

Chapitre 2. L'inclusion dans la macro finance internationale

On parle de plus en plus souvent de *l'industrie* de la microfinance. Outre qu'il dérive d'un vocable très employé en anglais, ce terme traduit trois tendances : 1) la massification des IMF, 2) la standardisation de leurs pratiques et 3) la commercialisation de leurs approches. Plutôt qu'une organisation spontanée du marché, il s'agit d'un mouvement qui a été pensé, promu et accompagné par des bailleurs de fonds, publics pour la plupart. Ceux-ci sont parvenus à structurer une forme de gouvernance originale, leur permettant de créer et de diffuser les normes nécessaires à une telle évolution.

Section 1. Une autorité structurée par les bailleurs de fonds

La gouvernance de la microfinance relève d'un paradoxe, lié au fait que sa structure de coordination transnationale dispose d'une prééminence considérable alors qu'elle n'est pas formalisée. En effet, cet organisme ne dispose d'aucune existence juridique, ses administrateurs sont désignés à titre personnel au lieu d'être formellement délégués par leurs institutions et son Conseil d'Administration ne se réunit physiquement que trois fois par an¹. Comment comprendre alors qu'il soit reconnu comme la plus haute instance du secteur de la microfinance, à l'origine de la plupart des règles qui le régissent ?

1) Un réseau transnational structuré par la Banque mondiale

L'essor de la microfinance a été soutenu par des bailleurs de fonds publics par le biais de subventions ou de prêts alloués à des taux *concessionnels*². Ces organismes de soutien se coordonnent au travers d'une instance très visible qui – tout en restant paradoxalement informelle – a projeté son autorité par-delà du cercle de ses membres. Il s'agit du CGAP (*Consultative Group to Assist the Poor*), un consortium souvent assimilé, à tort, à l'organisme qui a permis son incubation : la Banque mondiale. En réalité, cette plate-forme spécialisée rassemble 33 organismes de différentes natures : agences de développement bi ou multilatérales, fondations privées et institutions financières internationales. Elle peut être

1. De fait, seul le directeur du CGAP siège au EXCOM *ex officio* : c'est l'unique participant qui doit obligatoirement être remplacé s'il change de poste ou quitte son institution avant la fin de son mandat.

2. Terme très employé dans le jargon de l'APD pour désigner des financements proposant des modalités plus avantageuses que celles ayant cours sur le marché.

qualifiée de *transnational policy network*³ et, bien qu'aucune monographie ne lui ait été consacrée jusqu'à présent, elle s'apparente à d'autres dispositifs déjà étudiés par ailleurs, comme le prototype du Fonds Carbone⁴ ou le Groupe de recherche sur l'agriculture⁵. Toutefois, selon les propos de l'unité d'évaluation indépendante de la Banque mondiale⁶, le réseau thématique sur la microfinance comporte de nombreuses particularités qui en font un objet singulier des relations internationales. Nous allons donc tenter de combler cette lacune en retraçant la trajectoire de cette institution.

a. L'émergence d'une autorité spécialisée

Les discours diffusés à propos du CGAP le présentent souvent comme un oracle infaillible indiquant la direction que doit suivre la microfinance⁷, soit comme l'instigateur d'un obscur complot visant à détourner cette activité de ses finalités premières⁸. Il s'agit, à notre sens, d'opinions simplistes dans la mesure où elles dérivent d'interprétations caricaturales du rôle et du fonctionnement des IFI, et de la Banque Mondiale en particulier. Cette dernière a le plus souvent été considérée comme un organisme monolithique, doté d'une rationalité unique et suivant des intérêts concordants. Cette vision a été typiquement mobilisée pour représenter l'institution comme l'instigateur de l'imposition de la doctrine néo-libérale. Pourtant, des analyses plus fines montrent que cette structure demeure plurielle, fragmentée et que les agents qui y interagissent, salariés ou hauts fonctionnaires des États membres, conservent de réelles marges de manœuvre⁹. De plus, les directives sont souvent appliquées avec la collaboration active d'acteurs politiques nationaux, qui l'utilisent souvent pour servir leurs propres stratégies de pouvoir¹⁰.

3. Diane Stone, « Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks », *Policy Studies Journal*, 36 (1), 2008, pp. 19–38.

4. Charlotte Streck, « Global Public Policy Networks as Coalitions for Change », in : Daniel C. Esty, Maria H. Ivanova (Éds.), *Global Environmental Governance: Options & Opportunities*, 2002, pp. 121–140.

5. Yochai Benkler, *The Wealth of Networks*, New Haven (CT), Yale University Press, 2006, pp. 346–457.

6. The Development Grant Facility, « CGAP: Building Sustainability Into A Rapidly Growing Field Of Development With A Disparate Array Of Players And Expectations », in : The Development Grant Facility (Éd.), *Good Practice In Global And Regional Programs*, Washington (DC), World Bank, 2002, pp. 93–98.

7. Robinson, *The Microfinance Revolution*, *op. cit.*

8. Milford Bateman, *Why Doesn't Microfinance Work?: The Destructive Rise of Local Neoliberalism*, Londres, Zed Books, The New Economics, 2010.

9. Yi-Chong Xu, Patrick M. Weller, *Inside the World Bank: Exploding the Myth of the Monolithic Bank*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009.

10. Dezalay, Garth, *La Mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notables du droit et « Chicago Boys »*, *op. cit.* ; Wladimir Andreff, « La restructuration stratégique

Cette perspective appliquée à la microfinance nous conduit à réviser les opinions couramment répandues sur le CGAP et relayées notamment par des politistes. Ainsi, alors qu'Héloïse Weber¹¹, Umud Dalgic¹² et d'autres supposent que ses interventions restent univoques, nous allons tenter de mettre au jour les inflexions et les conflits internes qui le traversent. Il ne s'agit aucunement de nier le caractère décisif que revêt une telle institution transnationale. Nous tâcherons cependant de nuancer le caractère hégémonique que l'on prête à ses actions et – en ouvrant la boîte noire de son fonctionnement – de montrer en quoi des dissensions internes et des dynamiques contingentes ont forgé cet organisme. Notre analyse s'appuie sur une révision exhaustive de la production de littérature grise par cet organisme (rapports d'activité, publications, notes techniques, évaluations externes), sur des entretiens avec des cadres et membres actuels ou passés de ses instances de décisions, ainsi que sur des observations réalisées lors de plusieurs rencontres organisées par cette structure entre 2007 et 2011.

Un mouvement impulsé par un groupe d'individus. Selon son fondateur, l'idée de constituer le CGAP a émergé lors d'une réunion de coordination de bailleurs à Paris en 1994¹³. La structure a officiellement été fondée en mars 1995, autour d'un projet triennal, auquel s'associèrent 10 membres, dont la Banque mondiale. Depuis cette date, son secrétariat est hébergé dans les locaux du 1818 H Street. Ses employés sont sous contrat avec l'institution de Bretton Woods, dont ils utilisent les ressources administratives (email, salles de réunion, etc.). Cette implantation a conduit nombre des observateurs à supposer l'existence d'un lien hiérarchique direct avec la Banque. Mais en réalité, son personnel jouit d'une indépendance effective et sa sujétion au siège s'avère ténue et complexe. Cette instance a en effet bâti sa légitimité en s'appuyant sur des critères opérationnels très différents des canons bureaucratiques des organisations internationales. Elle a acquis une autonomie substantielle à l'égard de ses organismes de tutelle grâce à cette configuration atypique.

Bien qu'elle soit souvent présentée comme allant de soi, la création du CGAP résulte moins d'une impulsion bureaucratique que de l'initiative d'une poignée d'individus provenant

des firmes multinationales et l'État "mondialisateur" », in : Josepha Laroche (Éd.), *Mondialisation et gouvernance mondiale*, Paris, PUF, 2003, pp. 45–56.

11. Weber, « The "New Economy" and Social Risk: Banking on the Poor? », *op. cit.*

12. Dalgic, « International Expert Organizations and Policy Adoption. The World Bank and Microfinance in the 1990s », *op. cit.*

13. Ismail Serageldin, *La faim et la pauvreté rurale*, Paris, Cours au Collège de France, Chaire Savoirs contre Pauvreté, janv. 2011.

d'horizons divers. Son origine procède en effet de la rencontre des directeurs de trois ONG nord-américaines (ACCION, Women's World Banking et FINCA) avec Muhammad Yunus. À cette époque, ces quatre personnes gravitaient dans les mêmes cercles de la coopération à Washington DC et ils ont été parmi les premiers promoteurs du Microcredit Summit. Ils ont formé le noyau dur de l'organisme de coordination des bailleurs et ils en ont défini les principales caractéristiques.

Toutefois, l'initiative n'aurait jamais atteint une telle ampleur sans le concours d'Ismail Serageldin, alors vice-président de la Banque mondiale chargé du Département Développement socialement et environnementalement durable¹⁴. Il a été un pivot essentiel de ce groupe d'acteurs, dans la mesure où il lui a fait bénéficier de la capacité mobilisatrice de son organisation. Cette personne incarnait au sein de l'institution un contre-courant qui a favorisé l'inscription des questions de pauvreté et de genre à l'agenda des IFI ralliées au Consensus de Washington. Il a présenté son implication en faveur du CGAP, dont il a été le premier président pendant cinq années, comme la résultante de sa posture atypique, voire dissidente, au sein de la Banque. Il soulignait également le rôle providentiel qu'aurait joué pour son engagement sa rencontre avec Muhammad Yunus et des *praticiens*, garants de la pertinence des activités de l'organisme¹⁵.

Une gouvernance hybride. L'une des fonctions revendiquées par le CGAP a été d'orienter les bailleurs de fonds de la microfinance, au premier rang desquels la Banque mondiale. Celle-ci disposait de deux vecteurs d'investissement qui accordaient des prêts à des IMF : la SFI (Société financière internationale) et la BIRD (Banque internationale pour la reconstruction et le développement). Toutefois, ces engagements étaient alors faibles, ponctuels, peu publicisés et considérés avec dédain par la majeure partie des collaborateurs¹⁶. Le fait de contribuer à la création d'un organe spécialement dédié au financement de populations vulnérables a indéniablement constitué un « *coup de publicité* »¹⁷ pour cette

14. Cf. le Curriculum Vitae d'Ismail Serageldin sur : <http://www.serageldin.com/CV.htm>

15. Serageldin, *La faim et la pauvreté rurale*, op. cit.

16. Edward Bresnayan, *The Consultative Group to Assist the Poor Case Study. Addressing Challenges of Globalization: An Independent Evaluation of the World Bank's Approach to Global Programs*, Washington (DC), The World Bank Operations Evaluation Department, 2004, p. 36.

17. Citation tirée du rapport « 50 Years is Enough! World Bank Attempts to Regulate Micro-Lending », publié sur la création du CGAP par the Institute for Policy Studies en 1996 et dont une partie est reproduite dans MacIsaac, *The Global Microcredit Summit: Opportunities for Improved Micro-Enterprise Programming?*, op. cit., p. 12.

institution, à la fois au plan interne et externe. Cela a contribué à réhabiliter son image, sérieusement écornée par les errements de l'ajustement structurel, en s'impliquant sur un thème positivement connoté en termes de genre et de pauvreté.

Les *praticiens* de la microfinance ont en quelque sorte mis en commun la reconnaissance dont ils bénéficiaient afin de peser en faveur de l'accroissement des fonds alloués au secteur et de se voir reconnaître une place centrale dans sa gouvernance. À cet effet, a été constitué un PAG (*Policy Advisory Group*) du CGAP, composé de onze personnes désignées comme des « *leaders de l'industrie microfinancière* »¹⁸. Des prérogatives importantes ont été attribuées à ce groupe, lui permettant d'orienter à la fois le travail des employés du consortium, mais aussi les délibérations du conseil des membres. En 1998, une première évaluation intermédiaire commanditée par la Banque mondiale mit toutefois en évidence les limites de cette structuration. Elle pointait en particulier le fait que son instance dirigeante, l'EXCOM (Comité Exécutif), ne constituait qu'une courroie de transmission entre les représentants des IMF et l'assemblée des bailleurs. Un deuxième bilan en 2002 a recommandé la dissolution du PAG, à la diminution du nombre de conseillers externes et à leur intégration directement au sein de l'organe de direction.

Depuis cette réorganisation, une trentaine de bailleurs de fonds, membres de droit du CGAP, se retrouvent annuellement pour tenir une session du Conseil des Gouverneurs qui définit les orientations du Consortium et élit l'EXCOM. Ce dernier rassemble des représentants de chaque type de membre : les organisations multilatérales, les IFD (Institutions financières de développement, termes désormais préférés par le CGAP pour désigner les IFI) et les fondations. Deux sièges ont été assignés aux organismes bilatéraux, plus nombreux. En tant qu'assesseur et sur proposition de ses membres, le CG élit quatre personnes qui ne représentent aucun bailleur de fonds, mais qui sont reconnues comme des personnalités influentes dans le secteur. Ceux-ci incarnent la diversité de la microfinance, à la fois des régions et des modèles d'intervention. Bien qu'ils appartiennent tous à une organisation, tous les élus participent au EXCOM à titre individuel et bénévole. Cette instance se réunit généralement six fois par an, dont trois fois de manière virtuelle, en téléconférence. Des rencontres physiques sont organisées tous les ans, l'une à Washington, l'autre à Paris et la dernière dans un pays en développement.

18. Bresnayan, *The Consultative Group to Assist the Poor Case Study. Addressing Challenges of Globalization: An Independent Evaluation of the World Bank's Approach to Global Programs*, op. cit., p. xi.

