance...)/fiabilité de l'information.
- ▶ Accessibilité de l'information.
- ▶ Utilisation de l'ensemble des informations pour la prise de décision.

Un mode de prise de décision clair, adapté à la structure et préservant la cohérence d'ensemble.

- ▶ Processus de décision formalisé dans un manuel de procédures.
- ▶ Cohérence entre le processus de décision formel et la pratique de la décision.
- ▶ Cohérence entre le rôle des acteurs et le niveau de prise de décision.
- ▶ Bonne prévention/gestion des conflits d'intérêt.
- ▶ Responsabilisation des acteurs dans les prises de décision.

Des niveaux de formation et de compétences permettant la mise en œuvre des décisions.

- ▶ 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 (budget de formation).
- ▶ Capacité à mettre en œuvre les décisions prises sans recours externe.

Un système de contrôle efficace.

- ▶ Chaîne de contrôle clairement définie (voir manuel de procédures).
- ▶ Chaîne de contrôle connue de l'ensemble des acteurs.
- ▶ Capacité de l'institution à détecter des failles et anticiper les risques.
- ▶ Existence d'un service de contrôle indépendant, compétent, régulier.
- ▶ Supports de contrôle et rapports de contrôle accessibles (documents écrits suite aux contrôles).

Une capacité à prévenir et surmonter les crises.

- ▶ Capacité interne des acteurs à détecter les dysfonctionnements.
- ▶ Système d'alerte efficace (délais entre dysfonctionnements et alerte).
- ▶ Capacité de réaction rapide et proportionnée à l'ampleur du dysfonctionnement (délais entre alerte et réaction).
- ▶ Procédure d'intervention (mise sous tutelle/rapatriement du pouvoir, etc.).
- ▶ Capacité à faire évoluer les règles / procédures / dysfonctionnements initiaux.

MODULE

2

QUESTIONS CLÉS ET DÉFIS DE LA GOUVERNANCE

OBJECTIF ► Comprendre les enjeux à travers des illustrations et des cas concrets

Le module 2 traite de questions spécifiques rencontrées couramment par les institutions de microfinance (IMF).

Au cours du diagnostic mené avec le module 1, des choix stratégiques à conduire ou des défis à relever par l'institution auront pu être identifiés. Le module 2 peut être utilisé comme un complément à l'outil de diagnostic présenté dans le module 1. Chaque chapitre du module 2 peut être lu et utilisé de façon autonome en fonction des questions.

Le module 2 est découpé en deux parties :

1^{ÈRE} PARTIE ■ LES CHOIX STRATÉGIQUES

- ▶ Définir la mission : orientation plutôt sociale ou commerciale ?
- ▶ Structure de financement et gouvernance : quel rôle des financeurs ?
- ▶ Concentrer ou ouvrir la gouvernance : quelle diversité d'acteurs ?
- ▶ Concilier modèle juridique et gouvernance : quelle cohérence pour l'institution ?
- ▶ Centraliser ou décentraliser : quelle articulation entre les niveaux d'intervention ?

2^{ÈME} PARTIE ■ LES CINQ RISQUES MAJEURS DE LA GOUVERNANCE

- ▶ Comment éviter la dérive de mission ?
- ▶ Comment éviter les risques liés à la croissance ?
- ▶ Comment limiter les conflits d'intérêts entre acteurs ?
- ▶ Comment s'assurer de l'adaptation dans le temps de la gouvernance ?
- ▶ Comment s'assurer de l'adaptation de la gouvernance à l'environnement socio-économique de l'IMF ?

Chaque chapitre décrira la nature des enjeux pour les institutions, illustrera par des cas révélateurs et identifiera des pistes de réflexion pour avancer dans le traitement de ces situations.

En aucun cas la liste des défis ne peut être exhaustive et il ne s'agit pas de donner des solutions « clés en mains » pour répondre à ces questions. Ce module 2 doit être considéré comme une aide à la réflexion.

2.1 LES CHOIX STRATÉGIQUES D'UNE INSTITUTION DE MICROFINANCE

- OBJECTIF** ► Identifier les questions stratégiques majeures que peuvent rencontrer les IMF en terme de gouvernance.
- OUTIL** ► Illustrations concrètes de situations - Pistes de réflexion.
- IDÉES CLÉS** ► La résolution de ces questions de gouvernance déterminera l'organisation interne de l'institution. La pertinence et le bon "timing" de ces choix pourront construire une gouvernance efficace permettant à l'institution de poursuivre sa mission et de préserver ses intérêts.

2.1.1 Définir la mission : orientation plutôt sociale ou commerciale ?

Une des spécificités de la microfinance est le caractère double de ses objectifs stratégiques: objectifs sociaux (service aux exclus du système bancaire, lutte contre la pauvreté) et pérennité (viabilité financière en particulier). Dans la pratique, la microfinance a montré que des institutions socialement responsables peuvent être viables. Cependant, on doit être conscient qu'il peut y avoir des équilibres à trouver entre les deux objectifs. Les tensions peuvent devenir visibles quand une IMF doit choisir de développer de nouvelles PME innovantes, des prêts à l'agriculture ou encore des facilités de prêts à la consommation.

La définition et l'évolution de la mission de l'institution reposera à la fois sur l'adhésion des acteurs, sur la structure institutionnelle de l'institution et sur le mode d'organisation

a. Des priorités différentes selon les acteurs

La définition des objectifs sera différente selon les acteurs impliqués. Ainsi, par exemple, les bailleurs de fonds, les ONG, les opérateurs peuvent être fortement impliqués dans la mission sociale de l'IMF alors que les investisseurs privés, les salariés risquent d'être rapidement aspirés par la recherche de la rentabilité financière permettant de dégager des dividendes pour les uns et d'améliorer les conditions de travail pour les autres. L'entrée de clients fonctionnaires au niveau des assemblées générales et des comités de gestion des coopératives rurales comporte un risque potentiel d'utilisation de leur « capacité intellectuelle » pour prendre de plus en plus de pouvoir. S'ils s'allient avec les techniciens, ils peuvent progressivement faire fonctionner la caisse au détriment des populations rurales et des villages. Mais ils peuvent aussi utiliser cette capacité pour arriver à un meilleur équilibre entre les élus et les techniciens. ► **Encadré 1**

L'équilibre entre les acteurs et leur rôle dans l'institution, notamment en terme de décisions et d'orientation, seront déterminants pour préserver la mission sociale de l'institution.

MISSION
Voir Module 1
§ 121
« Avoir une mission
et une vision
stratégique
de l'institution. »

[Encadré 1] Conflit de vision au PPPCR et risque de blocage

LE PROJET de Promotion du Petit Crédit Rural a été initié en 1988 dans la région sahélienne 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

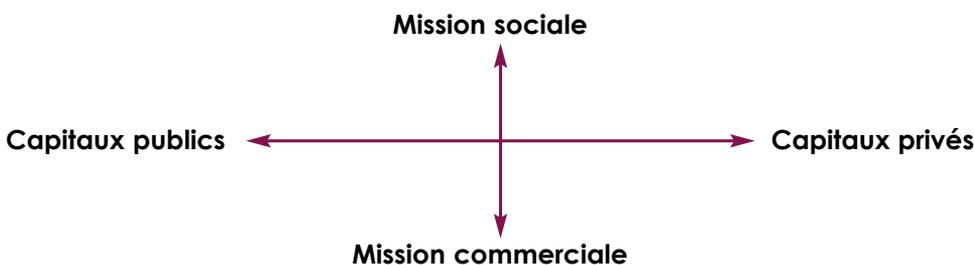
de l'assistance technique, puis plus tardivement par le bailleur de fonds. Elle conduit alors en particulier à des choix d'augmentation de la productivité des agents de crédit et de centralisation de l'organisation. La confrontation entre ses deux approches est restée permanente au sein du projet, à 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 échoué 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 ■

b. ■ L'articulation entre la structure de propriété et la mission

La mission que se donne l'institution et les choix faits en termes de statut et de structure de propriété de l'institution sont étroitement liés et s'influencent mutuellement. En effet le choix de la structure de propriété peut être influencé par la mission de l'institution mais aussi inversement, la mission peut être définie en fonction de la structure de propriété.



Toutefois il n’y a pas d’articulation mécanique entre la mission suivie par l’institution et le statut de celle-ci. Il est clair qu’une institution subventionnée ou « appuyée » d’une façon générale (nationalement ou internationalement) sera a priori mieux à même de poursuivre une mission d’intérêt général qu’une institution ne fonctionnant que sur des fonds privés. De même les exigences des investisseurs ne seront pas les mêmes s’il s’agit d’investisseurs privés en attente de dividendes ou d’investisseurs sociaux privés liés à des organismes internationaux. La cohérence entre la mission, le public cible, les produits proposés et la structure de propriété sera très liée à l’histoire de l’institution et à son environnement.

[► Tableau 4] **Articulation entre missions et statut de propriété de l’IMF**

	Mission sociale	Mission commerciale	Définition de la mission
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 : plutôt vers une maximisation des dividendes pour des investisseurs commerciaux, ou approche plus sociale si les investisseurs sont de type éthique.
Banque d'Etat	++	+	Les subventions directes ou indirectes accordées dans les entités publiques le sont généralement sur des objectifs non commerciaux. Cependant, les institutions publiques peuvent échouer si elles n'équilibrent pas l'intérêt public avec des objectifs commerciaux.

Comme l’exprime Rosengard (2004), la microfinance pérenne prouve que tant les banques à logique commerciale que les ONG peuvent allier succès financier et succès social au lieu de les opposer : elles sont créatrices de valeur sociale et appliquent des principes bancaires d’une manière non conventionnelle (« scaling down » des banques, « scaling up » des ONG). Pourtant, malgré ces opportunités, la microfinance non commerciale garde un rôle vital. Il existe de nombreux modèles de microfinance et il est essentiel de faire correspondre le modèle approprié (banque, société financière, organisation coopérative ou assimilée, ONG subventionnée) à la mission qui lui correspond. Ainsi, dans le cas

où des gains significatifs peuvent être tirés du financement de stockage collectif ou d'activités de commercialisation le modèle le plus approprié est une coopérative rurale ; en revanche, si l'activité est extrêmement risquée, comme par exemple le ciblage des population très marginalisées, une ONG subventionnée peut être le modèle institutionnel le plus approprié au démarrage des activités. Dans cette optique, les principes devraient être : la diversification des schémas institutionnels, la différenciation des produits et la segmentation des marchés.

c. ■ **La structure de prise de décision**

Au sein de chaque type d'institution, les structures de décision peuvent être organisées pour garantir le maintien d'orientations stratégiques (liées à un public cible, un ancrage territorial...).

[► Encadré 2]

[► Encadré 2] **La préservation d'une vocation agricole au sein des CECAM - Madagascar**

FIFATA est une organisation paysanne créée à Madagascar en 1989 dans le but de répondre aux besoins de ses membres en matière d'amélioration de la productivité agricole. FIFATA gère au départ trois principales activités au service de ses membres : les activités financières (crédit-épargne avec création de caisses villageoises), les activités commerciales (approvisionnement en intrants et commercialisation), les activités techniques (formation).

Au vu de la croissance de ses activités et de la nouvelle réglementation malgache en matière d'épargne-crédit, FIFATA a opté en 1994 pour la gestion autonome de chaque type d'activité.

L'originalité du réseau des CECAM (caisse d'épargne et de crédit agricole mutuelle) issu de FIFATA est d'avoir développé la distribution de crédit en l'orientant de manière prioritaire vers les besoins de l'agriculture et de l'élevage. Cette orientation est bien sûr liée à la genèse constitutive de réseau et à la vocation agricole de ses fondateurs. Pourtant, avec la croissance et la diversification actuelle du sociétariat, la question du maintien de cette orientation est posée. Dès que le réseau a commencé à s'ouvrir à d'autres catégories professionnelles, la rentabilité plus grande et surtout plus rapide des activités économiques

non agricoles et la capacité d'influence plus forte des commerçants, des fonctionnaires ou des petits entrepreneurs ont très vite modifié les équilibres entre les activités financées et entre les groupes sociaux qui participent à la gestion et à l'orientation du réseau.

Pour maintenir la vocation agricole du réseau, à présent indépendant de l'organisation-mère FIFATA, le processus d'institutionnalisation prévoit la création de catégories de sociétaires et de collèges garantissant une majorité aux agriculteurs. Les adhérents sont répartis en 3 collèges : 1) un collège des agriculteurs (au moins 50% de leurs revenus proviennent des activités agricoles) qui a la majorité dans les instances dirigeantes ; 2) un collège pour les autres professionnels ; 3) un collège pour les personnes morales, principalement des groupements d'agriculteurs (coopératives de commercialisation ou centrales d'achats).

Les présidents des comités de gestion des CECAM locales ainsi que des conseils d'administration doivent être des agriculteurs de profession. Les dirigeants de FIFATA ont droit à 3 sièges sur 15 au conseil d'administration des CECAM. La présence des dirigeants de FIFATA a pour but de maintenir et de rappeler lorsque cela s'avère nécessaire l'orientation agricole des CECAM.

Source : Rasolo, et al., 2002 ■

Dans certaines situations c'est la diversité des intérêts qui est préservée à travers une représentation multiple au sein du conseil d'administration. Le respect de la multiplicité des acteurs peut être un moyen pour préserver les orientations stratégiques initiales.

[► Encadré 3]

[► Encadré 3] **Le cas du Crédit rural de Guinée : la gestion en commun de l'institution**

FRUIT d'une large concertation entre les acteurs concernés, la composition de l'actionnariat et du conseil d'administration du Crédit rural de Guinée vise à traduire dans les structures le fonctionnement de la « gestion en commun » propre au réseau. Deux collèges qui représentent les principaux acteurs à la base du réseau constituent les « piliers » de la gouvernance et doivent s'entendre autour des principales orientations stratégiques du réseau. Le collège des caisses locales, représentant les emprunteurs-associés, détient 40 % du capital et propose cinq candidats au Conseil d'administration. Statutairement, le Président du CRG-SA est élu au sein de ce groupe d'administrateurs. Le collège des salariés détient 35 % du capital et propose quatre candidats au Conseil d'administration. Les deux collèges qui représentent les principaux

intéressés par le développement du CRG, doivent donc déboucher sur une vision commune autour des orientations stratégiques. Pour faciliter l'émergence de compromis entre leurs intérêts parfois contradictoires, le troisième collège est constitué de partenaires extérieurs minoritaires amenés à apporter une expertise technique et financière, ainsi qu'une certaine capacité de médiation. Il est composé de l'ancien opérateur du projet (l'IRAM), d'un investisseur éthique (la SIDI) et de l'Etat guinéen qui porte les engagements de futurs actionnaires privés nationaux, banques commerciales ou organisations professionnelles intéressées au développement des services du réseau (fédération de producteurs agricoles, coopératives de pêcheurs, etc.).

Source : Cerise, 2002 ■

d. ■ Pistes de réflexion sur la définition de la mission

La stratégie de l'institution n'est pas nécessairement figée dans le temps. Cependant, un certain nombre de questions doivent être traitées pour que l'institution puisse choisir le cap qu'elle prend et être dirigée en conséquence.

L'analyse du rôle des différents acteurs et de la vision stratégique de l'institution faite au niveau du module 1 peut permettre de s'interroger :

- **Sur les acteurs**, notamment sur la cohérence des acteurs dans la définition de la mission et la vision stratégique de l'institution. Mais aussi pour veiller à identifier les acteurs qui sont les garants de la mission.
- **Sur le statut retenu**, tous les statuts peuvent couvrir des éléments de mission sociale et commerciale inhérent à la microfinance, toutefois le statut retenu pourra mettre plus ou moins l'accent sur les aspects sociaux ou commerciaux.
- **La structure de prise de décision** peut également être, au delà du statut, un élément important de mise en cohérence entre mission et organisation.

2.1.2 Structure de financement et gouvernance : quel rôle des financeurs ?

a. 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 détenues 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

STRUCTURE DE
FINANCEMENT
Voir Module 1

§ 111c
« Qui sont
les propriétaires
des fonds ? »

[► Encadré 4] Sources de financement et statut

La question du financement est cruciale pour les institutions financières, qu'elles soient banque commerciale, institution financière non bancaire, coopérative ou association sans but lucratif. Elles ont toutes besoin de refinancer leur portefeuille d'une manière ou d'une autre, soit sous forme de dette, de dépôts ou de fonds propres. Cependant, pour ce qui concerne la microfinance, la question du financement préoccupe généralement peu les banques commerciales qui font du « downscaling », puisqu'elles ont déjà mis en place des programmes de mobilisation de l'épargne ou des accès durables aux marchés financiers et marchés des capitaux. Les IMF qui opèrent comme association sans but lucratif obtiennent généralement leurs fonds des bailleurs, de leurs bénéficiaires non distribués et, dans certains cas, d'institutions financières

publiques. Certaines des plus reconnues peuvent obtenir des fonds de banques commerciales, mais rarement pour des montants supérieurs à leurs fonds propres. Ainsi, à certaines étapes, les associations orientées vers la croissance se retrouvent contraintes par le manque de fonds. Davantage de fonds des bailleurs peuvent être recherchés, mais sur le long terme, la solution majeure revient à se transformer en institution financière légale et supervisée qui peut plus facilement avoir accès à des sources de financement grâce aux dépôts ou auprès des marchés financiers. C'est la raison fondamentale qui explique l'apparition d'un nombre croissant d'IMF spécialisées et institutionnalisées en particulier en Amérique latine.

Source: Jansson, 2003 ■

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 que la SA 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 aura une influence importante sur la gouvernance.

