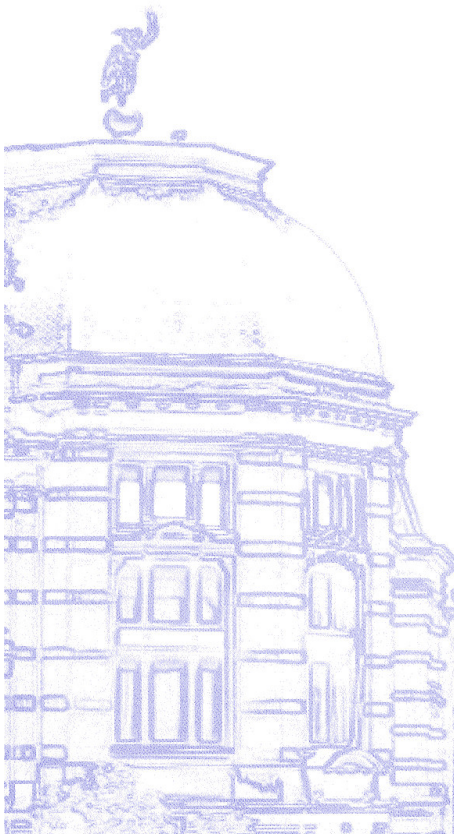


DOCUMENTS D'ECONOMIE ET DE GESTION



Le statut, un outil de screening adéquat
pour les acteurs de financement en
microfinance ?

Marc Labie et Anaïs Périlleux



« Le statut, un outil de screening adéquat pour les acteurs de financement en microfinance ? »

Marc Labie
Professeur à l'Université de Mons
Marc.Labie@umh.ac.be

Anaïs Périlleux
Aspirant FRS-FNRS à l'Université de Mons
Anais.Perilleux@umh.ac.be

CERMi – Centre Européen de Recherche en Microfinance¹

Résumé : La microfinance est un secteur dynamique et en pleine expansion. À la grande diversité des acteurs de microfinance correspond une tout aussi grande diversité de sources de financement. Conscients de cette tendance, certains bailleurs se demandent aujourd'hui comment effectuer un *screening* de leurs partenaires de manière à garantir le maintien de leur mission sociale. L'objectif de notre contribution est d'étudier dans quelle mesure le statut peut être un indicateur adéquat dans cette perspective. Pour mener à bien cette recherche, nous avons effectué une recherche exploratoire en interrogeant les dirigeants des institutions de microfinance (IMF) partenaires d'une ONG belge spécialisée en microfinance pour déterminer dans quelle mesure ils estiment que leur statut influence leurs pratiques et leur capacité à remplir leur mission.

Mot-clé : Microfinance, gouvernance, mission, statut, screening, bailleurs,

Abstract: Nowadays the microfinance sector is extremely dynamic and still expanding. There is a huge diversity of actors and also a huge diversity of funding sources. Some donors and social investors, aware of this trend, are now wondering how to better screen their partners in order to maintain their social mission. The objective of this article is to analyze whether status can be considered as a good indicator in this screening process. In order to verify this, we conducted an explanatory research and interviewed the directors of a Belgium NGO's partner MFIs with a view to identify whether they consider that their status influences their practices and their capacity to implement their mission.

JEL Code : G21, G30, G32, L2, L3, O16, O17

¹ FWEG (UMons), SBS-EM (ULB), Université de Mons, Place Warocqué, 17, 7000 Mons, Belgique.
www.cermi.eu

1. INTRODUCTION

La microfinance est un secteur dynamique et en pleine expansion : les acteurs de terrain se multiplient et se diversifient, et le secteur attire des organisations de financement de plus en plus variées (Armendariz, Morduch, 2007). Dans ce contexte la question de la bonne gouvernance du secteur est essentielle si l'on souhaite que ce secteur continue à se focaliser sur sa mission première : contribuer à la lutte contre la pauvreté en permettant aux individus exclus des circuits bancaires traditionnels de bénéficier de développement des petits projets productifs.

Pour qu'il en soit ainsi, il serait souhaitable que le secteur se développe en autorisant les divers segments et types d'institutions à co-exister. Cependant, on observe depuis quelques années une tendance à recentrer les interventions autour d'une vision unique de la microfinance, privilégiant notamment les sociétés de capitaux, à logique marchande et commerciale s'inscrivant avant tout dans une vision concurrentielle de la microfinance.

Les « bonnes pratiques » définies par les plateformes internationales telles que le CGAP prônent davantage le statut de SA, argumentant notamment que ce statut serait plus adéquat pour assurer une bonne gouvernance. Ils estiment par contre que les statuts d'ONG et de Coopec auraient intrinsèquement des fragilités en termes de gouvernance. Dans le premier cas, ces fragilités seraient dues à la présence de financeurs sociaux moins soucieux de l'efficacité de l'organisation. Dans le second cas, elles seraient dues aux caractéristiques de propriété, qui rendent les clients également propriétaires, et au fonctionnement démocratique. Cependant, on peut se demander si le statut est réellement un élément essentiel dans la bonne gouvernance. N'y a-t-il pas eu des cas de succès et d'échec en termes de gouvernance dans toutes les catégories ? La bonne gouvernance ne dépendrait-elle pas d'un nombre important de mécanismes différents dont le statut ne serait qu'un exemple ? Des organisations à statuts très différents ne pourraient-elles pas avoir recours à des mécanismes de gouvernance similaires ?

De plus, à la grande diversité des acteurs de microfinance correspond une toute aussi grande diversité de sources de financement. Il devrait donc théoriquement être possible de faire correspondre ces sources de financement aux divers acteurs existants, et ce afin de répondre à

une plus grande partie des besoins exprimés. Reste à savoir comment le faire, les observations empiriques donnant trop souvent l'impression que les « bonnes pratiques » promues internationalement ont pour conséquence de recentrer l'ensemble des moyens (subventionnés ou pas) sur un nombre finalement très restreint d'institutions (Hudon, 2008 ; Servet, 2006).