L'évolution de la gouvernance a non seulement conféré un rôle accru à un collège plus restreint, mais elle a aussi accru l'importance du personnel de l'institution en lui accordant une autonomie et une capacité d'initiative substantielles. À cet effet, le statut du personnel salarié du CGAP a évolué. On lui reconnaissait initialement un rôle de *secrétariat*, mais il est devenu à la faveur de cette reconfiguration son *équipe opérationnelle*¹⁹.

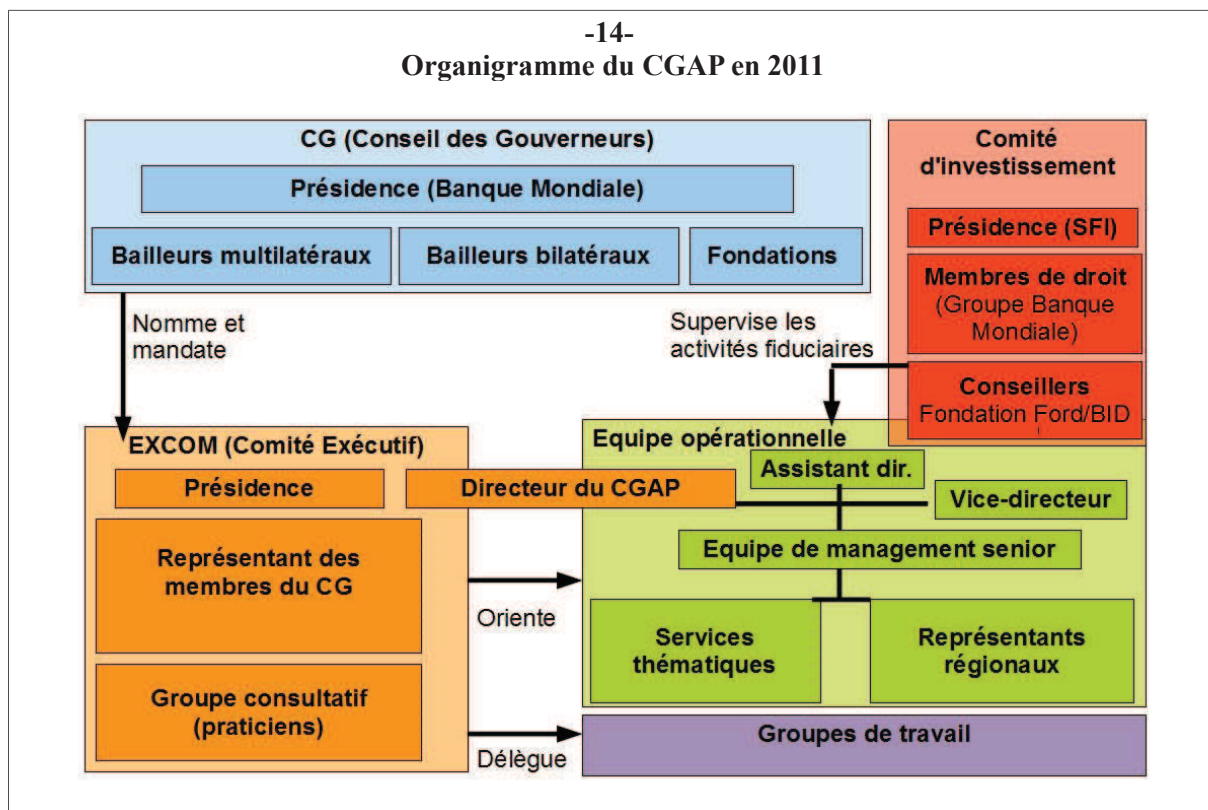
Par ailleurs, on a formé des groupes de travail thématiques. La définition de ces collectifs demeure assez floue, chacun disposant d'une visibilité, d'un degré de formalisme et d'une durée d'existence très variables. Ainsi, alors qu'une dizaine d'équipes ont été créées, en 2008, seules deux se trouvaient systématiquement mises en avant dans la communication du CGAP. La première traitait de la microassurance et l'autre du financement du logement. Les autres axes thématiques sont animés par des cercles à géométrie variable et dont la relation avec le consortium des bailleurs est ambivalente. C'est par exemple le cas de la *Social Performance Task Force* (cf. plus bas) ou, avant elle, des chantiers engagés sur la mesure de la pauvreté et de l'impact de la microfinance.

Malgré l'autonomisation du CGAP à l'égard de la Banque, seuls des membres de cette dernière composent le comité d'investissement du consortium. En effet, le CGAP ne disposant pas de personnalité juridique, ses activités engagent la responsabilité fiduciaire du groupe Banque mondiale. Cette instance conserve un droit de veto pour toutes les dépenses supérieures à 100 000 dollars, et son accord est requis pour toute dépense supérieure à 250 000 dollars. Elle associe toutefois, à titre consultatif, deux personnalités externes, déléguées par la Fondation Ford et la BID (Banque Interaméricaine de Développement).

De manière synthétique, l'organigramme suivant illustre un fonctionnement centré sur un binôme relativement autonome, constitué par le Comité Exécutif et l'équipe opérationnelle. Le premier constitue une structure légère comportant une forte représentation d'acteurs opérationnels. Quant à la seconde, elle a été structurée d'une manière volontairement spécialisée et fonctionnelle, selon un schéma ressemblant à un modèle de firme privée.

19. Cette nouvelle dénomination apparaît à partir de 2002 dans les rapports annuels du CGAP, cf. Elizabeth Littlefield (Éd.), *CGAP Annual Report*, Washington DC, CGAP, 2002.

Organigramme du CGAP en 2011



Source : élaboration personnelle à partir d'informations disponibles sur www.cgap.org. Voir une version plus détaillée en annexe.

Le CGAP a donc rassemblé des professionnels qui, au sein d'administration de la coopération, d'organisations d'appui et d'IMF, s'accordent mutuellement une légitimité opérationnelle. Ce faisant, ils se dotaient ainsi d'un outil commun permettant d'accroître la reconnaissance de leur activité, d'en améliorer l'efficacité et de créer, selon les propos d'un partisan du consortium au sein d'USAID, « *un véhicule d'apprentissage structuré et de diffusion des bonnes pratiques* »²⁰. Il constitue en somme un organisme hybride, qui mêle à la fois bailleurs et praticiens, représentation institutionnelle et informalité, collégialité et pilotage centralisé.

Le renforcement d'un *mainstream* de la microfinance. Les interventions du CGAP ont été maintes fois reformulées et réorganisées selon des typologies différentes. On serait toutefois tenté de regrouper ces activités en six domaines. Le groupe a eu pour vocation de coordonner en premier lieu l'action de ses membres afin de favoriser une meilleure allocation des fonds dédiés à la microfinance. Deuxièmement, a établi de mécanismes qui lui permettent de capter des subventions et de les transférer directement à certaines IMF. Le CGAP s'est

20. Office of Microenterprise Development, *Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP)*, Washington (DC), USAID, Microenterprise Development Brief 10, août 1995, p. 1.

troisièmement affirmé comme le conseiller de référence des acteurs étatiques qui, dans les pays du Sud, mettent en place des politiques publiques ou des mécanismes de régulation qui touchent au financement du développement. Il tente quatrièmement d'occuper une place centrale dans la production et la diffusion de connaissances, notamment au travers d'une importante production documentaire destinée tant aux décideurs, qu'aux opérateurs et aux investisseurs de la microfinance. Cinquièmement, le consortium a joué un rôle essentiel dans la création de mécanismes favorisant la transparence du secteur, devenant sa « *chambre de compensation* »²¹ (*clearinghouse*). Sixièmement enfin, le consortium est devenu l'instance centrale en matière de production de normes pour les acteurs du secteur de la microfinance.

L'importance et l'orientation de ces fonctions a chronologiquement varié. On peut décrire ces évolutions en suivant le cycle des soutiens octroyés par la Banque mondiale, lesquels furent triennaux puis quinquennaux. Les années 1995 à 1998 ont été marquées par la volonté d'asseoir la reconnaissance de cette nouvelle organisation. Pendant cette période, le groupe des bailleurs a réussi en particulier à étendre sa base, passant de 10 à 26 membres. Cet élargissement s'est fondé sur l'idée centrale selon laquelle « *les IMF qui réussissent sont avant tout des organisations locales qui atteignent un nombre significatif de pauvres et qui sont commercialement viables* »²². Parallèlement, le CGAP a entrepris de canaliser l'ensemble des appuis en faveur des IMF afin qu'ils adoptent une approche axée sur la croissance et la viabilité financière. Cette incitation était fondée sur l'exemplarité, en ce sens que le CGAP a sélectionné un nombre restreint d'IMF, les plus proches du modèle qu'il souhaitait promouvoir, et il leur a octroyé financements et visibilité afin qu'elles se consolident comme les canons du secteur. Durant ces trois années, 57 subventions ont été octroyées, pour un montant total de 26 millions de dollars. Bien qu'assez imprécis, les critères d'éligibilité privilégiaient les institutions faisant montre d'un fort potentiel d'expansion et de rentabilité. Ils ont été formulés de la manière suivante :

*« a) les institutions doivent toucher plus de 3 000 clients en situation d'extrême pauvreté, dont la moitié au moins sont des femmes ; b) les institutions doivent avoir atteint le seuil d'autonomie opérationnelle et doivent être proches de celui de l'autonomie financière ; et c) les institutions doivent être en passe de mobiliser des ressources commerciales locales »*²³.

21. Elizabeth Littlefield, *CGAP Annual Report, op. cit.*, p. 9.

22. Joyita Mukherjee, *The Consultative Group to Assist the Poorest: A Microfinance Program*, vol. Édition révisée, Washington (DC), CGAP, Focus Note n°1, sept. 1998, p. 1.

23. *The Role of Microcredit in the Eradication of Poverty*, New York, United Nations Secretariat, Report of the Secretary-General, déc. 1997, p. 8.

Lors de sa seconde phase, entre 1998 et 2003, le CGAP a pris acte que ses financements ne parviendraient pas à rivaliser avec les fonds dispensés directement par ses membres. Il s'est alors concentré sur le renforcement des capacités des IMF, au travers d'investissements en technologie et en assistance technique. À mesure que la tendance à la massification du secteur se confirmait, la nécessité devenait criante de renforcer la solidité des organisations afin qu'elles soutiennent un rythme élevé de croissance. On a alors assisté à une spécialisation des productions méthodologiques du consortium sur des thèmes très précis : audit, systèmes d'information, indicateurs, etc. Il a également mis l'accent sur l'élaboration d'outils et la formation, à la fois à l'attention de ses organisations membres, mais qui s'adressent aussi aux praticiens. Dans ces conditions, les subventions ont ciblé parmi les IMF celles qui remplissaient des critères plus exigeants et qui acceptaient de se plier à des conditionnalités contraignantes. Le consortium devint aussi plus prescriptif à l'égard de ses membres, en lançant des « *revues par les pairs* » pour les amener à évaluer réciproquement leurs pratiques. Il a par ailleurs continué son travail de promotion à l'égard d'un public plus large que les acteurs de la microfinance²⁴, et s'est doté de relais sur chaque continent comme le MFC²⁵ pour l'Europe de l'Est et l'Asie Centrale, le CAPAF²⁶ en Afrique, ou encore Sanabel²⁷ au Moyen Orient et Maghreb.

C'est entre 2003 et 2008 que le CGAP est véritablement devenu l'instance centrale de coordination du secteur. Tandis que montait l'engouement des médias et des politiques pour la microfinance, il a incarné l'approche commerciale de cette activité et il a mis en avant la rentabilité des IMF qu'il soutenait, laquelle était deux fois plus élevée que celle des banques privées²⁸. Le CGAP a alors promu la vision d'une *finance inclusive*, où la microfinance est perçue comme partie intégrante du secteur financier global. En ce sens, le consortium a encouragé certains prestataires de microfinance à diversifier leur offre et des institutions financières classiques à descendre en gamme, afin de former un continuum cohérent et articulé. Il a aussi abandonné ses activités de financement direct pour s'impliquer davantage dans le façonnement des dispositifs informationnels et réglementaires. Son ascendant sur ses

24. Notamment en finançant activement l'édition et la promotion de ce livre : Robinson, *The Microfinance Revolution*, *op. cit.*

25. Cf. la note 5 p. 198.

26. Cf. pour une synthèse sur ce programme : Sarah Forster, Klaus Maurer, Michael Mithika, *CGAP Phase III Mid-Term Evaluation (July 2003 – June 2006)*, Washington (DC), CGAP, mars 2007, p. 30.

27. www.sanabelnetwork.org

28. Elizabeth Littlefield (Éd.), *CGAP Annual Report*, Washington (DC), CGAP, 2005, p. 1.

membres s'est renforcée. Après avoir encouragé ses affiliés à comparer eux-mêmes leurs modes d'intervention, le personnel du consortium s'est directement appliqué durant cette phase à contrôler la conformité de leurs actions avec les standards édictés par le collectif. Des dispositifs d'évaluation par pays, les revues CLEAR (*Country Level Effectiveness and Accountability Reviews*), devinrent également un moyen efficace et très reconnu pour jauger l'adéquation des autorités nationales et des coopérants avec les meilleures *pratiques*. Ces cadres épousent une vision très normée, fixée par le CGAP et qui avantage les modèles commerciaux à forte rentabilité, au détriment en particulier des systèmes ruraux ou non lucratifs de microfinance²⁹. À la fin de cette période, son équipe opérationnelle a par ailleurs adopté une démarche très volontariste de soutien aux NTIC en vue de dématérialiser certaines activités des IMF.

