

Pleins feux sur les engagements pris par les bailleurs internationaux en faveur de l'inclusion financière

Bien que les bailleurs internationaux manifestent depuis longtemps leur appui à l'inclusion financière, cet appui a été mis à rude épreuve au cours des cinq dernières années. La crise financière a engendré une situation économique plus difficile et obligé les organismes donateurs publics à appliquer des coupes budgétaires. Les résultats des études d'impact ont ramené à un niveau plus réaliste les espoirs placés dans le microcrédit. Et pourtant, l'aide financière internationale continue d'augmenter. En 2013, les bailleurs de fonds internationaux ont consacré au moins 31 milliards de dollars à l'amélioration de l'inclusion financière — une hausse estimée de 7 % par année en moyenne entre 2011 et 2013. La présente note analyse les tendances du financement international en faveur de l'inclusion financière telles qu'elles ont été mises en lumière par les études du CGAP.

Le financement public domine toujours, tandis que le financement privé laisse pour la première fois constater une baisse

Globalement, le financement public en faveur de l'inclusion financière a atteint environ 75 % du total estimé (voir figure 1). Malgré les pressions constantes qui s'exercent sur les ressources publiques, les bailleurs de fonds publics ont augmenté leurs engagements de quelque 11 % par année en moyenne, au cours des deux dernières années. Bien qu'ils aient approuvé plus de nouveaux projets pendant cette période, par rapport à la période 2009-2011 (3,8 milliards de dollars par année en moyenne entre 2011 et 2013, contre 3,4 milliards entre 2009 et 2011), cet accroissement des engagements peut également être mis sur le compte d'une baisse du nombre de projets ayant pris fin entre 2011 et 2013 (1,6 milliard par année en moyenne) par rapport à la période 2009-2011 (2,4 milliards par année en moyenne)¹.

En revanche, les engagements des bailleurs de fonds privés ont diminué dans une proportion estimée à 2 % par année en moyenne entre 2011 et 2013². Les intermédiaires d'investissement en microfinance (IIM)³ acheminent l'essentiel des financements privés. Même si les véhicules d'investissement en microfinancement (VIM) ont augmenté leurs investissements aux prestataires de services financiers (PSF), la hausse observée provenait en partie d'une réserve d'actifs engagés avant 2013 (Symbiotics, 2014 et 2013). Les engagements privés en faveur des IIM ont affiché une baisse au cours des deux dernières années⁴.

La plupart des bailleurs s'emploient principalement à lever les obstacles agissant sur l'offre

Comme les obstacles qui s'opposent à l'inclusion financière sont nombreux et variés, les bailleurs de fonds individuels choisissent souvent de s'attaquer à un sous-ensemble particulier de ces obstacles en tenant compte de leurs propres orientations stratégiques, de leurs avantages

comparatifs, de leur budget et des capacités de leur personnel. Pour une majorité des bailleurs de fonds internationaux, l'éventail restreint de produits et de services et les capacités institutionnelles limitées des PSF constituent des enjeux prioritaires. En 2013, ils ont consacré 1,8 milliard de dollars au renforcement des capacités des PSF (figure 2). En revanche, les conséquences sur l'inclusion financière d'une insuffisance de financements leur paraît moins prioritaire, bien qu'ils aient consacré la plupart de leurs ressources financières à la croissance des PSF (17,9 milliards de dollars, soit 76 % de leurs engagements). Un examen plus attentif des solutions que ces projets tentent d'apporter permet d'obtenir un aperçu plus détaillé des buts poursuivis par les bailleurs, et des objectifs qu'ils s'efforcent de réaliser. En excluant le financement, les bailleurs ont fait état de 1 387 projets de renforcement des capacités des PSF, dont une majorité visait à soutenir la mise au point de produits (371) et à améliorer les opérations des PSF (351)⁵.

