

L'INCLUSION FINANCIERE : NOUVEL AVATAR DE LA LIBERALISATION FINANCIERE ?

Appel à contribution pour un dossier thématique Revue Tiers Monde

COORDINATION DU NUMERO

François Doligez, agro-économiste de l'Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement, Paris-France (f.doligez@iram-fr.org).

Johan Bastiaensen, professeur de l'Institut de Politique et Gestion du Développement (IOB) dans le domaine des études de développement, Université d'Anvers, Belgique (johan.bastiaensen@uantwerp.be).

Florent Bédécarrats, Agence française de développement (f.bedecarrats@gmail.com).

Marc Labie, Université de Mons (UMONS, Belgique), humanOrg & CERMi, Centre Européen de Recherche en Microfinance (CERMi) (marc.labie@umons.ac.be).

CONTEXTE ET QUESTIONS DE RECHERCHE

Ce dossier se situe dans la continuité des dossiers n°145 (1996) ; 172 (2002) et 197 (2009) traitant de la microfinance et désormais élargie aux politiques d'inclusion financière.

Le point de départ de l'analyse proposée repose sur le constat que la montée en puissance de la microfinance, à partir des années 1980, s'est effectué dans un contexte de permissivité des Etats. Le secteur s'est organisé en dehors de tout cadre juridique et réglementaire -lois bancaires en particulier- ce qui a pu faciliter l'innovation, mais s'est aussi traduit par de nombreux risques comme les fraudes ou les faillites au sein des organisations émergentes. Plus de trente ans plus tard, il n'existe guère de pays où cette activité, prise au sens large, ne soit pas régie par une réglementation spécifique, parfois issue d'une dérogation aux législations bancaires, parfois intégrée dans leur refonte au sein d'un nouvel ordre des politiques de développement financier orienté autour de l'inclusion financière, agenda énoncé dans le cadre des politiques de réduction de la pauvreté à l'occasion du « *Blue Book* » des Nations-Unies dès 2005. Progressivement, le cadre de référence de ces politiques d'inclusion financière s'est structuré au niveau des agences de développement international. Un nouvel indice (*Global Findex*) a été construit par la Banque mondiale pour mener des comparaisons internationales sur ce thème et fournir, à partir de ce nouveau « *benchmarking* », des prescriptions aux différents pays et régions concernés.

Ces orientations, désormais généralisées, renvoient, pour l'essentiel, à un cadre normatif de « *bonnes pratiques* » qui s'inscrit dans une approche libéralisée du marché financier et vise à renforcer l'infrastructure et la discipline de marché. Ce cadre a accompagné le développement commercial de l'industrie de la microfinance ainsi que son rapprochement du secteur bancaire et des investisseurs financiers. Sa croissance accélérée a engendré d'importantes crises de surendettement dans des pays comme l'Inde, le

Maroc, le Nicaragua ou la Bosnie par exemple¹. Pour y faire face, les réponses apportées se sont, pour l'essentiel, cantonnées à la promotion de comportements responsables au niveau des prêteurs d'une part et, d'autre part, d'éducation financière des emprunteurs destinés à la « protection du client », réduction des risques de surendettement ainsi que des pratiques de harcèlement dans le recouvrement des prêts. Mais les fondements de ces programmes reposent souvent sur des présupposés erronés concernant les pratiques financières d'emprunteurs « enchâssés » dans des réalités socio-économiques complexes. Ces orientations, en outre, aux pouvoirs publics, de renoncer à toute intervention directe qui serait destinée à encadrer et orienter le crédit à des fins de développement ou d'équité (territoriale par exemple). Tout au plus, des subventions fongibles dites « intelligentes » (*smart subsidies*) et des programmes de renforcement de capacités sont tolérés. A la condition qu'ils n'affectent pas durablement la primauté donnée à la concurrence pour réduire les taux d'intérêt pratiqués tout en sécurisant l'investissement privé et l'ouverture aux capitaux étrangers nécessaires à la couverture des besoins de financement du secteur.