Après 2008, la priorité accordée à la technologie a été maintenue, mais avec certaines réserves. Plusieurs parties prenantes du CGAP ont en effet manifesté leur réticence à la promotion d'une microfinance sans intermédiaires. Ces dernières – notamment les praticiens participant au EXCOM – ont donc insisté auprès de la direction pour qu'elle revalorise des thèmes tels que la captation d'épargne, les banques publiques, ou les coopératives, et qu'elle s'attache à favoriser l'émergence de nouveaux modèles. De plus, face à la multiplication des remises en causes du secteur, le consortium a renforcé la dimension extra-financière des normes qu'il promeut, mettant plus clairement l'accent sur l'évaluation sociale et la protection des consommateurs.

En synthétisant ces informations, on peut représenter l'évolution de l'activité du CGAP de la manière suivante :

29. 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), sept. 2007, pp. 143–157.

Évolution des thèmes stratégiques du CGAP

Période ^a	Slogan ^b	Activités ^a
Phase I 1995-1998	Viabilité et outils techniques	Apprendre et disséminer les meilleures pratiques aux gouvernements, bailleurs et IMF Contribuer à des politiques d'appui aux activités et institutions de microfinance dans des pays sélectionnés Coordonner les initiatives et faire des meilleures pratiques de la microfinance un courant dominant dans les politiques des bailleurs Canaliser des fonds pour élargir et approfondir la portée des IMF qui touchent les pauvres et cherchent la viabilité
Phase II 1999-2002	Capacités et transparence	Soutenir le développement institutionnel dans le secteur de la microfinance Soutenir les changements des pratiques des membres pour améliorer la qualité de leurs opérations en microfinance Accroître la compréhension de la portée des IMF en matière de pauvreté Améliorer le cadre légal et de régulation de l'industrie Favoriser la commercialisation de l'industrie
Phase III 2003-2008	Diversité et intégration	Encourager la diversité des institutions financières qui desservent les pauvres Faciliter l'accès des pauvres à une gamme élargie de services financiers flexibles et adaptés Améliorer la disponibilité et la qualité de l'information sur la performance des institutions Promouvoir une politique et un cadre légal pertinents pour la microfinance
Phase IV 2008-2013	Équité et efficacité	Standards, plaidoyer et services de conseil à court terme Intelligence de marché, données et analyses Expérimentation

Source : a. Edward Bresnayan, *The Consultative Group to Assist the Poor Case Study. Addressing Challenges of Globalization: An Independent Evaluation of the World Bank's Approach to Global Programs*, Washington (DC), The World Bank Operations Evaluation Department, 2004 ; b. Elizabeth Littlefield (Éd.), *Strategic Directions (2008-2013)*, Washington (DC), CGAP, janv. 2008.

Cette trajectoire s'avère emblématique des changements qui ont bouleversé la microfinance au cours des quinze dernières années. Toutefois, en filigrane de ces énoncés programmatiques transparaît la question transversale de la structuration d'un système de gouvernance de ce secteur mondialisé. Ainsi, pour transformer des initiatives individuelles en une organisation complexe afin de dicter l'agenda du secteur, le CGAP a employé des procédés qui dénotent avec les registres classiques des relations internationales.

b. L'affirmation d'une instance de coordination autonome

Le CGAP fournit un cas d'étude de la structuration d'une autorité transnationale assez éloigné d'un modèle univoque et hégémonique. En effet, la prééminence de cette institution s'est progressivement construite et ses ressorts ont considérablement évolué.

Une légitimité fondée sur l'expertise. Un premier élément singulier du CGAP réside dans sa dimension composite. Malgré son appartenance affichée à une catégorie spécifique d'organisations – les bailleurs de fonds – il s'est dès le départ efforcé de refléter la diversité des acteurs et des pratiques du secteur. Sa manière d'incorporer des professionnels reconnus est à ce titre éclairante. Tous sont désignés par l'Assemblée générale, sur proposition des membres de droit, mais ils sont sélectionnés afin de représenter différents pôles de la microfinance, non seulement en termes géographiques, mais également en matière de modèles d'intervention participatifs ou verticalement hiérarchisés, commerciaux ou non lucratifs, etc.

Ce dosage s'avère aujourd'hui plus délicat, car ces intervenants extérieurs sont au nombre de quatre, alors qu'ils étaient onze à participer au *Policy Advisory Group* jusqu'en 2002. Toutefois, des tendances très distinctes continuent d'être rassemblées. En 2003 l'organe décisionnel du CGAP intégrait pour une période de quatre ans le directeur de BASIX, une très grande ONG indienne, mais aussi le gérant de Compartamos, une IMF mexicaine très lucrative, celui de BRAC, une ONG bangladaise, aujourd'hui l'une des plus grandes au monde, et enfin le directeur de WOCCU (*World Council of Credit Unions*), une fédération internationale de coopératives d'épargne et de crédit. Pour la période suivante, entre 2007 et 2011, le représentant indien, devenu PDG après la transformation de son ONG en IMF à statut commercial, a été reconduit dans ses fonctions et nommé Président du EXCOM. Il a été rejoint par le directeur de la principale ONG de microcrédit marocaine, la responsable du CIDR, une structure d'appui aux systèmes autogérés ruraux africains, et le dirigeant de l'organe de Citi Bank dédié à la microfinance.

Outre la diversité des représentants de la microfinance qu'il associe, le mode de fonctionnement du CGAP a favorisé sa montée en puissance. Il a été piloté selon un modèle entrepreneurial, en suivant une stratégie similaire à celle d'une firme cherchant à acquérir une position de *leadership* sur son marché. En particulier, le consortium a favorisé le rapprochement entre les cadres et les hauts fonctionnaires spécialisés en microfinance. Ceux-ci se sentaient souvent en minorité au sein de leurs administrations respectives et ils ont trouvé des pairs au travers de cette institution. En permettant la reconnaissance et la valorisation propre à leur activité, le CGAP a fait émerger une masse critique permettant de faire émerger un agenda international propre à ce secteur et de le faire exister parmi les multiples priorités thématiques des organismes de coopération.

De plus, le CGAP s'est distingué en dotant son équipe d'une véritable expertise. Dès sa création, cet organisme mis l'accent sur des thématiques très spécialisées. Ses premières publications ont ainsi porté sur les systèmes d'information, l'allocation des coûts, la modélisation financière et l'audit financier. La production de ces références a accompagné la structuration des activités des IMF. Elle a contribué à faire reconnaître les compétences techniques des opérateurs comme un champ professionnel à part entière. Elle a accompagné la création de nombreux cours spécialisés en microfinance, du niveau technique jusqu'au MBA (*Master Business of Administration*). Les ressources humaines mobilisées par le CGAP ont aussi évolué en quantité et en qualité. Ses coûts salariaux ont été quasiment décuplés en une décennie³⁰. Le CGAP emploie aujourd'hui 60 cadres et fait appel à de très nombreux consultants qui émargent sur ses projets.

Enfin, le mode de gestion du CGAP a également changé, notamment lorsque Elisabeth Littlefield a été désignée pour le diriger en 1999. Nombre de salariés et de partenaires se souviennent du choc culturel causé par l'arrivée de cette ancienne directrice de la Banque d'investissement de JP Morgan pour l'Europe, l'Asie Centrale, le Moyen-Orient et l'Asie. Une pratique évocatrice de ce bouleversement a consisté à organiser des réunions sans chaise, afin d'inciter les participants à gagner en efficacité. Cette initiative a dénoté une approche culturellement très différente des usages bureaucratiques des institutions participantes. Au-delà de son caractère anecdotique, elle montre à quel point le modèle des administrations interétatiques a été abandonné au profit de l'approche managériale qui prévaut dans les compagnies transnationales. Ce changement s'est aussi traduit dans la politique de recrutement de l'institution, qui a désormais favorisé des experts issus du secteur financier privé, au détriment des hauts fonctionnaires internationaux.

Une autonomisation progressive. Le *management* du CGAP a évolué en même temps que son modèle économique. Entre 1995 et 1998, ce dernier était considéré comme un projet, qui demeurait absolument dépendant de la Banque mondiale, car elle y contribuait à hauteur de 80%³¹. À mesure que prévalait la volonté de fonder une institution pérenne, la part de cet apport dans le budget global a été réduite pour ne plus représenter que 20% en 2010³². Cette

30. Ils étaient de 1,3 millions en 1999, contre 11,6 millions en 2010. Cf. les rapports annuels correspondants sur la page www.cgap.org.

31. Elisabeth Littlefield, *CGAP Annual Report*, op. cit., p. 3.

32. Tlilan Ehrbeck (Éd.), *CGAP Annual Report*, Washington (DC), CGAP, 2010, p. 70.

diminution devenait d'ailleurs obligatoire, car le dispositif utilisé pour abonder au budget de la plate-forme des bailleurs interdisait statutairement que la Banque soit le principal contributeur et que le financement soit principalement alloué à des dépenses administratives. De plus, les évaluations commissionnées par l'organisme de tutelle pointaient l'argument de subsidiarité utilisé pour justifier cet appui qui s'avérait caduc dès lors que le CGAP n'agissait plus comme un relais reversant aux IMF des subventions de la Banque mondiale³³. Pour résoudre ce dilemme, les auditeurs ont proposé deux solutions, à savoir l'émancipation financière du consortium ou son absorption au sein de la Banque. Ils défendaient la deuxième possibilité privilégiée pour des organismes similaires tels que le *Water and Sanitation Program* ou l'*Energy Sector Management Assistance Program*³⁴. En somme, des considérations administratives propres au règlement des organismes de Bretton Woods commandaient au groupe de renforcer son pluralisme sous peine de disparaître.

Dès sa création, le CGAP a affiché sa vocation d'être autonome et de demeurer à équidistance de ses membres. La prééminence de la Banque mondiale était présentée comme involontaire et transitoire. Elle a surtout été favorisée par les difficultés à financer le consortium invoquées par la plupart des associés. L'épée de Damoclès suspendue dès la fin des années quatre-vingt-dix par le principal contributeur de mettre un terme à son financement a conduit le CGAP à accentuer ses exigences envers ses autres affiliés, en les menaçant notamment de retirer le droit de vote à ceux qui ne s'acquitteraient pas de leur cotisation. Pour renforcer son attractivité, le CGAP a parallèlement multiplié les services offerts aux bailleurs, en particulier en matière de conseil et de formation. Il s'est aussi efforcé de dégager des ressources propres en proposant des prestations facturées d'assistance technique, y compris à des banques privées, des fonds d'investissement ou des compagnies de téléphonies intéressées de créer des activités de microfinance.

Le CGAP a ainsi développé plusieurs fonctions, allant de la production de biens publics (informations, connaissances, régulation) subventionnée par la Banque mondiale aux fonctions d'appui mutualisées par ses membres, en passant par la vente de services de conseil. La combinaison de ces différents modèles économiques a modifié les relations de l'institution avec ses parties prenantes. Elle soulève par exemple plusieurs difficultés éthiques eu égard à

33. Bresnayan, *The Consultative Group to Assist the Poor Case Study. Addressing Challenges of Globalization: An Independent Evaluation of the World Bank's Approach to Global Programs*, op. cit., p. ix, xiii et 10.

34. Bresnayan, *The Consultative Group to Assist the Poor Case Study. Addressing Challenges of Globalization: An Independent Evaluation of the World Bank's Approach to Global Programs*, op. cit., p. 44.

la très faible participation aux décisions des pays où opèrent les IMF, alors que cette instance adopte une mission d'encadrement de la microfinance. Elle crée également une tension en termes de positionnement, entre le mandat d'agir au nom d'une communauté particulière de bailleurs et la vocation du CGAP de constituer une autorité pour l'ensemble du secteur.

Ces tiraillements posent avec une acuité plus grande la question des marges de manœuvre dont dispose l'équipe opérationnelle du CGAP. Par exemple, à partir de 2005, celle-ci a été mobilisée en faveur du *mobile banking*, qui consiste à utiliser les réseaux de téléphonie pour multiplier les opérations de microfinance. Il s'agit d'une thématique sur laquelle les techniciens du consortium ont été reconnus comme des précurseurs, finançant des innovations et accumulant une expertise rare, pour ensuite la valoriser commercialement au travers du *consulting*. Toutefois, certains membres ont rapidement exprimé leur réticence à l'égard de cette orientation méthodologique. Leur résistance s'est traduite par un recadrage des salariés dans la programmation 2008-2013 et des rappels à l'ordre survenus depuis dans le cadre du EXCOM ou des rencontres annuelles du CG.

Une prééminence en constante négociation. Malgré son inexistence légale, le CGAP est parvenu – à la suite d'un processus souvent long et disputé – à orienter l'action de l'ensemble des acteurs de la microfinance. Sa démarche a été atypique, structurant peu à peu les configurations et les hiérarchies entre acteurs au lieu d'imposer des règles. Il a porté ses efforts en priorité sur des enjeux réputés techniques, en se présentant comme un animateur des débats sur les meilleures pratiques plutôt que comme le partisan d'une vision normative. Loin d'être acquise, son autorité a été progressivement constituée, fruit de l'initiative d'un petit groupe d'individus qui a habilement renforcé leur réputation d'excellence et la légitimité de leur expertise. La création de palmarès, le *benchmarking*, l'attribution de prix et l'identification de meilleures pratiques se sont avérés des vecteurs puissants de cette entreprise symbolique. Mais cette dernière n'a pas été conduite sans résistances. Au contraire, elle a été échafaudée au travers de compromis qui doivent être continuellement renégociés, non seulement avec les membres de l'institution, mais également avec des initiatives concurrentes. Elle doit aussi lutter pour sa reconnaissance par des organismes multilatéraux tels que les agences des Nations Unies, qui se montrent souvent réticents pour reconnaître un statut à une institution de petite taille aussi spécialisée.

