

La gouvernance des ONG et des IMF formelles

BIM n° 66 – 18 avril 2000
Julien ROUYAT

Ce bulletin d'information est consacré aux différentes pratiques de gouvernance selon le statut des IMF : institutions financières formelles ou ONG. Il pose la question de la gouvernance dans le débat sur l'institutionnalisation des IMF. Trois ouvrages récents traitent de la question :

Guidelines for the effective governance of microfinance institutions MicroFinance Network, 1999

Current governance practices of microfinance institutions : a survey summary MicroFinance Network, 1998

*Principles and Practices of Microfinance Governance MBP, 1998 (*voir résumé des ouvrages en fin de BIM)*

A partir de ces ouvrages les questions suivantes se posent :

- > Quelles similitudes et différences existe-t-il dans la gouvernance des institutions financières formelles et des ONG ?
- > Quels sont les liens entre gouvernance et propriété de l'IMF ?
- > Quel rôle joue la gouvernance dans le processus d'institutionnalisation ?

La gouvernance est un terme qui vient de la langue anglaise et qui, au sens large, désigne les modalités de direction d'une organisation. Les différences de structure institutionnelle entre les ONG de taille importante et les institutions financières formelles sont généralement peu importantes du point de vue statutaire. En effet, leurs organigrammes présentent des structures semblables, avec une assemblée générale, un conseil d'administration et une direction.

Il y a donc un cadre général commun de gouvernance aux ONG et aux institutions financières formelles, que l'on peut définir plus précisément comme suit : d'après Clarkson et Deck (1997), la gouvernance désigne un mécanisme d'équilibre des pouvoirs, par lequel le conseil d'administration a pour rôle de superviser l'action de la direction de l'institution. La fonction du conseil d'administration est d'examiner, de valider et d'approuver les plans et les performances de l'équipe dirigeante et de garantir le respect de la mission de l'institution. La direction a la responsabilité des activités quotidiennes s'inscrivant dans le cadre de cette mission. Les principales responsabilités du conseil d'administration sont les suivantes :

- > **responsabilité fiduciaire** : rôle de contrepois pour veiller que l'équipe dirigeante respecte bien les intérêts de l'institution.

- **stratégie** : validation ou non par le conseil des plans proposés par la direction.
- **fonction de supervision** : évaluation de la direction par rapport aux objectifs fixés.
- **gestion du personnel de direction** : le conseil décide de la sélection, de l'évaluation et de la rémunération de l'équipe de direction.

Ces notions définissent le cadre général de la gouvernance d'une IMF. En pratique, MicroFinance Network a cherché à comparer les modalités de gouvernance entre les institutions financières formelles et les ONG, à partir d'un questionnaire envoyé à 25 des institutions les plus avancées. Parmi les ONG interrogées on retrouve ACLEDA, ABA, ASA, PRODEM...alors que BancoADEMI, BANCOSOL, CERUDEB, K-REP Bank, FINAMERICA S.A. (ex CORPOSOL) font partie des institutions financières formelles sondées. Les questionnaires ont été rempli par le directeur général et par des membres du conseil d'administration des différentes institutions.

L'analyse du questionnaire permet de dégager les similitudes suivantes entre les ONG et les IMF formelles :

- > les objectifs : les objectifs recherchés sont dans tous les cas de proposer un accès maximum aux services financiers.
- > les motivations des membres du conseil : la motivation première est de veiller à la mission sociale de l'institution. Les membres du conseil des IMF formelles déclarent également vouloir apporter leur expertise technique.
- > la composition du conseil : la moyenne est de neuf membres par conseil, avec en moyenne deux femmes représentées par conseil. La plupart des conseils (18 sur 25) n'ont pas de membre étranger représenté.
- > la nomination et la sélection des membres du conseil d'administration : généralement c'est le conseil qui choisit ses nouveaux membres et son président. Le renouvellement du conseil d'administration se fait en moyenne tous les 25 à 36 mois.
- > les responsabilités du conseil : tous les conseils se déclarent engagés dans les décisions stratégiques de l'IMF, mais pas dans les décisions opérationnelles. 91 % des IMF interrogées nécessitent l'approbation du conseil d'administration pour sélectionner ou changer les auditeurs externes. Un fort pourcentage, 81 % des IMF à but lucratif et 50 % de celles à but non lucratif, nécessitent également l'approbation du conseil pour les changements dans la politique de crédit, comme par exemple des changements dans les taux d'intérêts appliqués.
- > les forces et les faiblesses du conseil : les principales qualités citées par les IMF interrogées sont l'engagement, l'homogénéité mais aussi la diversité des visions et des expériences représentées au sein du conseil. Cela montre l'équilibre délicat qu'un conseil doit trouver entre construire une force unifiée tout en encourageant la diversité. Les faiblesses les plus couramment citées sont le manque de disponibilité de certains des membres du conseil et une trop grande dépendance à l'égard du directeur général.

