

IRAM

Fonds documentaire numérisé

Auteur : PIERRET, Dorothée; POURSAT, Christine

Titre : « Tout d'une grande : le réseau Sanduk, institution de microfinance de l'île d'Anjouan-Comores », *Traverse n°30*, 20p.

Editeur : Groupe Initiatives

Date : octobre 2007

« Tout d'une grande » : le réseau Sanduk, institution de microfinance de l'île d'Anjouan - Comores

Par Dorothee Pierret (Iram) et Christine Poursat (Gret)

Les débats actuels sur la microfinance mettent souvent en avant les « success stories » du secteur : des institutions de microfinance (IMF) touchant un nombre significatif de clients, à la rentabilité affirmée, souvent urbaines. Il existe pourtant aussi des IMF plus modestes, de taille limitée, qui n'en ont pas moins atteint l'équilibre et une autonomie réelle, dans des contextes parfois très difficiles. Leur force tient souvent à l'ancrage local qu'elles ont su développer, et à la volonté des salariés et membres qui les animent.

A côté des IMF les plus médiatisées, le réseau des Sanduk d'Anjouan paraît bien petit - 26 000 clients « seulement », un encours de crédit tout juste supérieur à 2,5 millions d'euros. Pourtant il illustre bien l'exemple de ces IMF petites, mais solides, qui jouent un rôle essentiel dans les économies locales de régions délaissées.

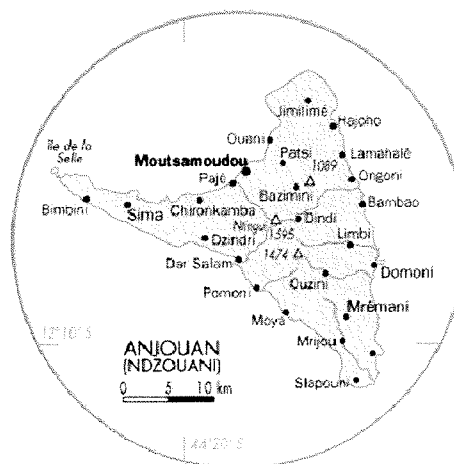
Pour l'observateur extérieur, l'île d'Anjouan, dans l'archipel des Comores, est en effet un défi pour la mise en place de programmes de développement : isolement géographique bien sûr, instabilité politique (coups d'Etat, partition politique des îles, embargo pendant plusieurs années), contexte économique peu propice (activités limitées et essentiellement rurales, dépendance vis-à-vis de quelques cultures), marché interne très réduit (250 000 habitants environ), infrastructures peu développées, environnement juridique et réglementaire déficient... De fait, l'avenir d'une bonne part des Anjouanais se trouve être à l'étranger : l'île subit depuis des années un fort courant d'émigration, clandestine pour l'essentiel. A plus forte raison, mettre en place dans un tel contexte une IMF autonome et financièrement viable semble utopique.

L'Union des Sanduk d'Anjouan est pourtant en passe de réussir aujourd'hui ce pari. Cette institution de microfinance est agréée par la Banque centrale du pays, autonome – sans assistance technique permanente, et sans soutien permanent de bailleurs de fond -, dotée d'une équipe salariée dynamique. Dans l'une des îles les plus pauvres de l'Océan indien, son rôle économique et social est essentiel.

ANJOUAN, UN CONTEXTE PAUVRE, RURAL ET INSULAIRE

Anjouan est l'une des quatre îles des Comores, situées entre Madagascar et le continent africain. Si on la compare aux autres îles des Comores (Mayotte, Grande Comore et Mohéli), la population d'Anjouan est majoritairement pauvre et faiblement scolarisée (salaire mensuel moyen de 76 euros, taux d'alphabétisation de 46 %).

L'île manque terriblement d'infrastructures (hôpitaux, téléphone, électricité, etc.) et semble coupée du monde moderne. Les principales activités sont la pêche et l'agriculture ; la culture de la vanille, de l'Ylang-ylang, des clous de girofle et du coprah pour les cultures de rente ; pour les cultures vivrières, Anjouan produit principalement de la banane, du manioc et de la patate douce avec quelques cultures complémentaires (le taro, l'igname et du maïs essentiellement consommé en vert), pour lesquelles les autres îles sont plus performantes. Alors que l'économie de l'île est fortement dépendante de l'agriculture, on constate ces dernières années une évolution décroissante du secteur agricole, marquée par un repli des cultures de rente.



Anjouan est fortement dépendante des importations (quatre fois supérieures aux exportations) pour la quasi totalité des produits de base, notamment pour le riz.

Anjouan est dans une position spécifique vis à vis des autres îles avec une pression sur le foncier très forte et une densité de population pouvant aller jusqu'à mille habitants au km² cultivable. Cette situation, associée au caractère rural et au manque d'infrastructures de l'île, explique le fort taux d'émigration des jeunes en direction de la Grande Comore, mais aussi de Mayotte et la Réunion. A Anjouan, les jeunes de moins de 20 ans représentent plus de 50 % de la population.

Au niveau politique Anjouan s'est fortement démarquée des autres îles, notamment en 1997 avec la sécession de l'île et la création de l'Etat d'Anjouan. Cette période de trouble politique a accentué l'isolement et le caractère insulaire de l'île et de ses habitants ; un embargo a frappé l'île durant deux ans, de 1997 à 1999.

Le contexte – géographique, économique, politique – d'Anjouan est donc particulièrement difficile pour un réseau de microfinance.

Quelques données sur l'île d'Anjouan

Langues : Les langues officielles sont le shindzuani (anjouanais), le français et l'arabe.

Religion : Islam (sunnite)

Population : 250 000 habitants

Nombre de ménages : 43 000

Principale ville : Mutsamundu (10 000 habitants)

Densité ménage / km² : 94 ménages par km²

Date de la Constitution en vigueur : 25 février 1998

Exportations : Clous de girofle, vanille, essence d'Ylang-ylang et de fleurs d'orangers.

Importations : Denrées alimentaires, produits manufacturés, produits pétroliers, véhicules, électronique.

Télécommunications : Anjouan est relié à l'international par l'intermédiaire de centraux reliés entre eux par faisceaux hertziens. Internet a fait son apparition à Anjouan en 1999. Un réseau GSM est fonctionnel depuis trois ans.

Energie : L'électricité est produite par deux centrales, l'une thermique à Patsy et l'autre hydroélectrique à Marahani (production très marginale).

Système bancaire : Une agence de la BIC, 4 mutuelles du réseau MECK, 36 Sanduk

Monnaie / inflation : franc comorien (1 EUR = 491,968 KMF), inflation inférieure à 4% pour l'année 2006.

Indicateurs de conditions de vie	Grande Comore	Anjouan	Mohéli
Probabilité de décès avant l'âge de 40 ans	19,2	22,2	20,7
Taux d'analphabétisme (15 ans et plus)	38,2	46,0	46,8
- Féminin	42,7	50,4	54,3
- Masculin	33,1	39,6	39,3
Pourcentage d'individus ayant accès à l'eau potable (2000)	20,0	0,7	3,0
Pourcentage d'individus ayant accès aux services de santé (1995)	19,8	18,2	16,1

L'organisation sociale d'Anjouan est marquée par une forte structuration, différente toutefois de la société grand-comorienne voisine. Si la tradition du « Grand Mariage »¹ est moins forte à Anjouan et n'est pas suffisante pour acquérir le rang de notable, la société est très hiérarchisée avec un poids très fort des anciens dans les villages et une notabilité très impliquée dans l'organisation économique, sociale et culturelle des villages. Les personnes instrui-

¹ En Grande-Comore, le « Grand Mariage » permet d'accéder à la notabilité ; il s'agit d'une cérémonie engageant toute la communauté, et qui exige d'importants moyens financiers.

tes et les politiques occupent une place sociale importante. Nous verrons que cette structuration constituera un socle solide pour l'organisation du réseau des Sanduk.