La mise en place par le CGAP de mécanismes d'évaluation de ses affiliés met en évidence le caractère progressif de la construction de cette autorité. L'éventualité d'un droit de regard sur les pratiques des bailleurs n'a été explicitement introduite qu'en 2002, bien après que le consortium a fait prévaloir son expertise en matière d'évaluation des IMF. La première *Donor Peer Review*, a alors été engagée auprès de 17 agences de coopération, avec le soutien financier de DFID (*Department for International Development* – coopération britannique). D'emblée, cette démarche a évité de tenir compte des contraintes locales, telles que les problèmes de gouvernance, de corruption et d'instabilité des pays d'intervention, qui sont couramment évoqués par les agences de coopérations pour justifier les dysfonctionnements de leurs programmes. Elle a plutôt porté sur le fonctionnement interne de ces organismes. Les revues ont donc été focalisées sur les points que les bailleurs peuvent directement maîtriser, c'est-à-dire leurs propres procédures, pratiques, processus et systèmes.

Cet exercice, politiquement sensible, a mis en évidence de nombreuses défaillances : carences de vision stratégique et de coordination, insuffisance des interventions de terrain, manque de compétences du personnel, faiblesse du contrôle de la qualité des opérations, etc. Il n'a pourtant pas suscité de tollé, en raison de son caractère éminemment technique et de sa réalisation par les homologues des institutions évaluées qui partagent les mêmes difficultés au sein de leurs propres structures. Alors que le même travail réalisé par un consultant aurait sûrement été contesté et serait resté confidentiel, les résultats de la revue par les pairs ont été publiés sur internet et largement commentés par la communauté des *financeurs*, mais aussi parmi les *financés*³⁵.

Cette démarche a permis au CGAP de faire tomber de nombreuses résistances et de susciter le débat à propos des modes d'intervention de ses membres. Bien que l'équipe opérationnelle soit restée en retrait lors de la première phase d'analyse, elle a ensuite œuvré à la synthèse et à la capitalisation de ces conclusions. Elle a ainsi forgé sa légitimité et valorisé sa propre expertise. Les employés du CGAP ont adopté un rôle central à partir 2005 dans la réalisation des premières revues CLEAR. Dans six pays, ils ont conduit des analyses stratégiques de l'intervention des bailleurs, en produisant chaque fois une série de recommandations pour améliorer leur intervention et renforcer leur coordination. À partir de 2007, ils ont fait un pas supplémentaire en mettant au point SmartAid, une grille de notation

35. Karin Barlet, « Les bailleurs à l'école des "bonnes pratiques" », *BIM*, 24 juin 2003.

de l'efficacité de l'aide appliquée aux bailleurs de la microfinance. Au total, ce cadre d'évaluation a été appliqué à 18 agences de coopération, mais peu d'entre elles ont réitéré l'exercice tous les deux ans, comme cela était pourtant préconisé. La dernière série en 2011 n'a comporté que six participants, signe de la réticence des administrations à se voir ainsi examiner. En dépit de ce nombre relativement restreint, le CGAP s'est efforcé de garder les bailleurs les plus importants, gageant que cela ferait de la participation à ce dispositif une marque de reconnaissance dans le secteur³⁶.

Le CGAP a consolidé sa place sur la scène mondiale en dépit des initiatives concurrentes d'autres institutions internationales. Plusieurs organismes ont en effet tenté de faire valoir des compétences qui rivalisaient avec des fonctions du consortium. C'est le cas du Microcredit Summit³⁷ par exemple, qui continue d'afficher une prétention à représenter politiquement le secteur. À cet égard, le CGAP a renforcé une position d'excellence et d'expertise, alors que le CSM est identifié comme une vitrine grand public, affichant une moindre prétention technique et délivrant des informations statistiques dont la fiabilité est souvent remise en cause. Le forum SEEP (*Small Enterprise Education and Promotion Network*), qui rassemble des réseaux très influents, dispose d'une capacité de concertation technique considérable, en particulier sur les domaines concernant les normes financières. Tout en participant activement à la délibération technique, le CGAP a laissé à ce voisin washingtonien un rôle dominant pour animer les processus de délibération, tout en se réservant le rôle crucial, plus en aval, de contrôler le *reporting* au travers du Mix Market. WOCCU a pour sa part momentanément manifesté l'ambition de faire valoir la différenciation des IMF coopératives pour devenir leur porte-parole attirer, arguant que ce type de structures n'étaient pas assez soutenues par les instances généralistes en place. Ces tendances centrifuges ont conduit le CGAP à renouveler son mandat afin de représenter tous les segments de la microfinance et l'ont conduit à mitiger le modèle étroitement commercial qu'il avait été tenté de défendre initialement.

L'autorité par le CGAP a également dû s'imposer auprès des grands organismes multilatéraux. À sa création, le consortium avait pour objectif d'inscrire la microfinance dans

36. Heather Clark, « Can SmartAid Improve Accountability within Funders? », *CGAP Blog*, Washington (DC), 22 août 2011.

37. Cf. Chapitre 1.

le courant dominant de la Banque mondiale³⁸. Grâce au parrainage de dirigeants de cette institution, sa consultation avait été rendue obligatoire par règlement pour la négociation de tout nouveau CAS (*Country Assistance Strategy*) ou PRSP (*Poverty Reduction Strategy Paper*). Des accords institutionnels ont également stipulé que le FMI devrait solliciter son avis chaque fois qu'il négocie une réforme FSAP (*Financial Sector Assessment Program*), pour jauger son adaptation à la microfinance. Le CGAP s'est ainsi vu accorder voix au chapitre pour les principaux outils de planification de l'intervention des organismes de Bretton Woods auprès des pays en développement. Ces mécanismes fonctionnent cependant assez mal³⁹. Il semble en effet que la prise en compte de la microfinance par la Banque doive moins à ces clauses statutaires qu'à la réalisation récurrente d'opérations concrètes d'investissement et aux activités de recherche qu'elle mène sur ce thème.

De plus, le CGAP était initialement aux prises avec au moins deux groupes de travail rivaux, eux aussi chapeautés par la Banque⁴⁰. À ce titre, l'un d'entre eux préparait un recueil de directives d'appui aux IMF à l'attention des bailleurs de fonds, et ce dès avant la création du consortium⁴¹. Le CGAP sut toutefois s'imposer comme catalyseur des questions relatives à la microfinance face à ces instances dont le mandat était plus large. Ainsi, se voit-il communément attribuer la paternité du *livre rose*⁴², devenu les véritables Tables de la Loi du secteur, alors que les principes contenus dans ce document avaient été définis dans une arène concurrente.

Signe de sa montée en puissance, le CGAP a cherché à faire reconnaître la microfinance et son institution auprès du G8. Ce club de gouvernements – qui maîtrise peu de débats techniques – a failli reprendre à son compte la question de la microfinance sous l'impulsion

38. Ira Lieberman (Éd.), *CGAP Annual Report*, Washington (DC), CGAP, 1999, p. 7.

39. Ainsi, bien que le CGAP et les PRSP soient présentés par Heloise Weber comme deux mécanismes articulés, les évaluations du consortium révèlent qu'ils n'agissent en réalité pas de manière coordonnée. Cf. Heloise Weber, « A political analysis of the PRSP initiative: Social struggles and the organization of persistent relations of inequality », *Globalizations*, 3 (2), 2006, pp. 187–206 ; Bresnayan, *The Consultative Group to Assist the Poor Case Study. Addressing Challenges of Globalization: An Independent Evaluation of the World Bank's Approach to Global Programs*, *op. cit.*, p. 47.

40. Il s'agit du Working Group on Financial Sector Development et du Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development.

41. Donors' Working Group on Financial Sector Development, Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development, Micro and Small Enterprise Finance, *Guiding Principles for Selecting and Supporting Intermediaries*, Washington (DC), World Bank, oct. 1995.

42. Cf. la version la plus récente de ce document : CGAP, *Good Practices for Donors in Microfinance. Microfinance Consensus Guidelines*, Washington DC, CGAP, oct. 2006.

de Jacques Chirac⁴³. Néanmoins, cette initiative a abouti à un amalgame avec des questions d'immigration, l'exécutif français ayant plaidé pour qu'elle soit traitée dans la perspective du *codéveloppement*, c'est-à-dire qu'elle soit soutenue par les pays du Nord en contrepartie du retour des étrangers dans leur pays. Craignant de voir les IMF réduites à un instrument de la politique migratoire des grandes puissances, le CGAP a œuvré afin que prévalent sur le projet français les préceptes de bonne administration de la microfinance que le consortium avait adoptés⁴⁴. Le G8 avait alors signé les 11 principes clés, mis en avant dans le *pink book* et présentés ci-dessous.

-16-

Principes clés de la microfinance du CGAP approuvés par le G8 en 2004.

1. **Les pauvres ont besoin de toute une gamme de services financiers**, non seulement de prêts, mais aussi de services d'épargne, d'assurance et de transfert d'argent.
2. **La microfinance est un instrument puissant de lutte contre la pauvreté**. L'accès à des services financiers permet aux ménages pauvres d'accroître leurs revenus, de se doter d'actifs et de se protéger des chocs extérieurs.
3. **La microfinance est le moyen de mettre des systèmes financiers au service des pauvres**. Pour qu'elle puisse réaliser pleinement son potentiel, elle doit devenir une partie intégrante du secteur financier général.
4. **La microfinance a les moyens de s'autofinancer, et doit le faire si elle veut atteindre un grand nombre de pauvres**. Tant que les prestataires de microfinance n'appliqueront pas des taux d'intérêt suffisants pour couvrir leurs coûts, ils seront limités par la rareté et l'incertitude des subventions de bailleurs et de gouvernements.
5. **La microfinance implique la mise en place d'institutions financières locales pérennes** en mesure d'attirer les dépôts, de les « recycler » en prêts et de fournir d'autres services financiers.
6. **Le microcrédit n'est pas toujours la solution**. D'autres types de soutien sont plus susceptibles d'aider les personnes très pauvres qui n'ont ni revenus ni moyens de rembourser un emprunt.
7. **Le plafonnement des taux d'intérêt nuit à l'accès des pauvres au crédit**. Accorder un grand nombre de petits prêts coûte plus cher que d'octroyer des prêts moins nombreux et d'un montant plus élevé. Le plafonnement des taux d'intérêt empêche les prestataires de couvrir leurs coûts et réduit donc l'offre de crédit aux pauvres.
8. **Les gouvernements doivent soutenir et non assurer directement la prestation des services financiers**. L'État fait très rarement un bon prêteur, mais peut mettre en place un environnement politique favorable.
9. **Les subventions des bailleurs de fonds doivent compléter et non concurrencer les capitaux du secteur privé**. Les bailleurs ne doivent recourir aux financements (subventions, prêts ou participations) qu'à titre temporaire pour renforcer les capacités institutionnelles des prestataires financiers, développer les infrastructures et appuyer l'expérimentation de produits et services.
10. **Le manque de capacités institutionnelles et humaines solides constitue le principal obstacle**. Les bailleurs de fonds doivent cibler le renforcement des capacités.
11. **La microfinance fonctionne encore mieux lorsqu'elle mesure - et publie - ses performances**. La publication des résultats non seulement aide les tiers à juger des coûts et des bénéfices, mais améliore également la performance. Les prestataires de microfinance doivent produire des rapports précis sur leurs performances financières (par ex. taux de remboursement et couverture des coûts), mais aussi sociales (par ex. nombre et niveau de pauvreté des clients), qui peuvent servir de base de comparaison.

Source: http://www.cgap.org/gm/document-1.9.2742/donorguidelines_fr.pdf

43. Marc Roesch, « L'initiative Microfinance au prochain G8 », *BIM*, 2 juin 2004.

44. Marc Roesch, « Les engagements du G8 de juin 2004 dans le domaine de la microfinance », *BIM*, 2006 2004-07-2006 2004.

Cette reconnaissance a constitué un atout déterminant pour le CGAP afin de s'imposer face à d'autres organismes internationaux au mandat plus large et qui se montraient réticents à reconnaître son rôle. Peu à peu, et à la suite d'intenses efforts diplomatiques, le PNUD, l'UNDAF, le CAD et le Comité de Bâle ont officiellement reconnu le CGAP comme l'instance de référence sur la microfinance. Dernier en date, le G20 a également donné son quitus, en des termes particulièrement prometteurs :

« Nous prenons l'engagement d'améliorer l'accès des pauvres aux services financiers. Nous sommes convenus de soutenir la diffusion sûre et solide de nouveaux modes de fourniture de services financiers accessibles aux pauvres et, en nous fondant sur l'exemple de la microfinance, nous multiplierons les modèles de financement des petites et moyennes entreprises (PME) ayant fait leurs preuves. En concertation avec le Groupe consultatif d'assistance aux pauvres (CGAP), la Société financière internationale (SFI) et d'autres organisations internationales, nous lancerons un groupe d'experts du G20 sur l'accès aux services financiers. Ce groupe sera chargé d'identifier les enseignements tirés des approches innovantes de fourniture de services financiers à ces groupes de population, de promouvoir des approches réglementaires et politiques ayant fait leurs preuves et d'élaborer des normes relatives à l'accès aux services financiers, à la connaissance de ces derniers et à la protection des consommateurs. Nous prenons l'engagement de lancer un projet de financement des PME (G-20 SME Finance Challenge), sous la forme d'un appel du secteur privé à soumettre ses meilleures propositions concernant la manière dont les financements publics peuvent optimiser le déploiement des financements privés sur une base durable et échelonnée. »⁴⁵.

