
**La microfinance, un objet de
pouvoir de plus ?
Conflit en Andhra Pradesh**

Cyril Fouillet
Britta Augsburg



RUME Working Papers Series

This series is published by the Rural Microfinance and Employment project (RUME). The project, RUME, has been selected in December 2007 by the French National Agency for Research (programme: Les Suds, Aujourd'hui). The main objective of this research is to explore the linkages between rural finance and rural employment - including diversification and migration - with a view to contributing to the ongoing discussions and interventions in the fields of rural development and poverty and vulnerability reduction. The project methodology relies on the following features: a pluridisciplinary approach, a combination of tools for data collection and analysis, a comparative perspective across three countries (Madagascar Mexico, South-India), a strategic collaboration with microfinance institutions. From an outcome perspective, the proposal will seek to achieve a balance between academic and applied results. Further details about the project and its work can be viewed on our web site at www.rume-microfinance.org

Rural Microfinance and Employment Project
LPED – IRD – Université de Provence
Case 10 – 3, Place Victor Hugo
13331 Marseille cedex 3
Tel: 00 33 (0) 6 72 06 52 66
www.rume-microfinance.org

La microfinance, un objet de pouvoir de plus ? Conflit en Andhra Pradesh

Cyril Fouillet* and Britta Augsburg**

May 30, 2008

Abstract

Révolution financière chantant les refrains d'un message pacificateur depuis que l'une de ses icônes ait reçu le 'prix Nobel de la Paix', la microfinance connaît en Inde ces premiers déboires. La crise qui a secoué le secteur microfinancier dans l'Etat d'Andhra Pradesh en 2006 révèle à nos yeux un problème fondamental : la frénésie d'acteurs privés et publics pour des motivations qui n'ont pas grand-chose à voir avec la lutte contre la pauvreté. Nouvelle niche commerciale pour les uns et captation de banques de votes pour les autres, la microfinance est par bien des égards, loin d'être cette panacée tant plébiscitée par les médias et les organisations internationales. Objets de réinterprétations et de réappropriations, les services microfinanciers sont en permanence déformer et échappent au contrôle de leurs promoteurs ainsi qu'aux objectifs économiques et sociaux désignés.

En nous appuyant sur notre travail de terrain et sur la situation microfinancière en Andhra Pradesh, nous tenterons de comprendre les relations conflictuelles entrainées par l'introduction de ce nouvel outil. Nous reviendrons tour à tour sur le point de vue des différents acteurs impliqués dans cette configuration et tenterons d'en dessiner les contours et les enjeux.

Keywords: Microfinance, Self Help Groups, India, Public Policy

JEL classifications: G21, O53, O16.

* Cyril Fouillet is an economist at the University Lumière Lyon 2 (France). As a research fellow at the French Institute of Puducherry (program "Labor, Finance and Social Dynamics"), he spent three years in India conducting his fieldwork. He is also associated with the Institut de Recherche pour le Développement, (IRD-LPED) and is a visiting research fellow at the Center for European Research in Microfinance (Belgium). His main areas of interest are banking and financial exclusion, informal finance and microfinance.

** Britta Augsburg is a PhD Fellow and Researcher at the Maastricht Graduate School of Governance, following a program in Social Protection Policy. She finished her Master in Econometrics at the University Maastricht in 2005, concentrating on program evaluation. Her main research interest lies in poverty-focused international development work. Currently she is based in Hyderabad, India, working on microfinance and livelihood promotion with Basix India.

To quote this article as reference: Fouillet, C., and B. Augsburg. 2008. "La microfinance, un objet de pouvoir de plus ? Conflit en Andhra Pradesh." RUME Working Papers Serie, 1, Marseille: IRD.

1. Introduction

La microfinance¹, définie comme la provision de services financiers (microcrédit, épargne, microassurance et transferts de fonds) à des personnes en étant exclues par le secteur bancaire, a souvent été invoquée comme une solution pour le financement des zones rurales indiennes (Thorat, 2006). Parée de nombreuses vertus dans la lutte contre la pauvreté par les institutions de Bretton-Woods et les agences onusiennes, la microfinance connaît depuis la fin des années 1990 une médiatisation sans précédents tant en Inde que par le monde. Ponctuellement, de grandes messes comme les Sommets du Microcrédit², l'Année internationale du microcrédit ou les Microfinance India Conference, pour ne citer qu'elles, participent à l'élaboration de « principes supérieurs communs » tels que la « lutte contre la pauvreté » ou encore l'« eradication of private moneylending » et soutiennent de fait le « processus de justification » d'un outil dont on interroge peu les limites.

Pourtant, cette dynamique, inscrite dans une « architecture de développement global » (Weber, 2002), participe d'un nouveau paradigme du développement appelé Post ou Nouveau Consensus de Washington (Stiglitz 1998, Gore, 2000) et prolongé, pour les questions du financement du développement, par le Consensus de Monterrey en 2002. Ainsi resituée dans une perspective historique, la microfinance est l'une « des multiples manifestations de la financiarisation qui s'est étendue et intensifiée au cours du derniers quart de siècle sous la pression des idéologies néolibérales qui faisaient de la finance et de la monnaie un vecteur essentiel parce qu'en apparence neutre. » (Servet, 2007: 13).