Ces fondements d'une microfinance régulée par le marché font l'objet d'une critique croissante, contestant les impacts socio-économiques de l'essor des pratiques commerciales de la microfinance voire sa fonction de « cheval de Troie » vis-à-vis des politiques néo-libérales. Au-delà du débat sur les impacts limités du secteur, les crises récurrentes dont la microfinance a pu faire l'objet ont affecté sa légitimité. Avec la fin du « consensus de Washington », certains Etats se sont, pour partie, libérés de la tutelle internationale et ont engagé des politiques de développement financier de nature différente, plus interventionnistes, en promouvant banques de développement publique et programmes de crédit spécifiques bonifiés par les budgets publics. La rupture –discursive- est particulièrement marquée dans le cas des « nouvelles gauches latino-américaines », mais on la retrouve également dans les politiques de développement mises en œuvre en Asie –là où, notamment, des banques de développement ont été « réformées » selon les approches de la microfinance, tout en demeurant publiques- ou sur le continent africain au travers de programmes orientés sur l'emploi des jeunes ou les femmes par exemple. Mais ces voies alternatives font souvent l'objet de critiques sur le clientélisme ou le populisme qui les accompagneraient.

Dans un contexte international où, suite à la crise financière de 2007-2008, le débat sur la réglementation des activités financières est vif, la question des politiques publiques dans le secteur financier est débattue au sein des agences de développement, face aux enjeux liés à la réduction de la pauvreté (filets sociaux articulés à des services ou prestations financières), la sécurité alimentaire ou l'investissement agricole (bonification du financement des investissements, par exemple). L'espace pour de nouvelles voies « hybrides » entre Etat, marché et société civile s'ouvre également à d'autres sphères articulées à la microfinance : protection sociale versus mutuelles de santé et micro-assurance ; transferts financiers conditionnés et financement des services sociaux ; économie sociale et solidaire et entrepreneuriat social, etc.

Plusieurs questions émergent de ce nouvel agenda des politiques d'inclusion financière :

- Comment se recomposent les politiques de développement financier et de microfinance autour de ces orientations contradictoires ?
- Quelles sont les pratiques émergentes au niveau national en matière de promotion des services financiers localisés, issues de cet empilement de normes parfois opposées ?
- Comment se reconfigurent les dispositifs institutionnels d'accès au crédit et de promotion des services financiers et quels en sont les effets pour les populations locales ?
- Quelle relation entre l'agenda de la microfinance et d'autres frontières mouvantes du rapport entre Etat, marché et société civile (entrepreneuriat social, partenariats public-privé...) ?

Autant de questions que le dossier se propose d'aborder à partir d'études de cas combinant observations des pratiques et références aux débats des théories du financement du développement. Le cadre d'analyse proposé s'inscrit dans une démarche d'économie politique reposant sur une perspective historique, multidisciplinaire et axée sur l'étude des jeux d'acteurs et, tout particulièrement, des conflits d'intérêt et des rapports de pouvoir (Lordon, 2008).

¹ Voir le projet « *microfinance in crisis* » soutenu par la Banque européenne d'investissement, bailleur important du secteur de la microfinance (<http://www.microfinance-in-crisis.org>).

THEMATIQUES A TRAITER

Afin d'éclairer ce nouveau cadre de référence des politiques publiques dans le domaine de l'inclusion financière et de la microfinance et appréhender les élargissements en cours, quatre axes directeurs sont proposés aux contributeurs attendus du dossier

Comment se mettent en œuvre les politiques d'inclusion financière ?

Derrière un corpus théorique qu'il s'agira de préciser, les politiques d'inclusion financière prescrites à l'échelle internationale rencontrent des configurations nationales diverses de par leur contexte, leurs acteurs et leur ancrage historique et socio-politique.

Un premier axe propose de rendre compte de cette diversité et d'approfondir, dans les différents contextes, les modalités du « façonnage » des politiques d'inclusion financière et les arrangements de leur mise en œuvre concrète. Le cas échéant, il pourra également intégrer une analyse de la dimension internationale présidant à leur élaboration et approfondir, dans différentes situations, ce que ces politiques produisent en termes de dynamiques économiques et sociales.

Quelle est la portée des options alternatives expérimentées ?

