



LA GOUVERNANCE

Comment faire évoluer la gouvernance des institutions de finance inclusive ?

CONTEXTE

OBJECTIF DU DOCUMENT ET ANGLE DE TRAITEMENT

Les positionnements institutionnels de Développement international Desjardins (DID) sont basés sur l'expérience. Ce sont des documents qui visent à partager les apprentissages que DID fait au travers de ses nombreux partenariats ainsi que les stratégies qui en découlent. Les positionnements de DID réfèrent aussi aux bonnes pratiques qui s'inscrivent dans sa vision du développement.

Plus que jamais, ce positionnement s'inspire de notre expérience, pour deux raisons principales :

- 1- Depuis plus de 45 ans maintenant, nous avons établi des partenariats de diverses natures dans plus de soixante pays à titre de conseiller technique, d'investisseur et d'opérateur. Nous vivons et voyons des enjeux de gouvernance sous différents angles.
- 2- La gouvernance comme telle – sa définition et l'attention qui lui est portée – a beaucoup évolué. Encore difficile à cerner et surtout à consolider, il nous apparaît important de partager nos apprentissages pour participer à son évolution.

Ce document est donc développé dans un esprit de partage et de discussion. Il repose sur la contribution de nombreux intervenants de DID et de plusieurs échanges avec différents types d'acteurs de la finance inclusive.

Dans le but de contribuer à répondre à la question *Comment faire évoluer la gouvernance des institutions de finance inclusive ?*, une première section partage certains grands constats dans l'industrie puis une deuxième présente des propositions d'amélioration. Finalement, une troisième section aborde des leviers complémentaires d'amélioration de la gouvernance.

DID prend ici une position de « praticien du développement ». Beaucoup de choses ont été écrites sur la gouvernance; les bonnes pratiques sont maintenant bien documentées. Le « monde idéal » est, en quelque sorte, connu. À titre d'intervenants dans le monde du développement, les questions qui nous préoccupent davantage sont *Quelles sont les actions les plus susceptibles d'améliorer la gouvernance dans une institution de finance inclusive ?*, *Quels sont les meilleurs leviers de changement ?* et *Où faut-il déployer prioritairement les efforts ?* Ce sont ces préoccupations de praticiens qui ont guidé la rédaction de ce document.

UNE DÉFINITION DE LA GOUVERNANCE

Plusieurs définitions de la gouvernance existent. Voici celle que les institutions financières partenaires de DID¹ se sont donnée :

La gouvernance d'une institution de finance inclusive concerne l'ensemble des rôles et responsabilités, des processus et des pratiques d'affaires destinés à :

- *s'assurer que les services pour les membres et/ou clients de l'institution sont livrés et pertinents;*
- *définir les orientations et les actions stratégiques de l'institution financière;*
- *s'assurer que les risques sont identifiés, bien évalués et pris en compte;*
- *s'assurer que les objectifs de l'entreprise sont atteints;*
- *vérifier si les ressources de l'entreprise sont utilisées de façon économique, efficiente et efficace, en respect de la mission et des valeurs de l'institution.*

DID adhère au principe que la bonne gouvernance veille sur deux aspects de l'organisation :

- **La conformité :** Respect des exigences réglementaires, audit externe, vérification et contrôles internes. Pour les institutions financières, c'est la gestion de l'adéquation de leurs activités et pratiques au regard des lois, normes et politiques en vigueur.
- **La performance (valeur ajoutée) :** Gestion stratégique, gestion de la performance et du suivi des résultats, gestion des risques, encadrement de la Direction générale, relations avec les membres et/ou clients et le milieu et, finalement, le fonctionnement interne. Le rôle du conseil d'administration à cet égard est de questionner la direction sur ces aspects mais surtout, de contribuer à la définition de la vision stratégique, tant au niveau financier que socioéconomique, de porter attention au taux de satisfaction de la clientèle, de questionner et de suivre rigoureusement le plan d'affaires annuel, de valider régulièrement la motivation et l'engagement du personnel de même que d'assurer une vigie concurrentielle.

DID est d'avis que la bonne gouvernance d'une institution de finance inclusive est une responsabilité partagée entre le conseil d'administration et la direction, qui doivent s'assurer que les ressources de l'entreprise contribuent d'une manière optimale à la performance et concourent efficacement à créer de la valeur.

Créer de la valeur : Pour qui ?

Cette question apparaît fondamentale et souvent à la base de certaines dérives.

L'objectif d'une institution de finance inclusive est de faciliter l'accès à des services financiers diversifiés au plus grand nombre et de façon pérenne.

Bien que la gouvernance doive permettre de créer de la valeur pour l'ensemble des parties prenantes, ultimement, ce sont les membres et clients qui doivent rester au cœur des préoccupations dans le contexte difficile de l'équilibre entre l'atteinte des objectifs à court et à long terme. Cet ancrage est d'autant plus important pour les coopératives.

Par conséquent, autant il est important de rehausser les processus et bonnes pratiques de gouvernance, autant il est primordial que la mission de l'organisation reste claire en tout temps et doive orienter la prise de décision.

¹ À l'occasion d'un séminaire portant sur la gouvernance, avec les membres du réseau Proxfin.