Les pratiques microfinancières s'accompagnent parfois de règles très strictes, d'un protocole minutieux et apparaissent alors comme l'un des aspects d'une nouvelle « fabrique de l'habitus économique » (Bourdieu, 2003: 79). La microfinance, sous sa forme la plus minimaliste, participe pleinement à ce processus et on observe d'ailleurs la mise en place et l'application d'une véritable doctrine de la discipline financière. À la question « Quels sont les éléments nécessaires à la réussite du

¹ Pour une mise en perspective de la microfinance dans le contexte général du développement et de la mondialisation, voir J.-M. Servet (2006) et J. Fernando (2006).

² La Campagne du Sommet du Microcrédit a été lancée en 1997 à Washington « Pour que les 175 millions de familles les plus pauvres de la terre (...) reçoivent des prêts qui leur permettront d'exercer une activité indépendante ainsi que d'autres services financiers et commerciaux d'ici l'an 2015 ». Les personnalités impliquées dans les différentes chaires de cette campagne proviennent de tous les horizons : firmes multinationales (Monsanto), groupes bancaires (Citigroup), personnes politiques (Hillary Clinton), organisations de la société civile (FINCA International, Women's World Banking), fondations (Fondations des Nations Unies, Charles Stewart Mott, George Soros), etc.

microcrédit ? », un document du Groupe consultatif d'assistance aux pauvres (CGAP)³ (2002: 4) répond ainsi : « Le succès du microcrédit repose donc sur deux principes fondamentaux : la discipline au sein de la clientèle et la discipline institutionnelle ». Dans son travail sur la Grameen Bank, une emblématique IMF bangladaise, Brigg Morgan (2006: 79-80) montre comment cette discipline est parfois transformée en véritable rituel. Lorsque l'agent de crédit arrive hebdomadairement devant le groupe rassemblé pour lui remettre le remboursement du prêt en cours, les membres du groupe se lèvent, le saluent et récitent le slogan de l'IMF : « Discipline, Unity, Courage, and Hard Work ».

Au début de l'année 2006, la presse indienne consacra de nombreux articles au secteur microfinancier mais contrairement à ce que nous pouvions lire précédemment : « Le mouvement des SHG est un succès », « Les petits prêts ont un important impact sur les pauvres », « Le micro-crédit conduit une révolution silencieuse », etc. Cette fois, les titres n'eurent plus rien de flatteurs, un renversement de situation s'était produit. Accusée de pratiquer des taux d'intérêt usuriers et d'être à l'origine de dix suicides, l'activité de plusieurs institutions de microfinance (IMF) officiant en Andhra Pradesh fut interrompue par les autorités locales. Et la presse de titrer : « Enquête officielle demandée à propos du fonctionnement des IMF dans l'État », « Les victimes de la microfinance déversent leurs larmes », « L'État prépare une loi contre les excès des institutions de microfinance », « Un emprunteur taillade à mort un agent de crédit », « Doit-on imposer une limite aux taux d'intérêt en microfinance ? », etc.

« Révolution financière »⁴ chantant le refrain d'un message pacificateur depuis que l'une de ses icônes ait reçu le « prix Nobel de la Paix »⁵, la microfinance a donc connu ses premiers déboires en Inde. En nous appuyant sur la situation microfinancière en Andhra Pradesh et sur notre travail de terrain, nous tenterons de comprendre les relations conflictuelles entraînées par l'introduction de ce nouvel outil dans un environnement économique et politique particulier⁶. Nous reviendrons tour à tour sur le point de vue des différents acteurs impliqués dans cette configuration et tenterons d'en dessiner les contours et les enjeux. Dans ce chapitre, nous mettrons en perspective la situation microfinancière spécifique à l'Andhra Pradesh et listerons les événements de la crise survenue en 2006. Ensuite, nous

³ Afin de venir appuyer leurs interventions menées sur le terrain de la lutte contre la pauvreté *via* la microfinance, le Groupe Banque Mondiale et un ensemble de bailleurs (essentiellement des agences de développement bilatérales) ont créé le CGAP. Principal producteur mondial d'études, de guides et de notes techniques à l'encontre du secteur de la microfinance, ce consortium pilote le développement de ce secteur.

⁴ En référence au titre évocateur « The microfinance revolution: sustainable finance for the poor » de l'ouvrage de M. Robinson (2001) et « Voyage au cœur d'une révolution » de P. De Lima (2007).

⁵ En octobre 2006, le professeur Muhammad Yunus et l'organisation de microfinance qu'il a fondée, la Grameen Bank, recevaient le prix Nobel de la paix.

⁶ Les données de ce travail ont été récoltées lors d'interviews semi-directives principalement effectuées en Andhra Pradesh. Des discussions plus informelles conduites lors de la monographie de plusieurs IMF ainsi qu'une revue de presse et une revue de la littérature constituent également notre corpus de données.

rapporterons comment les IMF ont réagi à cette situation et nous évoquerons quelques pistes sur les causes profondes de cette crise.

2. L'Andhra Pradesh : un Eldorado de la microfinance ?

Depuis le milieu des années 1990, deux perceptions des réformes économiques entreprises par le gouvernement au pouvoir s'opposent. Pour certains, l'Andhra Pradesh est devenu un État modèle en termes de réformes. Pour d'autres, suivant une toute autre logique, ce territoire a été transformé en un véritable laboratoire pour les réformes économiques néolibérales⁷ prônées par de nouveaux Chicago Boys⁸.

