

Comment favoriser l'inclusion financière des plus vulnérables pour contribuer à l'atteinte des ODD ?

L'inclusion financière désigne la capacité des individus comme des entreprises à accéder de manière effective et durable à des produits et services financiers adaptés à leurs besoins, proposés à un coût abordable par des prestataires fiables et responsables. En ce sens, elle constitue un outil puissant pour répondre aux défis sociaux, économiques et environnementaux. Elle soutient la croissance en finançant les micro-, petites et moyennes entreprises qui représentent plus des 2/3 des emplois mondiaux, et renforce la résilience des économies en mobilisant l'épargne nationale. Enfin, elle améliore l'intégration socio-économique des populations exposées à des inégalités multiples, ainsi qu'aux effets du changement climatique.

Si elle a nettement progressé ces dernières années (dans les pays à revenu faible ou intermédiaire [PFR/PRI], 75 % des adultes possèdent désormais un compte bancaire, contre 51 % en 2011), 1,3 milliard d'adultes restent encore exclus du système financier et 300 millions de comptes sont inactifs^[i]. Atteindre ces populations marginalisées, souvent confrontées à d'autres formes d'exclusion comme l'éducation, les infrastructures, la connectivité, ou l'accès au marché du travail, relève de l'inclusion « au dernier kilomètre », ou « *last mile* ».

L'inclusion financière au *last mile* n'est donc pas un objectif sectoriel isolé, mais une condition clé pour l'atteinte des objectifs de développement durable (ODD), en faisant de l'accès aux services financiers un levier de croissance durable et de réduction des inégalités.

[i] Base de données Global Findex (Account ownership. Most recent values. 2011-2024), Portail FinDev, CGAP, <https://www.findevgateway.org/fr/data/base-de-donnees-global-findex>.

Auteurs

Madeleine OUSS (AFD)
David CHETBOUN (AFD)

Comprendre l'exclusion financière au *last mile*

Le segment du *last mile* concentre les défis de l'inclusion financière

Dans les contextes de *last mile*, la vulnérabilité aux risques (climatiques, mauvaise utilisation des outils, exposition à la fraude numérique, etc.) exacerbé les défis de l'inclusion financière, avec des coûts d'accès – opérationnels, de gestion du risque de crédit et d'infrastructure – particulièrement élevés. Pour les fournisseurs de services financiers, le segment des personnes non bancarisées présente un ratio risque/rentabilité faible : les usagers ont besoin d'une protection accrue tandis que la spécificité du *last mile* exige une compréhension fine des contextes locaux, la conception de produits financiers adaptés et la formation d'agents de terrain compétents. Ce positionnement complexe requiert une attention renforcée des régulateurs, pour soutenir l'ensemble de l'écosystème et lever les barrières institutionnelles.

Comprendre pourquoi certaines exclusions persistent permet de mettre en place des solutions ciblées, parfois coûteuses mais indispensables.

Les causes structurelles de l'exclusion persistante des systèmes financiers formels

Pour les fournisseurs de services financiers (banques, institutions de microfinance [IMF], informel, opérateurs mobiles), le *last mile* reste peu attractif. D'une part, les revenus des populations sont limités, la densité de clientèle est faible et les prêts, d'un montant peu élevé. Parallèlement, les coûts opérationnels sont importants (infrastructures, installation de bureaux, d'ATM et d'agents). Ces coûts se répercutent sur les prix : pour 36 % des adultes sans compte bancaire, il s'agit du principal facteur de leur exclusion financière^[2]. Les biais et discriminations structurelles compliquent également l'offre : produits financiers inadaptés aux besoins des femmes ou des micro-entreprises, absence de données ventilées^[3], faible compétitivité des marchés en manque de services jugés rentables. Les femmes, par exemple, rencontrent des obstacles spécifiques liés aux normes sociales, à leur sous-représentation systématique dans les activités économiques et financières et à l'absence d'accès à des garanties.

Pour les clients potentiels, l'exclusion des services financiers tient surtout au manque de prérequis à l'inclusion formelle. À l'échelle individuelle, il s'agit essentiellement de l'accès à des papiers d'identité ou à une identité numérique, à des documents nécessaires à la réalisation de diligences par les fournisseurs de services financiers, à l'accès à un téléphone mobile personnel ou à une connexion internet (CGAP, BTCA, GPFI et World Bank 2024). Les TPE/PME exclues, quant à elles, manquent d'historique de crédit, de documents financiers, et parfois d'enregistrement formel. Les facteurs humains – distance aux institutions financières, manque de confiance, éducation financière insuffisante – réduisent encore l'accès et la valeur des services financiers.

