

# IRAM

Fonds documentaire numérisé

**Auteur :** MAES, Olivier

**Titre :** « La construction négociée d'une institution de crédit et d'épargne », *Revue Techniques financières et développement*, n°51, pp. 14-21

**Editeur :** Epargne Sans Frontière, Paris

**Date :** 1998

# LA CONSTRUCTION NÉGOCIÉE D'UNE INSTITUTION DE CRÉDIT ET D'ÉPARGNE

Olivier MAES • IRAM

**M**algré le discours récurrent sur l'adaptation des dispositifs et notamment sur la nécessaire adéquation entre les produits offerts et les besoins financiers, la participation des futurs utilisateurs à la définition du système financier se réduit le plus souvent dans les faits à de simples consultations au démarrage, pendant lesquelles des règles pré-réfléchies et pour la plupart part d'entre elles, transposées d'expériences similaires, sont présentées et expliquées. La démarche classique de construction d'un SFD<sup>2</sup> part d'une série de principes définis a priori par l'intervenant (sur épargne avant crédit ou non, sur la politique des taux d'intérêts, sur les formes de garantie, etc.) suite à une identification plus ou moins poussée et des modalités assez standardisées. Faute de marge de manœuvre et de solutions alternatives, les utilisateurs acceptent les règles dans un premier temps et composent avec elles en les détournant de leur esprit dans un second, en l'absence de possibilité réelle de les faire évoluer.

L'idéal d'un système totalement conçu et pris en charge par «les populations» ne paraît pas pour autant réaliste. Il relève d'un postulat populiste sans guère de prise avec le réel. Il y a des savoir-faire techniques en matière de crédit et d'épargne qui ne s'improvisent pas.

Entre ces deux extrêmes, peut-on avoir une démarche de construction négociée, qui ne nie pas le rôle de l'intervenant extérieur ni la technicité du crédit, mais construise les modalités de fonctionnement et de gestion telle que les usagers soient réellement à même de contrôler le système et de modifier les règles?

L'exemple du réseau Sanduk montre qu'une telle démarche a un impact important sur l'efficacité du système, sur la capacité et la volonté des responsables locaux à appliquer les règles qu'ils se donnent, grâce à une articulation avec les structures de pouvoir et d'autorité de la société locale.

## LA DÉMARCHE INITIALE DE CRÉATION DES CAISSES SANDUK

### La recherche d'interlocuteurs

Au démarrage du projet, des procédures assez classiques ont été élaborées. Nous donnions aux visiteurs le document de projet, nous leur demandions d'organiser une réunion dans leur village, de revenir nous voir accompagnés d'une délégation et de rédiger une lettre de demande d'ouverture d'un Sanduk. Un mot sur la délégation que nous exigeons aussi représentative que possible des différentes «couches sociales». Nous demandions la présence de notables et de jeunes, de femmes et d'hommes, d'agriculteurs et de responsables d'associations villageoises, etc. Avec le recul, on ne peut dire si ces procédures ont permis de développer l'image d'un Sanduk au service de tous les villageois ou non. Mais ce qui est acquis, c'est que ces procédures ne permettaient en rien d'éviter de travailler avec des personnes «indésirables», plus soucieuses de leur intérêt personnel que de la création d'une caisse d'épargne et de crédit dans leur village.

Le premier contact que le «projet Sanduk» ait eu avec un villageois de la communauté «y», remonte en juin 1994. Les bureaux du projet étaient situés à quelques pas de ceux d'une organisation de la filière vanille à laquelle siégeait, un certain monsieur «x» du

1. Je remercie Philippe Lavigne Delville pour sa participation et ses commentaires critiques.

2. SFD : Système de financement décentralisé.

village en question, qui représentait les producteurs. Il était en plus Président d'un syndicat régional d'agriculteurs. Il est donc venu demander des renseignements plusieurs fois au bureau et nous lui avons indiqué la marche à suivre pour demander l'ouverture d'un Sanduk dans son village. Avec le temps, nous avons remarqué que la délégation qu'avait composée ce monsieur «x» renfermait uniquement ses proches, ce qui est pour un projet classique de développement quelque chose d'incontrôlable et d'invérifiable.