DES PRÉOCCUPATIONS QUI FONT L'UNANIMITÉ

ÉVOLUTION DES ENJEUX ET DES ACTEURS

Dans les années 70, lorsque Développement international Desjardins expérimentait, avec les communautés rurales du Burkina Faso, la mise en place des premières coopératives d'épargne et de crédit, des efforts considérables étaient investis à la formation des membres et des élus qui allaient former les conseils d'administration des caisses. Les coopératives étaient mises en place pour répondre aux besoins des communautés. Les leaders du milieu devaient sensibiliser les membres de leur communauté aux bénéfices de l'épargne-crédit et partager les principes coopératifs, fondement même de leur organisation.

Puisque les coopératives étaient un projet des communautés, les finalités étaient très claires et les actions, parfaitement alignées avec les objectifs de développement.

Depuis ce temps, les choses ont évolué en complexité et force est de constater que les techniciens ont bénéficié de la grande majorité des efforts mis au développement des capacités.

En parallèle, les dix dernières années ont vu les responsabilités des administrateurs croître sans cesse, et ce, pendant que la technologie, l'encadrement légal, la concurrence et les volumes opérationnels interpellaient les conseils sur des dimensions de plus en plus stratégiques. Or, il nous apparaît important de s'intéresser à l'équilibre délicat des rôles entre l'équipe de gestion et le conseil d'administration, sans lequel la valeur ajoutée de la gouvernance ne peut se concrétiser.

L'analyse se centrera surtout sur la dimension précise de cette relation entre la direction et le conseil d'administration de l'institution de finance inclusive. Cette relation ne constitue certes pas le seul terrain d'action pour améliorer la gouvernance d'une institution, mais apparaît un foyer critique d'interventions autour duquel plusieurs actions peuvent être portées. L'intérêt de la question concerne tout autant les institutions coopératives que les non coopératives, DID travaillant aujourd'hui avec différents types d'institutions de finance inclusive.

DEUX PRÉOCCUPATIONS MAJEURES

Des échanges avec les institutions de finance inclusive avec lesquelles DID est en relation, il ressort que les principales préoccupations concernant la gouvernance se concentrent autour de deux grandes faiblesses :

1. De façon générale, les acteurs déplorent que les administrateurs soient peu formés sur deux aspects critiques au bon maintien de leurs responsabilités : le « métier » de l'intermédiation financière, mais également le « métier d'administrateur »

- Cette situation se retrouve tant dans les organisations coopératives que non coopératives.
- Dans les organisations coopératives, la difficulté s'accroît avec le fait que les administrateurs sont élus. Dans certains cas, étant donné la représentativité locale, les administrateurs peuvent même présenter des déficits importants de littéracie financière.
- Dans les organisations non coopératives, la possibilité de choisir les membres du conseil peut favoriser un conseil plus diversifié, représentatif des clients et qualifié. Cependant, il existe aussi des phénomènes qui limitent cette possibilité, notamment la forte représentation des investisseurs qui délèguent le ou les représentants de leur choix. Ces représentants peuvent apporter une expertise importante en investissement et en financement ainsi que l'accès à un réseau international de contacts. Par contre, si les membres du conseil proviennent tous de firmes d'investissement, il peut y avoir certaines faiblesses sur la connaissance des lois

locales, des enjeux plus opérationnels et un manque de sensibilité envers le milieu, tous des aspects importants de la composition d'un conseil équilibré.

- D'autre part, les représentants des investisseurs sont parfois plus enclins à s'assujettir à la gouvernance de leur propre organisation qu'à celle de l'institution de microfinance; cette situation peut entraîner de grandes défaillances dans la gouvernance d'une institution et provoquer un effet de halo sur la validité de l'ensemble des décisions du conseil.
- Dans les deux types d'organisations, le « métier d'administrateur » est souvent mal connu, ou pris pour acquis. Au cours des dix dernières années, plusieurs programmes spécialisés ont vu le jour pour former les administrateurs à leur métier. Ce faisant, il existe aujourd'hui tout un corpus de connaissances sur les qualités souhaitables chez un administrateur, auxquelles s'ajoute un savoir-être « tacite » (sens politique, compétences interactionnelles et communicationnelles, etc.) qui favorise le bon fonctionnement des conseils. Ce bagage est tout aussi important à développer que la bonne connaissance de l'industrie. La maîtrise des deux aspects contribuera à la force de l'administrateur et l'addition de ressources compétentes et aux profils diversifiés, à la force d'un conseil.
- Parmi le corpus de connaissances à maîtriser se retrouve celui des rôles et responsabilités du conseil, au regard de ceux de la direction. Les aspects légaux, statutaires et réglementaires doivent être bien connus mais ne sont certes pas suffisants au bon exercice des fonctions d'administrateur. Le partage des responsabilités entre la direction et les administrateurs aurait intérêt à faire l'objet de précision auprès des conseils de tous les types d'institutions, l'erreur la plus fréquente étant l'empiètement par les administrateurs sur les responsabilités opérationnelles de la direction.

Les responsabilités du conseil :

- *Gestion stratégique*
- *Gestion de la performance et du suivi des résultats*
- *Gestion des risques*
- *Encadrement et gestion de la performance de la Direction générale*
- *Relations avec le milieu*
- *Respect des exigences réglementaires*
- *Audit externe*
- *Vérification et contrôle interne*

Le conseil doit aussi pouvoir avoir des échanges à huis clos avec les auditeurs externes de même qu'avec le vérificateur interne. Il peut aussi requérir des avis d'experts spécialisés, internes ou externes, sur des questions spécifiques liées à des enjeux de l'organisation.