Face à l'existence d'un certain nombre d'expériences alternatives en matière de régulation financière (« nouvelles gauches » latino-américaines) qu'il s'agira de décrire, le deuxième axe se propose d'approfondir les conditions tant politiques qu'économiques de leur émergence, d'en tirer un premier bilan et d'analyser leur portée en termes de remise en cause du cadre des politiques d'inclusion financière et d'impact sur les dynamiques socio-économiques locales et nationales, en lien avec leur insertion à l'international.

Sur quelles bases refonder une régulation inclusive de la microfinance ?

Le troisième axe proposé permettra d'appréhender, sur la base de travaux déjà disponibles, les nouveaux fondements de l'évolution réglementaire et de la gouvernance de la microfinance, ce qu'induit cette dernière en matière de reconfiguration du secteur, de rapports entre les différents types d'organisation (publique, économie sociale et sociétés de capitaux), de pilotage des institutions ; comment la microfinance peut être financée et ce qu'elle peut produire en termes d'effets socio-économiques.

Quelle relation avec d'autres frontières mouvantes du rapport entre Etat, marché et société civile ?

La redéfinition des périmètres de l'action publique, du marché et de la société civile touche d'autres champs économiques qui seront abordés dans un quatrième axe. Les tendances observées dans le domaine de la microfinance peuvent être mises en regard avec des évolutions à l'œuvre dans le domaine de la couverture des risques (protection sociale, assurance privée et systèmes mutualistes), des transferts (minimas sociaux, transferts privés, *remittances*, etc.) ou encore de la fourniture de biens et services de base (subventionnement de certains produits essentiels, lissage des prix, approches « *Base de la pyramide ou BoP* »). Elles renvoient également aux débats engagés dans l'économie sociale et solidaire et l'articulation de cette dernière aux régulations économiques.

CONSIGNES AUX AUTEURS

Les articles pourront aborder directement certaines des questions des axes thématiques mentionnés précédemment ou les aborder à travers des études de cas spécifiques. Les contributions comparatives et interdisciplinaires sont particulièrement encouragées. Les articles proposés devront être originaux. Ils pourront avoir été présentés récemment en tant que communications dans un colloque avec actes, mais ils devront alors être adaptés au format exigés par la Revue Tiers-monde.

Les propositions d'articles (4.500 signes espaces compris) sont à envoyer **avant le 20 février 2015** à l'assistant éditorial de la *Revue Tiers Monde* (tiermond@univ-paris1.fr) et aux coordinateurs. Les propositions présenteront le titre de l'article, la question de recherche, le cadre théorique, le terrain étudié et les principaux résultats. Elles doivent également inclure les noms et prénoms des auteurs, leur statut et leurs rattachements institutionnels, ainsi que l'email de l'auteur de référence.

Les propositions seront notifiées aux auteurs le **10 mars 2015** par les coordinateurs et la rédaction de la revue.

Pour les propositions acceptées, les articles complets devront être remis avant **le 30 juin 2015** (max 47.000 signes, espaces compris et notes incluses). Ils feront alors l'objet d'une double lecture de référés anonymes sélectionnés par la Revue et pouvant donner lieu à des demandes de corrections voire au refus de l'article.

JALONS BIBLIOGRAPHIQUES

Armendariz B. & Labie M. (ed), 2011 : *The Handbook of Microfinance*, World Scientific Publishing – Imperial College Press, London – Singapore, 669 pages.

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

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

Banque mondiale, 2007 : *La finance pour tous*, Banque mondiale, Washington D.C., 202 p.

Bastiaensen J., Marchetti P., 2007: « A critical review of CGAP-IADB policies inspired by the Fondo de Desarrollo Local, Nicaragua », *Enterprise Development and Microfinance*, 18(2-3), p. 143-157.

Bastiaensen J., Bédécarrats F. & Doligez F., 2012: « Co-optation, Cooperation or Competition? Microfinance and the New Left in Bolivia, Ecuador and Nicaragua », *Third World Quarterly*, Vol. 33(1)12, pp. 143-160.