Le secteur financier local est caractérisé par une offre peu diversifiée et très limitée. On compte sur l'île d'Anjouan la Banque pour l'Industrie et le Commerce des Comores, filiale du groupe BNP-Paribas - basée à Mutsamundu, quatre caisses mutuelles reliées au réseau des MECK et sept guichets de la poste très utilisés pour les transferts de migrants. L'Union des Sanduk est la seule institution à intervenir en zone rurale, et représente environ 10 % du marché local du crédit et de l'épargne en volume. Cette part de marché est loin d'être négligeable en nombre de clients (26 000 clients) sachant que les Sanduk ne collectent que des sommes modiques. La banque classique collecte avant tout les quelques comptes importants de l'île et les MECK s'adressent aux commerçants et classes moyennes avec un montant d'épargne par membre nettement supérieur. Comme l'ensemble du secteur financier, les Sanduk sont en situation de surliquidité avec un volume d'épargne de 5,3 millions d'euros, favorisé par des transferts de la diaspora.

Nombre de guichets à Anjouan :

BIC : 1

SNPSF (poste) : 7

Réseau MECK : 4

Réseau Sanduk : 36

Sur l'initiative de la Banque Centrale des Comores, un texte réglementant les activités des institutions de financement décentralisé est entré en vigueur en juin 2004. Ce nouveau cadre juridique défini en concertation avec les institutions de la place, dont les Sanduk, couvre aussi bien les institutions mutualistes que les Banques. Il confère à la Banque Centrale un rôle similaire à celui qu'elle exerce vis à vis des autres établissements financiers, en matière d'agrément, de surveillance, de sanction disciplinaire et de liquidation. L'Union régionale des Sanduk d'Anjouan a obtenu en septembre 2006 l'agrément de la Banque Centrale des Comores.

LES SANDUK : UN ACTEUR ECONOMIQUE INCONTOURNABLE SUR L'ILE

Tout le monde sur l'île d'Anjouan connaît l'institution des Sanduk. Le réseau créé il y a plus de douze ans (en 1994), dans le cadre d'un financement de l'Agence française de Développement, couvre aujourd'hui l'ensemble de l'île avec un service financier proposé dans près de 70 % des villages de l'île, par un réseau de trente-six caisses villageoises.

Fin 2006, le réseau compte environ 26 000 clients (dont plus de 22 000 épargnants et 4 000 emprunteurs), soit 10 % de la population totale de l'île. Si l'on rapporte ce chiffre au nombre de ménages (43 000), le taux de pénétration du réseau est de plus de 50 % pour l'épargne et de 10 % pour le crédit. La particularité de l'île et du réseau des Sanduk repose donc sur l'importance du service épargne proposé, la sécurisation et la proximité des fonds constitue un service considéré comme très important par la population d'Anjouan. Ce service est presque plus important que l'accès au crédit en tant que tel, en effet le nombre de 4 000 emprunteurs peut être considéré comme faible. Ce faible nombre s'explique à la fois par le

faible niveau d'opportunités économiques à l'échelle de l'île d'une part et d'autre part par l'afflux de fonds des migrants déconnectés de l'activité économique locale. En effet les sources de financement du réseau proviennent de fonds extérieurs à l'île qui ne trouvent pas d'opportunités économiques face à la faible capacité d'absorption des crédits dans l'économie locale, augmentant ainsi le niveau d'épargne.

Avec un encours de crédit de plus de 2,5 millions d'euros pour des crédits moyens de 500 euros par personne, les Sanduk représentent malgré tout une source de financement non négligeable pour l'île et ses habitants. Cette percée a été favorisée par la faible couverture géographique des établissements financiers classiques associée à la faible bancarisation de la population d'une part, et par l'implantation du réseau dans des zones cibles non bancarisées d'autre part.

Une enquête récente² montre que le réseau Sanduk est aujourd'hui la principale source de financement des activités locales de la population. Les services des autres institutions financières semblent moins adaptés aux besoins de financement de la population ciblée par les Sanduk, notamment parce que ces institutions exigent une épargne obligatoire préalable à l'obtention du crédit, ainsi que des garanties plus importantes. Par ailleurs, l'informel n'est pas un recours facile pour les anjouanais : les crédits octroyés par des particuliers sont rares et les systèmes de tontines semblent en perte de vitesse localement.

Les Sanduk d'Anjouan aujourd'hui en quelques chiffres³

Clients : 26 000

Nombre de caisses : 36

Nombre de villages touchés : 60

Taux de pénétration : 50 %

Encours de crédit : 2,5 millions d'euros

Montant moyen des crédits : 500 euros

Nombre de crédits octroyés par an : 4 000

Encours d'épargne : 5,3 millions d'euros

Nombre de salariés : 95

Nombre d'élus impliqués dans la gestion du réseau : 540

Après douze ans d'exercice, l'Union des Sanduk d'Anjouan emploie plus de 95 salariés et est gérée par plus de 500 responsables locaux. Les autorités locales n'hésitent pas à consul-

² Carine Reboul, *Union régionale des Sanduk d'Anjouan : Analyse de clientèle, impact et performances sociales*, Rapport de recherche IRAM/CERISE, janvier 2006 (disponible sur www.cerise-microfinance.org).

³ Décembre 2006

ter la direction des Sanduk (et réciproquement) pour les grandes décisions et les orientations pouvant affecter l'avenir du réseau.

Par ailleurs les Sanduk sont les partenaires techniques et financiers de nombreux projets intervenants sur l'île (projets d'appui à l'agriculture ou à la micro entreprise⁴), et ont à ce titre signé des conventions de partenariat pour héberger des lignes de crédit extérieures. La rencontre avec la direction des Sanduk fait partie des incontournables pour nombre d'experts en développement et de bailleurs de fonds sur l'île d'Anjouan.

La proximité, la connaissance de leur clientèle et l'appui des systèmes d'organisation communautaire dans le recouvrement des créances ont soutenu une évolution et une situation financière globalement satisfaisante.

Le fonctionnement des Sanduk : un réseau de caisses villageoises regroupées en Union, géré par des salariés et des élus, offrant des services de crédit et d'épargne flexibles.

Le réseau des Sanduk est organisé autour de deux niveaux : le Sanduk (la caisse) au niveau du village, et l'Union au niveau régional.

Le fonctionnement des Sanduk repose sur un principe d'autogestion villageoise. Dans chaque caisse, les membres élisent trois instances dont un Conseil d'Administration de sept membres, un Comité de Crédit de cinq membres et un Conseil de Surveillance de trois membres. Ces trois instances ont la responsabilité du bon fonctionnement du Sanduk (octrois, règlement des impayés, vérification des comptes, équilibre financier) et de la bonne application des règles du Sanduk. Elles prennent l'ensemble des décisions qui concernent la caisse. Chaque caisse emploie en outre deux ou trois salariés, le gérant et un ou deux caissiers, pour la gestion courante des opérations.

