

« *Elaborer un corpus théorique de l'économie sociale et solidaire pour un autre modèle de société* »

Xèmes rencontres du Réseau Inter-Universitaire de l'Economie Sociale et Solidaire

RIUESS - Luxembourg, 3 & 4 juin 2010

Johan Bastiaensen<sup>1</sup>, Florent Bédécarrats<sup>2</sup> & François Doligez<sup>3</sup>,

SOCIALISMES ET MICROFINANCE :  
NOUVELLES GAUCHES, TRANSFORMATIONS DE L'ÉTAT SOCIAL ET INCLUSION  
FINANCIÈRE EN AMÉRIQUE LATINE

*Introduction pour un programme de recherche*

RESUME

---

La communication se propose d'aborder la place de la microfinance dans les processus institutionnels et politiques de développement en Amérique latine. L'émergence du secteur de la microfinance renvoie aux initiatives de l'économie sociale et solidaire face à l'exclusion bancaire engendrée par les politiques d'ajustement financier et de liquidation des banques et programmes publics de crédit, et parfois récupérées comme « cheval de Troie » de cette dernière. Mais le devenir de la microfinance dans un contexte de crise économique et sociale et de réhabilitation du rôle de l'Etat fait débat. En particulier, les « nouvelles gauches latino-américaines », du Brésil au Nicaragua, adoptent des postures assez contrastées face aux acteurs nationaux de la microfinance ainsi que face aux « nouveaux paradigmes » développés par les acteurs dominants du secteur en termes d'inclusion financière depuis une vingtaine d'années à l'échelle globale. L'analyse comparée de ces différentes postures permet de renouveler la réflexion sur les articulations entre marché, Etat et économie sociale au travers des pratiques de la microfinance en Amérique latine.

---

<sup>1</sup> Professeur à l'Institut des Politiques et de Gestion du Développement (IPGD) Université d'Anvers, Belgique

<sup>2</sup> Doctorant, Groupe de Recherche et d'Echange Technologique et Comité d'Echanges, de Recherche et d'Information sur les Systèmes d'Epargne et de crédit (GRET-CERISE), Nogent sur Marne, France

<sup>3</sup> Agro-économiste à l'Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement ([www.iram-fr.org](http://www.iram-fr.org)) et Enseignant-chercheur à la Faculté de Sciences Economiques de l'Université de Rennes 1, France

## INTRODUCTION

---

La place de la microfinance dans les processus de développement fait débat. Après sa consécration par l'adoption à l'unanimité de l'Assemblée générale des Nations-Unies de l'année internationale du micro-crédit en 2005 puis l'attribution en 2006 du Prix Nobel de la Paix à la Grameen Bank du Bangladesh ainsi qu'à son fondateur Mohamad Yunus, elle se voit remise en cause, en particulier, par les « nouvelles gauches latino-américaines », là où le secteur a connu un essor commercial remarqué dans les vingt dernières années. Du Brésil au Salvador, les gouvernements adoptent des postures contrastées face aux acteurs nationaux de la microfinance ainsi que face au « nouveau paradigme » développé à l'échelle globale par le secteur en termes d'inclusion financière depuis une vingtaine d'années.

Ce phénomène invite à ouvrir un nouveau chantier de recherche dans le domaine de l'économie politique de la microfinance et plus spécifiquement dans l'éventail des « socialismes » qu'explorent les nouvelles gauches latino-américaines. De fait, un spectre assez large semble exister entre les différents modèles de « socialisme » vis-à-vis de la microfinance depuis la reconnaissance et la complémentarité que laissent apparaître les politiques brésiliennes<sup>4</sup> jusqu'à la confrontation croissante dans des pays comme le Nicaragua<sup>5</sup>, avec des interrogations sur le sens des évolutions en Bolivie ou en Equateur.

Quelles tendances générales peut-on dégager dans les évolutions des secteurs de la microfinance en Amérique latine face aux différentes configurations nationales (systèmes financiers, histoires politiques) ? S'agit-il d'une « renationalisation », voire d'une « ré-étatisation » en perspective d'un secteur extraverti dans son financement et ses orientations dominées par une vision historiquement ancrée dans des politiques néolibérales, nationales ou internationales et que l'on retrouve dans le « livre bleu » des Nations-Unies (2006) sur l'inclusion financière ou au niveau du CGAP<sup>6</sup> ? Faut-il y voir, au-delà, face aux trajectoires d'évolution de l'Etat social en Amérique latine, l'expression de nouveaux « compromis » politiques entre dépendance et protection des catégories sociales les plus vulnérables, fragilisées par la « décennie perdue » du développement ? S'agit-il d'un déplacement des luttes de pouvoir entre différentes élites politiques nationales ? Doit-on qualifier de « nouveau populisme » l'action publique projetant l'avenir des institutions de microfinance sous la dépendance d'un budget public de plus en plus aléatoire et soumis au contrôle des élites au pouvoir ou, au contraire, existe-t-il des pistes permettant de renforcer la complémentarité avec les politiques publiques d'un secteur microfinancier autonome mais orienté vers le développement économique local et la réduction des inégalités ?