Ces similarités dans la gouvernance des institutions formelles et des ONG suggèrent que la structure institutionnelle joue un rôle limité dans la gouvernance des IMF. Les résultats de ce questionnaire s'expliquent peut-être par le fait que de nombreuses institutions financières formelles sont encore détenues par des ONG, qui sont souvent les actionnaires majoritaires. Or, ce sont les propriétaires de l'institution qui élisent (ou parfois composent) le conseil d'administration.

Si les structures institutionnelles ne paraissent pas déterminantes, la propriété d'une institution semble l'être. Dans son ouvrage de 1999, « Guidelines for the effective governance of MFI », MicroFinance Network décrit les relations entre la propriété des IMF et leur gouvernance. Dans les institutions formelles décrites, on trouve les types d'investisseurs suivants :

- > les ONG, qui comme actionnaires peuvent veiller au respect de la mission initiale, mais ont des possibilités limitées pour investir des fonds dans le temps.
- > les organes publics, qui jouent un rôle majeur pour la couverture des besoins en fonds propres des IMF. Mais, s'ils participent en tant qu'actionnaires, il est très rare qu'ils soient présents au conseil d'administration, du fait de limitations de temps, de transport... Pour contourner ces difficultés, les bailleurs multilatéraux et bilatéraux préfèrent souvent investir indirectement, en passant par des fonds de participation (Profund, Gateway Fund...). Ces fonds de participation concentrent toute leur activité en microfinance et ont pour objectifs principaux la préservation de leur capital et un retour sur investissement adéquat. En tant qu'actionnaires, ces fonds jouent un rôle actif avec des connaissances techniques adaptées, et sont généralement des investisseurs de long terme.
- > les investisseurs privés : il y a très peu de capital privé « pur » investi en microfinance aujourd'hui. La plupart du capital est investi pour des objectifs sociaux.

La structure du capital influence la gouvernance d'une IMF. L'existence de ces actionnaires dans les IMF formelles implique souvent une définition très précise des responsabilités respectives du conseil d'administration et de la direction, et donc de la gestion de l'institution. Les actionnaires sont en effet détenteurs de parts de capital et ont le droit d'utiliser les voix dont ils disposent pour élire les membres du conseil d'administration, qui vont à leur tour exercer leur contrôle sur l'entreprise. C'est une différence majeure avec les ONG, dont les actionnaires sont les clients, les employés, les bailleurs et l'assistance technique, qui n'ont pas de prise de participation traditionnelle dans l'institution. Comme les ONG n'ont généralement pas d'actionnaires classiques, c'est habituellement à la direction que revient la charge d'élire les membres du conseil d'administration. Ceci représente des risques de mauvais fonctionnement du conseil, si la direction élit des membres trop proches de ses intérêts et qui ne jouent pas leur rôle de contre pouvoir. En outre, les membres du conseil d'administration d'une ONG endossent rarement la responsabilité fiduciaire, c'est à dire la responsabilité des ressources financières de l'institution, en particulier celles octroyées par les bailleurs de fonds. En fait, dans la plupart des ONG, personne, que se soit au niveau du conseil d'administration ou de la direction, n'a d'intérêt financier dans l'institution. C'est d'ailleurs une des raisons qui conduit une ONG à changer de statut pour une institution financière formelle, car le capital des institutions formelles appartient à des personnes qui feront tout pour qu'il ne soit pas dilapidé. Dès lors que l'institution a des actionnaires qui ont quelque chose à perdre, la responsabilité des administrateurs envers les propriétaires du capital est clairement établie.