Les procédures pour la recherche d'interlocuteurs sont aujourd'hui différentes. Les élus de l'Union (structure faitière) qui occupent des responsabilités dans le Sanduk de leur village, ont un rôle actif. Ils ont eux-mêmes des contacts, ils proposent de nouveaux sites et participent, systématiquement, aux premières réunions d'information dans les villages. Ce sont aussi les élus qui signent aujourd'hui les contrats d'affiliation (qui régissent les devoirs et obligations des Sanduk envers l'Union et vice versa). Et nous devons faire le constat que l'implication des élus de l'Union dans la recherche d'interlocuteurs et dans le processus de création des Sanduk offre plus de sécurité que les exigences initiales en matière de représentativité des délégations que nous avons fixées, d'autant plus si ces élus de l'Union sont des notables reconnus.

### **La définition des modalités de fonctionnement**

Après avoir trouvé des interlocuteurs et organisé une ou deux réunions dans le village concerné, le processus de création du Sanduk à proprement parler, démarre. C'est un processus qui s'étale sur environ six mois, pendant lequel les documents sont élaborés (règlement intérieur et statuts) et votés en Assemblée générale, les instances de gestion formées, le bâtiment choisi et le coffre installé, le contrat d'affiliation signé.

La volonté affichée des opérateurs de construire dans la durée une institution de crédit a conduit à proposer aux interlocuteurs une contractualisation. Des banques villageoises pourront être ouvertes à condition que les responsables des Sanduk s'engagent à respecter trois

principes de pérennité, inscrits dans un contrat : des remboursements à 100 %, l'absence de détournement et l'équilibre des charges des caisses par les produits générés.

Mais au-delà de ces principes de pérennité, des modalités concrètes de fonctionnement des caisses ont été proposées. Elles concernaient autant «l'architecture» de la caisse (association villageoise avec un bureau, un comité de gestion, un conseil des «sages», un caissier choisi par le village) que les modalités pratiques d'octroi, de garantie et de remboursement des crédits, etc.

Certaines de ces modalités pratiques étaient le fruit des observations faites durant la mission d'identification du projet, des réalités sociales et économiques comoriennes. Par exemple l'intensité de la vie associative dans les villages comoriens, la forte identité des villages, leur structuration sociale avec le conseil des notables a donné naissance à l'idée de créer des caisses villageoises sous forme associative et de proposer la gestion à la base en instaurant une instance de contrôle composée de notables.

En revanche, d'autres modalités de fonctionnement ont été transposées d'expériences similaires de crédit et d'épargne décentralisées ou ont été pensées par les opérateurs indépendamment du contexte comorien :

- Le préalable de la fonction crédit sur l'épargne, la collecte de l'épargne ne devant démarrer qu'après 2 ans de fonctionnement. Les idées étant d'une part, de gagner la confiance des épargnants potentiels en prouvant par l'action qu'il est possible de faire des crédits et d'obtenir des remboursements et d'autre part, d'éviter d'attirer dans un premier temps les «plus riches» qui pourraient détourner à leur profit l'outil.
- La progressivité des montants de crédit, c'est l'idée qu'il faut au départ démarrer avec des petites sommes et faire augmenter le plafond de crédit progressivement. Cette stratégie visait deux objectifs principaux, attirer les «plus démunis» et limiter les risques de non-remboursement, en donnant l'habitude aux utilisateurs d'emprunter et de rembourser dans un calendrier pré-établi. Afin encore de favoriser les bons rembourse-