Le constat est que, face à ces questions, les cadres d'analyse comme les études de cas sont très peu nombreux. Ce n'est que tout récemment que, au-delà des prescriptions internationales, les acteurs professionnels du secteur ont commencé à s'emparer de la question, en particulier dans le domaine du financement agricole et rural<sup>7</sup>. En prolongement, la présente communication se propose d'esquisser le cadre introductif d'une recherche amenée à s'approfondir sur la base

---

<sup>4</sup> Cf., par exemple, Abramovay & Piketty (2005) ; Magalhaes R.S. & Prates Junquera R. G. (2007).

<sup>5</sup> Voir Padilla, 2008.

<sup>6</sup> Groupe consultatif d'assistance aux pauvres, consortium de bailleurs de fonds publics et privés dont le secrétariat est basé à la Banque mondiale, cf. CGAP, 2004

<sup>7</sup> Voir notamment le séminaire international organisé par Forolac, l'association professionnelle latino-américaine des institutions de microfinance agricole et rurale "*Agricultura familiar, soberanía alimentaria y sistemas financieros rurales: retos y oportunidades frente a la crisis*".

d'approches comparées des politiques publiques dans le domaine de la microfinance dans différents pays latino-américains à partir de monographies de terrain.

Après avoir posé quelques repères sur le contexte dans une première partie, la deuxième partie de l'article synthétise les évolutions récentes de différentes politiques publiques en microfinance, Bolivie et Nicaragua notamment. Ces éléments permettent de poser de nouvelles questions pour structurer un programme de recherche d'un programme autour des politiques publiques en microfinance dans le contexte des gauches latino-américaines.

## LE CONTEXTE : COMMERCIALISATION DE LA MICROFINANCE ET DIVERSITE DES GAUCHES EN AMERIQUE LATINE

---

### **De la libéralisation financière à la commercialisation de la microfinance**

L'histoire économique de l'Amérique latine est particulièrement marquée par l'échec du modèle développementaliste des années 60-70 et, notamment, par la faillite de son architecture financière. Les banques de développement et programmes publics de crédit constituaient les principaux instruments de financement du développement, mais de nombreux dysfonctionnements ont marqué leur activité : lourdeur des procédures d'attribution du crédit, crédit orienté vers le financement de « paquets techniques » prédéterminés, lacune du contrôle interne, personnel peu spécialisé et parfois corrompu, gestion « électorale » plus ou moins clientéliste du crédit et de ses remboursements, etc. (Trivelli & Venero, 2007). Ces défaillances, répercutées sur les finances publiques, ont pu contribuer à la « crise de la dette » à partir de 1982 (Banque mondiale, 1989).

Les politiques financières qui accompagnent les ajustements structurels conditionnés par les créanciers, Banque mondiale et FMI, ouvrent, par la déréglementation et l'entrée de grands groupes bancaires internationaux, la voie à une recomposition des secteurs financiers. La plupart des banques de développement sont liquidées dans les deux décennies suivantes alors que, dans le domaine de la finance populaire, de nombreux réseaux de coopératives d'épargne et de crédit sont minés par l'hyperinflation et l'érosion de l'épargne monétaire.

Pour une majorité d'agents économiques (exploitations agricoles familiales, micro-entreprises) et malgré les imperfections des programmes de crédit dirigés antérieurs, ces réformes induisent une exclusion financière massive (Doligez, 2002 ; Bouquet & Cruz, 2002). Différentes initiatives d'organisations de base ou d'ONG s'efforcent d'y pallier. Loin d'être promues par des militants de la globalisation néolibérale, ces expériences –financement alternatif, semi-formel ou non conventionnel- privilégient les mécanismes de l'économie sociale et solidaire par la promotion de l'auto-organisation et sa pérennisation (Servet, 2006). En structurant les bases du secteur de la microfinance, elles constituent néanmoins un courant convergent, opposé à l'intervention de l'Etat dans le financement du développement (Weber, 2004). De fait, comme alternatives de financement plus adaptées au secteur informel dans la panoplie des solutions destinées à pallier le phénomène croissant de pauvreté et de sous-emploi, la microfinance bénéficie d'un soutien international croissant de la part des mêmes organismes multilatéraux et des agences de coopération qui ont appuyé la privatisation du secteur et la libéralisation économique au détriment des pouvoirs nationaux. Leur activité s'inscrit également dans un contexte de stabilité monétaire et de discipline budgétaire de la part des gouvernements.

En 2008, l'« industrie émergente » de la microfinance gère près de 13 millions de prêts pour un montant supérieur à 13,9 milliards de dollars en Amérique latine (Martinez, 2010). Elle compte également 13,4 millions d'épargnants pour un montant total d'épargne supérieur à 9 milliards de dollars. Le secteur est très diversifié, tant par la taille des institutions (les plus importantes en Amérique latine gèrent plus d'un million de prêts par an) que par leur statut : banques de

microfinance, établissement financiers spécifiques (microbanques ou fonds financiers privés), coopératives ou ONG plus ou moins spécialisées dans les services financiers. En référence au cadre de l'inclusion financière promue par les Nations-Unies (2006), la dynamique des institutions est fortement marquée par la « commercialisation » (régulation privée marchande) et leur intégration croissante au secteur financier.