Malgré une croissance à deux chiffres du secteur informatique et des hautes technologies, les indicateurs de développement humain en Andhra Pradesh restent alarmants. Le taux de malnutrition des enfants de la naissance à cinq ans augmente depuis plusieurs années et dépasse 30 %. Quant à l'éducation, dans certain districts, seul le tiers de la population féminine est alphabétisé. Certes, il serait faux de nier l'émergence de nouveaux secteurs et leurs effets d'entraînement mais l'Andhra Pradesh reste avant tout un État où près des deux tiers de la population active sont engagés dans un secteur agricole contribuant pour environ un cinquième du produit intérieur brut. Avec une structure agraire composée de petites exploitations agricoles (1,56 hectare en moyenne)⁹, plus de quatre ménages ruraux sur cinq pratiquent l'agro-pastoralisme¹⁰.

Les politiques publiques d'appui à l'agriculture sont conditionnées par des objectifs tels que l'augmentation des rendements, la productivité du travail, etc. En termes de crédit, les mesures d'intervention mises en œuvre pour accompagner cette vision ont privilégié le regroupement des parcelles et tenté de faciliter la modernisation et l'accroissement des surfaces des exploitations agricoles. Pourtant, quatre décennies après le début de la Révolution verte, la majorité des exploitations agricoles indiennes n'intègrent pas ce schéma, se trouvent de plus en plus marginalisées et payent parfois chèrement leur effort de 'modernisation'. Les réformes entreprises dans les années 1990 n'ont fait qu'accentuer ce phénomène de segmentation entre, d'une part, des agriculteurs intégrés

⁷ « De nombreux auteurs critiques de la mondialisation assimilent à tort libéralisme et néolibéralisme ; la différence essentielle est que pour le mouvement libéral tel qu'il a été défini à partir du dix-huitième siècle, l'intervention publique est un cadre nécessaire aux activités privées alors que les néolibéraux ont pour ambition de l'éradiquer » (Servet, 2007: 29).

⁸ Groupe d'économistes ayant conduit la politique économique sous la dictature militaire chilienne. Pour une approche historique des conditions du transfert idéologique du néolibéralisme durant cette période, voir G. Valdes (1995).

⁹ Contre 3,80 hectares en moyenne pour l'Etat du Punjab. Cette différence s'explique notamment par la prépondérance de la culture du blé dans le Punjab. Pour plus d'informations sur l'évolution particulière de la structure agraire du Punjab, voir l'article d'H.S. Sidhu (2005).

¹⁰ Sur l'ensemble des surfaces cultivées, près des deux tiers sont consacrées à la production alimentaire et malgré un déclin de sa rentabilité, la principale culture reste le riz (paddy).

à un marché dont ils maîtrisent les règles et, d'autre part, des agriculteurs marginalisés ou en cours de marginalisation, qui luttent pour leur survie. Face à cette situation, quel peut être le rôle de la microfinance ? En s'adressant aux petites exploitations familiales elle peut devenir l'un des éléments d'une dynamique rurale soutenable. Les expériences conduites par Basix dans la réactivation de coopératives laitières, par exemple, sont là pour l'attester. Les services microfinanciers peuvent être des catalyseurs économiques et sociaux importants lorsqu'ils sont intégrés à une démarche territoriale impliquant les différents acteurs publics et privés du développement local (Guérin, Fouillet et Palier, 2007: 298-299). Malheureusement, ces exemples ne sont pas représentatifs du secteur. La légitimité de la microfinance ne fait certes aucun doute mais elle se pose souvent comme une solution en soi alors qu'elle devrait avant tout se penser comme un outil complémentaire d'actions publiques volontaristes de réduction des inégalités (Fouillet *et alli*, 2007: 257-260).

Malgré les nombreuses interventions de l'État central telles que les nationalisations de 1969, la mise en place du réseau des banques rurales régionales (*Regional Rural Banks*) à partir de 1975, la création d'une banque nationale pour l'agriculture et le développement rural (*National Bank for Agriculture and Rural Development* – NABARD) en 1982 ou encore le lancement d'importants programmes publics comme le programme intégré de développement rural (*Integrated Rural Development Programme*), la demande en financement du secteur agricole, et du monde rural indien en général, reste peu servie par les institutions de crédit du secteur organisé. Pour une majorité de la population rurale, les principales sources de financement proviennent des prêteurs privés, des proches, des propriétaires terriens, *shopkeepers*, *chit-fund*, *nidhis*, mais aussi des recruteurs de main-d'œuvre comme le montre David Picherit (Forthcoming) pour le district de Mahabubnagar. Et dans un contexte de baisse des revenus, d'augmentation des coûts de production, d'endettement et de dégradation de la qualité des semences (Landy, 2006: 163)¹¹, les petites exploitations familiales sont confrontées à des difficultés pouvant rapidement devenir insurmontables en cas de mauvaises récoltes. En Andhra Pradesh, entre 1997 et juin 2006, plus de 9 000 paysans se sont suicidés en raison des mauvaises récoltes cotonnières et de leur impossibilité à faire face au remboursement de leurs dettes. Selon une étude publiée en 2004 dans la revue scientifique *The Lancet*, le taux de suicide des zones rurales des États du sud de l'Inde a atteint 58 décès pour 100 000 habitants (Aaron *et alii*, 2004: 1117). Il s'agit du taux le plus important dans le monde. La moyenne dans les autres pays est de 14,5 pour 100 000.