Bateman M., 2012 : « The role of Microfinance in Contemporary Rural Development Finance Policy and Practice : Imposing Neoliberalism as 'Best Practice' », *Journal of Agrarian Change*, vol. 12 n°4, pp. 587-600.

Bédécarrats F. 2013 : *La microfinance. Entre utilité sociale et rentabilité financière*, L'Harmattan, Paris, 256 p.

CGAP, 2012 : *Ecosystèmes financiers inclusifs: le rôle des Etats aujourd'hui*, Note Focus, n°76, 13 p.

Demirguc-Kunt A. & Klapper L., 2012 : *Measuring Financial Inclusion*, Policy Research Working Paper 6025, 58 p.

Guérin I., 2013: "L'éducation financière ou comment apprendre aux pauvres à bien consommer", in Guérin I. & Selim M., *A quoi et comment dépenser son argent ?*, Paris, L'Harmattan, 339 p.

Lordon F. 2008 : *Conflits et pouvoirs dans les institutions du capitalisme*, Presses de Sciences-Po, Paris, 339 p.

Nations-Unies, 2006 : *Construire des secteurs financiers accessibles à tous*, New York.

Servet J.M., 2011 : « La microfinance : une finance au service du développement durable ? » *Cahiers français*, n°361, La Documentation française, pp. 23-26.

Weber H., 2004 : « The new economy and social risk : banking on the poor ? », *Review of International Political Economy*, 11:2, pp. 356-386.

World Bank, 2014 : *Global Financial Development Report, 2014 : Financial Inclusion*, Washington DC, 203 p.

FINANCIAL INCLUSION: NEW AVATAR OF FINANCIAL DEREGULATION?

Call for contributions to Revue Tiers Monde

COORDINATING EDITOR

François Doligez, agricultural economist at the Institute for Research and Applications of Methods Development, Paris, France (f.doligez@iram-fr.org).

Johan Bastiaensen, professor at the Institute of Development Policy and Management (IOB) in the domain of development studies, University of Antwerp, Belgium (johan.bastiaensen@uantwerp.be).

Florent Bédécarrats, French Development Agency (f.bedecarrats@gmail.com).

Marc Labie, University of Mons (UMONS, Belgium) humanOrg & Centre for European Research in Microfinance (CERMi) (marc.labie@umons.ac.be).

ARGUMENT

This special issue follows a series of previous issues – 145 (1996), 172 (2002), and 197 (2009) – dealing with microfinance and what is now called financial inclusion policies.

The starting point of the proposed analysis is based on the acknowledgement that the growth of microfinance, from 1980 onward, occurred in the liberalization context of lenient states. The sector has organized itself largely outside of any legal and regulatory framework – that of the banking sector in particular – which fostered innovation, but also led to a variety of risks in the emerging organizations such as fraud or bankruptcy. Over thirty years later, there are only a few countries where this activity, in a broad sense, is not governed by specific regulations, sometimes as an exception to the general banking law, sometimes integrated into it. This occurred within the context of new financial development policies and was inspired by the financial inclusion agenda set out in the policy framework of poverty reduction of the "Blue Book" of the United Nations since 2005, and the World Bank from 2007 onward. Gradually, the framework of financial inclusion policy was appropriated and promoted by the international development agencies. The World Bank constructed a new index (Global Findex), defining new "benchmarking" requirements in order to conduct international comparisons between different countries and regions.

These guidelines, by now generally adopted, refer essentially to a normative framework of "best practices" that fits in a liberalized financial market approach and aims to strengthen the infrastructure and market discipline. This framework has accompanied the commercial development of the microfinance industry and its rapprochement with the banking sector and commercial financial investors. Its rapid growth has however also led to serious over-indebtedness crises in countries such as India, Morocco, Nicaragua, and Bosnia. To address these risks, the responses were mostly confined, on the one hand, to the promotion of responsible behaviours on the lenders' part and, on the other hand, to the financial education of borrowers, advertised as a part of "customer protection" policies, aiming to reduce over-indebtedness risks and empower clients against harassment practices in loan recovery. But the foundations of these programs are often based on false assumptions about the financial practices of borrowers "embedded" in complex socio-economic realities. Among others, these guidelines prescribe public authorities to renounce any direct intervention designed to guide and complement credit delivery with complementary actions to consciously promote more equitable development (e.g. in rural territories). At most, smart subsidies and capacity building programs are tolerated, provided that they do not hamper competition as the primary

way to reduce interest rates and do not undermine private investment, a major source of refinancing for the industry.

