

Microfinance et démocratie : encore un mythe à déconstruire ?

BIM n° - 15 novembre 2005
Isabelle GUERIN

Le BIM de la semaine précédente nous alertait contre les risques d'une vision simpliste du micro-crédit. Il plaidait en faveur d'une approche plus réaliste et plus offensive qualifiée de « sustainable livelihoods », empruntée à Vijay Mahajan, responsable d'une des plus grosses IMF indiennes, où la microfinance se développe à une vitesse exponentielle.

Nous souhaiterions enfoncer davantage le clou en évoquant la question du lien entre microfinance et démocratie, à travers l'exemple, ici encore, de l'Inde. Ici encore, prévaut une approche simpliste, où la démocratie est supposée découler naturellement de l'action collective via des groupes de prêt. Nombre d'entre vous sont probablement guère familiers avec le contexte indien et ne se sentiront peut-être pas concernés par ce BIM. Notre objectif vise justement à poursuivre le débat lancé la semaine dernière par Marc Roesch et à voir ce qu'il en est dans le milieu francophone. Les dérives observées en Inde existent-elles aussi ailleurs ?

Microfinance et démocratie : deux arguments

Outre l'argument classique de lutte contre la pauvreté, la microfinance est parfois, souvent même, pensée comme un outil au service de l'émancipation des « sociétés civiles », de la « démocratie participative » ou encore de la « bonne gouvernance », termes très à la mode depuis quelques années. Deux arguments sont mis en avant. Tout d'abord, on suppose que l'offre de services financiers va permettre à des individus de devenir autonomes et de se détacher de relations de dépendance et de subordination personnelle jusque là indispensables à leur survie quotidienne. La microfinance serait donc un moyen d'introduire des relations contractuelles entre individus considérés comme égaux. Ensuite, l'approche collective – sur laquelle sont basés encore nombre de dispositifs de microfinance, notamment en Inde – est supposée faciliter l'acquisition de compétences collectives en matière de gestion de ressources communes, de revendications de droits, etc.

Plaider pour un renforcement des sociétés civiles, de la démocratie participative et de la bonne gouvernance sont des initiatives tout à fait louables. De la même manière, les deux arguments évoqués pour arguer du rôle potentiel de la microfinance dans le renforcement de la démocratie se tiennent, et des effets de ce type ont déjà été observés dans de nombreuses situations. Le problème, encore une fois, c'est de considérer qu'il suffirait de prononcer le terme 'microfinance' pour que naturellement émerge la démocratie.

Microfinance et relations contractuelles

Commençons par le premier point : on suppose que l'offre de services financiers va permettre à des individus de devenir autonomes et de se détacher de relations de dépendance et de subordination personnelles jusque là indispensables à leur survie quotidienne.

Dans le contexte indien, la question mérite d'être posée : les relations de patronage – souvent associées à des relations d'exploitation – continuent de régir les rapports sociaux dans les campagnes (70 % de la population vit en milieu rural). Ces « patrons » assurent la protection matérielle (emplois, prêts, dons) des populations, mais aussi leur protection « sociale » et « morale » souvent indispensable face aux dysfonctionnements de la justice et à l'inaccessibilité des services publics. Nous avons déjà évoqué les avantages comparatifs des pratiques informelles dans un BIM précédent, rappelons simplement les principaux résultats : la microfinance peut difficilement concurrencer les prêts ou « avances » octroyés par les patrons locaux ; les montants sont insuffisants (en particulier pour les grosses dépenses de rituels type mariage ou les grosses dépenses d'investissement comme les puits). Dans les rares cas où elle peut proposer ces montants (programmes spéciaux, financés par un bailleur de fonds extérieur) les garanties demandées sont inaccessibles à l'emprunteur moyen ou les populations « cibles » sont très peu nombreuses et sélectionnées sur des critères très sélectifs. Enfin les populations doutent de la pérennité des opérations de microfinance et préfèrent rester en lien (et endettées) aux prêteurs privés pour pouvoir faire appel à eux si nécessaire, et surtout quand le programme de microfinance ne pourra plus répondre à leurs besoins ou aura disparue.