Les principales raisons évoquées de l'accroissement de l'endettement individuel auprès des revendeurs, intermédiaires, prêteurs professionnels, recruteurs, etc., sont les baisses constantes des crédits ruraux accordés par les réseaux bancaires et coopératifs. Le nombre de personnes possédant un crédit agricole du secteur bancaire en Andhra Pradesh est passé de 3,9 millions en 1992 à moins de 3,1

¹¹ Suite à la déréglementation du marché des semences, le taux minimum de germination des semences est passé de 85 % à 60 %.

millions en 2001, avant de repartir à la hausse depuis 2004 avec le dernier changement de gouvernement. Ce phénomène de débancairisation qui n'a pas simplement touché le secteur agricole et l'État de l'Andhra Pradesh mais l'ensemble de la population indienne, est la conséquence directe des politiques de réformes du secteur bancaire débutées en 1991 (Fouillet, 2008: 17)¹². On constate une même tendance pour les secteurs de la petite industrie et de l'artisanat.

Intervenant comme filet de protection face aux conséquences des réformes du secteur bancaire, la microfinance est rapidement devenue un acteur important de l'intermédiation bancaire. En Inde, le programme majeur de microfinance, le *Self-Help Group Bank Linkage* connaît une croissance très importante depuis le milieu des années 1990¹³. Les *Self-Help Group* (SHG), véritables pierres angulaires du système microfinancier indien, sont des groupes d'épargnants et d'emprunteurs de moins de 20 personnes. Souvent mono-caste, ces groupes fonctionnent de manière informelle, sous forme d'association rotative d'épargne et de crédit (tontine) mais avec un lien bancaire. Les SHG ne peuvent prétendre à des crédits qu'après une période d'épargne d'environ six mois durant lesquels les groupes doivent faire preuve, entre autres, de leur capacité à épargner régulièrement.

La variété des méthodologies microfinancières qui ont pris place en Andhra Pradesh et la croissance de ce phénomène ont offert à cet État une place de choix dans la carte mondiale de la microfinance. Ensemble, société civile, institutions financières privées et gouvernement ont promu plus de 28 000 organisations de village et plus de 1 000 fédérations de SHG enregistrées sous le *Mutually Aided Co-operatives Societies Act* (MACS)¹⁴. Selon C.S. Reddy, directeur général de l'*Andhra Pradesh Mahila Abhivruddhi Society*, (APMAS), un groupe de pression pour la microfinance au niveau étatique, chaque village en Andhra Pradesh possède désormais au moins un SHG. Le nombre de SHG ayant bénéficié d'un crédit est passé de moins de 6 600 pour l'année financière 1998-1999, à plus de 294 000 SHG en 2005-2006. Soit un rapport de 1 à 44. Si l'on compte une moyenne de 14 membres par SHGs, c'est plus de 4 millions de foyers dont un membre participait à un SHG actif en 2005-2006, soit un peu plus de 22 % des ménages en Andhra Pradesh. On comprend dès lors l'engouement tant économique que politique pour le secteur microfinancier.

¹² En permettant aux banques commerciales de transférer leurs agences du secteur rural au secteur urbain, les nouvelles réglementations ont favorisé une contraction du réseau bancaire indien. Au final, le nombre absolu de comptes de crédit, toutes zones confondues, a baissé de plus de 65,8 millions en 1992 à 52,3 millions en 2001 et créant la nécessité de mettre en place de nouveaux modèles de distribution financière. Cette baisse a été supportée à 84 % par les habitants des zones rurales. Plus alarmant encore, les zones déjà enclavées avant 1990 semblent avoir été particulièrement touchées par ce phénomène de débancairisation.

¹³ Un taux de croissance annuel moyen de 82 % en termes de clients et de 110 % en termes de montant sur la période mars 1993/mars 2006. En volume, plus de 803 millions d'euros de crédits ont été octroyés pour la seule année financière 2005-2006 (les taux de conversion de la devise indienne et américaine suivants sont appliqués pour l'ensemble de ce chapitre : 1 euro pour 1,4 dollars US et 56 roupies indiennes).

¹⁴ Un statut qui fut adopté en 1995 suite à long mouvement social en faveur d'un nouvel environnement législatif pour les coopératives en Andhra Pradesh (Stuart, 2007). Depuis, ce statut a été repris par cinq autres États indiens.

3. Les évènements

Dans le district de Krishna (Andhra côtier), plusieurs dizaines de personnes, toutes clientes d'IMF du secteur privé sont mortes entre novembre 2005 et mars 2006. Un couple s'est suicidé en consommant du cyanure. Kumari avait emprunté 25 000 roupies (446 euros) à une IMF pour le fonctionnement de la petite épicerie de village qu'elle tenait avec son époux. Pour compenser les difficultés financières rencontrées par son mari, Kumari prit deux nouveaux prêts du même montant à deux autres IMF. Mais la situation financière du commerce ne s'améliora pas et le remboursement des prêts devint impossible. Suites aux pressions exercées par les autres membres du groupe et de l'agent de crédit, le couple décida de mettre fin à ses jours. Non loin de là, quelques semaines plus tard, deux femmes d'un SHG sont secourues à temps par un fermier alors qu'elles s'étaient pendues à un arbre. Toujours dans la même zone, un client ayant emprunté 12 000 roupies (230 euros) auprès d'une IMF taillada à mort l'agent de crédit venu réclamer une échéance du prêt. Le client expliquera à la police qu'il n'arrivait plus à faire face à ses dettes et qu'il ne supportait plus le harcèlement et les pressions de l'IMF *via* son agent.