L'exemple de CORPOSOL illustre les problèmes de gouvernance qu'une ONG peut rencontrer. L'ONG CORPOSOL détenait 71 % de l'institution financière formelle Finansol, sans assumer efficacement son rôle de gouvernance. Les membres du conseil de l'ONG n'avaient pas d'actions personnelles dans Finansol qui auraient pu encourager une supervision attentive de son évolution. Le conseil d'administration s'est montré incompetent et insuffisamment indépendant et n'a pas joué son rôle de contrepoids par rapport à la direction de Finansol, rôle qui aurait pu éviter des initiatives imprudentes et une croissance excessive de l'IMF. Au début de l'année 1996, CORPOSOL connaît une crise financière qui conduit à sa faillite, suite à une augmentation importante du nombre de clients et à la diversification excessive de ses ser-

vices financiers et non financiers. Quand la situation de crise est clairement apparue, les membres du conseil n'ont pas eu les ressources ou les contacts pour lever des fonds nécessaires à la recapitalisation de la banque. Finalement, CORPOSOL a été liquidée, et Finansol a été restructurée avec l'arrivée de nouveaux actionnaires. Aujourd'hui Finansol est connue sous le nom de Finamerica, qui est une institution solvable depuis 1998.

Dans ce cas où l'ONG devient l'actionnaire majoritaire de l'IMF, le principal problème est que l'ONG projette sur la nouvelle institution les méthodes employées pour administrer des organismes à but non lucratifs.

Des exemples (BANCOSOL, BancoADEMI, K-REP Bank...) montrent toutefois que les relations entre l'ONG et l'IMF formelle créée peuvent être efficaces, mais il faut adapter la gouvernance en incluant les nouvelles responsabilités juridiques rencontrées. Si l'actionnariat de l'ONG permet d'intégrer l'objectif de mission sociale dans le processus d'administration, cela demande des pratiques transparentes et une détermination claire du prix de cession des actifs entre les deux institutions. La recommandation la plus fréquemment citée dans les ouvrages est de parvenir à un accord sur ce que chaque IMF (ONG et IMF formelle) doit respectivement faire et ne pas faire. Ce principe doit permettre de limiter les éventuels conflits d'intérêt entre les deux institutions dans le futur. La plupart des IMF qui ont fait la transition ont décidé que l'institution financière formelle récupérerait tous les services financiers, alors que l'ONG propose des services de formation ou d'autres services à visée sociale (PRODEM/BANCOSOL). Si les fonctions sont clairement séparées, les directeurs peuvent siéger aux deux conseils d'administration, du moment qu'ils sont capables d'accorder du temps et de servir les missions des deux organisations. K-REP a récemment séparé ses activités en deux divisions, en transférant ses actifs, ses dettes et ses activités financières pour créer K-REP Bank en 1999. La division des services non financiers reste la propriété de l'ONG, K-REP Development Agency, et son rôle sera notamment de tester de nouveaux services financiers (collecte de l'épargne rurale, financement des soins de santé...) pour toucher les populations les plus démunies. L'ONG transférera à la banque certains de ses services qui auront prouvé leur rentabilité. Alors que la banque pourra bénéficier de ce travail de recherche, les activités de l'ONG ne seront pas limitées par les objectifs d'efficacité de K-REP Bank. Les distinctions de propriété, de responsabilité et de gouvernance des deux institutions, permettent de minimiser les conflits d'intérêt entre l'ONG et la nouvelle institution formelle. L'ONG détient 25 % de la banque, et elle n'a que deux membres de son conseil d'administration qui siègent également au conseil de K-REP Bank.

Dans un ouvrage de 1999 « Manuel de microfinance : une perspective institutionnelle et financière » (bientôt disponible en français), Sustainable Banking with the Poor place les questions de gouvernance au centre du débat sur le financement des IMF (par endettement ou par fonds propres) : « pour établir un lien avec les marchés financiers, les IMF doivent pouvoir apporter des réponses claires et fermes à un certain nombre de questions essentielles relatives à la gouvernance, telles que :

- > les IMF qui sont des ONG, ou sont détenues par des ONG, peuvent-elles fournir aux marchés financiers l'assurance que leurs décisions seront prises conformément aux mêmes normes de prudence que celles suivies par les entreprises dont le capital est entre les mains d'actionnaires classiques ?
- > le conseil d'administration d'une ONG peut-il garantir un contrôle efficace de la direction ?

