

[Retour au sommaire](#)

## Microfinance en Inde

BIM n°108 - 20 février 2001  
Guillemette JAFFRIN

*Nous poursuivons aujourd'hui notre tour d'horizon de la microfinance avec un nouveau pays assez emblématique, à savoir l'Inde. Pour ce Bim nous avons fait appel à Guillemette Jaffrin, qui connaît bien le contexte indien. Guillemette a d'abord travaillé dans le domaine de la microfinance avec le GRET au Cambodge et en Afrique. Elle travaille aujourd'hui en Inde pour le ministère britannique en charge de l'aide au développement (DFID), au sein de la SIDBI Foundation for Micro Credit.*

### Contexte

Après plusieurs années de stagnation, l'économie indienne affiche actuellement une croissance continue. Entre 1994 et 1997, le taux de croissance du PNB a atteint 7 %. Le taux de pauvreté a diminué sensiblement (malgré la faiblesse de nombreux programmes gouvernementaux contre la pauvreté). Cependant, aujourd'hui 35 % de la population, soit 350 millions de personnes, vivent encore en dessous du seuil de pauvreté.

L'environnement politique, légal et réglementaire indien est particulièrement complexe et nécessite des explications préliminaires. Le gouvernement indien a décidé en 1969 de nationaliser la totalité des banques commerciales, l'objectif principal était d'améliorer l'influx de crédit aux populations pauvres. Cette initiative a permis une rapide expansion du réseau d'agences, en particulier dans les zones rurales. Depuis, les banques commerciales, ainsi que les banques régionales rurales (RRBs), qui appartiennent en majorité au gouvernement, sont le véhicule principal pour délivrer du crédit aux populations démunies.

Le pays possède un vaste réseau bancaire, dominé par plusieurs banques d'Etat caractérisées par de lourdes pertes financières. Le réseau compte 55 000 agences qui s'étendent jusqu'à des régions particulièrement isolées. Le secteur bancaire étatique ne parvient cependant pas à répondre aux besoins des 200 millions de micro-entrepreneurs que recense le pays, les banques s'adressant uniquement aux agriculteurs et aux entreprises de taille moyenne.

Bien qu'il soit aujourd'hui reconnu que le crédit à taux subventionné n'apporte pas les promesses escomptées, le secteur bancaire indien se caractérise, d'une part, par l'offre de prêts avec garantie et, d'autre part, par la mise en place de programmes ciblant les pauvres et proposant des prêts à taux subventionné.

La première véritable expérience en matière de microfinance a débuté à l'aube des années 80 avec divers programmes gouvernementaux subventionnés visant à réduire la pauvreté: les

Programmes Intégrés de Développement Rural (IPRD). Ils se caractérisent par d'importantes subventions et des prêts de petits montants à très faible taux d'intérêt. Le taux de recouvrement de ces prêts est particulièrement bas et il se produit -du fait des subventions et du clientélisme induit- d'importantes "fuites" vers des ménages plutôt aisés. Malgré l'échec de ces programmes, le gouvernement a démontré son engagement dans le domaine de la réduction de la pauvreté.

La Banque Centrale a annoncé la libéralisation du secteur bancaire et, en particulier, des taux d'intérêt. Cependant une sévère opposition demeure lorsqu'il s'agit de fixer ces taux d'intérêt à un niveau qui reflète les lois du marché (comme, par exemple, les coûts de transaction élevés).

Ainsi il est maintenant considéré par certains que la seule solution - pour créer un environnement plus favorable au développement de services financiers de qualité – est de déréguler le secteur financier. Seul le démantèlement des banques étatiques ou, dans une moindre mesure, la dilution des parts du gouvernement dans le secteur bancaire et l'arrivée d'opérateurs privés, peut restaurer un minimum de discipline dans la pratique du crédit. Le gouvernement doit faciliter l'influx de crédit aux populations pauvres au lieu de chercher à pourvoir lui-même ces services financiers.

Tandis qu'il existe toujours une vaste demande non satisfaite pour le micro-financement sans garantie ciblant les populations pauvres, certains observent que la majorité des banques ne sont intéressées ni par la prestation de services financiers aux populations pauvres, ni par le financement des petites et moyennes entreprises. Seul le financement de grosses entreprises urbaines semble attirer leurs faveurs.

Avec plus de 70 millions de ménages vivant au dessous du seuil de pauvreté, la demande pour des services de microfinance est élevée. Il est estimé que 80% des besoins des familles pauvres en micro-crédit sont couverts par le secteur informel. La demande en produits d'épargne et d'assurance est également élevée.