## Organisation Sociale de la Grande-Comore

La rencontre des civilisations bantous et arabes a donné à l'archipel des Comores une forte spécificité sur le plan de l'organisation sociale et des coutumes. De plus, chaque île cultive ses particularités. Pour le cas qui nous concerne, la société de Grande-Comore est organisée en « classes d'âge » bien distinctes. On en dénombre en général six (le nombre pouvant varier suivant la localité), trois se rapportent à ceux qui n'ont pas acquis le statut de notables (les wanamdji) et les trois suivantes renferment les notables, ceux qui ont réalisé le « grand-mariage » (les wandrumbaba). La réalisation du grand-mariage peut demander entre 5 et 25 millions de francs comoriens et se finance pendant toute une vie, par un jeu subtil de dons et de contre-dons (« a » cotise pour le mariage de « b » « x » francs et reçoit de « b » lors de son propre mariage une somme au moins égale à « x »).

Mais avant de réaliser cette cérémonie, on doit graver les échelons des classes inférieures et on passe d'une classe sociale à une autre en s'acquittant d'un droit d'entrée, en donnant une chèvre et en préparant un repas pour les gens de cette classe.

Concernant les notables, ils continuent à graver les échelons en réalisant des obligations coutumières et religieuses, comme marier leur(s) fille(s) et leur construire une maison, faire le pèlerinage à la Mecque, etc. L'acquisition du statut de notable ouvre un droit de parole à la mosquée ou à la place publique. Ceci n'est pas automatique et nécessite que l'on se comporte et soit reconnu comme un « sage ». Les plus sages formeront donc l'autorité villageoise. Au niveau national, en dehors de la sphère administrative, une structure appelée le « Ngazidja », réunit une trentaine de notables, les plus renommés des régions de la Grande-Comore. Ils participent à la résolution des problèmes rencontrés à l'échelle régionale et nationale. Ils ont pouvoir de mettre des amendes, de mettre en quarantaine une communauté villageoise, ce qui arrive encore régulièrement. Il est important de remarquer que ces sanctions sont données à une

communauté villageoise mais indirectement à ses habitants, qui devront cotiser en cas d'amendes ou qui ne pourront se déplacer en cas de mise en quarantaine. La communautarisation de l'individu est donc bien réelle en Grande-Comore. Parallèlement, on trouve des interlocuteurs notables qui peuvent s'exprimer au nom de la communauté.

Une partie de l'argent en circulation lors des fêtes coutumières intègre les caisses des différentes associations, les caisses spécifiques aux classes sociales et les caisses communautaires. Ces caisses participent au financement d'infrastructures au sein du village (bitumage des routes, construction de mosquées ou de foyers, électrification, etc.).

Jusqu'à aujourd'hui, il semble (mais il n'y a pas d'études spécifiques en ce domaine) que la majorité des grand-comoriens réalisent un jour ou l'autre leur grand-mariage.

On peut aussi souligner dans l'organisation sociale des îles comoriennes, les caractéristiques matrilineaires. On appartient à la famille de la mère, l'oncle maternel constitue l'autorité parentale, les maisons sont les propriétés des femmes et une partie des terres (manyahouli) se transmet au sein de la branche féminine.

L'explosion démographique, les problèmes économiques sont autant de facteurs qui modifient chaque jour cet équilibre et amenuisent les capacités mobilisatrices des autorités villageoises (les travaux collectifs sont difficiles à organiser, les consignes de vote sont contestées, etc.).

Notons que sur Mohéli, une forme similaire de structuration sociale est en désuétude et que sur Anjouan, la structuration est tout autre puisque sont considérés comme « notables », les religieux, les riches, les politiciens, les fonctionnaires, les « intellectuels ». L'explication de ces différences majeures constituerait sans aucun doute un excellent sujet de recherche.

ments, les opérateurs ont fixé d'autres modalités, comme l'obligation d'emprunter pour un objet productif (qui génère des revenus), la mensualisation des remboursements (selon le principe qu'il est plus facile de rembourser 12 fois une petite somme qu'une grosse somme en une seule fois), une durée de remboursement assez courte (inférieure à un an et sans différé) avec les idées sous-jacentes de s'apercevoir assez rapidement de la validité du système (les gens remboursent-ils?) et de favoriser la rotation du capital.