Ainsi, bien qu'il ne dispose d'aucun statut juridique ni de position claire dans la hiérarchie administrative internationale, le CGAP a imprimé un modèle de référence pour la microfinance. Il y est parvenu au moyen de mécanismes diffus, fondés sur l'incitation et la visibilité, qui ont progressivement conféré à son arbitrage une prépondérance effective. La réalité est en somme beaucoup plus complexe que la figure d'hégémon qu'ont dépeinte les politistes intéressés par la microfinance. En effet, au lieu d'une domination sans partage, on assiste à l'émergence d'un *soft power*, construit à partir de la cooptation plutôt que la coercition. S'il s'agit bien d'une politique de puissance, celle-ci demeure conciliante et indirecte, tirant sa capacité à orienter les comportements de son pouvoir d'attraction culturel, idéologique et technologique.

45. G20, *Leaders' Statement. Final Communiqué*, Pittsburgh (PA), G20 Pittsburgh Summit, sept. 2009, art. 41. Traduction officielle consultée à la page : http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/No_59_-_Annexe_II.pdf, le 15/10/2011.

2) Une privatisation impulsée par les acteurs publics

La microfinance a ainsi vu émerger un dispositif diplomatique atypique, à la fois fondé sur l'expertise et sur la reconnaissance institutionnelle. Ce mode de gouvernance a été déterminant pour élaborer des normes et orienter les IMF vers une plus grande solidité financière.

a. Une stratégie de professionnalisation et de commercialisation

Le CGAP constitue une arène internationale au fonctionnement atypique, ne serait-ce parce que l'on y vote très rarement. Au sein du EXCOM, comme dans ses autres instances, la quasi-totalité des décisions est prise par consensus. Ce procédé favorise la mise en exergue de thématiques qui offrent peu de prises à la controverse⁴⁶, du fait de leur contenu technique ou de leur invocation d'objectifs incontestablement désirables, comme la réduction de la pauvreté, le développement, la pérennité économique des systèmes, la réponse à la demande, etc. Malgré leur apparente neutralité, la manière de déterminer l'agencement et la priorité de ces thèmes comporte des implications fondamentales. Parmi cette nébuleuse conceptuelle, deux notions constituent la clef de voûte d'un agenda global : la professionnalisation et la commercialisation.

Hierarchisation des priorités et mise en cohérence du discours sectoriel. Le mandat fondateur du consortium consiste à promouvoir et à accompagner l'extension de la microfinance. Or, son rapport annuel pour 1999 mentionne qu'« *une hypothèse fondamentale pour la stratégie du CGAP est que la seule contrainte à l'expansion rapide de la microfinance est le manque de capacité institutionnelle des IMF* »⁴⁷. Le renforcement des capacités des IMF est donc devenu prioritaire afin de réduire leur vulnérabilité aux aléas des financements externes et leur permettre de soutenir une forte croissance sans s'effondrer. En outre, la première évaluation du CGAP, publiée la même année, a mis en avant que « *la qualité professionnelle et les compétences de l'équipe d'une IMF apparaissent comme l'unique facteur déterminant le succès des investissements individuels, quels que soient le*

46. Bruno Jobert, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42 (2), 1992, p. 229.

47. Lieberman, *CGAP Annual Report, op. cit.*, p. 3.

type d'institution (détaillant ou réseau) et l'objet du financement (portefeuille ou formation) »⁴⁸.

À partir de la fin des années quatre-vingt-dix, l'appel en faveur de pratiques « professionnelles » est ainsi devenu omniprésent dans la communication du CGAP. Néanmoins, il a été posé comme une nécessité allant de soi, sans jamais être vraiment explicitement défini. Au-delà de la microfinance, la notion de professionnalisation des ONG renvoie à « *une compétitivité accrue, des méthodologies affinées et sophistiquées, l'instauration de la salarisation et de la régulation du temps de travail, une expertise sectorielle performante* »⁴⁹. Bien qu'elle soit souvent présentée comme une aspiration univoque et incontestable, elle introduit plusieurs modifications dans les logiques d'implication des acteurs : « *catégorisation de savoirs pratiques légitimés par une ou des disciplines académiques de référence, différenciation en spécialités et hiérarchisation des statuts, régulation de l'accès au "métier" par les diplômes et les qualifications, déontologie particulière, grille salariale et mesure du temps de travail* »⁵⁰. Il s'agit en conséquence d'un processus de normalisation qui, derrière son apparence fonctionnelle, tend à privilégier certaines compétences au détriment des autres et à favoriser les agents qui en sont les porteurs.

En microfinance, c'est clairement le référentiel bancaire du professionnalisme qui a été valorisé. Les aptitudes gestionnaires sont devenues l'argument de légitimation essentiel pour les opérationnels du secteur. Cité comme illustration de ce changement de mentalité dans une publication du CGAP, le dirigeant de la principale ONG bangladaise estimait que « *le mécénat au cœur tendre par des organisations charitables doit laisser place à un professionnalisme dur et entêté si l'on veut que la microfinance soit viable et efficace. Cette transition [...] peut générer des tensions au sein d'une organisation. L'organisation doit donc accepter et faire sienne ces changements qui s'imposent à elle. [...] Les dirigeants de l'organisation doivent clairement comprendre ce que cela implique de préparer leur personnel en conséquence* »⁵¹.

48. Lieberman, *CGAP Annual Report*, *op. cit.*, p. 13.

49. Anne Le Naëlou, « ONG : les pièges de la professionnalisation. Introduction », *Tiers-Monde*, 45 (180), déc. 2004, p. 729.

50. Le Naëlou, « ONG : les pièges de la professionnalisation. Introduction », *op. cit.*, p. 732.

51. Entretien avec Fazle Abed transcrit sur le site de la Campagne du Sommet du Microcrédit : www.microcreditsummit.org/newsletter/action3.htm

La mise en avant de considérations techniques et comptables a conduit le CGAP à estimer qu'un programme de microfinance « *hautement professionnel* » était nécessairement mené « *de manière non politique* »⁵². La maturation des IMF a en outre été présentée comme indissociable de leur commercialisation. Cette dernière est d'ailleurs devenue une mission officielle du consortium à partir de 1999. Cette notion se réfère à l'application des pratiques de marché au secteur⁵³ et elle a deux corollaires : elle tend à modifier la relation des IMF envers leurs usagers, en substituant la logique de client à celle de bénéficiaire, et elle accorde la priorité à l'instauration de règles claires pour structurer un marché efficient et stable. Le CGAP ne revendique pas d'être le précurseur de cette approche, reconnaissant avoir suivi la voie tracée par la BID et USAID, qui ont activement promu le tournant mercantile de la microfinance dès le début des années quatre-vingt-dix.

Le choix d'un modèle marchand a exacerbé les interrogations relatives à la mission de réduction de la misère communément assignée aux IMF. On a ainsi assisté à un repositionnement du CGAP sur ce point. Tout en gardant l'acronyme qui avait été le sien pour son nom initial, « *Consultative Group to Assist the Poorest* », il fut rebaptisé en 2002 « *Consultative Group to Assist the Poor* ». L'abandon du superlatif pour évoquer la pauvreté résulte de débats tortueux qui ont émaillé plusieurs réunions. Il reflète une conviction de plus en plus répandue parmi les experts du secteur, suivant laquelle il est impossible que la microfinance atteigne les niveaux de rentabilité économique et l'ampleur souhaitée si elle continue de se focaliser sur les segments les plus précaires de la population. Ce glissement se retrouve dans l'ouvrage de Marguerite Robinson, *The Microfinance Revolution: Sustainable Finance for the Poor*, dont la diffusion a été parrainée en 2001 par le consortium. Plus explicitement que dans son titre, l'introduction de cet ouvrage annonce la fin de la *poverty lending approach*, centrée sur des prêts à taux faible accompagnés de prestations complémentaires de santé ou de formation par exemple. Elle met au contraire en avant la *financial system approach* privilégiant la pérennité financière et la massification des services financiers⁵⁴. Les ouvrages ultérieurs qui transcrivent l'évolution de la doctrine du CGAP, en

52. Robert P. Christen, Schonberger, *A Multilateral Donor Triumphs Over Disbursement Pressure: The Story of Microfinance at Banco do Nordeste in Brazil*, op. cit., p. 8.

53. Karin Barlet, Benoît Granger, *Microfinance et « commercialisation », de quoi parle-t-on ?*, Paris, Pôle microfinancement, 2000.

54. Robinson, *The Microfinance Revolution*, op. cit., p. xxxii.

particulier *Access for All* en 2006⁵⁵, puis *Finance for All?* en 2008⁵⁶, traduisent également ce revirement. Ils consacrent la priorité accordée à la constitution d'un marché de masse et le glissement du ciblage de personnes les plus vulnérables vers une perspective élargie à l'ensemble des populations exclues des banques classiques.

La mise en avant des préoccupations de viabilité économique par rapport au positionnement en faveur des plus démunis n'a pas été sans soulever des oppositions internes. On a assisté à une levée de boucliers de certains bailleurs et surtout des membres praticiens de l'EXCOM. Ceux-ci ont mal perçu cette reformulation, ce qui a amené le secrétariat à assouplir sa position afin de désamorcer de telles résistances. À partir de 2003, le CGAP a continué à favoriser les structures à base de capitaux, mais en louant parallèlement la pluralité des modèles. Cet irénisme restait toutefois essentiellement rhétorique. En effet, le consortium a alors élargi sa conception du caractère professionnel et marchand de la microfinance, estimant qu'il devait s'appliquer aussi aux entités sans but lucratif. Ainsi, en 2007, sa directrice notait que « *le besoin de pratiques commerciales a été largement reconnu comme une condition pour un accès durable à un éventail de produits de microfinance adaptés à la demande. Qu'il s'agisse d'une ONG ou d'une banque, les faits montrent qu'une organisation commercialement orientée peut parvenir à atteindre les pauvres de manière rentable, bien que les organisations les plus focalisées sur la maximisation de leur profit ne s'adressent pas aux clients les plus pauvres ou les plus isolés* »⁵⁷.

Cette démarche de réconciliation des approches distinctes sur la base d'une communauté de pratiques professionnelles s'est également traduite par des efforts visant à systématiser l'appréhension de la pauvreté. Le CGAP a tenté de développer un référentiel d'évaluation du niveau de vie des usagers d'IMF qui serait aussi rigoureux que les normes de gestion financière qu'il avait diffusées⁵⁸. Cette seconde orientation a toutefois reçu un écho plus limité que la première. Elle a clairement été imposée au secrétariat par le PAG et certains bailleurs, en particulier DFID et la fondation Ford. Le CGAP a ainsi fait montre d'une capacité remarquable à concilier – du moins en apparence – des objectifs souvent considérés

55. Helms, *Access for All – Building Inclusive Financial Systems*, *op. cit.*

56. Asli Demirguc-Kunt, Thorsten Beck, Patrick Honohan, *Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access*, Washington DC, World Bank, 2008.

57. Elizabeth Littlefield (Éd.), *CGAP Annual Report*, Washington (DC), CGAP, 2007, p. 2.

58. Manfred Zeller *et al.*, « An Operational Method for Assessing the Poverty Outreach Performance of Development Policies and Projects: Results of Case Studies in Africa, Asia, and Latin America », *World Development*, 34 (3), 2006, pp. 446–464.

comme contradictoires, parvenant à soutenir activement une vision commerciale de la microfinance tout en intégrant sa critique et en prônant un recentrage sur les questions de pauvreté.

Des dispositifs structurants. La première évaluation externe du CGAP a relevé qu'il « jouait un rôle crucial dans l'élaboration d'un langage commun pour l'industrie, catalysant le mouvement en faveur des meilleures pratiques et des standards de performance, et pour construire un consensus entre ses parties prenantes variées »⁵⁹. Depuis sa création, il est en effet très courant que lui soit attribuée l'initiative de la plupart des normes d'ordre financier en vigueur dans le secteur. Les écrits sur ce sujet restent cependant peu disert sur la manière dont de tels référentiels ont été produits et propagés, laissant entendre qu'ils ont été arbitrairement établis et qu'ils se sont imposés spontanément. L'analyse montre pourtant qu'on ne décrète pas ce type de principes et que les standards de professionnalisation et de pérennisation financière n'ont pas été instaurés sans résistance. Ils ont en réalité été patiemment négociés et diffusés au travers de plusieurs mécanismes, et leur ancrage dans les pratiques quotidiennes résulte d'un processus long et sinueux.

Le mouvement de commercialisation s'est appuyé sur une myriade de dispositifs qui se sont progressivement autonomisés⁶⁰, tout en restant articulés au CGAP par des liens financiers, administratifs ou techniques. Le consortium a ainsi édité une gamme de publications qui – suivant le modèle de la Banque Mondiale – irriguent l'ensemble du secteur d'informations, d'analyses et de recommandations. On l'a aussi vu constituer des fonds visant à promouvoir la formation d'une offre commerciale et d'une demande solvable pour des thèmes considérés comme stratégiques, tels que la notation financière, les systèmes d'information et de communication ou encore l'innovation technologique.

En Afrique de l'Ouest – où des besoins en la matière avaient été identifiés – le CGAP a mis en place un programme de formation de formateurs avec un système de certification particulièrement sophistiqué permettant d'effectuer à grande échelle un contrôle continu de cet enseignement technique⁶¹. Le consortium a en outre promu la création d'un portail Web anglophone et de ses équivalents francophone, hispanophone et arabophone. Ceux-ci

59. Elizabeth Littlefield, *CGAP Annual Report, op. cit.*, p. 4.

60. Entendu au sens donné par le CGAP, c'est-à-dire le mouvement en faveur de la professionnalisation des IMF et de leur rentabilité financière. Cf. la citation précédente d'Elizabeth Littlefield.

