

L'agenda du crédit pour lutter contre la pauvreté : trajectoires politiques divergentes au Brésil sous le PT et au Mexique sous le PAN

Mariana Falcão Chaise

▶ **To cite this version:**

Mariana Falcão Chaise. L'agenda du crédit pour lutter contre la pauvreté : trajectoires politiques divergentes au Brésil sous le PT et au Mexique sous le PAN. Les Études du CERI, 2023, Amérique latine. L'Année politique 2022, n° 264-265, pp.70-86. 10.25647/etudesduceri.264-265.13 . hal-03968148

HAL Id: hal-03968148

https://sciencespo.hal.science/hal-03968148

Submitted on 1 Feb 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'agenda du crédit pour lutter contre la pauvreté : trajectoires politiques divergentes au Brésil sous le PT et au Mexique sous le PAN

par Mariana Falcão Chaise

Le prêt aux pauvres comme moyen de les aider à minimiser les effets de la vulnérabilité ou de les doter des outils nécessaires à une meilleure inclusion socio-économique n'est pas nouveau, qu'il relève de l'action sociale de groupes civils organisés ou de politiques publiques. Il en va de même de l'existence d'un vaste marché informel du crédit, lié aux prêteurs sur gage et aux usuriers, des institutions qui opèrent traditionnellement en marge de l'économie formelle[1] et ciblent en général ce même public, alimentant un capitalisme « souterrain » ou « immergé » . En effet, dans les années 1990, un phénomène mondial se déploie : la prolifération d'institutions à but lucratif de type formel, qui commencent à rivaliser pour capter ce public autrefois organisé par la philanthropie, l'Etat et l'économie souterraine, formant ce que Michael Hudson[2] appelle « l'industrie de la pauvreté » et que Philip Mader[3] et Anke F. Schwittay[4] ont qualifié de « financiarisation des pauvres ». Tout aussi récent et prolifique est le débat sur les avantages supposés de ce qui est conventionnellement appelé l'« inclusion financière » ou la « démocratisation de la finance », promue par les organisations internationales et évoquée dans le monde universitaire comme une « panacée de choix »[5] en termes de stratégies privilégiées pour lutter contre la pauvreté.

Notre propos est de comparer deux expériences de politique d'accès populaire au crédit, mises en œuvre par des gouvernements idéologiquement différents : au Mexique sous les administrations du Parti d'action nationale (PAN), et au Brésil sous les administrations du Parti des travailleurs (PT). Cette analyse comparative vise à mettre en évidence que bien qu'inscrites dans un même paradigme, ces politiques publiques diffèrent dans leur conception, leurs objectifs et leurs justifications.

Les organisations internationales et les agences de développement ont encouragé l'adoption d'un type spécifique de politique de crédit qui repose sur la viabilité des institutions privées de microfinance (IMF), autosuffisantes dans leur gestion et leurs ressources, et qui ne s'appuient ni sur la concurrence ni sur l'ingérence de l'Etat pour accorder des crédits aux plus pauvres[6]. Nous cherchons à montrer que toutes les politiques de crédit n'ont pas suivi ces normes : si le Mexique semble être un modèle de microfinance conforme aux prescriptions des acteurs internationaux, le Brésil, sous un gouvernement de centre gauche, se présente comme un cas déviant. Ainsi, les deux trajectoires d'inclusion des plus pauvres dans l'environnement bancaire formel que sont d'une part l'« inclusion financière » et la « démocratisation de la

[1] H. Karger, *Shortchanged : Life and Debt in the Fringe Economy*, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers, 2005.

[2] M. Hudson, *The Merchants of Misery : How Corporate America Profits from Poverty*, Monroe, Common Courage Press, 1996.

[3] P. Mader, « The financialization of poverty », in *The Political Economy of Microfinance : Financializing Poverty*, Londres, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 78-120.

[4] A. F. Schwittay, « Making poverty into a financial problem : From global poverty lines to Kiva.Org », *Journal of International Development*, Vol. 26, n° 4, 2014, pp. 508-519.

[5] A. Roy, *Poverty Capital : Microfinance and the Making of Development,* New York, Routledge, 2010, p. 22.

[6] Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), « Key principles of microfinance », 2004.

finance » et d'autre part la « financiarisation de la pauvreté », peuvent suivre des dynamiques différentes selon les motivations politiques qui les sous-tendent.

Dans le cas du Mexique, nous analyserons la loi sur l'épargne et le crédit populaire (*Ley de Ahorro y Crédito Popular*, LACP), qui visait à lutter contre l'informalité urbaine et rurale. Nous nous intéresserons également à la promotion des comptes de paie, qui incluent dans leurs services l'offre de prêts salariaux. Dans le cas du Brésil, nous évoquerons la politique de crédit salarial instituée pour les travailleurs formels ainsi que les politiques de crédit à la consommation ciblant les travailleurs informels (et en particulier les mesures provisoires MP121/2003 et MP122/2003). En sus de l'analyse des sources documentaires et des données sur l'inclusion financière, nous nous appuierons sur des entretiens réalisés au Brésil et au Mexique, en regroupant nos interlocuteurs en trois groupes : les bureaucrates, les dirigeants syndicaux et les entrepreneurs financiers.

L'agenda du crédit : entre « inclusion financière » et « financiarisation » de la politique sociale

De manière générale, la thèse promue par la Banque mondiale et les Nations unies postulait que l'accès aux services bancaires et financiers favoriserait le bien-être de certaines catégories de population. Tout d'abord, les personnes sous-bancarisées : celles qui n'ont pas accès à des dépôts sécurisés pour leurs revenus ou à des facilités pour leurs transactions quotidiennes, notamment la perception de salaires et de prestations sociales. Puis celles qui, même « bancarisées », n'ont pas accès au crédit car elles présentent un risque d'insolvabilité ; autrement dit des personnes dépourvues de dossiers complets et de bons antécédents de crédit, incapables de fournir aux banques de solides garanties de paiement. La démocratisation du financement profiterait donc aux chômeurs, aux travailleurs informels, y compris dans les campagnes, et aux travailleurs formels à faibles revenus, ainsi qu'aux femmes, aux retraités et aux étudiants[7].

Les promoteurs de l'accès populaire au crédit vantent ses nombreux avantages : les conditions de financement seraient plus favorables lorsqu'elles sont offertes par des institutions financières formelles[8] ; l'accès aux services tels que la santé et l'éducation serait élargi[9], tout comme l'accès au logement[10] et à la consommation de biens durables[11] ; il accroîtrait en outre la sécurité des individus et des ménages en cas de fluctuation saisonnière des revenus ou de la consommation, pendant les périodes de chômage ou de maladie par exemple[12]. Enfin, il

[7] Banque mondiale, « Focus on sustainability 2004 », 2005.

[8] S. Straub, « Informal sector : The credit market channel », *Journal of Development Economics*, Vol. 78, n° 2, 2005, pp. 299-321.

[9] W. Matekenya, C. Moyo, L. Jeke, « Financial inclusion and human development : Evidence from Sub-Saharan Africa », *Development Southern Africa*, Vol. 38, n° 5, 2021, pp. 683-700 ; M. M. Pitt, S. R. Khandker, « The impact of group-based credit programs on poor households in Bangladesh : Does the gender of participants matter ? », *Journal of Political Economy*, Vol. 106, n° 5, 1998, pp. 958-996.

[10] T. Gillespie, « Collective self-help, financial inclusion, and the commons : Searching for solutions to Accra's housing crisis », *Housing Policy Debate*, Vol. 28, n° 1, 2018, pp. 64-78.