Cette dynamique vertueuse n'est pas sans susciter problèmes et critiques croissantes. Alors que, en particulier, de nombreuses zones rurales demeurent encore peu accessibles aux services microfinanciers, l'excessive concentration urbaine des institutions a pu engendrer des crises de surendettement au niveau des emprunteurs (Bolivie à la fin des années 1990), parfois aggravées par le développement du crédit à la consommation (Wiedmaier-Pfister, 2001). Les taux d'intérêt élevé (rendement moyen du portefeuille de crédit de 33,8% - Martinez, 2010), liés aux contraintes de viabilité financière d'une activité de détail souvent coûteuse, suscitent de nombreux débats, surtout quand ils s'accompagnent de rémunérations ou de plus-values très importantes. L'illustration, emblématique, est celle de Compartamos au Mexique suite à son introduction en bourse (Guérin, Lapenu & Doligez, 2009).

### **Le retour au pouvoir des gauches latino-américaines**

Après plusieurs décennies marquées par les dictatures répressives puis les gouvernements néolibéraux de plus en plus contestés<sup>8</sup>, des coalitions de gauche ont de nouveau accédé au pouvoir en Amérique latine. Certaines ont été élues sur la base d'un discours plus ou moins radical comme au Venezuela (1999), en Bolivie (2006), en Equateur, au Nicaragua (2007) ou au Salvador (2009). D'autres se sont révélés plus modérés au Brésil (2002), en Argentine (2003), au Honduras, au Chili (2006) ou au Paraguay (2008).

Les « nouvelles gauches » (Rodriguez-Garavito, Barrett & Chavez, 2008) qui caractérisent ces coalitions témoignent d'un changement de configurations politiques. Elles fédèrent des composantes sociales diversifiées et souvent en articulation avec des formes d'organisations décentralisées ; de ce fait, leurs stratégies sont plurielles. Leurs rapports à la société civile sont très différents, en raison du rôle important joué par cette dernière dans les années répressives (églises, syndicats, droits de l'Homme). Leurs projets politiques sont souvent plus réformistes que révolutionnaires et cherchent à élargir les formes de la démocratie et étendre la protection sociale.

Néanmoins, une fracture apparaît de plus en plus marquée, aux yeux de nombreux observateurs, entre, d'un côté, un courant démocratique et réformiste et, de l'autre côté, un courant autoritaire et radical. La gauche réformiste s'inscrit dans le jeu de la démocratie électorale, mais cherche à l'approfondir au travers de nouvelles formes de participation et de démocratie directe au sein d'une société civile diversifiée et autonome. Le changement promu se veut progressif et soucieux des grands équilibres macro-économiques ; ce qui se concrétise le plus souvent par un élargissement des programmes sociaux d'assistance en faveur des plus démunis. Pour certains, s'il s'agit d'une position progressiste face à la droite oligarchique, le résultat s'inscrit dans un approfondissement du modèle néolibéral, en renonçant à des réformes structurelles plus profondes, et convergent avec les exigences de reproduction élargie du capital privé et les nouveaux standards « post-consensus de Washington » de la coopération internationale (Déclaration de Paris, 2005). La gauche « révolutionnaire » quant à elle est plus ambiguë dans son acceptation du jeu de la démocratie électorale. Son projet cherche également à approfondir de nouvelles formes de démocratie directe, mais plus contrôlées politiquement et mobilisées contre l'opposition ; une confrontation peut naître avec les organisations de la société civile plus autonomes au nom de leur ambiguïté politique et de leur « alliance », ou convergence, avec le

---

<sup>8</sup> Depuis le début des années 1980, 14 présidents latino-américains n'ont pu aller au terme de leur mandat (Lemoine, 2009).

néolibéralisme. L'efficacité du contrôle de l'économie et des interventions directes que l'Etat y réalise sont l'objet de débats tout comme les intérêts réellement desservis (nouvelles élites économiques) dans les changements structurels promus. Les politiques redistributives sont plus ou moins élargies suivant le niveau de richesses des pays et s'observent dans les pays émergents ou quand la souveraineté « retrouvée » sur les ressources naturelles (pétrole au Venezuela, gaz en Bolivie) offre de nouvelles marges de manœuvre à l'Etat.

## DES TRAJECTOIRES NATIONALES SINGULIERES

### Les futurs incertains de la microfinance en Bolivie

La Bolivie, pionnière en microfinance, est devenue l'un des pays-phare de la commercialisation du secteur. Le portefeuille des institutions de microfinance (Fonds financiers privés –FFP– ou microbanques et ONG) représente une portion relative (19%) en volume, mais croissante du système financier national, et il dessert surtout la majeure partie (70 %) des clients (Bedecarrats & Marconi, 2009).

