

Nouvelles gauches et inclusion financière La microfinance contestée en Bolivie, en Équateur et au Nicaragua

par Florent Bédécarrats, Johan Bastiaensen et François Doligez

La place de la microfinance dans les processus de développement fait débat. Consacrée par le lancement de l'année internationale du microcrédit par les Nations unies en 2005 et par l'attribution en 2006 du prix Nobel de la Paix à Muhammad Yunus, créateur de la Grameen Bank au Bangladesh, elle est aujourd'hui remise en cause par les nouvelles gauches de certains États latino-américains, où, paradoxalement, elle a connu un essor des plus remarquables. Les gouvernements issus des alternances adoptent en effet des postures contrastées à l'égard des acteurs nationaux de la microfinance et, plus généralement, face au paradigme qui s'est mondialement imposé depuis deux décennies en matière d'inclusion financière.

Ce phénomène invite à ouvrir un nouveau chantier de recherche pour analyser, selon une perspective d'économie politique, la redéfinition controversée du statut et du mode de fonctionnement de la microfinance, là où la puissance publique se réclame d'une orientation socialiste. Certes, le rôle des institutions de microfinance (IMF) est partout questionné, mais le climat de reconnaissance et de complémentarité qui se dessine au Brésil¹ est toutefois très différent de la confrontation croissante que l'on observe au Nicaragua², tandis que la situation semble plus nuancée en Bolivie³, en Équateur⁴ ou encore au Salvador.

Assistons-nous en Amérique latine à la réintégration de la microfinance dans le champ de l'intervention publique, alors que cette activité s'était consolidée sous une forme privée et commerciale ? Y a-t-il formation, après la « décennie perdue » du développement, de nouveaux compromis entre les populations et les élites, compromis qui privilégieraient les transferts financiers aux catégories sociales les plus vulnérables en échange d'une dépendance accrue envers les dirigeants ? Doit-on qualifier de populistes les tentatives de mise sous tutelle gouvernementale des IMF qui, sous prétexte d'élargir l'accès au financement et de réduire les taux, mettent en péril la pérennité d'un système et le soumettent aux manœuvres clientélistes du pouvoir ? Enfin, les premiers rapprochements auxquels on assiste augurent-ils de l'émergence d'un espace négocié, conciliant régulation,

¹. Ricardo Abramovay, Reginaldo Magalhães, Mônica Schröder, « Social Movements beyond the Iron Cage: Weak Ties in Territorial Development », *World Development*, 36 (12), 2008, p. 2906-2920.

². Patricia Padilla, « Las microfinancieras somos políticamente muy atractivas », *Revista Envio*, 317, 2008 (<http://www.envio.org.ni/articulo/3843>).

³. Florent Bédécarrats, Reynaldo Marconi, « L'influence de la régulation sur la capacité de la microfinance à contribuer au développement : le cas de la Bolivie », *Revue Tiers Monde*, 197, 2009, p. 71-90 ; Paul Mosley, « La "trampa política de la pobreza": Bolivia 1999-2009 », *Cuadernos Económicos de ICE*, 78, 2009, p. 57-98.

⁴. Elisabeth Rhyne, « Microfinance among the Populists », *The Huffington Post*, 11 juin 2010.

politiques publiques et autonomie privée, ou s'agit-il de tentatives iréniques vouées à l'échec ?

Face à ces questions, les discours produits peinent à dépasser les orthodoxies antagoniques, tenantes d'une supériorité systématique soit de l'État, soit du marché. C'est très récemment que certains acteurs de la microfinance ont commencé à réinterroger l'articulation possible de leurs activités avec l'action publique, en particulier dans le domaine agricole et rural⁵. Nous proposons ici une analyse comparée des relations entre le secteur de la microfinance et les gouvernements de gauche en Bolivie, au Nicaragua et en Équateur. Nous mettrons tout d'abord en perspective les tendances historiques dans lesquelles s'inscrivent ces relations dans ces trois pays et présenterons ensuite une synthèse de leurs bouleversements récents. Pour finir, nous établirons une grille d'analyse permettant de décrypter les facteurs qui déterminent les situations nationales et leurs évolutions, ainsi que les stratégies esquissées par les organisations impliquées dans la microfinance afin de se repositionner sur ces nouveaux échiquiers.

La révision controversée des modes de financement du développement

Après plusieurs décennies marquées par des dictatures répressives puis des gouvernements néolibéraux de plus en plus contestés, des coalitions de gauche ont accédé au pouvoir au Venezuela (1999), au Brésil (2002), en Argentine (2003), au Honduras, au Chili, en Bolivie (2006), en Équateur, au Nicaragua (2007) au Paraguay (2008), au Salvador (2009) et au Pérou (2011). Leur montée en puissance, sous la forme de mouvements sociaux, de partis politiques ou de gouvernements, constitue un phénomène incontournable pour les institutions financières et les organisations impliquées dans l'aide au développement⁶. En effet, au-delà de leurs différences, ces nouvelles gauches ont en commun de se revendiquer comme des ruptures idéologiques et symboliques, en revenant notamment sur le postulat d'inefficacité de l'État, ainsi que sur la prédominance de l'initiative privée et du marché comme modes d'organisation de la société et de l'économie⁷.

Un changement politique en réalité nuancé

Certains chercheurs centrent leurs analyses de cette dynamique politique sur la dichotomie entre une gauche populiste, étatiste et autoritaire, et une gauche social-démocrate, plus moderne et réformiste⁸. Cette typologie offre l'avantage de discerner les

⁵. Voir notamment le séminaire international organisé par l'association professionnelle latino-américaine des institutions de microfinance rurales : *Marcos Regulatorios y Políticas Públicas para las Microfinanzas*, Managua, séminaire FOROLAC-REDCAMIF, 17 et 18 mars 2009.

⁶. Fernando Calderón, « Una inflexión histórica. Cambio político y situación socioinstitucional en América Latina », *Revista de la CEPAL*, 96, 2008, pp. 121-134.

⁷. Benjamin Arditi, « Arguments about the Left Turns in Latin America: A Post-Liberal Politics », *Latin American Research Review*, 43 (3), 2008, p. 59-81.

⁸. Jorge G. Castañeda, « Latin America's Left Turn », *Foreign Affairs*, 85 (3), 2006, pp. 28-43.

idéaux types vers lesquels pointent les extrêmes du spectre politique de la gauche. Toutefois, l'adopter comme classification systématique conduirait à une vision manichéenne, et de ce fait trop limitée pour appréhender les forces en présence à la base ou à la tête de ces organisations partisans et pour analyser les processus de définition programmatique qui les animent⁹. Comprendre de telles mobilisations suppose de considérer non seulement le poids des idées, c'est-à-dire les éléments cognitifs et normatifs identifiables dans les discours, paradigmes et référentiels, mais aussi les intérêts déterminant les jeux des acteurs, ainsi que les institutions, entendues comme l'ensemble des conventions qui pèsent sur les comportements et marquent des inerties historiques¹⁰. Dans le cas des trois pays étudiés ici, il convient donc de s'intéresser aux secteurs sociaux impliqués dans les mobilisations électorales ou militantes, mais aussi à la composition des élites politiques.

Dans l'ensemble, les gouvernements de gauche latino-américains se sont inscrits en faux contre les politiques précédentes et, pour ce faire, ont souvent engagé des réformes constitutionnelles profondes. Néanmoins, leur capacité à traduire ces changements en un autre modèle de développement pose question. À ce jour, les changements impulsés ont promu une répartition plus juste des revenus, tout en respectant les grands équilibres macroéconomiques, et se sont le plus souvent concrétisés par un élargissement des programmes de transferts en faveur des plus démunis. Or, bien qu'ils aient ouvert des perspectives considérables en termes de santé et d'éducation notamment, ces dispositifs de redistribution se sont appuyés sur les structures de production existantes, principalement les ressources fiscales issues du secteur des matières premières, et ne se sont accompagnés d'aucune réforme substantielle du système économique¹¹. Ainsi ces alternances n'ont-elles fait qu'aménager le système en place, approfondissant le paradigme du *trickle down* sans remettre en cause les exigences de reproduction élargie du capital privé et les nouveaux standards « post-consensus de Washington »¹².