These foundations of a regulated microfinance market are subject to increasing criticism, challenging the socio-economic impacts of the development of commercial microfinance practices, or denouncing its agenda to serve as a "Trojan horse" of neo-liberal policies. Beyond the debate on limited impacts on poverty alleviation, recurrent crises in microfinance have also affected its legitimacy. With the end of the "Washington consensus," some states have, in part, freed themselves of international supervision and have adopted financial development policies of different, more interventionist nature, promoting public development banks and specific programs of subsidized credit by public budgets. The – discursive – break is particularly marked in the case of the countries representing the "new Latin American left", but is also found in the development policies implemented in Asia – where development banks have been "reformed" along the model of microfinance while remaining public – or on the African continent through programs geared toward youth employment and women for example. Nevertheless, these alternative methods are often criticized for the clientelism and populism that would usually accompany them.

In an international context, where the debate on the regulation of financial activities has been lively since the 2007-2008 financial crisis, the question of public policies in the financial sector is debated within development agencies, in view of the challenges related to poverty reduction (Microfinance Plus: synergy between financial and non-financial services), food security and agricultural investment (improvement of investment financing, for example). There are new avenues for "hybrid" models articulating States, markets and civil society. There also seems to be a demand for exploring new spheres related to microfinance: social protection versus mutual health insurance and micro-insurance; conditional cash transfers and social services funding; social economy and social entrepreneurship, etc.

Several questions emerge from this new agenda of financial inclusion policies:

- How to rearticulate financial development and microfinance policies, given these contradictory tendencies?
- What are the emerging practices at national level in promoting financial services in the context of this increasing stock of often conflicting norms and guidelines?
- How to reconfigure the institutional arrangements for access to credit and promotion of financial services, and what are the effects on local populations?
- What is the relationship between the microfinance agenda and other shifting boundaries of the relationship between state, market, and civil society (social business, public-private partnerships, etc.)?

This journal issue aims to address these questions, based on specific case-studies, whose analysis is both informed by and informs the broader theoretical debate about development finance. The recommended / intended analytical framework is that of a political economy approach based on a historical and multidisciplinary study of the interactions between the multiple key stakeholders, with their varied interests and evolving correlation of power. (Lordon, 2008).

FRAMEWORK FOR ARTICLES

With the objective to contribute to a new frame of reference for the analysis of public policies in the field of financial inclusion and microfinance, and taking due account of the current broadening of a strict financial approach, four main thematic axes are proposed to the contributors of this special issue:

How to implement policies of financial inclusion?

Informed by a body of theory that will need to be clarified, financial inclusion policies – as prescribed and promoted by international actors – encounter, in practice, varied configurations in specific national contexts, their players, and their historical and socio-political embeddedness.

The first thematic axis aims to illustrate this contextual diversity and to document in greater depth how, in different contexts, financial inclusion policies and the process of their practical implementation are shaped in practice.

What is the scope of the emergent alternatives?

Faced with the existence of a number of alternative experiences in financial regulation (e.g. "new left" in Latin America) that will need to be described, this second axis aims to deepen the analysis of the political and economic circumstances of their emergence and to make a preliminary assessment, analyzing their significance in terms of questioning the framework of financial inclusion as well as their impact on local and national socio-economic dynamics within the evolving global context to which they are connected.

On what basis to rebuild an inclusive regulation of microfinance?

Starting from work already available, the proposed third axis will look at the new foundations of the changes in regulatory and governance frameworks of microfinance, their implication in terms of the reconfiguration of the industry, their impact on the relationship between different types of organization (public, social economy and private entrepreneurial), the control of the institutions, and the way in which microfinance can be financed as well as what this new configuration can produce in terms of socio-economic effects.

What is the relationship with other shifting boundaries of the relationship between state, market and civil society?