#### Evolution du système financier bolivien (1995-2006)

	Nombre de clients			Montant total de portefeuille de crédit (en milliers d'USD)			Montant moyen de crédit (en USD)		
	1995	2000	2006	1995	2000	2006	1995	2000	2006
Banques et mutuelles	158 617 (50%)	218 770 (30%)	186 023 (22%)	3 701 345 (95%)	3 679 732 (89%)	3 158 757 (75%)	23 335	16 820	16 890
FFP	58 667 (19%)	273 525 (37%)	367 485 (43%)	61 235 (2%)	197 043 (5%)	661 253 (16%)	1 044	954	1 859
Coopératives	40 286 (13%)	87 830 (12%)	67 127 (8%)	101 599 (3%)	191 460 (5%)	249 571 (6%)	2 522	2 180	3 718
ONG	57 268 (18%)	156 264 (21%)	237 086 (28%)	33 017 (1%)	76 463 (2%)	129 474 (3%)	577	489	546
Total	316 833 (100%)	738 389 (100%)	859 727 (100%)	3 899 191 (100%)	4 146 698 (100%)	4 201 061 (100%)	12 306	5 615	4 886

(source : SBEF et Finrural)

Avec une phase de croissance accélérée dans les années 1990 et près d'un million de clients, surtout en zones urbaines, une première crise de surendettement et de confrontation avec des « syndicats de débiteurs » a traversé le secteur dans les années 1999-2003. Elle induit l'organisation de dispositifs propres à mieux gérer la concurrence des institutions de microfinance (centrale de risques) et tend à consolider les positions des organisations les plus « sociales » (Crecer, Promujer).

Après un premier mandat (2006-2009) marqué par les réformes structurelles (changement de constitution et nationalisation des hydrocarbures) et la polarisation du débat politique cristallisé par la confrontation entre l'altiplano indigène et la « demi-lune » des départements orientaux (Do Alto & Stefanoni, 2008), le Mouvement vers le Socialisme (MAS) d'Evo Morales a largement remporté les élections fin 2009. Alors qu'il contrôle désormais les institutions politiques, cette victoire sans appel le met désormais face à des attentes populaires très fortes.

Au concept de développement est substitué celui du « bien vivre » (*suma qamana* en Aymara) privilégiant la protection sociale et les programmes redistributifs. Le secteur de la microfinance,

dont l'organisation avait été renforcée dans les politiques antérieures de réduction de la pauvreté, devient secondaire dans les priorités gouvernementales.

Sa régulation, longtemps citée comme référence dans les standards internationaux de la microfinance commerciale, est remise en cause. Une rupture historique a lieu en 2008 pour intégrer, à l'initiative du Superintendant<sup>9</sup> ancien fonctionnaire d'une banque publique et acteur engagé dans la microfinance, les ONG et coopératives microfinancières rurales dans une réglementation bancaire plus favorable. Mais, peu après, la commission bancaire est supprimée au profit d'une autorité de supervision contrôlée par le Ministère des finances.

En parallèle, l'Etat renforce son intervention dans le secteur. Avec le concours de capitaux vénézuéliens, une banque publique est créée (BDP) pour refinancer les institutions de microfinance, mais également intervenir directement dans la fourniture de crédit aux organisations paysannes et d'artisans et canaliser la redistribution de fonds publics (bons sociaux). Néanmoins, la dotation initiale n'a pas été renouvelée et le BDP est resté circonscrit à un simple fonds de crédit, sans grande envergure. Durant la campagne électorale de fin 2009, la revendication pour créer une véritable banque publique de développement demeure intacte ainsi que l'éventualité d'une réglementation restrictive des taux d'intérêt.

Même si les prises de position peuvent s'avérer changeantes, les institutions de microfinance se sentent sous la menace d'une prise de contrôle politique. Alors que certaines ONG ont été « expropriées » par des organisations de masse<sup>10</sup>, seules les IMF les plus marquées telles que Agrocapi<sup>11</sup> ont vu leur développement bridé<sup>12</sup>. Néanmoins, la nouvelle constitution impliquant une notion de participation sociale<sup>13</sup> pour les organisations bénéficiant de fonds publics et, par extension, de fonds issus de la coopération internationale, peut inciter à l'activisme, parfois opportuniste, de groupes militants proches du MAS.

Face à ces menaces, une partie des institutions de microfinance tendent à se rapprocher du secteur bancaire, dont certains dirigeants anticipent, à l'instar du Venezuela, l'éventualité d'une contrainte réglementaire les obligeant à réorienter une partie de leur portefeuille sur des micro-prêts.

D'autres, comme les institutions de microfinance rurale associées au sein de Finrural<sup>14</sup> (2005), privilégient la concertation politique, s'efforcent de consolider des alliances avec des organisations paysannes (Fincafé<sup>15</sup> et le Cioec<sup>16</sup>) pour approfondir leur utilité sociale (financement du développement agricole et rural) et jouent la complémentarité avec les politiques publiques (intermédiation du paiement de bons sociaux –ou allocations sociales- en milieu rural comme la Fondation Sembrar).

---

<sup>9</sup> Président de la commission bancaire.

<sup>10</sup> Cas de CEPRODES.

<sup>11</sup> Organisation promue par l'USAID pour financer les cultures de substitution à la coca.

<sup>12</sup> Faute de licence pour exercer comme microbanque (fonds financier privé), cette organisation a finalement été rachetée par une banque commerciale.

<sup>13</sup> Article 241.

<sup>14</sup> Association professionnelle regroupant des ONG financières et des coopératives d'épargne et de crédit spécialisées sur le financement rural ([www.finrural-bo.org](http://www.finrural-bo.org))

<sup>15</sup> Faitière des coopératives de producteurs de café

<sup>16</sup> Coordination pour l'intégration des organisations économiques paysannes de Bolivie ([www.cioecbolivia.org](http://www.cioecbolivia.org))

## Chronique d'une crise annoncée au Nicaragua

La liquidation de la Banque de développement a été effectuée au Nicaragua plus tardivement qu'ailleurs compte tenu de l'histoire politique particulière de ce pays. Elle s'est produite dans la première moitié des années 1990, dans le cadre de la transition politique entre les sandinistes et le gouvernement libéral. Une première vague de banques commerciales créées durant cette même transition (Interbank, Banco del Café, Banic, Banco del Sur, Banco Mercantil), dont certaines servaient les segments plus bas du marché, feront également faillite, souvent pour des raisons frauduleuses.