61. Cf. la note 26 p. 124.

centralisent, classent et diffusent l'essentiel des documents publiés au sujet de la microfinance. L'aura de l'équipe opérationnelle du CGAP porte aussi le champ académique grâce à sa participation à des programmes de formation et ses liens étroits avec les universités les plus prestigieuses, à l'instar du programme organisé tous les ans à Boulder au Colorado⁶².

La diffusion de standards a aussi reposé sur des mécanismes favorisant la transparence au travers de la production de statistiques. Ce que l'on nomme communément le *reporting* s'est appuyé sur la diffusion de formats standardisés, sur la collecte et à la diffusion systématique de données et sur l'attribution de prix qui récompensent les institutions les mieux cotées. L'évaluation a toujours été un vecteur tout aussi discret qu'efficace pour diffuser une vision normative⁶³. Bien que le chiffre soit parfois exclusivement perçu comme un outil d'objectivation, l'acte de quantifier repose inévitablement sur des conventions qui transforment le monde au lieu de simplement le refléter. En l'occurrence, les mesures de la performance qui se sont renforcées dans le domaine de la microfinance ont impliqué que l'on s'accorde sur les termes mis en relation. Autrement dit, l'établissement d'une métrique partagée a fixé la définition des fins qu'une IMF peut légitimement poursuivre et des moyens pertinents qu'elle peut employer pour le faire. Dans un ratio, les premiers sont portés au numérateur et les seconds au dénominateur. Par exemple, le ROE (Rendement des fonds propres, qui rapporte les profits au patrimoine des actionnaires) est devenu un indicateur emblématique de la performance financière des IMF. De telles transcriptions numériques s'avèrent, qui plus est, une puissante ressource pour structurer des hiérarchies au moyen de *benchmarks*, de classements ou de *meilleures pratiques*.

Dans un premier temps, jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix, on a assisté à la prolifération de projets de standards, initiés de manière dis-coordonnées et parfois concurrentes. Le CGAP a été à l'origine de l'un d'entre eux, sous la forme d'une grille d'évaluation qu'il a appliqué aux IMF recevant ses subventions. En 1999 il a encore détaillé ces calculs pour produire un guide à l'attention des bailleurs et il les a traduit en 2000 en des directives destinées aux IMF. Le consortium a légitimé ses formulaires en arguant qu'ils étaient employés par les IMF dont la réussite financière était la plus patente. En effet, il l'appliquait aux récipiendaires de son fonds, c'est-à-dire à des institutions déjà bien

62. <http://www.bouldermicrofinance.org/>

63. Fabrice Bardet, Florence Jany-Catrice, « Les politiques de quantification », *Revue Française de Socio-Économie*, 5 (1), 2010, pp. 9–17.

consolidées, mais disposant encore d'un fort potentiel de croissance ou, au travers du *Pro-Poor Innovation Challenge*, aux *startups* les plus prometteuses. Les montants n'étaient pas très importants, mais leur attribution a généralement attiré de nombreux autres bailleurs qui proposaient leurs soutiens aux mêmes institutions. De cette manière, en proposant des appuis relativement modestes à des lauréats bien choisis, le CGAP a conféré aux principes de bonne gestion qu'il promouvait une force de persuasion déterminante. Par ailleurs, son équipe salariée s'est forgée une telle réputation de discernement, qu'il en est venu à présélectionner les investissements potentiels pour ses affiliés⁶⁴.

Toutefois, la dissémination des standards d'évaluation financière promus par l'association des bailleurs de fonds n'est pas allée de soi, notamment parce que les réseaux d'IMF les plus influents avaient développé leurs propres panoplies de mesure. Par exemple, le réseau ACCION a repris la grille CAMELS⁶⁵, utilisée par les autorités de Supervision bancaire des États-Unis, pour l'adapter à la microfinance. Il l'a tout d'abord diffusé à ses affiliés, puis il a cherché à la faire adopter par l'ensemble du secteur. La fédération de coopératives WOCCU a pour sa part privilégié une autre méthode, intitulée PERLS, fondée sur des modes de calculs plus adaptés aux systèmes mutualistes. Dans le cadre de SEEP, l'association professionnelle à laquelle les opérateurs basés aux États-Unis sont affiliés, ces derniers ont défini un premier canevas commun en 1995⁶⁶, mais qui restait assez lâche. USAID, qui a au départ soutenu cette initiative nord-américaine, a lancé de son côté le programme *Microentreprise Best Practices* en 1997. Celui-ci avait pour finalité de fixer des normes pour le secteur et il rivalisait donc avec les velléités du CGAP. Le foisonnement a été tel que l'on comptait une dizaine de méthodes d'évaluation financière concurrentes à la fin des années quatre-vingt-dix.

La création d'infrastructures informationnelles a été toutefois déterminante pour homologuer ces référentiels. Au centre de cette architecture se situe le MIX (*Microfinance Information eXchange*), une plate-forme de reddition de comptes qui publie les résultats financiers des IMF. Celle-ci s'est inscrite dans la continuité du *MicroBanking Bulletin*, une

64. Deepti Bhatnagar *et al.*, *Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP)*, Washington (DC), World Bank, 2002, p. 4.

65. CAMELS pour Capital adequacy, Asset quality, Management, Earnings, Liquidity and Sensitivity to market risk.

66. Calmeadow, *Financial Ratio Analysis of Microfinance Institutions*, Washington (DC), USAID, 1995 ; GEMINI, *Information Systems for Microenterprise Development Programs*, Washington (DC), USAID, 1996.

revue semestrielle de *benchmarking*, fondée en 1998, mais qui ne rassemblait alors que quelques dizaines d'institutions⁶⁷. Ouvert à partir en 2002 sous l'égide du CGAP, le portail internet du MIX⁶⁸ a mis en commun des travaux initiés séparément par la CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement) et USAID. La création d'une vitrine mondiale au travers du web a eu comme objectif d'accroître la transparence du secteur et de favoriser l'attrait des investisseurs privés. Elle a, par ricochet, donné un nouveau souffle aux efforts de standardisation de l'évaluation.

Un chantier d'homogénéisation des nomenclatures a ainsi été engagé par le CGAP et le MIX dès 2001⁶⁹. Il a associé des interlocuteurs incarnant différentes orientations méthodologiques : coopératives, banques villageoises, ONG, IMF commerciales. Les discussions sont cependant restées circonscrites aux bailleurs et aux organisations d'appui basées aux États-Unis ou en Europe, les opérateurs du Sud n'étant associés qu'à la marge. Le processus a duré trois ans. Les points qui ne recueillaient pas de consensus étaient ajournés pour faire l'objet d'un travail préparatoire par des commissions techniques. Ils ont même parfois été complètement écartés, à l'instar de l'appréciation des services de formation et d'accompagnement, qui ont cristallisé nombre de polémiques entre tenants d'une approche exclusivement financière et les défenseurs d'interventions dites intégrales, incluant la santé et l'éducation.

Au-delà de la définition d'indicateurs et des formules permettant de les calculer, les débats ont porté, en amont, sur la manière de traiter les données. Par exemple, la qualité du portefeuille, ratio fondamental pour toute activité de crédit, résultait de procédures comptables disparates. Certains l'établissaient à partir du montant des traites en retard alors que d'autres préconisaient d'inclure l'ensemble de la dette en cours dès le premier arriéré. La manière de décompter les jours de retard variait aussi d'une institution à l'autre. En aval, des polémiques ont surgi sur la manière dont doivent être utilisés ces variables. Les valeurs sur lesquelles se focalise le jugement d'un investisseur, comme l'autonomie financière ou le rendement du patrimoine, peuvent être modulées différemment en fonction de l'inflation ou l'amortissement des actifs. La diversité des pratiques d'ajustement limitait les comparaisons et les

67. Celle-ci avait été initiée en 1998 par le Boulder Economics Institute, mais lorsque son éditeur fut embauché au CGAP en 1999, cette publication passa aussi dans l'escarcelle du Consortium.

68. www.mixmarket.org

69. Il s'agit de la date de lancement officielle de ce processus. On trouve mention dans des publications d'échanges préalables engagés dès 1999.

interprétations, menaçant de jeter le discrédit sur l'ensemble des statistiques publiées. Un travail de clarification et d'uniformisation a donc été entrepris par le MIX afin de clore les controverses.

Plusieurs facteurs ont été déterminants pour favoriser la prééminence de cette plateforme de *reporting*. L'union des efforts du CGAP et de ses membres a permis d'attirer les IMF les plus en vue. Dès lors, l'idée s'est répandue que pour compter dans ce secteur, il fallait faire valoir son excellence en matière de résultats financiers et opérationnels sur ce site⁷⁰. Dans les pays où les associations professionnelles étaient consolidées, le MIX s'est également appuyé sur ces institutions pour consolider les flux d'information, leur accordant parfois des financements substantiels à cette fin⁷¹. Ces réseaux locaux se sont révélés déterminants pour établir la crédibilité du MIX, tant à l'égard des IMF que des banquiers centraux⁷². En 2006, le MIX avait atteint sa masse critique, dépassant le nombre de 800 IMF transmettant annuellement leurs statistiques. Aujourd'hui, elles sont un peu plus de 1 200, ce qui reste limité pour un domaine qui compte approximativement quatre fois plus d'opérateurs. Cette base de données est cependant la plus reconnue, car malgré des carences en matière de vérification de l'information, la plupart des institutions qui comptent sur la scène internationale y figurent. En tout état de cause, c'est celle qu'utilisent le plus fréquemment les observateurs, qu'il s'agisse d'investisseurs en cours de prospection ou d'analystes cherchant à produire des statistiques. Avec le temps, le MIX s'est autonomisé. Il cherche aujourd'hui à développer sa propre autonomie financière cherchant à vendre des services d'expertise plus approfondie.

b. La relève de l'APD par des véhicules d'investissement spécialisés

La microfinance a été initiée par des acteurs sans but lucratif, mais ceux-ci l'ont fait évoluer de sorte qu'elle devienne un secteur privé et marchand. Cette trajectoire peut surprendre, car elle contredit la « *loi d'airain* »⁷³ suivant laquelle les organisations s'efforceraient nécessairement d'accroître et de reproduire leur influence. En raccordant les

70. Lors d'un entretien, le directeur des opérations du MIX a confirmé qu'il s'agissait d'une stratégie délibérée visant à attirer les IMF les plus en vue afin que le fait de figurer parmi ses affiliés devienne un gage de respectabilité dans le secteur (entretien du 11/01/2011 avec Blaine Stephens).

71. Ainsi, Sanabel a été fondée au Maghreb avec un appui important du MIX. Idem pour l'association professionnelle nationale équatorienne RFR (*Red Financiera Rural*) et le réseau pakistanais PMFN (*Pakistan Microfinance Network*).

72. Selon Blaine Stephens, ceci a été en particulier le cas au Pakistan.

IMF à la *macrofinance*, les bailleurs publics ont délibérément cherché « à se rendre eux-mêmes obsolètes », selon les termes mis en avant par le CGAP⁷⁴. Ce paradoxe invite à réinterroger des processus trop souvent décrits comme une implacable dépossession des États par le marché. On doit en effet examiner dans quelle mesure les autorités publiques ont souvent été parties prenantes, et parfois les promoteurs actifs, des élans de privatisation, de commercialisation et de la dérégulation⁷⁵. Pour appréhender ce mécanisme dans le champ de la microfinance, nous montrerons qu'elle obéit à une rhétorique cohérente, fondée sur des arguments simples, bien que partiels. Il faudra ensuite analyser les procédés concrets qui ont permis de le mettre en œuvre, afin d'en saisir les implications sur le fonctionnement de ce secteur.

Un projet justifié par le concept de finance inclusive. Les instances de l'aide au développement considèrent que la microfinance contribue au bien public et c'est à ce titre qu'elles ont massivement appuyé son essor. Celle-ci se distingue cependant d'autres instruments de coopération, en ce qu'elle a d'emblée été promue comme un secteur à vocation commerciale, devant progressivement s'émanciper des appuis publics. Le *Livre bleu*⁷⁶ des Nations Unies est présenté comme la synthèse du consensus dans ce domaine. L'ensemble du propos de ce document s'articule autour de l'idée que la seule manière d'assurer à grande échelle un accès aux services financiers consiste à faire de la microfinance une activité rentable. Cette ambition caractérise les diverses publications officielles qui, au cours de la décennie, se sont efforcées de mettre en cohérence les mutations de ce secteur⁷⁷.

L'affirmation de ce courant dominant s'est accompagnée d'un glissement sémantique en ce qui concerne la fonction assignée à la microfinance. À partir de la notion d'inclusion financière, c'est-à-dire l'accès aux services financiers des personnes non desservies par les banques, on a vu émerger le concept de *finance inclusive*. Celui-ci traduit la conception de la microfinance comme une partie intégrante du système financier global, c'est-à-dire qui soit en mesure d'impliquer les acteurs de la finance classique. Les IMF étaient auparavant

73. Robert Michels, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, [1911] éd, Piscataway (NJ), Transaction Publishing, 1999, p. 342.

74. Maggie Dugan, Ruth Goodwin-Groen, *Donors Succeed by Making Themselves Obsolete: Compartamos Taps Financial Markets in Mexico*, Washington DC, CGAP, Case Study in Donor Good Practices, janv. 2005.

75. Andreff, « La restructuration stratégique des firmes multinationales et l'État "mondialisateur" », *op. cit.*

76. UNDP/UNCDF, *The Blue Book: Building Inclusive Financial Sectors for Development*, *op. cit.*

77. Pour une synthèse, cf. Robinson, *The Microfinance Revolution*, *op. cit.*

considérées comme des organismes à part. Elles sont désormais appréhendées comme des établissements financiers comme les autres, à cela près qu'elles s'adressent à un public spécifique. Dès lors, toute structure offrant des services à ce type de population, qu'il s'agisse d'une banque traditionnelle ou d'un organisme de crédit à la consommation, peut être considérée comme une institution de microfinance.