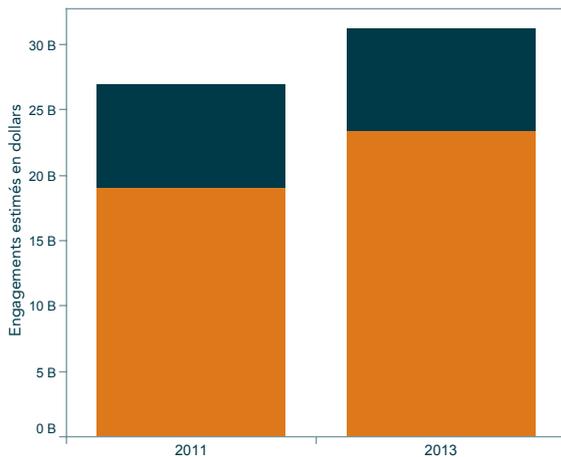
Les bailleurs de fonds ont consacré 0,5 milliard de dollars au renforcement des capacités des clients actuels ou futurs des PSF. En 2013, les financements requis à cette fin sont venus en majorité des organisations et fondations d'aide multilatérale. La plupart des projets ont mis l'accent sur l'amélioration des capacités financières des populations pauvres (126 des 293 projets mis en œuvre mettaient l'accent sur le renforcement des capacités des clients actuels et futurs des PSF).

Pour être accessibles à tous, les marchés financiers ont aussi besoin d'une infrastructure efficace et d'un cadre juridique et réglementaire apte à favoriser leur croissance tout en protégeant les intérêts des clients. Les bailleurs de fonds ont consacré 0,6 milliard de dollars à l'infrastructure du marché et 0,5 milliard à la mise en place de cadres d'intervention favorables. Ces montants sont certes limités en comparaison avec des financements consacrés aux PSF, mais les projets qui poursuivent ce genre d'objectifs ont davantage besoin d'un appui technique que d'une aide financière. Les bailleurs multilatéraux et bilatéraux sont d'ordinaire ceux qui ont été les plus actifs dans ces domaines. Cependant, ces deux dernières années, les fondations ont accru leur contribution en faveur de l'infrastructure du marché. Une majorité des 793 projets sur l'infrastructure du marché ont mis l'accent sur les services

1. La plupart des projets financés par ces bailleurs durent plusieurs années et portent leurs fruits au bout de cinq ans en moyenne. Les bailleurs disposent normalement d'une réserve de nouveaux projets qui servent à remplacer ceux qui arrivent à leur terme.
2. Notre estimation du financement privé combine les données de l'enquête du CGAP réalisée auprès des bailleurs de fonds et les données sur les IIM issues des enquêtes de Symbiotics portant sur les véhicules d'investissement en microfinancement (VIM), en évitant tout double comptage pouvant découler du financement public des VIM.
3. L'investissement en microfinance compte parmi les objectifs et les mandats fondamentaux des IIM. Ces entités englobent un large éventail d'intervenants — notamment les VIM, les sociétés de portefeuille (holdings) et les fonds non spécialisés d'investissement en microfinance.
4. Les enquêtes de Symbiotics donnent à conclure qu'entre 2011 et 2013, les contributions des investisseurs institutionnels ont augmenté à un rythme de 3 % par année en moyenne, et que celles des investisseurs individuels ont affiché une baisse de 6 % par année en moyenne.
5. Comme certains projets peuvent opter pour un ensemble de solutions, la ventilation proposée dans la présente analyse peut donner un total supérieur au nombre de projets répertoriés.

de renforcement des capacités (258), sur l'information et la transparence (237) et sur les systèmes de paiement (195). Les bailleurs ont aussi fait état de 480 projets axés sur la mise en place de politiques, la plupart visant à améliorer la réglementation et la supervision des PSF (243) et les mesures de protection des consommateurs (198).

Figure 1. Total des engagements estimés pris en faveur de l'inclusion financière (en milliards de dollars)

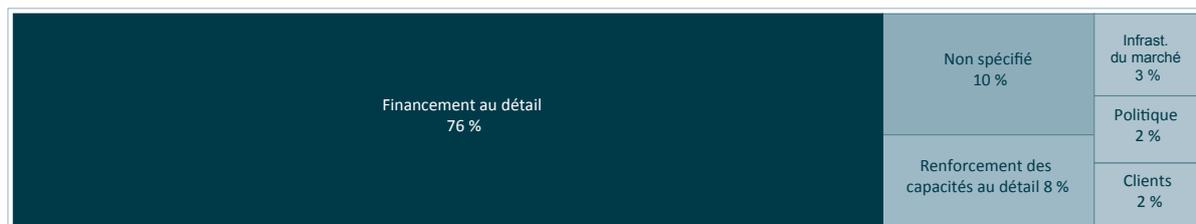


Sources : Enquête du CGAP sur les bailleurs transnationaux 2012-2014 ; enquête de Symbiotics sur les VIM, 2012-2014