Il faut par ailleurs se garder d'idéaliser la relation entre gouvernements, partis et mouvements sociaux, et s'intéresser plutôt aux glissements et retournements des alliances entre les bases de ces organisations et les « *professionnels de la représentation* » qu'elles font émerger¹³. L'accession au pouvoir de la gauche dans plusieurs pays d'Amérique latine a coïncidé avec une polarisation de la vie politique et des crispations très fortes entre pouvoir et opposition. Ces tensions, qui tendent à conforter les stratégies clientélistes, incitent les nouveaux gouvernements menacés à mobiliser toutes les ressources disponibles pour

⁹. Maxwell A. Cameron, « Latin America's Left Turns: Beyond Good and Bad », *Third World Quarterly*, 30 (2), 2009, p. 331-348.

¹⁰. Peter Hall, Robert Taylor, « Political Science and the Three New Institutionalisms », *Political Studies*, 44 (5), 1996, p. 936-957 ; Bruno Palier, Yves Surel, « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 55 (1), 2005, p. 7-32.

¹¹. Juan Carlos Moreno-Brid, Igor Paunovic, « What Is New and What Is Left of the Economic Policies of the New Left Governments in Latin America », *International Journal of Political Economy*, 37 (3), 2008, p. 82-108.

¹². Jon Beasley-Murray, Maxwell A. Cameron, Eric Hersheberg, « Latin America's Left Turns: An Introduction », *Third World Quarterly*, 30 (2), 2009, p. 319-330.

¹³. *Ibid.*, p. 328.

augmenter leur soutien populaire. La prégnance de tels rapports de force se manifeste d'ailleurs par la remise sous tutelle du pouvoir exécutif des autorités administratives ou judiciaires.

Champions de la lutte contre la pauvreté ou usuriers ?

L'histoire économique de l'Amérique latine a été marquée ces quarante dernières années par la faillite des banques d'État et des programmes publics de crédit. Ces derniers constituaient les principaux instruments de financement du développement des années 1960 et 1970, mais de nombreux dysfonctionnements ont affecté leur activité : lourdeur des procédures d'attribution du crédit, lacune du contrôle interne, personnel peu spécialisé et parfois corrompu, gestion clientéliste¹⁴. Ces défaillances, qui se sont répercutées sur les finances publiques, ont contribué à la « crise de la dette » des pays en développement¹⁵. L'idée selon laquelle de telles dérives étaient consubstantielles aux dispositifs publics de financement s'est dès lors profondément ancrée dans l'esprit des chercheurs, décideurs et professionnels du développement¹⁶. La suppression desdits dispositifs est devenue une priorité des plans d'ajustement structurels imposés par les créanciers internationaux, prêteurs en dernier recours de ces États en faillite.

À la suite de ces réformes, des pans entiers de l'économie se sont retrouvés privés d'accès aux services de crédit ou d'épargne, lesquels étaient pourtant indispensables à leur fonctionnement et à leur essor¹⁷. Différentes organisations communautaires ou ONG, souvent fondées par d'anciens cadres de programmes publics ou de coopératives en déclin, mais aussi par des organisations internationales, liées pour certaines à des mouvements religieux, se sont alors efforcées de pallier cette exclusion financière. En structurant ainsi les bases du secteur de la microfinance, elles ont constitué un courant convergent, certes opposé à l'intervention de l'État dans le financement du développement¹⁸ mais tributaire du respect par les gouvernements d'une grande discipline monétaire et budgétaire. Les IMF se sont donc affirmées comme une option de financement spécialement bien adaptée au secteur informel en pleine croissance et comme une solution de prédilection à une pauvreté et à un sous-emploi croissants, tout en restant idéologiquement compatibles avec le néolibéralisme¹⁹.

¹⁴. Carolina Trivelli, Hildegard Venero, *Banca de Desarrollo para el Agro: Experiencias en Curso en América Latina*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2007.

¹⁵. Millard F. Long (ed.), *World Development Report*, New York, World Bank-Oxford University Press, 1989.

¹⁶. Dale W. Adams, Douglas H. Graham, John D. Von Pischke, *Undermining Rural Development with Cheap Credit*, Boulder, Westview Press, 1984.

¹⁷. Johan Bastiaensen, « Non-conventional Rural Finance and the Crisis of Economic Institutions in Nicaragua », dans Jan P. de Groot (ed.), *Sustainable Agriculture in Central America*, Londres, Macmillan, 1997, p. 191-209 ; François Doligez, « Innovations financières, financement du développement et dynamiques rurales. Études comparées au Bénin, en Guinée et au Nicaragua », Nanterre, Université Paris-X, thèse de doctorat en sciences économiques, 2002.

¹⁸. Heloise Weber, « The Imposition of a Global Development Architecture: The Example of Microcredit », *Review of International Studies*, 28, 2002, p. 537-555.

¹⁹. Jonathan Morduch, « The Microfinance Promise », *Journal of Economic Literature*, 37 (4), 1999, p. 1569-1614.

Pour que la microfinance puisse s'émanciper de ses subventions publiques, mais aussi afin qu'elle assure sa croissance en attirant des fonds privés, les bailleurs internationaux qui soutenaient le secteur ont d'abord mis l'accent sur sa pérennité financière, en enjoignant les IMF à faire supporter l'ensemble de leurs coûts par leurs usagers²⁰, pour ensuite les pousser à se commercialiser et à dégager des bénéfices, afin qu'à terme elles s'intègrent complètement dans le système financier international²¹. On a vu ainsi un nombre croissant d'ONG de microfinance se transformer en entités commerciales, alors que dans le même temps les coopératives d'épargne et de crédit étaient marginalisées. Bien qu'elle mobilise des volumes financiers peu significatifs à une échelle macroéconomique, la microfinance touche un nombre considérable de personnes. En 2008, les IMF latino-américaines géraient près de 13 millions de prêts pour un montant supérieur à 13,9 milliards de dollars et 13,4 millions de comptes d'épargne pour un volume de 9 milliards de dollars²². Le tableau ci-dessous précise ces ordres de grandeur pour les trois pays que nous allons étudier plus en détail.

Tableau 1.

Données de cadrage sur la microfinance en Bolivie, au Nicaragua et en Équateur

	Bolivie	Nicaragua (i)	Equateur
Inclusion financière (décembre 2009)			
Nombre total d'emprunteurs actifs (ii)	1 122 507	686 701	1 968 856
Nombre d'emprunteurs actifs rapporté à la population active (iii)	19,3%	19,8%	23,1%
Nombre d'emprunteurs actifs de microfinance	865 464	391 375	656 986
Nombre d'emprunteurs actifs rapporté à la population active (iii)	14,9%	11,3%	7,7%
Dimensionnement et évolution du secteur (décembre 2009)			
Volume de crédit hors microfinance (millions d'USD) (iv)	4 038	1 778	10 701
Volume de crédit de la microfinance (millions d'USD)	1 854	457	1

²⁰. Le terme « usager » est entendu ici au sens neutre, sans lien avec la notion de service public. Il renvoie à l'ensemble des personnes ayant recours aux services. Ce terme n'est presque jamais utilisé par les acteurs de la microfinance, qui emploient plutôt ceux de « bénéficiaires », de « membres » ou, comme c'est maintenant presque systématiquement le cas, de « clients ». Chacune de ces expressions a toutefois des implications quant à la philosophie de l'intervention privilégiée.

²¹. Brigit Helms, *Access for All – Building Inclusive Financial Systems*, Washington DC, Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), 2006.

²². Renso Martínez Ramirez, *América Latina y El Caribe 2009. Análisis e Informe de Benchmarking de las Microfinanzas*, Washington DC, The Mix, 2010.

