

Paiements électroniques G2P : Étude de quatre pays à faible revenu

Pouvoirs publics et bailleurs de fonds envisagent de plus en plus de passer du numéraire à l'électronique pour le versement de leurs transferts sociaux et, dans certains cas, d'associer des objectifs d'inclusion financière à ces systèmes de paiement. Cette transition vers des paiements électroniques (e-paiements) s'appuie sur la promesse non seulement d'améliorer la transparence, de baisser les coûts et de réduire les pertes, mais aussi de faciliter l'accès à des services financiers à valeur ajoutée. En 2012, la Note d'information du CGAP intitulée « Transferts sociaux et inclusion financière : étude de quatre pays » (Bold, Porteous et Rotman) examinait les arguments en faveur de transferts sociaux financièrement inclusifs en analysant des données de dispositifs publics de transferts monétaires dans quatre pays à revenu intermédiaire qui reposaient sur des programmes et des systèmes de paiement électronique relativement matures et robustes.

L'étude objet de la note, qui s'est fondée sur les grands programmes de transferts sociaux monétaires au Brésil, au Mexique, en Colombie et en Afrique du Sud, s'est intéressée à la valeur des paiements électroniques pour les différents acteurs concernés : le coût raisonnable des services financiers inclusifs pour des programmes de transferts sociaux monétaires en ce qui concerne l'État ; la rentabilité de tels services pour le prestataire de services de paiement ; et la probabilité que les bénéficiaires utilisent ces services autrement que pour recevoir l'allocation uniquement. L'étude a révélé que, dans ces pays à revenu intermédiaire, la mise en place de services financiers inclusifs pour des transferts monétaires peut être abordable pour l'État et rentable pour le prestataire si l'État acquitte les frais adéquats, mais que les bénéficiaires ne se sont pas empressés d'adopter ces services et de les utiliser à des fins personnelles autres que la réception des transferts.

Mais qu'en est-il de pays moins développés ? Contrairement aux pays à revenu intermédiaire, les économies moins développées ont généralement des conditions d'exploitation plus difficiles qui s'expliquent par des systèmes de transport et des infrastructures mobiles moins établis, le caractère embryonnaire de leur secteur bancaire et leurs systèmes de paiement,

ainsi que leur manque d'expérience en matière d'administration de programmes de transferts sociaux monétaires, entre autres. La transition du paiement en espèces au paiement électronique ne se fera certainement pas de la même façon au Brésil qu'en Ouganda. Nous avons voulu approfondir la discussion sur les promesses et les défis de l'utilisation de systèmes de paiements électroniques pour les transferts sociaux dans des pays moins développés¹ en prenant en compte les mêmes trois groupes d'intervenants principaux que sont les sources de financement des programmes (État et/ou bailleurs de fonds), les prestataires de services de paiement et les bénéficiaires.

La présente note d'information inclut des données tirées d'une étude approfondie de parcours d'élaboration et de mise en œuvre de systèmes de paiement électronique dans une perspective d'inclusion financière dans quatre pays à faible revenu – Haïti, Kenya, Philippines et Ouganda (voir le tableau 1 pour des informations générales sur ces pays)². L'étude s'est penchée sur : *i*) la mise en place et l'évolution des programmes ; *ii*) le ou les processus de prestation de service et de paiement en place ; *iii*) les coûts et avantages de l'utilisation de systèmes de paiement électroniques pour les programmes et les prestataires ; et *iv*) le vécu des bénéficiaires et des prestataires de services de paiements électroniques sur le terrain.

À partir d'une analyse comparative de la préparation et la mise en œuvre des quatre programmes, le présent rapport tire six grandes conclusions et cinq leçons spécifiques à prendre en compte par les gestionnaires de programmes de transferts monétaires et les prestataires de services de paiement (surtout, mais pas seulement, dans les pays à faible revenu) lors de la planification de paiements électroniques d'État à particulier (G2P).

Tour d'horizon des programmes

Les quatre programmes de transferts monétaires – *Ti Manman Cheri* (TMC) en Haïti, *Cash for Asset – CFA* (espèces contre actifs) au Kenya, *Pantawid Pamilyang Pilipino* (4Ps) aux Philippines et *Social Assistance Grants for Empowerment* — SAGE (prestations d'aide

1 Tout au long du présent rapport, nous employons les termes « pays moins développés » et « pays à faible revenu » pour tenir compte des différents niveaux de développement des quatre pays dans lesquels sont établis les programmes étudiés. Haïti, le Kenya et l'Ouganda sont des pays à faible revenu, tandis que les Philippines se classent dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure. Les Philippines ont été retenues pour cette étude en dépit de leur statut de pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure, afin de mieux saisir les variations entre pays et systèmes de paiement.