Le conseil est-il le lieu pour faire valoir les droits des actionnaires ?

C'est à l'assemblée générale annuelle (AGA) que les actionnaires doivent traiter les droits des actionnaires. Les C.A. et l'AGA sont deux instances distinctes. Le partage des responsabilités entre ces deux instances doit être clair et une vigilance est nécessaire pour éviter une confusion des agendas.

- L'établissement de l'ordre du jour des conseils, trop souvent établi unilatéralement par le directeur général, fait aussi partie du métier d'administrateur, particulièrement de celui de président. Dans beaucoup d'institutions, les thèmes retenus à l'ordre du jour ne couvrent pas réellement ceux qui relèvent des fonctions critiques du conseil, soit ceux liés à la conformité et à la performance.

En contrepartie, certains thèmes sont parfois abordés de façon trop récurrente – par exemple la stratégie d'entreprise, qui ne peut être remise en question à toutes les rencontres. Dans les institutions coopératives des pays en développement, les constats révèlent que les administrateurs parlent de ce qu'ils connaissent ou de ce qui les touche personnellement. Par conséquent, si aucun effort n'est porté sur l'élargissement de leurs connaissances, par un meilleur encadrement au niveau du fonctionnement du conseil, les échanges et la qualité des décisions prises demeureront défailants.

- La situation peut être encore plus délicate puisque dans plusieurs institutions de finance inclusive, la formation des administrateurs relève de la direction. Ce sont les employés, les gestionnaires de la direction en l'occurrence, qui doivent assurer la formation et rendre disponible l'outillage des administrateurs. Comme l'un des aspects importants du métier d'administrateur est de rester critique face à la direction, tout en la supportant dans sa tâche, la direction se retrouve avec le devoir et la responsabilité de former les administrateurs et les outiller de manière à assumer ce rôle critique. Ce rôle ne pourra être accompli que dans un climat de confiance totale... qui demande à être construit. Cela constitue un paradoxe comportant son lot de difficultés car il y a un potentiel conflit d'intérêts au niveau de l'équipe de gestion qui ne veut pas nécessairement accroître le questionnement sur ses activités, par les membres du conseil.
 - Dans certaines institutions, on trouvera une formation initiale, souvent théorique, pour les nouveaux administrateurs. Par contre, les programmes de formation continue sont plutôt rares. Par ailleurs, les administrateurs ne perçoivent pas l'utilité de participer à des formations qui ne fournissent pas d'appuis suffisants au niveau des aspects pratiques de leurs fonctions.
 - Il est rare que les institutions planifient systématiquement un budget annuel spécifique à la formation des administrateurs. S'ils sont planifiés, les budgets tendent à être réduits au fil du temps et le suivi-évaluation aux effets de ces activités de formation est souvent insuffisant.
 - Finalement, la question de la diversité des profils « autour de la table » est aussi un levier déterminant de la qualité du conseil. Le conseil doit agir comme une équipe et plus les compétences et les expériences des administrateurs sont diversifiées, plus grand est le potentiel de valeur ajoutée. Il peut être difficile, tant pour les coopératives que les non-coopératives, de détenir un pouvoir réel sur la composition fine du conseil. Le respect de la diversité vise non seulement à enrichir les compétences collectives du conseil mais également à respecter et accentuer la représentativité du conseil, particulièrement pour les coopératives. Par exemple, un conseil pourra rechercher une représentativité de genres, d'âges, géographique, de métiers et d'ethnies.
- 2. Il n'est pas rare que les intérêts personnels ou spécifiques des acteurs composant le conseil dominant ceux de l'institution dans sa recherche de pérennité**
- Bien que le thème du conflit d'intérêt reste délicat et encore tabou, celui-ci vient toutefois en tête de liste des préoccupations des responsables des institutions, lorsqu'interpellés sur la qualité de la gouvernance.
 - Les conflits d'intérêts peuvent prendre différentes formes dont certaines sont plus subtiles que d'autres. Les principaux problèmes qui en découlent sont des décisions animées par la recherche ou la protection d'avantages personnels – tant du côté de la direction que de celui des administrateurs (ex. : jetons de présence et *per diem*, prêt personnel ou à des membres de la famille, voyages de représentation, embauche de personnes liées, etc.) – ou institutionnels (versement de dividendes/ristournes, recherche de rendement à court terme, pression de croissance induite, vente d'actifs, etc.) et non alignées sur le développement et l'évolution à long terme de l'institution.

- Ces conflits d'intérêts minent l'apport réel du conseil et détournent souvent l'institution de ce qui devrait être son *focus* prioritaire : les membres et/ou clients et la pérennité de l'accès à des services financiers sûrs et diversifiés, respectant le code de déontologie.
- Pour beaucoup d'intervenants, la qualité des personnes reste l'élément le plus déterminant de la qualité des conseils. Certaines institutions ont sur papier d'excellentes pratiques de gouvernance, mais les principes ne sont pas appliqués. Le choix des personnes et la formation que celles-ci reçoivent de même que l'intégration de contrôles adéquats demeurent les stratégies prioritaires pour corriger cette situation.
- Cette conviction pourrait faire en sorte, particulièrement du côté des organisations coopératives, que certaines d'entre elles prioriseront l'intégrité des personnes représentantes sur les conseils avant la compétence, ramenant ainsi à la première grande faiblesse, citée plus haut.
- Les problèmes de conflits d'intérêts peuvent aussi prendre place lorsque les fondateurs de l'institution doivent ouvrir le capital à des investisseurs externes. Il est souvent difficile d'intégrer de nouveaux points de vue dans la gestion de l'institution. Les tensions ou divergences liées à la protection de certains intérêts peuvent naître chez les initiateurs qui désirent maintenir l'organisation comme elle était à ses débuts, ou chez les investisseurs nouvellement arrivés qui veulent faire fructifier rapidement leur investissement. Ce type de transformation est souvent un passage délicat dans la vie de l'institution.