[11] M. Chakrabarty, S. Mukherjee, « Financial welfare : An entropy-based consumption diversification approach », *The European Journal of Development Research*, Vol. 34, n° 3, 2022, pp. 1486-1521.

[12] D. Collins, J. Morduch, S. Rutherford, O. Ruthven, *Portfolios of the Poor. How the World's Poor Live on $2 a Day*, Princeton, Princeton University Press, 2009.

favoriserait la création d'entreprises permettant aux familles de subvenir à leurs besoins[13]. L'accès au crédit fonctionnerait, en somme, comme une sorte d'« élargissement du revenu », avec des effets sur l'estime de soi, la qualité de vie et les perspectives des individus.

Ces mesures en faveur de l'inclusion financière et de la démocratisation de la finance étaient censées entraîner une réduction générale de la pauvreté[14] et, *in fine*, une réduction des inégalités[15], ce qui laissait entendre que l'exclusion financière d'une partie de la population n'était pas seulement une conséquence de son exclusion sociale (entraînant une accumulation de désavantages), mais qu'elle était sa propre cause. Ainsi, selon cette thèse, tous les efforts visant à étendre le crédit à de nouvelles populations devaient être considérés comme des actions en faveur des pauvres[16].

Enfin, tout comme les individus les plus pauvres seraient plus touchés par l'exclusion financière, ce problème affecterait les pays de manière inégale, avec des conséquences similaires. Alors que dans les pays du Nord, environ 90 % de la population aurait accès aux services bancaires et financiers dans des institutions formelles et sécurisées, cette proportion serait considérablement réduite dans les pays du Sud[17], produisant et renforçant les inégalités entre les nations. Sur la base de ces arguments, les Nations unies ont inscrit en 2000 « l'accès non discriminatoire » au système financier parmi leurs Objectifs du millénaire pour le développement. En 2004, son Assemblée générale a proclamé 2005 « Année internationale du microcrédit », ces prêts de faible montant destinés aux petits et micro-entrepreneurs exclus du système bancaire classique qui, selon ses prévisions, pourraient favoriser le développement socio-économique au niveau mondial[18]. En 2006, le banquier et économiste bangladais Muhammad Yunus a reçu le prix Nobel de la paix pour avoir développé et promu le microcrédit par le biais de la Grameen Bank.

En matière d'inclusion financière, l'Asie du Sud – berceau de la Grameen Bank – et l'Amérique latine sont les deux régions qui ont le plus « bancarisé » leurs citoyens entre 2011 et 2021, selon la Banque mondiale[19]. En Amérique latine, la part des individus âgés de plus de 15 ans possédant un compte en banque dans une institution financière formelle est passée de 39,4 %

[13] D. von Fintel, A. Orthofer, « Wealth inequality and financial inclusion : Evidence from South African tax and survey records », *Economic Modelling*, Vol. 91, 2020, pp. 568-578.

[14] R. G. Rajan, L. Zingales, « The great reversals : The politics of financial development in the twentieth century », *Journal of Financial Economics*, Vol. 69, n° 1, 2003, pp. 5-50.

[15] T. Beck, A. Demirgüç-Kunt, R. Levine, « Finance, inequality and the poor », *Journal of Economic Growth*, Vol. 12, n° 1, 2007, pp. 27-49 ; S. Claessens, E. Perotti, « Finance and inequality : Channels and evidence », *Journal of Comparative Economics*, Vol. 35, n° 4, 2007, pp. 748-773.

[16] UN Capital Development Fund UNCDF, « Inclusive finance : Increasing access to financial services », 2014. La question du crédit et de la finance populaire est confuse et imprécise dans le débat académique. Les termes sont utilisés différemment dans les systèmes juridiques de chaque pays. Des expressions telles que « finance populaire », « finance sociale », « banque sociale » sont utilisées de manière interchangeable, tout comme « microcrédit » et « microfinance ». Dans son acception la plus courante, la microfinance au sens large fait référence à la fourniture de services financiers à ceux qui n'ont pas accès au système financier traditionnel ; parmi les services de microfinance figurent les microcrédits.

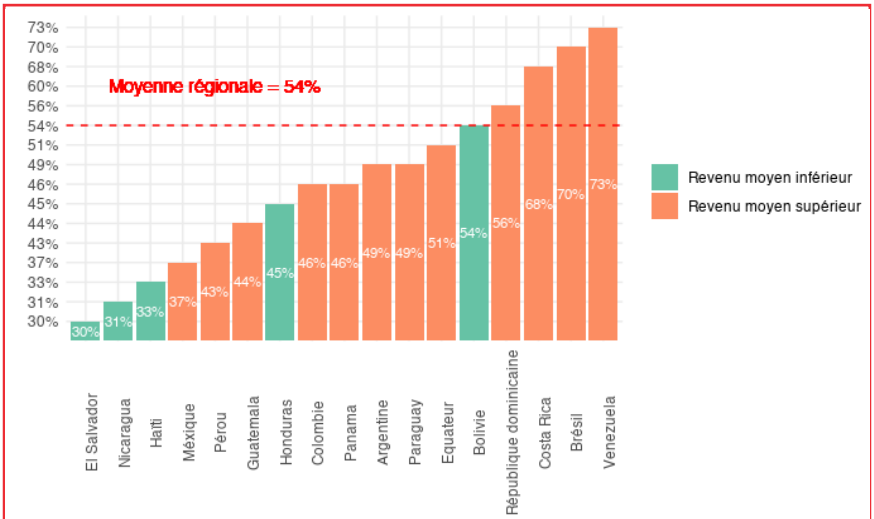
[17] A. Demirguc-Kunt, L. Klapper, « Measuring financial inclusion : The global findex database », Washington, Banque mondiale, 2012.

[18] M. Lacalle-Calderón, *Microcréditos : De pobres a microempresarios*, Barcelone, Ariel, 2002.

[19] Banque mondiale, « Global financial inclusion database », **https://databank.worldbank.org/source/global-financial-inclusion**

en 2011 à 73,5 % en 2021. Forts de ce constat, certains auteurs ont rapidement établi une relation de cause à effet entre l'expansion du secteur bancaire et la baisse des taux d'inégalité et de pauvreté dans certains pays de la région, alignant leurs conclusions sur la littérature internationale en plein essor[20].

Figure 6
Inclusion financière en Amérique latine en 2017
(en pourcentage)



Source : Banque mondiale, « Global Financial Inclusion »

Notons toutefois que l'inclusion de parties croissantes de la population dans le système bancaire et financier est inégale entre les pays d'Amérique latine (figure 6). Comme pour les individus, il semble y avoir une corrélation positive entre le revenu par habitant d'un pays et son niveau d'inclusion financière. On relève toutefois deux exceptions notables sur le continent : la Bolivie et le Mexique. La Bolivie est un pays à revenu moyen/faible, mais compte des expériences réussies en matière de microcrédit et de microfinance, et parmi elles BancoSol, une institution qui n'a pas adopté le modèle de crédit destiné aux petites entreprises prescrit par les organisations internationales, accordant des crédits populaires sans aucune orientation. Le Mexique, qui a pourtant un revenu par habitant plus élevé que le Brésil, et des indices similaires en termes d'urbanisation et d'informalité (voir l'annexe 1 à la fin du chapitre), est loin derrière le Brésil en termes de bancarisation, alors qu'il possède la plus grande institution de microfinance du continent (Banco Compartamos). En 2017, il ne devançait qu'Haïti, le Nicaragua et le Salvador, et de peu[21].

[20] E. Polloni-Silva, N. da Costa, H. Fernando Moralles, M. Sacomano Neto, « Does financial inclusion diminish poverty and inequality ? A panel data analysis for Latin American countries », *Social Indicators Research*, Vol. 158, n° 3, 2021, pp. 889-925.