Conscients de ce type de problème, certains bailleurs se demandent aujourd'hui comment effectuer un *screening* de leurs partenaires présents et surtout futurs de manière à s'assurer que les organisations qu'ils cofinancent demeurent fidèles à leurs missions initiales et à une vision commune de la microfinance. Dans cet exercice difficile, ceux-ci peuvent être tentés d'utiliser le statut juridique de leurs partenaires comme proxy, celui-ci étant facile à identifier.

Pour traiter de ces problématiques, nous procédons à un questionnement en deux temps : premièrement nous examinons les « bonnes pratiques » qui tendent à prôner un statut au-dessus des autres lorsque l'on traite de gouvernance et ainsi d'analyser quel est l'impact du statut sur les pratiques de l'organisation et sur le respect de sa mission. Deuxièmement, au vu des réflexions de la première partie, nous nous demandons si le statut pourrait être une variable de *screening* adéquate pour les organisations de financement lorsqu'elles recherchent des IMF à financer.

Pour mener à bien cette recherche, nous avons effectué une enquête exploratoire en interrogeant les dirigeants des organisations partenaires d'une ONG belge spécialisée en microfinance, de manière à voir dans quelle mesure ils perçoivent le statut comme une variable qui influence leurs pratiques et leur capacité à remplir correctement leur mission.

Pour remplir cet objectif, notre contribution est constituée de quatre parties : la première détaille le contexte de notre problématique, la seconde questionne l'importance du statut comme mécanisme de gouvernance et la légitimité de retenir le statut comme variable de *screening*, la troisième présente une synthèse des résultats de l'enquête et enfin la quatrième tire une première série de conclusions.

2. CONTEXTE DE LA RECHERCHE

2.1. Préférence accordée aux SA : éléments explicatifs

La microfinance est un secteur en pleine expansion. Le nombre d'institutions de microfinance a explosé ces dernières années et les types d'institutions sont de plus en plus variés. Globalement, le nombre de clients servis par les institutions de microfinance a été multiplié par sept ou huit en dix ans. Le poids financier du secteur représente actuellement près de 36 milliards de dollars en termes de microcrédits (Magnoni, Powers, 2009), alors qu'il n'était que de 4 milliards en 2001 (Dieckmann, 2007). De nouvelles formes de partenariats naissent, des liens entre des groupes informels et des institutions bancaires se construisent (tels que le modèle des Self-Help Groups en Inde), certaines organisations se lancent dans des logiques de *downscaling*² ou, à l'inverse, d'*upscaling*³. Ainsi, le secteur de la microfinance est un secteur en mutation constante, très dynamique, qui connaît des expériences de types variés. Dans ce contexte, il existe une certaine volonté, notamment de la part du CGAP (Consultative Group to Assist the Poor)⁴, de structurer et de normaliser le secteur afin de tirer un enseignement des expériences réussies et d'édicter un ensemble de bonnes pratiques. Une question clé est alors celle de la bonne gouvernance des institutions de microfinance qui se développent dans un environnement de plus en plus complexe. (Otero M., Rhyne E., 1994 ; Robinson M., 2001 ; Rock R., Otero M., Saltzman S., 1998).

Aujourd'hui, les « meilleures pratiques » tendent à favoriser les IMF régulées et supervisées par les superintendances bancaires et financières, ce qui *ipso facto* revient le plus souvent à favoriser les Sociétés Anonymes. Les ONG et coopératives apparaissent alors le plus souvent (bien qu'implicitement) comme des IMF de « seconde catégorie » puisqu'elles ne sont, le plus souvent, pas soumises aux mêmes types de contrôle. L'argument avancé est souvent celui de la gouvernance : les SA seraient plus en mesure d'assurer une bonne gouvernance grâce à leur fonctionnement actionnarial. À l'inverse, les ONG, en raison de la présence de

² Le *downscaling* est une stratégie consistant pour une banque commerciale à essayer d'entrer dans le secteur de la microfinance.

³ L'*upscaling* est une stratégie consistant pour une institution de microfinance non régulée (par exemple une IMF de type ONG) à se transformer en une institution régulée (par exemple en SA). Cette stratégie est généralement motivée par la volonté d'accéder à de nouvelles sources de financement (telle que l'épargne) en vue de financer sa croissance.

⁴Le CGAP (« Consultative Group to Assist the Poor ») est un organisme multilatéral proche de la Banque Mondiale qui vise à promouvoir l'échange d'information et de bonnes pratiques dans le secteur de la microfinance.

bailleurs sociaux (perçus comme moins soucieux de l'efficacité de l'organisation), et les coopératives, en raison de leur fonctionnement démocratique, seraient par nature moins à même d'assurer une bonne gouvernance.

On peut d'ailleurs souligner que la tendance à présenter la société anonyme comme forme « ultime » d'IMF s'illustre de plus en plus fréquemment dans les cadres réglementaires. Dans un tel contexte, on comprend aisément que le statut acquière une valeur « symbolique » forte : le fait d'être une société anonyme par actions est supposée garantir une meilleure gouvernance.

Cependant, bien que le statut de SA soit prôné dans le contexte des « bonnes pratiques » recommandées notamment par les plateformes internationales telles que le CGAP, ces « bonnes pratiques » ne font pas l'unanimité dans le secteur. Plus spécifiquement, lorsqu'on aborde la question du statut en microfinance, on se trouve souvent confronté à des positions de principe, parfois difficiles à argumenter. Pour certains, la microfinance a été « créée » par les ONG et, si l'on souhaite qu'elle demeure fidèle à sa mission originelle, il y a lieu de résister aux évolutions visant dans de nombreux pays à transformer ces ONG en des organisations régulées et supervisées par les autorités bancaires. En effet, cette évolution tendrait naturellement à faire passer la microfinance d'une logique *nonprofit* à une logique plus commerciale. Pour d'autres, à l'inverse, c'est justement cette évolution vers des institutions régulées qui témoigne de la maturité acquise par le secteur, étant donné que les transformations en institutions non bancaires (ou parfois même bancaires) régulées permettent de collecter l'épargne des bénéficiaires et ainsi de conclure la boucle de l'intermédiation financière en assumant les deux fonctions essentielles (crédit et épargne) garantes d'un potentiel structurel de développement. Pour d'autres, enfin, la microfinance présentée comme une dichotomie entre ONG et institutions financières régulées est un trompe-l'œil qui fait semblant d'oublier que, plus d'un siècle avant les IMF, sont apparues les Coopec, coopératives d'épargne et de crédit. Celles-ci, bien que créées en Europe au XIX^e siècle, se sont rapidement répandues sur l'ensemble de la planète et constitueraient, selon leurs défenseurs, « la » vraie solution aux problèmes du financement des populations exclues des circuits bancaires traditionnels.