Ces deux éléments, soit la compétence des conseils et les conflits d'intérêts, dominent grandement les préoccupations des institutions de finance inclusive consultées – concernant la qualité de la gouvernance – et sont au cœur de la plupart des difficultés qu'elles rencontrent.

Les autres préoccupations souvent citées sont les suivantes :

- La diversité et la représentativité des conseils;
- La durée des mandats;
- Le rôle du régulateur ainsi que, dans certains cas, la méconnaissance du fonctionnement coopératif, et par conséquent des leviers permettant le renforcement de sa gouvernance – certains perçoivent même une pression vers la démutualisation;
- L'organisation de la gouvernance d'un groupe coopératif qui se compose de plusieurs entités ou niveaux et l'optimisation du principe de subsidiarité;
- La question de la rémunération des administrateurs dans les réseaux coopératifs.

Au bilan donc, si le champ d'intervention prioritaire d'amélioration de la gouvernance est circonscrit à celui du bon fonctionnement du conseil d'administration, le manque de connaissances et les conflits d'intérêts sont à la base de beaucoup de dysfonctionnements concernant la gouvernance des institutions de finance inclusive.

De plus, il pourrait être judicieux d'ajouter que, contrairement à ce que beaucoup d'intervenants prétendent, les problèmes de gouvernance ne sont pas spécifiques aux institutions coopératives. Nous pouvons en effet constater tous les jours que des scandales ou dérives de diverses natures, mettant à jour des faiblesses au niveau de la gouvernance, se produisent dans tous types d'organisations.

Selon DID, les relations entre la direction et le conseil d'administration de l'institution de finance inclusive, qui s'expriment autour du bon fonctionnement du conseil et de ses instances, constituent un foyer critique d'intervention autour duquel plusieurs actions peuvent être portées. La consolidation des capacités des administrateurs et le focus sur les intérêts de l'institution, donc sa mission auprès de ses membres et clients, sont deux vecteurs d'amélioration à portée significative.

LES « BONNES PRATIQUES » CIBLÉES, DONT L'ADDITION FERA LA DIFFÉRENCE

Il est certain que les deux préoccupations majeures soulevées et retenues dans ce document ne sont pas les seules difficultés qui affaiblissent la gouvernance des institutions de finance inclusive. Cependant, elles sont tellement fondamentales que si elles sont présentes et que rien n'est fait pour les contrer, les autres actions possibles auront peu d'impact. Elles nous semblent être au cœur des priorités.

Dans cette perspective, quelles seraient les bonnes pratiques à cibler en priorité ?

EN CE QUI CONCERNE LES COMPÉTENCES DES ADMINISTRATEURS

- Le processus de formation des membres des conseils doit être continu. Par conséquent, il requiert des investissements annuels inscrits au budget et une unité responsable de son opérationnalisation et de son suivi.
- Souvent considérables, les dépenses en formation doivent être traitées comme des investissements pour lesquels un certain « retour » sera attendu. Si des sommes importantes y sont dédiées annuellement, une planification rigoureuse des contenus et une évaluation de l'impact sur les bonnes pratiques devraient également y être associées.

DID croit qu'il est essentiel que des programmes de formation continue soient développés pour les administrateurs et que des budgets annuels soient planifiés à cette fin. Des intervenants, internes ou externes, devraient être responsables du développement, de la livraison et du suivi de ces formations.

- Une institution de finance inclusive peut prendre entente avec un intervenant externe pour développer et diffuser cette formation ou créer, si l'envergure de l'institution le permet, un « secrétariat général » pouvant assumer cette responsabilité. En ce qui concerne la formation des conseils d'administration des caisses de base, c'est la Faïtière qui a le devoir de développer le leadership à cet effet. Des administrateurs bien formés dans les conseils des caisses de base seront en principe de bons administrateurs de la Faïtière, même si certains compléments de formation peuvent être nécessaires.
- Les contenus de formation devraient porter prioritairement sur les rôles et responsabilités, l'éthique et la déontologie. À ces contenus devraient s'ajouter les éléments suivants :
 - a. Une lecture de l'industrie et des principaux enjeux y compris au plan réglementaire;
 - b. Une explication des fondements de la planification stratégique en cours;
 - c. Une présentation des principaux mécanismes et outils de suivi des résultats;
 - d. Des formations spécifiques à la carte, dépendant des profils des administrateurs, portant sur :
 - i. la compréhension des outils de suivi;
 - ii. la lecture et l'interprétation des états et ratios financiers;
 - iii. la gestion des risques;
 - iv. le suivi des résultats et de la performance de l'organisation et du directeur général;
 - e. La précision de ce qui relève du conseil et ce qui relève de la direction;