[► Encadré 4]

b. ■ Les sources de 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.

[► Encadré 5]

[► Encadré 5] **Sources de financement : le rôle des créditeurs**

GOUVERNANCE et autonomie sont influencées par différentes formes de pouvoir: les propriétaires, les régulations externes, mais aussi les créditeurs qui peuvent avoir une influence considérable sur la prise de décision.

Il n'y a pas de doutes que les fonds propres soient une source de financement cruciale lorsque l'on considère la gouvernance directe : les fonds propres fournissent un « droit de disposer ».

En effet, ce ne sont pas seulement les propriétaires qui créent l'identité de l'institution et exercent leur contrôle, les créditeurs les plus importants ont aussi ce pouvoir. Une institution dépendant simplement d'un créateur peut très bien avoir à se soumettre à ses conditions. Que le créateur appartienne ou non au conseil d'administration, il peut avoir une action décisive dans la définition de la politique globale de l'institution.

Les fonds concessionnels impliquent généralement un niveau important d'intervention externe dans la gestion de l'institution financière. En particulier, dans les programmes de crédits dirigés, des décisions pré-définies en termes de ciblage des bénéficiaires, d'utilisation des prêts, de conditions des prêts (taux d'intérêt et marges régulés, durée, garanties

requis, modalités de remboursement, etc.), de procédures d'octroi et de conditions de reporting limitent le champ d'action et l'autonomie des gestionnaires.

Les fonds des bailleurs et des gouvernements sont généralement associés avec de nombreuses régulations qui souvent réduisent l'institution financière à une agence d'exécution. Le succès est alors mesuré par l'obtention et le suivi exact des règles et des conditions qui ont été fixées de l'extérieur.

Les fonds commerciaux sont seulement accessibles à des institutions financières performantes. En d'autres termes, l'exposition aux forces du marché conduit indirectement à une approche spécifique qui doit aider à construire une image de l'institution et qui doit renforcer la confiance du public, en particulier les déposants, les autres créditeurs ainsi que les emprunteurs.

D'un autre côté, les institutions financières qui mobilisent des fonds commerciaux sont plus autonomes dans leurs décisions et leurs opérations de prêts, du moment qu'elles suivent les règles du marché et qu'elles maintiennent la valeur des ressources qu'elles ont mobilisées.

Sources: Giehler , 1999 ■

La structuration du financement et le choix d'un recours à un financement interne ou externe aura 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 créiteurs pourra jouer un rôle important en matière de gouvernance.

c. ■ **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.

[► Encadré 6]

[► Encadré 6] **Les types d'investisseurs**

Le secteur de la microfinance s'est ouvert à une diversité d'acteurs pour mobiliser des financements. Les types d'investisseurs peuvent être des organisations gouvernementales ou multilatérales, des fondations du secteur privé, des ONG, des individus privés ou encore des investisseurs commerciaux. La question de la rentabilité de l'institution est alors un critère important, cette rentabilité pouvant être à la fois financière et sociale. L'importance accordée aux critères financiers et/ou sociaux sera directement liée au statut de l'investisseur mais aussi aux conditions d'oc-

troi de ses fonds : sont-ils mis à disposition avec une possibilité de les récupérer ou sont-ils simplement considérés comme des donations ? Le type d'investisseurs (organisations gouvernementales, organisations multilatérales, ONG, fondations privées, investisseurs commerciaux) mis en rapport avec le type de fonds (participations au capital, prêts, garanties) sera donc un élément à prendre en compte. Le montage retenu pourra jouer un rôle important sur la vision stratégique de l'institution et la définition de ses priorités.

Source : ADA, 2003 ■

d. ■ **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.

ACTEURS
Voir Module 1

§ 112

« Pouvoir des acteurs
sur les décisions
stratégiques et
opérationnelles »**2.1.3** ■ **Concentrer ou ouvrir la prise de décision :
quelle diversité d'acteurs ?**

Les institutions de microfinance peuvent avoir une politique plus ou moins participative ce qui conditionnera fortement le modèle de gouvernance. En effet une IMF organisée sur du travail salarié aura un pouvoir beaucoup plus concentré sur quelques acteurs clés, alors qu'une structure visant la participation sera ouverte à une plus grande diversité d'acteurs. Cette diversité peut être un outil de maintien de la cohésion de l'ensemble des parties prenantes ; mal maîtrisée, elle peut cependant être à l'origine de blocages et de piétinement pour une institution traversée par des intérêts divergents. Quelle place peut-on faire aux différents acteurs concernés par l'activité de l'IMF ? Quel équilibre maintenir entre les acteurs internes et externes à l'institution ?

a. ■ **Les acteurs directement impliqués : clients membres et/ou salariés**

Les objectifs de la microfinance comme outil de développement au service des populations touchées font de la participation des acteurs internes une question récurrente.

Dans certains modèles de type mutualiste mais aussi certains montages mixtes, la participation des clients ou membres bénéficiaires des services est un outil utilisé pour optimiser l'adéquation de l'offre à la demande réelle des ménages et faire du système financier un outil au service des stratégies économiques et sociales des populations. Cette participation peut par ailleurs permettre de réduire les coûts de transaction, aider à mieux gérer le risque et sécuriser les services financiers par une bonne connaissance des situations.

[► Encadré 7]

L'implication des salariés dans la structure de gouvernance vise à combiner la participation à l'orientation stratégique de l'institution à la participation au capital, le partage de la prise de risque et la motivation des salariés. Pourtant un certain nombre de questions peuvent se poser : l'entrée de quelques cadres seulement au capital est-elle en adéquation avec une culture d'entreprise où la gestion collective peut être considérée comme une valeur importante ? En revanche, chaque salarié peut-il avoir une part du capital, éventuellement via une association de salariés, au risque de conduire à une structure difficilement gérable ? Comment organiser la représentation et les avis cohérents d'une association représentant un grand nombre de personnes, comment animer correctement son fonctionnement ? Les salariés qui voudraient être associés privilégient-ils une formule d'intéressement aux résultats à une prise de participation dont ils peuvent parfois mal comprendre l'enjeu ?

L'option participative ne peut pas être « greffée » sur une institution à la dernière étape du processus d'institutionnalisation. L'exercice de la participation requiert des compétences spécifiques, techniques, organisationnelles, mais aussi de « savoir être » et de « savoir décider ». Les coûts afférents doivent être

► **Encadré 7** La participation de la communauté villageoise dans les Caisses Villageoises d'Épargne et de Crédit Autogérées

Le modèle des Caisses villageoises d'épargne et de crédit autogérées (CVECA) privilégie la décentralisation et l'auto-gestion : l'unité de base est la communauté villageoise, l'ensemble des membres de la communauté peut y adhérer ; la caisse est autogérée par ses membres. Les services d'appui et de contrôle sont externalisés au sein d'une structure privée, le « Service commun ». Dans les CVECA institutionnalisées, la communauté villageoise est toujours propriétaire de sa caisse locale, les gérants et les contrôleurs sont choisis par les caisses. Les caisses locales sont regroupées en une Union Régionale. C'est cette Union qui détient le statut légal d'exercer, et qui a, au final, le pouvoir de décision, d'orientation stra-

tégique et opérationnelle ; c'est elle qui négocie le refinancement dont vont bénéficier les caisses et qui peut en exclure les caisses en situation d'impayés. Le Service commun apporte son appui technique aux caisses et aux Unions, sur une base contractuelle renégociée annuellement ; il n'a pas de pouvoir de décision. Dans cette structure, le pouvoir est donc dans les mains des bénéficiaires, mais le pouvoir des caisses de base est encadré par celui des Unions, lesquelles doivent négocier les règles prudentielles avec les autorités de tutelle et la structure de refinancement.

Source : CERISE, 2002 ■

pris en compte dans la stratégie de développement et d'institutionnalisation. Par ailleurs, même le bénévolat a un coût (indemnisation, avantages matériels, etc.). Il est difficile à entretenir dans la durée et à maintenir quand le volume de travail requis devient important. Les économies de charges sont à relativiser par rapport aux coûts de la formation nécessaire pour « professionnaliser » les bénévoles, et renouveler les compétences. Une structure professionnelle peut représenter les salariés tout en limitant les coûts de formation.

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

b. ■ Quelle stratégie d'évolution du rôle des promoteurs/opérateurs ?

D'une façon générale, on observe dans le secteur de la microfinance une évolution du rôle des opérateurs et une implication à des niveaux pour lesquels au départ ils ne pensaient pas intervenir. En effet, alors que l'intervention des opérateurs du Nord en appui à des projets s'inscrivait sur une période finie découpée en différentes phases (faisabilité, expérimentation, extension/ structuration, pré-institution, institutionnalisation et retrait de l'opérateur), on constate aujourd'hui un besoin d'appui durable. Cet appui ne concerne pas vraiment les aspects financiers (un certain nombre d'institutions ont atteint l'équilibre financier), mais porte plutôt sur des aspects techniques résiduels comme l'analyse de l'environnement, les perspectives stratégiques, le respect de la mission

sociale, la représentation de l'IMF, etc. Différentes options se sont dessinées pour permettre de poursuivre cet appui à travers la participation aux conseils d'administration ou par la mise en place de structures nouvelles d'intervention.

[► Encadré 8]

[► Encadré 8] **Le rôle de l'opérateur au delà de l'institutionnalisation**

AMRET (ex-EMT) au Cambodge, au départ projet appuyé par le Gret, s'est transformé en institution financière (SA) en 2001. Historiquement, l'approche par la participation des clients n'ayant pas été retenue, l'institution ne pouvait être détenue par ses membres. Toute la difficulté, dès lors, était de définir quels pourraient être les actionnaires. La recherche d'actionnaires intéressés (ce qui suppose une motivation non strictement finan-

cière), et capables d'apporter des compétences ou du moins de servir de caution (vis-à-vis de futurs actionnaires ou pour des refinancements bancaires) explique que dans un premier temps, l'opérateur se soit positionné comme actionnaire majoritaire de l'institution. Il deviendra par la suite un actionnaire minoritaire de référence.

Source : CERISE, 2002 ■

c. L'ouverture à de nouveaux acteurs : le "pacte d'actionnaires"

Au moment de l'institutionnalisation, les institutions de microfinance s'ouvrent à de nouveaux acteurs qui n'ont pas toujours été impliqués dans le montage initial. Ces nouveaux acteurs peuvent être des investisseurs privés ou encore des autorités locales, organisations professionnelles... Le choix de l'ouverture à tel ou tel type d'acteur sera déterminant en termes de gouvernance. Au delà de l'introduction d'acteurs nouveaux se pose la question de leur position majoritaire ou minoritaire dans l'institution.

[► Encadré 9]

L'ouverture du capital à des investisseurs privés est une question récurrente dans les institutions de microfinance. Il peut être intéressant en termes d'analyse de distinguer différents types d'investisseurs (actionnaires classiques, actionnaires éthiques, etc.). En effet les investisseurs n'ont pas tous les mêmes objectifs en investissant dans le capital d'une institution. Certains seront par exemple plus attachés à des critères relevant de la responsabilité sociale des entreprises alors que d'autres mettront davantage l'accent sur les performances financières.

► **Le pacte d'actionnaires peut être un outil pour gérer la diversité d'acteurs au sein d'une institution.** Le pacte d'actionnaires est « un document complémentaire aux statuts d'une société permettant aux actionnaires ou à certains d'entre eux d'organiser leurs relations au sein de la société (conditions de sortie, clauses de protection, moyens d'intervenir dans la gestion de la société...) ». Ce type de pacte permet de définir au delà des statuts les conditions de la conduite des affaires, les engagements réciproques et de préciser la vision commune. C'est un bon outil pour des institutions à acteurs multiples.

► **Encadré 9] L'ouverture à des investisseurs privés extérieurs :
l'exemple de SEMISOL (Chiapas)**

FUNDACHIAPAS, une association créée par plusieurs anciens cadres d'une coopérative caféière du Chiapas (Mexique) a été accompagnée dès ses débuts par le Gret, pour mettre en place une offre pérenne de microfinance sur la zone de Tapachula. Les financements des bailleurs de fonds sous forme de subvention étant réduits (en complément d'une donation de la Fondation Pro Victimis, seule la première année de financement du MAE français a pu être maintenue, dans un contexte de restrictions budgétaires), la structure a dû très rapidement envisager de recourir à des fonds privés pour financer son extension.

L'opérateur a alors proposé à I&P (Investisseur et Partenaire), une société de capital investissement spécialisée en microfinance, d'appuyer Fundachiapas ; I&P a d'abord prêté des fonds à la structure, assurant de fait la survie de Fundachiapas après le retrait du bailleur.

Fin 2003 il est nécessaire de transformer l'association Fundachiapas en institution pour lui permettre d'accéder à de nouveaux refinancements, et pouvoir au minimum respecter son engagement d'augmentation progressive des montants de crédits à sa clientèle.

L'institutionnalisation a lieu courant 2004, sous une forme de SA choisie en adéquation au fonctionnement prévu de l'IMF et au contexte local. Semisol, c'est le nom que prend la SA, a pour actionnaire majoritaire I&P (65%), avec au capital également l'un des fondateurs mexicains (15 %) et le Gret (20%).

L'implication de la société de capital investissement comme actionnaire majoritaire (outre le risque pris sur les prêts) a été possible parce qu'elle avait déjà une bonne connaissance du

secteur et une relation de confiance avec l'opérateur, ayant investi à ses côtés au Cambodge (AMRET/EMT). Il s'agit d'un investisseur privé qui accepte, dans le cas des IMF, de s'engager sur la durée sans perspective de revente rapide de ses parts.

L'investisseur considère l'opérateur en véritable "co-pilote", connaissant la complémentarité technique par rapport à ses propres compétences d'investisseur, et a exprimé clairement (ainsi que le partenaire mexicain) son souhait d'un engagement de l'opérateur comme co-investisseur, au moins sur une part symbolique. L'opérateur a in fine décidé d'investir dans Semisol à hauteur de 20%, afin que sa présence en tant qu'actionnaire se traduise par une capacité réelle à partager la majorité et les décisions stratégiques.

Un risque de conflit d'intérêt existe pour I&P (à la fois prêteur et investisseur auprès de Semisol) comme pour le Gret (investisseur / assistant technique), ce qui est fréquent au sein des IMF, et presque inévitable dans le cas d'une structure très jeune. Les partenaires sont conscients de cette situation, et c'est le bon fonctionnement de la gouvernance (décisions au sein du CA) qui devrait permettre de régler les conflits potentiels.

Le cas de Semisol semble aujourd'hui atypique, dans la mesure où l'entrée d'un investisseur privé a dû être réalisée très tôt ; mais cette ouverture précoce sera sans doute nécessaire à l'avenir dans des pays où la législation impose une institutionnalisation très rapide, et/ou en raison d'une réticence des bailleurs de fonds à appuyer, sous forme de subventions, des IMF en création.

Source : GRET, 2004 ■

Cette ouverture de l'institution au-delà des acteurs « historiques » (salariés, bénéficiaires, ex opérateurs) peut se traduire aussi par une volonté d'intégrer l'institution dans la complexité de son environnement et d'associer en direct des acteurs locaux intéressés au rôle d'une institution de financement dans leur zone.

► **Encadré 10]**

► **Encadré 10** **Collectivités locales et microfinance : le cas des caisses municipales d'épargne et de crédit au Pérou**

LES CMAC au Pérou, initiées en 1981, et appuyées depuis 1985 par la GTZ, illustrent un cas original d'institutions de microfinance à l'initiative des collectivités locales, mais aussi les défis de leur gouvernance.

Fruit de l'évolution des « monts de piété », ce réseau de 145 caisses touche plus de 500 000 clients, ce qui lui confère un rôle leader dans le secteur de la microfinance au Pérou.

Les deux objectifs majeurs du système CMAC sont, d'une part, la mobilisation de l'épargne comme source stable de fonds (actuellement, les CMAC ont un rapport Dépôts/Prêts de l'ordre de 88% en moyenne) ; d'autre part, le système cherche à promouvoir la décentralisation, hors de la capitale Lima.

Son originalité en termes de gouvernance réside dans leur statut de société anonyme ayant pour actionnaire unique la municipalité provinciale locale et dans la forme de délégation que la municipalité donne à un directoire de sept membres formé de représentants locaux de différentes origines (personnalité religieuse, représentant local de la Banque centrale, représentants locaux de la Chambre de commerce et d'organismes professionnels du secteur de la petite et moyenne entreprise, conseillers municipaux de la majorité et de l'opposition).

Cette gestion collégiale permet d'administrer les caisses au service du développement local tout en évitant une intrusion politique du propriétaire. Les caisses sont soumises à une

gamme de contrôle systématique (contrôle interne, supervision bancaire, fédération des caisses, etc.).

Néanmoins, cette structure de propriété et la forme de gouvernance qui en découle semblait, selon une analyse de la Banque mondiale (1999), poser différents types de difficultés.

En particulier, le développement de certaines caisses peut être entravé parfois par la politisation du système, tout comme le réinvestissement d'une large part des bénéficiaires dans des projets sociaux limite leur capitalisation financière.

Par ailleurs, le caractère public de l'institution engendre des lenteurs dans la gestion, dues aux autorisations administratives qui sont nécessaires aux engagements de dépenses.

Enfin, l'absence de contrôle social de la délégation, au-delà de la supervision financière, a fait dériver les caisses dans certains cas vers une optique commerciale au détriment des objectifs sociaux qui marquent leur origine.