À la suite de nombreuses affaires de ce type dans le district de Krishna, plusieurs organisations de village décidèrent de faire entendre leurs inquiétudes au préfet (*district collector*) afin qu'il entame des poursuites contre les IMF accusées d'être responsables de ces suicides. Des députés (*Members of Legislative Assembly – MLA*) se retrouvèrent sous la pression des organisations de villages et des médias. Tandis que plusieurs autres cas de suicides dans des districts voisins étaient rapportés par la presse, les IMF étaient montrées du doigt et l'on commença à s'interroger sur leurs responsabilités. La réaction ne se fit pas attendre, le 11 mars, l'administration du district de Krishna, en la personne de son *district collector*, Navin Mittal, prit la décision de fermer 50 agences de deux IMF, Share Microfin Limited (SML) et Spandana ; deux importantes IMF indiennes. Le recours à des taux d'intérêts trop élevés fut alors la principale raison invoquée. L'administration accusa également les IMF de recourir à des méthodes « musclées » pour recouvrer leurs prêts.

4. Réaction du secteur de la microfinance

Très rapidement, les principaux acteurs du secteur organisèrent la mise en place de contre-feux pour combattre les images négatives diffusées par les médias, notamment en langue télougoue. La principale réunion se tint à Hyderabad le 20 mars 2006 et rassembla trois catégories d'acteurs :

- les IMF avec la SML, Spandana, SKS, Basix et Aadarsha ;
- les associations de microfinance avec le groupe de pression Sa-Dhan (le seul d'envergure nationale), APMAS et Friends of Women's World Banking (FWWB) ;

- ainsi que les banques et institutions financières avec la Banque de développement des petites industries (SIDBI), la NABARD (toutes deux créés et gérés par le gouvernement central), ICICI Bank, HDFC Bank, ABN Amro Bank (trois banques commerciales privées fortement impliquées dans le secteur microfinancier indien).

À l'issue de cette réunion, plusieurs suggestions furent adoptées.

En premier lieu, ces acteurs, réunis pour défendre le secteur microfinancier, décidèrent d'entreprendre le dialogue avec les autorités. L'association Sa-Dhan et les banques commerciales furent chargées d'entamer des discussions post-crise avec plusieurs instances gouvernementales (gouvernement de l'Andhra Pradesh, gouvernement central, ministère des finances, RBI). L'implication des banques dans ce processus s'avéra payant puisque le gouvernement réagit assez vite et accepta des rencontres. L'objectif explicite fut alors de clarifier le vocabulaire employé par les autorités à travers les médias : « taux d'intérêt usuraires », « pratiques coercitives de recouvrement », « harcèlement des membres des SHG », « nantissement avec dépossession illégale », etc. La Sa-Dhan, épaulée par les institutions financières présentes, rappela ainsi au gouvernement que l'action des IMF s'était déroulée en conformité avec les règles émises par la RBI, que les IMF avaient ciblées les foyers pauvres dont les besoins en crédit n'étaient pas assurés par le secteur formel, et, surtout, que les IMF n'avaient pas reçu de subventions du gouvernement pour accomplir leur travail. Afin de répondre aux « calomnies » colportées par les médias, ce groupe décida que les IMF et les banques devaient rencontrer les médias et leur apporter des éclaircissements sur la microfinance.

Au-delà de ces aspects communicationnels, cette réunion fut également l'occasion d'un *mea culpa* et d'un début de prise de conscience de la part de certaines IMF. Ces organisations reconnurent que l'une des raisons principales de la crise avait été la concentration et la pression exercée par les banques et les IMF dans certaines zones géographiques. En outre, la réunion mit l'accent sur la responsabilité, d'un côté, des banques privées et de la SIDBI pour n'avoir pas su déceler les mauvaises pratiques des IMF avec lesquelles elles collaboraient, et de l'autre, des banques du secteur public et de la NABARD pour n'avoir ni évalué ni anticipé les effets d'une offre de crédit à des taux d'intérêts ne correspondant pas à ceux du marché.

Afin de rassurer les investisseurs potentiels, dans les semaines qui suivirent cette réunion, l'agence de notation Crisil (agence de notation détenue en majorité par Standard and Poor's) fit largement circuler une note précisant que l'action du gouvernement dans le district de Krishna n'avait pas eu d'impact sur le profil financier et commercial des IMF notées par leurs services dans la région.

5. Dissensions entre microfinance publique et privée

Quels sont les éléments sous-jacents qui expliquent l'apparition de cette crise en Andhra Pradesh ? Les avis sont partagés. Pour certains cadres d'IMF privés qui ont bien voulu nous confier leur sentiments et nous rapporter en détail certaines des pratiques qu'ils appliquent eux-mêmes ou voient appliquer autour d'eux, le secteur privé de la microfinance auraient commis l'erreur de protester contre un programme gouvernemental appelé *Pavala Vaddi*. Le scandale qui secoua la région donnant alors au gouvernement une 'excuse' pour réprimander les IMF rebelles. En mars 2006, ce ne fut pas seulement Spandana et la SML qui se trouvèrent critiquées par le gouvernement mais toutes les IMF privées de la région. Les membres du gouvernement furent très clairs en déclarant que l'Andhra Pradesh n'avait pas besoin des IMF privées et que celles-ci devraient plutôt travailler dans les États où le gouvernement n'avait pas été capable de gérer la distribution du crédit en milieu rural.