[21] La Banque mondiale propose des données sur l'inclusion financière dans quatre séries d'enquêtes triennales (2011, 2014, 2017 et 2021). Nous utilisons l'enquête de 2017 car elle offre les données les plus récentes pour le Mexique. L'inconvénient de ce choix méthodologique est l'exclusion d'autres pays importants de la région, comme le Chili et l'Uruguay.

Lorsque l'on examine de plus près les informations disponibles sur les Brésiliens et les Mexicains disposant d'un compte courant au cours de l'année 2017, on constate sans surprise que les plus bancarisés, dans les deux pays, étaient des hommes, insérés sur le marché du travail et comptant parmi les 60 % les plus riches[22]. Au Brésil, les individus dépourvus de comptes en 2021 avançaient les raisons suivantes : le coût élevé des services financiers (67 %), des ressources insuffisantes pour ouvrir un compte courant (63 %), la distance pour accéder à une institution bancaire et financière (33 %) et le manque de documentation requise par les banques pour ouvrir des comptes (30 %)[23]. Ainsi, pour les 16 % de Brésiliens ne disposant pas de compte courant en 2021, les obstacles à l'entrée dans le système financier formel demeuraient du côté de l'offre : l'absence de services bon marché à proximité de leur lieu de travail ou de résidence et dont les exigences en matière de garantie et de documentation étaient compatibles avec leur réalité. Ces obstacles n'existeraient pas nécessairement du côté de la demande pour ces mêmes services[24].

Tableau 5
Détenteurs de comptes courants
(15 ans et plus) en Amérique latine en 2017

Pays	40 % plus pauvre	60 % plus riche
Argentine	38 %	56 %
Bolivie	43 %	62 %
Brésil	57 %	79 %
Colombie	35 %	53 %
Costa Rica	58 %	74 %
Rép. dominicaine	42 %	66 %
Equateur	33 %	63 %
Guatemala	30 %	53 %
Haïti	18 %	42 %
Honduras	33 %	53 %
Mexique	26 %	44 %
Nicaragua	20 %	38 %
Panama	33 %	56 %
Paraguay	38 %	56 %
Pérou	27 %	53 %
Venezuela	60 %	82 %
Salvador	19 %	38 %

Source : Banque mondiale, Global Financial Inclusion

[22] Au Brésil, où 70 % de la population était bancarisée en 2017, 68 % des femmes l'étaient contre 73 % des hommes ; 61 % des individus hors du marché du travail, contre 74 % des individus sur le marché du travail ; 57 % chez les plus pauvres contre 79 % chez les plus riches. Au Mexique, où 37 % de la population était bancarisée au cours de l'année 2017, 33 % des femmes l'étaient contre 41 % des hommes ; 26 % des individus hors du marché du travail contre 43 % des individus sur le marché du travail ; 26 % chez les plus pauvres contre 44 % chez les plus riches. Bien que les amplitudes diffèrent, la structure socio-économique des personnes bancarisées était similaire.

[23] La Banque mondiale ne fournit malheureusement pas ces mêmes données pour le cas mexicain.

[24] Par exemple, 23 % des Boliviens qui n'avaient pas de compte courant en 2021 ont avancé des raisons religieuses à leur auto-exclusion, un pourcentage qui, dans le cas du Brésil, est négligeable.

Lorsque l'on classe la population de chaque pays en fonction des revenus, on constate un chevauchement entre les pays ayant un fort taux de bancarisation et ceux qui ont bancarisé les plus pauvres. Logiquement, le Mexique, qui arrivait en 2017 en quatorzième position du classement continental en termes d'accès aux services financiers, occupait la même place dans le classement de l'inclusion des plus pauvres dans le système bancaire parmi les dix-sept pays pour lesquels nous disposons de données. Un certain nombre d'études ont cherché à comprendre pourquoi le système mexicain était beaucoup plus excluant que ceux de ses voisins, avec des résultats toutefois assez disparates[25].

Si l'on s'intéresse plus spécifiquement à l'accès au crédit, considéré comme l'étape qui suit l'accès aux banques et aux institutions financières, des informations pertinentes peuvent être extraites des données mises à disposition par la Banque mondiale. En 2017, 40 % des Brésiliens ont déclaré avoir emprunté de l'argent auprès de n'importe quelle source et pour n'importe quelle raison au cours de l'année précédente, contre 32 % des Mexicains. Parmi les 40 % les plus pauvres de chaque population, 33 % déclaraient avoir contracté des prêts au Brésil au cours de l'année précédente, contre 24 % au Mexique[26].

Deux différences nous semblent toutefois significatives. Tout d'abord, la source du prêt. En 2017, parmi les 40 % les plus pauvres qui déclaraient avoir emprunté l'année précédente, la moitié des Brésiliens l'avaient fait par l'intermédiaire d'institutions financières formelles (des institutions réglementées). Au Mexique, ils étaient seulement 20 %. La majorité des Mexicains pauvres demeuraient donc dépendants de la famille, de la charité et de la clandestinité. Les raisons pour lesquelles les plus pauvres ont accès au crédit sont également intéressantes. Au Brésil, où le système de santé et le système éducatif sont publics et universels, parmi les 40 % les plus pauvres, seuls 5 % déclaraient avoir contracté un prêt pour couvrir des dépenses de santé et 0 % pour l'éducation. Au Mexique, dans cette même strate, 25 % avait contracté des prêts pour des dépenses de santé et 15 % pour l'éducation.

Pour en revenir au débat théorique, les multiples avantages de la généralisation de l'accès au crédit vantés par la Banque mondiale et par une littérature de niche ne font pas l'unanimité parmi les spécialistes du sujet. En effet, le thème du crédit suscite des jugements moraux opposés : selon la Banque mondiale, le crédit est libérateur pour le sujet et providentiel pour le développement économique, tandis que pour d'autres, l'autre face du crédit, la dette, est une source de dépendance. Cette ambiguïté a donné lieu à une controverse dans la littérature entre ceux qui préfèrent parler de crédit et ceux qui préfèrent parler de dette. Enfin, les approches de sociologie politique ont tendance à considérer le crédit comme un instrument conservateur à la disposition des politiques publiques.

[25] X. Peña, C. Hoyo, D. Tuesta, « Determinantes de la inclusión financiera en México a partir de la ENIF 2012 », *Documento de Trabajo BBVA*, n° 14, 2014, p. 31 ; A. Vázquez Zavala, « La cuenta de nómina em México : Perspectivas de los demandantes y oferentes de servicios financeiros », *Estudios Económicos CNBV*, n° 2, 2013, p. 26 ; A. Mendizábal Zubeldia, J. Mitxeo Grajirena, A. Olasolo Sogorb, M. Zubia Zubiaurre, « Reflexiones sobre el origen y las implicaciones de la exclusión financiera », in E. José de Castro Silva et F. José Díaz de Castro (dir.), *Universidad, Sociedad y Mercados Globales*, Salvador de Bahía, Asociación Española de Dirección y Economía de la Empresa, 2008, pp. 209-218.

[26] La différence par rapport aux 60 % les plus riches n'est pas trop significative : 45 % des Brésiliens les plus riches et 36 % des Mexicains les plus riches ont emprunté au cours de l'année 2016, ce qui montre que les riches comme les pauvres avaient besoin d'accéder au crédit, même si les raisons de le faire pouvaient varier.