- La garantie du crédit avec le groupe solidaire, qui consiste à regrouper les membres par 5. Ils se cautionnent mutuellement ce qui signifie que si un des membres du groupe ne rembourse pas son crédit, les autres membres du groupe se substituent. S'ils ne le font pas, ils n'ont eux-mêmes plus accès au crédit. De plus, si plusieurs groupes sont en impayés à l'échelle de l'association, plus aucun crédit ne peut être octroyé. Les modalités de cooptation sont aussi réfléchies de l'extérieur avec l'interdiction de former des groupes de personnes de même famille, vivant des mêmes sources de revenus, avec l'idée majeure de renforcer la pression sociale au sein du groupe.

Les techniciens du projet, dans une démarche qui ne relève pas à proprement parler de la participation, expliquent donc longuement les modalités de fonctionnement des Sanduk aux populations. Certes, certaines règles (mineures) sont quand même fixées par les intéressés eux-mêmes, comme les critères d'accès à l'association et notamment le droit d'entrée, les modalités de fonctionnement des instances, les sanctions en cas de non-remboursement, etc.

Nous allons être confrontés lors de l'élaboration des textes à deux types d'attitudes, la contestation des modalités préconisées ou leur adoption consensuelle.

Au chapitre des adoptions :

- les principes de pérennité qui conduisent à la définition d'un taux d'intérêt sur les crédits pour couvrir les charges de fonctionnement des caisses ;
- la forme associative et les différentes instances de gestion ;

- l'obligation d'emprunter pour un objet productif ;
- la création d'un fonds d'assurance pour les cas de décès bien qu'il soit d'usage que la famille rembourse les dettes du défunt ;
- le préalable de la fonction crédit sur l'épargne, même si certains s'en étonnent ;
- la mensualisation des remboursements, même si certains s'en étonnent et contestent l'idée.

Au chapitre des contestations :

- la petitesse des plafonds de crédit ;
- l'absence de différé de remboursement ;
- les modalités de garantie des crédits. Les interlocuteurs trouvent le système du groupe solidaire contraignant et ne comprennent pas que les personnes auxquelles on fait assez naturellement confiance, le cercle familial, ne puissent pas être à la base de la cooptation.

Les techniciens arrivent néanmoins à faire adopter l'ensemble des modalités en tenant le discours suivant : « il s'agit d'une innovation, testez les modalités proposées et changez par la suite, celles qui ne vous conviennent pas ». Il faut aussi souligner que la construction de la banque prévoit la mise à disposition par le projet d'un coffre-fort et d'une dotation en capital de 4 millions de francs comoriens. Il est donc probable que certaines modalités ont été acceptées de peur de voir le projet interrompre le processus de création, ce qui aurait été possible.

## **LA RENÉGOCIATION DES RÈGLES ET LE TRANSFERT PROGRESSIF DU POUVOIR DE DÉCISION DES TECHNICIENS ET DES OPÉRATEURS AUX ÉLUS**

Les premières assemblées générales sont organisées dans les associations Sanduk dans un contexte où les premiers résultats, notamment en terme de remboursement sont bons. Les revendications portent sur l'augmentation du plafond de crédit, l'introduction d'un différé de remboursement (on constate en effet

qu'une partie du crédit est utilisée pour rembourser les premières mensualités) et l'abandon des groupes solidaires. Les techniciens négocient ces changements et un consensus est trouvé. Il porte sur l'augmentation raisonnée des plafonds (+ 33 %), sur l'introduction d'un «petit» différé de remboursement (60 à 90 jours) et sur la poursuite de l'expérience des groupes solidaires.