			281
Part de la microfinance dans le secteur financier national	31,5%	20,4%	10,7%
Trois principales IMF du pays	ProCrédit, BancoSol, FIE	Banex, ProCrédit, FDL	Cre diF é, Ban co Soli dari o, Pro Cré dit
Nombre d'emprunteurs des trois principales IMF	356 279	140 862	263 132
Part du secteur microfinancier de ces 3 IMF (nb. d'emprunteurs)	40,8%	36,0%	40, 1%
Volume de portefeuille des trois principales IMF (millions d'USD)	1 038	287	693
Part du secteur microfinancier de ces 3 IMF (portefeuille)	56,0%	63,3%	54,1 %
Croissance annuelle du portefeuille de l'ensemble des IMF de 2006 à 2009	28,1%	9,2%	14, 8%
Croissance annuelle du portefeuille des 3 principales IMF de 2006 à 2009	31,7%	9,8%	11,8 %
Niveau des taux d'intérêt et rentabilité des investissements en participation (année 2008)			
Rendement moyen du portefeuille des IMF	23,2%	31,8%	22, 5%
Rendement moyen du portefeuille des trois principales IMF	19,6%	26,6%	17,7 %
Rentabilité moyenne du patrimoine de l'ensemble des IMF	9,1%	6,0%	5,7 %
Rentabilité moyenne du patrimoine des trois principales IMF	13,0%	15,4%	19, 0%

Sources: Statistiques élaborées à partir de MIX (www.mix.org), sauf: (i) : Données de portefeuille et d'emprunteurs rectifiées à partir d'ASOMIF (www.asomif.org) et de la Commission bancaire (www.superintendencia.gob.ni); (ii) : Données hors microfinance pour la Bolivie tirées d'ASOFIN (www.asofin-bo.org) et de la Commission bancaire nationale pour le Nicaragua. N'étant pas disponibles pour l'Équateur, la valeur correspondante est une projection à partir des données collectées par la Banque mondiale en 2004, avec l'hypothèse d'un montant moyen stable des crédits entre 2004 et 2009, et

donc très approximative; (iii) Population active selon la Banque mondiale (data.worldbank.org); (iv): Statistiques des Commissions bancaires nationales auxquelles ont été retranchés les montants attribués aux IMF supervisées par ces instances.

Comme on le voit, la place qu'occupent les IMF dans les économies nationales des pays en question est déjà très importante et augmente à un rythme élevé. Un tel essor ne va pas sans susciter des critiques croissantes. En raison des contraintes de viabilité financière d'une activité de détail souvent coûteuse²³, les taux d'intérêt du microcrédit sont plus élevés que ceux des prêts bancaires classiques, comme l'attestent les rendements moyens du portefeuille indiqués ci-dessus²⁴. Ce paradoxe suscite de nombreux débats relatifs à l'équité et à la soutenabilité de tels tarifs pour des emprunteurs démunis, surtout au vu des plus-values importantes réalisées par les IMF²⁵. Les promoteurs de la microfinance opposent souvent à ces objections le coût rédhibitoire des autres options disponibles, en l'occurrence l'emprunt auprès d'usuriers locaux. Arguant que la contrainte se situe au niveau de l'offre, ils mettent également en garde contre une limitation imposée des taux et recommandent de laisser diminuer ceux-ci sous l'effet de la concurrence et des économies d'échelles. Les volants libérés par ces dernières semblent toutefois ne s'orienter que partiellement vers la baisse des prix, comme en témoignent les niveaux de rentabilité spectaculaires des plus grandes institutions équatoriennes, boliviennes et nicaraguayennes. Alors que plusieurs segments de la société, dans les zones rurales en particulier, n'ont qu'un accès très restreint aux services microfinanciers, l'excessive concentration urbaine des institutions a engendré dans certaines régions, voire à l'échelle nationale, des crises de surendettement, parfois aggravées par le développement du crédit à la consommation²⁶. Présentées comme des outils permettant de modérer l'endettement croisé, des centrales de risques privées se sont créées dans presque tous les pays latino-américains pour permettre aux institutions financières d'échanger de l'information sur leurs clients. Ces dispositifs demeurent toutefois facultatifs, faute d'être mobilisés par les régulateurs publics. Leur portée reste aussi limitée car ils n'intègrent pas les mécanismes de finance informelle qui jouent pourtant un rôle fondamental dans les dynamiques d'endettement²⁷.

²³. Richard Rosenberg, Adrian Gonzalez, Sushma Narain, *The New Moneylenders: Are the Poor Being Exploited by High Microcredit Interest Rates?*, Washington DC, CGAP, Occasional Paper, 2009.

²⁴. Ce rendement s'élève en moyenne pour l'ensemble du continent à 33,8 %. R. Martínez Ramirez, *América Latina y El Caribe 2009. Análisis e Informe de Benchmarking de las Microfinanzas*, op. cit., p. 18.

²⁵. Isabelle Guérin, Cécile Lapenu, François Doligez, « La microfinance est-elle socialement responsable ? Introduction », *Revue Tiers Monde*, 197, 2009, p. 5-16.

²⁶. R. Marconi, P. Mosley, « Bolivia during the Global Crisis 1998-2004: Towards a Macroeconomics of Microfinance », *Journal of International Development*, 18 (2), 2006, p. 237-261.

²⁷. Solène Morvant-Roux, « Accès au microcrédit et continuité des dynamiques d'endettement au Mexique : combiner anthropologie et économétrie », *Revue Tiers Monde*, 197, 2009, p. 109-130.

Des trajectoires nationales singulières

Bolivie : le futur incertain de la microfinance

Pionnière en matière de microfinance, la Bolivie est devenue l'un des pays phares de la commercialisation du secteur. S'il représente une portion relative du système financier national (31,5 %) en volume, le portefeuille des IMF dessert la majeure partie (70 %) des clients²⁸. Après une phase d'essor accéléré dans les années 1990 et près d'un million de clients, surtout en zones urbaines, le secteur a subi une première crise de surendettement et de confrontation avec des « syndicats de débiteurs » entre 1999 et 2002. Une telle situation a conduit « l'industrie microfinancière » naissante à organiser des dispositifs visant à mieux gérer la concurrence, notamment une centrale de risques et un code de bonne conduite des institutions. Cet épisode a par ailleurs épargné, voire consolidé, deux organisations non lucratives, CRECER et Pro Mujer, toutes deux tournées vers les femmes et ayant des pratiques réputées comme étant les plus sociales²⁹.

Le premier mandat présidentiel (2006-2009) d'Evo Morales, *leader* du Mouvement vers le socialisme (MAS), a été marqué par plusieurs grandes réformes (changement de la Constitution et nationalisation des hydrocarbures, entre autres) mais aussi par la polarisation du débat politique entre l'exécutif, d'une part, les pouvoirs législatif et judiciaire, d'autre part, et par la confrontation entre l'altiplano indigène et les départements orientaux³⁰. Depuis sa victoire écrasante aux élections générales de décembre 2009, le MAS contrôle la majeure partie des institutions politiques, mais il suscite des attentes populaires très fortes. Il faut noter que ce parti de gauche s'est structuré autour de deux composantes principales : l'une, héritière des formations marxistes traditionnelles, est insérée depuis longtemps dans le système politique et se montre proche des élites de la microfinance, l'autre, plus indianiste et issue des mouvements populaires, s'oppose fréquemment à la première.

Cette gauche composite adopte une posture ambiguë à l'égard des IMF. Alors que les candidats du MAS qualifient ces dernières d'usurières lors des campagnes électorales, et promettent d'offrir du crédit à tous avec des taux d'intérêt à un seul chiffre, les mesures concrètes prises par le parti au gouvernement se révèlent sporadiques et peu cohérentes. La régulation publique des IMF boliviennes constituait un modèle pour la vision commerciale de la microfinance³¹, parce qu'elle privilégiait sa rentabilité et sa stabilité, favorisant la standardisation de ses pratiques au détriment de sa contribution au développement³². Une

²⁸. F. Bédécarrats, R. Marconi, « L'influence de la régulation sur la capacité de la microfinance à contribuer au développement : le cas de la Bolivie », art. cité, p. 76.

²⁹. R. Marconi, P. Mosley, « Bolivia during the Global Crisis 1998-2004: Towards a Macroeconomics of Microfinance », art. cité.

³⁰. Hervé Do Alto, Pablo Stefanoni, *Nous serons des millions : Evo Morales et la gauche au pouvoir en Bolivie*, Paris, Raisons d'Agir, 2008.

³¹. Robert Vogel, Arelis Gomez, German Tabares, *Regulation and Supervision of Microfinance Activities: The Bolivian Case Study*, Washington DC, USAID-MBP (Microenterprise Best Practices), 2000.

³². F. Bédécarrats, R. Marconi, « L'influence de la régulation sur la capacité de la microfinance à contribuer au développement : le cas de la Bolivie », art. cité.

rupture s'est opérée en 2006, lorsque Evo Morales a nommé à la tête de la très orthodoxe Commission bancaire un ancien fonctionnaire d'une banque publique, par ailleurs ex-directeur d'une IMF. En 2008, ce dernier a décrété que la supervision de la Banque centrale s'élargirait aux ONG jusque-là règlementairement marginalisées. Cette mesure leur ouvrait en particulier la possibilité de capter de l'épargne.