- On devrait aussi aborder les règles implicites à la base du fonctionnement du conseil, notamment celles-ci :
 - a. Prendre connaissance des documents avant les rencontres;
 - b. Assister à toutes les rencontres;
 - c. Faire en sorte que les réunions soient fructueuses et efficaces :
 - i. Intervenir judicieusement et parcimonieusement;
 - ii. Intervenir en complémentarité avec les autres membres;
 - iii. Être critique, tout en supportant la direction dans son rôle d'opérateur;
 - iv. Rester centré sur les responsabilités du conseil;
 - v. Éviter de s'ingérer dans les opérations;
 - vi. Tous devraient pouvoir participer équitablement aux discussions (les participants inactifs ou trop actifs nuisent à l'optimisation des contributions des membres du C.A.);
 - d. Rester alerte et en mode vigie face au marché et à l'industrie (prospective et balisage)
- Aussi, un manuel de référence devrait contenir toutes les informations de base sur l'institution et sur ce qui est attendu de l'administrateur. Ce manuel pourrait être systématiquement transmis aux nouveaux administrateurs.
- Une attention particulière devrait être portée à la formation et au rôle du président :
 - a. Sur la préparation des réunions :
 - i. Avec la direction, choisir et ordonnancer les sujets; distinguer les thèmes statutaires (PV, suivi des résultats, suivi des risques, etc.) des thèmes exceptionnels (décisions stratégiques, adoption des nouvelles propositions), distinguer les points de décision des points d'information, faire le suivi des décisions antérieures, planifier des huis-clos, etc.;
 - ii. Établir la durée souhaitable des échanges;
 - iii. S'assurer que l'information soit pertinente, au bon niveau et que les points de décision soient correctement soutenus afin de permettre une décision éclairée;
 - iv. Voir à ce que des experts soient présents, si nécessaire;
 - b. Sur l'animation des réunions :
 - i. Gérer l'efficacité de la réunion (droits de parole, respect du temps : synthétiser et clore les sujets);
 - ii. Veiller au respect de l'ordre du jour;
 - iii. Gérer le climat de la rencontre;
 - iv. Susciter la participation ou la limiter, le cas échéant;
 - v. S'assurer que tous comprennent; rappeler le fil conducteur sur les sujets à plus long terme;
 - vi. Respect des formalités concernant les propositions et ce qui doit être inscrit au procès-verbal;
 - vii. Tirer la ligne entre les responsabilités des administrateurs et celles de la direction;
 - c. Sur le suivi aux réunions :
 - i. Suivis avec le DG, au besoin;
 - ii. Valider le procès-verbal avec le secrétaire;
 - iii. S'assurer que les suivis demandés au PV soient effectués;
 - d. Sur la gestion de la qualité de fonctionnement du conseil :
 - i. S'assurer du bon fonctionnement et du développement de chacun des membres du conseil;
 - ii. S'assurer de l'évaluation du conseil et des suivis qui en découlent.

Le président doit travailler très étroitement avec la direction, tout en évitant une trop grande proximité. Leur travail d'équipe créera une relation de confiance entre la direction et le conseil, nécessaire à la bonne performance de l'institution. D'autre part, le conseil lui-même se compose de plusieurs personnalités qui doivent apprendre à travailler ensemble. Le président doit accompagner ce processus de travail en équipe et faire en sorte que la contribution de chacun converge vers des buts communs.

Dans ce processus, des tensions de toutes sortes doivent être gérées : des conflits de points de vue avec les experts techniciens, des divergences de positions concernant la prise de risques, des emphases différentes sur la performance sociale et la performance financière, etc., ce qui constitue autant d'occasions de dysfonctionnement que le président est appelé à modérer.

Trop souvent, l'animation des conseils est prise comme une formalité alors qu'il s'agit d'un rôle hautement stratégique pour lequel le président doit développer certaines habiletés. Ne se fier qu'à l'expérience personnelle du titulaire nouvellement nommé risque de sous-optimiser le fonctionnement du conseil. Une attention particulière devrait être mise à supporter un président nouvellement en fonction, dans la bonne appropriation de son rôle.

Le triangle éternel

Dans une publication de l'Alliance coopérative internationale regroupant plusieurs articles portant sur la gouvernance, on souligne l'importance de la qualité de la dynamique qui doit s'établir entre le président du conseil, le chef de la direction et le conseil d'administration.

Ainsi selon l'auteur de cet article², trop souvent les efforts d'amélioration de la gouvernance portent sur les structures et trop peu sur la qualité et la nature des relations entre ces acteurs critiques :

- *Le respect mutuel et la confiance entre le président du conseil et le directeur général sont des conditions essentielles au bon fonctionnement des instances décisionnelles. Ainsi, un des rôles clés du président est de fournir le support nécessaire à la direction tout en s'assurant que les propositions puissent aussi faire l'objet d'une analyse critique par le conseil.*
- *Le leadership du président peut jouer un grand rôle dans la qualité du travail d'équipe entre le conseil et la direction. Pour faciliter ce travail d'équipe, toutes les opportunités doivent être mises à profit pour favoriser les contacts entre les membres du conseil, entre eux, et également avec les membres de la direction.*
- *D'autre part, il est de la responsabilité du directeur général de faciliter le travail du conseil, fournir toutes les informations nécessaires au bon moment et dans une forme facilitant la compréhension, rappeler les fondements coopératifs de l'institution, supporter l'évaluation de la performance par des indicateurs pertinents, favoriser le développement des membres du conseil de même qu'attirer l'attention sur les défis critiques et les opportunités qui s'offrent à l'organisation.*
- *Il est donc très important que chacune des parties collabore au développement et au maintien d'un bon climat de collaboration. Cela exige de la transparence de la part de la direction et une grande ouverture de la part du conseil.*

DID est d'avis que le président du conseil d'administration joue un rôle crucial dans la qualité de la gouvernance de l'institution.