Étant autorisées maintenant à offrir les différents services d'une banque et à ouvrir des agences à Lima, les CMAC, face à la concurrence de Mibanco et des banques commerciales, doivent peser les risques et les atouts de ces options et considérer leur caractère municipal afin de fixer leur stratégie à long terme.

Source : d'après Brinkmann et More, 2004 et Burnett et al, 1999 ■

d. ■ Acteurs minoritaires ou majoritaires : quel impact sur la gouvernance ?

Au sein des organes dirigeants, un jeu d'équilibre se construit entre les différents acteurs selon leurs intérêts et leur place majoritaire ou minoritaire. Pour chaque type d'acteurs, des atouts et des limites à leur participation peuvent être identifiés. ► **Tableau 5**

[► Tableau 5] Atouts (😊) et limites (😞) des différents acteurs de l'IMF

	Comme actionnaire minoritaire	Comme actionnaire majoritaire
Salariés	<ul style="list-style-type: none"> 😊 Motivation des salariés 😊 Implication des techniciens dans les décisions qu'ils vont devoir mettre en œuvre 😞 Complexité du montage 	<ul style="list-style-type: none"> 😊 Forte implication et identification des salariés 😊 Participation à la croissance à long terme 😊 Stabilité de la représentation à travers une association professionnelle 😞 Risques de différenciation entre les salariés (quels salariés sont représentés et comment ?) 😞 Efforts importants en termes de formation 😞 Risque de dérive de mission, les intérêts des salariés passant avant la mission sociale de l'institution 😞 Risque de blocages en cas de conflits internes à l'institution
Clients	<ul style="list-style-type: none"> 😊 Motivation des clients 😊 Equilibre entre clients élus et techniciens salariés 😞 Complexité du montage 😞 Efforts nécessaires sur la formation (place et rôle des clients en tant qu'actionnaires) 	<ul style="list-style-type: none"> 😊 Adéquation de la stratégie de l'IMF avec les objectifs des clients. Remontée d'information sur l'évolution des besoins qui peut éviter la routine, la dérive de mission. 😊 Les clients propriétaires, et aussi gestionnaires, permettent de réduire les coûts de transaction pour l'institution 😞 Conflits d'intérêt 😞 Efforts de formation : enjeux de l'institutionnalisation ; vision stratégique, prévention des risques, adaptation à l'environnement, etc. 😞 Quelle compatibilité avec les formes d'organisations sociales locales ? Difficilement concevable dans des sociétés déstructurées (ex : Cambodge)
Promoteur / Opérateur	<ul style="list-style-type: none"> 😊 Rôle d'arbitrage en cas de crise ou de conflits 😊 Pouvoir de conseil et d'orientation 	<ul style="list-style-type: none"> 😊 Peut garantir le respect de la poursuite de la « mission » 😊 Stabilité, cohérence, professionnalisme, connaissance de l'institution 😊 Inspire confiance aux actionnaires potentiels 😞 Conflits d'intérêt 😞 Risques d'« institutionnalisation du projet » : pas de remise en cause des modes de fonctionnement « projets » 😞 Risque d'affaiblissement de l'implication des acteurs internes (salariés, clients)

[► Tableau 5 - suite] **Atouts** 😊 et **limites** 😞 des différents acteurs de l'IMF

	Comme actionnaire minoritaire	Comme actionnaire majoritaire
Actionnaires extérieurs privés	<ul style="list-style-type: none"> 😊 Regard et contrôle extérieur, appui, arbitrages 😊 Sources de fonds et d'expertise 	<ul style="list-style-type: none"> 😊 Professionnalisme 😊 Ouverture et diversité des profils des actionnaires 😞 Faible connaissance de l'institution, parfois du pays pour les actionnaires étrangers => mauvaise évaluation des risques 😞 Risques sur la poursuite de la « mission » 😞 Risque d'affaiblissement de l'implication des acteurs internes (salariés, clients)
Etat	<ul style="list-style-type: none"> 😊 Réponse à une place incontournable de l'Etat 😊 Facilitation du transfert de propriété lorsque l'Etat est maître d'ouvrage en phase projet avec possibilité de portage d'actions rétrocessibles à des investisseurs privés nationaux (CRG) 😞 L'Etat au sein de l'IMF ne crée pas nécessairement de valeur ajoutée (l'Etat peut être partenaire sans participer au capital ou avoir un siège au conseil) 	<ul style="list-style-type: none"> 😞 Risque d'interférence entre politique publique et stratégie de l'institution ; risques sur l'indépendance de l'institution 😞 Manque d'incitation pour les salariés
Collectivités locales	<ul style="list-style-type: none"> 😊 Ancrage local de l'institution 	<ul style="list-style-type: none"> 😞 Risque de politisation du système 😞 Lourdeur administrative dans les prises de décision
Organisations professionnelles	<ul style="list-style-type: none"> 😊 Ancrage dans le tissu professionnel local 😊 Echange et connaissance mutuelle avec les IMF, possibilités de collaborations techniques 	<ul style="list-style-type: none"> 😊 Caution mutuelle (technique) des acteurs de la profession 😞 Tendance corporatiste avec préservation des intérêts d'une profession 😞 Peu de ressources, le plus souvent, pour investir dans les IMF

e. **Pistes de réflexion sur la place des différents acteurs**

La diversification des acteurs au sein de la gouvernance d'une IMF trouve ses limites avec la perte de cohérence et de compatibilité entre les acteurs. L'arrivée de nouveaux acteurs doit reposer sur une volonté de ces derniers de poursuivre le double objectif de l'institution (objectif social et pérennité financière).

Les grands axes de réflexion à traiter au sein de l'institution sont les suivants :

- ▶ Le choix des acteurs à associer à la prise de décision ;
- ▶ Les raisons qui conduisent à ce choix, le niveau de complémentarité (financier, technique, politique) et de compatibilité (intérêts respectifs) entre les acteurs ;
- ▶ Le poids respectif accordé aux acteurs et la manière de les associer ;
- ▶ Les éléments permettant d'inciter ou de faciliter l'entrée d'acteurs attendus ou souhaités au sein de la gouvernance (Organisations paysannes, Collectivités locales, etc.) ;
- ▶ Le type d'investisseurs associés et l'analyse de ses motivations / de ses contraintes / de ses exigences
- ▶ L'articulation entre stratégie financière de l'institution et rôle des acteurs dans le financement de l'institution.

La diversité des acteurs pose la question de l'efficacité d'une gouvernance « concentrée » ou « dispersée ». La dispersion peut diluer les responsabilités et chaque acteur exercera un faible pouvoir ce qui peut conduire à des dérives. L'avantage de la concentration est que les acteurs seront nécessairement intéressés par ce qui se passe dans l'institution. On peut cependant avoir une faible diversité d'acteurs mais représentant un grand nombre d'individus (les salariés ou les clients par exemple) ce qui peut rendre difficile la prise de décision.

Il s'agit de trouver des solutions adaptées au degré d'autonomie vis à vis de l'Etat et des bailleurs de fonds, à la place des bénéficiaires des IMF (simples clients ou membres), à la place des différents types de salariés, à la place des partenaires externes de l'institution (actionnaires étrangers, banques, organisations professionnelles, personnalités qualifiées, etc.). La composition de la gouvernance devra peser l'ensemble des éléments pour aboutir à une structure professionnelle et capable de prendre au bon moment les décisions appropriées.

**2.1.4. Concilier modèle juridique et gouvernance :
quelle cohérence pour l'institution ?**

Le choix du modèle juridique (statut et instances) est une question qui se pose nécessairement lorsque l'on suit un objectif de pérennité de l'institution. La réponse sera cherchée dès la mise en place d'une institution ou au moment de l'institutionnalisation d'un projet ou bien du fait de la croissance forte d'un projet nécessitant une clarification du statut.

MONTAGE
JURIDIQUE
Voir Module 1
§ 111
« Qui est le
propriétaire de
l'institution ? »

Le cadre législatif national va jouer un rôle important, le nombre de statuts juridiques étant le plus souvent limité : associations, mutuelles/coopératives, sociétés anonymes. Pourtant, avec un même modèle juridique, plusieurs modes de gouvernance seront possibles, souvent liés aux choix initiaux de l'institution.

a. La diversité des modes de gouvernance pour un même modèle juridique

Le choix par les textes légaux

Le choix des modèles juridiques est souvent conditionné par les textes légaux. Chaque institution, dans les limites des possibilités offertes par le modèle juridique adaptera le mode de gouvernance à son histoire, à son contexte, à sa vision stratégique. Toutefois la structure juridique n'est pas suffisante pour définir le mode de gouvernance, en effet on note une diversité d'organisation de gouvernance pour un même statut juridique. [► Encadré 11]

[► Encadré 11] Un même statut "COOPEC", des modes de gouvernance différents

AU-DELÀ du statut juridique, les **COOPEC** s'appuient sur quelques principes simples : commencer par collecter l'épargne, ne faire du crédit qu'à partir d'une fraction de l'épargne collectée, être une coopérative gérée par les membres et être autonome vis-à-vis de l'extérieur et notamment de l'Etat.

Dans la pratique, il existe une grande diversité de modes de gouvernance au sein des COOPEC autour d'une tension entre deux objectifs contradictoires : le souci de construire une base économique large et forte en diversifiant ses membres ou, à l'inverse, le maintien d'une certaine homogénéité et proximité locale rendant le contrôle social plus efficace. Parmi les principaux facteurs de diversité, on peut noter :

- **Des échelles différentes au niveau des caisses locales.** Certains réseaux ont privilégié la cohésion locale en construisant des petites caisses à l'échelle inter-villageoise (Kafo Jiginew au Mali) alors que d'autres ont misé sur le dynamisme économique de zones plus importantes (sous-préfectures comme la FECE-CAM-Bénin);
- **des critères d'adhésion plus ou moins restrictifs.** Alors qu'en Amérique latine de nombreuses COOPEC privilégient un public homogène (une même catégorie socioprofessionnelle par exemple), d'autres mouvements sont ouverts à une diversité de publics présents sur un terri-

toire donné (coopérative de type "luzzati" au Brésil);

- **Des gérants plus ou moins professionnels et subordonnés aux élus locaux.** Suivant l'importance des caisses locales, certains mouvements recruteront localement des gérants de niveau scolaire peu élevé alors que d'autres feront appel au niveau national à du personnel qualifié et spécialisé dans la gestion bancaire. En fonction du statut de ce personnel et de sa gestion au sein du réseau, celui-ci pourra être plus ou moins subordonné aux élus locaux ou, au contraire, répondre aux directives des unions (FECEAM - Bénin) ;

- **Une combinaison de services et de ressources très variée.** Certains réseaux privilégient le service d'épargne et ne "recyclent" qu'une faible partie sous forme de crédit. D'autres, au contraire, utilisent la majeure partie de leur épargne en crédit et combinent cette ressource à du refinancement externe, notamment pour diversifier les prêts vers de nouvelles catégories de sociétaires (les femmes par exemple) ou de crédit comme le crédit moyen terme. Ce mode de financement peut bouleverser les équilibres internes et accroître l'influence externe de certains bailleurs de fonds sur la gouvernance des réseaux (le réseau TIAVO à Madagascar avec le crédit éducatif).

Source : IRAM, 2004 ■

Pour une société anonyme, le type de gouvernance peut être également très différent selon le profil des actionnaires (nationaux ou internationaux, internes ou externes à la structure, financiers « solidaires » ou financiers « commerciaux »), mais aussi l'histoire de l'institution et l'identité même de l'institution.

[► Encadré 12]

[► Encadré 12] **Deux SA, deux modes de gouvernance : AMRET et CRG**

AMRET (ex-EMT) est une société anonyme composée dans un premier temps d'actionnaires extérieurs. En effet AMRET a fait le choix de rassembler un petit nombre d'actionnaires afin d'assurer cohérence et compétence. L'actionnariat actuel est à 100% français et relativement « homogène » : trois opérateurs français intervenant dans le domaine de la microfinance ; une filiale du bailleur de fonds français soutenant des opérations de microfinance. En revanche, l'entrée des salariés au capital est planifiée et prévue dès 2005.

CRG est une société anonyme composée d'actionnaires intervenants directement dans l'institution. Le CRG a fait le choix de rassembler une diversité d'actionnaires afin de prendre en compte la diversité des acteurs

impliqués dans cette institution, le capital est donc réparti entre trois collèges : les représentants des caisses locales (40%), les représentants des salariés (35%) et les autres partenaires (25% dont l'Etat, l'IRAM et la SIDI).

Ainsi, avec un même statut juridique, la Société Anonyme, ces deux institutions ont des modes de gouvernance très différents, produits chacun d'un contexte et d'une histoire particulière avant l'institutionnalisation. Si dans le cas d'AMRET au Cambodge l'accès d'investisseurs extérieurs a pu être privilégié dans la construction de la gouvernance, celle du CRG-SA en Guinée repose d'abord sur l'équilibre entre les principaux acteurs internes du réseau : caisses locales et salariés.

Source: CERISE, 2002 ■

Les évolutions statutaires

Si les statuts proposés pour les IMF sont à l'heure actuelle très limités, certains outils statutaires peuvent prendre en compte la diversité des acteurs.

Un nouveau statut : La société coopérative d'intérêt collectif

- La société coopérative d'intérêt collectif est un outil de développement local et durable utilisé en France mais source d'inspiration pour certaines IMF. Elle vise à créer, consolider, développer et pérenniser l'activité sur un territoire dans le respect et l'intérêt de toutes ses composantes. En tant que société commerciale, elle va générer des excédents ; en tant que coopérative d'intérêt collectif, elle va les ré-investir dans la recherche et le développement. Ce mode de société permet de résoudre l'équation de la multitude d'acteurs représentés dans une institution (salariés, bénéficiaires, acteurs locaux publics et privés). Les différents partenaires socio-économiques d'un même territoire deviennent gestionnaires d'une structure économique où chacun doit tirer son parti, le territoire étant le parti de tous. (Source : Margado, 2004)

Des évolutions statutaires peuvent également être liées à des évolutions au sein des IMF notamment pour des questions de refinancement. On parle beaucoup de la démutualisation des coopératives financières qui sont obligées d'abandonner leur vocation mutualiste pour des contraintes de financement.

L'influence des choix initiaux : « path dependency »

Si le modèle juridique détermine une certaine organisation, il n'est cependant pas suffisant pour déterminer le mode de gouvernance. Il faut tenir compte également des « effets de trajectoire ». Le plus souvent, les orientations prises au départ en termes d'organisation ou de mécanismes de prises de décisions peuvent être déterminantes pour la suite. Les choix initiaux orientent les possibilités futures en raison, notamment, des coûts d'apprentissage et des incertitudes liées au changement. Les changements de cap ne sont pas toujours possibles, les transitions doivent être préparées et donc programmées. Ainsi, on ne pourra pas sans transition, formation et information, insérer dans un cadre mutualiste avec gestion par les membres un projet développé au départ sur la base d'une gestion par les salariés sans implication des clients.

b. ■ La construction de la gouvernance sans modèle juridique préalable

La microfinance est un secteur relativement nouveau et les cadres légaux et réglementaires ne sont pas établis dans tous les pays, ou bien des initiatives se sont structurées localement et cherchent a posteriori à s'inscrire dans un modèle juridique qui puisse formaliser leur rôle ou alors, les IMF sont contraintes de le faire si elles veulent poursuivre leurs activités.

[► Encadré 13]

[► Encadré 13] **Les conditions de l'institutionnalisation des SHG en Inde**

LE RENFORCEMENT des Self-Help Groups, soutenus par les autorités publiques via la National Bank for Agriculture and Rural Development (NABARD), passe par une structure de gouvernance et un statut juridique appropriés. En mars 2002, on comptait plus de 460 000 SHG et 7,8 millions de personnes financées par des banques indiennes.

La fonction d'appui aux SHG et les liens avec les banques

Bien que certaines des banques partenaires jouent un rôle actif dans la promotion des SHG et aient pu maintenir des liens dans le temps (y compris la « graduation » de certains membres des SHG comme clients individuels), le maintien des liens entre banques et SHG reste un défi.

Certaines banques voient encore les prêts aux SHG comme une exigence du gouvernement pour atteindre leurs quota en termes de prêts pour les pauvres. Les résistances pour prendre en charge une partie des coûts de transaction liés à la formation et au suivi des groupes soulèvent la question des incitations des banques à maintenir et développer sur le long terme leurs prêts aux SHG. Pourtant, certaines banques comme ICICI Bank ont opté pour une approche différente et ont commencé à internaliser les coûts de formation et de suivi des SHG dans leurs opérations. On pourra alors suivre quelles sont les implications à long terme d'une approche minimaliste de la constitution et de la formation des groupes (comme dans le cas de ICICI) et une approche plus complète et plus extensive de formation par les ONG d'appui.

► **[Encadré 13 - suite] Les conditions de l'institutionnalisation des SHG en Inde**

La place des fédérations

Afin de structurer les réseaux, les fédérations de SHG se développent depuis quelques années et ont pour principal objectif de consolider ces groupes pour en assurer la viabilité institutionnelle.