Il semble cependant que la reconnaissance d'une microfinance non lucrative, rurale et partie prenante du changement socioéconomique ait été secondaire aux yeux du gouvernement, car conditionnée aux aléas de réformes jugées plus importantes. De fait, peu après lesdites réformes, la Commission bancaire a été supprimée au profit d'une autorité de supervision attachée au ministère de l'Économie. Cet aménagement, qui visait toutes les autorités administratives indépendantes de l'exécutif, s'est accompagné d'un vaste renouvellement du personnel. En substituant à des cadres financiers jugés trop technocrates des personnalités plus partisans mais moins formées et expérimentées, l'instance de contrôle des entités financières a perdu la majeure partie des capacités techniques qui lui permettaient de surveiller efficacement un secteur toujours exposé aux faillites ou aux fraudes.

Outre la régulation, le gouvernement a renforcé ses politiques publiques en matière de financement local. Avec le concours de capitaux vénézuéliens, l'État a créé une Banque de développement productif (BDP) destinée à canaliser les programmes de versement d'allocations sociales, à refinancer les institutions de microfinance, mais aussi à intervenir directement dans la fourniture de crédit aux organisations de paysans et d'artisans. Pourtant, sa dotation initiale n'a pas été renouvelée et la BDP, tiraillée entre quatre ministères dont les tutelles s'opposent, n'administre plus aujourd'hui qu'un simple fonds de crédit sans grande envergure, qui a pour vocation d'alimenter les établissements financiers existants. Lors de la campagne électorale de 2009, le MAS a souvent mentionné que la constitution d'un véritable dispositif étatique de financement du développement était l'un de ses principaux projets, avec celui d'une éventuelle réglementation des taux d'intérêt de la microfinance. Or, à ce jour, aucune de ces déclarations n'a encore donné lieu à des mesures concrètes.

En général, et même si les prises de position peuvent être nuancées, le personnel des institutions de microfinance dénonce la menace d'une prise de contrôle par le pouvoir politique. Mais alors que plusieurs ONG non financières ont été « *expropriées* » par des associations proches du MAS, une seule IMF a vu à ce jour son essor effectivement entravé, et ce pour des raisons spécifiques. Cette institution, impulsée par la coopération des États-Unis avait activement participé aux programmes de répression de la culture de coca, et c'est surtout à ce titre qu'elle a été attaquée. Néanmoins, cette situation est appelée à évoluer. En effet, la nouvelle Constitution introduit une notion de participation sociale pour les organisations bénéficiant de fonds publics et, par extension, de fonds issus de la coopération internationale, ce qui encourage l'activisme de groupes militants proches du MAS.

Face à ces menaces, certaines institutions de microfinance tendent à se rapprocher des banques dont les dirigeants anticipent l'éventualité d'une contrainte juridique les

obligeant à orienter une partie de leur portefeuille vers des microcrédits, comme cela s'est produit au Venezuela. Pour de nombreuses IMF, appartenir au secteur bancaire apparaît en effet comme le meilleur moyen de se protéger des velléités de contrôle politique, aucune obligation de participation sociale n'étant prévue pour ce secteur qui peut, de surcroît, appliquer des taux d'intérêt exorbitants sur les cartes de crédit sans être inquiété. Pour d'autres, notamment les ONG rassemblées en association professionnelle nationale, il convient de privilégier la concertation politique, en s'efforçant, d'une part, de consolider leurs alliances avec des organisations paysannes pour être plus sûrement reconnues d'utilité sociale par le gouvernement, d'autre part, de se rendre complémentaires des politiques publiques, entre autre, par leur intermédiation dans les programmes de transferts sociaux.

Nicaragua : chronique d'une crise annoncée

La Banque de développement du Nicaragua a été mise en liquidation dans la première moitié des années 1990, lors de la transition politique entre les sandinistes et le gouvernement libéral. La première vague de banques commerciales créées au même moment a rapidement fait faillite, souvent à cause de pratiques frauduleuses. Dans un tel contexte, la microfinance a connu une croissance vertigineuse, et ce sous différentes formes. Entre 1995 et 2006, les microbanques commerciales, supervisées par la Commission bancaire et à même de collecter l'épargne des particuliers, ont connu un essor annuel de leurs portefeuilles de 42 %, largement soutenu par des investisseurs publics et privés. Pendant ce temps, le volume d'encours des ONG augmentait en moyenne de 24 % par an, leur développement étant moins élevé en raison d'un cadre réglementaire ne leur permettant pas de capter des dépôts et du fait de bailleurs publics qui, suivant les recommandations des institutions multilatérales³³, dédaignaient le soutien aux structures non lucratives, surtout aux institutions rurales. Néanmoins, le succès de certaines ONG, soutenant en priorité les milieux paysans, comme le Fondo de Desarrollo Local (FDL) ou Prestanic, a favorisé l'implication grandissante de fonds d'investissements dits éthiques³⁴. On compte également certaines coopératives, mais dont le nombre d'usagers et les volumes financiers sont restés moindres. À la fin de l'année 2008, on estimait que les principales IMF desservaient plus de 500 000 clients, soit une part considérable des petites entreprises du pays dont le nombre avoisine un million³⁵. Malgré l'approximation de cette dernière estimation, le niveau de saturation du marché est évident, avec des dynamiques de surendettement particulièrement visibles en milieu urbain ou chez les éleveurs.

³³. Johan Bastiaensen, Peter Marchetti, « A Critical Review of CGAP-IADB Policies Inspired by the Fondo de Desarrollo Local, Nicaragua », *Enterprise Development and Microfinance*, 18 (2-3), 2007, p. 143-157.

³⁴. Ainsi, en 2008, les coopérations multilatérale et bilatérale représentaient respectivement 60 % et 30 % des sources de financement de Procrédit, essentiellement urbaine, contre 13 % et 14 % pour le FDL, surtout rural. À l'inverse, les fonds d'investissements commerciaux et sociaux représentaient 11 % du financement de Procrédit, mais 50 % de celui du FDL. Voir les statistiques élaborées par Pablo Acabar, cité dans David Roodman's Microfinance blog (2010) (http://blogs.cgdev.org/open_book/2010/03/who-inflated-the-bubbles.php#comment-4365) (consulté le 25 avril 2010)

³⁵. Mark Flaming, Éric Duflos, Brigit Helms, Hannah Siedek, Reuben Summerlin, Sandra Duarte, *Country-Level Effectiveness and Accountability Review*, Washington DC, CGAP, Aid Effectiveness Initiative, 2005.

Procrédit et Banex, deux microbanques érigées en championnes de l'inclusion financière rentable par le courant dominant, ont élaboré une stratégie d'exacerbation de la concurrence. Celle-ci consistait à placer des liquidités captées massivement sur le marché international – leurs portefeuilles atteignant une croissance annuelle de 42 % entre 2004 et 2008³⁶ – et, ce faisant, à essayer d'éliminer les autres IMF n'ayant pas d'assise financière comparable. Cela n'a pas empêché le portefeuille de ces dernières d'augmenter également au rythme de 24 % par an pendant la même période.

Cette fuite en avant a conduit au relâchement du contrôle des risques et créé les conditions d'une montée du surendettement. La crise a été déclenchée par la récession aiguë qui a surtout affecté le commerce en 2009. Elle s'est trouvée aggravée par l'effondrement du secteur de l'élevage, pilier économique du Nord du pays, victime des nouvelles régulations commerciales de l'accord de libre-échange entre les États-Unis et Amérique centrale, ainsi que des conséquences de la flambée des prix du maïs due à la hausse de la demande d'agro-carburants. Le résultat de cette spirale a été que la plupart des IMF ont accumulé des créances douteuses et durci leurs pratiques de recouvrement. Particulièrement touchées, Banex n'a pu éviter sa mise en liquidation en 2010 et Procrédit, recapitalisée par sa holding internationale, s'est orientée vers une clientèle plus solvable en rehaussant le montant de son prêt minimum à 2 000 dollars.

Si le parti sandiniste est revenu au pouvoir en 2007, après dix-huit ans passés dans l'opposition, ce n'est pas parce que son électorat s'était élargi – son score électoral (38 % des suffrages) était stable depuis plus d'une décennie – mais grâce à un jeu d'alliances partisans. Cette fragilité explique que la consolidation de son soutien populaire ait été la priorité du nouveau gouvernement. Celui-ci a donc cherché à renforcer les rapports de type clientéliste *via* des programmes sociaux, notamment des microcrédits subventionnés par des fonds vénézuéliens. Pour les mêmes raisons, il a également créé des réseaux économiques autour d'entreprises privées vénézolano-nicaraguayennes, rassemblées au sein d'un consortium nommé ALBA (« aube » en espagnol) et contrôlées par les parentèles des dirigeants politiques. Comme le montrent certains travaux, ces patronages ont été tissés avec le concours de notables locaux qui ont joué un rôle important de courtiers en subvention en échange d'une allégeance partisane. Pour ancrer son influence en milieu rural, le pouvoir a impulsé en particulier la création d'ALBA-Caruna, une coopérative d'épargne et de crédit issue d'un syndicat paysan sandiniste et de fonds du gouvernement Chavez³⁷.