Celui-ci doit assumer trois rôles majeurs :

- *Coordonner et assurer les communications entre les différentes parties prenantes, notamment entre la direction, le conseil et les membres ou actionnaires (AGA).*
- *Animer et diriger le conseil.*
- *Stimuler et soutenir la performance et le développement de l'institution.*

Il est essentiel de s'assurer que celui-ci soit en mesure de bien assumer le rôle de pilotage des réunions du conseil, principal lieu de l'exercice d'équilibre des contributions respectives des administrateurs et de la direction.

² Chris Cornforth (2015) The eternal triangle : the crucial role of the Chair and Chief Executive in empowering the board, dans *Co-operative Governance Fit to Build Resilience in Face of Complexity*, publié par l'Alliance Coopérative internationale.

- Outre les rencontres régulières du conseil et les activités de formation, des rencontres de travail, portant sur des thèmes spécifiques relevant des responsabilités du conseil et regroupant les membres du conseil et des membres de l'équipe de direction, devraient avoir lieu sur une base annuelle. Ces rencontres, qui peuvent ne durer que quelques heures, permettent d'approfondir certains thèmes ou enjeux essentiels et favorisent une meilleure synergie avec la direction.
- La sélection et l'évaluation de la Direction générale est un exercice complexe et crucial pour le C.A. Lorsque confronté à cette nécessité, un comité spécifique bien accompagné par des experts et un outillage pertinent sont de mise pour mener à bien ce processus.
- Les exercices de planification stratégique, qui constituent de grandes occasions d'apprentissages et de contribution pour le conseil, devraient être planifiés soigneusement. Les administrateurs doivent avoir le temps de prendre connaissance des analyses faites par la direction avant de pouvoir réfléchir à la stratégie d'entreprise. Les plans stratégiques (ou plan d'affaires) couvrent plusieurs années. Les plans annuels doivent s'inscrire dans le plan stratégique et faire l'objet d'un suivi régulier.
- La qualité et la simplicité de l'information de gestion doivent faire l'objet d'une constante préoccupation; cette stratégie est certainement aussi importante que celle d'investir dans la formation des administrateurs. L'information doit être présentée de façon pédagogique de manière à faciliter sa compréhension par les administrateurs. Or, simplicité ne veut pas dire simplisme; les informations doivent être stratégiques et facilement compréhensibles. Ainsi, on devrait privilégier :
 - a. les textes exécutifs se centrant sur l'essentiel;
 - b. les représentations graphiques;
 - c. des informations de balisage, facilement comparables aux résultats de l'institution;
 - d. la définition et l'explication des principaux ratios;
 - e. l'évolution de certains ratios dans le temps;
 - f. le rappel des exigences réglementaires sur les ratios critiques;
 - g. une mise en contexte explicative, avant la prise de décisions critiques;
 - h. les redditions de comptes statutaires sur les variables critiques de performance de l'institution.

DID croit que la direction doit porter une grande attention à produire une information de qualité simple et pertinente devant favoriser le pilotage de l'institution. Beaucoup de temps consacré à la formation pourraient être évité par des efforts accrus de traitement de l'information à transmettre au conseil.

EN CE QUI CONCERNE LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Pour diminuer les conflits d'intérêts, les solutions ne sont pas simples. Ici également, ce sera l'addition de certaines pratiques qui favorisera un alignement des préoccupations :

- Choisir les administrateurs reste un avantage critique. Pour une institution de finance inclusive non coopérative, il est stratégique de choisir ses investisseurs. Il est par contre difficile de choisir le profil du représentant de l'investisseur au conseil. Il sera d'autant plus pertinent d'avoir sur le conseil des administrateurs indépendants, dans un tel contexte. Le président jouera alors un rôle critique dans l'équilibre des droits de parole et la participation de l'ensemble des administrateurs.
- Du côté des coopératives, le processus démocratique doit être respecté. Toutefois, la composition du conseil ne devrait pas pour autant être laissée au hasard. Si l'institution désire des représentants de qualité, aux profils diversifiés, elle peut cibler des personnes répondant aux divers profils recherchés et les inviter à se présenter. Il est possible d'accroître la diversité des conseils par une gestion proactive des mises en candidatures, offrant ainsi un meilleur choix aux membres. Au fil du temps, on verra ainsi à renforcer progressivement les conseils par l'ajout de nouveaux profils pertinents et représentatifs de la communauté. Il est à noter que dans certains pays, le cadre réglementaire pose maintenant des exigences plus importantes en termes de profils requis pour les dirigeants de coopératives financières.
- Un comité de gouvernance devrait encadrer et animer le processus de mise en candidatures.
- Dans tout ce processus de choix, la recherche de personnes intègres devrait être privilégiée.