En fait, le débat et la position des uns et des autres sont, comme souvent, grandement déterminés par leurs vécus et par les aléas de l'histoire. En Amérique latine, le

développement de la microfinance a principalement été le fait d'ONG, qui se sont par la suite transformées en institutions régulées lorsque les autorités publiques ont pris conscience du potentiel de ces acteurs. En Afrique, par contre, c'est très largement le modèle coopératif qui a été favorisé (Defourny., Develtere, 1999 ; Fournier Y., Ouedraogo A., 1996 & 2008), s'imposant même parfois (comme dans le cas de la loi dite « loi Parmec » en Afrique de l'Ouest) comme le modèle de référence pour la fourniture de services micro-financiers. En Asie, les choses sont moins « unanimes » : certains pays disposant de très nombreuses coopératives, d'autres d'ONG très importantes, et d'autres enfin de banques ou d'institutions s'étant transformées en banques.

Ainsi, derrières ces tendances, quel est en réalité l'enjeu essentiel que recouvrent ces points de vue ? En un mot, celui de la gouvernance (Branch, Baker, 2000; Desrochers, Fischer, 2002 et 2005 ; Doligez F., Pierret D., 2005). Dans les contextes auxquels sont confrontées les IMF, quel(s) est (sont) le(s) type(s) d'organisation le(s) plus susceptible(s) de répondre efficacement aux besoins des populations au travers d'une plus grande inclusion financière ?

2.2. Evolution des acteurs de financement

Depuis quelques années, le secteur de la microfinance attire des acteurs de financement de plus en plus variés ; les subventions sont encore bien présentes, tout comme les prêts à des taux concessionnels des institutions de coopération internationale, des ONG ou des Etats, mais de plus en plus de fonds privés s'intéressent également au secteur.

En février 2008, le CGAP a publié un rapport montrant que les nombreuses structures aujourd'hui impliquées dans le financement des organisations de microfinance se sont fortement diversifiées en termes d'origine, de structures légales, d'instruments financiers utilisés ou d'objectifs en termes de rendements attendus. Ces structures reprises aujourd'hui sous l'acronyme anglais MIVs pour « Microfinance Investment Vehicules » regroupent des sociétés privées et des fonds, mais également des ONG et des coopératives ; elles véhiculent, à l'heure actuelle, près de la moitié des investissements en microfinance dans le monde.

Le secteur est ainsi passé de 43 fonds d'investissements en 2004 à plus de 80 en 2006, pour un montant total sous gestion de 3 milliards de dollars (Reille, X., Forster, S., 2008). Cette tendance ne fait que s'accélérer puisque, selon les dernières estimations, on approcherait

aujourd'hui de la centaine de MIVs et de plus de 5 milliards de dollars. Ces fonds cherchent tous à investir dans les institutions perçues comme les plus fiables.

Dans ce contexte de mise en concurrence par rapport aux sources de financement, les IMF sont de plus en plus soucieuses de générer une impression positive concernant leur gouvernance. Elles peuvent alors parfois mettre en avant la nature de leur statut afin de renvoyer une certaine image.

En conclusion, on voit donc que, tant du côté des bailleurs que de celui des institutions, certains acteurs tendent à instrumentaliser le statut des IMF en arguant de telle ou telle supériorité, réelle ou supposée.

La question que nous nous posons est dès lors de savoir s'il est justifié de donner une importance significative au statut lorsque l'on souhaite évaluer la gouvernance d'une organisation. En d'autres termes, celui-ci peut-il être vu comme une sorte de garantie en termes de gouvernance ? Pour tenter d'amener des éléments de réponse à cette question, nous avons essayé d'identifier dans quelle mesure, en microfinance, le statut influence les pratiques d'une organisation et lui permet de remplir la mission qu'elle s'est donnée.

3. LIEN ENTRE MISSION, STATUT ET GOUVERNANCE DES IMF

3.1. Le statut : un mécanisme de gouvernance parmi d'autres

Nous avons opté pour une définition large du concept de « gouvernance ». Nous considérons que la gouvernance est l'ensemble des mécanismes qui assurent la survie d'une organisation et la poursuite par cette dernière de la mission qu'elle s'est donnée (Labie, 2005).⁵ Nous considérons donc le statut comme un mécanisme de gouvernance parmi beaucoup d'autres.

En effet, les nombreuses recherches menées en matière de gouvernance d'entreprise au cours des vingt dernières années montrent très clairement qu'une focalisation exclusive sur un seul

⁵ Le statut s'inscrit alors comme un outil parmi d'autres et ne représente pas une garantie de la « bonne conduite » de l'institution, c'est-à-dire d'une conduite en adéquation avec la mission que l'organisation s'est donnée.

paramètre (ici le statut) ne peut en rien garantir une bonne gouvernance, étant donné que celle-ci ne résulte le plus souvent que de l'action combinée d'une diversité de mécanismes adéquats dans un contexte donné. Gérard Charreaux, professeur à l'Université de Bourgogne et spécialiste français des questions de gouvernance d'entreprise, a proposé une grille d'analyse permettant de classer l'ensemble de ces mécanismes.