Dans un ouvrage influent, Wolfgang Streeck[27] explique qu'à partir des années 1990, un marché du travail flexible avec des salaires comprimés aurait dû être alimenté par des produits financiers permettant aux ménages de soutenir leurs niveaux de consommation – ce que Colin Crouch[28] a appelé le « keynésianisme privé ». En plus d'être une option alternative aux augmentations de salaire, certains auteurs ont suggéré que le crédit pouvait se substituer à l'extension de l'offre publique elle-même[29], s'inscrivant dans un paradigme politico-idéologique dans lequel il était considéré comme juste et efficace de déléguer à l'individu la responsabilité de ses choix allocatifs[30], l'Etat ayant pour unique tâche de discipliner « l'industrie de la pauvreté »[31].

Nous soutenons cependant que les instruments politiques n'ont pas de contenu idéologique intrinsèque. De même, les idées apparentées à certains acteurs peuvent être mises en œuvre par des acteurs aux idées divergentes sur la base de conceptions différentes. Dans cette contribution, nous considérons donc que les phénomènes habituellement désignés par les expressions « inclusion financière » ou « démocratisation de la finance », dont les registres axiologiques opposés sont la « marchandisation de la politique sociale » ou sa « financiarisation », pourraient cacher des trajectoires hétérogènes. Nous proposons donc d'étudier deux pays d'Amérique latine qui ont adopté des politiques de crédit au cours de la même période, alors qu'ils étaient dirigés par des gouvernements idéologiquement divergents, soutenus par des bases sociales toutes aussi différentes : le gouvernement de centre gauche mené par Lula da Silva (2003-2010) au Brésil et le gouvernement de droite de Vicente Fox (2000-2006) au Mexique.

Brésil et Mexique : une politique de crédit à deux vitesses

Le Brésil et le Mexique présentent d'importantes similitudes. Les deux plus grandes économies d'Amérique latine affichent de forts taux d'inégalité sociale, parmi les plus élevés au monde[32]. Ce sont également les deux pays qui ont le plus incarné le modèle dit « développementaliste », caractérisé par une forte présence de l'Etat dans l'économie[33]. Dans ce cadre, ils ont connu des processus parallèles de libéralisation économique et financière, en mettant en œuvre les réformes structurelles recommandées par les organisations internationales : dans le cas du Brésil, grâce

[27] W. Streeck, *Buying Time : The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, New York, Verso, 2014.

[28] C. Crouch, « Privatised keynesianism : An unacknowledged policy regime », *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 11, n° 3, 2009, pp. 382-399.

[29] K. N. Bickers, R. M. Stein, « The congressional pork barrel in a republican era », *The Journal of Politics*, Vol. 62, n° 4, 2000, pp. 1070-1786.

[30] N. Gilbert, *Transformation of the Welfare State : The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford, Oxford University Press, 2002 ; N. Gilbert, « Citizenship in the enabling state : The changing balance of rights and obligations », in A. Evers et A.-M. Guillemard (dir.), *Social Policy and Citizenship : The Changing Landscape*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 80-96.

[31] S. Soederberg, *Debtfare States and the Poverty Industry : Money, Discipline and the Surplus Population*, Londres et New York, Routledge, 2014.

[32] L. Gasparini, N. Lustig, « The rise and fall of income inequality in Latin America », in J. A. Ocampo et J. Ros (dir.), *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

[33] I. Bizberg, B. Théret, « La diversité des capitalismes latino-américains : les cas de l'Argentine, du Brésil et du Mexique », *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, n° 11, 2012 (**http://journals.openedition.org/regulation/9658**).

aux actions de gouvernements démocratiquement élus ; dans le cas du Mexique, toujours sous le régime du parti unique. Dans ce contexte de réformes néolibérales, la priorité absolue de la politique macroéconomique était la stabilité nominale, qui opérait par le biais d'une politique budgétaire stricte et réglementée par un cadre juridique bien défini ; ainsi, dans les deux pays, des taux d'intérêt élevés ont été utilisés comme instruments de contrôle de l'inflation[34].

Dans les années 2000, les principaux partis d'opposition alors établis ont remporté les élections présidentielles, exprimant entre autres, dans les deux cas, une lassitude à l'égard des politiques néolibérales en vigueur : les directions politico-idéologiques du changement étaient toutefois opposées. Au Mexique, Vicente Fox – un homme d'affaires se présentant sous la bannière du PAN, parti de tradition chrétienne et de tendance conservatrice – est élu président en 2000, mettant fin à 71 ans d'hégémonie du parti rival, le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI). Deux ans plus tard, la victoire de Lula da Silva au Brésil constitue le premier mandat présidentiel d'un représentant organique de la classe ouvrière brésilienne, organisée au sein du PT, un parti de tendance historiquement socialiste. Tout au long de leurs mandats, cependant, les deux présidents ont été accusés de ne pas avoir œuvré à infléchir la politique macroéconomique de leurs prédécesseurs : le ministère des Finances et du Crédit public a été le seul au sein du nouveau cabinet paniste à être resté sous l'égide du PRI, indiquant que la stratégie orthodoxe de gestion macroéconomique ne serait pas modifiée. Parallèlement, le nouveau ministère des Finances du gouvernement PT comptait dans ses rangs des personnes issues de la précédente administration. Dans le cas du nouveau gouvernement brésilien, les politiques de crédit adoptées à partir de 2003 ont été au centre de la controverse[35].

Les actions organisées pour l'octroi de crédits aux plus pauvres ont été impulsées en Amérique latine dans les années 1950 par l'action catholique. A partir de ce moment fondateur, l'histoire de la microfinance au Brésil et au Mexique a connu une évolution similaire. Les années 1970 et 1980 ont vu se multiplier les ONG spécialisées dans le microcrédit, qui opéraient sans aucun soutien juridique, les pionniers étant ceux disposant de connexions avec les réseaux internationaux, fournisseurs de ressources et d'expertise technique. Puis, dès les années 1990, les gouvernements infranationaux sont également devenus des acteurs de ce marché.

Avant d'accéder à la présidence du Mexique, Vicente Fox avait été le deuxième gouverneur de Guanajuato élu par le PAN. Cet Etat est situé dans le Bajio, une région du centre-nord du Mexique qui fut le berceau du PAN dans sa phase de fondation, mais surtout de ce qu'on appelle le « néopanisme ». Le néopanisme est une fraction politique du parti composée en

[34] J. C. Moreno-Brid, « Development and macroeconomics : Reflections from the mexican case » in A. Bárcena Ibarra et A. Prado (dir.), *Neostructuralism and Heterodox Thinking in Latin America and the Caribbean in the Early Twenty-First Century*, Santiago, ECLAC Books, 2016, pp. 353-374. Le degré d'incorporation de l'agenda néolibéral a toutefois varié. Au Mexique, parmi les principales réformes financières entreprises tout au long des années 1980 et 1990, on trouve l'abrogation de toute limitation des taux d'intérêt pratiqués par les banques et les institutions financières et l'obligation pour les banques de conserver des réserves obligatoires – un instrument de la Banque centrale qui est utilisé entre autres comme ressource pour accorder des crédits subventionnés. D'autre part, à la même époque, le Brésil a non seulement constitutionnalisé un plafonnement des intérêts (bien qu'il ne l'ait jamais réglementé), mais a également maintenu les dépôts obligatoires, même si cette mesure a été historiquement contestée par le secteur bancaire brésilien et en opposition avec la Banque mondiale (A. C. Minella, *Banqueiros : organização e poder político no Brasil*, ANPOCS, Espaço e Tempo, 1988).