- > dans certains cas, la méthodologie de l'institution prévoit que les clients deviennent actionnaires. Un actionnariat si atomisé peut-il permettre une participation réelle des propriétaires et si oui, le cumul de très petites parts de propriété peut-il produire des résultats commercialement valables ?
- > les ONG dont les fonds propres sont constitués à partir de subventions sont-elles capables de faire preuve de la même discipline et de la même rigueur qu'un investisseur privé ? Par exemple, une institution comme ACCION peut-elle investir dans BANCOSOL des fonds qui proviennent de bailleurs et se comporter comme un investisseur privé ? »

Ces questions se poseront avec insistance si de plus en plus d'IMF souhaitent accéder aux marchés financiers.

Références bibliographiques

- > Guidelines for the effective governance of microfinance institutions. Campion A. ; Frankiewicz C. MicroFinance Network Washington : MicroFinance Network, 1999. - Occasional paper n° 3. - 87 p Anglais

GOUVERNANCE ; EVALUATION ; PERFORMANCE ; PERENNITE ; INSTITUTIONNALISATION ; ORGANISME DE CREDIT ; ONG ; METHODOLOGIE

Ce document recense des principes pour une gouvernance efficace des IMF, malgré l'environnement complexe qui les caractérise. Les chapitres 1 à 4 présentent le rôle du Conseil d'Administration : son mandat, sa composition, sa structure, ses procédures, son développement et son évaluation. Les chapitres 5 et 6 traitent des relations entre le Conseil d'Administration et le Président-Directeur Général. Enfin, les chapitres 7 et 8 décrivent l'intérêt des actionnaires dans une gouvernance efficace de l'institution.

- > Current governance practices of microfinance institutions : A Survey Summary. Campion A. MicroFinance Network Washington : MicroFinance Network, 1998. - 60 p. Anglais

ENQUETE INSTITUTION; GOUVERNANCE; ANALYSE COMPARATIVE; ONG; BANQUE COMMERCIALE; ORGANISME DE CREDIT

Ce document est une analyse d'un questionnaire, envoyé par ACCION, CALMEADOW et the MicroFinance Network, sur les pratiques de gouvernance des IMF les plus avancées (le modèle du questionnaire est donné en annexe). A partir des 25 réponses reçues, les points suivants sont développés : étude comparative des pratiques de gouvernance des institutions à but lucratif et des institutions à but non lucratif, les relations Président-Directeur Général et Conseil d'administration, et enfin des principes généraux sur la gouvernance des IMF émis à partir du questionnaire.

- > Principles and Practices of Microfinance Governance. Rock R. ; Otero M. ; Saltzman S. Microenterprise Best Practices Bethesda (USA) : MBP, 1998. - 46 p Anglais

Re: La gouvernance des ONG et des IMF formelles

21 Apr 2000 De: Boubacar DIAKITE Directeur de MISELINI La caisse des femmes.

<paaf@datatech.toolnet.org

Une ONG est en générale perçue comme l'action d'une personne ou d'un groupe de personne fortement engagé pour une cause donnée avec des objectifs clairs concernant une « classe so-

ciale » comme les pauvres, les femmes, les enfants etc. Or, dans un système Institutionnalisé l'appropriation et la notion d'autonomie de l'Institution deviennent réelle. Cela nous paraît important pour deux raisons :

Le personnel de terrain

En premier lieu nous pensons que dans un système Institutionnalisé le personnel de terrain se sent davantage concerné par la pérennisation de l'institution voire sa propre pérennisation donc la bonne Gouvernance. Si cet intérêt est mieux exploité, elle représente un contre pouvoir assez efficace dans la vie quotidienne et dans l'orientation stratégique de l'Institution.

Dans un système Institutionnalisé le personnel sera davantage concerné par l'orientation de l'institution et moins par l'orientation de l'ONG qui semble être en dehors de leur champ d'influence. On est tous d'accord qu'un salarié d'un programme sera plus à même de faire des observations sur son programme que sur l'ONG qui le met en œuvre

Les bénéficiaires.