Tableau 1 : les mécanismes de gouvernance selon G. Charreaux

	Mécanismes spécifiques	Mécanismes non spécifiques
Mécanismes intentionnels	Contrôle direct des actionnaires (assemblée) Conseil d'administration Systèmes de rémunération d'intéressement Structure formelle Auditeurs internes Comité d'entreprise Syndicat « maison »	Environnement légal et réglementaire Syndicats nationaux Auditeurs légaux Associations de consommateurs
Mécanismes spontanés	Réseaux de confiance informels Surveillance mutuelle des dirigeants Culture d'entreprise Réputation auprès des salariés (respect des engagements)	Marchés des biens et services Marché financier (dont prises de contrôle) Intermédiation financière Crédit interentreprise Marché du travail Marché politique Marché du capital social Environnement « sociétal » Environnement médiatique Culture des affaires Marché de la formation

[CHARREAUX, 1997, 427]

La grille de Charreaux est donc fondée sur deux critères : l'intentionnalité du mécanisme (critère qui avait déjà été utilisé par Williamson auparavant) et son caractère spécifique. Bien entendu, cette grille ne suggère nullement que tous ces mécanismes exercent une influence pour toutes les organisations. Au contraire. En fait, l'idée est plutôt de partir de cette grille pour déterminer quels sont, pour une organisation donnée, les éléments qui tendent à exercer le plus d'influence. On peut ainsi se faire une idée des mécanismes essentiels qui constituent la charpente de la gouvernance de telle ou telle organisation en tenant compte des caractéristiques propres et des contingences de cette organisation.

En matière de microfinance, l'application de cette grille pourrait permettre de mieux comprendre quels sont les points clés auxquels on se doit d'être attentif pour vérifier si la structure des mécanismes de gouvernance d'entreprise d'une organisation correspond à sa situation présente et future. Ainsi, on peut remarquer que :

- Les mécanismes intentionnels spécifiques sont ceux auxquels la littérature en matière de gouvernance d'entreprise s'est jusqu'à présent le plus intéressé (et ce même si certains mécanismes comme l'existence de « syndicat maison » représentant les employés des organisations de microfinance n'a – à notre connaissance – pas fait l'objet d'une attention particulière). L'ensemble des débats sur l'actionnariat et les relations entre les conseils d'administration et les dirigeants se situent dans ce contexte.
- Les mécanismes intentionnels non spécifiques ont été peu abordés sauf au travers du cas – important, il est vrai – des contrôles effectués par les organismes de régulation et de supervision des institutions financières. Notons toutefois que, dans ce cas, seules les organisations régulées sont contrôlées de la sorte. Il ne s'agit donc pas de mécanismes à ce jour généralisés. Ainsi, à titre d'exemple, les coopératives bénéficient – souvent à tort – de nettement moins d'attention que les sociétés de capitaux relevant de la législation bancaire.
- Les mécanismes spontanés et spécifiques sont, eux, par contre, beaucoup plus importants dans le monde des ONG où justement les mécanismes de confiance et de respect de la culture d'entreprise (comme déterminants de ce qu'il est acceptable et non acceptable de faire) sont largement répandus. Ces mécanismes peuvent également être très présents au sein des coopératives.

- Les mécanismes spontanés et non spécifiques ont jusqu'à présent joué un rôle relativement modeste, et ce quels que soient les types d'organisation. Notons toutefois qu'au travers des fonds de placement – en plein développement (voir infra) – en microfinance et des possibilités de voir à l'avenir des organisations de microfinance faire partie de groupes financiers plus importants, il est parfaitement envisageable qu'à terme, le marché financier exerce une fonction de contrôle beaucoup plus importante que celle qu'il exerce pour l'instant.

Dans le contexte d'une vision aussi ample de la microfinance, il est intéressant de positionner la place et l'importance du statut parmi les mécanismes de gouvernance. En effet, comme mentionné précédemment, certains bailleurs et certaines institutions de coopération internationale ont tendance à prôner un certain type de statut qu'ils perçoivent comme plus performant, notamment en termes de gouvernance.

Concernant la microfinance, d'autres auteurs se sont intéressés à l'impact du statut sur la gouvernance. À titre d'exemple, Roy Mersland (2009) a montré que chaque statut possède ses avantages et ses inconvénients en termes de gouvernance et que la supériorité supposée de la société anonyme est parfaitement contestable.

3.2. Liens entre statut, gouvernance et mission : la mission des IMF, un équilibre subtil entre objectifs sociaux et économiques - La question de la « *double bottom line* » en microfinance

Le lien entre bonne gouvernance et mission d'une organisation est très étroit. La première étant définie comme l'ensemble des mécanismes permettant d'assurer que l'organisation ne s'écarte pas de sa mission, elle peut être évaluée directement en fonction du respect de cette mission. Concernant la mission d'une IMF, il existe un débat autour du concept appelé « *double bottom line* ». En effet, la microfinance imaginée au cours de ces trente dernières années s'est construite sur un ensemble de principes préexistants issus à la fois de la microfinance informelle et des pratiques coopératives. Elle a ainsi permis la mise au point d'un modèle économique de micro-intermédiation qui est supposé favoriser la concrétisation d'un double objectif : permettre un (relatif) équilibre entre coûts et recettes tout en

engendrant un impact social sur les populations concernées. Pourtant, quand on s'intéresse aux débats en cours au sein du secteur, on constate que très rares sont les organisations qui sont estimées par tous assurer un juste équilibre entre ces deux finalités. Dans la majorité des cas, les organisations sont le plus souvent « accusées » de donner une priorité excessive à l'un de leurs objectifs : certaines sont perçues par certains comme « trop sociales » (et ce au prix d'une inefficience de leur gestion financière), alors que d'autres sont par mises au pilori parce qu'elles réalisent des marges bénéficiaires extrêmement fortes et ont largement renoncé à leur mission sociale (Otero, M., Chu, M., 2002). Dans ces débats, les positions se focalisent très souvent sur le statut des organisations, notamment au travers des deux grands arguments suivants :

- Un statut d'organisation régulée et supervisée par les autorités bancaires et financières engendre un glissement inéluctable vers une logique commerciale et un désintéressement – au moins relatif – vis-à-vis des objectifs sociaux des IMF.
- Un statut d'organisation non gouvernementale ou de coopérative est intrinsèquement porteur de mauvaise gouvernance (et donc d'inefficience), l'absence d'actionnaires motivés par la recherche du profit empêchant un contrôle suffisant des dirigeants.