Au niveau central, l'Union dispose également d'une équipe salariée, qui compte quatre membres de direction (directeur, responsable administratif et financier, responsable de l'inspection, responsable des opérations et responsable d'animation/formation), des conseillers de crédit basés dans les villages, qui appuient, forment et contrôlent les Sanduk ; des inspecteurs et des agents de saisie pour le suivi des indicateurs d'activités et financiers. Trois instances sont aussi désignées lors de l'Assemblée générale de l'Union constituée par les présidents des conseils d'administration des caisses locales. Les instances de l'Union sont le Conseil d'administration, le Comité de crédit et le Conseil de surveillance. Le bureau du Conseil d'administration de l'Union (président, secrétaire et trésorier) a un rôle de représentation important des Sanduk au niveau des pouvoirs publics et de la population anjouanaise et travaille étroitement avec la direction technique.

Produits

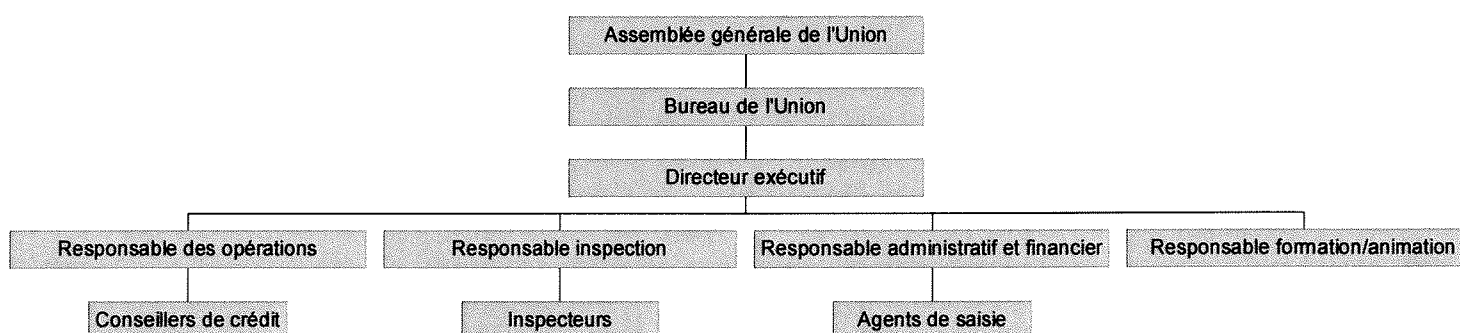
Les Sanduk proposent deux principaux produits de crédit flexibles :

Le « crédit de base » ou « crédit sanduk » représente la majorité de l'activité crédit des Sanduk. C'est un crédit pour des projets productifs, d'un montant compris entre 25 000 FC (50 €) et 750 000 FC (1 500 €). Il offre une grande possibilité d'utilisation et une grande flexibilité de durée (4 à 20 mois, avec un différé de remboursement de 30 à 90 jours) et de mode de remboursement (fréquence de remboursement mensuelle ou par tranches de 2 à 6 mois). Le taux d'intérêt est de 2 % par mois sur le capital restant dû.

⁴ DECVAS – Financement Coopération Française
AMI (Appui à la micro-entreprise et aux initiatives) – Financement BIT

Le « crédit déplafonné » est d'un montant plus important - de 750 000 FC (1 500 €) à 2 000 000 FC (4 000 €), des garanties matérielles sont exigées et le dossier d'instruction est plus conséquent que pour le « crédit sanduk ». La décision d'octroi est conditionnée en même temps par l'accord du Comité de Crédit de la caisse, l'accord de l'équipe technique de l'Union Régionale et par l'accord du Comité de Crédit de l'Union. Par ailleurs, membres et non membres peuvent épargner en dépôt à vue (DAV) ou dépôt à terme (DAT). L'épargne n'est pas obligatoire, et ne constitue pas une condition préalable à l'octroi de crédit. Le DAV n'est pas rémunéré ; les DAT sont bloqués pendant une durée de 6 mois (rémunération à hauteur de 2 % par an du montant épargné) ou 12 mois (rémunération de 5% par an du montant épargné).

Organigramme des Sanduk d'Anjouan



UN RESEAU AUTONOME

Le réseau des Sanduk est issu d'une initiative conjointe entre des opérateurs français (IRAM et GRET⁵) et l'Agence française de Développement, suite à une étude de faisabilité menée au début des années 1990 mettant en évidence la difficulté d'accès au crédit en zone rurale aux Comores.

Le réseau a démarré en 1993 en Grande Comore ; ce n'est que dans un second temps, en 1994, que des caisses ont été ouvertes sur l'île d'Anjouan.

Paradoxalement, l'isolement politique, économique et géographique d'Anjouan a sans doute été facteur de consolidation à certains moments. L'Union des Sanduk d'Anjouan n'a en effet jamais bénéficié de présence continue d'assistance technique. L'expatrié IRAM/GRET, présent quatre années durant sur l'île de Grande Comore, est toujours intervenu de manière

⁵ Institut de Recherche et d'Application des Méthodes de Développement (IRAM) et Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques (GRET).

ponctuelle auprès de l'équipe d'Anjouan. De ce fait, l'équipe d'Anjouan (et notamment son futur directeur) a appris rapidement à fonctionner par appui à distance. La période d'embargo (1997 – 1999), durant laquelle même les missions d'appui ne pouvaient plus se rendre à Anjouan, a rendu impérative une autonomisation rapide du réseau.

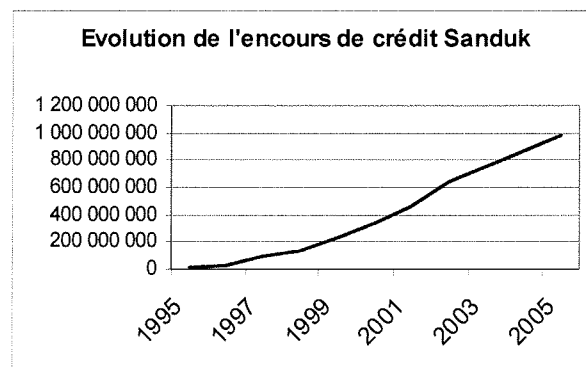
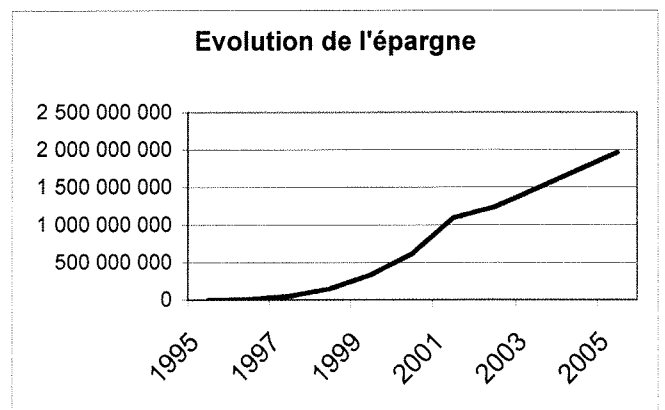
L'impact positif de l'embargo sur l'autonomisation des Sanduk

Le processus régional d'autonomisation de l'île s'est traduit par une grande appropriation des Sanduk par la population locale : confrontée à l'embargo elle a très rapidement perçu les enjeux liés à la présence du réseau Sanduk sur l'île.