Pour mieux comprendre la situation, revenons au début des années 1990 lorsque le Premier Ministre (*Chief minister*) de l'Andhra Pradesh de l'époque, Chandrababu Naidu¹⁵, établit des partenariats avec la Banque Mondiale afin de créer un réseau de SHG sur l'ensemble de l'État¹⁶. Ce programme appelé *Velugu* (littéralement 'lumière' en télougou) fut principalement subventionné par des banques du secteur public. Les prêts octroyés par ce programme furent fortement subventionnés, ce qui permit des taux d'intérêt bas, aux alentours de 9 % par an. En face, les IMF privées chargeaient beaucoup plus leurs prêts. Officiellement, autour de 24 % mais les taux dépassaient et dépassent parfois encore cette limite, notamment à travers des « coûts cachés » comme, par exemple, la souscription obligatoire pour le client d'une assurance vie.

L'empoignade entre acteurs publics et privés a véritablement débuté à la suite des élections de 2004 quand le gouvernement du nouveau premier ministre Rajsekhar Reddy¹⁷ lança le programme *Pavala Vaddi* (3 % d'intérêt en télougou) destiné à compléter les subventions du *Velugu* et à réduire de 9 à 3 % le coût des crédits aux SHG. Concrètement, lorsqu'un SHG octroyait un prêt, un taux de 9 % lui était appliqué et, une fois le prêt remboursé, 6 % devait lui être crédité. Un an plus tard, l'État

¹⁵ Premier Ministre de l'Andhra Pradesh de 1995 à 2004, il est l'actuel chef de l'opposition et président du *Telugu Desam Party* (fondé par son beau frère N. T. Rama Rao). Parfois considéré comme l'un des leaders indiens les plus dynamiques (Business World, 1999), Naidu incarne surtout l'exemple du « control freak » en opposition à des *Chief Minister* prônant plus de pluralisme politique comme Digvijay Singh (Madhya Pradesh) ou S.M. Krishna (Karnataka) (Manor, 2000: 821).

¹⁶ Principalement à travers deux programmes, le *District Poverty Initiatives Project* et le *Rural Poverty Reduction Program*. Afin de gérer ces fonds alloués par la Banque Mondiale, le gouvernement créa la *Society for the Elimination of Rural Poverty* (SERP). Ces projets s'inscrivent dans une architecture de développement plus large nommée « Vision 2020 » et conduite par les chercheurs de l'institut néolibéral Adam Smith, la Banque Mondiale et le cabinet de conseils McKinsey and Co.

¹⁷ Actuel *Chief Minister* de l'Andhra Pradesh, il représente le parti du Congrès. Son frère, Vivekananda Reddy, également membre du Congrès, représente actuellement le district de Cuddapah auprès de la chambre basse du Parlement indien, le Lok Sabha.

voulut aller encore plus loin et appela les SHG à ne plus payer que 3 % directement, l'État s'acquittant du reste.

À l'époque, les représentants de plusieurs IMF du secteur privé s'alarmèrent au vu de ces annonces et ne manquèrent pas de le faire savoir. Pour eux, ces taux d'intérêt artificiellement bas pouvaient rendre le secteur privé non attractif pour les SHG. De plus, ils s'interrogèrent sur les détournements possibles : que se passerait-il, en effet, si des personnes commençaient à créer des SHG pour utiliser ces prêts subventionnés comme capital pour les prêter à nouveau à des personnes extérieures au groupe ? Plus important encore à leurs yeux, ce programme pouvait porter atteinte au cœur même de l'idéal des SHG. Avec ce régime de subventions, les « disciplines financières » liées aux pratiques de crédit et d'épargne pouvaient être remises en cause.

Pour les uns, c'est l'empressement des banques privées comme la ICICI ou la SIDBI de prêter aux IMF qui expliquerait le départ de cette crise, certains ne se privant pas d'exprimer leur point de vue à la presse. Pour Vijay Kumar (directeur général de la SERP) « *chaque activité a son propre rythme de croissance, mais ces gens [les IMF du secteur privé] ont foncé comme des fous furieux* ». Pour le responsable du parti du Congrès, P. Venkat Rao, « *le gouvernement aurait dû prendre des mesures contre ces compagnies cinq ans plus tôt lorsqu'elles ont organisé le « pillage » de l'activité de prêts sous le vocable de microfinance. Le gouvernement doit identifier les compagnies de microfinance qui ont trompé les gens et conduit des actions frauduleuses pour se faire rembourser leurs prêts* ». Pour d'autres, le *Pavala Vaddi* fut un très bon coup médiatique en vue des élections mais n'avait aucun sens financier. De plus, aux yeux des IMF privées, ce programme pouvait créer des dissensions et instabilités entre privé et public et provoquer une situation de concurrence déloyale. Pour d'autres encore, les banques, ne pouvant plus augmenter leur part de marché en milieu urbain où la compétition était désormais intense et les marges maigres, se sont rabattues sur les zones rurales pour engranger de confortables profits.

6. Sortie de crise et dérives microfinancières

Suite à la réunion du 20 mars 2006 à Hyderabad, des dizaines de conférences de presse et d'interviews furent organisées ainsi que de nombreuses rencontres avec des agents du gouvernement de l'Andhra Pradesh. Finalement, les autorités locales autorisèrent la réouverture des cinquante agences de la SML et de Spandana et les opérations sur le terrain purent reprendre leur cours.

Au cours de l'année 2006, l'APMAS rendit publique une enquête portant sur cent trente SHG répartis dans douze villages et sept *mandal* (cantons). Les résultats présentés publiquement à des IMF privées, à des agents du gouvernement, à des associations, etc., montrent que les deux tiers des personnes interrogées ne connaissaient ni le taux d'intérêt effectif de leur prêt en cours, ni la méthode de calcul ni non plus le montant des frais de dossiers (APMAS, 2006: 6). Ce rapport révéla également

l'existence de pratiques frauduleuses afin de maintenir un bon niveau de remboursement. En effet, parmi les éléments constituant la légitimité de la microfinance comme outil de développement viable auprès des institutions financières internationales, l'existence de taux de remboursement exceptionnels (plus de 90 %) des prêts octroyés est un impératif.