[35] Voir L. Lavinas, *The Takeover of Social Policy by Financialization : The Brazilian Paradox*, New York, Palgrave Macmillan, 2017.

majorité de petits et moyens entrepreneurs, vaguement identifiés au discours catholique – presque confessionnel – qui le caractérisait, et qui a permis au PAN de se positionner comme une force électorale efficace[36]. Vicente Fox était l'un de ces hommes d'affaires, issu de l'industrie de la chaussure. Il a rejoint le PAN en 1988 dans le cadre de la vague d'adhésion d'entrepreneurs représentant le libéralisme économique – anti-corporatiste et anti-étatiste – caractéristique du néopanisme, mais aussi le discours catholique conservateur qui s'appuie sur la doctrine sociale de l'Eglise pour critiquer les excès du capitalisme sans s'y opposer[37].

Devenu gouverneur de Guanajuato, Vicente Fox a fondé une structure pionnière de microcrédit. Inspirée par les leçons du succès de la Grameen Bank, l'entité Ahorro y Microcrédito Santa Fe de Guanajuato a été créée en 1996. Le gouvernement local, en collaboration avec le secteur privé, a financé l'activité productive en accordant de petits crédits aux familles et aux individus – en particulier les femmes – qui n'avaient pas accès aux banques commerciales. Il a également proposé des programmes de formation préalable pour un meilleur investissement des ressources : les programmes d'« éducation financière »[38].

L'expérience de Guanajuato s'est ensuite étendue à d'autres Etats de la région du Bajio : Aguascalientes, Puebla et San Luis Potosi en premier lieu. Pour certains auteurs, le concept même de « banque sociale » au Mexique est né avec la création de ces entités[39]. Vicente Fox a ensuite participé au premier sommet sur le microcrédit qui s'est tenu à Washington en 1997, au cours duquel a été fixé l'objectif mondial de fournir à 100 millions de personnes pauvres le crédit productif leur permettant d'être autonomes d'ici fin 2005. Après son élection à la présidence, son Plan national de développement (2001-2006) présentait déjà le problème de l'accès au crédit comme prioritaire sur son agenda : à la fois au chapitre politique économique – afin de promouvoir la « démocratisation de l'économie » et l'« expansion de la citoyenneté économiquement active » – et au chapitre politique sociale – comme un moyen d'encourager « l'auto-développement, sans paternalisme, des communautés et des individus »[40]. Il est dit que le nouveau gouvernement :

> « Assurera l'intégration des personnes marginalisées dans le développement en créant des banques sociales ; en établissant des programmes de microfinancement et de crédit pour les micro-entrepreneurs et les travailleurs indépendants ; en améliorant les infrastructures et les services de base dans le secteur rural et les zones urbaines marginalisées ; en promouvant l'épargne populaire ; en augmentant les possibilités de développer des projets productifs parmi les groupes qui, traditionnellement, n'ont pas eu accès aux bénéfices du développement économique[41]. »

[36] S. Loaeza, *El Partido Acción Nacional : La larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1999.

[37] T. Hernández, *Tras las huellas de la derecha : El Partido Acción Nacional, 1939-2000*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 2001. Depuis 1997, Vicente Fox a construit une organisation appelée Amigos de Fox, un important réseau d'hommes d'affaires, de professionnels libéraux et de classes moyennes qui ont contribué à sa campagne avec des ressources financières et logistiques.

[38] C. Gomes, « Hogares en pobreza moderada en México : perfil e interrelaciones sociodemográficas », in A. Ortega Venzor *et al.* (dir.), *El reto de la informalidad y la pobreza moderada*, Mexico, IBERGOP, 2004, pp. 147-184.

[39] C. Conde Bonfil, « Instituciones e instrumentos de las microfinanzas en México. Definamos términos », Documentos de Discusión Sobre El Tercer Sector, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, 2005.

[40] « Plan nacional de desarrollo (2001-2006) », Mexico, Diario Oficial de la Federación, 2001, p. 156.

[41] « *Asegurará la incorporación al desarrollo de los marginados; para ello, creará la banca social; establecerá*

Presque simultanément, en 1995, le Brésil expérimentait sa première politique régionale de microcrédit. Très différent du PAN – un parti de cadres, conservateur, soutenu par les classes moyennes et de petites et moyennes entreprises urbaines –, le PT a été le premier parti de masse brésilien. Né pendant la répression militaire des syndicats, le PT a proposé des changements radicaux dans les programmes économiques et sociaux établis[42]. C'est durant l'un des premiers gouvernements municipaux assumés par le parti, dans la ville de Porto Alegre, qu'un programme de crédit populaire a été lancé – en partenariat avec des organisations de la société civile et la Société allemande de coopération technique (GTZ) – dont les objectifs étaient l'insertion sociale, l'emploi et la génération de revenus : l'Instituição Comunitária de Crédito Portosol (ICC).

Cette année-là, le PT ne dirigeait que 54 des 4 491 municipalités brésiliennes. Comme au Mexique, d'autres gouvernements régionaux, d'obédiences idéologiques différentes, ont lancé dans la foulée des projets plus ou moins inspirés de l'ICC. Cependant, leur prolifération, surtout dans la phase initiale, était fortement associée aux municipalités PT, de sorte qu'il est possible d'affirmer que le parti a directement contribué à l'intérêt croissant pour le crédit en tant qu'instrument de politique publique, le mobilisant plus tard au niveau national, comme cela s'était produit à Guanajuato pendant l'administration Fox.

Toutefois, contrairement à ce qui s'est passé au Mexique, le PT a été accusé de ne pas respecter son programme lorsqu'il a instauré des politiques de crédit au niveau fédéral. Si l'on analyse tous les programmes gouvernementaux de Lula depuis la campagne de 1989[43], deux propositions reviennent invariablement : la création d'un marché de consommation de masse et la promotion du crédit de type productif, en particulier destiné aux micro et petites entreprises. Poursuivant ces deux objectifs, le gouvernement a dès lors inscrit les politiques de crédit – même lorsqu'elles n'étaient pas axées sur la production – dans une stratégie de croissance économique basée sur la consommation des ménages et dirigée par l'Etat, que Ricardo Bielschowsky a qualifié de « social-développementalisme »[44]. Par ailleurs, même s'il n'a pas formulé le problème en termes de politique publique, l'analyse du programme gouvernemental de 2002 montre que le PT était conscient des difficultés rencontrées par les populations les plus pauvres face à l'insuffisance des sources de crédit[45].

---

programas de microfinanciamiento y crédito para los microempresarios y trabajadores por su cuenta; mejorará la infraestructura y los servicios básicos del sector rural y de las zonas urbanas marginadas; promoverá el ahorro popular; aumentará las oportunidades para desarrollar proyectos productivos entre grupos que tradicionalmente no han tenido acceso a participar en los beneficios del desarrollo económico. » *Ibid.*, p. 75, nous traduisons.

[42] M. E. Keck, *PT - A lógica da diferença : O Partido dos trabalhadores na construção da democracia brasileira*, São Paulo, Atica, 1991.

[43] Nous avons analysé les quatre programmes gouvernementaux du candidat Lula qui ont précédé la mise en œuvre de la politique de crédit consigné : les programmes se référant donc aux campagnes de 1989, 1994, 1998 et 2002. Notre objectif était de voir si et comment le crédit à la consommation apparaissait sur ces plateformes.

[44] R. Bielschowsky, « Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil : Um desenho conceitual », *Economia e Sociedade,* n° 21, 2012, pp. 729-747.

[45] Selon le programme, « les demandes financières des populations à faibles revenus, marginalisées du système financier conventionnel, sont encore énormes. Pour répondre à leurs besoins, les programmes de microcrédit ont été renforcés, se traduisant par exemple par les "banques populaires" » (Partido dos Trabalhadores, « Um Brasil para todos », Fundação Perseu Abramo, 2002, p. 130).