Pourtant, comme le montre une recherche toute récente, il est tout à fait possible de contester ces positions de principe (Mersland, 2009).

3.3. Le statut un outil de *screening* contestable

Lorsque l'on est, sur un marché, en présence d'information imparfaite, la partie ne possédant pas l'information (l'acheteur, l'employeur, le financeur) doit trouver un moyen d'identifier les bons des mauvais éléments (Stiglitz, Weiss 1981). Elle doit se baser sur des caractéristiques observables afin d'estimer des caractéristiques non observables (qui sont les caractéristiques qui l'intéressent) (Spence, 1973). On peut citer l'exemple du diplôme utilisé pour estimer la capacité d'un employé. La partie détenant l'information peut également avoir une attitude proactive et essayer de se "signaler" comme bon élément auprès de l'autre partie.

Elle peut, par exemple, suivre des formations poussées afin d'obtenir les diplômes lui permettant de se "signaler" comme "personne intelligente capable de travailler dur".

Concernant le financement des IMF, il s'agit d'un marché à information imparfaite : les organisations de financement veulent financer des IMF ayant une bonne gouvernance, mais elles ne connaissent pas le fonctionnement interne de l'IMF. Elles doivent donc se baser sur des caractéristiques observables afin d'essayer d'estimer la bonne gouvernance de ces organisations. Elles peuvent alors être tentées d'utiliser le statut de l'organisation comme proxy de sa gouvernance. Dans un tel cas, les IMF avec un statut de SA risquent d'être fortement privilégiées, étant donné l'image relativement négative que donnent les ONG et les coopératives en termes de gouvernance. Les IMF peuvent également opter pour une réaction proactive et adopter le statut de SA afin d'attirer davantage de fonds.

Cependant, dans la réalité, le statut a-t-il une influence aussi déterministe en matière de gouvernance ? Est-il justifié de l'utiliser comme variable permettant d'estimer la gouvernance d'une institution ? Est-il vrai qu'il peut influencer la mission de l'organisation et que la préoccupation sociale est inévitablement sous pression lorsqu'une organisation adopte un statut d'institution régulée ? Est-il juste de penser que le statut d'ONG ou celui de coopérative génère forcément des risques en matière de gouvernance ? Ce sont là des questions essentielles qui ne sont finalement que peu abordées dans la littérature en microfinance. Nous avons donc voulu explorer cette problématique en interrogeant l'ensemble des partenaires d'une ONG spécialisée de longue date en microfinance. La section suivante résume les résultats de cette première enquête.

4. RECHERCHE EMPIRIQUE⁶

4.1. Enquête et présentation de l'échantillon

Afin de collecter les informations nécessaires à notre enquête, nous avons élaboré un questionnaire que nous avons soumis à 30 organisations partenaires d'une ONG belge, SOS Faim. Notre échantillon est bien sûr fortement biaisé par le fait même que les organisations sont toutes partenaires de cette ONG. Nous avons cependant procédé de la sorte de manière à tenter de disposer d'organisations partageant une même vision de la microfinance. Ainsi, toutes ont en commun leur accord avec la philosophie de SOS Faim, avant tout axée sur le rôle social de la microfinance. Ce biais n'est donc pas problématique puisqu'il nous permet, au contraire, de comparer des organisations ayant des statuts différents mais partageant une vision similaire et, partant de là, de voir pour chacune d'entre elles quels sont les avantages et désavantages qu'elles attribuent à leur statut dans le maintien d'une bonne gouvernance et dans la réalisation de leur mission. Par ailleurs, il est à noter que cette méthode se veut être complémentaire à ce qui est généralement fait dans la littérature. En effet, nous optons ici clairement pour une approche qualitative fondée sur la perception des dirigeants d'IMF, alors que cette question est, la plupart du temps, traitée au travers d'études statistiques et/ou économétriques visant à croiser statuts et réalisation d'objectifs financiers et sociaux (Armendariz, Morduch, 2007 ; Mersland, Strøm, 2008).

L'échantillon est composé de cinq sociétés anonymes (SA), douze coopératives d'épargne et de crédit (Coopec) et treize organisations non gouvernementales (ONG). Bien que les organisations estiment, pour la plupart, avoir pu choisir leur statut, ce dernier semble fortement corrélé à la région d'implantation de l'organisation. Ainsi, les quatre organisations éthiopiennes de l'échantillon sont des SA. Ces organisations sont pratiquement les seules à avoir souligné le fait qu'elles n'avaient pas choisi leur statut, trois des quatre estiment cependant que leur statut est en cohérence avec leur mission. Il faut préciser qu'en Ethiopie, une nouvelle réglementation oblige toutes les institutions ayant une activité de microfinancement à se constituer sous la forme de sociétés anonymes.⁷ Les organisations

⁶ Une première présentation de cette partie empirique a déjà fait l'objet d'une publication dans Périlleux A., Mees M., Legac F. (2008), « Statut juridique et bonne gouvernance, existe-il un lien évident ? », Zoom Microfinance (SOS Faim), numéro 26.

⁷ En 1996, les autorités éthiopiennes ont adopté un nouveau cadre de réglementation et de supervision des institutions de microfinance. Ce cadre a pour objectif de professionnaliser le secteur. Il interdit notamment les

partenaires de SOS Faim présentes en Afrique de l'Ouest sont majoritairement des Coopec. Au sein de l'échantillon, cinq des six organisations implantées dans cette région ont un statut de Coopec (on peut noter qu'elles indiquent cependant toutes avoir pu choisir leur statut). Une autre Coopec de l'échantillon est située au Cameroun et les six restantes se trouvent en Amérique latine. Enfin, concernant les ONG, l'échantillon comprend une ONG de nationalité burkinabé, trois ONG congolaises et les neuf restantes sont situées en Amérique latine.