La régulation joue également un rôle central. Certaines régulations peuvent exclure, ou se concentrent uniquement sur les risques financiers et la stabilité du marché. Paradoxalement, l'intégration des risques climatiques peut parfois accroître l'exclusion en durcissant les conditions d'accès pour les clients, en augmentant les coûts ou en entraînant le retrait d'acteurs des zones vulnérables.

Profils des personnes situées sur le *last mile*

Les populations du *last mile* sont caractérisées par des facteurs individuels et contextuels (géographiques, sociaux et environnementaux), dont l'articulation intersectionnelle demeure centrale. Majoritairement issues de PFR/PRI, de petits États insulaires en développement, ou de pays en situation de conflit, les 4/5 vivent dans des pays particulièrement vulnérables au changement climatique (UNSGSA 2023).

Au niveau individuel, le CGAP souligne une plus forte probabilité d'exclusion persistante chez les femmes, les 40 % de ménages à plus faibles revenus, les habitants des zones rurales, les personnes sans emploi formel (28 % des personnes non bancarisées sont à leur compte et 47 % sont sans activité rémunérée), et les populations jeunes (15-24 ans) (CGAP, BTCA, GPFI et World Bank *op.cit.*). Concernant les entreprises, les TPE/PME des pays en développement sont les plus touchées par l'exclusion financière : 40 % y ont des besoins financiers non satisfaits, principalement en Asie de l'Est et Pacifique (46 % des manques de financements) et en Amérique latine et Caraïbes (23 %) (Pratibha et Sankaranarayanan 2019 ; Istuk 2023).

Une approche intégrée stratégique pour l'atteinte des ODD

Prendre en compte la multidimensionnalité de l'exclusion au *last mile*

L'inclusion financière au *last mile* nécessite de combiner les dimensions financières, sociales et environnementales. Les personnes exclues financièrement le sont souvent aussi d'autres services essentiels tels que la santé, l'éducation ou la protection sociale. Ces vulnérabilités se renforcent entre elles, entretenant une exclusion multiple. Pour être efficaces, les interventions doivent donc intégrer une vision globale et dépasser les approches en silo. Une approche holistique permet de dépasser la seule question de l'accès pour intégrer celle de la qualité d'usage des services financiers, favorisant des solutions utiles et adaptées, capables de renforcer l'inclusion économique et sociale, notamment dans les zones rurales exposées aux aléas climatiques.

[2] *ibid.*

[3] La ventilation des données consiste à décomposer les données en sous-catégories détaillées (sexe, âge, revenu, niveau d'éducation, etc.).

Contribuer à l'atteinte des ODD

Interconnectée avec d'autres types d'exclusions et de vulnérabilités, l'inclusion financière au *last mile* peut accélérer l'atteinte de 13 des 17 ODD (UNSGA *et al.* 2023) (cf. encadré 1) tout en évitant d'accentuer le fossé numérique et économique, ainsi que les disparités de conditions de vie entre les populations incluses et celles laissées de côté. L'accès des personnes vulnérables à des services financiers adaptés améliore la résilience face aux chocs climatiques, sociaux ou économiques, à l'échelle individuelle ou de la communauté. Dans les contextes fragiles ou de conflits, il devient un vecteur d'accès à des aides vitales, notamment *via* des transferts monétaires d'urgence. L'inclusion financière facilite également l'insertion dans des circuits économiques formels et constitue une porte d'entrée vers d'autres services essentiels. À ce titre, elle est un levier majeur de stabilité économique et sociale : en réduisant les inégalités et en élargissant l'accès aux services bancaires, de crédit, d'épargne et d'assurance, l'inclusion financière limite l'insécurité économique, soutient l'investissement et amortit les chocs.

Encadré 1. Réduire la vulnérabilité face au changement climatique au *last mile* en s'appuyant sur la finance verte inclusive

L'inclusion financière au *last mile* permet d'agir sur les ODD de manière directe, mais également transversale. En effet, l'accès et l'usage de services financiers adaptés constituent des leviers clés de réalisation de nombreux ODD, notamment en matière de réduction des inégalités ou de la pauvreté, d'égalité de genre, d'emploi, ou encore de sécurité alimentaire. Entre autres contributions transversales, l'inclusion financière permet de renforcer la résilience face aux chocs climatiques, enjeu central, tant pour la soutenabilité des trajectoires de développement, que pour la protection des populations les plus vulnérables.