Il faut attendre la seconde année de fonctionnement des Sanduk pour voir des évolutions vraiment significatives des modalités. On ne peut pourtant parler de changement brusque de méthodologie ni même de changements brusques dans l'attitude des techniciens. Il semble simplement que la gestion à la base montrant de bons résultats, les responsables s'affirment et les techniciens sont rassurés. Durant alors 5 ans, au fil des assemblées générales, de nouvelles modalités font jour :

- L'épargne est introduite mais nous reviendrons plus loin sur ce point.
- Les plafonds de crédit sont multipliés par 10 en 5 ans.
- Les modalités de remboursement s'enrichissent avec l'introduction d'un différé de 6 mois, le remboursement en semestrialités. La durée totale de remboursement peut dépasser deux ans.
- Les instances de gestion sont simplifiées pour arriver à une seule instance composée d'une dizaine de personnes qui perçoivent une indemnité pour le temps qu'ils consacrent.
- Le groupe solidaire est abandonné par une majorité de Sanduk. Dès les premiers impayés, les techniciens avaient remarqué que les «mauvais payeurs» étaient convoqués par les instances ou même parfois à la mosquée pour être relancés. Si la situation empirait, les biens des «mauvais payeurs» étaient saisis et à la différence des banques classiques, les saisies pouvaient indifféremment concerner des parcelles, du bétail, une maison (qui était «scellée»), des ustensiles de cuisine, etc. Le groupe lui n'était nullement impliqué et c'est plutôt à la famille proche du «mauvais payeur» que s'adressaient parfois les responsables du Sanduk. Il ne servait donc pas à garantir le crédit. Par des enquêtes

et notamment un suivi socio-anthropologique effectué par un anthropologue sur deux caisses, il est apparu que le groupe solidaire était parfois utilisé comme un moyen pour contourner la petitesse du plafond. En utilisant des prête-noms, les membres constituaient des groupes «fictifs» et pouvaient obtenir plusieurs crédits à la fois.

Pour autant, il n'y a pas de disparition complète de contreponds, de contre-pouvoir. L'Union des Sanduk, la structure faitière qui réunit en son sein les différents Sanduk organise des assemblées générales, animées par les techniciens salariés, où sont débattues les grandes lignes de la politique d'épargne et de crédit. Des mesures sont votées par les élus et s'appliquent à l'ensemble des Sanduk. Par exemple, les élus de l'Union ont réaffirmé le principe de la progressivité du montant de crédit et ont défini un rythme d'augmentation précis du plafond. On aurait pu penser en regard aux stratégies mises en œuvres pour détourner le plafond de crédit, aux nombreuses critiques émises sur l'utilité économique des petits crédits, que les élus de l'Union auraient abandonné ce principe, même contre l'avis des techniciens. Ces élus croient-ils réellement aux vertus du principe ou désirent-ils simplement que tous les nouveaux Sanduk connaissent la même expérience que la leur?

Les règles de fonctionnement des Sanduk sont aujourd'hui beaucoup plus conformes aux réalités et aux contraintes économiques et sociales et cette évolution pose naturellement une question centrale, aurait-il été possible de faire l'économie au départ, de modalités inadaptées au contexte? Certainement, mais cela supposerait de modifier complètement la nature des missions d'identification de projets, en augmentant considérablement leur durée et en faisant participer des socio-anthropologues. Et quant au comportement sur le terrain, même en ayant recours à des enquêtes, il faut du temps pour découvrir ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Peut-on dans ces conditions, n'écouter que les «intéressés» eux-mêmes? Cela semble difficile, car d'une part on ne connaît jamais la nature des interlocuteurs et leur propension à fixer des règles qui soient conformes à leurs intérêts catégoriels

et d'autre part, dans un contexte d'innovation, les interlocuteurs peuvent ne pas prendre les bonnes décisions. Prenons l'exemple de la définition des modalités d'épargne.