Au cours de l'année 2000, alors que la banque centrale et la banque commerciale ferment leurs bureaux et n'assurent plus aucun service financier sur l'île, seuls les Sanduk offrent encore un produit de crédit et de sécurisation de l'épargne. Les caisses des villages voient alors leur encours d'épargne augmenter fortement, les clients de la banque commerciale se tournant eux aussi vers le réseau. En l'absence de services bancaires, il n'est plus possible pendant cette période de respecter les normes prudentielles visant à limiter les montants disponibles dans les coffres des Sanduk. Aucun détournement ne sera cependant observé durant cette période de tension extrême et de tentations fortes - notamment pour les rebelles armés en recherche de fonds. Le maintien du fonctionnement et de services financiers essentiels, alors que l'île est coupée de tout appui international - associé à la sensibilisation faite par l'équipe durant la période pour protéger cet outil de développement - permettent de convaincre la population de l'intérêt du réseau des Sanduk, préparant une réelle appropriation par la population locale au fil des années.

La forte croissance du réseau depuis l'embargo, après le décollage en 2000 faisant passer l'encours d'épargne à plus de 1 milliard de francs comoriens (2 millions d'euros), témoigne du succès des services offerts auprès de la population.

L'évolution du crédit s'inscrit dans la même dynamique, sans permettre toutefois au réseau d'absorber l'ensemble du volume épargné.



Depuis 2003, l'Union des Sanduk d'Anjouan n'a plus d'appui technique continu et fonctionne de manière totalement autonome. La direction du réseau des Sanduk a fait preuve d'une grande capacité à développer des partenariats, notamment pour attirer de nouveaux acteurs du développement dans la zone. A titre d'exemple, le réseau des Sanduk a récemment signé une convention avec le Crédit Agricole de la Réunion, dans le cadre de partenariats de coopération régionale, ce qui lui permet d'accéder à des appuis techniques ponctuels de la part de cet opérateur financier régional.

Toutefois, si l'isolement et la situation particulière d'Anjouan ont permis paradoxalement au réseau d'acquérir rapidement une autonomie politique et économique, cet isolement a aussi privé le réseau d'outils et de méthodes de gestion disponibles au niveau international. Les ressources humaines et techniques sont localement très limitées et cette carence se fait sentir à posteriori en termes de structuration et de professionnalisation de l'activité.

L'isolement n'est pas uniquement géographique, mais porte aussi sur les nouvelles technologies de l'information : par rapport au monde de la microfinance en général, le réseau des Sanduk d'Anjouan ne parvient toujours pas à avoir une connexion internet de qualité, ses échanges avec des institutions paires ou avec les structures internationales d'appui telles que le CGAP ne peuvent se faire sans intermédiaire.

LA GOUVERNANCE A L'EPREUVE DES CRISES

Pour être viable, une IMF doit non seulement être financièrement équilibrée, autonome d'un point de vue opérationnel et reconnue par la loi : elle doit aussi s'intégrer dans l'environnement local, et disposer d'une gouvernance équilibrée.

Dans le cas des Sanduk d'Anjouan, cette question de la « viabilité sociale » se décline selon plusieurs axes : la gouvernance du réseau traduit-elle un bon équilibre entre ses acteurs internes (membres, salariés, élus) ? Les conflits et risques peuvent-ils être prévenus et résolus, grâce à cette gouvernance ? L'IMF est-elle bien intégrée dans l'environnement local (villages, autorités coutumières, environnement social et politique), élément clé pour un réseau participatif, dans une société structurée ?

Une équipe salariée soudée

L'équipe des Sanduk d'Anjouan, c'est au départ un leader de formation agronome et ayant rapidement compris l'intérêt et l'enjeu de la création d'une institution de microfinance sur l'île d'Anjouan. Originaire du Nioumakélé, la partie la plus pauvre de l'île et impliqué depuis de nombreuses années dans des actions de développement rural, Ali Ahamadi s'est rapidement imposé comme directeur du réseau.

Sa force réside non seulement dans son engagement, mais aussi dans sa capacité à constituer une équipe de direction solide. Tous les cadres de la direction sont en poste depuis 1995, le choix initial des personnes, qui ont pu évoluer et se former en interne, a donc été un

facteur déterminant. La réorganisation du réseau faite en 2002 visant à spécialiser les équipes et créer de véritables directions techniques (financière, opérationnelle, inspection) a permis à chacun de développer des compétences spécifiques et de mieux percevoir sa fonction dans l'équipe de direction. Actuellement le réseau est mené par une équipe de quatre personnes (le directeur et trois cadres de direction – direction des opérations, direction de l'inspection et direction financière).

La fragilité d'une institution reposant avant tout sur le charisme et le sérieux d'une seule personne, son directeur, est évidemment un risque clé pour le réseau des Sanduk. Néanmoins, il semble que ce risque soit aujourd'hui en partie limité par le rôle croissant pris par les trois autres cadres de direction, rééquilibrant ainsi la gouvernance de l'institution.

Le contexte des ressources humaines à Anjouan est particulièrement difficile ; l'émigration fréquente rend très difficile la fidélisation d'un personnel jeune et compétent. Le réseau Sanduk a pourtant réussi ce pari, en favorisant la formation et la promotion interne au réseau ; si cette stratégie représente un coût d'investissement sur les personnes, elle se traduit par une plus grande fidélisation et une implication forte du personnel, sensible à la possibilité d'obtenir un emploi pérenne. Au delà de l'équipe salariée sur laquelle repose une grande partie de la gouvernance du réseau, le directeur n'a pas négligé le rôle des élus tant au niveau des caisses que de l'Union Régionale. Ce relais par les élus est très important pour l'équipe et permet de sécuriser l'activité au niveau des villages. Un temps important est consacré aux relations avec ces élus pour les former, les sensibiliser aux enjeux du réseau et les impliquer dans les directions et orientations prises. Le succès annuel de l'assemblée générale de l'Union des Sanduk est une manifestation du poids accordé aux élus.

La « gestion en commun » avec les élus

Dans un milieu aussi structuré socialement qu'Anjouan, un réseau de mode « participatif », où les membres peuvent influencer non seulement sur l'adaptation des produits, mais aussi les règles communes et le fonctionnement des caisses, semblait bien adapté : tel était le constat, en 1991, de l'identification réalisée par l'IRAM et le GRET. Cette hypothèse de départ s'est-elle vérifiée ?

Le fonctionnement des Sanduk, sur un mode mutualiste, doit en théorie reposer sur un bon équilibre entre le pouvoir des élus, instances représentatives des caisses, et les salariés. Dans de nombreux contextes, il a été démontré que ce mode de gouvernance mutualiste présente plusieurs risques de dérives : élus peu motivés et/ou peu formés, dont l'implication dans la gestion reste théorique ; ou au contraire élus actifs, mais détournant à leur profit et à celui de leurs proches les règles de la caisse ; risque aussi d'un conflit entre des élus insuffisamment indemnisés, et les salariés du réseau ; ou d'une concurrence entre caisses, notamment pour l'accès aux refinancements.