Elles permettent principalement de fournir une identité organisationnelle aux SHG ce qui est crucial pour leur viabilité dans la mesure où ce sont de petites organisations : réaliser des économies d'échelle sur des services essentiels tels que la comptabilité ou l'audit ; réduire le coût de transaction des institutions financières qui traitent avec les SHG et promouvoir les liens avec les banques ; réduire le taux de défaillance en améliorant le suivi et en incitant à la discipline financière ; lobbying auprès du gouvernement, etc. Selon les ONG qui appuient les SHG, les stratégies pour construire des structures fédératives peuvent être différentes : promotion d'organismes de second niveau afin de renforcer le processus d'apprentissage mutuel et de solidarité entre les groupes ; création de très nombreuses fédérations de SHG afin de permettre aux groupes de fonctionner d'eux-mêmes ; élaboration d'une structure fédérative permettant de jouer le rôle d'intermédiaire financier. Dans les deux premiers cas, la structure fédérative ne joue aucun rôle financier, seuls les SHG sont reliés à des agences bancaires. Dans le troisième cas, la décision d'une fédération de devenir un

intermédiaire financier doit reposer sur l'évaluation de plusieurs facteurs : quel avantage comparatif à remplir ce rôle lorsque l'alternative peut être de développer davantage des liens avec les banques existantes ? Quelles sont les capacités de la fédération et les coûts d'une telle transformation ? Quelles autres opportunités peuvent être trouvées pour fournir des revenus réguliers aux fédérations afin de couvrir les coûts des services non financiers aux SHG ? etc. La nécessité de trouver un statut légal adéquat pour les SHG et leurs fédérations reste encore ouverte. Les banques prennent ainsi encore objectivement des risques en refinançant ces groupes ou des fédérations en l'absence d'un statut légal clair. Qui est responsable en cas de faillite d'un groupe entre la banque qui finance et la fédération qui chapeaute ? La démarche de constitution d'une fédération nécessite à chaque étape de clarifier les rôles et les responsabilités de chaque niveau, de faire accepter une nouvelle tutelle pour les niveaux inférieurs, d'analyser et de répartir les coûts et de donner les moyens techniques à chaque niveau (en particulier, un système d'information approprié pour le suivi des activités). Comment pourra être construite la cohérence des réseaux créés à partir de la consolidation d'unités de base indépendantes ?

Sources : D'après IFAD, 2003-2004; Palier, 2004 ■

Les unités locales, lorsqu'une structure nouvelle vient à les chapeauter, ne sont pas forcément prêtes à perdre une part de leur autonomie pour une nouvelle tutelle, en particulier lorsque celle-ci n'était pas prévue dans le schéma initial. Elles ne souhaitent pas forcément déléguer leur capacité de représentation et la question du financement sur la durée d'une structure qui vient en appui mais aussi parfois en contrôle reste souvent cruciale dans l'acceptation de ce partage de pouvoir.

c. ■ Construire une institution de microfinance dans un cadre légal strict

Dans certains pays, la législation sur la microfinance est très stricte et impose le choix d'un statut (Coopérative, société ou association). La contrainte pour l'institution est alors de se conformer au modèle imposé tout en gardant sa propre

Module 2
Voir § 213 a.
sur la participation

stratégie et sa mission. Il n'est pas simple par exemple de se conformer à un statut coopératif lorsque les clients en phase projet n'ont jamais été associés à la prise de décision et sont appelés à devenir les membres d'une coopérative.

[► Encadré 14]

[► Encadré 14] **Les associations de microcrédit au Maroc**

LA LÉGISLATION sur la microfinance au Maroc impose aux institutions le statut associatif. Il n'est donc pas possible aujourd'hui pour une institution de faire du microcrédit avec un autre statut. Si ce statut peut aider à préserver la mission sociale des IMF, elle est souvent vécue comme contraignante pour les institutions ayant une certaine croissance et maturité. En effet ces institutions se retrouvent rapidement confrontées à une difficulté d'accès au refinancement. Interdites de collecte de l'épargne, elles ne peuvent avec un statut associatif attirer des investisseurs en ouvrant

leur capital, elles sont également limitées dans leur capacité à négocier des lignes de crédit avec les banques commerciales. De plus le statut associatif implique un certain type de gouvernance déconnectant les usagers des propriétaires des fonds d'une part, et les propriétaires des fonds des décisionnaires d'autre part. Les institutions de microfinance au Maroc sont donc confrontées à des questions spécifiques de gouvernance en raison d'un statut qui n'est pas choisi par elles mais imposé par un cadre légal strict.

Source : IRAM, 2005 ■

d. ■ Pistes de réflexion sur les liens modèle juridique / mode de gouvernance

Lorsqu'un projet ou une institution naissante a fait le choix d'un modèle juridique, la structuration de la gouvernance n'en est qu'à ses débuts.

Le montage juridique proprement dit est souvent imposé par l'environnement, limitant le choix à une structure mutualiste ou à une structure de type privée (SA) ou associatif. Au-delà des aspects strictement juridiques, l'histoire et les sources de financement de l'institution (fonds propres, épargne, financement extérieur) seront déterminants pour le choix d'un type de gouvernance et la place accordée aux différents types d'acteurs.

Les grands axes à traiter à ce niveau seront :

- **la cohérence entre le modèle juridique et la gouvernance recherchée** : il est clair que le modèle juridique va donner une tonalité sans toutefois être le seul déterminant ;
- **l'articulation entre le montage juridique optimal et le contexte d'intervention** : l'institution va devoir se plier aux contraintes légales. Il est très rare qu'une institution parvienne à faire changer la loi sur les statuts des institutions de financement ; le plus souvent il faut au contraire faire entrer l'institution dans le cadre juridique existant.

Une certaine anticipation de la gouvernance devra être faite, ce qui évitera des reprises de délégation et de pouvoir souvent mal vécues par les acteurs.

[► Tableau 6]

► **Tableau 6] Liens entre modèles juridiques et gouvernance**

Statut de l'institution	Propriété	Structure de financement
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.
Coopératives	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 limitées.
Société anonyme (SA/SARL)	Capital détenu par les actionnaires Les propriétaires sont les actionnaires.	Financement auprès d'investisseurs privés (ceux ci peuvent être commerciaux ou éthiques, locaux ou internationaux) et d'emprunt auprès de banques commerciales.

[► Tableau 6 - suite] **Liens entre modèles juridiques et gouvernance**

Définition/ respect mission	Acteurs impliqués dans la décision	Questions clés
Mission à dominante sociale.	Déconnexion entre les financeurs, les bénéficiaires, les membres et les décideurs (salariés et élus).	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.
Mission de défense des intérêts des membres.	Forte implication des membres, structure ascendante avec une représentation de la base dans les instances centrales. 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. Nombre de parts sociales illimités.	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, notamment l'autonomie et la solidarité financière. L'articulation des différents niveaux de décision.
Mission à dominante commerciale si les investisseurs sont commerciaux et sociale si les investisseurs sont éthiques. Pacte d'actionnaires permettant de définir entre actionnaires la mission poursuivie.	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...). Liaison entre le nombre de parts détenues et le poids dans les décisions. Le nombre d'actions peut être limité et par conséquent ne pas être offertes à tous. Possibilité d'organisation en collèges.	Dérive de mission face à la contrainte de la rentabilité pour les actionnaires. Rôle et poids des différents actionnaires. Evolution/entrée/Sortie d'actionnaires. Niveau de centralisation des décisions.

2.1.5. **Centraliser ou décentraliser :
quelle articulation entre les niveaux d'intervention ?**

Au cours de sa construction, une IMF devra choisir son échelle d'intervention : locale, régionale ou nationale. Cette question pourra également se poser lors d'une extension et d'une période de croissance de l'institution.

Le niveau d'organisation de base (infra-villageois ou quartiers, villageois, inter-villageois) et l'articulation de plusieurs niveaux sont des problèmes pratiques importants qui conditionnent les équilibres financiers et influencent également des aspects socio-politiques du fonctionnement d'un réseau. Toute construction impliquant plusieurs niveaux introduit un élément de complexité dont les conséquences doivent être mesurées à la lumière des objectifs recherchés (appropriation sociale par les usagers, rigueur et maîtrise de la gestion, équilibre financier et pérennité, etc.).

a. **Le choix du niveau d'intervention et du niveau de décision**

Le niveau d'intervention local permet une bonne connaissance des besoins et un suivi rapproché des clients. C'est le modèle des systèmes informels de type tontines ou banquiers ambulants. Il limite cependant les capacités d'extension et de diversification de l'institution. La prise de décision est locale.

Le niveau d'intervention régional permet de travailler sur des zones relativement homogènes socialement et économiquement ce qui permet une bonne adaptation.

L'intervention à l'échelle nationale peut répondre à une demande identifiée sur l'ensemble du territoire national. Elle permet une forte diversification des risques mais peut avoir des conséquences importantes en termes de coûts et de coordination dans la prise de décision. De plus, une intervention à grande échelle permet d'instaurer des mécanismes de compensation financière notamment pour des zones d'intervention hétérogènes (les caisses surliquides refinancent les caisses ayant besoin de ligne de crédit). Cela offre également la possibilité de constituer une offre pour collaborer avec des services ou des projets d'envergure nationale (par exemple dans la gestion financière de systèmes de paiement, d'assurances ou de cotisations).

L'équilibre financier

Les partisans de la décentralisation au niveau local soulignent la faiblesse des coûts à ce même niveau. L'information, la sélection des emprunteurs, la récupération, le dépôt et le retrait de l'épargne se font sur place ce qui minimise pour les clients le déplacement et le temps passé. La gestion peut être assurée par un comité local qui assure les opérations courantes de façon souvent bénévole au départ, mais par la suite avec des indemnités selon le volume d'activités et/ou le résultat. L'équilibre financier au niveau local peut donc être facilement obtenu sur les premières années. Mais cet équilibre n'a pas beaucoup de signification

ORGANISATION
Voir Module 1

§ 123
« Elaborer
et prendre
les décisions
opérationnelles »

puisque les caisses locales ne se créent pas spontanément et qu'au cours de leur vie, elles nécessitent animation, supervision, formation... et création d'un ou de plusieurs niveaux supérieurs pour des fonctions financières ou de représentation. Il faut donc raisonner l'équilibre financier en « consolidé » à l'échelle du réseau. Le niveau de base choisi et le nombre de niveaux supérieurs influent beaucoup sur l'équilibre financier (quel recours à des responsables locaux bénévoles, indemnisés selon des normes locales plutôt que bancaires, pour assurer une partie des tâches ? Comment réduire les niveaux d'organisation et peut être s'orienter vers des dispositifs régionaux plutôt que nationaux ? Quelles économies d'échelles sont véritablement possibles en fonction de la diversité du réseau ? etc.)

Les relations sociales

Le niveau d'organisation n'influe pas seulement sur l'équilibre financier, il peut aussi avoir, selon la nature des sociétés, des conséquences en termes de relations sociales.

A priori, le niveau local paraît adéquat pour assurer un bon contrôle social (notamment sélection des emprunteurs et pression sur les retardataires). Dans les zones rurales, plus le niveau de décision s'éloigne du village, plus la participation des femmes (sauf exception de certaines commerçantes) devient difficile (en termes de calendrier, d'opportunité de déplacement, etc.).

Cependant, rester au niveau local peut favoriser le pouvoir des notables inamovibles, une certaine routine, la difficulté de trouver des techniciens locaux, la difficulté de régler les conflits internes.

La prise de décision

En termes de prise de décision, on peut schématiquement, définir deux options:

- ▶ une forme centralisée avec une unité centrale ayant sous ses ordres des unités de base.
- ▶ une forme décentralisée donnant l'autonomie aux unités de base.

La décentralisation peut être limitée à la distribution des produits. Elle peut aussi aller au niveau de la prise de décision plus stratégique : définition des produits, des zones d'intervention, etc. Les contraintes de distance et d'isolement peuvent être ainsi en partie compensées par une plus grande décentralisation des prises de décisions.

Il faut dans ce cas veiller à conserver la cohérence d'ensemble du réseau et savoir quelles décisions doivent être prises au niveau central et former le socle commun de l'institution, et quelles décisions peuvent être déléguées à l'échelle locale. La décentralisation des prises de décisions implique également que les décideurs soient partie prenante de l'institution à travers, en particulier, une forme de participation à la propriété de l'institution. On retrouve en effet souvent liées la décentralisation des décisions et la participation des acteurs de base à la propriété de l'institution. [▶ Encadré 15]

► **Encadré 15] La multiplicité des lieux de pouvoir dans un réseau national : la FECECAM au Bénin**

LE RÉSEAU de la Fececam a une structuration à trois niveaux : caisse locale, union régionale et fédération. Les caisses appartiennent à leurs membres qui élisent leurs représentants au sein des organes. Les caisses locales demeurent les principaux centres de profit : collecte de l'épargne et octroi de crédit. Elles ont une existence juridique propre. Les unions régionales sont avant tout des centres de services pour les CLCAM. La fédération est l'organe de représentation, de coordination et de surveillance du réseau. Elle définit les politiques, les normes et procédures de gestion. Elle coordonne les actions de formation, valide la mobilisation des ressources et se charge des relations avec les bailleurs de fonds. La fédération centralise et gère les liquidités du réseau. Elle assure l'inspection et l'audit interne de l'ensemble des structures du

réseau. Chacune des trois entités étant relativement autonome, il y a une tendance à faire des orientations stratégiques définies pour le pilotage du réseau. On a pu constater que les consensus sur certaines décisions stratégiques peuvent être de surface, ce qui rend difficile leur application. L'indépendance de chaque niveau a pu nuire à la cohérence du réseau. Des dérives dans la gestion du personnel et du crédit ont été observées au niveau des caisses locales sans la possibilité d'une intervention des niveaux supérieurs. Cependant depuis 1998, la réaffirmation des règles de fonctionnement de la FECECAM et les mesures prises et acceptées par tous de placer l'équipe technique de la région sous tutelle de la fédération ont atténué bien des dérapages.

Source : Adéchoubou, 2004 ■

► **Encadré 16] La démarche d'autonomie et ses limites**

L'AUTONOMIE est une conquête de tous les jours et n'est pas une donnée figée.

L'autonomie repose sur :

- Une capacité organisationnelle : elle impose à l'institution de définir clairement sa mission, ses mécanismes de fonctionnement. Elle traduit son degré de maturité.
- Une capacité de gestion : elle traduit la capacité qu'a l'institution de définir et de mettre en œuvre des mécanismes de prise de décision pour faire face à ses défis.
- Une capacité de performance : c'est la capacité de l'institution de traduire sa finalité en objectifs et résultats, à partir desquels on peut mesurer son efficacité, son efficience, et son impact.
- Une capacité d'absorption : l'autonomie ne peut se réduire à une question de rentabilité financière. Elle comprend aussi l'ensemble des mécanismes permettant à l'institution de faire face à ses coûts, sa capacité à s'approprier les mécanismes de prévention des risques, et sa

capacité à absorber techniquement et organisationnellement son expertise et son instrumentation.

L'autonomie est ainsi :

- Une question d'ordre interne, c'est à dire la capacité pour l'organisation de faire face à ses défis et également sa capacité de s'entretenir et de se reproduire.
- Une question d'ordre externe, c'est à dire sa capacité de négociation, sa capacité à questionner l'environnement pour y retirer les informations nécessaires à son développement. L'autonomie se construit donc sur une dynamique interne et en même temps une relation avec l'extérieur. C'est à ce moment que se fait la jonction avec la démarche de solidarité. Elle peut être d'ordre technique, d'appui conseil, etc. La dynamique des réseaux est une démarche d'autonomie et de solidarité et le message de solidarité doit prendre le dessus sur le reste dans les cas problématiques.

Source : Ouedraogo, 2004 ■

b. ■ L'articulation entre les niveaux

Les IMF en réseaux, et en particulier, les Coopec, sont soumises à une tension permanente entre leur projet social et leur projet d'entreprise économique, entre les fonctions d'orientations stratégiques et les fonctions d'exécution au quotidien, entre l'autonomie souhaitable de chaque unité locale et la solidarité/cohérence de l'ensemble du réseau. [► Encadré 16]

Il est nécessaire de clarifier les rôles et les responsabilités à l'intérieur de chaque niveau et entre les niveaux (caisse locale, unité régionale, unité centrale). Les statuts doivent être très précis pour éviter la confusion des rôles entre le décisionnel (l'assemblée générale, les dirigeants élus) et l'opérationnel. Celui-ci doit rester une force d'exécution, de proposition et de contrôle mais ne pas se muer en force de décision, en utilisant son savoir-faire et en privant les dirigeants d'informations nécessaires à la prise de décision. [► Encadré 17]

[► Encadré 17] Le rapatriement du pouvoir : Réseau des caisses populaires du Burkina

L'AUTONOMIE des unités locales atteint souvent ses limites : « lorsqu'une caisse n'arrive pas à faire-face à ses propres exigences, elle met en péril l'ensemble du système. La solidarité doit jouer à plein et suppléer ainsi la déficience de l'autonomie. C'est une question de survie. Le rapatriement du pouvoir est une démarche de protection, de partage et de régulation. Elle met à contribution les autres niveaux du réseau ». Le rapatriement du pouvoir « vise à doter les systèmes de mécanisme d'autodiscipline permettant aux instances supérieures (union, fédération) d'intervenir le plus rapidement possible lorsque des situations à risques, des malversations, des conflits d'intérêts ou des incapacités des conseils d'administration surgissent... »

Les dérives constatées sont généralement de deux ordres :

- **L'application concrète de la démocratie** : « l'accaparement du pouvoir par les élites et le poids de la responsabilité sociale et de la solidarité créent une incapacité d'agir des organes ».
- **L'éthique de gestion** : « la pratique de la porte ouverte fait que les groupes sociaux deviennent de plus en plus hétérogènes dans nos institutions. La confiance et la solidarité qui faisaient la force des systèmes se heurtent de plus en plus à des malversations, à des conflits

d'intérêts, sans que les organes n'aient toute la latitude à les solutionner ».