Au cours de sa première année de mandat, Vicente Fox a atteint deux de ses objectifs. Le 19 février 2001, les règles des programmes de soutien aux micro-entrepreneurs, tant annoncées, ont été publiées. Le format choisi a été la promotion publique des IMF privées, coordonnée par le ministère de l'Economie. Grâce aux politiques publiques, les IMF ont connu une forte impulsion et plusieurs entités offrant déjà des crédits aux plus pauvres ont cherché à se convertir à la réglementation du secteur. Banco Compartamos, par exemple, qui a débuté dans les années 1990 en tant qu'ONG, a changé son statut commercial à la faveur des incitations publiques. En quelques années, cette banque est devenue l'IMF la plus importante et la plus rentable d'Amérique latine[46]. L'une des clés de son succès réside dans les taux d'intérêt très élevés, qui ne sont pas réglementés : plus de 100 % par an pour les prêts destinés aux personnes pauvres, selon son site officiel[47].

En juin 2001 était publiée la LACP[48], dont l'objectif était de rassembler dans un cadre réglementaire commun tous les intermédiaires qui offraient déjà des services financiers aux personnes exclues du système formel : des célèbres caisses d'épargne populaires aux coopératives et aux unions de crédit, en passant par les IMF elles-mêmes. Depuis que cette loi est en vigueur, sous réserve d'un enregistrement auprès de la Commission nationale bancaire et boursière (CNBV) et d'une autorisation officielle, toute entité peut recevoir des dépôts, exploiter des titres de crédit, accorder des prêts, émettre des cartes de crédit et de débit, entre autres facilités. Selon le président du Conseil mexicain de l'épargne et du crédit populaires (Comacrep), on comptait à l'époque 900 organismes au niveau national, au service d'environ 3,5 millions de Mexicains et sous contrôle public[49].

Bien que nécessaire en raison des nombreux cas d'abus et de fraude de la part de certaines de ces institutions informelles, aucun mécanisme n'était prévu par la LACP pour réglementer la manière dont les clients potentiels entreraient sur le nouveau marché (par exemple des mécanismes pour limiter les taux d'intérêt ou des taux d'endettement maximal). Le gouvernement justifiait cela en avançant que la concurrence entre les fournisseurs de crédit, couplée à la demande croissante des consommateurs, déterminerait naturellement un niveau de prix optimal et que l'action publique pourrait générer des « distorsions ». L'objectif de Vincente Fox n'était pas non plus de gérer directement l'une de ces institutions, seulement de soutenir la capitalisation des plus performantes.

Mais les intermédiaires financiers et les IMF ne sont pas les seuls à avoir bénéficié de ces politiques. Les banques commerciales, qui historiquement n'avaient aucun intérêt à répondre aux besoins de consommation des pauvres, ont également commencé à cibler ce marché dans les années 2000, notamment en entrant dans le système financier formel après autorisation de l'Etat mexicain. Compartamos a obtenu une licence bancaire en 2006 et a également étendu ses activités au Pérou et au Guatemala, avec le soutien financier de la Banque mondiale

[46] Bloomberg, « Compartamos : From nonprofit to profit. Behind its gentle image is a tough, highly lucrative bank », 13 décembre 2007 ; S. Soederberg, *Debtfare States and the Poverty Industry : Money, Discipline and the Surplus Population*, Londres et New York, Routledge, 2014.

[47] Voir **www.compartamos.com**

[48] Ley de Ahoro y Crédito Popular, 2001.

[49] R. Román, « Da Vicente Fox luz verde a banca popular », *El Universal*, 21 février 2001.

et d'Acción Internacional. Banco Azteca – associée à la chaîne de magasins Elektra et dont les produits comprennent le microcrédit, le crédit direct à la consommation, les cartes de crédit et le prêt sur gage – a débuté ses opérations bancaires en 2002. Avec le même public cible en tête, et en commençant également par des entreprises de détail, Banco Autofin a commencé à fonctionner en 2006 et Banco Coppel en 2007, sous l'administration de Felipe Calderón, également du PAN.

C'est aussi sous cette administration que le gouvernement mexicain, par le biais d'une réforme de la loi sur les établissements de crédit, a créé le produit financier le plus plébiscité par la population aujourd'hui : les comptes de paie (*cuentas de nómina*)[50]. Comme les salaires des fonctionnaires et des travailleurs formels y sont versés lorsqu'il existe un accord avec les employeurs, ils sont considérés comme un produit d'entrée dans le système bancaire, ou en d'autres termes, un dispositif d'« inclusion financière »[51]. L'un des services supplémentaires fourni par ces comptes est le crédit salarial (*crédito de nómina*), avantageux pour les banques commerciales puisque le paiement des échéances du prêt est automatique lors du versement du salaire[52], sans que les taux d'intérêt qu'elles pratiquent soient limités[53].

Ce n'est qu'en 2012 que la Banque du Mexique a fixé une limite à la consignation des salaires : 40 % du revenu. En 2021, les crédits consignés représentaient déjà 26,5 % du portefeuille des crédits à la consommation dans le pays. Les banques qui les proposaient le plus étaient les grandes banques commerciales : BBVA (espagnole), Banamex (contrôlée par Citigroup, banque américaine) et Banorte (banque privée mexicaine). C'est toutefois Banco Azteca qui a enregistré la plus forte croissance de son offre en 2021 (427,3 % par rapport à l'année précédente) et qui a pratiqué les intérêts les plus élevés (38,4 % par an)[54].

Sous les gouvernements PAN, de nombreux efforts ont été fournis pour promouvoir un système financier « inclusif », dans le format préconisé par les organisations internationales : dans le cadre du marché privé, avec une autonomie et une autosuffisance financière. Les panistes travaillaient à la « formalisation » des institutions qui offraient déjà des prêts aux Mexicains les plus pauvres, sans subventions publiques : ils œuvraient donc à la « régulation de l'industrie de la pauvreté ». Les taux d'intérêt pratiqués sur ce marché – où la réglementation établie demeure plutôt laxiste – sont élevés et ne sont pas contrôlés par l'Etat. Le secteur des « banques sociales » a également été tenu à l'écart de celui des banques commerciales, bien qu'il soit communément admis que son inclusion dans l'univers de la microfinance

[50] Selon la réforme de 2007, tous les établissements de crédit qui reçoivent des dépôts de particuliers sont tenus de proposer un compte de paie présentant les mêmes caractéristiques que ceux proposés au grand public, mais exempt de tous frais et commissions jusqu'à un certain montant déposé.

[51] A. Vázquez Zavala, art. cité. Selon l'enquête nationale sur l'inclusion financière (ENIF), les comptes de paie étaient les produits de financement les plus courants au sein de la population en 2021 : au moins 38 % des Mexicains et des Mexicaines ont déclaré avoir au moins un compte portant ces caractéristiques à leur nom (CNBV, « Encuesta Nacional de Inclusión Financiera », Mexico, 2021 (**www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Anexos%20Inclusin%20Financiera/Reporte_Resultados_ENIF_2021.pdf**).

[52] Ley de Instituciones de Crédito, 2007.

[53] Pour la réglementation des comptes de paie par la Banque du Mexique, voir : **www.banxico.org.mx/marco-normativo/normativa-emitida-por-el-banco-de-mexico/circular-6-2007/%7BC3EEFF28-5A87-5205-83E3-21A1DACB339A%7D.pdf**

[54] Banxico, « Indicadores básicos de créditos de nómina : datos a junio de 2021 », 2021.

contribuerait à la bancarisation populaire ainsi qu'à l'amélioration des services et à la réduction des taux d'intérêt[55]. Pour que les banques traditionnelles puissent entrer sur le marché du crédit à la consommation pour les plus pauvres, l'avantageux crédit consigné a été créé, lequel ne sera réglementé que des années plus tard.