Catégorie de bailleur
 ■ Privé ■ Public

Globalement, ces résultats mettent en lumière des informations intéressantes ; ils soulèvent également des questions importantes en ce qui concerne le rôle des bailleurs⁶. Par exemple, les bailleurs qui fournissent les financements aux PSF le font-ils de manière à encourager la création de marchés locaux de financement ? Les projets qui mettent l'accent sur la mise au point de produits prennent-ils en compte les caractéristiques et les comportements financiers des personnes à faibles revenus ? Encouragent-ils les PSF à innover ? Les projets des bailleurs de fonds s'attaquent-ils aux causes premières des obstacles afin de promouvoir une croissance et un accès à long terme ? Les causes premières des obstacles à l'inclusion financière sont souvent liées à l'infrastructure du marché et au cadre politique. Alors pourquoi ces deux enjeux ne font-ils l'objet que de financements limités et de moins de projets ?

Figure 2. Engagements par catégorie d'objectifs – décembre 2013 (en % des engagements totaux)



Source : Enquête du CGAP sur les bailleurs transnationaux 2014, N = 56 bailleurs.

6. L'enquête du CGAP réalisée auprès des bailleurs de fonds demande à ces derniers de fournir une ventilation des projets qu'ils financent par catégorie d'objectifs. Le CGAP a pris soin d'élaborer un cadre de collecte des informations qui soit le plus simple possible puisque les systèmes de communication des informations des bailleurs ne permettent habituellement pas d'assurer le suivi des progrès accomplis dans la réalisation d'objectifs particuliers à l'échelle des projets, et encore moins à l'échelle des engagements. Les efforts déployés pour les besoins de l'enquête représentent un pas dans la bonne direction, et l'analyse des résultats fournit des informations utiles d'un point de vue général, mais nous aurons besoin d'informations plus détaillées pour bien saisir les nuances et mieux comprendre comment les bailleurs contribuent à la promotion de l'inclusion financière.
7. Les prêts consentis aux pays en développement constituent l'un des principaux instruments de financement utilisés par les bailleurs de fonds internationaux. Ces fonds sont souvent acheminés et gérés par des établissements publics comme les institutions faitières, les banques de développement ou les unités d'exécution de projets.
8. Comme chaque projet peut utiliser plusieurs instruments, la ventilation proposée dans la présente analyse peut donner un total supérieur au nombre de projets répertoriés.

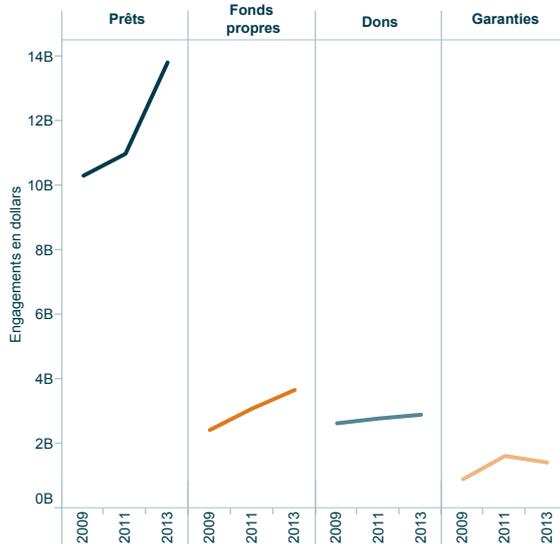
Le financement par recours à l'emprunt domine en volume, mais les dons restent l'instrument le plus souvent utilisé

Le financement par recours à l'emprunt reste prépondérant au chapitre des sommes consenties, qui atteignaient 13,8 milliards de dollars en 2013 (voir figure 3). Les engagements de prêts ont connu une hausse annuelle moyenne de 12 % entre 2011 et 2013. Près de la moitié ont servi au financement du portefeuille de prêts des PSF (6,8 milliards). Ces prêts étaient consentis dans une proportion de 73 % en devises fortes (5 milliards) ; ils étaient assortis pour la plupart d'une échéance de un à cinq ans, et atteignaient en moyenne 15,2 millions de dollars. La dette en monnaie nationale a atteint 1,1 milliard de dollars, et elle a été consentie pour moitié aux pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale (ECA). Il est à noter que 29 % des fonds ont transité par les divers États⁷ qui les ont ensuite reprêtés aux PSF ou utilisés pour financer un large éventail d'activités de promotion de l'inclusion financière.