The redefinition of the boundaries of public policy, market, and civil society that affect other economic fields will be addressed in a fourth axis. Trends in the field of microfinance can be set against the changes at work in the field of risk coverage (social security, private insurance and mutual schemes), social transfers (minimum social, private transfers, remittances etc.) or the provision of goods and basic services (subsidizing of certain essential products, price smoothing, approaches "base of the pyramid or BoP"). They also refer to the discussions related to the social economy and the articulation of the latter with current economic regulation.

INSTRUCTIONS TO AUTHORS

Proposed articles can address some of the questions mentioned in the thematic axes above directly or through specific case studies. Comparative and interdisciplinary contributions are especially encouraged. The proposed articles should be original. They may have been recently introduced as a contribution in conference proceedings, but then they will need to be adjusted to the required format of the journal.

Abstracts for papers (4,500 characters including spaces) should be sent before **20 February 2015** to the editorial assistant of the journal *Revue Tiers Monde* (tiermond@univ-paris1.fr) and the editors of this special issue (see above). The abstracts should present the title of the article, the research question, the theoretical framework, the field studied, and the main results. They should also include the names of authors, their status and institutional attachments, and the email of the corresponding author.

The evaluation of the abstracts will be notified to authors on **10 March 2015** by the coordinators and editors of the journal.

For accepted abstracts, full papers will need to be submitted before **30 June 2015** (max 47,000 characters, punctuation, spaces, and notes included). The papers will then go through a double blind review process organised by the journal, which may give rise to requests for corrections or refusal of the article.

BIBLIOGRAPHIC MILESTONES

Armendariz B. & Labie M. (ed), 2011: *The Handbook of Microfinance*, World Scientific Publishing - Imperial College Press, London - Singapore, 669 pages.

Balkenhol B., 2009: *Microfinance and Public Policy*, PUF, Paris, 356 p.

World Bank 1989 *Report on World Development 1989 Financial Systems and Development*, World Bank, Washington DC, 281 p.

World Bank, 2007: *Finance for All*, World Bank, Washington DC, 202 p.

- Bastiaensen J., Marchetti P., 2007: "A critical review of CGAP-IADB policies inspired by the Fondo de Desarrollo Local, Nicaragua," *Microfinance and Enterprise Development*, 18 (2-3), p. 143-157.
- Bastiaensen J. Bédécarrats Doligez F. & F., 2012: "Co-optation, Cooperation or Competition? Microfinance and the New Left in Bolivia, Ecuador and Nicaragua", *Third World Quarterly*, Vol. 33 (1) 12, pp. 143-160.
- Mr. Bateman, 2012: "The role of Microfinance in Contemporary Rural Development Finance Policy and Practice: Imposing Neoliberalism as 'Best Practice' ", *Journal of Agrarian Change*, Vol. 12 No. 4, pp. 587-600.
- Bédécarrats F. 2013 : *La microfinance. Entre utilité sociale et rentabilité financière*, L'Harmattan, Paris, 256 p.
- CGAP, 2012 : *Ecosystèmes financiers inclusifs: le rôle des Etats aujourd'hui*, Note Focus, n°76, 13 p.
- Demirguc-Kunt, A. & L. Klapper, 2012: *Measuring Financial Inclusion*, Policy Research Working Paper 6025, 58 p.
- Guérin I., 2013: "L'éducation financière ou comment apprendre aux pauvres à bien consommer", in Guérin I. & Selim M., *A quoi et comment dépenser son argent ?*, Paris, L'Harmattan, 339 p.
- London F. 2008 : *Conflits et pouvoirs dans les institutions du capitalisme*, Presses de Sciences-Po, Paris, 339 p.
- Nations-Unies, 2006 : *Construire des secteurs financiers accessibles à tous*, New York.
- Servet J.M., 2011 : « La microfinance : une finance au service du développement durable ? » *Cahiers français*, n°361, La Documentation française, pp. 23-26.
- Weber H. 2004. "The new economy and social risk: banking on the poor?", *Review of International Political Economy*, 11: 2, pp. 356-386.
- World Bank, 2014: *Global Financial Development Report 2014: Financial Inclusion*, Washington DC, 203 p.