Les solutions préventives d'adaptation et les efforts de reconstruction après un choc climatique nécessitent un accès à des financements suffisants, prévisibles et rapidement mobilisables, ce que facilite l'inclusion financière. En cas de catastrophe, l'accès à des services financiers – transferts d'urgence, crédits, assurance, accès à l'épargne – permet aux ménages et aux communautés de se relever plus vite, d'éviter des stratégies de survie néfastes (vente d'actifs productifs, déscolarisation des enfants) et de reconstituer leurs moyens de subsistance. L'inclusion financière au *last mile* peut donc devenir un outil de gestion intégrée du risque climatique, à condition d'agir sur l'ensemble de la chaîne : (i) identifier finement les risques pour adapter les produits à la réalité des territoires et des clients ; (ii) structurer l'offre de manière adéquate (crédits alignés sur les cycles agricoles, assurances indicelle ou hybride, épargne climatique) ; (iii) former les clients et les agents sur la gestion des risques et les bonnes pratiques d'adaptation ; (iv) accompagner les ménages *via* des mécanismes de restructuration de dettes ou de financement-relais post-crise.

Atteindre le *last mile* : un enjeu de partenariat

L'action concertée à toutes les étapes du processus (politiques publiques, plaidoyer, régulation, mise en œuvre, évaluation, capitalisation) entre régulateurs, fournisseurs de services financiers, opérateurs, assureurs et partenaires techniques est fondamentale pour atteindre le *last mile*.

Les politiques publiques, notamment *via* les stratégies nationales d'inclusion financière, doivent créer des espaces d'échange flexibles et réguliers permettant de partager les contraintes respectives, d'ajuster les procédures et de co-construire des solutions opérationnelles. Ce dialogue doit aussi s'ouvrir à des acteurs encore trop peu présents dans les discussions : assureurs, fournisseurs de connectivité, opérateurs de plateformes technologiques, etc.

La complexification de l'écosystème de l'inclusion financière et la montée des exigences externes – par exemple en matière d'intégration des critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) – rendent la coordination des acteurs indispensable. Dans ce contexte, le rôle des bailleurs est stratégique. En favorisant ces espaces de dialogue et de collaboration, en aidant les acteurs à les investir et en appuyant l'écosystème complet pour promouvoir une approche systémique, ils peuvent stimuler la création de partenariats stratégiques et appuyer l'émergence de solutions innovantes de finance responsable. La diversification des approches permet de créer de nouvelles complémentarités. Par exemple, dans le cadre de partenariats public-privé, l'approche centrée sur la gestion des risques pour les acteurs privés, et la recherche d'impacts du côté des acteurs publics, se combinent pour répondre plus efficacement aux défis spécifiques du *last mile*.

Pour que ces partenariats soient efficaces, les autorités de régulation doivent d'abord clarifier leurs propres objectifs. Une réflexion sur leurs missions, leurs fonctions et leurs moyens permettrait d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies d'inclusion financière cohérentes, articulant réglementation, supervision, éducation financière, incitations et dispositifs de soutien. En fixant un cadre à la fois solide et adaptable, elles peuvent favoriser une meilleure répartition des rôles au sein de l'écosystème et fournir un appui stratégique aux acteurs de terrain (IF, intermédiaires financiers non bancaires, FinTech^[4], associations professionnelles), en particulier les plus innovants, pour surmonter les freins structurels à l'émergence de solutions (comme par exemple, une base clientèle insuffisante pour assurer la viabilité d'un service financier).

De leur côté, ces acteurs doivent également adopter des approches flexibles et centrées sur le client, en adaptant leurs modèles aux contextes changeants. Cela implique de recourir de manière innovante au numérique, d'explorer des mécanismes de partage du risque avec l'ensemble des parties prenantes et de concevoir des solutions réellement adaptées aux situations locales (en particulier dans les pays politiquement et/ou économiquement instables) plutôt que de reproduire des modèles standardisés.

[4] Le terme FinTech désigne des entreprises innovantes proposant des services aux consommateurs dans les secteurs bancaire et financier, grâce à l'usage intensif de technologies numériques.