Les politiques de crédit instituées sous le gouvernement du PT ont été conçues très différemment. Le Brésil semble diverger non seulement du cas mexicain, mais également des théories critiques des politiques de crédit. Au cours du premier mandat de Lula, trois importants programmes de crédit populaire ont été mis en œuvre : (I) l'extension du crédit consigné aux travailleurs des services publics et privés, en plus des retraités et pensionnés de la Sécurité sociale (INSS) (mesure provisoire MP130/2003) ; (II) la création d'une banque publique pour offrir de la microfinance aux populations non bancarisées (mesure provisoire MP121/2003) ; (III) un mécanisme pour allouer 2 % des réserves obligatoires des banques privées à la microfinance (mesure provisoire MP122/2003). Ces mesures s'inscrivaient dans un dispositif qui visait à couvrir l'ensemble de la population brésilienne, en réunissant tous les acteurs financiers autour d'un même objectif d'expansion du crédit : le crédit consigné s'adressait aux travailleurs formels, et le microfinancement aux travailleurs informels ; les banques publiques, à travers l'offre de crédit consigné et la filiale créée, et les banques privées, également à travers le crédit consigné et le ciblage du quota de réserves obligatoires, qui resterait gelé à cette fin.

Le crédit consigné au Brésil est basé sur la même technologie d'actualisation des salaires que celle proposée par Felipe Calderón au Mexique. Seule diffère la participation des syndicats à la fois à la formulation de la politique et aux accords nécessaires à l'octroi du crédit. Pour les syndicalistes, le crédit consigné a été conçu comme un instrument permettant de résoudre un problème spécifique rencontré par les travailleurs syndicalisés : l'engagement d'une partie de leur revenu mensuel pour rembourser les dettes contractées sur le marché informel. Dans leur conception, le crédit consigné était un mécanisme visant à remplacer les dettes « coûteuses » par des dettes moins coûteuses et plus sûres, permettant non seulement d'augmenter la valeur relative des salaires mais aussi de rendre sa dignité à l'individu-client.

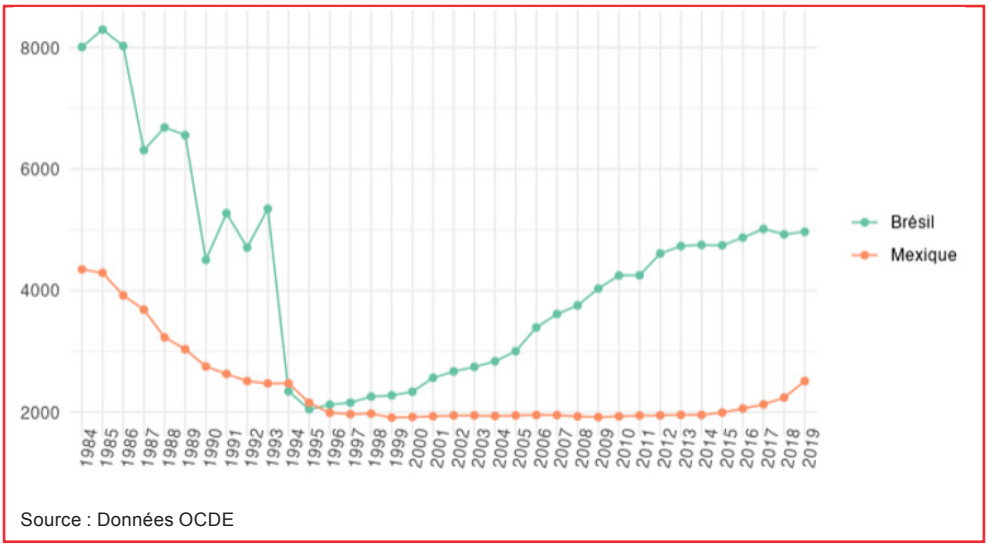
Dans le cadre de ces accords, les syndicats ont entamé des négociations avec les banques pour déterminer les taux d'intérêt à appliquer. Ainsi, même si ces derniers n'étaient pas fixés par la loi, ces négociations collectives permettaient de les revoir à la baisse. Dans l'année qui a suivi l'approbation de la loi, lorsque les retraités et les pensionnés ont également été autorisés à contracter un crédit consigné, le ministère de la Protection sociale a fixé l'intérêt maximum pouvant être appliqué sur ce segment. Enfin, la mesure provisoire MP130/2003 a établi que le crédit consigné pouvait aller jusqu'à 30% des salaires nets, des pensions et autres prestations sociales et de travail, ce qui n'a été institué que cinq ans après au Mexique.

Ainsi, bien que les modalités s'appuient sur les mêmes technologies dans les deux pays, ce qui a considérablement réduit le risque supporté par les institutions financières, cette politique repose sur des conceptions différentes. Dans le cas du Brésil, l'existence de banques

[55] H. Esquivel Martínez, « Situación actual del sistema de ahorro y crédito popular en México », *Problemas del desarrollo*, Vol. 39, n° 152, 2008, pp. 165-191.

publiques gérant directement le dispositif, garantissant la concurrence et influençant la dynamique des prix, et le nécessaire consentement des syndicats pour exécuter les accords de consignation des salaires ont pesé sur la dynamique de réduction des taux d'intérêt. Par ailleurs, elle n'a pas été mise en œuvre au même moment : au Mexique durant une période de stagnation des salaires, au Brésil durant une période d'expansion des salaires (figure 7).

Figure 7
Evolution du salaire minimum annuel au Brésil et au Mexique
(parité de pouvoir d'achat, 2019)



En ce qui concerne la microfinance, le ministère de l'Intérieur brésilien a estimé qu'en 2003, il y avait environ cent millions de personnes non assistées par le système financier formel. En outre, cinq millions de Brésiliens de plus de 18 ans vivaient dans les 1 667 municipalités ne disposant pas, à l'époque, d'une agence bancaire[56]. Selon Marden Marques Soares et Abelardo Duarte de Melo Sobrinho[57], le public cible de la microfinance se situe précisément entre les tranches E (deux à trois salaires minimum) et H (aucun revenu), ce qui représentait 40,2 % de la population brésilienne en 2005.

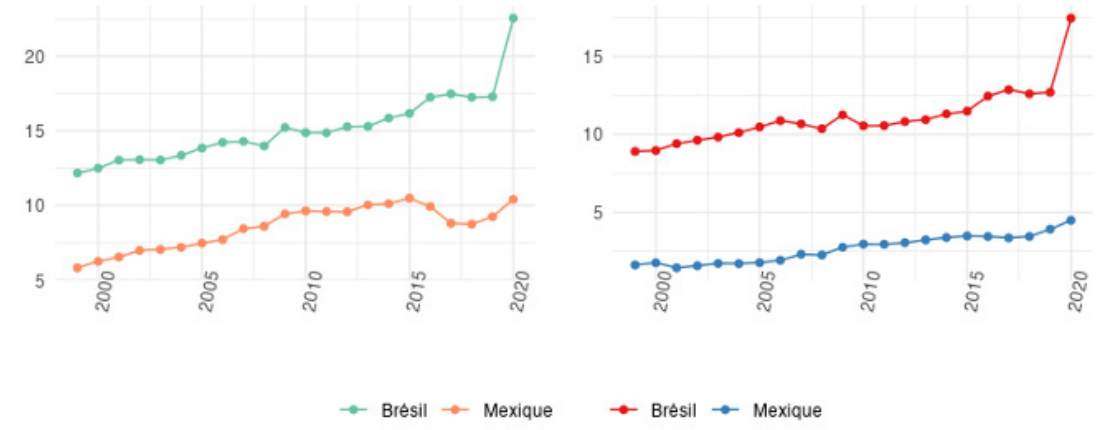
La MP121 a créé deux filiales de Banco do Brasil. La première, une banque polyvalente avec un objectif spécifique : opérer dans le segment de la microfinance, en offrant des petits prêts aux particuliers ou aux micro-entrepreneurs sans qu'ils aient à prouver leurs revenus. La seconde, un administrateur de consortium, vise à faciliter l'accès aux biens de consommation. La MP122 oriente quant à elle une partie des dépôts collectés par les institutions bancaires et financières privées vers des opérations de microfinance, à des taux d'intérêt fixés à 2 % par mois et sous la supervision du Conseil monétaire national (CMN). Les ressources non investies dans la microfinance sont collectées par la Banque centrale et demeurent indisponibles

[56] Medida Provisória 121/2003 ; Medida Provisória 122/2003.