Une approche instrumentale et naïve des groupes d'emprunteurs

Venons-en au second point : l'approche collective – sur laquelle sont basés encore nombre de dispositifs de microfinance, notamment en Inde – est supposée faciliter l'acquisition de compétences collectives en matière de gestion de ressources communes, de revendications de droits, etc.

Au cours des années 90, le principe du prêt collectif et de la caution solidaire – les co-emprunteurs se portent mutuellement caution – a été très fortement médiatisé et présentée comme une innovation financière sans précédent capable de révolutionner le monde de la finance. Elle a ensuite été fortement critiquée, voire complètement rejetée au profit de mécanismes individuels de garantie. Ici encore, cette notion a été victime d'interprétations simplistes, selon lesquelles les pauvres des pays du Sud « préféreraient » l'approche collective et seraient prêts à se faire mutuellement confiance et à s'entraider, unis par des liens de solidarité « naturels ». Certes, la capacité d'auto-organisation de certains groupes sociaux est remarquable ; certes, la pression sociale existe, mais elle ne se décrète pas : elle repose sur une articulation entre l'individuel et le collectif qui est à la fois subtile et sans cesse remise en question. Les travaux réalisés par Dominique Gentil dans les années 70 avaient déjà montré la complexité de l'approche collective – qui n'a d'ailleurs pas été « inventée » par la Grameen Bank : D. Gentil (1971, 2004) montrait qu'il ne s'agissait pas du tout d'une formule endogène reposant sur la solidarité supposée de tous les membres d'un groupe, mais qu'elle résulte d'un compromis entre les organismes de microfinance et les clients membres. Les travaux plus récents de Cerise (Lapenu et alii. 2004) ont également souligné la diversité ainsi que les ambiguïtés du principe de caution solidaire, en particulier le fait que les bénéficiaires ne sont pas nécessairement les clients, mais plutôt les organisations de microfinance. Les effets pervers et les dérives constatées ne doivent pas conduire à abandonner ce mode de garantie, qui reste

incontournable dans bon nombre de cas. Ils incitent simplement à la prudence et au pragmatisme, un pragmatisme qui mérite une attention permanente puisque l'articulation entre l'individuel et le collectif est en permanente recomposition. Nombre de publications ont également montré que d'autres mécanismes incitatifs étaient bien plus efficaces, par exemple le prêt progressif, les remboursements réguliers, les garanties matérielles lorsque cela s'avère possible (voir notamment Morduch, 1999). De nombreuses IMF sont d'ailleurs passées du prêt collectif au prêt individuel, constatant que la demande était beaucoup plus forte en matière de prêt individuel.

L'Inde résiste à ce scénario (est-elle la seule ?) et la plupart des IMF/ONG indiennes qui proposent de la microfinance se basent, hélas, sur une approche à la fois instrumentale et naïve des groupes d'emprunteurs. Ce sont la santé financière du programme et les économies d'échelle qui importent, bien plus que le bien-être des membres du groupe. La gestion d'un groupe ne s'improvise pas, loin s'en faut. Convaincre les membres de l'intérêt du groupe, articuler aspirations personnelles et collectives, gérer tensions et conflits : ce sont là autant de savoir-faire qui ne sont ni innés, ni spontanés. Or les moyens prévus pour former les femmes à la gestion d'un groupe sont très souvent insuffisants, si ce n'est complètement absents. Actuellement dans le Tamil Nadu (Inde du Sud), la plupart des agents de crédit gèrent 30 à 50 groupes –soit entre 500 et 1 000 emprunteurs. Comment est-ce possible de faire un travail sérieux dans de telles conditions ? A ne pas se donner les moyens nécessaires à une approche collective de qualité, on court plusieurs risques. Soit le groupe ne fonctionne pas ou très mal ; soit les leaders de groupes – ou parfois les agents de crédit – profitent de leur position de contrôle de l'information pour monopoliser le pouvoir. Le troisième risque, ce sont les tensions et conflits personnels subis par les leaders des groupes. Nombre de ces leaders – la plupart sont des femmes, puisque 95 % des clients de la microfinance en Inde sont des femmes – n'ont pas choisi d'être leader. Suite à diverses pressions (l'ONG, les autres femmes du groupe ou simplement parce qu'elles sont les seules du groupe à savoir lire et écrire), elles ont fini par accepter et se retrouvent dans une position très difficile, souvent ambiguë. Elles passent un temps fou à collecter les remboursements, se brouillent avec leur entourage et n'ont plus le temps de s'occuper de leur famille. Certes, le statut de leader ou d'animatrice est source de fierté et de prestige, mais à quel prix ?