D'un point de vue pratique, nous avons procédé à l'élaboration du questionnaire avec l'ONG belge. Le questionnaire comprenait des questions fermées et des questions plus ouvertes. Une fois d'accord sur son contenu, il a été traduit en anglais et en espagnol. L'ONG belge l'a ensuite envoyé à ses différents partenaires. Les questionnaires ont alors été complétés par les dirigeants des organisations. Dans certains cas, ils ont été renvoyés une seconde fois aux organisations lorsque certaines questions avaient été mal comprises. Au travers de cette enquête, nous n'avons donc pu récolter qu'un seul point de vue par organisation. Cependant, il y a une certaine consistance dans le fait qu'il s'agit, dans chacun des cas, du point de vue d'une personne assumant des fonctions similaires au sein de l'organisation. Le fait que ce soient les dirigeants principaux qui ont été interrogés entraîne bien sûr un biais. Les élus (dans le cas des coopératives), les organisations de financement (dans le cas des ONG ou des SA), les bénéficiaires et tout autre *stakeholder* peuvent avoir un point de vue tout à fait différent. C'est pourquoi nous insistons sur le fait qu'il s'agit d'une enquête sur la "perception par les dirigeants" de l'influence du statut de leur organisation sur la gouvernance.

4.2. Résultats de l'enquête

L'objet de notre enquête est donc d'analyser la perception par les dirigeants des IMF de l'impact du statut de leur organisation sur la gouvernance. Nous nous inscrivons toutefois dans une approche de type *stakeholders*, qui tient compte de toutes les parties prenantes de l'organisation. Cette approche nous semble la plus adéquate étant donné la finalité sociale des IMF. Ainsi, nous avons commencé par interroger les partenaires sur les influences, aussi bien positives que négatives, de leur statut sur leurs relations avec les différents acteurs. Nous leur avons ensuite demandé comment, selon eux, leur statut influençait leurs gammes de

institutions non régulées de pratiquer des activités de microfinance. Ainsi, les IMF de type ONG ont été contraintes d'adapter leur statut et de se transformer en institutions financières régulées.

produits et les caractéristiques de ces produits. Enfin, nous les avons questionnés sur l'influence de leur statut sur leurs processus décisionnels et sur le fonctionnement de leurs directions opérationnelle et stratégique.

4.2.1. Perception par les dirigeants de l'influence du statut sur les liens que leur organisation tisse avec les différentes parties prenantes.

Concernant la façon dont les dirigeants perçoivent l'influence du statut sur les relations établies avec les différents acteurs, nous n'avons pas pu relever de tendances flagrantes en fonction des statuts des organisations de l'échantillon. Toutefois, certaines nuances peuvent être soulignées. Dans les liens qu'elles entretiennent avec leurs clients, les SA mettent davantage en avant l'importance d'un rapport basé sur la confiance. De façon générale, ces institutions ont tendance à souligner la dimension de confiance dans leurs relations avec les différentes parties prenantes. Concernant les Coopec, plusieurs d'entre elles mentionnent la notion d'appropriation tant pour les clients, qui sont dans leur cas également des membres, que pour les employés. Les ONG avancent des éléments plus disparates dont notamment certaines difficultés en termes d'image. Certaines expliquent que les clients considèrent parfois l'argent provenant des ONG comme des dons et ont ainsi tendance à ne pas en assurer le remboursement. Selon le directeur de l'ONG burkinabé Prodia, l'organisation bénéficie d'une certaine « souplesse dans ses interventions » avec ses clients, mais elle souffre de l'image de « fonds perdus – caritative – humanitaire » généralement associée aux ONG. L'ONG péruvienne Fondesurco explique quant à elle : « Dans certains cas, ils [les clients] assument que l'argent que nous leur prêtons est un don et, par conséquent, ils refusent de payer ».⁸ Enfin Cepesiu, une ONG équatorienne, se plaint de l'image erronée de « paternalisme » associée à l'ONG.

De façon générale, les ONG semblent davantage souffrir de leur image dans les relations qu'elles entretiennent avec les différents acteurs. Sept ONG sur douze se plaignent d'avoir une image négative auprès des institutions de financement. Les Coopec souffrent également de problèmes d'image auprès de ces institutions, mais semblent y être moins sensibles (seules trois Coopec sur douze le mentionnent).

⁸ Traduction de l'espagnol.

Concernant les relations entretenues avec les employés, tant les ONG que les Coopec mentionnent des difficultés à attirer et à fidéliser du personnel qualifié. Des problèmes de sous-rémunération sont notamment avancés. La question de la fidélisation est cependant ambiguë car certaines organisations interrogées soulignent que le sentiment d'appartenance à l'organisation (dans le cas des Coopec) et la sensibilisation aux préoccupations sociales (dans le cas des ONG) rendent les employés plus attachés à l'institution. Au sujet du bénévolat, il est intéressant de souligner que relativement peu d'organisations interrogées indiquent y avoir recouru. De plus, lorsque le bénévolat est mentionné, c'est davantage en termes négatifs. En outre, certaines institutions soulignent qu'il est de moins en moins accepté, notamment au sein des coopératives, où, d'après certains dirigeants, les élus se plaignent de ne pas être rémunérés. Cette question revêt une certaine importance car le bénévolat est généralement mis en avant comme étant l'un des principaux avantages des Coopec. Il leur permet de limiter les coûts et de pouvoir ainsi servir des régions plus reculées. Selon le directeur de la Coopec malienne Kafo Jiginew (un des principaux réseaux coopératifs financiers d'Afrique de l'Ouest), « le bénévolat permet de réduire les coûts, [mais] il est de moins en moins accepté ». Le directeur de la Coopec sénégalaise Le Sine s'exprime également dans ce sens : « les élus de l'institution assurent une fonction de bénévolat. [Mais] ils se plaignent toujours de leur statut de bénévoles... ».

En ce qui concerne les relations tissées avec les ONG internationales, les différents types d'IMF interrogées (ONG, Coopec et SA) signalent généralement aussi bien des avantages que des inconvénients. Les arguments positifs qu'elles mettent en avant sont principalement l'existence d'une vision commune et le partage d'idéaux, ainsi qu'une relation basée sur la confiance et la crédibilité. Les éléments négatifs sont plus diversifiés : les organisations interrogées mentionnent entre autres la méconnaissance du contexte par les ONG, leur instabilité en termes de soutien, en raison de leur horizon à relativement court terme, les lourdeurs administratives et le manque de professionnalisme.