C'est dans ce contexte qu'a émergé en 2008, dans le Nord du pays, un mouvement impulsé par des entrepreneurs politiques proches du Front sandiniste, qui s'est attaché à dénoncer les saisies de garanties ou les sanctions d'emprisonnement pour fraudes qu'utilisaient les IMF supervisées, les seules à disposer de ces recours juridiques en cas de

³⁶. Notre élaboration à partir des données de la Superintendencia de Bancos (www.superintendencia.gob.ni/index.php?cont=temp&id=10&seccion=1) et d'ASOMIF (www.asomif.org/index.php?option=com_content&view=article&id=28&Itemid=5) (consultés le 5 décembre 2010).

³⁷. José Luís Rocha Gómez, « Crisis institucional en Nicaragua: entre un Estado privatizado y un Estado monarquizado », *Nueva Sociedad*, 228, 2010, p. 4-13 (http://www.nuso.org/upload/articulos/3702_1.pdf).

défaut de paiement. À la suite de premières négociations locales et d'un accord entre les représentants de ce mouvement, dit « No Pago », et les IMF, le Président Ortega lui-même a incité son auditoire à se rebeller à nouveau contre les « usuriers » : « Je vous ai dit qu'il faut protester, qu'il faut se plaindre ; je comprends les plaintes, parce que démanteler en un an et demi toutes les chaînes que nous ont imposées les gouvernements au service de l'oligarchie et de l'empire n'est pas facile. Ils nous ont mis des chaînes de tous les côtés. Vous avez bien fait de protester contre les usuriers, mais au lieu de protester sur les routes, protestez devant les bureaux des usuriers et installez vos piquets de grève face à leurs bureaux. Dressez-vous fermement, nous vous soutenons ! (...) Ils menacent d'arrêter de prêter, mais ce n'est pas une faveur qu'ils font, mais des affaires pour s'enrichir aux dépens des besoins des gens depuis qu'en 1990 ont disparu les banques qui travaillent avec le peuple »³⁸.

Des heurts violents entre syndicat de débiteurs et personnel d'IMF ont démarré dès le lendemain, avec un incendie criminel visant une ONG de microfinance qui, si elle n'était pas de celles qui connaissaient des litiges de remboursement avec ses emprunteurs, était notoirement contrôlée par des membres de l'opposition libérale.

Cette stratégie politique s'est amplifiée avec l'éclatement de la spirale de surendettement en 2009. Ce contexte a été exploité par les notables locaux qui ont été les principaux instigateurs et coordinateurs de la fronde et dont il semble qu'ils aient renforcé leurs réseaux clientélistes en donnant l'assurance aux personnes qui se rallieraient à eux que leurs dettes seraient annulées. Un conflit chronique a donc eu lieu tout au long de l'année 2009, et l'on a observé au sein même du gouvernement des positions tantôt favorables, tantôt hostiles à l'égard de la microfinance. Face aux débordements parfois très violents du mouvement « *No Pago* », le gouvernement a en effet maintenu une stratégie ambiguë, en fonction des rapports de force existant localement. Les oppositions discursives se sont peu à peu déplacées de la discipline de remboursement vers le niveau des taux d'intérêt. Sous la pression du syndicat de débiteurs et avec l'appui de députés sandinistes et d'élus non sandinistes soutenus par les éleveurs du Nord – particulièrement endettés et affectés par la crise –, une loi a été votée le 13 avril 2010 qui permettait la restructuration des dettes avec un délai de remboursement de cinq ans à des taux jugés plus raisonnables de 18 % annuels. On observe donc au Nicaragua, comme en Bolivie, une tendance des ONG les plus consolidées à préparer leur transformation en structures commerciales afin d'être régulées par la Commission bancaire et de se placer ainsi hors de portée d'éventuelles interventions gouvernementales. Cette évolution entraîne cependant de nombreuses limitations à la poursuite des objectifs sociaux, surtout en matière de développement rural. Toutefois, face aux menaces du politique, le secteur capitaliste semble paradoxalement offrir des perspectives de protection réglementaire plus importantes que le monde associatif.

³⁸. Discours public de Daniel Ortega, Jalapa le 13 juillet 2008, retranscrit dans *El Nuevo Diario*, 14 juillet 2008 (nous traduisons).

Équateur : une remise en cause publique « soutenable » par les opérateurs

La microfinance équatorienne se compose d'organisations de taille importante, banques ou coopératives, qui sont supervisées par la Banque centrale, ainsi que d'une gamme assez variée d'ONG et de petites coopératives non assujetties à ce contrôle. Il existe également deux banques publiques, malheureusement mal gérées et déficitaires, souvent instrumentalisées électoralement, dépendantes de recapitalisations fréquentes et jugées parmi les moins fonctionnelles du continent³⁹.

La gauche équatorienne s'est unie en 2006 autour de la coalition Alianza País pour porter Rafael Correa au pouvoir. Cet ancien professeur d'économie avait eu une courte expérience de ministre des Finances avant d'être limogé sous la pression des institutions financières internationales, opposées à ses mesures. Peu après sa prise de fonctions en janvier 2007, il congédiait le représentant de la Banque mondiale et lançait un processus de rénovation constitutionnelle qui allait poser en 2008 les fondements de grandes réorientations en matière de politiques économiques : contrôle accru des ressources pétrolières, mise en avant de l'économie solidaire. À la tête de ses ministères, Correa a placé une élite peu représentative des partis traditionnels, principalement issue d'ONG, de bureaux de conseil et dans une moindre mesure d'universitaires⁴⁰.

Fort de son expérience académique, Correa a élaboré une vision de l'économie structurée autour de trois pôles : publique, privée-entrepreneuriale et populaire, ce dernier pôle correspondant aux micro-entreprises. Selon ce schéma, l'économie solidaire recouvre les activités se situant à la confluence de ces trois pôles et inclut aussi bien la gestion publique participative et les services sociaux que la société civile et les entreprises d'économie sociale⁴¹. En rupture avec la vision néolibérale « progressiste » qui cherchait à inclure les entrepreneurs individuels dans le marché dominant, cette approche, entérinée par la nouvelle Constitution, prévoit leur essor dans une sphère économique hybride entre capitalisme, mutualisme et État.

Une nouvelle loi, promulguée le 10 mai 2011, cherche à privilégier la notion de finance populaire, fondée sur un critère de propriété collective des structures, au détriment de celle de microfinance, définie par le type de produits offerts et la précarité de ses usagers. Cette norme ne reconnaît aux ONG de microfinance qu'un statut d'« entités d'appui »⁴², ce qui devrait pousser nombre d'entre elles à se transformer en structures à but lucratif ou en coopératives. Le texte reste toutefois vague sur les dispositions concrètes d'une telle

³⁹. C. Trivelli, H. Venero, *Banca de Desarrollo para el Agro: Experiencias en Curso en América Latina*, op. cit., p. 88-102.

⁴⁰. Santiago Basabe-Serano, « Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas », *Revista de Ciencia Política*, 29 (2), 2009, p. 381-406.

⁴¹. La notion d'économie sociale renvoie ici aux organisations menant des activités économiques définies par un statut de propriété collective, qu'il s'agisse de coopératives, de mutuelles, d'associations ou de syndicats. Voir Jean-Louis Laville (dir.), *L'économie solidaire : une perspective internationale*, nouvelle édition revue et actualisée, Paris, Hachette, Pluriel, 2007, p. 31-38.

⁴². Article 127.

Voir : <http://documentacion.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/aae60107-414b-459a-a1b5-b7ddb0b971b4/RO%20LEY%20ECONOMIA%20SOLIDARIA.pdf>.

réforme et plusieurs modalités décisives seront définies dans un règlement attendu au mois d'août. Remettant en question les modalités d'allocation des financements de la coopération internationale, le gouvernement a par ailleurs créé un institut habilité à coordonner les initiatives des bailleurs de fonds afin que leurs efforts s'accordent avec les directions définies dans le cadre de la planification nationale du développement. Pour l'instant, ces orientations n'ont pas de valeur contraignante, mais les exigences de transmission d'information se multiplient, accompagnées du référencement de chaque ONG en relation avec un ministère de liaison, preuve des intentions de l'État de faire entrer le secteur non gouvernemental dans son schéma institutionnel.