En pratique, les Sanduk d'Anjouan semblent avoir assez bien réussi, à ce stade, le pari d'une gouvernance équilibrée entre élus et salariés, d'une « gestion en commun » du réseau. Ainsi que le notait un rapport de notation⁶ fin 2003 : « le fonctionnement des Sanduk est caractérisé par un fort sentiment d'appropriation par les élus. Les décisions sont prises de manière démocratique, grâce à des réunions des instances de gouvernance très fréquentes (hebdomadaire au niveau des caisses et mensuelles au niveau de l'Union) ».

Le même rapport notait que la « mission » définie par l'Union des Sanduk, « mettre en œuvre une institution financière spécifique à vocation permanente, ouvertes aux différentes catégories de population, en priorité aux plus démunies », est clairement exprimée et partagée, tant par les élus que par les techniciens du réseau.

Plusieurs facteurs semblent jouer en faveur de cet équilibre :

- l'importance, pour la population, d'accéder à des services financiers de base, est un élément central : tous ont besoin de cet accès, et on peut supposer que l'importance de la caisse pour la population joue un rôle fort en faveur d'un sentiment d'appropriation et de défense de l'intérêt collectif, contre les dérives classiques de quelques-uns détournant la caisse à leur profit ;
- les conditions difficiles de l'autonomisation (voir plus haut) qui ont contraint les habitants à « prendre en main » les Sanduk, s'ils voulaient pérenniser un système financier indispensable à leurs familles, ont probablement renforcé cette appropriation ;
- la structuration sociale à la base qui a permis d'asseoir le réseau sur des pratiques et valeurs existantes ;
- l'évolution des règles et des produits, au fil des années, qui a permis de définir des services bien adaptés à la population. A titre d'exemple, la règle initiale, concernant le crédit, était que chaque famille ne pouvait obtenir qu'un prêt en cours. Le constat de dysfonctionnement (« prête noms » familiaux permettant de contourner l'interdit) a montré l'importance d'une adaptation de cette règle : en réalité aux Comores, les pluri-activités au sein d'une même famille sont courantes. Par la suite, les Sanduk ont fait évoluer la méthodologie en acceptant des prêts à plusieurs membres d'une même famille auprès de la caisse, à condition que ces membres soient solidaires entre eux ;
- une bonne connaissance des personnes entre elles, liée évidemment à la faible taille de l'île, renforcée par la fréquence des réunions entre élus, et avec les salariés ;
- le dynamisme du directeur enfin, qui a pris le parti de « secouer » les élus pour les voir jouer un rôle actif, et de mobiliser les personnes alphabétisées, dans les villages, pour qu'elles s'impliquent dans la caisse.

⁶ Rapport de rating Planet Rating, octobre 2003.

Plusieurs exemples de « crises » à l'échelle de quelques caisses, montrent à la fois comment des dérives ont été possibles, mais aussi et surtout comment la complémentarité entre élus et salariés a pu jouer un rôle positif de régulation.

Le Sanduk de Nganzalé : la « gestion en commun » d'une crise

Ngadzale est un Sanduk d'Anjouan, créée il y a déjà huit ans. C'est une caisse de taille moyenne (au 30 septembre 2006, elle comprenait 487 adhérents, pour un encours de crédit de 97 000 euros, et un encours d'épargne de 180 000 euros)

En 2001 apparaissent les premiers problèmes : un détournement est détecté (17 000 €), la cause rapidement identifiée par les techniciens du réseau – le caissier du Sanduk est responsable de fausses écritures sur plusieurs livrets d'épargne.

Dans un contexte comme celui d'Anjouan, en cas de détournements ou d'impayés, le rôle de la justice reste théorique : « face à une situation de ce genre (détournement) le recours à la justice se traduirait d'emblée par un échec »⁷. L'équipe salariée combine alors analyse poussée des erreurs et responsabilités de chacun, et tentative de résolution collective du problème :

- plusieurs réunions sont organisées à l'initiative des salariés avec les élus et les membres (réunions collectives, AG d'information pour mettre tous les membres au courant),
- le caissier est aussitôt démis de ses fonctions,
- les élus engagent une discussion avec la famille du caissier, afin d'obtenir le paiement des sommes détournées,
- les membres de la caisse votent des règles communes plus strictes, pour renforcer la protection du Sanduk à l'avenir.

La situation sera lente à se rétablir. La famille du caissier est contrainte de vendre trois parcelles de terrain, et deux maisons, pour la presque totalité de la somme (16 000 €), un plan de remboursement est défini pour les 1.200 M FC restant.

Presque quatre ans ont été nécessaires pour récupérer la totalité de ces fonds. Aujourd'hui, le Sanduk de Ngadzale fonctionne de nouveau correctement, avec de bons taux de remboursement (100 % de remboursement à trois mois).

En parallèle, un « travail de sensibilisation » sur les cas d'impayés, réalisé par le directeur auprès d'instances de l'île, a permis d'avoir un minimum de crédibilité pour menacer d'une poursuite juridique les contrevenants, au cas où une solution ne puisse être trouvée directement par la caisse. Si le recours à la justice serait, en soi, inefficace, il s'agit là essentiellement de prévention. Cette sensibilisation, démarrée dès 2003 et poursuivie régulièrement depuis, s'est traduite par plusieurs rencontres avec le Ministre de la justice et des séances d'information / formation à la microfinance pour les magistrats de l'île.

Plus récemment le réseau s'est doté également d'un conseiller juridique, qui permet l'adaptation des contrats et prises de garanties, notamment pour développer des crédits de montants plus élevés.

⁷ Ali Ahamadi, rapport d'activité des Sanduk, premier semestre 2003.

Une gouvernance encore fragile

L'équilibre de la gestion du réseau entre élus et salariés a donc fait ses preuves, sur la résolution de crises d'impayés ou de fraudes ponctuelles.

Toutefois, ce fonctionnement assez équilibré du système aujourd'hui a été voulu par les salariés du réseau, et repose en grande partie sur le dynamisme du directeur et sa capacité à former et mobiliser les élus : que se passera-t-il, lorsque les personnes changeront ? La consolidation en cours de l'équipe salariée a pour objectif de prévenir une telle « crise de passation ».

Enfin, la Banque centrale, en charge de la supervision du secteur, est à ce stade encore insuffisamment organisée et formée pour jouer pleinement son rôle notamment en terme de contrôle et surveillance de l'institution. Il manque donc un contre-pouvoir au delà du conseil d'administration et de la direction.

L'ANCRAGE SOCIAL DU RESEAU

Au niveau des villages, on l'a vu plus haut, chaque Sanduk joue un rôle important, économiquement et socialement.

« La prière du vendredi, moment privilégié pour sensibiliser la société anjouanaise au fonctionnement des Sanduk »

L'équipe utilise les différentes instances locales et coutumières pour asseoir le bon fonctionnement des Sanduk et parvient ainsi à impliquer l'ensemble des acteurs de la société anjouanaise dans la vie des Sanduk. On peut évoquer à titre d'exemple le fait que la direction du réseau n'hésite pas à intervenir dans les mosquées des villages à l'issue de la prière du vendredi. C'est un moment privilégié pour toucher une grande partie de la population du village sur des problèmes rencontrés dans le cadre des Sanduk, c'est également une occasion pour impliquer le village dans le rôle de la caisse au delà des membres et ainsi prévenir des dysfonctionnements. Cette articulation entre le Sanduk et la vie quotidienne des membres permet un ancrage fort de l'institution dans la société anjouanaise toute entière.