Les promoteurs de cette approche ont souhaité que certains prestataires dédiés à la microfinance fassent monter en gamme leurs services et que les institutions *macrofinancières* déclinent les leurs, afin de former un continuum cohérent et articulé. Avec l'avènement d'une vision focalisée sur le marché, toutes les attentions portèrent sur le fossé entre une offre actuelle permettant de desservir 150 millions d'emprunteurs et une demande estimée à plus d'un milliard et demi d'individus⁷⁸. Selon cette approche, les acteurs à privilégier doivent être sélectionnés en raison de leurs avantages comparatifs, en particulier de leur capacité à s'appuyer sur une infrastructure adéquate et à acquérir le savoir-faire requis. Les incitations assignées par les bailleurs de fonds de la microfinance n'ont donc plus concerné prioritairement les ONG, les coopératives ou les sociétés commerciales spécialisées. Elles se sont étendues à tous les organismes potentiellement concernés, qu'il s'agisse par exemple d'opérateurs téléphoniques ou de banques postales.

Afin de permettre à l'offre de répondre à l'ampleur de besoins identifiés, les acteurs publics qui avaient initialement soutenu le secteur ont été confrontés à la limite évidente des fonds qu'ils étaient en mesure de mobiliser. Ils ont donc enjoint les IMF, non seulement à recouvrer leurs coûts, mais aussi à produire des bénéfices pour assumer leur extension et attirer des capitaux privés. Elles devaient devenir en sorte une « *nouvelle classe d'actifs* »⁷⁹ pour les marchés financiers.

La mutation des soutiens du secteur. À mesure que le statut de la microfinance s'est modifié, le traitement dont elle faisait l'objet de la part des bailleurs de fonds a changé. Au sein des organismes de coopération, elle relevait au départ des départements chargés du développement rural. Elle s'est progressivement vue réaffectée, au sein des mêmes

78. CGAP, *Financial Institutions With a « Double Bottom Line »: Implications for the Future of Microfinance*, *op. cit.* ; Matthijs Bouuaert, *A Billion to Gain? A Study on Global Financial Institutions and Microfinance*, Amsterdam, ING, 2008 ; Janmejaya Sinha *et al.*, *The Next Billion Banking Consumers*, Boston, Boston Consulting Group, 2007 ; Ces estimations restent toutefois sujettes à caution, cf. Malika Anand, Richard Rosenberg, *Are We Overestimating the Demand for Microloans?*, Washington DC, CGAP, Brief, avr. 2008.

79. Coppoolse, *Microfinance: An emerging Asset Class for Equity and Debt Investors*, *op. cit.*, p. 1.

institutions, vers les unités spécialisées dans les relations avec les établissements financiers. Elle est surtout devenue un domaine de prédilection des filiales d'investissements de ces organismes, à l'instar de Proparco pour l'AFD, de la Société Financière Internationale pour la Banque Mondiale, ou de la KfW pour la BMZ allemande. Les bailleurs publics ont en outre été rejoints dans l'appui au secteur par de grandes organisations philanthropiques privées, liées plus ou moins explicitement à des firmes multinationales. En 2010, près de 400 fondations déclaraient accorder leur soutien à des IMF⁸⁰, au premier rang desquelles les fondations Ford, Omidyar, Soros, Mastercard, Citigroup et Rockdale. La Fondation Gates en particulier est devenue un protagoniste omniprésent. Elle contrôle un total d'actifs dont le montant dépasse le PIB des 40 pays les plus pauvres⁸¹. Ayant placé un des fondateurs du CGAP à la tête de son département de microfinance⁸², cette *charity* consent aujourd'hui des engagements équivalant presque à la moitié de ceux de la Banque Mondiale⁸³.

L'évolution de la microfinance a également suscité l'intérêt croissant des gouvernements des places financières de l'UE. Longtemps en retrait dans ce domaine, celles-ci ont récemment créé leurs propres dispositifs d'APD et sont devenus les principaux pourvoyeurs européens de subventions aux IMF. La Suisse fait figure d'exception, dans la mesure où elle a apporté un soutien substantiel à ce secteur dès les années quatre-vingt. À partir du milieu des années deux mille, elle a été rejointe par le Luxembourg, puis le Liechtenstein et Monaco. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cet engouement. Premièrement, hormis la Confédération helvétique, ces micro-États ne pèsent pratiquement rien dans les flux de l'aide et affichent leur ambition à accroître par ce biais leur reconnaissance sur la scène mondiale. Tant le Grand Duché que la Principauté revendiquent ainsi d'être parmi les rares signataires de la déclaration de Paris à assumer leur engagement de 0,7% du PIB dédié au développement⁸⁴. De plus, il s'agit dans ces différents cas de valoriser un savoir-faire national reconnu en matière bancaire. Enfin, pour des paradis fiscaux montrés du doigt comme les havres d'une finance prédatrice, le fait d'attirer des fonds estampillés ISR

80. El-Zoghbi, Gahwiler, Lauer, *Cross-border Funding of Microfinance*, *op. cit.*, p. 2.

81. Elisabeth Littlefield, *The Future of Microfinance - and the World Bank's Role In It*, *op. cit.*, p. 2.

82. Michael Warmington, « Gates Foundation Names Robert Peck Christen of the Boulder Institute of Microfinance as Head of Microfinance Team », *Microcapital Monitor*, avr. 2007.

83. Calcul réalisé à partir des statistiques incluses dans El-Zoghbi, Gahwiler, Lauer, *Cross-border Funding of Microfinance*, *op. cit.*

84. Ryfman, « L'APD entre effondrement et sursaut », *op. cit.*, p. 147.

(Investissement socialement responsable) répond à une stratégie explicite visant à restaurer leur respectabilité⁸⁵.

L'imposition d'une discipline économique. On a par ailleurs assisté à un durcissement des critères d'éligibilité pour l'APD destiné à la microfinance. Dès la fin des années quatre-vingt-dix, les institutions montrant des perspectives de croissance et de rentabilisation les plus rapides ont été privilégiées. Selon les termes du directeur de l'AFD de l'époque, subventionner des IMF dont la viabilité économique demeurerait incertaine était devenu « *le péché suprême* »⁸⁶. De plus, les financements furent adossés à des conditions imposant des objectifs de plus en plus contraignants quant aux performances économiques que devaient atteindre les IMF, sous peine que les tranches ultérieures ne soient pas décaissées⁸⁷. Ainsi, même le PNUD, pourtant taxé de laxisme en la matière par le CGAP⁸⁸, considérait qu'« *il est généralement admis que cela prend trois à cinq ans à une IMF pour atteindre l'autonomie opérationnelle* »⁸⁹. Passé ce délai, les bailleurs mettent généralement fin à leurs appuis non remboursables pour ne plus proposer que des prêts, dont les conditions s'alignaient rapidement sur les taux du marché.

Ce revirement a été perçu par nombreux des professionnels du secteur, mais il reste difficile à quantifier. En effet, avant les années deux mille, on ne disposait pas de données fiables sur l'APD spécifiquement dédiée à la microfinance. Une première compilation de cet ordre fut établie en 2004. Elle montrait que les agences bilatérales injectaient 1,5 milliard de dollars dans ce secteur, les multilatéraux 6,4 milliards et les Institutions financières internationales 2,3 milliards. Ces statistiques ne permettaient cependant pas de distinguer les fonds octroyés sous forme de dons et les prêts⁹⁰. On sait néanmoins qu'en 2008 ces derniers étaient quatre fois plus importants que les dons⁹¹. Deux ans plus tard, les subventions ne

85. Pierre Sorlut, « Microfinance et ISR : c'est beau, mais c'est loin », *Paperjam*, 28 avr. 2011.

86. Jean-Michel Severino, cité dans Ariane Poissonnier, *Dossier de presse pour l'année internationale du microcrédit*, Paris, AFD, 2005, p. 8.

87. CGAP, *Good Practices for Donors in Microfinance. Microfinance Consensus Guidelines*, op. cit., p. 12.

88. Richard Rosenberg, *Review of UNDP Microfinance Portfolio*, Washington (DC), CGAP, janv. 2006 ; *Ibid.*

89. Cf. la présentation du programme d'appui aux IMF MicroStart mené entre 1997 et 2003 par le PNUD, à la page : <http://www.uncdf.org/english/microfinance/microstart/programme.php>

90. Alexia Latortue *et al.*, *Managing the floodgates? Making the Most of International Flows of Microfinance Fundings*, Washington DC, CGAP, Working Paper, 2006.

91. CGAP, *Enquête 2008 sur les sources de financement de la microfinance*, Washington DC, CGAP, 2009.

représentaient plus que 12% des engagements des bailleurs de fonds de la microfinance⁹², témoignant du déclin rapide des fonds non remboursables par rapport au crédit.

La pression exercée par les bailleurs pour que les IMF atteignent rapidement l'équilibre financier a contraint ces dernières à effectuer un virage marqué vers un modèle commercial. Ces injonctions ont revêtu plusieurs effets sur les pratiques des institutions. Elles les ont avant tout incité à abandonner les services non financiers proposés en complément du crédit. En effet, l'accompagnement à la gestion, la formation professionnelle ou les soins de santé induisaient des coûts rarement facturés. Ils ont aussi encouragé l'augmentation des taux d'intérêt afin que les ressources correspondantes soient en mesure de couvrir l'ensemble des charges, mais aussi de financer l'extension du portefeuille, de constituer des provisions pour risque et de produire des excédents. De plus, l'accent a été mis sur la chasse aux défauts de remboursements et sur le durcissement des pratiques de recouvrement.

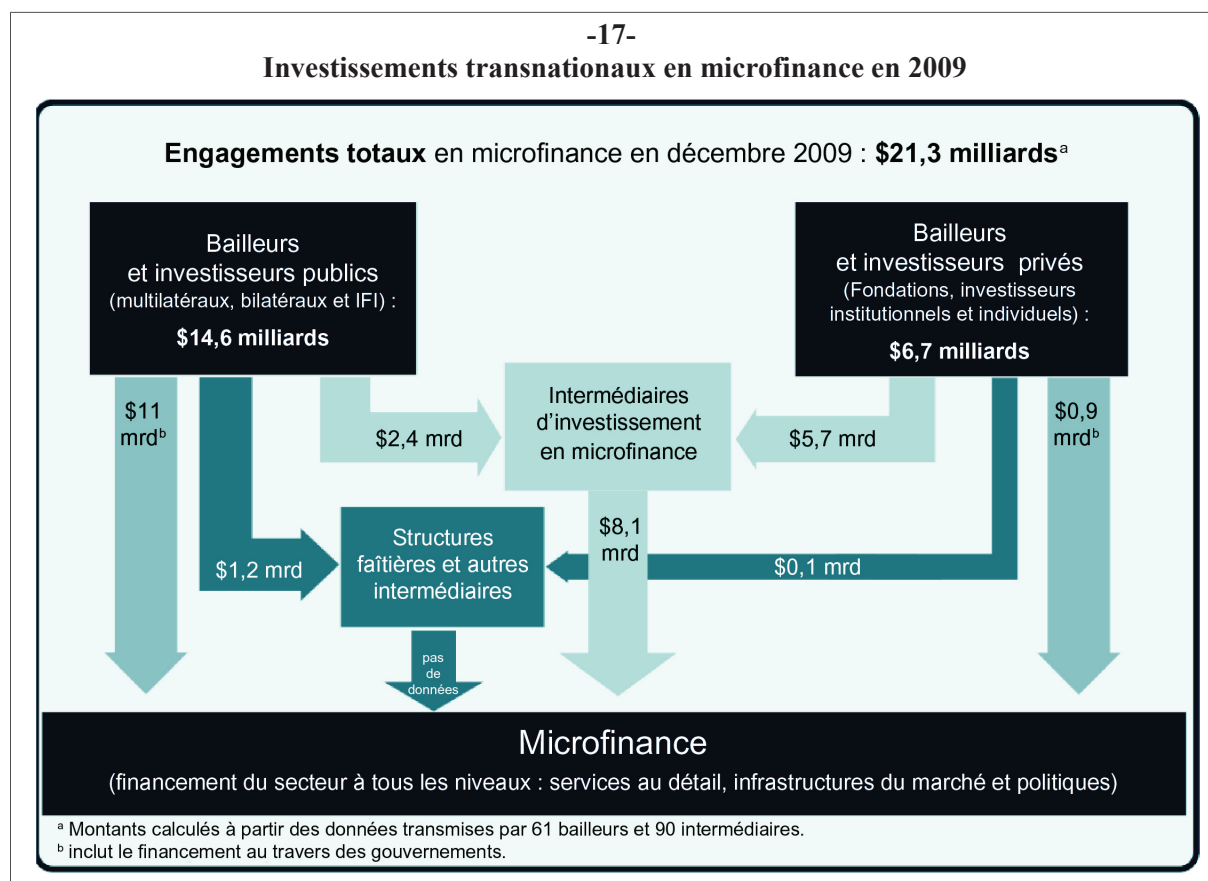
Un afflux d'investisseurs en demie-teinte. L'attraction de capitaux privés par la microfinance a été réelle. Ces flux ont avant tout été domestiques, au travers du refinancement des IMF par des banques nationales ou par la prise de participation par des entrepreneurs locaux. Mais ils se sont également manifestés par des investissements étrangers. Initialement directs, ils ont rapidement été canalisés par des intermédiaires. Ces derniers n'étaient que 20 en 2000, mais on en comptait 122 en 2009. Les actifs qu'ils cumulent dépassent depuis 2007 les déboursements réalisés par des bailleurs publics⁹³. Ils dépassent aujourd'hui 8,1 milliards de dollars⁹⁴, ce que remet en contexte le graphique suivant.