En conclusion, concernant les relations avec les différents acteurs, alors que l'on aurait pu s'attendre à des différences marquées en fonction du statut des organisations interrogées, nous n'avons pu identifier que des tendances légères. Dans certains cas, l'accent est plutôt mis sur la confiance ; dans d'autres, plutôt sur l'appropriation ou la participation, mais ces tendances sont faibles et des problèmes similaires apparaissent.

4.2.2. Perception par les dirigeants de l'influence du statut sur l'offre de produits proposée par leur organisation.

Concernant l'offre de produits proposée par une organisation, il existe une importante différence liée au statut car les ONG, à l'inverse des Coopec et des SA, ne sont pas autorisées à collecter l'épargne. Cette interdiction est perçue par les ONG interrogées comme un désavantage considérable de leur statut. Par contre, en ce qui concerne les produits de type crédit, peu de différences peuvent être soulevées. De manière générale, les organisations estiment que leurs produits sont bien adaptés. Cependant, les SA insistent davantage sur la diversité de leurs produits et, à l'inverse, les ONG (ainsi que les Coopec mais dans une moindre mesure) se plaignent des restrictions légales en termes de variété de produits pouvant être offerts ou en termes de plafond de taux intérêt. Concernant les services non financiers, la formation/éducation est le service le plus mentionné par des Coopec et des ONG. Elles estiment cependant que le coût des services non financiers est difficile à supporter, et ce d'autant plus, comme le souligne une coopérative, qu'il est nécessaire de répéter ces formations en raison de la rotation des élus.

4.2.3. Perception par les dirigeants de l'influence du statut sur les processus décisionnels et les directions opérationnelle et stratégique.

Le caractère simple et facile, ou rapide et efficace, du processus de décision est mis en avant par des Coopec, des ONG et des SA de l'échantillon. Les SA avancent très peu de difficultés liées aux questions de prise de décisions. Par contre, plusieurs Coopec et ONG insistent sur le caractère fort lent de leur processus de décisions. Cette lenteur est perçue comme un handicap, même si certaines Coopec estiment que, dans certaines situations, elle peut permettre de produire des décisions bien muries. Deux Coopec mentionnent également des difficultés liées à la multiplication des centres de décision. Concernant les directions opérationnelle et stratégique, un problème soulevé par plusieurs organisations (tant ONG que Coopec) est celui de la confusion de rôle (entre élus et membres du personnel ou entre CA et direction). La Coopec béninoise RENACA explique : « des difficultés opérationnelles surviennent si la gestion du personnel et l'activité de crédit ne sont pas considérées comme des fonctions techniques assurées par l'exécutif ». Elle ajoute : « des dérives sont également possibles quand les attributions des organes ne sont pas bien définies ou quand les dirigeants

ne partagent pas la même vision que les techniciens ». L'ONG congolaise TGD mentionne « l'existence de chevauchement dans l'exécution des tâches [*sur le plan de la direction opérationnelle*] et une crise de leadership [*sur le plan de la direction stratégique*] ». Enfin l'ONG équatorienne Fondamic explique qu'elle a dû revoir sa structure de direction pour éviter des conflits de gouvernance : « Il a été suggéré de changer la structure du conseil de direction dans la mesure où la présidente avait également la charge de la direction technique et qu'il pouvait se produire un conflit en termes de gouvernance ».⁹ Il est intéressant de mentionner que seules quatre Coopec insistent sur le processus démocratique de prise de décisions.

5. CONCLUSION

En conclusion, on peut souligner que l'on aurait pu à priori s'attendre à observer d'importantes tendances en fonction des statuts des différentes organisations. Pourtant, sur base de notre échantillon, un premier constat est au contraire l'inexistence de tendances lourdes en fonction des statuts. À titre d'exemple, les directeurs des Coopec interrogées auraient pu davantage mettre l'accent sur le caractère démocratique du fonctionnement de leur organisation et si certains d'entre eux mentionnent l'appropriation de l'organisation par les membres, ils ne le font pas de façon systématique. Il faut cependant préciser que plusieurs enjeux spécifiques à ces organisations ont été soulevés, tels que les tensions et confusions de rôle possibles entre les élus et les techniciens ou le manque de compétences des membres qui ont ainsi des difficultés à assurer un contrôle effectif de l'organisation.

Les ONG soulignent des éléments très variés tant concernant les avantages que les inconvénients de leur statut. Cela semble confirmer l'idée que ce statut peut être perçu comme une sorte de "fourre-tout" regroupant un ensemble d'acteurs très variés faisant face à des situations diverses. Ainsi, ces organisations semblent souffrir de leur image "diffuse" auprès des différents acteurs (tant auprès des clients que des institutions de financement ou de la coopération internationale).

Enfin, concernant les SA de l'échantillon, celles-ci mettent généralement en avant des missions équilibrées : elles insistent sur la dimension sociale tout en soulignant la nécessité

⁹ Traduction de l'espagnol.

d'une autosuffisance financière. Seule l'une d'entre elles se plaint d'une incohérence entre son statut et sa mission et souligne un risque de « *mission drift* ». ¹⁰ À l'inverse, les autres estiment que leur statut de SA n'est pas en contradiction avec leur mission bien qu'elles soulignent ne pas avoir choisi ce statut (à l'exception de la SA péruvienne qui a délibérément choisi son statut). On peut également mentionner que les SA de l'échantillon semblent avoir de bons contacts avec leurs actionnaires. Ces derniers sont généralement des acteurs à finalité sociale et soutiennent la double mission des organisations : viabilité et impact social. Nous terminerons cependant en rappelant que l'échantillon ne comptait que cinq SA dont quatre situées en Ethiopie, où ce statut est obligatoire pour les institutions actives en microfinance. Ainsi, les SA interrogées sont loin d'être représentatives du statut de SA en général.