Le secteur de la microfinance s'est consolidé dans ce contexte, associant trois grands types d'institutions : les microbanques supervisées par la Commission bancaire et à même de collecter l'épargne auprès du public, les ONG à but non lucratif et non supervisées et les coopératives d'épargne et de crédit (« microfinance solidaire »).

### **Emprunteurs, montants moyens des crédits et des dépôts des principales institutions de microfinance, Nicaragua (2004-2008, en équivalente USD)**

	Banex		Procredit		FAMA		FDL	
	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008
# emprunteurs	22130	35323	40725	80100	31672	37296	29313	82337
Prêt moyen (% PIB/cap)	1507 184%	3891 393%	1081 132%	1655 167%	517 63%	1089 110%	666 81%	838 85%
# épargnants	7111	39652	5392	276088				
Dépôt moyen (% PIB/cap)	1301 159%	935 94%	3062 369%	272 27%				

Source: MixMarket ([www.mixmarket.org](http://www.mixmarket.org), consultado 28 de Noviembre 2009)

A partir de 2004, l'essor du secteur de la microfinance engendre au Nicaragua un flux considérables de ressources externes (surtout des fonds publics pour les IMF supervisées, fonds d'investissement sociaux et commerciaux pour les autres), conduisant à une croissance vertigineuse du secteur. Le portefeuille consolidé des institutions membres de l'association professionnelle Asomif est ainsi passé de 78 à 248 millions de dollars entre 2003 et 2008, saturant rapidement le marché urbain du microcrédit et certains segments du marché rural. Le financement de l'élevage notamment, en pleine réactivation dans la période post-conflit<sup>17</sup>, représente près de 40% du portefeuille de crédit des IMF non régulées).

<sup>17</sup> La diminution de l'insécurité permet de réactiver les anciennes frontières agricoles où se développe l'élevage.

**Répartition des différentes sources de refinancement au niveau des institutions de microfinance du Nicaragua**

	Multi-lateral investors <sup>18</sup>	Bilateral investment funds <sup>19</sup>	Social investors	Private commercial MFI-investors	Private banks	Other /not classified
Procredit	60%	30%	11%	0%	0	0%
Banex	22%	20%	13%	39%	6%	0%
Fama	15%	20%	16%	23%	15%	10%
FDL	13%	14%	36%	29%	2%	5%
Prestanic	12%	26%	37%	8%	0%	17%

Source: Calculated from audit financial statements as available in the Mixmarket-database by Pablo Acarbar, cited on David Roodman's Microfinance blog (2010) [http://blogs.cgdev.org/open\\_book/2010/03/who-inflated-the-bubbles.php#comment-4365](http://blogs.cgdev.org/open_book/2010/03/who-inflated-the-bubbles.php#comment-4365) (consulted April 25 2010)

Sous la pression d'une concurrence dérégulée attisée par le refinancement généralisé, investie surtout par les deux microbanques où se concentrent les appuis internationaux orientés par la vision « mainstream » du CGAP (CLEAR-2005), les pratiques de gestion qui assuraient la maîtrise du risque sont amenées à se relâcher (déplafonnement des crédits, allongement des échéanciers, absence de contrôle de l'endettement croisé, faiblesse de l'analyse de la solvabilité des activités, etc.). Elles engendrent une véritable crise de surendettement à l'échelle du secteur, aggravée par la récession économique aigue que traverse le Nicaragua (chute du PIB de 1,5 % en 2009).

Les institutions de microfinance accumulent, à plus ou moins grande échelle, créances douteuses, pertes et saisies de biens, en particulier celles qui se sont avérées les plus « agressives » commercialement et qui, pour plusieurs d'entre-elles, ont du être recapitalisées par leurs actionnaires internationaux (Procrédit et surtout Banex). Banex et une partie des institutions locales non supervisées et moins solides financièrement se retrouvent dans une situation critique et sont menacées de disparition. Procredit a engagé une réorientation massive de son portefeuille sur les plus gros emprunteurs (seuil minimum fixé à 2.000 USD), renvoyant les emprunteurs de montant plus faible aux autres institutions de microfinance associatives plus « sociales ».

Compte tenu de la concentration massive du portefeuille, un élément central de cette crise est à rechercher, pour une zone principalement orientée sur l'élevage, dans la chute des prix de la viande affectés par la récession économique du pays, mais aussi par la diminution du débouché principal de la vente sur pied des animaux (élevage d'embouche au Mexique et, au-delà, consommation de viande aux Etats-Unis). La crise régionale a affaibli la concurrence d'autres débouchés (Mexique, Salvador) et renforcé le pouvoir de négociation des intermédiaires locaux, réduisant d'autant le prix d'achat aux petits et moyens éleveurs<sup>20</sup>.