[57] M. Marques Soares, A. Duarte de Melo Sobrino, « Microfinanças : O papel do Banco central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito », Brasilia, Banque centrale du Brésil, 2008.

et non rémunérées, afin de stimuler l'offre du service, indépendamment des marges bénéficiaires obtenues avec les opérations. Comme pour les salaires, la mise en œuvre de ces politiques au Brésil a été concomitante de l'augmentation des dépenses sociales en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), dans le cadre d'un niveau de dépenses déjà élevé. Au Mexique, une tendance à la hausse a également été constatée, mais dans un cadre général de sous-financement. En moyenne, la part des dépenses sociales dans le PIB était inférieure de 6,5 points à celle constatée au Brésil. Dans le cas de la protection sociale en particulier, la situation du Mexique est encore plus dramatique puisqu'elle reste en moyenne 8,44 points inférieure à celle du Brésil tout au long de la période (figure 8).

Figure 8
Total des dépenses sociales (% du PIB, à gauche)
et de protection sociale (% du PIB, à droite) au Brésil et au Mexique



Source : Cepalstat

Ainsi, en matière de politiques de crédit, le gouvernement mexicain s'est contenté de délivrer des autorisations aux institutions non bancaires pour qu'elles puissent opérer et proposer des microfinancements en fonction de leur intérêt commercial, sans aucune disposition réglementant le format de l'offre et sans inciter les banques traditionnelles à se concentrer sur le service du segment le plus pauvre de la population. Au Brésil, les institutions privées ont été obligées d'inclure effectivement les services destinés aux plus pauvres parmi leurs opérations, que ce soit ou non dans leur intérêt, et de le faire sur la base de normes préétablies garantissant le profit, mais minimisant les conséquences potentielles de l'utilisation de ces instruments. En ce sens, la concurrence des banques publiques, inexistante au Mexique, permettrait de s'assurer que le service touche effectivement la population cible.

Considérations finales

Cette contribution visait à comparer la mise en œuvre des programmes d'« inclusion financière » et de « démocratisation de la finance » dans deux pays alors dirigés par des gouvernements d'orientations idéologiques différentes : les gouvernements du PAN au Mexique et du PT au Brésil. Elle a présenté les deux thèses opposées selon lesquelles les politiques d'accès populaire au crédit seraient soit la solution ultime au problème de la pauvreté, soit l'outils de sa marchandisation définitive au profit exclusif des banquiers. Notre objectif était de démontrer que derrière les mêmes termes résident des politiques publiques très différentes dans leur conception, dans l'agencement de leurs acteurs et dans les objectifs portés par chacun à la table des négociations : leurs trajectoires sont hétérogènes.

Si le Brésil et le Mexique ont promu et mis en œuvre des politiques de crédit basées sur les mêmes modalités et pour les mêmes populations cibles, elles différaient significativement dans leurs motivations et leurs contours. Au Mexique, sous le gouvernement de Vicente Fox, l'offre de crédit aux populations à faible revenu a été confiée en général aux institutions financières privées, tandis que l'Etat se contentait de reconnaître leurs opérations, sans définir de normes spécifiques pour éviter les abus, conformément au format prescrit par les organisations internationales. L'augmentation de l'offre de crédit n'a pas non plus été concomitante des augmentations réelles des salaires. Au Brésil, un cas que nous considérons comme divergent, les politiques publiques mises en œuvre sous la présidence de Lula ont cherché à garantir que les banques et les institutions financières offraient effectivement des services bénéficiant à la population cible, en régulant toutefois leurs opérations afin que le bénéfice soit effectif et les dommages potentiels minimisés. Le recours complémentaire à des banques publiques a servi de garantie d'efficacité et de contrôle[58].

[58] Cette recherche est financée par la Fapesp, dans le cadre du processus n° 2019/15010-8.

Annexe 1
Caractéristiques socio-économiques des pays d'Amérique latine en 2017[59]

Pays	Inclusion financière	PIB/hab.	Informalité	Urbanisation	Taux de syndicalisation	Personnes âgées percevant une pension de retraite	Personnes pauvres couvertes par la protection sociale
Venezuela	73 %	17 527,7	58,3 %	88 %	0,2 % (2012)		
Brésil	70 %	14 524,6	39,4 %	86 %	16,8 %	91,5 % (2020)	100 % (2020)
Costa Rica	68 %	20 347	40,1 %	78 %	19,3 %	56,2 % (2020)	75,4 % (2020)
République dominicaine	56 %	16 735,4	57,2 %	79 %	7,6 %	11,3 % (2020)	100 % (2020)
Bolivie	54 %	8 423,7	79,1 %	69 %	11,3 %	100 % (2020)	55,7 % (2020)
Equateur	51 %	11 617,9	62,5 %	64 %	4,9 % (2008)	61 % (2020)	13,9 % (2020)
Paraguay	49 %	12 590,5	71,3 %	61 %	6,4 %	64,6 % (2020)	49,3 % (2020)
Argentine	49 %	23 597,1	48,3 %	92 %	27,7 % (2014)	89,8 % (2020)	36,6 % (2020)
Panama	46 %	30 446,8	49,4 %	67 %	25,5 %	29,3 % (2020)	30,8 % (2020)
Colombie	46 %	14 171,3	61,9 %	80 %	4,8 %	50,6 % (2020)	44,4 % (2019)
Honduras	45 %	5 562	82,6 %	56 %	2,6 %	10,7 % (2020)	
Guatemala	44 %	8 322,2	80 %	50 %	2,6 %	26,2 %	3,7 %
Pérou	43 %	12 506,5	68,1 %	78 %	2,8 %	35,7 % (2020)	53,6 % (2020)
Mexique	37 %	19 721,3	58 %	80 %	12,4 %	78,6 %	45,1 %
Haïti	33 %	3 153,3	91,6 % (2012)	53 %	1,7 % (2012)	0,4 % (2020)	
Nicaragua	31 %	6 004	81,8 % (2012)	58 %	5,3 % (2010)	28,6 % (2020)	8 % (2020)
Salvador	30 %	8 454,1	70,2 %	71 %	10,8 %	20,1 % (2020)	20,1 % (2019)

Source : Cepalc

[59] Nous avons collecté des données pour 2017 car il s'agit des dernières données disponibles sur l'inclusion financière pour le Mexique. Dans le cas où les données pour 2017 n'étaient pas disponibles, nous avons collecté l'année la plus proche et inclus cette information entre parenthèses.

Pour citer ce chapitre : Mariana Falcão Chaise, « L'agenda du crédit pour lutter contre la pauvreté : trajectoires politiques divergentes au Brésil sous le PT et au Mexique sous le PAN », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2022/ Les Etudes du CERI*, n° 264-265, janvier 2023 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].