Le gouvernement a également réformé l'environnement institutionnel dans lequel évolue la microfinance. Dès son investiture, le Président Correa a plusieurs fois menacé les « bureaucrates dorés » et dénoncé l'indépendance acquise par certaines institutions à l'égard des élus. Ainsi, outre des mesures transversales visant à diminuer les barèmes de rémunération des fonctionnaires, la Banque centrale s'est vue contrôlée de manière plus étroite. Les cadres de cette institution ont été remplacés par des personnes soutenant plus ouvertement le gouvernement mais disposant d'une capacité et d'une expérience technique moindres. La Présidence s'est également opposée aux institutions multilatérales, de manière toutefois plus symbolique qu'opérationnelle, en prenant des positions, largement médiatisées, contre la Banque mondiale et le FMI en 2007 et 2008 ou en soutenant une Banque du Sud qui n'existe encore que sur le papier.

Le gouvernement a également constitué un fonds de 40 millions de dollars, administré par le ministère du Développement social, pour prêter aux IMF des liquidités qui leur permettront de réaliser des microcrédits. Voulant s'assurer de la pertinence des organismes refinancés, l'administration a développé un instrument d'évaluation sociale, basé sur un référentiel d'audit extrafinancier de la microfinance largement reconnu au niveau international. Il existe parallèlement un projet de crédit direct nommé « 5, 5, 5 », avec des crédits de 5 000 dollars sur 5 ans à taux d'intérêt annuel de 5 %. De nombreux observateurs considèrent cependant que ce dispositif a été conçu à des fins politiques et qu'il est mal géré. D'aucuns s'amuse même à rajouter « 40 » à son appellation, pour indiquer le pourcentage d'impayés qui grèvent ce programme.

Dans ce contexte, la Red Financiera Rural (RFR), l'association professionnelle qui rassemble la plupart des IMF du pays, s'est imposée comme une instance de médiation incontournable. Elle a par exemple organisé des séances de formation à la microfinance pour le personnel nouvellement embauché à la Banque centrale. Et, plus important, à la suite des déclarations cinglantes du gouvernement affichant sa volonté de limiter les taux d'intérêt payés par les micro-emprunteurs, la RFR a effectué d'intenses négociations afin que s'opère une segmentation dudit plafonnement. La majorité des IMF parviennent formellement à s'y conformer, ce qui a amené une observatrice, pourtant porte-parole d'un mouvement très commercial de la microfinance, à reconnaître que « cette politique a au moins la vertu de fournir des signaux clairs et de laisser le temps de s'ajuster »⁴³.

⁴³. E. Rhyne, « Microfinance among the Populists », art. cité.

Une relation complexe et ambivalente

Dans chacune des études de cas présentées ici, on trouve à l'origine de la mésentente brutale survenue au lendemain des alternances politiques, la remise en cause d'un *statu quo* sur la subsidiarité entre l'action publique et l'initiative privée. Les réformes néolibérales avaient donné l'impression d'une érosion de l'État jusque dans ses fonctions régaliennes⁴⁴, pour laisser au marché l'organisation des activités rentables et déléguer la prise en charge de populations vulnérables à la solidarité privée ou à la coopération internationale. Aujourd'hui, la microfinance et les mouvements d'orientation socialiste ont en commun de placer l'amélioration des conditions de vie des personnes pauvres et exclues au centre de leur raison d'être et de leurs déclarations d'intention. Pourtant, la première revendique sa spécialisation technique et son caractère apolitique, tandis que les seconds se conçoivent comme des vecteurs permettant aux groupes qui souffrent d'un déficit de représentation politique d'exister sur la scène publique.

Des conflits inscrits dans un antagonisme idéologique

Malgré cette convergence de finalité et une apparente subsidiarité des registres d'intervention, toute articulation entre ces deux catégories d'acteurs se heurte à des divergences profondes, héritées en premier lieu de leur généalogie. La microfinance s'est le plus souvent consolidée dans le sillage des ajustements structurels, comblant un vide créé par le démantèlement des systèmes sociaux et des instruments d'intervention publique dans l'économie. De plus, les IMF ont souvent été soutenues par les bureaucraties internationales qui imposaient la dérégulation financière, l'austérité budgétaire et l'ouverture commerciale. Les mouvements sociaux qui montent aujourd'hui en puissance considèrent donc la microfinance comme partie prenante du « *projectorat* »⁴⁵ qu'auraient imposé les organismes multilatéraux sous couvert de coopération au développement.

L'argumentaire d'accusation des mouvements de gauche à l'encontre de la microfinance est composé d'éléments multiples mais structurés⁴⁶. Au centre de cette syntaxe, on trouve la remise en cause des taux d'intérêt, qualifiés d'exorbitants par des mouvements dont l'éthique de justice sociale s'accommode mal de la facturation à des pauvres d'un prix supérieur à celui que doivent payer les riches. Les prestataires de services microfinanciers se voient également reprocher l'intransigeance de leurs modes de recouvrement face aux difficultés de remboursement que peut rencontrer une clientèle défavorisée. En effet, la grammaire critique de la gauche met en avant la prévalence de la responsabilité collective plutôt qu'individuelle envers les inégalités⁴⁷ et considère les pauvres comme un sujet social et politique, non comme un entrepreneur qu'il faut

⁴⁴. Susan Strange, *The Retreat of the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

⁴⁵. Antonio Rodriguez Carmona, *El Projectorado: Bolivia tras 20 Años de Ayuda Externa*, La Paz, Intermón Oxfam, 2008.

⁴⁶. Voir notamment Gracilea Toro, *La Pobreza: Un Gran Negocio-Análisis Crítico sobre Oeneges, Microfinancieras y Banca*, La Paz, Oficina contra la Usura Bancaria-Mujeres Creando, 2009.

⁴⁷. Norberto Bobbio, *Derecha e Izquierda: Razones y Significados de una Distinción Política*, Madrid, Taurus, 1995.

discipliner. Un troisième grief est la frilosité de la microfinance en conjoncture de crise et son effet procyclique, soit le fait que son offre se détermine exclusivement en fonction de la solvabilité de la demande. Enfin, plus structurellement, les mouvements de gauche reprochent aux IMF de privilégier les activités urbaines de services et de petit commerce, et de délaisser les secteurs primaire et secondaire qui occupent une place prépondérante dans leur propre vision du développement.

Il convient en outre d'analyser dans leur perspective historique les relations d'autorité sur lesquelles se greffent les pratiques d'endettement en Amérique latine. Le *peonaje*, c'est-à-dire l'obligation pour dette, était en effet au cœur des systèmes de domination issus de la période coloniale⁴⁸. La création d'établissements publics, l'organisation de structures autogérées ou la promotion d'instances commerciales doivent donc se comprendre aussi à travers les relations politiques qu'elles sous-tendent. Cette approche permet notamment d'expliquer pourquoi les coopératives financières qui se sont multipliées au milieu du XX^e siècle ont essentiellement touché les couches sociales les moins soumises économiquement. Elle éclaire aussi les motifs de l'implication dans des IMF de nombreux mouvements religieux du continent, qu'ils soient affiliés au catholicisme progressiste comme au plus conservateur, ou encore aux mouvements protestants⁴⁹. Enfin, on peut relire la création de banques publiques comme un moyen pour l'État de substituer de nouvelles allégeances partisans au caciquisme traditionnel⁵⁰. Selon cette perspective, si la relation entre les IMF et leurs clients libère ces derniers des obligations de réciprocité non marchandes auxquels ils étaient soumis, c'est en contrepartie d'un prix élevé et d'une discipline de remboursement rigoureuse qui se traduisent parfois par un véritable abonnement au crédit. Inversement, les gouvernements justifient l'offre de prêts à taux bonifiés par une volonté d'émanciper économiquement les populations démunies, mais sur le terrain, la distribution de ces aides est sélective et implique souvent pour les bénéficiaires une fidélité électorale envers le parti au pouvoir.