Dans le nord du pays, à l'initiative « d'entrepreneurs politiques », souvent des éleveurs ou forestiers proches du Front sandiniste ayant retrouvé le pouvoir à l'issue des élections présidentielles de 2007, un mouvement de « producteurs et de commerçants du Nord », plus

<sup>18</sup> Multilateral institutions (IFC, IADB, CABEI) and investors supported by multiple bilateral donors and/or investment funds. In the case of Procredit, this includes the investments from the mother holding of Procredit, which is a joint venture between several bilateral donors/investors and (more limited) German private capital.

<sup>19</sup> Includes bilaterally sponsored investments through the Nicaragua public investment institution FNI and bilateral project (Fondeagro, DECOPAAAN, etc.).

<sup>20</sup> Le prix d'achat des animaux a chuté de plus du double par rapport au prix d'acquisition des abattoirs.

connu sous la bannière du « No Pago » s'est organisé, en particulier contre la saisie de garantie pratiquée par les IMF régulées disposant légalement de ce recours. Le mouvement s'est progressivement étendu, agglutinant une base beaucoup plus diversifiée, regroupant libéraux et anciens membres de la Résistance nationale<sup>21</sup>.

Après la signature d'un accord entre l'association professionnelle des institutions de microfinance (Asomif<sup>22</sup>) et le nouveau Gouvernement sandiniste en février 2009, la tension continue à croître entre le syndicats de débiteurs et les institutions de microfinance. Des équipements (agences, véhicules, etc.) des institutions de microfinance ont été détruits dans le Centre intérieur (Matiguas) dès le lendemain de la signature de l'accord sans que le Gouvernement ne réagisse. De fait, face aux débordements du Mouvement No Pago, le Gouvernement a maintenu une stratégie ambiguë, en fonction des rapports de force existant localement.

Sur ces bases, on peut formuler l'hypothèse que le Gouvernement sandiniste veut, par le biais de ces organisations populaires, affaiblir les institutions les plus emblématiques du secteur de la microfinance. De fait, la confrontation avec le secteur financier converge avec un scénario où la microfinance privée autonome serait substituée au profit de banques et d'institutions publiques (par exemple Alba-Caruna, créée par les organisations syndicales agricoles pro-sandinistes et où des fonds vénézuéliens ont investi ou la Banque de développement Produzcamos lancée par le gouvernement). Ce schéma s'inscrit dans une stratégie politique propre à renforcer l'hégémonie sandiniste de type clientéliste en milieu rural. En effet cette dernière semble difficilement en mesure de cohabiter avec les réseaux socio-économiques et les flux financiers autonomes entretenus par l'activité du secteur de la microfinance. Cette stratégie s'insère également dans une dynamique où la finance agricole et rurale est de plus en plus intégrée aux « chaînes de valeur » agricoles et agro-alimentaires qui sous-tendent la stratégie de développement agricole promue par le gouvernement.

Les ressources financières de l'Etat auront tendance, avec ces hypothèses d'analyse, à se concentrer dans les institutions publiques. Le mode opératoire à l'échelon local reste encore sujet à débat, entre l'intermédiation directe des organismes publics et le refinancement d'institutions de microfinance<sup>23</sup>. Les acteurs spécialisés dans la microfinance s'inquiètent d'une situation faisant l'objet de tractations au niveau international<sup>24</sup> ; mais, paradoxalement, il ne serait pas impossible que certains bailleurs de fonds multilatéraux, anciennement thuriféraires de l'approche commerciale de la microfinance (Banque interaméricaine de développement, Banque mondiale, cf. Bastiensen & Marchetti, 2007) soient sollicités à l'appui de cette stratégie de financement.

L'accord signé entre le secteur de la microfinance et le Gouvernement avec l'appui de la Commission bancaire (SIBOIF) en juin 2009 semble ouvrir des pistes de sortie de crise moins conflictuelles. Mais beaucoup d'incertitudes demeurent sur le devenir des différents acteurs compte tenu de la récession économique et des modes opératoires à venir dans le secteur de la microfinance en fonction de la position des différents acteurs : Gouvernement, organismes multilatéraux favorables, jusque là, à la microfinance commerciale et institutions de microfinance associatives. Paradoxalement, au final et malgré les tensions politiques, les institutions de microfinance solidaire les plus engagées dans le développement socio-économique local pourraient se trouver renforcées par une double tendance : l'éloignement de la microfinance

---

<sup>21</sup> Partis politiques issus de l'ex-contra, la guérilla antisandiniste des années 1980 soutenue par les Etats-Unis de R. Reagan.

<sup>22</sup> [www.asomif.org](http://www.asomif.org)

<sup>23</sup> Le rachat de certaines institutions de microfinance en 2009 a pu être interprété comme la perspective de constitution d'un réseau primaire d'intermédiation financière rurale.

<sup>24</sup> La lettre d'intention du FMI pour le Nicaragua stipule « une réorganisation et régulation du secteur de la microfinance » (mai 2009).

commerciale de leur cœur d'activité (le financement rural) et l'impact réduit, en dehors des réseaux de clientèles sandinistes, des approches étatiques sur l'accessibilité aux services financiers des populations marginalisées ainsi que sur le financement de leurs activités économiques.