Au cas où le client n'aurait pas les capacités financières pour faire face à une échéance de son prêt, l'une des premières mesures de rétorsion est d'établir une amende, le montant de cette amende étant souvent décidé par les groupes eux-mêmes et peut s'élever à 80 roupies. Si l'absence de remboursement se poursuivait, d'autres pressions sont exercées, le plus souvent, elles sont menées par le responsable du groupe ou l'agent de crédit de l'IMF. Une méthode classique de recouvrement de prêt que nous avons relevé consiste à demander au client de signer un chèque ou une reconnaissance de dette en blanc. De nombreuses IMF ont aussi mis en place de complexes systèmes de rémunération basés sur la participation aux résultats. Dans le cas d'un service de microassurance que nous avons étudié en Andhra Pradesh, la compagnie d'assurance reversait à l'IMF 15 % du montant des polices d'assurance qu'elle réussissait à placer. Sur cette de commissions, l'IMF reversait à son tour 25 % à ses agents de terrain comme incitation à la vente (Fouillet, 2007: 208). Dans son échantillon, l'APMAS rapporte que les deux-tiers des clients avaient été confrontés à ce cas de figure. D'ailleurs, de nombreux clients pensaient qu'ils devaient souscrire à une assurance pour obtenir un prêt. Parfois, l'une des stratégies pour maintenir un taux de remboursement jugé correct consiste tout simplement à accorder un nouveau crédit aux clients connaissant des difficultés pour rembourser un premier emprunt (Roesch & Elies 2007 : 136). Enfin, certaines institutions de microfinance bloquent une partie du prêt¹⁸ contracté par le groupe comme sûreté. Le client ou le groupe est ici doublement floué. Tandis que l'emprunteur paye des intérêts sur le montant total de son emprunt, dans les faits, il ne peut en utiliser qu'une partie.

7. Conclusion

La crise du secteur microfinancier dans l'État d'Andhra Pradesh révèle à nos yeux un problème fondamental : la frénésie d'acteurs privés et publics dont les motivations ont peu de rapports avec des objectifs de développement humain. Nouvelle niche commerciale pour les uns et banques de votes pour les autres, la microfinance est par bien des égards, loin d'être cette panacée tant plébiscitée par les médias et les organisations internationales. Objets de réinterprétations et de réappropriations, les

¹⁸ Entre un quart et un tiers d'un crédit pouvant atteindre plus d'un *lakh* - unité de compte correspondant à 100 000 roupies - dans le cas des SHG.

services microfinanciers sont en permanence déformés et échappent au contrôle de leurs promoteurs ainsi qu'aux objectifs économiques et sociaux désignés¹⁹.

Si les banques privées semblent souvent se livrer à une course au profit, la dimension populiste et démagogique des programmes de microfinance publics ne peut être ignorée. Certes, nous l'avons vu, leurs services sont moins chers, mais leur mode de fonctionnement tout aussi discutable. En Andhra Pradesh comme au Tamil Nadu, les États se sont fixés des objectifs ambitieux en termes de clientèle. Aujourd'hui, en Inde, le secteur public reste encore le principal promoteur de la microfinance, or il a besoin des ONG pour atteindre ses objectifs. Dans un certain nombre de zones où la « densité » des ONG est faible, l'État a semble-t-il obligé les ONG présentes à créer des SHG sous la menace voilée de leur retirer certaines subventions. Celles qui dépendent de fonds publics considèrent qu'elles n'ont donc pas eu le choix (Guérin et Kumar, 2007: 16). Or faire de la finance, même pour des crédits de petits montants, ne s'improvise pas. La reconversion massive et rapide d'ONG en prestataires financiers est difficilement compatible avec un minimum de professionnalisme. Sans parler du fait que ces mêmes ONG délaissent d'autres missions, peut-être plus utiles que la microfinance.

La crise qui a secoué le secteur microfinancier en Andhra Pradesh est-elle un phénomène marginal ou est-ce là le révélateur que la « machine Microfinance » serait devenue incontrôlable ? L'Inde n'est pas une exception²⁰. Cette crise aura néanmoins eu pour mérite d'enclencher une dynamique de concertation. Les réunions et discussions qui continuent d'avoir lieu montrent qu'il y a bel et bien des efforts de communication entre tous les acteurs du secteur mais nous sommes en droit de nous demander dans quel but ? Celui d'offrir des services financiers viables et adaptés ou celui de s'entendre sur le partage d'une manne financière et électorale très convoitée ?

Venant contredire l'existence même de cette crise, le 28 mars 2006, on apprenait que Khosla Ventures et d'autres « capital-risqueurs » avaient investi 2,1 millions d'euros dans l'IMF SKS Microfinance. À cette époque, il s'agissait de l'investissement le plus important jamais effectué dans une IMF indienne du secteur privée. Cette opération devait permettre à SKS de passer de 200 000 à 700 000 clients pour l'année financière 2006-07²¹. Au mois de mai 2007, Vikram Akula, fondateur et directeur général de SKS, intégrait la liste établie par le magazine américain *Time* des cent personnes ayant le plus influencé le monde durant l'année écoulée (*The Time* 100, 4 mai 2007). Deux mois plus

¹⁹ Voir notamment le travail ethnographique de C. Jauzelon (2007).