92. El-Zoghbi, Gahwiler, Lauer, *Cross-border Funding of Microfinance*, *op. cit.*

93. Xavier Reille, Sarah Forster, *Foreign Capital Investment in Microfinance. Balancing Social and Financial Returns*, vol. 44, Washington DC, CGAP, Focus Note, févr. 2008.

94. Ces données ainsi que celles du paragraphe suivant – hormis mentions explicites – sont tirées de CGAP, *Cross-Border Funding Survey for Microfinance*, Washington (DC), CGAP, 2010.

Investissements transnationaux en microfinance en 2009



Source : Traduction propre à partir de CGAP, *Cross-Border Funding Survey for Microfinance*, Washington (DC), CGAP, 2010. NB : ce graphique sera reproduit en français avant la publication.

Comme le montre cet encadré, la plupart des intermédiaires sont des VIM (Véhicules d'investissement en microfinance). Il s'agit de fonds auxquels souscrivent des bailleurs publics (21% de leurs sources de financement), de riches particuliers (5%), des établissements financiers de détail (25%) ou des investisseurs institutionnels de type Hedge Funds ou Compagnies d'assurances (49%). En 2009, 73 VIM dédiaient plus de 4 milliards de dollars à des IMF, sous forme de prêts (72%), de prises de participation (27%), ou, plus rarement, de garanties (1%). L'essentiel de ces placements se dirigent vers l'Europe de l'Est et l'Asie Centrale (43%), ainsi que l'Amérique Latine (36%). Leur présence en Asie est faible (10%), mais croît rapidement, alors qu'elle stagne en Afrique (6%).

On voit également monter en puissance des holdings transnationales dédiées à la microfinance. Elles rassemblent dans un même conglomérat des institutions qui opèrent dans des pays différents. Les plus importantes en volume sont européennes (ProCredit et Advans) ou américaines (ACCION et FINCA). Toutefois, des structures similaires commencent à voir le jour à partir d'entités basées au Sud, à l'instar de Grameen Trust ou d'Equity Bank. Le cas de la BRAC est à ce titre exemplaire. Cette ONG fondée en 1972 a ouvert en 2008 des filiales

dans 6 pays africains, parvenant en 18 mois à toucher plus de 800 mille clients et planifiant son extension prochaine à 5 pays supplémentaires⁹⁵. Outre leur interpénétration financière, les cartels de ce type sont le plus souvent soudés par une même marque, des pratiques communes, des actifs immatériels et des services partagés.

La commercialisation de l'investissement en microfinance a ainsi pris plusieurs formes. Bien qu'elle vise *in fine* l'attraction de capitaux privés, ceux-ci ne représentaient en 2009 que 31% du total des engagements transfrontaliers, et même 26% si l'on exclut les fondations sans but lucratif. Les bailleurs publics interviennent encore directement à hauteur de 52% du total au travers de moyens commerciaux ou quasi-commerciaux (prêts et participations au capital). De plus, leur contribution par le biais d'intermédiaires privés représente 17% des flux. En somme, la relève de l'APD par le marché demeure plus une incantation qu'une réalité. L'investissement en microfinance passe désormais majoritairement par des intermédiaires privés, mais les institutions publiques en restent la source principale. Ces engagements continuent d'ailleurs d'être enregistrés comme de l'APD, car ils présentent, selon les agences de coopération, des conditions plus favorables que celles du marché. Mais cette affirmation est critiquable, dans la mesure où il n'existe pas vraiment de marché pour le type de financements que les organismes qui les proposent génèrent des excédents très importants⁹⁶.

Les risques de formation d'une bulle financière. Bien qu'elle soit encore secondaire, la place des acteurs privés devrait évoluer rapidement, car les volumes qu'ils apportent augmentent deux fois plus vite que l'ensemble des engagements en microfinance⁹⁷. En outre les VIM, vecteur privilégié de ces financements, se multiplient à grande vitesse et 51 ont été créés entre 2005 et 2009⁹⁸. Selon Business Weeks, « *les hedge funds, les sociétés de capital-risque et les autres grands investisseurs voient dans les tout petits prêts des possibilités énormes de profit* »⁹⁹. Pourtant, la rentabilité moyenne de ces fonds reste modeste, oscillant en

95. CGAP, *Focus on Africa: Building Retail Capacity for Access to Finance in Africa*, Nairobi, CGAP, Summary of Key Messages, mai 2010.

96. Par exemple, pour l'année 2009, la KfW réalisait un résultat net de 2,6 milliards d'euros et l'AFD de 242 millions d'euros. Projet de loi de finances, *Aide publique au développement*, Paris, Sénat, 2011 ; KfW, *Press Conference on Annual Results*, Franckfort, avr. 2011.

97. La variation 2008-2009 était de 33% pour les engagements privés contre 17% pour l'ensemble des engagements dans l'ensemble du secteur.

98. Un rapport du CGAP relevait 40 créations entre 2005 et 2008. En 2010, un autre recensait 11 nouvelles structures pour l'année 2009. Reille, Sarah Forster, *Foreign Capital Investment in Microfinance. Balancing Social and Financial Returns*, op. cit. ; Xavier Reille et al., *All Eyes on Asset Quality: Microfinance Global Valuation Survey 2010*, Washington DC, CGAP, Occasional Paper, mars 2010.

99. Business Week, « *Microfinance Draws Mega Players* », *Business Week*, juill. 2007.

moyenne entre 6,3% et 3,9% l'an entre 2006 et 2009¹⁰⁰. En réalité, l'attrait pour de telles valeurs découle moins de leur lucrativité que de leur stabilité. En effet, elles ont démontré une faible corrélation avec la volatilité d'autres actifs financiers et deviennent par conséquent une option intéressante pour diversifier des portefeuilles spéculatifs¹⁰¹. Plus encore, elles ont été convoitées en raison de la demande croissante pour des placements disposant d'une image éthique¹⁰². En effet, dans le contexte d'injonctions de plus en plus pressantes à moraliser la finance, la mise en exergue médiatique du microcrédit en a fait un investissement de choix.

Bien que le cœur d'activité des IMF demeure faiblement exposé aux crises systémiques, le recours aux instruments du système financier international pour alimenter leur croissance les rend plus vulnérables à la conjoncture internationale. Ainsi, la crise de 1997 a affecté les IMF asiatiques et latino-américaines¹⁰³ et celle de 2008 a produit des effets plus importants. La plupart des fondations, agences de coopération et investisseurs institutionnels qui soutiennent le secteur le font à partir des revenus de portefeuilles placés sur les marchés boursiers. Les IMF pâtissent donc directement de la dégradation de ces derniers, comme en attestent les déconvenues des fondations Gates¹⁰⁴ et CitiGroup. La KfW, le bailleur le plus important en microfinance, a également perdu des sommes colossales après la faillite de Lehman Brothers, se voyant traiter par la presse allemande de « *banque la plus bête du monde* »¹⁰⁵. De plus, les IMF qui se refinancent sur le marché bancaire national sont affectées par le *credit crunch*, un phénomène de rationnement du crédit, notamment en Inde ou au Cambodge¹⁰⁶. De surcroît, la crise provoque une érosion des volumes de transferts de

100. Jasmina Glisovic, Xavier Reille, *Microfinance Investors Adjust Strategy in Tougher Market Conditions*, Washington DC, CGAP, Brief, oct. 2010.

101. Nicolas Krauss, Ingo Walter, *Can Microfinance Reduce Portfolio Volatility?*, New York, New York University - Stern School of Business, Working Paper, 2008.

102. Bouuaert, *A Billion to Gain? A Study on Global Financial Institutions and Microfinance*, op. cit. ; Raimar Dieckmann, *Microfinance: An Emerging Investment Opportunity. Uniting Social Investment and Financial Returns*, Frankfurt, Deutsch Bank Research, déc. 2007.

103. Jacques Trigo, Patricia Lee, Elisabeth Rhyne, *Supervisión y regulación de las microfinanzas en el contexto de la liberalización del sector financiero. Las experiencias de Bolivia, Colombia y México*, New York, Fondation Tinker, août 2004.

104. Carter Dougherty, « Philanthropy Amid a Global Crisis », *New York Times*, janv. 2009 ; Kristi Heim, « Recession squeezes even philanthropies of Gates, Allen », *Seattle Times*, janv. 2009.

105. Marie de Vergès, « KfW, "la banque la plus stupide d'Allemagne", verse 317 millions d'euros à Lehman Brothers », *Le Monde*, sept. 2008.

106. Hor Har, « MFIs fear cash drought », *The Cambodian Post*, oct. 2008.

migrants¹⁰⁷ qui constituent un revenu essentiel dans certaines zones, tant pour les IMF que leurs clients.

L'augmentation des engagements privés et publics au travers des VIM est elle-même source de fragilisation, car ceux-ci sont fortement concentrés. En 2007, 89% des fonds se dirigeaient ainsi vers 2% des IMF¹⁰⁸. De plus, les bailleurs publics affectent souvent leurs investissements directs à ces mêmes institutions, de sorte qu'ils concurrencent la relève par le marché qu'ils tentent par ailleurs de susciter¹⁰⁹. Dans le même temps, l'essentiel des fonds sont destinés à accroître les portefeuilles de crédit des IMF. Seuls 12% de ces financements concernent le renforcement des capacités et les structures les moins consolidées sont souvent privées de tels soutiens. On assiste de la sorte à un afflux massif de liquidités dans un petit nombre d'institutions matures et performantes, ce qui induit un risque de croissance non maîtrisée et de déstabilisation. Dans ces conditions, la croissance du secteur s'appuie sur des fondations de plus en plus fragiles et des faiblesses structurelles concernant le management, la gouvernance, le contrôle des coûts et les ressources humaines ont été identifiées comme les risques les plus prégnants pour le secteur¹¹⁰.

Ces dérives ont d'ailleurs déjà provoqué des déboires retentissants pour la microfinance. Ceci a par exemple été le cas en Bolivie en 1998, en Afrique du Sud en 2000, au Maroc et en Bosnie-Herzégovine en 2007, au Pakistan en 2008 et au Bangladesh en 2009¹¹¹. Il s'agit de pays où la pression des investisseurs a été particulièrement forte, encourageant les IMF à concentrer leurs activités dans les zones les plus porteuses et à pousser leur personnel de terrain à multiplier les prêts. En l'absence de mécanismes d'information et de contrôle à même de les encadrer efficacement, on a assisté au relâchement de la discipline de crédit, à la montée du surendettement et parfois à des fraudes répétées qui ont fragilisé les IMF et dégradé leur relation avec les populations et les pouvoirs publics. Sans anticiper l'analyse plus détaillée de ces remises en cause, présentée dans le chapitre suivant, on peut d'ores et déjà

107. Manuel Orozco, Anna Ferro, « Worldwide Trends in International Remittances », *Migrant Remittances*, 5(4), déc 2008.

108. Reille, Sarah Forster, *Foreign Capital Investment in Microfinance. Balancing Social and Financial Returns*, *op. cit.*

109. Julie Abrams, Damian von Stauffenberg, *Are Public Development Institution Crowding Out Private Investment in Microfinance?*, Arlington, MicroRate, févr. 2007.

110. David Lascelles (Éd.), *Microfinance Banana Skins: Risks in a Booming Industry*, Washington DC, CFSI-CGAP, mars 2008.

111. Cf. notamment Greg Chen, Stephen Rasmussen, Xavier Reille, *Growth and Vulnerabilities in Microfinance*, Washington DC, CGAP, Focus Note, févr. 2010.

souligner le rôle que les mutations de l'investissement ont joué dans certaines dérives de la microfinance.

Section 2. La reproduction des schémas bancaires

Malgré son hétérogénéité, la microfinance a progressivement été encadrée par des normes communes, qui sont avant tout financières. Elles ont repris les schémas de la finance classique pour composer un modèle d'organisation et de gestion à la fois privé et commercial, visant à renforcer en priorité la pérennité financière.

1) La transformation des organisations locales en entreprises financières

Les entités qui interviennent en microfinance ont profondément changé. Les ONG ont peu à peu laissé la place à des firmes commerciales, qu'elles ont souvent elles-mêmes créées. Bien que des acteurs sans but lucratifs continuent d'intervenir dans le secteur, les règles du jeu auxquelles ils sont soumis sont celles d'un marché concurrentiel.

a. Des facilitateurs de marché incontournables

Notre étude s'est jusqu'à présent concentrée sur les instances de représentation de la microfinance ainsi que sur les IMF, leurs usagers et leurs bailleurs de fonds. Mais autour de ces agents gravite une myriade d'acteurs qui participent à la structuration de telles activités. À ce titre, les ONG basées au Nord ont été initialement prédominantes. Cependant, après que les opérateurs traditionnels du développement ont bâti les fondements de *l'industrie microfinancière*, la maturation de cette dernière a rendu leurs registres d'intervention obsolètes. Certains parmi eux sont parvenus à renouveler leurs pratiques de sorte à demeurer compétitifs, mais leur ascendant a globalement décliné face à de nouveaux entrants. On a en effet vu se développer une gamme inédite d'entreprises commerciales : agences de notation spécialisées, bureaux d'études, ou cabinets d'audit et de conseil. L'analyse de ce phénomène montre toutefois que concrètement au récit néolibéral, ce foisonnement ne résulte pas d'une génération spontanée. Au contraire, il procède d'efforts concertés en faveur de la construction d'un marché, de stratégies institutionnelles multiples et d'un véritable projet politique.