## QUESTIONS POUR UN PROGRAMME DE RECHERCHE

---

Ces premières monographies sur la Bolivie et le Nicaragua s'inscrivent dans une analyse comparée que l'on peut souhaiter étendre à d'autres études de cas comme l'Equateur ou, pour élargir le spectre des études au courant démocratique et réformiste, au Brésil ou au Chili également. Néanmoins, à l'appui de ce programme de recherche, plusieurs questions peuvent découler de ces premières études de cas.

1. La première question se situe en amont de la problématique, mais elle en représente un élément constitutif. Après avoir encensé, dans l'approche « commerciale », la concurrence ouverte au sein du secteur de la microfinance (efficacité du marché et tendance à la baisse des taux d'intérêt), les dérives d'une croissance accélérée et non régulée apparaissent très clairement, tant en Bolivie (1999-2003) qu'au Nicaragua (2009). Vouloir tenir à l'écart les pouvoirs publics des enjeux de régulation du secteur semble au mieux naïf, au pire irresponsable. La version minimaliste qui semble faire référence au niveau des institutions multilatérales (Nations-Unies, CGAP) mérite approfondissement (renforcer « l'infrastructure » -transparence de l'information, etc.- pour améliorer le fonctionnement de marché), mais elle n'est sans doute pas réaliste dans tous les contextes et d'autres solutions « préventives » sont certainement à approfondir (contrôle a priori de l'ouverture des points de service, etc.). Cette interrogation peut s'élargir aux modèles de référence promus par les agences de développement multilatérales qui privilégient des modèles quasi-bancaire dont les techniques de crédit sont de plus en plus conventionnelles (crédit individuel, montants plus élevés, garanties matérielles, approche « minimaliste » des services financiers sans accompagnement technico-économique –finance « plus»- pour privilégier la rentabilité financière, sociétés de capitaux contrôlées par les actionnaires, etc.).
2. Pour la deuxième question, face à l'exclusion financière rurale notamment, et héritée entre autre de l'ajustement financier, l'appareil d'Etat semble comme pris en étau entre « une dépendance de chemin » vis-à-vis d'une approche étatique, la gestion des stratégies opportunistes des élites politiques locales sur lesquelles il s'appuie et une revendication plus large que l'on pourrait inscrire dans la continuité des diverses formes du « droit au travail et à l'assistance » (Castel, 1995 ; Donzelot, 1994). Cette revendication, pourrait englober, dans le contexte latino-américains où l'emploi salarié formel est très réduit, l'accès au crédit pour les catégories sociales exclues du salariat et pourrait intégrer, plus largement, une stratégie économique de développement « socialiste » de la petite et moyenne production. Cette stratégie serait alors à construire en complémentarité de programmes redistributifs, articulés sur la redistribution de rentes ou d'excédents de la grande industrie<sup>25</sup> et ciblant les catégories de la population les plus vulnérables (enfants de la rue, famille monoparentale, personnes handicapées, âgées, etc.).
3. Dans une troisième question, les reconfigurations en cours dépendent pour beaucoup des stratégies d'acteurs et des jeux de pouvoir propres à chaque pays mais articulant également des configurations emboîtées depuis les arènes locales jusqu'à l'échelle nationale et internationale ; ce qui devrait d'ailleurs constituer un volet complémentaire de

---

<sup>25</sup> Avec une interrogation sous-jacente quand ces rentes ou excédents n'existent pas (cas du Nicaragua) sur le rôle de la coopération internationale.

la recherche comparée au niveau national<sup>26</sup>. Une revendication pour la réappropriation nationale des stratégies de financement du développement, la critique des orientations internationales voir des nouveaux risques liés au mode de financement de la microfinance (Peemans-Poullet, 2000) se font jour sans toutefois dégager une stratégie claire (et cohérente) sur la collecte d'épargne nationale par exemple. Par ailleurs, le repositionnement de bailleurs de fonds multilatéraux ancrés, jusqu'à ce jour, à la microfinance commerciale, peut, par le biais des ressources mis à disposition des pouvoirs publics, y compris sur d'autres priorités (développement agricole et chaîne de valeur par exemple), largement conditionner les trajectoires nationales du secteur voir en inverser complètement les orientations. Ces revirements peuvent contribuer à accroître la méfiance des organisations de la société civile, en particulier des organisations professionnelles du secteur, et affaiblir doublement l'autonomie -institutionnellement et financièrement- des institutions de microfinance.