Le réseau, par ailleurs, a développé progressivement une capacité efficace de mise en relation et de lobbying auprès des principaux acteurs de l'île : politiques mais aussi Ong, bailleurs de fonds, tout en ayant su rester indépendant. Il est assez significatif, de ce point de vue, que sur une île où tout notable ou toute personnalité reconnue a eu, au cours de sa carrière, un poste dans l'un des multiples gouvernements qui se sont succédé, les cadres de direction aient maintenu à la fois leur indépendance, et de bonnes relations avec les politiques...

Cette stratégie a eu un effet positif pour les Sanduk d'Anjouan, avec une participation active au niveau décisionnel de l'île. En plusieurs occasions les Sanduk ont été consultés : participation active au groupe de discussion sur le projet de loi microfinance ; appui à la résolution ponctuelle de crises au sein de caisses.

L'ancrage social des Sanduk se traduit aussi dans la participation active de la direction dans la rédaction du texte de la nouvelle législation bancaire ayant trait à la microfinance. C'est la croissance des réseaux de microfinance et particulièrement des Sanduk qui a conduit la Banque Centrale à modifier ses textes. La rédaction de ces nouveaux textes a été le fruit d'un long travail de collaboration entre les représentants des institutions de microfinance (Sanduk et MECK) et les techniciens de la Banque Centrale. Les deux parties ont très vite perçu leur intérêt respectif d'avoir des textes réglementant la profession et permettant de sécuriser une activité risquée. La direction des Sanduk a été encore une fois fortement associée dans ce travail de rédaction de textes législatifs. Là aussi les Sanduk auront été acteurs et moteurs dans le cadre de la société dans laquelle ils évoluent. Cette implication permet une adhésion au processus et donc aux textes mis en place, ces derniers n'étant pas perçus comme une sanction de l'extérieur mais plutôt comme un outil à leur service pour les aider à inciter les élus à appliquer des mesures et décisions pas toujours populaires.

UN EQUILIBRE ENTRE PERFORMANCES FINANCIERES, ECONOMIQUES ET SOCIALES

La viabilité financière

Depuis près de cinq ans l'Union des Sanduk a montré sa viabilité financière. En effet le réseau ne reçoit plus de subventions pour son fonctionnement et s'autofinance à 100 % (ratio d'autonomie financière à 107 % en décembre 2005). Le réseau s'équilibre non seulement au niveau des caisses mais aussi au niveau de l'Union Régionale, le réseau a donc trouvé un mécanisme de répartition des coûts permettant la viabilité à tous les niveaux.

La rentabilité des actifs progresse lentement au fil des années (0,4 % en décembre 2005). L'effet de levier des fonds propres reste important avec un niveau de collecte de l'épargne très important. La rentabilité des fonds propres se situe à 2,3 % décembre 2005.

Non seulement le réseau s'équilibre financièrement mais il dégage suffisamment de fonds pour pouvoir renouveler ses équipements et accompagner son développement.

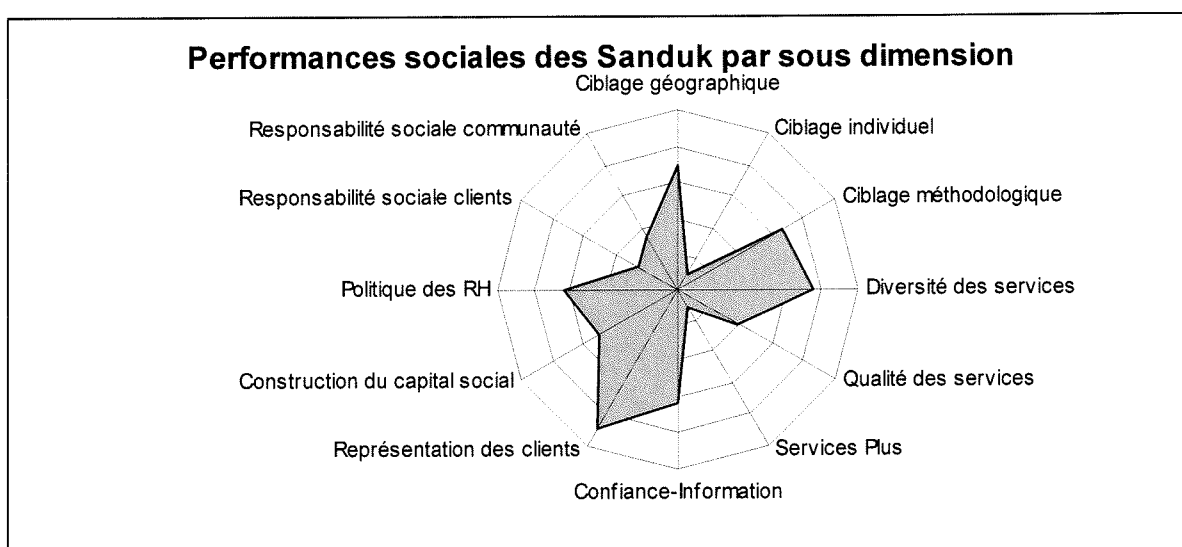
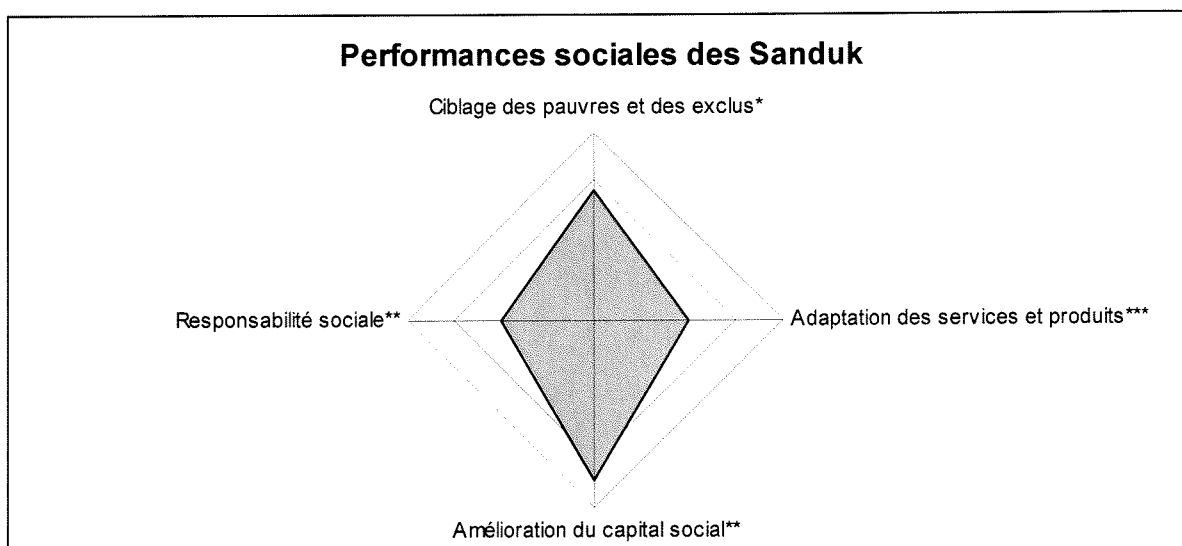
L'inquiétude au niveau financier repose plutôt sur les questions de trésorerie, le réseau travaille avec une épargne très importante mais volatile. De plus les ratios prudentiels rendent la transformation de cette épargne en crédit difficile. Malgré une épargne abondante la capacité à fournir du crédit reste limitée. Peu d'épargne a été transformée en dépôt à terme ; ce qui constituait la piste privilégiée pour résoudre ces questions de trésorerie. Les questions du financement du crédit et du développement des produits de crédit à moyen terme restent les préoccupations principales de la direction actuelle.

