

Le cas du village de Tinam ou comment un objectif de développement communautaire a conduit au surendettement

BIM - 01 avril 2003
Christophe LE PICARD DUCROUX

Il y a sept ans, en 1995, lorsque le GRET a démarré le programme de développement de caisses de crédit villageoises dans le Chin State, au Myanmar, il a été convenu avec les villageois que le montant des intérêts versés – à hauteur de 4 % par mois – serait capitalisé au niveau de la caisse villageoise. Le contrat caisse villageoise-projet établissait que les fonds propres ainsi constitués augmenteraient la capacité d'intervention de la caisse et permettraient d'octroyer de nouveaux prêts, sans apports de fonds extérieurs ni recours à l'épargne.

Le système reposait au démarrage sur un réseau de caisses de crédit villageoises autonomes, dirigées par un comité de responsables villageois élus. Le projet apportait un soutien financier d'une part, en dotant à la caisse les fonds nécessaires aux prêts, ainsi qu'un appui technique d'autre part, au travers de visites régulières d'agents de crédit. De 1996 à 1998, la règle évolua, une partie des intérêts versés permettant la rémunération de l'appui technique du projet. Enfin après 1999 la totalité des intérêts versés remonta au projet, celui-ci jouant le rôle de structure centrale, en charge du financement et de la direction générale du système, les comités villageois conservant la responsabilité des opérations de prêt. Les crédits sont encore aujourd'hui octroyés par cycles, tous les crédits d'un village devant être remboursés avant l'ouverture d'un cycle suivant.

Dans le village de Tinam, lors des premières discussions au sein de la caisse villageoise, les responsables villageois ont imaginé un schéma différent et suggéré aux membres de la caisse d'utiliser les fonds constitués par les intérêts au financement de projets de développement villageois, après quelques cycles de prêts. Les membres de l'équipe du projet ont à de nombreuses reprises expliqué les objectifs de la caisse, mais les responsables villageois sont restés inflexibles, arguant du fait que cet argent était celui de la communauté avant tout et qu'il revenait à la communauté de décider de son affectation.

Du premier cycle au cinquième cycle de prêt, les responsables de la caisse de Tinam ont donc mobilisé les villageois autour d'un projet de création de fonds villageois de développement, au travers de la caisse de crédit. Pour constituer plus rapidement ce fonds, les responsables ont forcé toutes les familles à emprunter. L'objectif qui au départ consistait à faciliter l'accès à un capital d'investissement pour développer des activités économiques génératrices de revenus est progressivement devenu secondaire.

Forcés d'emprunter sans pour autant avoir de projet individuel d'investissement, les membres ont majoritairement utilisé le crédit à des investissements non productifs – équipement de la maison par exemple – ou à des dépenses de consommation.

Lors des premiers cycles, les familles pauvres furent dans l'incapacité de rembourser le prêt et durent honorer les échéances en vendant leur main d'œuvre sur les autres exploitations ou en empruntant, soit au sein de leur famille soit auprès d'usuriers. Ils utilisèrent le prêt du cycle suivant pour rembourser les emprunts contractés hors de la caisse.

A partir du quatrième cycle, certaines familles ont refusé d'emprunter car leur investissement précédent n'avait pas généré de revenus. Dans ces cas là, le comité de gestion leur a demandé d'emprunter en leur nom et a transféré le prêt aux familles riches. Ces dernières ont accumulé ainsi plusieurs prêts – jusqu'à 15 ou 20 prêts chacune – et se sont retrouvées elles aussi dans l'incapacité de rembourser en fin de cycle.

Dans le même temps, les responsables de la caisse ont dû emprunter à des usuriers pour aider les familles en difficulté à rembourser. Cette situation s'est répétée cycle après cycle, augmentant le nombre de familles sur endettées.

A la fin du cinquième cycle, l'incapacité des membres à rembourser a poussé les responsables villageois à emprunter une somme importante à un commerçant du village, au taux de 10% par mois. Leur intention était de rembourser ce commerçant en utilisant les fonds propres de la caisse, au départ destinés à des projets de développement villageois.