Les groupes d'emprunteurs comme agents locaux de développement économique et social

Non seulement les moyens destinés à former les femmes au fonctionnement collectif sont très souvent inadéquats, mais les groupes se voient délégués une multiplicité d'activités, qui vont bien au-delà de la simple intermédiation financière. Les autorités publiques indiennes délèguent de plus en plus de missions aux groupes d'emprunteurs. Ceux-ci se voient transformés en de véritables courroies de transmission des programmes gouvernementaux et deviennent – ou du moins sont supposées devenir – des acteurs clefs de la vie économique et sociale locale : développement économique local via leur implication dans divers programmes publics ; gestion de biens communs locaux (boutiques d'alimentation subventionnées pour les pauvres, maintenance des latrines ou des bornes fontaines) ; implication dans la vie démocratique locale (participation aux comités villageois, formation de candidates aux élections locales, surveillance du bon déroulement des élections, etc.). Ici encore, faute de moyens suffisants, les résultats sont largement en deçà des attentes. Que les pauvres – et a fortiori les femmes – doivent accepter de multiples responsabilités au nom de leur « émancipation » est considéré

comme allant de soi. Le temps passé dans ces activités collectives est souvent considéré comme gratuit. La délégation de responsabilités signifie rarement délégation de pouvoirs et les groupes de femmes ont peu le droit à la parole. La « participation » reste un processus largement « descendant », impulsé d'en haut et hermétique à toute forme de spontanéité.

Microfinance versus défense des droits ?

Enfin un dernier constat concernant le contexte indien vient encore noircir le tableau : le fait que la microfinance ait tendance à se substituer à des projets de développement axés sur la défense des droits. Le développement de la microfinance irait donc, finalement, à l'encontre de la promotion de la démocratie. Certains ont déjà mentionné que c'était le cas au Bangladesh : Stiles Kendall, par exemple, dans un article paru en 2002 dans la revue *World Development*, revue réputée pour son sérieux et sa rigueur scientifiques, décrivait la manière dont les grandes ONG bangladeshi (en particulier BRAC, Proshika, ASA) avaient progressivement été détournées de leur mission « politique » pour se centrer uniquement sur l'offre de services.