La clé du processus repose sur la fonction contrôle, grâce à l'inspection et à la surveillance financière. Quand l'information est disponible sur les lacunes observées, « la mécanique du pouvoir se met en route ». Dès que l'instance concernée est incapable d'assurer sa propre autonomie et de régler ses problèmes alors il y a déplacement de pouvoir et rapatriement à l'échelon supérieur.

Le rapatriement s'inscrit dans une stratégie préventive. Il vient d'une réflexion sur les difficultés rencontrées et s'inscrit dans les statuts. Ceux-ci doivent « déterminer les situations où l'instance supérieure aura le pouvoir d'autoriser ou de refuser certaines actions ». Le rapatriement du pouvoir est un élément clé de la solidarité du réseau. Il pose le problème de l'équilibre et du partage du pouvoir, de la définition claire de la mission du réseau, des rôles et responsabilités des divers éléments qui le constituent. Cependant le partage des pouvoirs n'est pas fixé une fois pour toutes. Il doit être périodiquement « questionné pour provoquer des complémentarités et éviter des dédoublements... La dynamique des réseaux est en fait une dynamique des pouvoirs ».

Source : d'après Ouedraogo, 2004, Gentil, 2004 ■

Au sein d'un réseau, on peut également observer des velléités de sécessions qui peuvent conduire à la désaffiliation de caisses. Cela dépendra souvent du lien qui unit les caisses de base et leur structure faîtière.

► Encadré 18]

► Encadré 18] **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 ■

c. ■ Pistes de réflexion pour un choix de centralisation ou décentralisation

Le choix des niveaux est la résultante du contexte (taille des zones à couvrir, densité de la population, potentialités économiques), du public visé et de l'intérêt/besoin de mettre en place un service de proximité, mais aussi de l'histoire et des moyens de l'institution.

La centralisation présente des atouts tels que les économies d'échelle (notamment pour la formation, contrôle, gestion) dans la mesure d'une certaine homogénéité du réseau, une représentation forte de l'institution au niveau national et une plus grande visibilité. A contrario elle rend le suivi plus difficile en cas de distance importante entre les unités sous la tutelle de l'unité centrale, elle complexifie le système d'information et de contrôle.

La décentralisation permet un contrôle social plus fort, une relation de proximité avec les bénéficiaires, une certaine étanchéité entre les unités et une plus grande participation (notamment des femmes). Cette qualité de relation se traduira par des besoins plus importants en ressources humaines (tâches répliquées dans chaque unité décentralisée) et un risque de perte de cohérence avec des évolutions et des prises de décisions contradictoires d'une zone à l'autre.

La question sera donc de trouver la bonne articulation entre le niveau inférieur et supérieur, et selon les institutions et leurs caractéristiques géographiques, logistiques et socio-politiques de définir le niveau de participation du niveau local au niveau central.

Voir Module 1
§ 13
« Comment sont
prises les décisions
face à des
dysfonctionnements
et des crises ? »

**2.2 ■ LA GESTION DES RISQUES MAJEURS
DE LA GOUVERNANCE**

- OBJECTIF** ▶ Focaliser l'attention sur certains risques "classiques" auxquels sont exposées les institutions de microfinance et pouvant mettre en péril la structure de gouvernance, voire l'institution.
- OUTILS** ▶ Illustrations concrètes de situations rencontrées par des IMF ; Pistes de réflexion.
- IDÉES CLÉS** ▶ Toute IMF est nécessairement confrontée à certains risques qu'il faut anticiper. La vigilance et la gestion préventive de ces risques permettront à l'institution d'éviter des crises ou dysfonctionnements, et de les surmonter plus facilement.

La prévention du risque est du ressort des instances dirigeantes d'une institution de microfinance. La mise en place de mécanismes permettant de prévenir les risques est donc directement liée au fonctionnement de la gouvernance. La

microfinance est sujette à un ensemble de risques auxquels les institutions doivent être vigilantes. [► **Tableau 7**]

La question de la gestion des risques porte sur les sources d'information et l'identification des acteurs qui auront le pouvoir d'alerte et le pouvoir de prendre les décisions stratégiques nécessaires. L'enjeu pour une institution est donc de construire, dans la culture de l'entreprise, cette culture du risque à tous les niveaux pour tous les acteurs (compréhension de l'environnement, analyse des indicateurs, réactivité dans les décisions, exercice du contrôle).

2.2.1 Clarifier et poursuivre ses objectifs sociaux : comment éviter la dérive de mission ?

a. Dérive de mission et institutionnalisation

La notion de dérive s'entend lorsque la mission de l'institution évolue sans qu'il y ait accord des différents acteurs, ou sans que cette évolution ne soit explicite et clairement décidée. Le risque de dérive de mission est fortement observé dans l'histoire des institutions de microfinance au moment du passage d'une institution projet fortement axée sur une mission sociale à une institution professionnelle soumise à de fortes exigences notamment en termes de ressources financières et d'atteinte rapide de l'équilibre financier. Les sources de refinan-

[► **Tableau 7**] **Les types de risques auxquels est exposée une IMF**

Risques	
	Source : D'après Beth, 2002 ■
Opérationnels	Risques crédits (non-remboursement, liquidité, nouveaux crédits...) Risques délictuels (détournements, vols,...) Risques transactionnels (transports de fonds, sécurité des caisses...) Risques « personnel » (accidents du travail, responsabilité civile...)
Informationnels	Systèmes d'informations (non fiables, délai, personnes non informées) Système comptable (procédures déficientes, mal appliquées, qualité) Système décisionnel (fiabilité, pertinence, régularité...)
Organisationnels	Risques « personnel » (clarté des responsabilités, définitions postes) Risques « encadrement » (Fidélisation, compétences management) Risques liés au contrôle interne et à l'inspection (procédures..) Communication, relation avec l'extérieur (cohérence, qualité...)
Stratégiques	Statuts (structure juridique, instances de direction et de représentation) Financement (épargne, refinancement, fonds propres, actionariat) Politique produits et développement (adéquation produits et cibles) Environnement concurrentiel (saturation de l'offre, concurrence..) Vision et mission (contradictions discours/ pratiques)
Environnementaux	Climatiques / Politiques / Economiques et financiers

MISSION
Voir Module 1
§ 121
« Avoir une mission et une vision stratégique de l'institution. »

cement et leur coût ainsi que la structure du capital et les exigences des propriétaires risquent d'entraîner l'institution vers une logique commerciale impliquant la recherche de rentabilité au détriment des objectifs sociaux que l'institution conserve officiellement dans sa mission. Le respect de la mission initiale dépend notamment de la mise en place en amont de « gardiens » de cette mission.

La viabilité financière implique de réduire les coûts et d'augmenter les recettes : octroi de crédits d'un montant plus important, recherche de garanties pour limiter les risques, concentration plus forte de l'activité en zone à fort potentiel économique, diversification vers de nouveaux produits, augmentation de la productivité des agents, etc. Cela peut se traduire par une ouverture à un autre type de clientèle ou par d'autres modes de fonctionnement, en particulier dans les liens entre les clients et l'IMF.

S'agit-il d'une dérive de mission ou bien d'une évolution nécessaire des services et des rapports de pouvoir et de proximité entre clients et IMF ? Cela remet-il en cause les fondements de l'IMF ou bien cela répond-il à l'attente des clients ? Ces évolutions et leurs conséquences sur la gouvernance doivent en tout cas pouvoir être analysées et mises en perspective avec la vision stratégique fixée pour l'institution.

Il est clair que la préservation de la mission initiale n'est jamais acquise, l'évolution de la structure financière et notamment du tour de table des investisseurs peut également à tout moment faire basculer la mission d'une institution du social vers du commercial *. [► Encadré 19]

* Module 2
Voir § 223b

[► Encadré 19] **L'évolution commerciale de la microfinance en Amérique latine, une dérive de mission ?**

LE CGAP s'est interrogé sur le sens de la transformation de la microfinance en Amérique latine compte tenu d'un montant moyen de prêt beaucoup plus élevé dans le cas des institutions réglementées. En effet, il ressort de l'étude que le solde moyen des prêts dans le cas des ONG non réglementées (322 US\$) équivaut au tiers de celui des institutions réglementées (803 US\$). En pourcentage moyen du PNB des pays concernés, le pourcentage des ONG non réglementées (23,6%) est inférieur de moitié à celui des institutions réglementées (47,2%). L'étude analyse les différents choix de clientèle entre les deux types d'institutions (populations pauvres versus micro-entreprises) ainsi que les facteurs générationnels qui peuvent expliquer ces évolutions : les ONG qui se sont transformées ont accompagné le développement de l'activité de leurs emprunteurs. Elle montre également que, sous

l'effet de la réussite des premières expériences, de nouveaux acteurs sont apparus dans le secteur. Il s'agit notamment des banques et des sociétés de crédit à la consommation, qui ont identifié la microfinance comme une nouvelle opportunité de marché. Elles entrent en concurrence auprès de la même clientèle, notamment urbaine, avec des effets de saturation parfois dommageables pour le secteur, comme en Bolivie. Si l'étude ne conclut pas à la dérive de mission sous l'effet de la commercialisation, mais plutôt de la segmentation du marché, elle pose néanmoins, en creux, la question des conditions de développement d'un secteur tourné vers les populations les plus pauvres dans un environnement concurrentiel où dominent des institutions réglementées tournées vers la rentabilité.

Source : Christen, 2001 ■

Le risque de dérive de mission existe quelque soit le statut de l'institution, toutefois ce risque sera de différente nature. [► **Tableau 8**]

b. ■ Liste des risques sur la dérive de mission

Les risques de dérive de mission sont particulièrement forts au moment de l'institutionnalisation (cf. §a) ou lors d'un changement d'actionnaires ; d'autres éléments sont à prendre en compte dans la vie de l'institution. [► **Tableau 9**]

[► **Tableau 8**] Liste des risques sur la dérive de mission

	Mission	Risques de dérive
Association / ONG	<ul style="list-style-type: none"> • C'est la mission sociale qui justifie la création de type associatif. 	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de contre pouvoir des bénéficiaires / décideurs. • Risque de fonctionner en « club privé » : déconnexion entre l'utilisateur, le décideur et l'investisseur. • Le manque de culture financière et la faible responsabilité fiduciaire peut mettre en péril la mission sociale en cas de non viabilité financière de l'institution.
Coopératives	<ul style="list-style-type: none"> • 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. 	<ul style="list-style-type: none"> • Appropriation par une partie des membres influents qui sont souvent les plus aisés notamment en raison du rôle accordé à l'épargne. • Risque de dérive corporatiste excluant certaines catégories de la population. • Risque de main-mise des salariés avec faible participation des membres et des élus.
Société	<ul style="list-style-type: none"> • 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. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les équilibres entre les différents investisseurs peuvent être relativement facilement être remis en cause par un changement d'actionnaires ou une ouverture du capital non maîtrisée.
Banque d'Etat	<ul style="list-style-type: none"> • La mission est de fournir des services (en particulier des biens publics) que le secteur privé n'est généralement pas capable d'offrir. 	<ul style="list-style-type: none"> • Un manque de rigueur dans la gestion financière ou une lourdeur administrative ou bureaucratique peut mettre en péril la mission sociale de l'institution.

[► Tableau 9] **Éléments pour poursuivre la mission**

	Risques de dérive	Éléments pour poursuivre la mission
Les acteurs de la gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> • Conflits de vision entre acteurs aux intérêts divergents. • Départ des acteurs d'origine (bailleur, fondateur, opérateur, etc.) porteur de la mission. 	<ul style="list-style-type: none"> • Associer les acteurs dans l'analyse des enjeux liés à la définition de la mission sociale. • Faire converger les intérêts des différents acteurs (formation en commun, etc.). • Garder pour les « fondateurs » une place dans la définition stratégique. • Identifier quels acteurs seront les garants de la mission.
La structure de financement et les objectifs financiers	<ul style="list-style-type: none"> • 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. 	<ul style="list-style-type: none"> • S'assurer des intérêts des nouveaux entrants : sont-ils compatibles avec la mission ?. • Limiter la part du portefeuille pour les nouveaux produits, plafonnements des crédits. • Développer une culture d'entreprise autour de la mission de l'IMF (formation, incitations adaptées, etc.). • Définir et discuter de la mission dans le plan d'affaires. • Identifier des indicateurs sociaux qui permettent de suivre la poursuite de la mission (voir documents CERISE, 2005 et Zeller et al 2003).
La structure institutionnelle	<ul style="list-style-type: none"> • Evolution du sociétariat, de l'actionnariat (entrée des fonctionnaires, personnes extérieures au village dans les caisses villageoises, commerçants plutôt qu'agriculteurs, urbains plutôt que ruraux, etc.) . • Limitation du pouvoir des « propriétaires » d'origine (cf. CVECA et la prise de décision « encadrée » des villages). • 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. 	<ul style="list-style-type: none"> • Préparer les changements. • Informer du rôle à venir de chaque acteur . • Limiter l'entrée à certains acteurs ; possibilités d'épargner ou d'emprunter, mais pas de participation à la prise de décision ; conserver un pouvoir majoritaire aux porteurs de la mission (ex : collègue d'agriculteurs). • Prendre le temps de former les nouveaux venus et de leur transmettre la culture d'entreprise. • Développer des mécanismes d'incitations, motivations, rappel régulier de la mission, etc.

c. **Pistes de réflexion sur la dérive de mission**

L'institution devra être particulièrement vigilante :

- ▶ **Aux changements institutionnels** (changement de statut, institutionnalisation) pouvant remettre en cause la mission d'origine.
- ▶ **Aux changements de personnes** (départ des fondateurs, entrée de nouveaux actionnaires...).
- ▶ **Aux changements du contexte socio-économique** (évolution des liens sociaux, nouveaux clients, etc.).

Pour préserver la mission d'origine il sera nécessaire de :

- ▶ **Préparer le changement** en amont (notamment en cas de modification de statut du fait du cadre réglementaire).
- ▶ **Veiller au maintien d'une culture commune** à l'ensemble des acteurs par des actions de formation et d'information pour les nouveaux venus (salariés, actionnaires, élus).
- ▶ **Identifier les garants de la mission** et éventuellement garder une place pour les « fondateurs » dans la définition stratégique.
- ▶ **Se doter de mécanismes** (représentation par collège...) permettant de conserver la mission portée par un groupe d'acteurs.
- ▶ **Faire converger les intérêts** des différents acteurs (formation en commun, etc.)

2.2.2 **La croissance :
cercle vertueux ou cercle vicieux ?**

Une forte croissance au niveau d'un réseau ou de caisses locales est presque toujours considérée comme positive à la fois chez les cadres et chez les bénéficiaires. C'est un signe de réussite, créant parfois un sentiment d'euphorie. Pourtant, elle peut aussi déboucher sur la montée des impayés et provoquer à moyen terme des blocages et des régressions, parfois même conduire à la faillite.

a. **Les éléments qui poussent à la croissance**

La croissance peut prendre essentiellement deux formes. Une croissance extensive (augmentation du nombre de clients, augmentation des encours moyens, extension géographique) et une croissance liée à la diversification de produits financiers (différents types de crédit, de formes d'épargne, gestion de moyens de paiement, virements internationaux liés à la migration, etc.).

Les éléments qui poussent à la croissance sont divers : souci de rentabilité et de viabilité financière, volonté de satisfaire la clientèle, opportunités de développement, pression de la concurrence...

▶ Encadré 20

ORGANISATION
Voir Module 1

§ 122
« Préparer
les décisions et
alimenter le contrôle :
le système
d'information
et de gestion. »

[► Encadré 20] 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 - générait 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 ■

b. ■ 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.

[► Encadré 21]

► Encadré 21] 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 rembour-

sés 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 :
- 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 ■

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.

► Encadré 22]

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.

**[► Encadré 22] 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 dé plafonnés ont été octroyés sous la pression des emprunteurs.

Au-delà de l'augmentation du risque, la croissance de l'encours d'épargne s'est égale-

ment 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 : IRAM, 2002 ■

c. **Pistes de réflexion sur les risques de la croissance**

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'emballlements 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.).

2.2.3 **Acteurs multiples : comment concilier des intérêts contradictoires?**

Une institution de microfinance regroupe un nombre important d'acteurs aux intérêts parfois divergents. Même si ces intérêts sont contradictoires dans l'imédiat, l'objectif d'une bonne gouvernance est de les concilier à terme. Les procédures et les actions des dirigeants doivent être de nature à responsabiliser chacun dans l'institution et à instaurer un climat de confiance mutuelle entre les diverses parties prenantes.

a. **Conflits d'intérêts entre les épargnants et les emprunteurs**

Les épargnants recherchent de fortes rémunérations sur les dépôts, les emprunteurs espèrent des taux d'intérêt sur leurs crédits les plus bas possibles. Ainsi, dans une institution où les membres, qu'ils soient emprunteurs ou épargnants, sont les preneurs de décision, il existe un conflit d'intérêt entre les deux groupes.