A l'occasion d'entretiens individuels avec les membres, les agents de crédit du projet ont mis au clair la situation et arrêté les activités de la caisse. Une négociation a ensuite eu lieu autour de l'utilisation des fonds propres de la caisse de Tinam. D'après le contrat caisse-projet, ces fonds étaient destinés au financement de prêts individuels. Or les responsables villageois ont voulu l'utiliser pour rembourser leur dette auprès du commerçant. Après consultation de la Fédération des caisses au niveau Départemental, il a été décidé que les fonds propres, initialement et par contrat destinés au financement de projets villageois, ne pourraient servir au remboursement de la dette des responsables auprès de l'usurier. Malgré cela les fonds propres ont servi à rembourser la dette. La caisse a aujourd'hui cessé ses activités et certaines familles sont toujours sur endettées à l'heure actuelle.

Quels commentaires peut inspirer cet exemple ? Cette situation aurait-elle pu être évitée ?

Le cas de Tinam rappelle en premier lieu l'importance de la négociation d'un contrat clair entre le prestataire d'appui technique, soucieux de la pérennité du système, et les bénéficiaires du crédit. Ici les responsables sont visiblement passés outre la règle. A-t-elle été correctement expliquée ? A priori oui, si l'on tient compte du caractère exceptionnel de la situation dans le village de Tinam et du fait que la règle a bien été entendue et respectée ailleurs, dans 70 autres villages de la région.

En revanche la réaction des responsables aurait peut-être dû mettre la puce à l'oreille des agents et ceux-ci n'auraient peut-être pas dû laisser les opérations débiter ou se poursuivre sans avoir la certitude que les règles seraient comprises et appliquées.

Les agents auraient sans doute dû contrôler davantage les opérations des responsables, en s'assurant par exemple du caractère productif des projets financés ou en questionnant les responsables sur le niveau élevé d'activité. Les réunions de bilan après cycle de crédit n'ont pas permis de mettre à jour les difficultés des emprunteurs avant le cinquième cycle, ce qui trahit un suivi particulièrement défaillant de la part des agents.

La volonté réelle ou supposée des responsables de mener des projets collectifs à partir des fonds propres de la caisse pose le problème des besoins réels de la communauté. Si le village avait besoin de financer des ouvrages collectifs, la caisse villageoise n'était pas à priori le meilleur outil pour en assurer la prise en charge. Mais si le besoin était réel, les agents n'ont peut-être pas su écouter la communauté ni imaginer avec eux un moyen d'en assurer le financement de manière indépendante, selon un schéma compatible avec le montage de la caisse et dans le respect des règles de départ.

Le cas de Tinam pose globalement le problème de la gouvernance, c'est-à-dire de l'identité de ceux qui ont le pouvoir au sein du système, de la façon dont ils l'exercent et de la prévention des risques. Ici le renouvellement et le contrôle des instances n'ont pas fonctionné. Les responsables villageois se sont appropriés le système au-delà des limites fixées par la règle du jeu, qui prévoyait un partage des rôles et responsabilités.

Les responsables, très certainement inexpérimentés et mal formés, non avertis, n'ont pas su anticiper la dérive qu'allait fatalement entraîner leur politique de surendettement. Ils n'ont pas non plus calculé les conséquences individuelles de l'endettement pour des projets non-productifs, ou des prête-noms. Or tout ceci s'apprend avec l'expérience. Tout ceci se prépare aussi grâce au concours des agents de crédit.

Le système a depuis renforcé le rôle et le pouvoir du projet ; cela fonctionne, mais des cas de détournements de la part des agents de crédit sont apparus pour nous rappeler que les questions sous-jacentes essentielles sont ici la concentration du pouvoir, son exercice et son contrôle, qui façonnent la façon dont seront gérées les liquidités de l'institution et, à terme, sa légitimité et sa pérennité.

Avez-vous connaissance de cas semblables ? Que vous inspire ce type d'expérience ? Vos réactions sont les bienvenues !