²⁰ Le 20 avril 2007, Compartamos, une IMF mexicaine, mettait en vente 30 % de son capital sur les marchés boursiers de New York et de Mexico. Le lendemain, le montant des transactions s'élevait à 321 millions d'euros, soit 12 fois la valeur de mise en vente, et permettait aux actionnaires d'engranger d'importants profits au détriment des clients dont les crédits sont parmi les plus chers du pays (taux d'intérêt annuel de 100 %). Finalement, malgré les objectifs annoncés, les aides et subventions reçues de plusieurs millions d'euros, les actionnaires de cette organisation n'ont pas souhaité 'partager' avec leurs clients.

²¹ Contrat presque rempli puisque, en mars 2007, SKS comptait plus de 600 000 clients actifs pour 275 agences. À titre de comparaison, en mars 2004, ils n'étaient que 30 000 pour 11 agences.

tôt, SKS Microfinance annonçait un investissement dans son capital de 11,5 millions de dollars de la part de Sequoia Capital²².

8. Bibliographie

- Aaron, R.** 2004. "Suicides in young people in rural southern India." *The Lancet*, 363(9415): 1117-1118.
- APMAS.** 2006. *Voice of the people on lending practices of microfinance institutions in Krishna district of Andhra Pradesh*. Hyderabad: Andhra Pradesh Mahila Abhivruddhi Society.
- Bourdieu, P.** 2003. "La fabrique de l'habitus économique." *Actes de la recherche en sciences sociales*, 150: 79-90.
- CGAP.** 2002. "Le microcrédit : une stratégie parmi beaucoup d'autres." *Note sur la microfinance*, 2.
- Fernando, J.**, ed. 2006. *Microfinance perils and prospects*. New York: Routledge.
- Fouillet, C.** 2007. "Les risques climatiques : quel rôle pour la microassurance ?" *Autrepart*, 44(4): 203-216.
- Fouillet, C.** 2008. "L'analyse spatiale du financement de l'agriculture et de la microfinance : le cas de l'Inde." Rapport d'expertise, Paris: Fondation FARM.
- Fouillet, C., I. Guérin, S. Morvant, M. Roesch, and J.-M. Servet.** 2007. "Le microcrédit au péril du néolibéralisme et de marchands d'illusions. Manifeste pour une inclusion financière socialement responsable." *Revue du Mauss*, 29(1): 248-268.
- Gore, C.** 2000. "The rise and fall of the Washington consensus as a paradigm for developing countries." *World Development*, 28(5): 789-804.
- Guérin, I., C. Fouillet, and J. Palier.** 2007. "La microfinance indienne peut-elle être solidaire ?" *Revue Tiers-Monde*, 190: 291-308.
- Guérin, I., and K. Santosh.** 2007. "Clientélisme, courtage et gestion des risques en microfinance. Étude de cas en Inde du Sud." *Autrepart*, 44(4): 13-26.
- Jauzelon, C.** 2007. "Microfinance et pratiques sociales des femmes paraiyars en Inde du sud." *Revue Tiers Monde*, 190: 275-290.
- Landy, F.** 2006. *Un milliard à nourrir. Grain, territoire et politiques en Inde*. Paris: Belin.
- Manor, J.** 2000. "Small-Time Political Fixers in India's States : 'Towel over Armpit'." *Asian Survey*, 40(5): 816-835.
- Morgan, B.** 2006. "Discipling the developmental subject: neoliberal power and governance through microcredit." In *Microfinance perils and prospects*, ed. J. Fernando, 64-88. New York: Routledge.
- Picherit, D.** Forthcoming. "Workers, trusts us! Middlemen and social ascension of a low-caste in Andhra Pradesh." In *Bonded Labour in India*, ed. B. Breman and I. Guérin. London: Oxford University Press.
- Roesch, M., and O. Elies.** 2007. "La microfinance, outil de gestion du risque ou de mise en danger par surendettement ? Le cas de l'Inde du Sud." *Autrepart*, 44(4): 119-140.
- Servet, J.-M.** 2006. *Banquiers aux pieds nus : la microfinance*. Paris: Odile Jacob.

²² Ces fonds devant permettre à l'IMF de fournir des services microfinanciers à cinq millions de familles en 2010.

- Servet, J.-M. 2007.** “Au-delà du trou noir de la financiarisation.” *Annuaire Suisse de politique de développement*, 26(2): 25-56.
- Sidhu, H.S. 2005.** “Production conditions in contemporary Punjab agriculture.” *Journal of Punjab Studies*, 12(2): 197-217.
- Stiglitz, J. 1998.** “More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus.” *WIDER Annual Lecture*, 2, Helsinki: United Nations University.
- Stuart, G. 2007.** “Regulatory innovation in microfinance: The MACS Act in Andhra Pradesh.” *Innovations*, 2: 181-201.
- Thorat, Y.S.P. 2006.** “Microfinance in India: Sectoral issues and challenges.” In *Towards a sustainable microfinance outreach in India*, ed. NABARD, GTZ, SDC, 27-42.
- Valdes, J.G. 1995.** *Pinochet's Economists. The Chicago School of Economics in Chile*. New York: Cambridge University Press.
- Weber, H. 2002.** “The Imposition of a Global Development Architecture: the Example of Microcredit.” *Review of International Studies*, 28(3): 537-556.