[▶ Encadré 23]

b. **Le difficile équilibre entre les techniciens et les élus**

Les acteurs majeurs au sein d'une institution à base de membres sont d'une part les élus, propriétaires de l'institution et garants de la vision et les salariés, en charge du fonctionnement et détenteurs des compétences techniques nécessaires. Ces acteurs travaillent conjointement mais leurs intérêts et leurs motivations ne sont toutefois pas identiques : les élus/bénéficiaires vont chercher à optimiser le service rendu par l'institution tout en limitant son coût alors que les salariés visent à avoir des conditions de travail favorables en limitant la prise de risque au niveau de l'activité. C'est l'équilibre entre les différentes motivations et préoccupations qui va garantir à l'institution un développement maîtrisé et être source de croissance. [▶ Encadré 24]

► **Encadré 23] Epargnants et emprunteurs, actionnaires des associations de services financiers en Afrique de l'Ouest**

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 micro-finance 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 ;
- 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 :

- pour les actionnaires : objectif de rentabilité de leurs investissements avec maintien d'un taux d'intérêt élevé et ;
- 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. ■

► **Encadré 24] L'équilibre des pouvoirs entre élus et techniciens - Fécécam Bénin**

DANS un réseau mutualiste, le pouvoir appartient effectivement aux élus. À la FECECAM, contrairement à d'autres systèmes mutualistes en Afrique de l'Ouest, les élus ont une très forte influence dans la gestion du réseau.

Cette place importante a été acquise suite à la faillite de la CNCA en 1987 et à la réhabilitation du réseau des caisses dans les années 90. Très tôt, dès l'annonce de la liquidation de la CNCA, les Présidents des Conseils d'Administration des caisses locales vont se

constituer en un « Collège des Présidents » qui prendra une série de mesures destinées à la survie du réseau.

Ces initiatives, qui visaient à responsabiliser les sociétaires, renforcer l'autonomie du réseau et introduire plus de rigueur dans sa gestion, allaient se poursuivre tout au long de la réhabilitation et conduire à la création de la Fédération en 1993. Cette position forte qui a été très utile dans la période de réhabilitation, s'est révélée envahissante dans la phase de consolidation du réseau. En effet, on a pu

► [Encadré 24 - suite] **L'équilibre des pouvoirs entre élus et techniciens - Fécécam Bénin**

observer que ce qui a fait la force de la FECE-CAM de 1988 à 1995, à savoir l'engagement militant d'un noyau d'élus très actifs, a été à l'origine de faiblesses par la suite (dérives dans la gestion de crédit, lenteur dans la prise de décision, absence de sanctions, etc.).

Depuis 1998, le rôle du personnel technique du réseau a été réaffirmé comme garant de l'application des procédures et des possibilités de recours en cas de non application. Pour minimiser les coûts de fonctionnement des réseaux et pour éviter les luttes de pouvoir qui minent leur développement, les caisses locales ont opté pour une externalisation des fonctions d'appui, de suivi et de contrôle.

Cette option qui permet d'éviter les défauts majeurs de la construction classique des réseaux présente cependant un inconvénient majeur, à savoir, la non implication des prestataires extérieurs de service dans la vie et la gestion du réseau. Il semble qu'un équilibre des pouvoirs s'instaure à l'intérieur du réseau avec des élus qui apportent leur connaissance des membres et de leur environnement, et les salariés leur savoir technique.

L'histoire des réseaux mutualistes révèle que cet équilibre est très instable. Un retour à une domination des salariés par les élus n'est pas exclu, de même que celui d'un retour à une solution "techniciste".

Source : Adéchoubou, 2004. ■

c. **Le difficile équilibre entre les actionnaires et les salariés**

La relation entre les actionnaires « propriétaires de l'institution » et les salariés est une question récurrente dans l'analyse de la gouvernance, que ce soit pour les institutions de microfinance et pour les entreprises en général. Cette relation sera très dépendante de la nature des actionnaires et de leurs attentes (rentabilité financière, préservation d'une mission sociale, etc.), mais aussi du rôle donné aux salariés notamment à l'équipe de direction. En termes d'analyse de gouvernance, c'est la fameuse opposition entre une approche « shareholders » qui vise à défendre la place des actionnaires et l'approche « stakeholders » qui raisonne sur l'ensemble des acteurs. Il apparaît en effet que les décisions stratégiques ne peuvent être prises indépendamment de la considération de toutes les parties prenantes. Les IMF les plus performantes doivent pouvoir assurer une rentabilité satisfaisante des capitaux investis et une rémunération des contributions des autres parties prenantes.

d. **Pistes de réflexion sur les jeux de pouvoir**

La question du jeu des acteurs et de la gestion d'intérêts contradictoires est une question très importante de la gouvernance. Plus les acteurs sont divers, plus les sources de conflits d'intérêts sont importantes.

Les axes importants à aborder sont les suivants :

- Équilibre entre actionnaires et gestionnaires ;
- Cohérence dans les rôles et les responsabilités de chacun des acteurs ;
- Identification des intérêts contradictoires à court terme et à long terme ;

- ▶ Position des salariés et clients dans les instances dirigeantes (articulation entre défense des intérêts de l'institution et du corps auquel ils appartiennent) ;
- ▶ Compromis et outils de conciliation d'intérêts.

2.2.4 **La gouvernance : une construction à actualiser**

a. **Le poids de l'histoire et la nécessité d'évoluer**

Sur les premières années, la réussite d'un projet ou d'une institution repose souvent sur une personne ou un petit groupe (opérateur, bailleur, cadres, etc.) engagé dans la durée et dans la définition de la mission et de la stratégie. Cette figure centrale est souvent la plus engagée dans la réussite du système, mettant en jeu sa réputation et sa légitimité. Lorsqu'elle est absente ou défaillante, il manque une pièce dans la structure de gouvernance : le gouvernail n'est pas tenu, ou disputé entre des courants divergents.

Avec le développement de l'institution, des compétences nouvelles sont requises et l'équipe de direction doit souvent s'étoffer. L'enjeu est de faire cohabiter la légitimité historique et la légitimité technique des acteurs.

Adaptation dans le temps du modèle de gouvernance

Les acteurs d'origine (parfois celui qu'on appelle le visionnaire, les assistants techniques, les premiers salariés, les premiers élus, etc.) sont porteurs de la vision initiale de l'institution. Ils ont posé les premières pierres et ont développé un certain « savoir-être » vis-à-vis de l'institution.

Avec la croissance de l'institution, les visionnaires sont secondés ou supplantés par des gestionnaires. Les élus et les salariés sont entourés de « nouveaux venus ». Il s'agit alors de transmettre la « flamme » aux suivants et de s'assurer que la vision stratégique de l'institution est toujours portée par les acteurs.

[▶ Encadré 25]

[▶ Encadré 25] **La mutation du Fonds de Développement Régional au Togo**

LE Fonds de Développement Régional au Togo est progressivement passé d'un projet d'appui aux organisations paysannes à la mise en place d'une institution de microfinance proprement dite, l'Union Régionale des Caisses Locales d'Épargne et de Crédit. L'évolution de la composition du conseil d'administration de cette institution est l'image de sa mutation. En effet, alors qu'à l'origine le conseil d'administration était essentiellement composé des

services de l'Etat tels que la direction régionale de l'agriculture, la nécessité s'est alors fait sentir d'intégrer des acteurs de la société civile (associations, ONG). Quelques années plus tard, la volonté d'accroître l'appropriation de l'institution par les acteurs a conduit à remplacer progressivement les membres du conseil d'administration par des représentants des groupements paysans bénéficiaires des services de l'institution. Enfin, la dernière mutation de

► [► Encadré 25 - suite] **La mutation du Fonds de Développement Régional au Togo**

l'institution a consisté à renforcer la structuration de l'institution avec des représentants des groupements au niveau des caisses locales et un conseil d'administration au niveau central comptant non plus des représentants de groupements de producteurs, mais des représentants des caisses locales.

Ces changements progressifs de la composition du conseil d'administration montrent

combien la structuration d'une institution évolue avec sa vision stratégique et ses perspectives d'institutionnalisation. Dans le cas du FDR, ces changements ont été très nombreux, la cohérence a été maintenue par le directeur en place. En effet, si les changements et les évolutions sont nécessaires, il est important de garder une cohérence d'ensemble.

Source : IRAM, 2003 ■

Au-delà des acteurs, des personnes, la structure elle-même doit évoluer en fonction de la phase de développement et des capacités requises pour « gouverner » l'institution. [► Encadré 26]

[► Encadré 26] **Historique des modes de gouvernance privilégiés dans l'action du CICM**

L'ANALYSE historique des modes de gouvernance mis en place par le CICM permet d'identifier trois phases distinctes, correspondant chacune au mode instauré à un moment donné de la « vie » d'un projet. Or, si un certain mode de gouvernance peut être efficace et légitime à un moment donné, celui-ci peut aussi devenir à un autre moment, un obstacle au développement du projet. L'exemple de l'évolution des modes de gouvernance du CICM illustre cette évolution dans le temps.

- **Gouvernance en « modes projets »** de réseaux lancés avec le soutien important de bailleurs de fonds, dans le cadre de programmes suscités par les gouvernements locaux. Le mode de gouvernance mis en place lors du lancement de ces projets privilégie une approche collective, avec notamment des « Comités de pilotage » regroupant l'opérateur (CICM), les principaux bailleurs de fonds et les Autorités de tutelle. Or, ce mode de gouvernance dans lequel aucun acteur n'a réellement d'ascendant, montre vite ses limites. Des divergences stratégiques importantes apparaissent entre les acteurs. En outre, ce mode collectif de gouvernance ralentit considérablement les procédures de prise de décision.

- **Gouvernance en « mode centralisé »** dans le cadre de projets redimensionnés. L'objectif de ce nouveau type de gouvernance est de

résoudre le problème de la crise du leadership, principalement due à l'exercice dispersé du pouvoir. Le nouveau mode de gouvernance instauré se caractérise principalement par la limitation du recours aux bailleurs de fonds pour financer les projets ; une limitation de l'intervention du CICM à la seule présence d'un Directeur Général expatrié (centralisation permettant d'accroître l'efficacité et la réactivité des décisions) ; le développement d'actions de soutien technique de la structure centrale CICM. Cette phase de gouvernance centralisée a principalement permis de mettre en place des procédures de gestion et des méthodes de travail rigoureuses, d'informatiser le réseau et d'assurer la consolidation financière des projets.

- **Mode de gouvernance associant les élus et les salariés** dans la perspective d'une autonomie accrue des projets. Il s'agit de sortir d'un mode centralisé de gouvernance et d'impliquer plus systématiquement les membres des réseaux dans les processus de décision et de gestion des mouvements. Le CICM n'a pas vocation à se substituer éternellement aux salariés et membres des réseaux. La prise en main d'un réseau mutualiste passe nécessairement par les élus, représentant les membres de l'institution de microfinance.

Source : CICM, 2004 ■

b. ■ Maturité de la gouvernance

Maturité et autonomie d'une institution

A quel moment peut-on dire qu'une institution repose sur une gouvernance « mature » qui saura prendre les décisions stratégiques, gérer le quotidien, prévenir et surmonter les crises sans nécessairement avoir recours à des intervenants extérieurs ou des appuis techniques précédemment impliqués dans la mise en œuvre de l'institution ?

L'autonomie ne signifie pas pour autant ne plus avoir de contacts avec l'extérieur. Le développement d'une IMF est conditionné par sa capacité à innover. Or, cela ne pourra se faire que si l'institution s'inscrit dans une dynamique, dans un mouvement lui permettant d'avancer de manière autonome sans pour autant être seule face aux défis rencontrés. ► Encadré 27

► Encadré 27] **Maturité et autonomie : situation de réseaux régionaux de CVECA institutionnalisés**

PLUSIEURS réseaux régionaux de CVECA au Mali sont aujourd'hui autonomes et fonctionnent avec une gouvernance mature : CVECA pays Dogon (depuis 1997), CVECA 1ère Région (1998), CVECA zone Office du Niger (2000). Dans chaque réseau, des Unions de caisses villageoises ont signé une convention-cadre avec le Ministère des Finances et contractualisent avec une entreprise de prestation de service, créée par des anciens cadres du projet, pour des services de contrôle, de SIG, de formation et de montage de dossiers de refinancement bancaire. L'opérateur d'origine, le CIDR, s'est retiré complètement du schéma de la gouvernance de ces réseaux et ne participe plus aux orientations et aux décisions prises par ces réseaux. Pourtant, c'est au CIDR que les acteurs internes et externes font appel, pour des conseils et appuis, notamment en cas de crise.

L'autonomie de réseaux régionaux, de taille limitée et isolés techniquement des innovations du secteur, nécessite un accompagnement dans la durée, pour sécuriser et faire évoluer techniquement les réseaux et institutionnellement les services d'appui technique. Cet accompagnement change de nature et prend la forme d'un partenariat contractualisé.

C'est dans cette perspective que le CIDR met en place le Groupe Microfinance Participative pour l'Afrique, pour accompagner techniquement et financièrement des réseaux d'IMF autonomes dans leur croissance et leur développement, que ce soit des réseaux qu'il a mis en place ou que ce soit d'autres IMF institutionnalisées, ayant des besoins d'appui dans la durée, pour évoluer avec leur environnement.

Source : CIDR, 2004 ■

Maturité et risques de routine

Une institution autonome, en phase de « croisière », peut parfois s'installer dans une certaine routine dans laquelle ses pratiques resteront les mêmes alors que l'environnement socio-économique change et que de nouveaux besoins, de nouvelles couches sociales, de nouvelles normes apparaissent. Cette routine peut se traduire par un non renouvellement et une sclérose des responsables qui s'attachent à leur pouvoir ou se lassent : 1) par l'abandon progressif des procédures ; 2) par la difficulté à corriger des déviations par trop de complicité entre les responsables des caisses ou du contrôle ; 3) par l'absence de nouvelles idées ou de « fausses bonnes idées » qui sont insuffisamment mûries par le débat ou la confrontation à d'autres expériences. Des regards extérieurs et le recours à des formations permanentes pourront souvent stimuler à nouveau la réflexion.

► Encadré 28]

► Encadré 28] 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 affai-

res 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 ■

Maturité et sortie des investisseurs

La gouvernance est amenée à évoluer avec l'évolution du rôle des investisseurs. En effet, dans nombre de cas, les investisseurs internationaux interviennent, de façon limitée dans le temps, pour accompagner temporairement une institution dans sa professionnalisation. Au bout de quelques années se pose alors la question du retrait de ces investisseurs et de la vente de leur part. Il est évident que le « racheteur » risque de faire évoluer ou de remettre en cause le mode de gouvernance en vigueur.

► Encadré 29]

[Encadré 29] Stratégie des investisseurs en fonction de leur profil

LES investisseurs peuvent être classés en trois groupes :

- Les investisseurs publics
- Les investisseurs privés sociaux/éthiques
- Les investisseurs privés commerciaux

Le rôle, l'implication dans la gouvernance et l'investissement dans le temps varieront selon le type d'investisseurs et selon leur motivation. On peut distinguer les investisseurs « amorceurs », essentiellement des investisseurs publics (ex : IFC, PROPARCO - France, DEG - Allemagne, FMO - Pays-Bas), ils se situent plutôt dans la catégorie investisseurs publics. Ils investissent pour amorcer la création de l'institution. Ils sont dans une logique de lancement d'une institution et de mise de fonds initiale pour démontrer la viabilité de l'institution à des repreneurs privés. Ils s'inscrivent dans un temps limité, ils ne sont pas dans une recherche de retour sur investissement complètement lié aux performances du marché. La sortie se fait par la vente de leur part à de nouveaux investisseurs. Dans la microfinance, rares sont encore en 2005 les cas de ces investisseurs publics ayant quitté des IMF. Cependant, la sortie peut entraîner une dérive de mission si les investisseurs publics ne cherchent pas les investisseurs privés les mieux à même de prendre leur relève. Les investisseurs privés interviennent en général dans un second temps dans la vie des institutions. En effet, le recours à des fonds privés suppose bien souvent d'avoir fait la démonstration de la viabilité de l'institution. On distingue les investisseurs privés purement commerciaux et les investisseurs privés

nommés « éthiques » ou « sociaux ». L'intervention d'investisseurs peut se limiter à un rôle d'apporteur de capitaux mais ils peuvent aussi se positionner sur un rôle d'investisseurs - « accompagnateurs » (ex : SIDI, ACCION, Oïkocredit). Au delà de l'apport de capitaux, il s'agit d'accompagner l'institution dans son développement et sa croissance. Ils jouent un rôle actif au niveau des instances et jouent un rôle de gardien de la mission et d'arbitre au sein de l'institution.

Actuellement, il n'y a que très peu d'IMF avec des investisseurs privés purement commerciaux. On trouve plus souvent des banques commerciales dans les pays en développement qui ont proposé des produits de la microfinance (faisant du downscaling de leurs services).

Le rôle des investisseurs peut évoluer dans le temps, avec dans certains cas le passage d'un rôle « d'amorce » à un rôle « d'accompagnateur ». C'est par exemple le cas du GRET qui se désengage actuellement partiellement d'AMRET au Cambodge avec un souci de rester présent le temps de chercher à associer des investisseurs privés.

La stratégie de sortie des investisseurs « amorceurs » n'est pas encore claire et les prises de participation sont encore trop récentes pour observer les modalités et les conséquences d'un rachat de ces parts par de nouveaux acteurs. Il est clair que cela aura un impact sur l'équilibre trouvé en termes de gouvernance.

Source : CERISE, 2005 ■

c. Pistes de réflexion sur l'évolution dans le temps de la gouvernance

La gouvernance d'une institution n'est pas une structure figée dans le temps. L'activité de l'institution, sa structuration, l'environnement évoluent, ce qui suppose une adaptation régulière de la gouvernance.

Les grandes questions à traiter sont les suivantes :

- L'évolution des compétences entre celles requises pour concevoir une institution et celles nécessaires pour gérer la croissance.