Après deux ans de fonctionnement, les techniciens introduisent les discussions sur l'épargne dans une démarche cette fois-ci réellement participative, au sens propre du terme. Les responsables des premiers Sanduk, avec lesquels les discussions ont été menées se sont inspirés des modalités de la Banque Commerciale du pays et ont fixé des règles très contraignantes (montant minimum élevé pour ouvrir un compte, retrait avec des multiples importants, etc.). Ce n'est qu'après avoir fait l'expérience de ces modalités, que les responsables des Sanduk les ont modifiées pour permettre un véritable envol de l'épargne.

Cependant, la propension des opérateurs à transposer des modèles dans le milieu du développement est forte et tout particulièrement dans le domaine de la micro-finance. On parle de systèmes mutualistes, on parle de systèmes « crédit solidaire », on parle de systèmes auto-gérés, et les populations du Sud sont les « proies » des différentes écoles et comme le plus souvent, le pouvoir de décision leur échappe, ils n'ont guère la possibilité de changer les règles et se contentent donc, de jouer avec celles-ci. Deux exemples parlants :

- Dans certains systèmes, on octroie des crédits qu'aux seuls épargnants et le montant des crédits est en rapport avec l'effort préalable d'épargne consenti. Il est assez courant dans ces systèmes que les intéressés collectent de l'argent en actionnant leurs différents réseaux, l'épargnent le temps nécessaire (souvent un ou deux mois suffisent) pour obtenir un crédit de montant important. L'idée initiale qui était de limiter les risques de non-remboursement en jugeant la capacité d'épargne préalable est détournée. Juger de la capacité de remboursement des emprunteurs avec cette technique, c'est de plus occulter, dans des contextes où l'argent est rare, des possibilités d'investissements fortement rentables (dans le commerce notamment). Au sein du réseau Sanduk, on trouve plusieurs types de clientèles qui coexistent, des emprun-

teurs non épargnants, des épargnants non emprunteurs et des emprunteurs épargnants.

- Dans de nombreux systèmes, inspirés d'écoles différentes, on ne propose aux utilisateurs qu'une ou deux possibilités d'emprunter durant l'année avec des modalités de remboursement prédéfinies. Généralement, les périodes d'octrois correspondent aux périodes d'investissements agricoles. Proposer ce type de système, c'est réduire l'économie rurale à la seule économie agricole.

Il conviendrait donc au-delà de l'utopie de vouloir modifier profondément la nature des missions d'identification de projets, de laisser quelques idéologies financières de côté pour construire de façon plus pragmatique, des systèmes plus adaptés aux milieux d'intervention.

## **L'IMPLICATION DES AUTORITÉS COUTUMIÈRES DANS LE RÈGLEMENT DES CONFLITS**

### **L'exemple du Sanduk du Monsieur « X »**

Dans la localité du monsieur « x », les techniciens du projet ont travaillé avec un comité provisoire présidé par le monsieur « x » et composé de ses proches (personnes du syndicat, amis, etc.). Le chef du village (qui ne détient pas de réels pouvoirs dans les villages de Grande-Comore) participait régulièrement aux réunions. Leur idée était de créer une caisse régionale, rattachée au syndicat. Les membres du syndicat pourraient avoir accès au crédit. Pour qui connaît un peu les Comores, cette approche était vouée à l'échec. Ce syndicat n'existait plus ou moins que sur le papier et aucune pression sociale n'aurait pu s'exercer sur les emprunteurs pour les faire rembourser correctement. Les techniciens du projet se sont donc opposés et finalement, le Sanduk du village du monsieur « x » a démarré ses premières opérations en février 1995 avec pour Président, le monsieur « x » en question.

Les premiers impayés sont apparus anormalement vite par rapport aux autres Sanduk (dans les trois mois

qui ont suivi la distribution de crédit). Ils n'ont plus fait alors que croître pour concerner près de 100 % des emprunteurs, au moment de la fermeture, en janvier 1997.

Et nous avons découvert au fil des discussions, d'enquêtes, une partie de la face cachée des « magouilles » dans cette caisse.