Bien que l'opposition idéologique de la gauche s'appuie sur un réquisitoire solide, les solutions par elle proposées ne sont pas suffisamment viables pour constituer un paradigme de substitution à la microfinance. Dans les trois cas étudiés ici, les résultats des initiatives publiques de financement, très médiatisées, ont été décevants. Ces échecs, comme ceux

⁴⁸. Marie-Noëlle Chamoux, Danièle Dehouve, Cécile Gouy-Gilbert, Marielle Pépin-Lehalleur, *Prêter et emprunter. Pratiques de crédit au Mexique, XVI^e-XX^e siècle*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 1993.

⁴⁹. Relevons à cet égard qu'au Nicaragua par exemple le FDL a été créé par les Jésuites, et Prestanic par le Conseil des Églises protestantes. On peut également relever le cas de Compartamos, la plus grande IMF mexicaine, fondée et encore largement contrôlée par les traditionalistes Légionnaires du Christ. En revanche, en Bolivie ou en Équateur, les institutions d'origine religieuse sont restées de taille secondaire. La microfinance a d'ailleurs été mentionnée, en des termes toutefois très imprécis, dans une encyclique du Pape. Voir Benoît XVI, *Lettre encyclique Caritas in veritate du Souverain Pontife sur le développement humain intégral dans la charité et dans la vérité*, Rome, Le Vatican, 29 juin 2009 :

http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate_fr.html.

⁵⁰. David Lehmann, *Democracy and Development in Latin America: Economics, Politics and Religion in the Post-War Period*, Philadelphia, Temple University Press, 1990.

des programmes comparables du Venezuela⁵¹, privent les discours socialistes de l'exemplarité dont ils auraient besoin pour peser face à l'orthodoxie à laquelle ils s'opposent. Il semble pourtant que des expériences concluantes soient menées au Brésil, au Chili ou au Guatemala⁵², où des organismes publics et des prestataires privés élaborent ensemble des modes d'intervention véritablement hybrides pour assurer une inclusion économique pérenne. Dès lors, il peut paraître paradoxal que ces expériences demeurent peu visibles à l'échelle régionale et surtout qu'elles ne soient pas mobilisées par les administrations en place en Bolivie, en Équateur et au Nicaragua.

Les déterminants institutionnels des scénarios nationaux

Au-delà des schémas idéologiques antagonistes, les réalités nationales sont conditionnées par des facteurs institutionnels et par les intérêts des parties en présence, qui déterminent la manière dont ces conflits évoluent soit vers une solution négociée, soit vers une confrontation néfaste pour la microfinance. La cohérence des messages et des mesures est essentielle pour ménager un système d'action commun entre acteurs publics et privés. Or les prises de position du gouvernement bolivien, ou nicaraguayen, par exemple, se sont révélées à certains moments hétérogènes, si ce n'est contradictoires, selon les ministères, voire selon les différents niveaux hiérarchiques au sein d'une même administration. S'il est familier aux chercheurs en science politique⁵³, ce phénomène est déroutant pour les opérateurs.

L'existence d'instances de médiation est essentielle pour aménager des référentiels communs entre institutions de microfinance et politiques. Pendant la période libérale, les comités techniques de la Banque centrale ou des services ministériels du gouvernement ont joué un rôle clé en Bolivie et en Équateur pour traduire les intentions politiques en mesures intelligibles et applicables. Or leur remise sous tutelle du pouvoir exécutif lors des alternances politiques s'est souvent accompagnée d'une perte de capacité technique, le nouveau personnel étant moins expérimenté et plus facilement influencé par sa hiérarchie mais aussi parfois par les entités qu'il est censé contrôler. Du côté des opérateurs de microfinance, la capacité à construire des positions communes et à parler d'une même voix est essentielle. Dans les trois pays étudiés ici, des associations professionnelles⁵⁴ se sont consolidées dans un contexte de tension avec le gouvernement, et se sont révélées déterminantes pour négocier des accords qui ménagent une reconnaissance de la

⁵¹. Marina González de Kauffman, « El pago de servicios públicos: garantía para la devolución de microcréditos del programa "Ciudadanía Plena" en Maracaibo, Venezuela », *Revista de Ciencias Sociales*, 15 (4), 2009, p. 363-707 ; Michael Penfold-Becerra, « Clientelism and Social Funds: Evidence from Chávez's Misiones », *Latin American Politics and Society*, 49 (4), 2007, p. 63-84.

⁵². Il s'agit du Banco do Nordeste au Brésil, de l'INDAP au Chili et de la BANRURAL au Guatemala. Pour le premier, voir R. Abramovay, R. Magalhães, M. Schröder, « Social Movements beyond the Iron Cage: Weak Ties in Territorial Development », art. cité. Pour les deux autres, voir C. Trivelli, H. Venero, *Banca de Desarrollo para el Agro: Experiencias en Curso en América Latina*, op. cit..

⁵³. Tels que Robert Dahl (*Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971).

⁵⁴. ASOMIF (www.asomif.org), fondée en 1992 au Nicaragua, la Red Financiera Rural (www.rfr.org.ec), créée en 2000 en Équateur, FINRURAL (www.finrural-bo.org) et ASOFIN (www.asofinbolivia.com) établies respectivement en 1993 et 1999 en Bolivie.

microfinance, en contrepartie d'une transparence accrue sur son utilité sociale. Elles ont mis en place des systèmes de redditions de compte adaptés aux préoccupations locales, médiatisant leur contribution au bien public afin de conserver leur autonomie par rapport aux autorités politiques. En outre, ces instances de coordination sectorielles ont cherché à renforcer leur légitimité en coopérant avec des organisations paysannes, en développant des programmes ruraux et agricoles, ainsi qu'en favorisant les alliances avec les banques publiques de développement. Certains interprètent ce rapprochement comme un attrait des IMF pour la manne que représenteraient les prestations sociales permettant de rendre solvables davantage d'emprunteurs potentiels⁵⁵, mais cette considération semble en réalité assez relative, la microfinance s'étant développée jusqu'à maintenant sans cet appui et avec une tendance croissante à détourner ses crédits des publics les plus précaires. De telles collaborations permettent en tout cas de lever certaines des difficultés très concrètes que les services de l'État rencontraient pour atteindre les populations les plus pauvres et les plus isolées.

Par ailleurs, l'appartenance des élites à un même réseau relationnel semble essentielle pour ménager des opportunités d'interlocution ou favoriser la bienveillance. Dans plusieurs pays, les ONG ont été impulsées dans les années 1980 et 1990 par des cadres politiques et des fonctionnaires membres ou proches de la gauche, qui se sont reportés vers la microfinance lorsque leurs activités ont été mises à mal par la répression militaire ou les ajustements structurels. On remarque ainsi en Équateur ou en Bolivie l'existence d'acointances, voire parfois de relations d'amitié, entre plusieurs dirigeants d'IMF et des cadres politiques, ce qui a favorisé l'aménagement de terrains d'entente. Inversement, au Nicaragua, la tension entre microfinance et gouvernement doit sans doute beaucoup au fait que plusieurs dirigeants d'IMF sont d'anciens fonctionnaires du gouvernement révolutionnaire des années 1980 qui sont aujourd'hui proches du courant sandiniste opposé aux groupe de Daniel Ortega qui contrôle le parti.

Des perspectives stratégiques sous contraintes pour la microfinance

La tension croissante avec les gouvernements socialistes affecte les IMF de façon différenciée selon leurs caractéristiques institutionnelles et opérationnelles. Le secteur est alors amené à adapter ses stratégies de résistance et de contournement en fonction du type de critiques auxquelles il se heurte.

⁵⁵. Franklin Ramírez Gallegos, Analía Minteguiaga, « El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo », *OSAL*, 22, 2008, p. 87-103 (<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal22/D22RamirezGMinteguiaga.pdf>).

Tableau 2.

Segmentation des IMF : polarisation du secteur et disparition de la microfinance transformative

Caractéristiques institutionnelles et opérationnelles	Perspective des gouvernements de gauche	Stratégie du secteur
Microfinance minimaliste : approche commercialement agressive, fonds privés étrangers.	Segment très critiqué, mais concrètement peu menacé par les gouvernements.	Consolidation de sa protection par le droit commercial. Affirmation de principes minimaux de responsabilité sociale.
Microfinance transformative : institutions non lucratives, ONG ou coopératives financièrement pérennes, très autonomes des partis politiques dominants et engagées dans des processus de transformations socioéconomiques.	Secteur le plus exposé : régulation existante peu favorable, remise en cause de ses liens avec la coopération internationale, critique des taux, rejet de son autonomie et de sa capacité à animer des réseaux sociaux ou productifs alternatifs.	Tentative pour faire reconnaître sa contribution au développement mais fortement incité à se convertir à la microfinance « minimaliste » ou « solidaire ».
Microfinance solidaire : taux bonifiés, crédit dirigé vers des secteurs sociaux ou économiques précis, moindre préoccupation pour la viabilité financière.	Secteur favorisé par les gouvernements socialistes, tentation clientéliste et/ou subordination au projet économique dominant.	Transformation de la bienveillance du gouvernement en un soutien réel et parfois influence sur les projets gouvernementaux.