- ▶ L'évolution de l'organisation et de la structuration de l'institution en fonction de sa taille, de son évolution et du rôle donné aux acteurs.
- ▶ Les outils que l'institution se donne pour ne pas tomber dans le risque de routine et veiller à réactualiser son mode de gouvernance (les regards extérieurs mais aussi les analyses d'impact et de satisfaction de clientèle peuvent faire partie d'une gamme d'outils).

2.2.5 ■ Gouvernance et insertion dans l'environnement

a. ■ La viabilité sociale de l'institution

Un aspect important de la gouvernance est de réussir l'insertion de l'IMF dans son environnement et assurer sa viabilité sociale « externe ». Cette insertion doit s'appuyer sur une adaptation permanente au contexte, c'est à dire à l'Etat (sa politique, sa législation, sa fiscalité, sa justice...), aux contraintes des bailleurs de fonds, aux activités économiques des clients, au secteur financier en général et aux concurrents/partenaires de la microfinance ainsi qu'aux différents rapports sociaux (inégalités, rapports de genre, valeurs et normes locales, etc).

Définitions de la "viabilité sociale" (Source : GTZ, IRAM, 2001.)

- ▶ Il y a viabilité sociale si on parvient à des compromis, des compatibilités, des accords d'intérêts et des normes entre les différents acteurs. Autrement, s'il n'y a pas un véritable consensus, une intériorisation des règles, on constate une non application ou un détournement de celles-ci, une réinterprétation officieuse, ce qui débouche souvent sur des crises.
- ▶ On peut parler de viabilité sociale interne quand ces compromis ou accords concernent les acteurs directement impliqués (les emprunteurs, les élus, les cadres, les actionnaires) et de viabilité sociale externe lorsque l'IMF est considérée non plus comme un corps étranger venant de l'extérieur, mais comme une véritable institution locale au service de la population et des autorités coutumières, religieuses ou politiques.

Ainsi, les formes de pouvoir au sein d'une institution peuvent être très diverses, plus ou moins autoritaires, charismatiques ou démocratiques. L'essentiel est que le pouvoir apparaisse légitime et que cette légitimité perdure parce que le pouvoir fait preuve, d'une manière permanente, de son efficacité : capacité d'établir à long terme une vision partagée, capacité de prendre des décisions rapides et impartiales, capacité de prévenir ou de gérer les crises, capacité à s'adapter aux modifications internes et externes, etc.

Parmi les questions clés à traiter, il faut s'interroger sur la compatibilité des nouvelles formes de pouvoir dans les IMF (qui passent souvent par des consultations, des compromis, des prises de décision démocratiques) et des conceptions, dominantes dans certaines sociétés, souvent plus autoritaires ou hiérarchiques.

▶ ACTEURS
Voir Module 1
§ 12
« Comment
s'exerce le pouvoir
de décision ? »

Un des dangers des institutions de microfinance est de raisonner en vase clos et d'oublier que la gouvernance d'une institution intervient dans des rapports sociaux pré-existants.

[► Encadré 30]

Les alliés de l'institution ne sont pas toujours les représentants du pouvoir formel, les formes traditionnelles ou informelles de pouvoir peuvent dans certaines situations aider à débloquer des situations ou jouer un rôle de médiation.

[► Encadré 31]

Des modèles d'organisation « démocratique » plaqués sur une société très hiérarchisée ne peuvent fonctionner sans risques.

[► Encadré 32]

[► Encadré 30] **Les caisses ne se développent pas en dehors des rapports sociaux existants COOPEC - Afrique**

Le principe démocratique - un homme, une voix - qui institue la souveraineté du membre et aussi le principe d'égalité se heurte à une culture de responsabilité collective et de solidarité mais aussi de gérontocratie, de privilèges et de silences. « L'image véhiculée dans nos sociétés est que toute responsabilité s'accompagne de privilèges. C'est celui d'être servi le premier, c'est celui de bénéficier de services particuliers à des conditions particulières, etc. ». En cas de difficulté, « l'exercice de

la démocratie devient inopérant... Il est difficile pour un membre ou un dirigeant, de par les liens de proximité sociale, de sanctionner d'autres personnes de la communauté ou un individu, surtout s'il est le fils du chef de village ou du président de l'institution... Dans les cas extrêmes, il s'institue une forme de silence ou de tolérance ». Les Coopec doivent donc définir leurs propres mécanismes internes et institutionnels pour lutter contre ces déviations. Source : D'après Ouedraogo, et Gentil, 2004 ■

[► Encadré 31] **La médiation d'un conflit et le jeu informel des acteurs : CRG Guinée**

Le Crédit rural de Guinée a été confronté à une grave crise interne suite aux effets de la forte inflation qu'a connu le pays (autour de 15% en 2003 et de l'ordre de 50% en 2004). Cette dégradation du pouvoir d'achat de ses salariés a conduit à une pression salariale incompatible avec les contraintes financières de l'institution. La négociation syndicale aurait pu déboucher sur une situation de rupture (préavis de grève) et de crise si les « doyens » des salariés, doublement légitimes par leur âge et leur ancienneté au sein du réseau, n'avaient pas réussi, par leur médiation, à faire

émerger un compromis entre Direction et employés. Leur action a été d'autant plus remarquée que la « voix des anciens » en Afrique de l'ouest est traditionnellement importante et qu'ils n'étaient pas, de par leur position hiérarchique, amenés à participer aux négociations. Ce cas illustre l'importance du jeu des acteurs et des mécanismes informels qui, au-delà des organigrammes, peut renforcer, ou au contraire, fragiliser la gouvernance d'une institution.

Source : IRAM, 2004 ■

► Encadré 32] Le risque de dérive d'un système basé sur les membres : SHG- Asie

Les SHG (Self Help Group ou groupes d'entraide) sont une innovation particulièrement développée en Inde. Un groupe d'une vingtaine de personnes, sans existence légale, et qui peut dériver d'une association rotative d'épargne et de crédit, épargne régulièrement et organise des prêts internes dont l'objet, le montant, le terme et le taux d'intérêt sont décidés conjointement par le groupe. Un processus de liaison avec une institution financière formelle, parfois avec l'appui d'une ONG, peut permettre l'octroi d'un prêt bancaire au groupe qui se charge de sa répartition. Les SHG sont des organisations financières autonomes qui agissent comme des « micro-banques » en remplissant des fonctions d'intermédiation financière.

Dans le cas des Self Help Group indiens, le système retenu est par nature participatif et démocratique. Le processus de prise de décision est supposé être transparent, tenant compte de la base et décentralisé. Mais dans certains SHG, des leaders ont quelques fois dépassé le rôle qui leur était dévolu.

Par exemple, un SHG a montré que, bien que le leader ait été choisi par le groupe depuis plus de deux ans, le groupe a bloqué l'idée d'un changement de leadership du groupe, le leader faisant son travail correctement et les membres n'ayant pas à s'en plaindre. Le leader du groupe a également été élu pour être le représentant de la fédération des SHGs organisée à un niveau supérieur.

Mais, une fois que le facilitateur villageois (de l'ONG d'appui) s'est retiré du dispositif après deux ans, les décisions prises par le groupe ont cessé d'être prises démocratiquement. Le

leader a commencé à prendre des décisions au nom des membres du groupe sans les consulter. Les membres du groupe ont renoncé progressivement à leurs responsabilités de surveillance des activités du groupe. Leur confiance excessive dans le chef a réduit leur niveau de vigilance.

De cette façon un modèle autocratique s'est progressivement mis en place. Les membres du groupe auraient pu demander à consulter les livres de comptes (record book), accessibles à tous les membres; ils auraient pu demander une confrontation avec leur chef. Certains membres du groupe étaient analphabètes mais la plupart avait un niveau d'éducation relativement élevé. Malgré cela et malgré les formations reçues, les membres se sont laissés porter par une confiance aveugle dans un leader « indispensable », capable de tout gérer.

De plus, il semble qu'il ait manqué un sentiment d'appartenance à un groupe. Les membres sont devenus laxistes sur leur rôle de préservation des intérêts du groupe. Leur sentiment d'appartenance s'est progressivement dilué. Il est indispensable que les animateurs évaluent la qualité de la formation sur le leadership et de la dynamique du groupe nécessaire inhérente aux SHG. Finalement, le problème n'a été résolu que par l'intervention du facilitateur (médiateur ?) : le leader du groupe a dû rendre l'argent. Le groupe est alors plus vigilant sur le suivi de ses transactions financières sur les comptes, comme les membres en ont réalisé l'importance.

Source: MAVIM (Thekkegara, Mistri, Khobragade, 2004) ■

Au delà de l'insertion de l'institution dans les modes de pouvoirs existants, il est indispensable pour cette dernière d'être à même de s'adapter à des contraintes de l'environnement telles que les crises de surendettement de la clientèle, la chute des prix des matières premières, la fragilité des systèmes de caution solidaire des groupements villageois, par exemple. C'est à l'environnement dans toute sa diversité que l'institution devra s'adapter.

b. ■ Le rôle du suivi évaluation

Le suivi-évaluation peut compléter le système d'information comptable et le système de contrôle. A partir de la comptabilité et d'autres sources d'information (registre des sociétaires, livrets d'épargne, dossiers de crédit, etc.) sont définis des indicateurs qui permettent de retracer des évolutions ou d'identifier des problèmes. Des enquêtes ciblées cherchent à mieux comprendre les situations et à faire apparaître les facteurs explicatifs. A partir des problèmes dégagés, le suivi-évaluation peut tester des innovations en matière de produits financiers et de formes d'organisation. Des recherches opérationnelles peuvent être menées pour répondre aux attentes de la clientèle ou conquérir un nouveau public, les outils du marketing bancaire peuvent être à ce titre utilisés.

Le suivi-évaluation et la recherche opérationnelle constituent un outil de pilotage et de réflexion stratégique qui permet de rester en phase avec l'évolution de l'environnement socio-économique.

[► Encadré 33]

[► Encadré 33] **Dispositif de suivi évaluation**

LES PRÉOCCUPATIONS de suivi-évaluation et de recherches opérationnelles sont souvent présentes dans les réseaux d'épargne et de crédit. Mais, la plupart du temps, il n'existe pas encore de système cohérent fournissant un outil de pilotage aux responsables de tous nouveaux et aux services techniques.

En fonction des problèmes généraux recensés, il est possible de bâtir un dispositif autour de quelques grandes interrogations. On peut les illustrer dans le cas d'un réseau mutualiste de coopératives d'épargne et de crédit qui fédère une série de caisses locales :

- Qui sont les sociétaires, les déposants, les non sociétaires ?
- Quelles sont les raisons qui écartent les non sociétaires des caisses locales ?
- Quels sont les facteurs qui influencent l'épargne ?
- Est-elle concentrée autour de la caisse ?
- Faut-il de nouveaux produits mieux adaptés à la demande ?
- Quel est l'impact du crédit actuellement distribué ?
- Y a-t-il des besoins non satisfaits et la nécessité de nouveaux types de crédits ?
- A quelles conditions peut-on atteindre l'équilibre financier des caisses locales et du réseau ?

- Comment se passe la vie coopérative dans les caisses ?
- De quelles informations disposent les sociétaires ?
- Qui sont les élus du conseil d'administration ?
- Quelle est la taille la plus appropriée pour les caisses locales afin de garantir la proximité nécessaire tout en atteignant l'équilibre financier ?
- Quelle est la structuration la mieux adaptée pour le réseau ?
- Quels sont les niveaux et fonctions des échelons régionaux et/ou nationaux ?

A partir de ces interrogations, on peut mettre en place les outils correspondants selon des degrés de complexité et de finalité différents.

- Le suivi à partir d'indicateurs, de tableaux de bords et du traitement de la comptabilité.
- L'évaluation par des enquêtes sur échantillon.
- L'évaluation des innovations déjà introduites.
- Le test des prochaines innovations.
- Les propositions de modifications de politiques découlant des résultats obtenus.

Source : Commission européenne, 2000 ■

c. **Pistes de réflexion sur l'insertion dans l'environnement**

Les IMF sont des leviers de changements qui font des propositions et peuvent modifier, par contagion, les pratiques et les normes d'autres secteurs. Par exemple, l'obligation pour une IMF de rendre des comptes chaque année en Assemblée Générale (sur les activités et les finances) pourrait inciter les collectivités décentralisées à une plus grande transparence et à un fonctionnement plus « démocratique ».

La gouvernance doit favoriser une insertion positive, c'est à dire proposer des pratiques nouvelles capables de faire évoluer l'environnement mais qui n'entrent pas en contradiction avec certaines normes et pratiques caractéristiques du contexte d'insertion afin que l'IMF ne soit pas rejetée comme corps étranger.

Il est important pour l'institution d'être en phase avec son environnement culturel et social, mais aussi de se positionner vis à vis de la concurrence et des autres acteurs, enfin de se doter d'outils adaptés permettant à l'institution de veiller au maintien de cette insertion positive.

2.3 **LA BONNE GOUVERNANCE : UN DÉFI PERMANENT POUR UN MODÈLE À CONSTRUIRE**

La recherche de l'efficacité pour une institution de microfinance ne s'accorde pas avec un système unique de gouvernance. Certains systèmes sont mieux adaptés à un environnement spécifique.

Si le socle commun défini dans le cadre du module 1 est incontournable, nombreux sont sur cette base les choix stratégiques à effectuer tout au long de la vie d'une institution.

La construction d'une gouvernance efficace ou la réorientation face à des dysfonctionnements de la gouvernance ne sont pas résolus en un jour : un travail est nécessaire pour assurer la convergence vers une stratégie commune à travers le partage de l'information, la clarification des rôles et responsabilités de chacun, la mise à disposition des moyens appropriés, etc.

Lorsqu'un mode de gouvernance fonctionne, il n'est pas non plus à inscrire dans le marbre, immuable et figé, mais doit poursuivre son évolution parallèlement à l'évolution de l'institution et de son environnement.

Le module 2 aura permis de traiter les questions récurrentes autour du thème de la gouvernance que toute institution de microfinance est amenée à se poser au fil du temps. Il n'existe pas de réponse idéale à chacune des questions soulevées mais plutôt des préoccupations à avoir à l'esprit pour décider en tenant compte des articulations et des spécificités liées à chaque institution.



BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

ANNEXES

Liste des sigles

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

■ General governance

- ▶ Allemand, S., 2002. Gouvernance : le pouvoir partagé. In Ruano-Borbolan, J-C., Choc, B. (eds), 2002. Le pouvoir : des rapports individuels aux relations internationales. Editions Sciences Humaines, Presses Universitaires de France, Paris, pp 109-119.
- ▶ Champion, A., 1998 (October). Current Governance Practices of Microfinance Institutions, A Survey Summary, MicroFinance Network, Washington DC, USA, 50 p.
- ▶ Champion, A., Frankiewicz, C., 1999. Guide de la gouvernance efficace des institutions de microfinance, Réseau MicroFinance, Document N° 3, Washington DC, USA, 101 p.
- ▶ Champion, A., Frankiewicz, C., 1999. Guidelines for the Effective Governance of Microfinance Institutions, Microfinance Network, Document N° 3, Washington DC, USA, 101 p.
- ▶ CERISE, 2002. La gouvernance en microfinance : grille d'analyse et études de cas. Document collectif, réseau CERISE. 136 p. (<http://www.cerise-microfinance.org/publication/gouvernance.htm> # télécharger)
- ▶ CGAP, 1997 (March). Effective Governance for Microfinance Institutions, Focus Note N°7, CGAP, 4 p. (http://www.cgap.org/docs/FocusNote_07.pdf)
- ▶ CGAP, 1997 (juin). Pour une bonne administration des institutions de microfinance institutions, Focus N°7, CGAP, 4 p. (http://www.cgap.org/docs/FocusNote_07_French.pdf)
- ▶ Charreaux G., 2001. Le rôle de la confiance dans le système de gouvernance des entreprises, in Confiance et rationalité, Ed. INRA, Paris (Les Colloques, n°97), pp. 81-97.
- ▶ Christen R.P., 2001 (January), Commercialization and Mission Drift: the Transformation of Microfinance in Latin America, Occasional Paper N°5, CGAP, 24 p. (http://www.cgap.org/docs/OccasionalPaper_05.pdf)
- ▶ Christen R.P., 2001 (mars), Commercialisation et dérive de mission des IMF: la transformation de la microfinance en Amérique latine. Etude spéciale n°5, CGAP, 24 p. (http://www.cgap.org/docs/OccasionalPaper_05_French.pdf)
- ▶ Churchill, C.F., 1998. Moving Microfinance forward, Ownership, Competition, and Control of Microfinance institutions, Microfinance Network, 59 p.
- ▶ Clarkson, M., Deck, M., 1996 (October). Effective Governance for Microfinance Institutions, Clarkson Center for Business Ethics, Faculty of Management, University of Toronto, Canada - Microfinance Network Annual meeting (publié aussi comme CGAP Focus Note N° 7, mars 1997)
- ▶ Commission européenne, 2000 (2e édition). Microfinance - Orientations méthodologiques, Direction générale du Développement, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 162 p.
- ▶ GTZ, IRAM, 2001. La viabilité sociale d'une IMF, Atelier de formation et de réflexion, Compte-rendu. GTZ/IRAM, Ouagadougou, Burkina-Faso, 17-19 décembre 2001, photocopies, 52 p. (<http://www.cerise-microfinance.org/publication/pdf/gouvernance/Viab-soc-GTZ-IRAM.pdf>)
- ▶ Hartarska, V., 2004. Governance and Performance of Microfinance Institutions in Central and Eastern Europe and the Newly Independent States, Auburn University, USA.