Les montages qui ont favorisé la participation des bénéficiaires à notre avis ont bénéficié de l'expertise des membres de l'Assemblée générale et du conseil d'administration. Cette expertise peut porter ne serait-ce que sur la prise en compte des besoins des usagers dans la politique de crédit (la bonne gouvernance ne se limite pas à la prise de décision statutaire mais concerne aussi les pratiques de l'institution). Cette participation serait meilleure dans le cadre d'un système Institutionnalisé que d'une ONG mettant en œuvre un programme de microfinance.

Par ailleurs, les montages actuels des systèmes n'ayant pas encore atteint l'équilibre financier (« moyennement avancés ») nous paraît intéressant aussi à analyser. En effet on distingue deux groupes :

■ **Groupe 1**

Il s'agit des projets non Institutionnalisés juridiquement qui travaillent sous la couverture d'une ONG (capacité **d'ester** en justice, de signer des contrats..... la personnalité morale). Ces systèmes sont en général dirigés par un comité de pilotage composé entre autre des bailleurs de fonds et d'un opérateur.

■ **Groupe 2**

Il concerne les systèmes non équilibrés financièrement mais qui ont une reconnaissance juridique voire la personnalité morale. Ces systèmes sont appuyés techniquement et financièrement par un opérateur selon certaines conditions de bonne Gouvernance.

La Gouvernance.

Les systèmes du groupe 1 se caractérisent entre autres par :

- l'existence d'un comité de pilotage composé de l'opérateur qui est juge et partie. L'opérateur est en plus positionné projet qui est sous sa responsabilité entière et à tendance à satisfaire les exigences des bailleurs sans pour autant penser automatiquement aux conséquences que cela pourrait avoir sur l'engagement des usagers. Car l'opérateur est jugé par le bailleur et non les usagers ou les futures propriétaires qui taisent leurs remarques en attendant l'Institutionnalisation réelle.

- Une autre caractéristique de ce type de montage est la persistance de l'idée projet qui sous-entend l'existence d'un bailleur de fonds, de l'argent du Nord, aide sociale, un bienfaiteur qui a négocié un projet etc.
- Il faut noter quand même une réelle efficacité de la Direction qui est jugée par des spécialistes, en la matière un opérateur expérimenté ayant une connaissance profonde des institutions de microfinance qui n'est pas sous l'emprise des organes statutaires.

A notre avis les deux premières caractéristiques sont autant de frein à la bonne Gouvernance par le fait qu'elle implique une passivité des usagers par rapport à la vie de l'institution.

En ce qui concerne le groupe 2, il se caractérise comme suit :

- Le système est dans l'obligation de satisfaire les exigences de l'opérateur qui est davantage perçu comme un expert et non un bailleur de fonds et des organes statutaires comme Assemblée générale et le conseil d'administration qui ont des pouvoirs de droit. On remarque ici deux pôles de contre pouvoir couvrant chacun un domaine particulier et complémentaire. Cet avantage sera encore plus important si les organes statutaires disposent suffisamment de savoir-faire, d'information et de formation pour la prise de décision.
- Contrairement au groupe 1 ici on remarque que la subvention est perçue comme un moyen de permettre à l'institution d'atteindre l'autonomie financière et technique, une prise en charge réelle ainsi qu'une participation assez importante des organes car ils se sentent propriétaires et seront jugés par l'opérateur en ce qui concerne les résultats. Pour le groupe 1 seule la Direction faisait l'objet de ce jugement. On remarque ici l'existence d'un contre pouvoir interne réel.
- Dans ce type de montage les services de l'opérateur seront jugés aussi par les organes statutaires. Ce jugement serait plus moral qu'en terme de sanction. Donc, il existe dans ce groupe un nouveau contre pouvoir celui des organes statutaires sur l'opérateur.

A travers cette analyse qui reflète en grande partie l'histoire et le présent de notre institution, nous pensons que l'Institutionnalisation a un impact sur la Gouvernance contrairement à ce qu'on pourrait penser à prime abord. Cet apport en ce qui concerne la vision stratégique et les pratiques de l'institution ne doit pas être perçu en terme de cadre de Gouvernance (mode de prise de décision et les pouvoirs des organes) mais plutôt d'efficacité réelle dans la prise de décision.

Ceci étant la structure Institutionnelle peut être perçue comme une introduction à la notion de « propriété et de bonne Gouvernance ».

Titre 1

Titre 2

- > Puce pour énumération