## **Initiatives majeures dans le domaine de la microfinance**

### **Les institutions faïtières**

Etant donné les difficultés à réformer le secteur bancaire étatique, la plupart des initiatives menées par les organisations multilatérales ou bilatérales ont ciblé les ONG/IMF. Des organisations faïtières, gouvernementales ou non-gouvernementales, ont été établies avec pour objectif de faire parvenir à ces ONG/IMF des financements ou de l'assistance technique. Pour ce qui est des organisations gouvernementales, on peut citer :

- > la Banque Nationale pour l'Agriculture et le Développement Rural (NABARD). Elle cible le secteur rural, refinance à 100 % les prêts des banques aux groupes d'entraide (le taux de refinancement varie entre 6,5 % et 9 %), stipule que les banques doivent prêter aux groupes d'entraide à un taux de 12 % et aux ONGs à un taux de 10,5 % ; a lié environ 30 000 groupes avec des banques (janv. 99)
- > la Fondation Nationale pour les Femmes (Rashtriya Mahila Kosh - RMK). Elle utilise la méthodologie des groupes d'entraide, et dessert une clientèle exclusivement féminine ; applique un taux d'intérêt de 8 % aux ONG (le taux de rétrocession aux groupes d'entraide ou clients individuels est fixé à 12 %; le taux maximal que les groupes d'entraide peuvent appliquer à leurs membres est 17 %).

- > la Banque de l'Inde pour le Développement de la Petite Industrie (SIDBI). A créé en 1999 une Fondation pour la microfinance (SFMC) pour répondre aux besoins non couverts par les deux initiatives ci-dessus et pour développer l'ensemble du secteur de la microfinance. Elle prête aux IMF/ONG en milieu rural et urbain. Contrairement aux deux précédentes, SFMC n'offre pas de taux subventionnés. Elle prête à 11 % et ne fixe pas de plafond aux taux octroyés par ses clients.

Sa-Dhan, une ONG représentant les intérêts des principaux acteurs de la microfinance a aussi été créée.

Ces institutions ont lancé des initiatives pour financer les organisations actives en microfinance. Cependant la portée de ces initiatives reste limitée face à la demande. Ainsi en 1998 l'ensemble de ces institutions aurait financé les IMF à hauteur d'un milliard de roupies (soit environ 150 millions de francs), ce qui a permis de servir environ 700 000 ménages, mais ce qui représente seulement 1 % de la demande sur une période de sept ans.

### **Les « détaillants »**

La plupart des initiatives de seconde génération dans le domaine de la microfinance ont été dominées par la promotion de groupes d'entraide d'épargne et de crédit (« self-help groups »). Ces groupes sont formés volontairement par 15 à 20 personnes pauvres appartenant au monde rural, et d'un milieu social et économique similaire. Ces groupes ont pour objectif de se soutenir mutuellement et de partager les bénéfices résultant de cette association.

Ce sont des institutions communautaires qui s'autogèrent et qui collectivement évaluent les besoins de crédit (initialement à partir de l'épargne du groupe) ainsi que des services non-financiers complétant la prestation de crédit. Il a été démontré que de tels groupes étaient des moyens particulièrement efficaces d'émancipation sociale et économique.

#### *Le programme NABARD de lien entre groupes d'entraide (SHG) et secteur bancaire*

La Banque Nationale pour l'Agriculture et le Développement Rural (NABARD) a développé le concept de lier les groupes d'entraide à des banques du secteur formel pour permettre à ces groupes d'accéder à des ressources supplémentaires. Il y a environ 250 000 groupes d'entraide actifs, mais seulement 30 000 ont été liés avec des banques depuis le lancement du programme en 1993.

Le programme de lien entre les groupes d'entraide et les banques pourrait être un moyen prometteur pour fournir du crédit aux populations pauvres, les banques bénéficiant de coûts de transaction bas et des très bons taux de recouvrement (supérieurs à 95 %). Cependant, la réponse de la plupart des banques du secteur formel pour permettre un réplication à plus large échelle a été limitée. Les critiques les plus souvent formulées à l'égard de ce programme sont les suivantes. D'abord, ce programme ne fonctionne que grâce à d'importantes subventions. Si les banques prêtent aux SHG (alors qu'elles ne sont pas intéressées par ce segment) c'est parce qu'elles y sont plus ou moins obligées par la NABARD, mais aussi parce que leur marge est assez importante (NABARD leur prête entre 6,5 % et 9 % et elles prêtent à 12 %). Ensuite, former des SHG demande beaucoup de temps et de main d'œuvre. Il faut organiser les groupes, les former, etc. Cela revient cher aux ONG, or NABARD ne fournit aucun fonds pour cela, ce sont aux ONG de prendre en charge ces coûts. Par ailleurs, dans certains cas, les ONG ont formé un grand nombre de SHG mais il y a eu « goulet d'étranglement » au niveau des banques : celles-ci n'étaient pas intéressées et les SHG ne sont pas arrivés à ouvrir des

comptes en banque. La difficulté est les banques ne sont pas sensibilisées à la microfinance. NABARD ne permet que du refinancement, pas davantage. Quand les SHG approchent les banques pour ouvrir des comptes, ils doivent faire face à beaucoup de difficultés et d'incompréhension de la part du personnel de l'agence.