Bien que les dons n'aient représenté que 12 % seulement du total des engagements en 2013 (2,9 milliards), une majorité des bailleurs de fonds internationaux ont eu recours à cet instrument pour promouvoir l'inclusion financière (43 des 56 bailleurs, et 1 289 des 3 128 projets)⁸. Le financement sous forme de dons a connu une croissance annuelle moyenne de 2 % au cours des deux dernières années. Près du tiers de ces dons ont servi au renforcement des capacités des PSF (0,9 milliard de dollars), et près du quart ont servi à financer leur croissance (0,7 milliard). L'Afrique subsaharienne est de loin la région qui a reçu le plus d'aide financière de ce type, retenant 40 % des sommes consenties en 2013 (1,2 milliard).

Le financement par apports en fonds propres continue d'augmenter et a atteint 3,7 milliards de dollars en 2013. Les deux tiers ont été investis dans les IIM — par exemple, les sociétés de portefeuille et les VIM —, et 19 % ont servi à renforcer le capital des PSF.

Figure 3. Tendances des engagements par instrument (en milliards de dollars)



Sources : Enquête du CGAP sur les bailleurs transnationaux 2012-2014, même ensemble: N = 54 bailleurs

L'Afrique subsaharienne est au premier rang des priorités des bailleurs internationaux, mais la plupart des engagements continuent d'être en faveur de la région Europe et Asie centrale

L'Afrique subsaharienne (SSA) a bénéficié du plus grand nombre de projets d'inclusion financière, soit 788 sur un total de 3 128. Les engagements en faveur de cette région ont affiché une croissance annuelle moyenne de 11 % au cours des deux dernières années pour atteindre 3,5 milliards de dollars en 2013. Les prêts et les participations aux fonds propres sont les deux principaux instruments de financement dans cette région, représentant respectivement 38 % et 34 % des engagements en 2013. Les institutions de financement du développement (IFD) sont les bailleurs les plus actifs dans la région, avec un financement total de 1,6 milliard de dollars. Elles collaborent principalement avec les PSF, en leur offrant des financements ou en renforçant leurs capacités. La plupart de leurs prêts sont consentis en devises fortes ; ils sont d'un montant moyen de 12 millions de dollars et sont assortis d'une échéance de 6 à 10 ans.

Les bailleurs internationaux ont consacré la plus grande partie de leur aide financière aux pays de la région ECA, leur contribution atteignant 6,2 milliards de dollars en 2013. Parmi les engagements en faveur de cette région, 90 % ont servi au financement des PSF ; l'aide a

principalement été consentie sous forme de prêts. Les IFD sont les plus importants bailleurs dans la région. La plupart de leurs prêts sont consentis en devises fortes ; ils sont d'un montant moyen de 17,6 millions de dollars et sont assortis d'une échéance de 1 à 5 ans. Dans cette région où les sources locales de financement sont moins nombreuses par rapport aux autres sources, comment le recours systématique à des prêts d'une telle ampleur en faveur des PSF a-t-il pu contribuer à la croissance des marchés de financement local ?

Encadré 1. Financements en faveur des facilitateurs nationaux

Les études donnent de plus en plus à conclure que le recours à un facilitateur indépendant constitue le moyen le plus efficace d'instaurer des marchés financiers inclusifs. Ce facilitateur est proche du marché et peut de ce fait en suivre l'évolution de manière constante. Il est ainsi mieux en mesure de diffuser les informations recueillies sur le marché et ses participants, d'utiliser divers moyens pour encourager ces derniers à prendre de nouveaux risques, et de contribuer au renforcement de leurs capacités (El-Zoghbi et Lauer, 2013).