Les femmes sur les conseils d'administration

Une étude conduite en 2013 auprès de certaines institutions financières coopératives en Afrique de l'Ouest révèle que :

- *la mise en œuvre de stratégies pour favoriser l'équité femmes-hommes dès la création d'une institution financière peut avoir des impacts qui perdurent longtemps après sa fondation et assurer une culture de la mixité aux différents paliers organisationnels;*
- *la proactivité des institutions de base pour cibler les femmes leaders pressenties comme dirigeantes de la part des employés d'institutions de base est importante pour une bonne représentativité des femmes;*
- *des règles d'élection balisées favorisent l'accès des femmes en réduisant les pratiques informelles;*
- *les femmes sont généralement nombreuses à l'assemblée générale des caisses de base – si elles le souhaitent, elles pourraient élire davantage de femmes.*

- Le fait de limiter les mandats en nombre et en années permet d'assurer un renouvellement du conseil et favorise ainsi l'ajustement des compétences et des caractéristiques liées à la juste représentation des milieux. Ces limites sont à établir judicieusement : des mandats trop courts ne facilitent pas l'appropriation et la vision à long terme alors que des mandats trop longs ne favorisent pas le renouvellement des compétences.
- Sur les conflits d'intérêts personnels, une « tolérance zéro » devrait être visée. Les conditions devraient être clairement expliquées et les transactions entre apparentés, suivies par le conseil. Des sanctions doivent être appliquées lors de dérogation. Ainsi, par exemple, des administrateurs ayant des prêts en retard ne devraient pas pouvoir renouveler leur mandat. L'expérience nous démontre que la tolérance d'une mauvaise pratique favorise le développement d'autres mauvaises pratiques et entache la crédibilité de tout le conseil.

- Concernant les prêts aux administrateurs, il est possible d'interdire toute transaction pour les institutions non coopératives. Cependant, dans les coopératives, les administrateurs sont d'abord et avant tout des membres, qui sont en droit d'obtenir des services de leur coopérative. Par conséquent, les prêts et autres services doivent être accordés aux mêmes conditions que celles consenties aux membres et aucune exception ne devrait être tolérée. Cependant, le conseil d'administration d'une coopérative ne devrait pas être constitué uniquement de membres emprunteurs.
- L'établissement de règles spécifiques de même que le suivi systématique des indicateurs critiques, en toute transparence, au conseil, restent la meilleure façon de dépersonnaliser les conflits. Des contrôles spécifiques à cet effet, exercés régulièrement et supportés par une prise de décision rapide par le C.A. lors d'agissements questionnables, demeurent essentiels et incontournables pour protéger les intérêts de l'institution et l'ensemble des parties prenantes. Dans cette perspective, le rôle du comité d'éthique et déontologie ou du conseil de surveillance devrait être valorisé et son indépendance, renforcée.
- Le rappel régulier du code d'éthique et de déontologie de même que la signature annuelle, par les membres de la direction et du conseil, d'un engagement formel à le respecter réitérent l'importance de cet outil d'encadrement.
- Pour ce qui est des conflits d'intérêts de nature institutionnelle, les administrateurs indépendants peuvent constituer un bon rempart, en autant qu'ils puissent avoir une participation aussi active que les représentants des investisseurs.
- Idéalement, une culture de transparence doit être mise en place. Celle-ci doit être requise tant du côté des gestionnaires que des administrateurs et valorisée non seulement pour répondre à des exigences externes mais également comme ancrage de fonctionnement interne.

En résumé, voici les principaux leviers qui peuvent mener à une grande amélioration de la gouvernance des institutions de finance inclusive :

- Le **choix des administrateurs**, pour améliorer la diversification des compétences, la représentativité du milieu et l'intégrité du conseil.
- La **formation des administrateurs**, dans le métier de la finance inclusive, et dans leur métier d'administrateur.
- Le **leadership du président**, pour s'assurer que le conseil joue pleinement son rôle et qu'un climat de confiance se développe avec la direction.
- La **qualité, la simplicité et la pertinence de l'information** de gestion soumise au conseil.
- La mise en place de **remparts contre les conflits d'intérêts**.

AU-DELÀ DES BONNES PRATIQUES : L'IMPORTANCE DE L'INSTRUMENTATION ET DE LA STRUCTURE

Les bonnes pratiques ne constituent pas les seuls leviers d'amélioration de la gouvernance. Deux leviers stratégiques complémentaires peuvent à la fois inspirer et soutenir les bonnes pratiques de gouvernance.

Le premier levier est celui de l'instrumentation.

INSTRUMENTATION

Les outils (questionnaires, formulaires, listes de référence, aide-mémoire, guides pratiques, etc.) concrétisent le changement et favorisent l'appropriation. Si les concepts abordés dans les sessions de formation sont soutenus par des outils, les apprentissages seront mieux intégrés. Si, à leur tour, les outils utilisés en formation sont par la suite réutilisés dans les pratiques institutionnelles, ils deviennent alors des leviers stratégiques de gestion de changement. Cette fine conjugaison de la formation, de l'outillage et des bonnes pratiques (utilisation de l'outillage dans les pratiques institutionnelles) est à planifier et à encourager.

La puissance de l'instrumentation

Dans les années 2000, DID, à titre d'expert-conseil, a mené de nombreux travaux pour identifier les meilleurs leviers favorisant l'appropriation de nouvelles compétences. Ces travaux faisaient clairement ressortir que les savoirs concrets étaient plus sujets à une bonne appropriation³.

Ainsi, le fait de soutenir les nouveaux savoirs par une instrumentation adaptée (formulaire, questionnaire, cadre de référence, etc.) facilite grandement leur introduction dans les nouvelles pratiques. Les appuis de coaching peuvent alors se centrer autour de l'appropriation et de l'usage des différents outils, qui servent en quelque sorte de véhicule d'intégration et d'application.