- Les responsables avant chaque contrôle de l'encaisse, empruntaient de l'argent à des particuliers pour que le solde théorique corresponde au solde physique. Dès que le conseiller de crédit était parti, l'argent était remis aux prêteurs. Cela permettait de remplir de faux journaux de remboursement et au monsieur « x » de financer sa campagne pour les législatives.

- Nous proposons dans les règles de départ concernant les garanties du crédit, d'adopter le groupe solidaire, venu du Bangladesh et de la Grameen Bank. Ils ont servi, comme dans d'autres Sanduk d'ailleurs à tout autre chose que de garantir le crédit. Il y avait des chefs informels de plusieurs groupes, composés d'adhérents fictifs, ce qui permettait d'une part, d'obtenir plus de crédits et d'autre part, en faisant emprunter de nouvelles personnes, de rembourser les premiers crédits. Un mois, il y eut d'ailleurs 120 adhésions supplémentaires et on comprit plus tard, que c'était les caciques de ce Sanduk qui payaient les droits d'entrée.

Les principes de pérennité du Sanduk du monsieur « x », contractuels, ne sont donc pas respectés. Les techniciens organisent quelques réunions en présence des notables du village. « Les responsables seront changés et les impayés régularisés », disent-ils sans jamais passer à l'acte.

L'exclusion du Sanduk du monsieur « x » du réseau est finalement votée par les élus de l'Union en janvier 1997. L'Union tente, en vain, de récupérer le coffre-fort et la dotation en capital de 4 millions. Les notables de l'Union ont beau se déplacer, les notables du village en question promettre, rien n'est remis.

En novembre 1997, l'Union des Sanduk de Grande-Comore, composée d'une vingtaine de caisses, contacte le Ngazidja. L'objet de la réunion est d'offi-

cialiser l'institution auprès du Ngazidja et de demander son appui en cas de problème avec un Sanduk, ce qui est accepté. En décembre 1997, au cours d'une seconde réunion, le Ngazidja prend la décision de récupérer pour le compte de l'Union des Sanduk, les biens restés dans le Sanduk du monsieur « x ».

Pendant trois mois, une commission du Ngazidja tergiverse à son tour. Le village incriminé remet un peu plus de 10 % de la somme et le coffre-fort, mais traîne pour verser le reste. En avril 1998, il est alors décidé par le Ngazidja que la région du Badjini (dans laquelle se trouve le village en question) doit payer. Les notables de cette région montrent leur accord. Trois jours plus tard, le village du monsieur « x » envoie une délégation à l'Union des Sanduk et rembourse. Il est évident que si la région du Badjini avait payé, le village en question aurait été mis en quarantaine en attendant le paiement d'une amende supérieure aux 4 millions dus.

De cette histoire, le réseau sort renforcé. Tout Sanduk en Grande-Comore qui ne respecterait pas un des principes de pérennité, serait dans l'obligation de restituer les biens à l'Union, ce qui lui permettrait d'ouvrir, dans un autre village, un Sanduk.

## CONCLUSION

La construction négociée du Réseau Sanduk de caisses de crédit et d'épargne aux Comores ouvre des pistes de réflexion sur la façon de construire un système de financement décentralisé.

- Localiser le pouvoir de décision aux utilisateurs du système permet l'évolution et l'adaptation des modalités de crédit, de remboursement, d'épargne, etc., aux contraintes économiques et sociales du milieu qui ne peuvent être appréhendées que de façon partielle et insuffisante par un intervenant extérieur. Il convient de ne pas s'opposer à ces évolutions mais d'animer le débat en montrant les conséquences possibles de telle ou telle autre décision. Un Sanduk a un jour décidé de baisser le taux d'intérêt sur les crédits pendant qu'un

autre doublait le taux de rémunération sur l'épargne, un Sanduk a un jour affecté une partie importante de ses bénéficiaires à la construction d'une mosquée, un autre n'a pas voulu respecter le principe de la progressivité dans l'augmentation des montants de crédit. Ces décisions, qui ont paru ou qui auraient pu paraître mauvaises pour les techniciens, ont été prises après de longs débats et avec le recul, toutes ne se sont pas révélées inopportunes. Conseiller sans décider, c'est admettre d'une part notre ignorance relative des réalités économiques et sociales, c'est d'autre part, renforcer l'utilité économique de l'outil en permettant son adaptation, c'est finalement responsabiliser les élus et leur permettre de se sentir propriétaires de l'outil.