Seul un petit nombre de donateurs bilatéraux et de fondations ont contribué à la création des facilitateurs nationaux. Une demi-douzaine de ces facilitateurs sont aujourd'hui en activité, principalement en Afrique subsaharienne — par exemple, FSD-Kenya, FinMark Trust en Afrique du Sud et EFINA au Nigéria. En 2013, les bailleurs ont consacré 133 millions de dollars au financement de telles entités. Les facilitateurs décident de la manière dont les fonds sont répartis en fonction des besoins du marché. L'objet des financements consentis tel qu'il est défini par les répondants à l'enquête sert de variable de substitution pour évaluer les interventions des facilitateurs. L'enquête a ainsi révélé que 38 % des engagements en faveur des facilitateurs servaient à financer les activités liées à l'infrastructure des marchés, 22 % à l'instauration d'un cadre politique habilitant, 12 % au financement des PSF, 9 % au renforcement des capacités et 19 % à d'autres activités non spécifiées.

Toutes les autres régions ont connu une augmentation régulière de l'aide au cours des deux dernières années à l'exception de la région Amérique latine et Caraïbes (LAC), où les engagements ont accusé une baisse annuelle moyenne de 2 % entre 2011 et 2013. Cette baisse s'explique en grande partie du fait qu'au cours de cette période, les donateurs bilatéraux ont mis fin à plusieurs projets et ont approuvé moins de nouveaux projets. Les IFD sont les seuls bailleurs à avoir augmenté leurs engagements en faveur de la région LAC : leur soutien a enregistré une croissance moyenne annuelle de 5 % au cours des deux dernières années. La question se pose de savoir dans ce cas si ces bailleurs considèrent que leur contribution est

Figure 4. Tendances des engagements par région (en milliards de dollars)



complémentaire dans cette région où les marchés locaux de financement sont plus développés qu'ailleurs.

En termes de concentration des financements, les cinq pays qui ont reçu la majeure partie des financements internationaux ont bénéficié de 25 % des engagements totaux. Ces pays constituent des marchés matures qui bénéficient principalement du soutien financier des IFD ; ce sont l'Inde (2,6 milliards), la Turquie (1,6 milliard), l'Indonésie (0,6 milliard), l'Égypte (0,6 milliard) et le Pérou (0,4 milliard). En revanche, les pays où interviennent le plus de bailleurs actifs sont l'Inde (26 bailleurs), le Kenya (24), l'Ouganda (23), la Tanzanie (19) et le Pérou (18).

Perspectives d'avenir

En 2010, l'inclusion financière est devenue une priorité du G20. Depuis, et malgré un contexte difficile, les bailleurs internationaux ont démontré leur engagement en faveur de cet objectif de développement, notamment en augmentant leur soutien financier. Il sera intéressant d'observer comment cette nouvelle priorité du G20⁹ se traduit en engagements concrets de la part des bailleurs de fonds. Jusqu'ici, les bailleurs ont principalement mis l'accent sur le renforcement des PSF. Ils ont fait savoir qu'au cours des trois prochaines années, ils continueront de porter une attention particulière à l'offre de services, c'est-à-dire à l'élargissement de la gamme de produits, à la promotion de pratiques financières responsables et à l'amélioration de la gestion et de la gouvernance.

Cependant, plusieurs bailleurs de fonds s'accordent à reconnaître les limites des interventions sur l'offre, constatant que ces dernières ne se traduisent pas toujours en impact globaux sur le marché au-delà de leurs incidences sur les PSF. Les bailleurs reconnaissent de plus en plus la nécessité de porter une plus grande attention aux moyens de catalyser des changements des systèmes de marchés, et non uniquement aux bénéficiaires directs de leur aide. À mesure que cette reconnaissance prend corps et que les bailleurs adaptent leurs stratégies et leurs méthodes d'intervention, nous devrions observer des changements sensibles de la façon dont l'aide financière est acheminée et des objectifs qu'elle vise à réaliser.