La viabilité financière du réseau repose essentiellement sur une grande capacité de gestion de l'équipe permettant une maîtrise des coûts de fonctionnement du réseau, une politique de non rémunération de l'épargne voire de facturation de certains services de « garde

monnaie », ce qui permet une viabilité tout en maintenant un taux d'intérêt du crédit dans les normes de la profession (14 % l'an – maximum autorisé par la Banque Centrale).

Les performances sociales

Pour les Sanduk d'Anjouan, les objectifs sociaux et la viabilité financière sont deux valeurs mises sur un pied d'égalité. En particulier, si les Sanduk visent à toucher l'ensemble de la population non « bancable », sans ciblage particulier, le réseau, dans sa mission, se donne toutefois pour objectif de desservir « en priorité les plus démunis »⁸. Dans quelle mesure les Sanduk d'Anjouan parviennent-ils à atteindre les objectifs sociaux qu'ils se fixent ?



⁸ Rapport de rating Planet Rating, octobre 2003.

Une analyse des performances sociales réalisée par CERISE⁹

Cette étude des performances sociales a été réalisée en 2005 par CERISE à partir de l'outil SPI (Social Performance Indicator)¹⁰ qui analyse les actions de l'IMF en lien avec la mission sociale qu'elle s'est fixée selon quatre dimensions (ciblage, adaptation des services, renforcement du capital social et responsabilité sociale). Elle est complémentaire de l'étude d'impact, présentée ci-après, qui mesure les résultats de la stratégie de l'IMF sur ses clients. SPI évalue plusieurs « dimensions » de performance sociale du réseau, qui sont traduites ensuite en un graphique par dimension et sous dimension (voir ci-dessus) :

Ciblage des pauvres et des exclus* : Les Sanduk sont accessibles à l'ensemble de la population, sans ciblage spécifique ; cette stratégie se justifie, du fait de la faible superficie et population de l'île. Dans la pratique, les Sanduk sont à 90 % présentes en milieu rural, et couvrent aussi des zones « reculées, faiblement dotées en infrastructures ». Il n'y a pas de stratégie de ciblage individuelle, mais les modalités des services sont aussi adaptées pour des clients pauvres (pas de garanties classiques, une part du portefeuille avec des prêts de faible montant (< 100 euros).

Adaptation des services et des produits aux clients cibles*** : l'étude note que les produits de crédit « offrent une grande possibilité d'utilisation et une grande flexibilité, à la fois au niveau des montants, de la durée et du mode de remboursement. », et sont adaptés aux besoins des clients. Des contacts fréquents sont établis entre réseau et clients ; néanmoins, l'IMF doit encore intégrer des outils d'études de marché / de clientèle régulières. Un effort de diversification des produits d'épargne, encore assez standardisés, est également en cours, et paraît nécessaire.

Amélioration du capital social et politique des clients** : l'apport des Sanduk aux villages est réel : participation et appropriation des caisses par les membres, formation d'élus, participation à des projets collectifs, rôle d'attraction de nouveaux programmes de développement... Par les Sanduk, les représentants des villages peuvent aussi accroître leur poids dans la prise de décision au niveau de l'île, en rencontrant les autorités anjouanaises.

Responsabilité sociale de l'IMF** : Sur ce point, l'étude pointe des faiblesses - l'absence d'organisation de plan de formation formel pour les salariés et les élus et le manque d'étude spécifique sur les clients ; et reconnaît en revanche les liens sociaux établis entre les caisses et les communautés villageoises.

Extrait du rapport de recherche IRAM/CERISE – 2005

Le nombre d'étoiles (*) pour chaque dimension traduit l'importance relative accordée à chacune dans la stratégie de l'IMF

L'étude conclut que le réseau **présente des performances sociales élevées, en accord avec sa stratégie**. La stratégie de ciblage n'est pas centrée sur la pauvreté, mais conformément à sa mission, le réseau apporte un service « inclusif ». Son fonctionnement démocratique, à travers le système de caisses locales autogérées par la communauté villageoise et la diversité et la flexibilité d'utilisation des produits offerts constituent ses principaux atouts. Les

⁹ Carine Reboul, *Union Régionale des Sanduk d'Anjouan : Analyse de clientèle, impact et performances sociales*, CERISE, janvier 2006.

¹⁰ <http://www.cerise-microfinance.org>

objectifs sociaux de l'IMF sont continuellement présents dans toutes prises de décision de l'UR.

L'impact micro-économique sur les clients

L'étude sur les performances sociales à travers le questionnaire SPI est complémentaire de l'étude d'impact et de profil des clients réalisée auprès des clients et qui vérifie les résultats de la stratégie et des actions de l'IMF. On a vu que dans un contexte économique difficile l'**implantation large** du réseau en fait un facteur essentiel de soutien de l'activité économique et des revenus de la population.

L'étude du profil des clients montre que le pourcentage de ménages possédant des biens de « confort », tels qu'une télévision, une voiture, un réfrigérateur ou une radio, est plus important chez les clients du Sanduk par rapport à la moyenne des ménages anjouanais. La proportion de ménages ne possédant aucun de ces biens est néanmoins plus importante chez les clients des Sanduk par rapport à l'ensemble des ménages anjouanais. Ceci met en évidence un écart important de richesses parmi les clients des Sanduk. Les clients sont en moyenne plus riches que la population anjouanaise, mais il y a une plus forte proportion de très pauvres par rapport à la moyenne de la population générale, ce qui vérifie la réalisation de l'objectif de l'IMF d'être ouverte aux différentes catégories de la population, en particulier aux plus démunis.

Au niveau des clients eux-mêmes, plusieurs éléments confortent également l'hypothèse d'un **impact micro-économique positif** :

- Le crédit, principalement utilisé pour des activités commerciales, permet un allègement des contraintes de trésorerie des familles – plus qu'il ne contribue à des besoins en investissements de moyen et long terme. « Il constitue néanmoins une source de financement essentielle pour les commerçants. Dans le domaine agricole, le crédit permet de faciliter l'accès à de nouvelles terres cultivables. Il joue également un rôle de modernisation du mode de production agricole, à travers l'achat d'engrais et d'équipements plus modernes. »
- Sans le crédit Sanduk, la majorité des clients n'aurait pu trouver de tels montants pour financer leurs activités. Le crédit apparaît comme une source de financement indispensable pour l'ensemble des membres.
- L'impact du crédit sur les activités des clients et leur niveau de vie est très clairement positif. Neuf clients sur dix considèrent que le crédit Sanduk a été une aide pour leur famille et perçoivent une augmentation de leur revenu grâce au crédit. Cette hausse des revenus passe essentiellement par le développement de leur(s) activité(s) initiale(s) mais a permis aussi, pour un quart des emprunteurs, le lancement d'une nouvelle activité (petit commerce de produits importés, principalement).
- L'amélioration du niveau de vie des familles grâce au crédit est, pour les emprunteurs, un élément clair : le crédit a permis d'augmenter leur revenu, mais aussi d'accroître les dépenses sociales des ménages (alimentation, santé, éducation et conditions d'habitation),

directement ou indirectement. L'impact positif sur les dépenses familiales est plus important chez les couches de clients pauvres, qui estiment pour 92 % d'entre eux que le crédit leur a permis d'améliorer la situation de leur famille.