Revenons au contexte indien. On a le sentiment que toute ONG qui se respecte « doit » offrir désormais du microcrédit. Certaines ont saisi cette nouvelle opportunité pour capter de nouvelles subventions. D'autres ont été fortement incitées par les autorités publiques. L'Etat du Tamil Nadu, par exemple, s'est fixé des objectifs ambitieux, or il a besoin des ONG pour atteindre sa clientèle. Dans un certain nombre de cantons où la « densité » d'ONG est faible, l'Etat a, semble-t-il, obligé les ONG présentes à créer des groupes d'emprunteurs et à les organiser en microfinance sous la menace (voilée) de leur retirer certaines subventions. Les ONG qui dépendent de fonds publics considèrent qu'elles n'ont donc pas eu le choix. Certaines ONG, notamment celles qui étaient spécialisées jusque là sur la défense des droits des minorités, considèrent qu'il s'agit d'un véritable « complot » : la microfinance serait une stratégie délibérée visant à les détourner de leur mission initiale, considérée comme dérangeante par les autorités. Leur avis n'est probablement pas entièrement objectif et ne reflète peut-être pas la réalité. Toujours est-il que nous avons vu de nombreux sangams (groupes comprenant 30 à 50 femmes, spécialisés jusque là sur des revendications et/ou la gestion de biens communs) se diviser, voire disparaître suite au microcrédit. La gestion financière, si elle fonctionne bien, peut très bien renforcer les capacités d'autogestion des groupes. Mais si elle marche mal, ce qui est, hélas, souvent le cas pour les raisons mentionnées plus haut (en particulier l'insuffisance d'accompagnement), alors elle sape toute forme d'initiative collective. Les tensions et conflits liés à l'octroi des prêts et aux remboursements ont souvent raison de la mobilisation collective. Parfois, ce sont les femmes elles-mêmes qui implorent l'ONG de leur octroyer des prêts et d'ouvrir ainsi une nouvelle source d'endettement. Elles ont vu leurs voisines bénéficier de prêts, parfois c'est la télévision qui leur a vanté les miracles de l'outil – on voit ici encore les risques d'une médiatisation excessive et naïve des « miracles » de la microfinance. Certaines ONG, pourtant très réticentes à l'égard du principe de la microfinance, mais en même temps soucieuses de conserver leur « masse » qu'elles ont mis des années à acquérir, arme décisive pour s'affirmer dans l'univers impitoyable des ONG, sont pourtant tombées dans le piège.

En guise de conclusion

En s'appuyant sur des groupes d'emprunteurs, la microfinance est présentée, en tout cas en Inde, comme une école de la démocratie. De la même manière que la microfinance ne saurait

suffire à promouvoir l'entrepreneuriat, l'action collective via des groupes d'emprunteurs et la « participation » des clients ne sauraient suffire à promouvoir la démocratie. Assurer le droit à la libre expression, la circulation et l'accès égalitaire à l'information, former les personnes à un esprit critique, garantir la transparence des instances électorales et plus généralement de l'ensemble des administrations publiques, lutter contre la corruption, combattre toutes les formes de discriminations dont sont victimes certains groupes sociaux, ethniques ou religieux, etc. : ce sont là autant de conditions indispensables à une démocratie digne de ce nom. Dans nombre de pays, il s'agit d'un processus de longue haleine au sein duquel la microfinance peut jouer un rôle, mais de manière nécessairement marginale et limitée. Faut-il pour autant abandonner définitivement le principe de l'approche collective ? Non, mais il devient urgent d'en saisir les limites, tant du point de vue de l'intermédiation financière, du développement économique et social local que de la démocratie. Dans le contexte indien, l'approche collective est surtout vue comme un moyen de réduire les dépenses publiques, voire de détourner l'action et l'attention d'organisations actives politiquement sur des questions considérées comme « neutres » et ne remettant pas en cause l'ordre existant : on est donc loin d'un outil au service de l'apprentissage de la démocratie...

Bibliographie

Gentil Dominique (1971) « Les coopératives nigériennes », EPHE.

Le § sur la caution solidaire a été repris dans Gentil D. (2004) « La caution solidaire, une histoire ancienne », in Guérin et Servet (EDS) Exclusion et liens financiers. Rapport du Centre Walras 2003, Paris : Economica, pp. 433-440.

Kendall Stiles (2002) "International Support for NGOs in Bangladesh: Some Unintended Consequences" World Development Vol. 30, No. 5, pp. 835–846.

Lapenu Cécile, Fournier Yves et Ichanjou Pascal (2004) « Potentialités et limites de la caution solidaire », in Guérin et Servet (EDS) Exclusion et liens financiers. Rapport du Centre Walras 2003, Paris : Economica, pp. 441-456.

Morduch Jonathan (1999) "The microfinance promise", Journal of Economic Literature, vol. XXXVII, December, pp. 1569-1614.