Encadré 2. Agir avec plusieurs acteurs de l'inclusion financière en Tunisie

Depuis 2011, l'AFD a développé une approche systémique de l'inclusion financière, mobilisant plusieurs leviers – stratégiques, institutionnels, réglementaires et financiers – pour améliorer l'accès aux populations et entreprises les plus éloignées du système formel :

- **Cadres et stratégies nationales.** L'AFD a soutenu la Vision concertée pour la microfinance (2011), et la Nouvelle stratégie d'inclusion financière (2013), structurant une feuille de route partagée entre autorités, opérateurs et partenaires techniques et financiers.
- **Soutien aux IMF tunisiennes.** L'AFD a accompagné les IMF via des prises de participation, le refinancement bancaire, des lignes de crédit directes et des assistances techniques, permettant la professionnalisation du secteur et l'extension de l'offre vers les segments vulnérables (2013).
- **Accompagnement des régulateurs et superviseurs.** L'AFD a contribué à un programme de réformes stratégiques mené par la Tunisie, en coordination avec la KfW et la Banque mondiale. Ce programme de « prêt de politique publique » a accompagné l'amélioration des normes, des mécanismes de supervision et des outils d'analyse d'impact (2020).

Cette approche s'est révélée pertinente et efficace : pertinente car les interventions complémentaires ont répondu aux besoins du secteur (besoins de financement, de compétences spécifiques) et efficace car ces projets ont contribué, aux côtés des autres interventions publiques ou privées, tunisiennes et internationales, au développement durable d'un secteur de l'inclusion financière en Tunisie.

Conclusion

Le travail concerté de tous les acteurs est indispensable pour relever les difficultés structurelles et complexes de l'inclusion financière au *last mile* et ainsi avancer vers l'atteinte des ODD. Toutefois, se limiter à l'accès sans améliorer la qualité d'usage peut accentuer la vulnérabilité financière des nouveaux utilisateurs, en particulier parmi les populations historiquement exclues.

Dans de nombreux pays, l'amélioration de l'accès aux services financiers n'a pas suffi à améliorer la résilience des plus vulnérables, conduisant les régulateurs à s'intéresser au concept de santé financière (*Financial Health*). Le CGAP la définit comme un état dans lequel les individus sont capables de gérer obligations et besoins financiers, de faire face aux chocs, de poursuivre leurs aspirations et leurs objectifs, de saisir des opportunités économiques, et de se sentir confiants et satisfaits de leur situation financière, en tenant compte des spécificités nationales.

Cette approche centrée sur les résultats concrets pour les usagers, incite les autorités et les banques centrales à promouvoir des cadres intégrés^[5] basés sur la qualité et l'adéquation des produits financiers, la transparence, la protection des consommateurs, des mécanismes de recours efficaces et des politiques orientées vers les résultats. Elle encourage ainsi les banques centrales à concevoir et mettre en œuvre des stratégies d'inclusion financière sensibles à la santé financière, afin de garantir une inclusion financière véritablement responsable et de prévenir l'apparition de nouvelles vulnérabilités, comme le surendettement.

[5] C'est le cas notamment au Rwanda, au Brésil, ou encore aux Philippines.

Bibliographie

Chhabra, Pratibha et Shalini Sankaranarayanan. 2019. "How can alternative data help Micro, Small and Medium Enterprises (MSMEs) access credit?". *World Bank Blogs. Private Sector Development Blog*, 02 mai 2019. <https://blogs.worldbank.org/en/psd/how-can-alternative-data-help-micro-small-and-medium-enterprises-msmes-access-credit-0>.

Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), Better than Cash Alliance (BTCA), Global Partnership for Financial Inclusion (GPI) et World Bank. 2024. *G20 Policy Options to Improve Last Mile Access and Quality of Inclusion Through Digital Infrastructure, Including Digital Public Infrastructure (DPI), Consumer Protection, and Other FIAP Objectives*. Washington, D.C. : CGAP. <https://www.cgap.org/research/publication/g20-policy-options-for-financial-inclusion-last-mile>.

Istuk, Ivorn. 2023. "The role of digital financial services in bridging the SME financing gap". *World Bank Blogs. Private Sector Development Blog*, 13 juillet 2023. <https://blogs.worldbank.org/en/psd/role-digital-financial-services-bridging-sme-financing-gap>.

United Nations Secretary-General's Special Advocate for Inclusive Finance for Development (UNSGSA). 2023. *Financial Inclusion. Creating a Path Toward Resilience and Opportunity*. Annual Report to the Secretary-General. New York : UNSGSA. <https://www.unsgsa.org/publications/unsgsa-2023-annual-report-secretary-general>.

UNSGA, BTCA, UN Capital Development Fund (UNCDF), CGAP et Banque mondiale. 2023. *Stimuler le progrès vers les ODD grâce à l'inclusion financière numérique*. Édition 2023. New York : BTCA. <https://www.betterthancash.org/explore-resources/igniting-sdg-progress-through-digital-financial-inclusion-2023-edition>.