- Plus de 90 % des emprunteurs s'estiment par ailleurs satisfaits des conditions des services proposés, notant en point fort la souplesse de l'offre.

A contrario, l'impact négatif du crédit ne concerne qu'une très faible minorité, moins de un client sur dix ; l'un des arguments invoqués est alors la concurrence accrue, liée à la saturation du marché qui limite la rentabilité des activités financées, ce qui a conduit à des problèmes de remboursement.

Enfin, au-delà de l'impact sur les familles, les Sanduk ont aussi un **impact pour les communautés villageoises** : « Ces changements sont d'une part économiques, par le développement et la création d'activités génératrices de richesses, et d'autre part sociales, par le lieu d'expression et de démocratie qu'ils constituent, les investissements sociaux villageois auxquels ils participent et la notoriété qu'ils confèrent aux villages dans lesquels ils sont implantés qui favorise la venue de nouveaux projets de développement. »

Les Sanduk et les migrants

Alors que les Grands Comoriens perçoivent des sommes importantes de leurs compatriotes ayant immigré sur le territoire français (Marseille), les Anjouanais ont une immigration plus régionale (Mayotte et l'île de la Réunion) et les flux financiers issus de cette immigration sont nettement moins importants.

Les migrants (essentiellement à Mayotte) représentent environ 30% des volumes d'épargne, et une part sans doute moins significative des crédits¹¹. Ces flux migratoires impliquent des risques évidents pour les Sanduk.

- les migrants, par définition, sont mobiles, il est impossible de contrôler leurs livrets d'épargne, ce qui peut susciter des détournements au niveau de la caisse. Une bonne partie des détournements de l'épargne détectés dans les Sanduk concerne les comptes des migrants à Mayotte; les aléas de leur émigration peuvent déboucher sur des impayés pour ceux qui ont pris du crédit,

- dans certaines caisses, la forte proportion de migrants se traduit par une part élevée de membres « inactifs »,

- ce sont les hommes jeunes et éduqués qui partent en premier, d'où une difficulté à conserver à leur poste les caissiers et élus des villages.

Si l'émigration représente un risque pour les Sanduk, il y a là néanmoins aussi un enjeu fort pour l'avenir, si le réseau se montre capable de capter et transformer les flux financiers des migrants en épargne longue, permettant d'adosser ensuite des produits de crédit à plus long terme.

La migration n'est en effet pas simple pour les anjouanais (risques élevés pour émigrer vers les îles proches, illégalité) : proposer via les caisses de crédit des possibilités de développer des activités à Anjouan même, et offrir ainsi un débouché aux jeunes, joue un rôle positif. Le Sanduk est de fait valorisé par les migrants, car il permet de garder un lien social fort avec le village (financement d'équipements collectifs notamment).

¹¹ Estimations de Ali Ahamadi.

Le réseau des Sanduk travaille donc à adapter ses services, pour à la fois contrôler et développer les relations avec les migrants, avec deux perspectives principales :

- mettre en place à Mayotte un relais du réseau, permettant de mieux informer les clients, et de mieux les suivre ;
- offrir un service de transferts de fonds adapté (en partenariat avec des banques présentes localement).

CONCLUSION

Les Sanduk d'Anjouan sont donc une institution de microfinance de petite envergure, mais aux résultats tout à fait notables, au regard de la difficulté de l'environnement : il s'agit bien d'un réseau légalisé, autonome, en termes financiers et d'organisation, et avec un impact local et social fort.

Si l'isolement évident du réseau implique bien sûr des contraintes réelles (difficulté à accéder à des appuis techniques ou de formation adéquats, notamment) il a aussi permis, paradoxalement, l'autonomisation rapide de cette IMF, et renforcé son intégration dans le milieu social local ; ce qui a permis jusqu'à présent de résoudre les crises rencontrées au sein de certaines caisses.

Les Sanduk poursuivent une croissance régulière, dépassant chaque année les hypothèses de leur plan d'affaires. La principale interrogation, aujourd'hui, reste l'évolution économique de l'île : à si petite échelle, l'institution de microfinance est tributaire de cette limite ; les débouchés sont restreints pour les activités locales. De la capacité du réseau à poursuivre son adaptation aux contraintes locales, et notamment à mieux gérer les flux financiers des migrants, dépendra aussi en partie son avenir.

Si la taille limitée de l'Union des Sanduk d'Anjouan n'assure pas sa notoriété, dans un secteur médiatisé, force est de reconnaître que les résultats de ce réseau lui permettent de rivaliser avec bien d'autres IMF plus grandes.

A l'heure où les praticiens de la microfinance se demandent comment étendre la portée des IMF, et atteindre ceux qui sont encore « exclus » de la microfinance, notamment en zones rurales reculées, comprendre les facteurs de succès des Sanduk d'Anjouan – construction progressive, implication sur la durée d'un opérateur et d'un bailleur de fonds, ancrage local fort - peut apporter des enseignements utiles.

Bibliographie synthétique

- Ahamadi A.**, 2001, Le système Sanduk à Anjouan, *IRAM/Sanduk*
- Ahamadi A., Pierret D., Lacan S.**, 2003, Plan d'affaires Union des Sanduk d'Anjouan 2004-2008, *IRAM*
- Gentil D., Lefevre L.**, octobre 1991, *Crédit rural et microentreprises urbaines aux Comores, Rapport de mission*, Paris, GRET/IRAM
- Gentil D., Pierret D.**, janvier 2001, *Union des sanduk Comores, mission de supervision*, Paris, IRAM
- IRAM**, 1998, La construction d'une institution de crédit et d'épargne. L'exemple du réseau Sanduk des Comores, *IRAM*
- Lacan S., Burnichon J.F.**, 2004, Mission d'appui aux réseaux Sanduk. Situation des 3 réseaux à fin 2003, Volume I et II, *IRAM*
- Lefevre L., Maes O.**, mars 1998, *Identification de la troisième phase, rapport de mission*, Paris, GRET/IRAM
- Pierret D.**, 2001, Entre croissance et crise : quel avenir pour le réseau Sanduk aux Comores ? , *IRAM/Sanduk*
- Pierret D.**, 2003, Evolution de l'activité et plan de développement des Unions Régionales des Sanduk, *IRAM/GRET*
- Planet Rating**, 2003, Rapport de rating : Union des Sanduk d'Anjouan, *Planet Rating-Planet Finance*
- Reboul C.**, 2006, Union régionale des Sanduk d'Anjouan : Analyse de clientèle, impact et performances sociales, *Rapport de recherche IRAM/CERISE*.
- Saïd M.**, 2001, Les comportements des acteurs face aux orientations et aux « lois » du sanduk, *Sanduk, Comores*
- Walker I.**, 1999, Deux caisses Sanduk de l'île de Ngazidja : Itsandra Mdjini et Kwambani Washili, *IRAM*