Par ailleurs, l'enquête menée auprès des partenaires de SOS Faim semble conclure que les dirigeants ne perçoivent pas le statut comme un élément fondamental en termes de gouvernance. Des organisations à statuts différents semblent, dans certains cas, rencontrer des difficultés ou des facilités similaires en matière de gouvernance. Les différents éléments repris dans le questionnaire ne semblent pas déterminés de façon systématique par le statut.

En conclusion, même si notre échantillon n'est certainement pas représentatif d'une tendance générale, on peut se demander à quel point prôner un statut au-dessus des autres se justifie, tout du moins lorsque l'on considère les questions de la gouvernance et de la fidélité à la mission initiale. Or, il semble pour le moins excessif de prétendre que la qualité de la gouvernance d'une institution et sa capacité à respecter sa mission soient avant tout déterminées par son statut. Dès lors, privilégier cette variable pour estimer quelles sont les IMF qui devraient être financées – notamment en supputant un alignement entre statut et mission – ne semble pas être une méthode de *screening* adéquate.

¹⁰ Le directeur de Buusaa Gonofa (SA éthiopienne) explique : « Le principal avantage de notre statut (SA) est qu'il donne la légitimité de penser à l'autosuffisance financière, de se focaliser essentiellement sur les services financiers et la professionnalisation des opérations. Il permet une bonne orientation axée sur la discipline financière et les principes de l'approche de type marché, ce qui n'était pas possible avec notre ancien statut de type ONG. L'inconvénient est qu'il existe un danger réel de « *mission drift* » et d'éloignement de l'objectif social » (Cette citation a été traduite de l'anglais).

BIBLIOGRAPHIE

Armendariz B., J. Morduch, (2007), *The Economics of Microfinance*, MIT Press.

Armendariz B., L. Urgeghe (2009), La microfinance hors d'atteinte de la crise ?, *Aset Magazine*, Banque Degroos.

Branch B. and C. Baker (2000), Overcoming Credit Union Governance Problems dans Westley G., Branch B. (ed) *Safe Money: Building Effective Credit Union in Latin America*, Washington, Inter American Development Bank, pp. 203-226.

Charreaux G., ed. (1997), *Le Gouvernement des Entreprises, Corporate Governance, Théories et Faits*, Economica.

Defourny J., P. Develtere, (1999), Origines et contours de l'économie sociale au Nord et au Sud, pp. 25-56 dans Defourny J., Develtere P., Fonteneau B., (1999) *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Edition De Boeck Université.

Desrochers M., K. Fischer, (2002), Corporate Governance and Depository Institutions Failure : the Case of an Emerging Market Economy, *CIRPÉE Working Paper 02-01*, Juillet/July.

Desrochers M., K. Fischer, (2005), The Power of Networks: Integration and Financial Cooperative Performance, *CIRPÉE Working Paper 05-14*, May.

Dieckmann R., (2007), Microfinance : An emerging investment opportunity – Uniting social investment and financial returns, *Deutsche Bank Research*, December.

Doligez F., D. Pierret, (2005), La gouvernance, noeud gordien de la microfinance ?, *IRAM, ADA Dialogue N°35*, décembre.

Fournier Y., A. Ouedraogo, (1996), Les coopératives d'épargne et crédit en Afrique : histoire et évolutions récentes, *Revue Tiers Monde*, vol.37, n°145, janvier-mars, pp. 67-83.

Fournier Y., A. Ouedraogo, (2008), *La microfinance en Afrique de l'Ouest, histoires et innovations*, CIF-Karthala.

Hirschland M., (2005), *Savings Services for the Poor*, Kumarian Press, Bloomfield.

Hudon M., (2008), Norms and values of the various microfinance institutions, *International Journal of Social Economics*, vol.35, n°1/2, pp. 35-48.

Labie M., (2005) Economie sociale, non-profit, tiers secteur : à la recherche d'un cadre de gouvernance adéquat, dans Depret M-H, Finet A., Hamdouch A., Labie M., Missonier-Piera F., Piot C., (ed) *Gouvernement d'entreprise, Enjeux managériaux, comptables et financiers*, de Boeck, Bruxelles, pp. 101-124.

Magnoni B., J. Powers, (2009), Will the bottom of the pyramid hit bottom ? The effects of the global credit crisis on the microfinance sector, *micro REPORT n°150*, USAID.

Mersland, R. and R. Strøm (2008), Performance and trade-offs in microfinance organizations - does ownership matter? *Journal of International Development*, vol.20, pp. 598-612.

Mersland, R. (2009) The cost of ownership in microfinance organizations. *World Development*, vol.37, pp. 469-478.

Otero M., E. Rhyne, (1994), Financial Services for Microenterprises : Principles and Institutions, pp.11-26 in Otero, M. Rhyne, E. (ed), (1994) *The New World of Microenterprise Finance, building healthy financial institutions for the poor*, Kumarian Press of Management for Development.

Otero M., M. Chu, (2002) Governance and Ownership of Microfinance Institutions, pp. 220-245 in Drake, D., Rhyne, E., (2002) *The Commercialization of Microfinance: Balancing Business and Development*, ACCION International, Kumarian Press, Bloomfield, USA.

Périlleux A., M. Mees, F. Legac (2008), Statut juridique et bonne gouvernance, existe-il un lien évident?, *Zoom Microfinance (Sos Faim)*, n°26.

Reille, X., S. Forster, (2008) Foreign Capital Investment in Microfinance – Balancing Social and Financial Returns, *Focus Note No 44*, CGAP, Washington D.C.

Robinson M., (2001) *The Microfinance Revolution, sustainable finance for the poor*, the International Bank for Reconstruction and Development/the World Bank.

Rock R., M. Otero, S. Saltzman, (1998) (ACCION International), *Principles and Practices of Microfinance Governance*, Microentreprise Best Practices, Development Alternatives Inc.

Servet J-M., (2006), *Banquiers aux pieds nus, La Microfinance*, Odile Jacob, Paris.

Spence M., (1973), Job Market Signaling, *Quarterly Journal of Economics*, vol.87, pp. 296-332.

Stiglitz J., Weiss A., (1981), Credit Rationing in Market with imperfect Information, *American Economic Review*, vol.71, pp393-410.