4. Quatrième question, l'histoire n'est pas écrite et, comme semble le laisser ouvert le cas bolivien, l'Etat, malgré un discours radicalisé, pourrait s'avérer plus nuancé dans ses pratiques. En intervenant au niveau du refinancement et en valorisant la couverture géographique et les pratiques des institutions de microfinance pour démultiplier son action, il peut converger vers de nouvelles formes d'hybridation entre intervention publique et économie sociale et solidaire ou, en d'autres termes, mettre en oeuvre de véritables politiques publiques négociées avec les différents acteurs sociaux. Ce type de pratique rejoindrait alors ce qui est observé dans le cas du Brésil (Abramovay & Piketty, 2005 ; Magalhaes & Prates Junquera, 2007 ) ou du Chili (Balkenhol, 2009) et même du Mexique (Zapata, 2007).
5. Enfin, cinquième et dernière question, il semblerait que, derrière ces différents scénarios, le clivage entre microfinance commerciale et microfinance « solidaire » soit amené, dans le temps, à se renforcer. Dans certains cas, il est possible que la microfinance commerciale disparaisse en tant que telle soit pour s'intégrer au secteur bancaire (schéma vénézuélien qui semble se prolonger en Bolivie), soit pour être plus ou moins nationalisée (rachat d'institutions avec des capitaux issus des pétrodollars vénézuéliens et mis à disposition des gouvernements dans le cadre de l'Alliance bolivarienne notamment). Dans d'autres cas, on peut voir au contraire, la microfinance solidaire se rapprocher des politiques publiques, concrétisant l'hybridation des deux sphères, publiques et associatives, dans le cadre d'une approche systémique (Donzelot, 1994) impliquant les acteurs du secteur de la microfinance dans un projet d'inclusion sociale et non, uniquement, financière. Comme corolaire, se pose alors la question de la différenciation des logiques institutionnelles et des pratiques entre microfinance « commerciale » et « solidaire ». Est-ce que le référentiel débattu au niveau international sur les « performances sociales » du secteur (Guérin, Lapenu & Doligez, 2009) suffira-t-il ? Faut-il avancer, à l'instar de l'Equateur, sur de nouvelle législation portant sur l'économie et la finance solidaire ? Et dans quelle processus d'élaboration et de négociation entre pouvoirs publics, organisations sociales et professionnels du secteur de la microfinance ce dernier s'inscrit-il ?

---

<sup>26</sup> Dans la lignée des travaux de Dezalay & Garth, 2002.

## CONCLUSION

---

Les questions issues de ces deux études de cas sur l'évolution des politiques publiques de microfinance dans le contexte des « nouvelles gauches latino-américaines » devraient permettre de structurer la trame d'un programme de recherche basé sur des études comparées élargies à un spectre plus large dans l'éventail des expériences socialistes en Amérique latine. En particulier, les cas du Brésil, du Chili et de l'Equateur semblent intéressants à approfondir dans cette perspective.

Ce programme peut abonder la réflexion sur les évolutions du secteur de la microfinance et sur un certain nombre d'orientations sectorielles. Plusieurs entrées peuvent ainsi être approfondies. Ont été évoquées, par exemple, les différentes approches entre urbain et rural ; la segmentation entre microfinance commerciale et économie sociale et solidaire ; les places respectives de l'épargne, du financement interne et du refinancement international ; les modalités de régulation du marché financier et les incitations nécessaires au renforcement de l'inclusion financière ; l'autonomie vis-à-vis de l'Etat ; l'articulation entre programmes redistributifs et soutien financier aux activités économiques et au développement local, etc.

Mais, plus largement, ce nouveau champ de recherche s'inscrit également dans l'interrogation soulevée par B. Lautier (2009), entre le politique et le social ; interrogation élargie à l'économique<sup>27</sup> dans une appréhension large du social. Il part d'une interrogation sur la vacuité des politiques sociales promues au niveau international par les agences multilatérales et basées sur les concepts de vulnérabilité individuelle et d'exposition aux risques, se limitant à compenser les défaillances de marché sans jamais aborder les enjeux afférents en matière de transformation sociale et de réduction des inégalités (Delcourt, 2009). Dans ce cadre d'analyse élargie, le programme de recherche proposé renvoie en fait à l'identification des instruments adaptés à ce que pourrait être une nouvelle « citoyenneté économique » dans un contexte latino-américain post-ajustement structurel, à l'instar du débat en Europe autour de la « citoyenneté salariale » après la deuxième guerre mondiale (Lautier, 2009). Il peut, avec la même perspective historique (Richez-Battesti, 2006), ouvrir la porte à de nouvelles configurations de l'Etat social, configuration articulée avec un projet d'économie sociale renouvelée au niveau des acteurs du secteur de la microfinance.

## BIBLIOGRAPHIE

---

Abramovay R. & Piketty M.G., 2005 : « Politique de crédit du programme d'appui à l'agriculture familiale (Pronaf) : résultats et limites de l'expérience brésilienne dans les années 1990 » in *Cahiers Agricultures*, vol. 14, n°1, pp. 25-29.

Banque mondiale, 1989 : *Rapport sur le développement dans le monde. Systèmes financiers et développement*, Washington D.C., 281 p.

Balkenhol B. 2009 : *Microfinance et politique publique*, PUF, 356 p.

Bastiaensen J., & Marchetti P. 2007 : “Disabling microfinance for Agricultural Development. A critical review of CGAP-IDB policies inspired by the Fondo de Desarrollo Local, Nicaragua” in

---

<sup>27</sup> L'Unsrud définit la politique sociale comme « une intervention de l'Etat qui se répercute directement sur la protection sociale, les institutions sociales et les rapports sociaux. (...) allée à la politique économique, (elle) poursuit des objectifs sociaux et économiques nationaux. La politique sociale doit répondre à quatre préoccupations majeures : distribution, protection, production et reproduction. Elle doit s'intéresser aux effets redistributifs de la politique économique, protéger les populations des aléas du marché et des changements dus à l'âge, accroître le potentiel productif des membres de la société, réconcilier la reproduction avec d'autres tâches sociales, et assumer une part de la charge de reproduction » (2007), cité par Delcourt (2009).