Après le renforcement du paradigme commercial privilégiant l'approfondissement de la concurrence pour accroître l'efficacité du marché de la microfinance, les dérives d'une croissance débridée se sont révélées à travers des crises de surendettement et des pratiques parfois abusives à l'égard des clients. Le fait d'avoir voulu tenir les pouvoirs publics à l'écart des enjeux de régulation du secteur et de l'évaluation de sa contribution au développement apparaît aujourd'hui naïf et attise sa remise en cause de la part de certains gouvernements. Si elle a été érigée en modèle par les institutions multilatérales, la vision minimaliste d'une microfinance affranchie de toute préoccupation non financière, en matière de santé, de formation ou de développement local par exemple, provoque aujourd'hui de nombreuses critiques. Paradoxalement, le segment de la microfinance le plus purement financier et le plus lucratif demeure assez protégé des initiatives gouvernementales, car il ne dépend pas

des financements de l'État et est protégé par un cadre juridique auquel les gauches au pouvoir se gardent bien de toucher.

Il s'avère ainsi que les structures les plus menacées sont les organisations qui avaient résisté au paradigme commercial de la microfinance en adoptant un fonctionnement professionnel et pérenne, tout en gardant un fort engagement envers les objectifs de développement et de transformation sociale. Ces organisations ont failli être emportées par le courant dominant de régulation des Banques centrales qui privilégiait les sociétés anonymes ou les banques privées. Elles se voient aujourd'hui piégées entre le secteur marchand et les politiques publiques. Si elles ne parviennent pas à faire reconnaître leur pertinence, elles seront contraintes de se retrancher vers la sphère commerciale ou de passer sous la tutelle des autorités publiques.

La relation particulièrement tendue entre gouvernements et institutions de microfinance au Nicaragua ainsi que les situations plus ambivalentes en Équateur et en Bolivie attestent une double ambiguïté. D'un côté, les mouvements de gauches affichent leur volonté de servir une croissance plus juste sur le plan social, mais suivent des considérations tactiques visant à élargir leurs relations clientélistes afin de conserver le pouvoir dans un contexte de polarisation croissante de la vie politique. De l'autre, après la déroute des banques publiques et la faillite subséquente des États du continent qui a servi de justification à la mise en place des ajustements structurels, une microfinance privée s'est affirmée comme la seule option économiquement viable de financement local. Ce secteur est pourtant loin d'être homogène. Certaines institutions ont réussi à atteindre une taille importante tout en conservant des pratiques tournées vers le développement local, mais la majorité d'entre elles ont massifié leur offre en privilégiant des objectifs de rentabilités au détriment de leur mission initiale.

Dès lors, on assiste à l'exacerbation des controverses relative à la révision de la nature des dispositifs d'inclusion financière et des règles encadrant leur fonctionnement. Invoquant les résultats peu spectaculaires de la microfinance en matière de transformation socioéconomique, les gouvernements d'inspiration socialiste tentent d'intervenir dans la fourniture de crédit aux populations défavorisées. Toutefois, du fait de leur instrumentalisation électorale et de l'absence de moyens pour les administrer durablement et à grande échelle, ces programmes restent sporadiques et s'accompagnent d'appuis conditionnels aux IMF existantes. On s'attendait à voir émerger un cadre de régulation permettant de prévenir les abus et couplé à des politiques publiques incitatives pour des financements mieux ciblés. Au lieu de cela, on assiste au gré des aléas stratégiques et institutionnels locaux à la juxtaposition d'une concurrence intense mais éphémère de programmes publics provisoires, de pressions politiques diffuses, de nouvelles normes juridiques isolées et souvent contradictoires et d'une réglementation financière orthodoxe héritée de l'ère précédente.

Paradoxalement, cette situation tend à conforter les extrêmes du spectre sur lequel s'échelonnent les modèles de microfinance existant dans les pays étudiés. D'un côté, les institutions les plus fragiles sont aussi les plus enclines à s'attirer le soutien des partis au pouvoir, en contrepartie d'un contrôle accru par ces derniers et quitte à renoncer à leur

pérennité économique. De l'autre, les structures les plus commercialisées se protègent face aux menaces d'ingérence qu'elles perçoivent en renforçant leur appartenance au secteur marchand. Il apparaît en somme que les institutions dont l'existence est la plus directement menacée sont celles qui étaient parvenues à viabiliser de manière autonome un mode de fonctionnement encore très orienté vers le développement local.

Au demeurant, la redéfinition conflictuelle des prérogatives étatiques et privées en matière de financement du développement mobilise des arènes enchâssées, du niveau local à l'international. Il est donc difficile d'anticiper les perspectives d'évolution de cette controverse. Le repositionnement de bailleurs de fonds multilatéraux soutenant, jusqu'à ce jour, un modèle très commercial de microfinance ou l'émergence d'une troisième voie dans un pays référent comme le Brésil sont des variables encore susceptibles d'infléchir les trajectoires nationales que nous sommes en train d'observer.

Florent Bédécarrats est doctorant en science politique à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, affilié au Centre européen de sociologie et de science politique (CESSP) et membre de l'équipe de Chaos International. Par ailleurs chargé d'études pour le Groupe de recherches et d'échanges technologiques (GRET) auprès du Réseau d'échanges sur les pratiques en microfinance (CERISE), il étudie le rôle des normes sociales et financières dans la gouvernance de ce secteur mondialisé. Il a publié entre autres « Évaluer la microfinance, entre utilité sociale et performances financières », *Revue française de socioéconomie* (2 (6), 2010, p. 87-107); « L'influence de la régulation sur la capacité de la microfinance à contribuer au développement : le cas de la Bolivie », avec Reynaldo Marconi, *Revue Tiers Monde* (197, 2009, p. 71-90), et « Síntesis crítica del informe: "Políticas públicas y servicios financieros rurales en Mesoamérica" », *TRACE* (52, 2007, p. 119-126). Un numéro de passage au crible, La microfinance au service du développement social, Séminaire international du FOROLAC-Fortaleza, Brésil, 7-9 décembre 2009

http://www.chaos-international.org/images/stories/PAC_8.pdf

Adresse électronique : f.bedecarrats@cerise-microfinance.org

Johan Bastiaensen est maître de conférences à l'Institut de politique et de gestion du développement de l'Université d'Anvers, Belgique. Chercheur en études du développement et spécialiste du développement rural et de la microfinance, il a publié notamment, avec Peter Marchetti, « Rural Microfinance and Agriculture Value Chains: Strategies and Perspectives of the Fondo de Desarrollo Local in Nicaragua », dans Beatriz Armendáriz, Marc Labie (eds), *The Handbook of Microfinance* (Singapore, World Scientific Publishing, 2011), et, avec Gert Van Hecken, « Payments for Ecosystem Services in Nicaragua: Do Market-based Approaches Work? », *Development and Change* (41 (3), 2010, p. 421-444). Adresse électronique : johan.bastiaensen@ua.ac.be

François Doligez est agro-économiste à l'Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement (IRAM) et professeur associé à la faculté de sciences économiques de l'Université de Rennes-1. Ses travaux concernent l'expertise et la recherche

sur projets, les programmes et les politiques publiques dans les domaines du développement et de la finance agricole et rurale. Il a publié « Évaluer la gouvernance et renforcer les capacités des institutions de microfinance : les enseignements d'une recherche-action au Mexique », *Reflets & perspectives de la vie économique* (48 (3), 2009, p. 61-72) ; avec Isabelle Guérin et Cécile Lapenu, « La microfinance est-elle socialement responsable ? », *Revue Tiers-monde* (197, 2009, p. 5-16), et avec Solène Morvant-Roux, Introduction du dossier « Dynamiques rurales et recomposition des marchés financiers locaux : études comparées au Mexique et en Amérique centrale », *Revue TRACE* (52, 2007).
Adresse électronique : f.doligez@iram-fr.org