Il est estimé qu'il y a environ 100 000 ONG en Inde et qu'environ 10 000 à 20 000 ont développé des programmes de microfinance. Tandis que la plupart des ONG ont suivi le modèle des groupes d'entraide, plus récemment certaines ont opté pour la méthodologie des groupes solidaires. D'autres modèles d'intermédiation financière ont été développés, comme :

- > les fédérations de groupes d'entraide
- > les banques coopératives (SEWA ou Working Women Forum, par exemple)
- > les coopératives formées suivant la nouvelle forme légale "Mutually Aided Cooperative Societies Act" (ou MACS, mise en place par l'état d'Andhra Pradesh)
- > les institutions de microfinance adoptant des formes légales du secteur privé (institution financière non bancaire -NBFC- statut adopté par Basix, Cashpor et Share)

On peut aussi distinguer les organisations actives en microfinance selon qu'elles adoptent l'approche « minimaliste » (ou « credit first »), telles BASIX, SHARE ou FWWB, ou l'approche « credit plus » comme ASA, LUPIN et ADITHI. Ces deux catégories d'organisations ont rencontré de nombreux succès, en terme de pénétration horizontale (croissance du nombre d'emprunteurs) et verticale (croissance de la taille des prêts), ainsi qu'en terme de recouvrement des prêts. Cependant, en ce qui concerne les performances en terme de pénétration et de rentabilité, les organisations ayant adopté l'approche « credit first » ont montré de meilleurs résultats que les organisations ayant opté pour l'approche « credit plus ».

Certaines organisations ont aussi décidé de prêter uniquement aux pauvres, tandis que d'autres ont décidé d'élargir leur clientèle et d'inclure aussi des non-pauvres (tel BASIX), le but étant de faire des économies d'échelle et d'atteindre plus rapidement la rentabilité.

Il est estimé que les coûts de prestation de crédit peuvent atteindre 35 % dans le cas du modèle Grameen Bank en pleine phase d'expansion. Lorsque la situation se stabilise, les coûts avoisinent les 12 %. La banque SEWA affiche des coûts de prestation extrêmement bas, aux alentours de 5 %. En moyenne, les coûts de prestation oscillent entre 8 et 12 %.

De manière générale, les IMF opèrent au-dessous du seuil d'autosuffisance opérationnelle et ont recours à des subventions de bailleurs de fonds pour démarrer et développer leurs activités.

Les obstacles majeurs en Inde pour atteindre la rentabilité sont :

- > une base de clients et de produits étroite
- > une culture d'assistanat qui dissuade les IMF d'appliquer les taux d'intérêt nécessaires
- > l'incapacité de mobiliser les ressources nécessaires

Les autres caractéristiques de la microfinance en Inde sont les suivantes :

- > portée limitée des programmes de microfinance,
- > faible intérêt du secteur financier formel pour la microfinance,
- > environnement législatif et réglementaire difficile,

- > inégale répartition géographique: le développement de la microfinance s'est concentré dans le Sud de l'Inde (Andhra Pradesh, Tamil Nadu, Karnataka, Kerala), alors que certains états du Nord particulièrement pauvres (Uttar Pradesh, Orissa, Bihar) ont aussi un besoin crucial de microfinance.

## **Les enjeux**

Des mesures prises récemment semblent dénoter que le gouvernement commence à reconnaître que les actions politiques passées n'ont pas apporté les fruits escomptés. Ainsi en avril 1999, la Banque Centrale a annoncé que les prêts octroyés par les IMF ne seraient plus sujets à des limitations de taux d'intérêt. En outre, les IMF sont autorisées à mobiliser l'épargne, à condition que cette épargne soit déposée dans une agence locale d'une banque étatique. Cependant, au même moment, la banque Centrale a annoncé que les taux d'intérêt sur les prêts d'un montant inférieur à 200 000 roupies (30 000 francs) octroyés par les banques seraient toujours soumis à des plafonds.

NABARD a conduit un groupe de réflexion (regroupant de nombreux acteurs de la microfinance) qui a étudié le cadre législatif et réglementaire de la microfinance. A la suite de cette étude, le groupe de réflexion presse maintenant le gouvernement de réformer le secteur financier. Entre autre, le groupe de réflexion propose la création d'un Fonds National (National Micro-Equity Fund) qui répondrait aux besoins des IMF, en terme de renforcement des capacités, d'assistance technique et de capitalisation. NABARD espère recevoir un milliard de roupies (environ 150 millions de francs) pour mener à bien ce projet.

Il n'est pas clair que la réponse du gouvernement en matière de réglementation résultera en une libéralisation de la loi bancaire - ce qui permettrait aux IMF d'exercer leur intermédiation financière en toute légalité, ou au contraire, en un resserrement de la réglementation des IMF - qui restreindrait leurs marges de manœuvre, mais qui protégerait le public de potentielles banqueroutes.

Les enjeux pour les IMF - à condition que ces dernières respectent certaines normes financières et de gestion - sont d'être autorisées :

- > à exercer en toute légalité leur fonction d'intermédiation financière
- > à mobiliser des investissements privés sous la forme de prêts convertibles ou de capital
- > à diversifier les produits financiers offerts à leurs clients (et être autorisé à offrir, par exemple, des produits d'assurance ou de crédit-bail)

Ce bulletin ne reflète que le point de vue de l'auteur et n'engage en rien l'organisation qui l'emploie.