Méthode

La présente note s'appuie sur les données des enquêtes effectuées par le CGAP sur le financement transfrontalier de la microfinance réalisées en partenariat avec le Microfinance Information Exchange (MIX). En 2014, le CGAP a utilisé les données provenant de 56 bailleurs internationaux dont les engagements totalisaient 23,6 milliards de dollars et représentaient 76 % du total estimé. Ce total est estimé à partir des données de cet échantillon, publiées dans un rapport intitulé *Symbiotics Surveys* (www.syminvest.com). D'autres données sur les tendances, disponibles sur une base bisannuelle, portent sur un sous-ensemble de 54 bailleurs. Les taux de croissance ont été annualisés à l'aide d'une formule à taux composé. Par exemple, le taux de croissance annualisé correspondant à la période écoulée entre 2011 et 2013 a été calculé comme suit : $[(\text{Engagements 2013}/\text{Engagements 2011})^{(1/2)}]-1$.

En 2013, la méthode d'enquête a été actualisée pour embrasser d'une manière plus systématique la vision plus large de l'inclusion financière. Un des changements importants est l'inclusion de projets qui visent à améliorer l'accès des petites entreprises au crédit. Bien que le CGAP ait cherché, lors des enquêtes précédentes, à laisser de côté la portion des engagements relative à ces projets afin de concentrer son attention sur le microcrédit, les bailleurs ont fait état en 2013 de leurs engagements auprès des micro et petites entreprises. Les projets à l'appui des moyennes entreprises ne sont pas inclus, mais les systèmes de communication des informations des bailleurs ne permettent pas toujours d'exclure cette portion des données, et il a donc fallu procéder à des ajustements au cas par cas. Un autre changement est l'inclusion des financements accordés à une nouvelle catégorie d'objectifs : renforcement des capacités des clients. Ces financements viennent s'ajouter à ceux destinés aux PSF au détail, à l'infrastructure du marché et aux catégories d'objectifs prises en compte dans les enquêtes antérieures. Le but des projets appartenant à cette nouvelle catégorie est de renforcer les capacités actuelles et futures des clients des PSF.

Les données historiques ont été actualisées dans la mesure du possible pour prendre en compte ces changements. Cependant, comme les projets prenant fin avant 2012 n'ont peut-être pas tous été ajoutés rétroactivement, ces données ne couvrent peut-être pas la totalité des engagements pris en faveur de l'inclusion financière au cours des années précédentes. Cela risque de conduire à un problème de surestimation lorsqu'il est fait état des tendances en matière de croissance.

Enfin, le CGAP a ajouté un volet qualitatif à l'enquête afin de mieux saisir le but poursuivi par les projets présentés. Le cadre a été organisé en deux grandes catégories : obstacles à l'inclusion financière et solutions correspondantes. Chaque groupe de solutions consiste en un ensemble complet de solutions détaillées non mutuellement exclusives (voir www.cgap.org/data pour plus de détails). Les bailleurs ont indiqué celles de ces solutions détaillées que les projets décrits visent à mettre en œuvre. À chaque projet peuvent correspondre de multiples solutions détaillées. Nous utilisons le nombre de projets préconisant une solution donnée en guise de mesure approximative de l'importance relative de chaque solution pour les bailleurs puisque les personnes qui ont répondu à l'enquête n'étaient pas toujours en mesure de fournir une ventilation des données sur les engagements des projets en fonction de l'objectif poursuivi.

On trouvera sur le site web www.cgap.org/data des informations supplémentaires utiles sur la méthode.

Bibliographie

El-Zoghbi, Mayada et Kate Lauer. 2013. « Facilitation du développement du marché en vue de promouvoir l'inclusion financière. » Note d'information n° 89. Washington, D.C. : CGAP, octobre.

Symbiotics. 2014. « Symbiotics 2014 MIV Survey Report. » www.syminvest.com/papers

9. En 2015, la Turquie a assumé la présidence du G20 et a établi un nouvel ensemble de priorités en faveur de l'inclusion financière. Pour en savoir plus, consulter le site web suivant : <https://www.infine.lu/g20-turkish-presidency-2015-priorities-financial-inclusion/>.

AUTEURS :

Estelle Lahaye et Edlira Dashi, avec la collaboration de Eda Dolke et de Matthew Soursourian

Toutes les publications du CGAP sont disponibles sur son site à l'adresse www.cgap.org.

CGAP
1818 H Street, NW
MSN P3-300
Washington, DC
20433

Tél. : 202-473-9594
Télécopie :
202-522-3744

Courriel :
cgap@worldbank.org

© CGAP, 2015