- Confier le pouvoir de décision aux usagers, au-delà de la rhétorique habituelle de la «démarche faussement participative», permet de développer chez les utilisateurs du système un sentiment de propriété de l'outil. La récente crise politique aux Comores avec la déclaration unilatérale de l'indépendance de l'île d'Anjouan n'a pas conduit au non-remboursement des crédits dans les Sanduk anjouanais. Au contraire, les Sanduk ont été gérés par les élus (et les techniciens) avec plus d'attention et l'outil a été préservé.

- En localisant le pouvoir de décision à «la base», on donne du pouvoir en réalité à un groupe restreint d'individus qui gère la caisse. Ce groupe d'individus va-t-il faire évoluer les règles suivant ses propres besoins, au détriment des intérêts des autres groupes? Par souci «d'égalité», par un désir d'imposer sous toutes les latitudes la démocratie, les opérateurs construisent parfois des systèmes financiers où les notables, les fonctionnaires, les hommes sont écartés, sans qu'ils puissent pour autant vérifier la nature du bénéficiaire final. En créant des structures décalées des normes sociales et des pouvoirs reconnus au niveau local, on crée des structures fragiles qui ne résisteront que le temps du projet. Il convient d'avoir une démarche plus pragmatique en s'appuyant sur les pouvoirs locaux et en observant les phénomènes explicites et implicites d'exclusion. Au sein du réseau Sanduk, l'analyse du profil socio-économique des responsables (une dizaine par caisse) a montré un décalage avec la clientèle de base.

Ce sont des hommes qui sont plus âgés, qui occupent une position sociale plus élevée (fonctionnaires ou notables) et qui possèdent plus de richesses que la moyenne des adhérents. Les décisions qu'ils prennent, notamment sur l'augmentation des plafonds, peuvent servir en premier lieu leur intérêt, mais est-ce pour autant qu'ils écartent des services de la caisse les couches sociales inférieures? Rien n'est moins sûr et par exemple, bien qu'il n'y ait pas de femmes dans les instances de gestion, elles représentent 40 % de la clientèle. Avec quelques enquêtes pertinentes, comme l'analyse des causes de la non-adhésion, on peut tenter de percevoir un peu mieux les phénomènes d'exclusion et il paraît plus efficace et réaliste de tenter de les limiter en discutant avec les décideurs légitimes que de tenter de les éviter, en créant des structures décalées des normes sociales. Le réseau Sanduk en Grande-Comore, en s'appuyant sur la notabilité locale, a forgé une relation avec le pouvoir coutumier, ce qui permet de construire le réseau sur une base contractuelle (les sanctions sont possibles), ce qui est encourageant pour la pérennité du dispositif.

La question centrale pour les opérateurs devient alors assez simple : pour quelles raisons objectives, ne confie-t-on pas le pouvoir de décisions aux intéressés eux-mêmes?

### **LES RÉSULTATS QUANTITATIFS**

*Après 5 années de fonctionnement, 40 Sanduk ont été créés, regroupant 8 000 adhérents, 7 millions FRF de crédits ont été octroyés pour un total de 6 000 emprunteurs, l'encours de crédit se monte à 2,6 millions FRF et l'épargne collectée à 1,5 million. Taux de remboursement, trois mois après échéance, de 99 %. Création d'une structure faïtière, l'Union des Sanduk. Retrait de l'assistance technique permanente à la fin de la quatrième année du projet.*