- ▶ Hewitt de Alcántara, C., 1998 (mars). Du bon usage du concept de gouvernance, *Revue internationale des sciences sociales*, numéro 15, (<http://www.unrisd.org/fraindex/media/articles/gouv/toc.htm>)
- ▶ International Fund for Agricultural Development, 2003 (March). *Decision Tools for Rural Finance*, IFAD, Rome, Italy, 95 p (<http://www.ifad.org/ruralfinance/dt/>)
- ▶ Lapenu, C. 2002 (octobre - décembre). La gouvernance en microfinance : grille d'analyse et perspectives de recherche. *Revue Tiers Monde*, tome XLIII, n° 172, pp 847 - 865. (http://www.cerise-microfinance.org/publication/pdf/gouvernance/revue_tm_02_15_09_V5.pdf)
- ▶ Lapenu, C., Zeller, M., Greeley, M., Chao-Béroff, R., Verhagen, K., 2004. Performances sociales: une raison d'être des institutions de microfinance... et pourtant encore peu mesurées. Quelques pistes, *Revue Mondes en Développement*, Vol 32, 2004/2, n° 126, De Boeck, Bruxelles, pp 51-68.
- ▶ Mintzberg H., 1986. *Le pouvoir dans les organisations*, Les éditions d'organisation, Paris, 677 p.
- ▶ North D.C., 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, pp 57-89.
- ▶ Oman, C.P., 2001 (september). *Corporate Governance and National Development*. OECD Development Center, Technical Paper N° 180, OECD, Paris, France, 47 p. (<http://www.oecd.org/dev/publication/tp1a.htm>)
- ▶ Perez, R. , 2003, *La gouvernance de l'entreprise*, La découverte, Paris, 123 p.
- ▶ Piotet F., Sainsaulieu R., 1994. *Méthodes pour une sociologie de l'entreprise*, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & ANACT, Paris, 377 p.
- ▶ Pollin, J.P., 2003. *Trois essais sur la gouvernance*, Laboratoire d'économie d'Orléans, Document de recherche, 2003-25, 31 p.
- ▶ Rock, R., Otero, M., Saltzman, S., 1998 (August). *Principles and Practices of Microfinance Governance*, Accion International, Microentreprise Best Practices, Bethesda, MD, USA, 46 p.
- ▶ Rosengard, J.K., 2004. *Banking on Social Entrepreneurship: The Commercialization of Micro finance*, *Revue Mondes en Développement*, Vol 32, 2004/2, n°126, De Boeck, Bruxelles, pp25-36.

■ Case studies and texts on specific governance issues

- ▶ ADA, 2003 (novembre). *Fonds d'Investissement Internationaux, Mobilisation des investisseurs vers la microfinance*, ADA, Luxembourg.
- ▶ Adéchoubou, M., 2004. *Les modèles institutionnels en microfinance : La FECECAM - Bénin*, Berne, Atelier Inter-coopération Suisse, 16 p.
- ▶ Beth, C. 2002 (Mai). *Compte-rendu de la mission au Cambodge, Gouvernance d'EMT*, Douvet, Beth et associés, Draft, Paris, 25 p.
- ▶ Brinkmann, A., More J., 2004. *La gobernabilidad del sistema de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC) en Perú, Proyecto de Fomento al Sistema Financiero Rural (SFR)*, document interne, 3 p.
- ▶ Burnett, J., Cuevas, C., Paxton, J., 1999. *Peru: The Cajas Municipales de Ahorro y Credito, Sustainable Banking with the Poor*, The World Bank, Washington, DC.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- ▶ Centre International du Crédit Mutuel (2004). Une voie alternative de régulation et de partage : le projet d'une confédération des mouvements africains de crédit mutuel. In Guérin, I., Servet, J-M. Exclusion et Liens financiers, rapport du Centre Walras 2003, Economica, Paris, pp 392 - 403.
- ▶ CERISE, 2004. Enjeux et limites de la participation des bénéficiaires et des salariés dans la structure de gouvernance des institutions de microfinance. In Guérin, I., Servet, J-M. Exclusion et Liens financiers, rapport du Centre Walras 2003, Economica, Paris, pp 361-379. (<http://www.cerise-microfinance.org/>)
- ▶ CERISE, 2005 (à paraître, en Français et anglais). Audit des performances sociales des institutions de microfinance: la définition d'un outil - Rapport de synthèse - Initiative sur les Indicateurs de Performances Sociales - Phase 2 (SPI 2), Coopération suisse, FPH, 30 p.
SPI2 - Rapport Complémentaire N°1: La nouvelle version du questionnaire - Initiative sur les Indicateurs de Performances Sociales - Phase 2 (SPI 2), Coopération suisse, FPH, 27 p.
SPI2 - Rapport Complémentaire N°2: Le guide d'accompagnement du questionnaire - Initiative sur les Indicateurs de Performances Sociales - Phase 2 (SPI 2), Coopération suisse, FPH, 80 p.
SPI2 - Rapport Complémentaire N°3: Les résultats du test - Initiative sur les Indicateurs de Performances Sociales - Phase 2 (SPI 2), Coopération suisse, FPH, 16 p.
- ▶ Clark, H., 2004 (June). Capacity Leads, Capital Follows : Donors and Investors Match Instruments to ACLEDA's stage of Development, CGAP Direct, Case studies in Donor Good Practices, N°14, Washington, DC., 4 p, (http://www.cgap.org/direct/docs/case_studies/cs_14.pdf)
- ▶ CGAP, 2004. Foreign Investment in Microfinance, Debt and Equity from Quasi Commercial investors, Focus note n°25, Washington DC., 12 p.
- ▶ Condé, K., Bouju, S., Gentil, D., 2001. Le Crédit Rural de Guinée vu par ses acteurs, L'étude socio-anthropologique comme outil de changement institutionnel. Collection Etudes et Travaux, Edition du GRET, CRG, IRAM, Paris, 95 p.
- ▶ Fournier, Y., 1996. Systèmes de microfinance. Les niveaux adéquats, mais lesquels ? document interne, IRAM, Paris, 12 p.
- ▶ Gentil, D. 1996. Le niveau adéquat pour les SFD, document interne, IRAM, Paris, 5 p.
- ▶ Gentil, D., 2001. Les crédits de proximité, le cas du Crédit Rural de Guinée, dans Décentralisation : entre dynamiques locales et mondialisation. Cahier du Gemdev n° 27, 2001.
- ▶ Giehler, T., 1999. Sources of Funds for Agricultural Lending, FAO/GTZ, Agricultural Finance Revisited, AFR N°4, Rome, 101 p.
- ▶ IRAM, 2001. Viabilités et impacts de la microfinance, Bilan et perspectives. Journées d'études IRAM, 7-8 septembre 2001, IRAM, Paris.
- ▶ Jansson T., 2003. Financing Micro Finance, Exploring the Funding side of Micro finance institutions, Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, Technical Paper Series, Washington DC, 29 p.

- ▶ Labie, M., 2002. De Finansol à Finamerica : Quelques leçons d'une crise majeure dans le monde de la microfinance Latino Américain, Exclusions et liens financiers, Rapport du Centre Walras, Economica, 2002.
- ▶ Labie, M., 2003. Corporate Governance in the Non-profit Sector : a Framework for Microfinance Organizations, 19th EGOS Colloquium, Copenhagen Business School, July 3-5, 2003, 11 p.
- ▶ Labie, M., Sota, J., 2004. Gouvernance et organisation de microfinance : de la nécessité de délimiter les apports d'un conseil d'administration. Le cas d'une ONG colombienne. in Guérin, I., Servet, J-M. (ed), Exclusion et liens financiers, Rapport du centre Walras 2003, Economica, Paris, pp 380-391.
- ▶ Le Picard Ducroux, C., Daubert, P., 2002 (février). Une responsabilité d'opérateur, De l'expérimentation à l'actionnariat dans une institution locale : regards sur 10 années de travail en microfinance au Cambodge. Coopérer aujourd'hui n° 30, Les Documents de Travail de la Direction Scientifique, GRET, Paris, 30 p.
- ▶ Margado, A., 2004 (Avril). Société coopérative d'intérêt collectif : A nouvelle donne territoriale, nouvelle forme coopérative. Journal de Territoire, N°447.
- ▶ Ouedraogo A., 1997. Partage des pouvoirs entre les constituantes d'un réseau, RCPB Burkina-Faso, ADA Dialogue, Numéro 11, Juillet-Septembre 1997, pp 1-12
- ▶ Ouedraogo A., 2004 (Juin). Les caisses populaires du Burkina-Faso et le concept de rapatriement du pouvoir, Centre d'Innovation Financière, 30 p.
- ▶ Ould Bessid, S.A., Mahmoud, M.O.M., 2002. Présentation du système de crédit oasien en Mauritanie, ONG Anadelp, Projet Oasis II, Financement de l'Agriculture familiale dans un contexte de libéralisation : quelle contribution de la microfinance? Séminaire international, Dakar, Sénégal, 21-24 janvier 2002, 15 p.
- ▶ Palier, J. 2004. Formes institutionnelles de la micro finance en Inde. Les Self-Help Groups, une innovation à manipuler avec précaution. in Guérin, I., Servet, J-M. Exclusion et Liens financiers, rapport du Centre Walras 2003, Economica, Paris, pp 305-329.
- ▶ Rasolo, J.A., Harinaina, S., Fraslin, J-H., 2002. Le rôle des organisations paysannes dans la gestion des activités de microfinance. L'organisation FIFATA à Madagascar, Financement de l'Agriculture familiale dans un contexte de libéralisation : quelle contribution de la microfinance? Séminaire international, Dakar, Sénégal, 21-24 janvier 2002, 16 p.
- ▶ Thekkekara, Thanksy, F., Rupa Mistri, Varsha Khobragade, 2004. Case study on Governance Issues, Document interne, MAVIM (Mahila Arthik Vikas Mahamandal , Women's Economic Development Corporation).
- ▶ Williamson O.E., 1991. Economic Institutions : Spontaneous and Intentional Governance, J. Law, Econ. Organ., vol. 7, Special Issue, pp 159-187.
- ▶ Zeller, M., Lapenu, C., Greeley, M., 2003 (October). Measuring Social Performance of Microfinance Institutions: A proposal. Social Performance Indicators Initiative (SPI), Final Report. Argidius Foundation, CGAP, 18 pages + 4 complementary reports.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

■ Utilisation de la grille de décision

Comment l'utiliser ?

- ▶ Définir en premier lieu l'ensemble des acteurs impliqués dans la prise de décision : du fait de la structure de propriété, des sources de financement, et des relations, parfois informelles, qui entrent en jeu dans les prises de décision.
- ▶ Tracer un tableau des acteurs et décisions en fonction de la liste finale des acteurs.
- ▶ Allouer aux acteurs, pour chaque décision, un nombre de croix variant de 1 à 3 en fonction de son poids réel dans la prise de décision.

Comment analyser la grille une fois qu'elle est remplie ?

L'analyse se fait selon les différents points de la typologie développée dans le module 1.

- ▶ Pouvoir « concentré » ou pouvoir « réparti » entre les acteurs (en fonction de la répartition des croix dans la grille des prises de décision) : une seule colonne représentant un seul type d'acteur concentre-t-elle tous les pouvoirs, ou bien chaque acteur identifié prend-il part à des décisions ? L'analyse peut distinguer les décisions stratégiques et les décisions de gestion.
- ▶ Pouvoir « extérieur » (opérateur, bailleur, Etat, actionnaire externe) ou « interne » (salariés, clients) (selon la distinction acteurs internes/externes à l'institution) : quelles colonnes ont été remplies : seulement celles de gauche (pouvoir interne), seulement celles de droite (pouvoir extérieur) ?
- ▶ Pouvoir salarié / élu (répartition du pouvoir et des décisions entre acteurs internes) : quelles colonnes sont remplies, ou devraient-elles être selon les textes et la structure de propriété ? Répartition confuse ou répartition claire des responsabilités (selon le degré de facilité à remplir la grille) : les acteurs sont-ils bien identifiés sur chaque prise de décision ? Où sont les croix et où devraient-elles être suivant les textes et la structure de propriété ?

■ Exemples de grilles de décision

Voir [▶ [Annexe a](#)] et [▶ [Annexe b](#)] en pages suivantes.

► Annexe a] Institution de microfinance fortement appuyée par l'assistance technique

Acteurs		MEMBRES / CLIENT(E)S		SALARIÉ(E)S		ACTEURS EXTERNES		
		Membres ou client(e)s en AG	Elu(e)s	Directeur/directrice	Cadres	Baillleurs de fonds/ Financeurs	Assistance technique/ appui technique externe	Etat/ Autorités bancaires
Décisions	Mission/Vision (public cible, services financiers...)		X	X X		X X X	X X X	
	Implantations géographiques des caisses et points de distribution	X	X	X X	X	X X	X X X	X X
	Rythme de croissance / Volume d'activité et développement de nouveaux produits		X	X X	X	X	X X X	
	Choix/nomination du directeur					X X	X X X	
	Taux d'intérêt			X X			X X X	X X X
					X X		X X X	
Choix de gestion	Grille des salaires			X X			X X X	
	Offre de produits financiers		X	X X			X X X	
	Octroi / modalités de remboursement		X	X X			X X	
	Affectation des résultats		X	X		X	X X	

Acteurs		MEMBRES / CLIENT(E)S		SALARIÉ(E)S		ACTEURS EXTERNES			
		Membres ou client(e)s en AG	Elu(e)s	Directeur/ directrice	Cadres	Bailleurs de fonds/ Financeurs	Actionnaires externes	Assistance technique / appui technique externe	Etat/ Autorités bancaires
Décisions									
Choix stratégiques	Mission/Vision (public cible, services financiers...)	X	X X	X X		X X	X X		
	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		X X	X X	X	X	X	X	
	Choix/nomination du directeur		X X			X X	X X		
	Taux d'intérêt		X X	X X		X X	X X	X	X X X
Choix de gestion	Grille des salaires			X X			X X	X	
	Offre de produits financiers		X	X X				X	
	Octroi / modalités de remboursement		X	X X				X	
	Affectation des résultats		X	X X X		X		X	

► Annexe b] Institution de microfinance en phase d'autonomisation

AG	Assemblée Générale
AGV	Assemblée Générale Villageoise
ASF	Association de Service Financier
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CA	Conseil d'Administration
CC	Comité de Crédit
CECAM	Caisse d'Epargne et de Crédit Agricole Mutuelle
CERISE	Comité d'Echanges, de Réflexion et d'Information sur les Systèmes d'Epargne-crédit
CGAP	Consultative Group to Assist the Poor (USA)
CICM	Centre International du Crédit Mutuel français
CIDR	Centre International de Développement et de Recherche
CIRAD	Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
CLCAM	Caisse Locale de Crédit Agricole Mutuel
CMAC	Cajas Municipales de Ahorro y Credito (Pérou)
CNCA	Caisse Nationale de Crédit Agricole
CNEARC	Centre National d'Études Agronomiques des Régions Chaudes
COOPEC	Coopérative d'Epargne et de Crédit
CRG	Crédit Rural de Guinée
CS	Conseil de Surveillance
CVECA	Caisses Villageoises d'Epargne et de Crédit Autogérées
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH
DG	Directeur Général
EMT	Ennatien Moulethan Tchonnebat (Cambodge)
FDR	Fonds de Développement Régional (Togo)
FECECAM	Fédération des Caisses d'Epargne et de Crédit Agricole Mutuelles (Bénin)
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
FMO	Banque de Développement Néerlandaise
GRET	Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Agence allemande de coopération technique)
IMF	Institution de Microfinance
I&P	Investisseur et Partenaires
IRAM	Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement
ONG	Organisation non gouvernementale
PNB	Produit National Brut
PPPCR	Projet de Promotion du Petit Crédit Rural (Burkina-Faso)
PROPARCO	Société Financière de l'Agence Française de Développement pour le secteur privé
SA	Société Anonyme
SEMISOL	Semilla Solidaria
SFD	Système Financier Décentralisé
SFI	Société Financière d'Investissement
SHG	Self-Help Group
SIDI	Société d'Investissement et de Développement International
SIG	Système d'Information et de Gestion
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

CONCEPTION GRAPHIQUE - PAO

Sylvie Campourcy
sy.campourcy@free.fr

IMPRESSION NUMÉRIQUE

ISI
www.isiprint.net

L'histoire récente de la microfinance fournit des exemples de réussites mais reste émaillée aussi de crises et de faillites. La pérennité des IMF requiert non seulement la pérennité financière et l'adaptation aux cadres juridiques existants, mais aussi une vision stratégique claire et une organisation transparente, efficace et acceptée par tous les acteurs directs. Ces questions sont regroupées sous le concept de « gouvernance ».

Ce guide accompagne l'analyse de la gouvernance d'une institution de microfinance, quelle que soit sa structure. Il est structuré en deux modules :

- ▶ Le premier module est un outil d'aide au diagnostic de la gouvernance d'une institution de microfinance.
- ▶ Le second module est un outil d'aide à la réflexion sur des choix stratégiques à conduire ou des défis à relever dans le cadre de la gouvernance. Chaque chapitre peut être lu indépendamment des autres.

Ce guide est destiné à toute personne souhaitant travailler sur la gouvernance d'une institution de microfinance, que ce soit les élus ou les dirigeants d'une institution, les bailleurs, des évaluateurs ou des consultants externes. Il peut également offrir un cadre de réflexion plus général pour les régulateurs (banque centrale, commission de surveillance bancaire, ministère des Finances, cellule nationale d'appui à la microfinance, etc.) pour analyser les éléments d'une réglementation qui peuvent favoriser ou contraindre l'exercice d'une bonne gouvernance.