Voici quelques exemples d'outils et d'exercices ayant eu des impacts fort positifs dans l'appropriation des bonnes pratiques de gouvernance :

- Manuel des responsabilités des administrateurs;
- Fiches synthèses de référence aux statuts, lois et règlements du pays;
- Guide du président;
- Processus d'élaboration du plan stratégique avec les administrateurs;
- Tableau de bord conçu et mis en forme exclusivement pour l'usage des administrateurs;
- Balisage entre entités d'un même réseau et/ou avec la concurrence sur les indicateurs critiques;
- Outils-diagnostic d'autoévaluation annuelle de la conduite du C.A. avec plan d'amélioration et objectifs de développement;
- Autoévaluation des besoins de formation pour les administrateurs;
- Liste et état des crédits octroyés (administrateurs, employés et personnes apparentées) présentés statutairement.

³ Stratégies d'optimisation des transferts et échanges d'expertises. DID, 2002.

LA STRUCTURE DE GOUVERNANCE

La structure de gouvernance réfère à un aspect beaucoup plus large de la gouvernance qui doit aussi être examiné et révisé périodiquement.

Est-ce que les comités, processus et structures de décision de l'institution sont en adéquation avec l'allocation des pouvoirs recherchée et l'optimisation de l'efficacité de la gouvernance ? Au fil du temps, il est sain de poursuivre le questionnement à cet effet et d'effectuer les ajustements nécessaires.

Bien qu'il n'y ait pas de structure idéale sur le plan de la gouvernance, tant dans les nombreux modèles coopératifs que dans les modèles non coopératifs, certaines orientations peuvent favoriser une meilleure gouvernance.

Ainsi :

- La structure devrait favoriser et faciliter une culture de contrôle interne et « d'autosurveillance ».
- Sans se substituer à l'audit externe, cette autosurveillance devrait s'appuyer sur des équipes dont l'indépendance est protégée et sur une reddition de comptes statutaire, à divers paliers et instances de l'organisation.
- Toutes les parties prenantes, incluant les membres et clients, devraient pouvoir bénéficier d'une reddition de comptes structurée et signifiante.
- La structure doit ainsi positionner les lieux de reddition de compte aux bons endroits et réduire les conflits d'intérêts potentiels des équipes affectées au contrôle et à la surveillance interne.
- Dans cette perspective, plus l'institution financière fait partie d'un réseau qui exige et encadre une certaine reddition de comptes à des instances formelles, plus l'organisation présentera un terrain fertile pour de bonnes pratiques de gouvernance.

C'est pourquoi DID croit que l'organisation en réseau intégré, coopératif ou non coopératif, est un vecteur d'amélioration de la gouvernance.

Depuis plusieurs années déjà, DID encourage les coopératives d'épargne et de crédit à regrouper leurs ressources et leurs forces afin de fournir de meilleurs services à leurs membres et mieux se positionner face à la concurrence. Différentes stratégies sont possibles et les coopératives doivent identifier quels sont les meilleurs moyens à mettre en place pour se structurer en réseau⁴.

Même pour les organisations non coopératives, DID met de l'avant une structuration ou le développement de partenariats d'affaires permettant de regrouper certains services et une meilleure optimisation de ressources communes.

Il est important de souligner que les économies d'échelle ne sont pas les seuls avantages de l'intégration ou du regroupement des entités de base en réseau. Le regroupement permet une meilleure synergie entre les forces de l'organisation, pouvant ainsi soutenir davantage d'innovations et d'investissements dans le développement. Le regroupement peut aussi favoriser la mise en place de structures de surveillance à haut niveau, une meilleure animation et un meilleur outillage des conseils d'administration et la mise en place d'une fonction dédiée à l'évolution de la gouvernance (secrétariat général).

- Pour les institutions financières non coopératives, l'appartenance à un « réseau » prend souvent la forme d'une structure de portefeuille (*holding*). L'évolution de ces structures, au cours des dernières années, a soulevé la question de l'alignement des intérêts. Une étude menée par le CGAP en 2014 aborde plusieurs enjeux posés par ce type de structure⁵.
- Il importe donc que la structure de la gouvernance d'une institution fasse l'objet d'une analyse, d'une planification et d'une révision dans une recherche de pertinence et d'optimisation.

⁴ Voir à cet effet le positionnement de DID : [Les caractéristiques d'un réseau de coopératives financières intégré](#), 2005.

⁵ [Greenfield MFIs in Sub-Saharan Africa: A Business Model for Advancing Access to Finance](#). Reports by CGAP and its partners, No. 8, February 2014.

CONCLUSION

La gouvernance reste un concept difficile à cerner. Cependant, les bonnes pratiques sont identifiées et demandent à être déployées. L'addition de celles-ci influencera concrètement la qualité de la gouvernance d'une institution de finance inclusive.

Plus globalement, la gouvernance est maintenant devenue un champ d'étude et de formation de plus en plus actif. Nul doute que cet intérêt croissant ouvrira sur de nouvelles perspectives. Les récentes publications révèlent qu'il s'agit maintenant d'un champ d'intervention dont il faudra se préoccuper de façon continue. La gouvernance devient donc un aspect qui demande attention, action et entretien.

Ainsi, que ce soit par l'addition de bonnes pratiques, l'utilisation d'un nouvel outillage ou la révision des structures, la gouvernance des institutions financières inclusives devra être en constante évolution. Il en revient aux diverses parties prenantes de s'en assurer.