2 Les études de cas détaillées de chacun de ces programmes sont également disponibles sur le site <http://www.cgap.org>.

sociale pour le renforcement du pouvoir d'action des bénéficiaires) en Ouganda – ont été sélectionnés à partir d'un plus large éventail de programmes en cours dans des pays à faible revenu, en utilisant des critères comme le niveau d'adoption de systèmes de paiement électroniques par ces programmes,

le type de paiements électroniques qu'ils utilisent, les prestataires de service de paiement avec lesquels ils s'associent, leur répartition géographique, le groupe de bénéficiaires qu'ils ciblent et leurs sources de financement (État ou bailleur de fonds). Les caractéristiques desdits programmes sont

Tableau 1. Informations générales sur les pays

	Haïti	Kenya	Philippines	Ouganda
Population (en millions d'habitants)	10,2	43,2	96,7	36,3
Pourcentage de la population urbaine	55	24	49	16
Produit intérieur brut par habitant (en dollars courants)	771	865	2 587	547
Classement selon l'indice de développement humain	T161	145	114	T161
Taux d'alphabétisation des adultes (%)	49 (2006)	87 (2010)	95 (2008)	73 (2010)
Classement selon l'indice de perception de la corruption	165	139	105	130
Titulaires d'un compte dans une institution financière formelle (pourcentage des personnes de plus de 15 ans)	22	42	27	20
Nombre d'agences bancaires/100 000 personnes	2,7	5,2	8,1	2,4
Nombre de GAB/100 000 personnes	N/D	9,5	17,7	3,9
Taux de pénétration de la téléphonie mobile (%)	61	70	106	47

Sources : Banque mondiale (2011 et 2012), Findex (2011) et GSMA (2012). Classement sur 186 pays selon l'indice de développement humain (PNUD, 2012). « T » signifie ex æquo avec un autre pays. Le classement selon l'indice de perception de la corruption est établi sur 174 pays (Transparency International, 2012).

Tableau 2. Caractéristiques des programmes

	Haïti	Kenya	Philippines	Ouganda
Région	Amérique latine et Caraïbes	Afrique subsaharienne	Asie du Sud-Est	Afrique subsaharienne
Intitulé du programme	Ti Manman Cheri (TMC)	Cash for Assets (CFA)	Pantawid Pamilyang Pilipino Program (4Ps)	Social Assistance Grants for Empowerment (SAGE)
Administré/géré par	FAES (Fonds d'assistance économique et sociale d'Haïti)	Programme alimentaire mondial (bailleur de fonds)	Ministère des Affaires sociales et du Développement (État)	Ministère du Genre, du Travail et du Développement social (État)
Financé par	État vénézuélien (bailleur de fonds)	Programme alimentaire mondial (bailleur de fonds)	État et bailleurs de fonds (Banque mondiale, Banque asiatique de développement, AusAid)	DFID (bailleur de fonds) et État
Populations cibles	Mères d'enfants scolarisés	Familles vivant dans l'insécurité alimentaire	Parents — exigences en matière de scolarité et de santé	Personnes âgées (essentiellement) et familles vulnérables
Année de démarrage	Mai 2012	Période d'essai : janvier 2010 à décembre 2011. Mise à l'échelle : janvier 2012	Février 2008	Période d'essai : avril 2011 à février 2015 (estimation)
Conditionnalités	Oui	Oui	Oui	Non
Nombre de bénéficiaires	75 000 (mai 2013)	62 500 (juillet 2013)	3 712 953 (août 2013)	95 000 (juillet 2013)
Mode de prestation de services	Argent mobile et espèces	Carte de débit et compte bancaire	Carte de débit et espèces	Argent mobile et espèces

présentées au tableau 2 et décrites plus en détail par la suite, et leur calendrier de préparation et de mise en œuvre est déroulé à l'annexe A.

TMC, qui a pu atteindre 75 000 mères d'enfants scolarisés après une année de fonctionnement, est le tout premier programme de transferts monétaires mis en place par le Gouvernement haïtien. Financé par le Fonds PetroCaribe du Gouvernement vénézuélien et démarré en 2012, il verse des allocations aux mères bénéficiaires à condition que leurs enfants restent scolarisés, en utilisant le service de paiements *TchoTcho Mobile* offert par Digicel, un opérateur de téléphonie mobile. Digicel a été associé de près à la conception et la mise en œuvre rapide du système de paiement administré par le FAES (Fonds d'assistance économique et sociale).

CFA est un système de transfert monétaire établi conjointement par le Programme alimentaire mondial (PAM) et le Gouvernement kenyan. Il vise des familles souffrant d'insécurité alimentaire dans sept³ comtés arides et semi-arides des régions de l'est et de la côte du Kenya, qui réalisent des projets d'actifs collectifs afin de renforcer leur résilience à la sécheresse. L'inclusion financière est un objectif central depuis la création du programme. Collaborant avec Equity Bank depuis les phases de préparation et d'expérimentation préalable en 2009, le programme CFA a permis à chaque bénéficiaire d'ouvrir des comptes bancaires pour y recevoir leurs allocations. Le bureau kenyan du PAM a récemment lancé un appel d'offres qui a abouti à la sélection de Cooperative Bank comme nouveau prestataire de services de paiement (PSP).

Le programme 4Ps aux Philippines est un programme de transferts monétaires conditionnels administré par l'État et financé par des donateurs qui vise des ménages pauvres comprenant une femme enceinte et/ou des enfants n'ayant pas plus de 14 ans⁴. *Land Bank of the Philippines* (LBP) — la plus grande des trois banques publiques du pays — en est le principal prestataire de services de paiement. Elle délivre aux bénéficiaires une carte de retrait avec laquelle ils peuvent retirer de l'argent dans ses guichets automatiques et auprès de ceux de ses partenaires. La carte de retrait est utilisée par 40 % des 3,9 millions de bénéficiaires du programme, tandis que les autres paiements sont effectués au comptant par plusieurs autres PSP sous contrat.

SAGE est la première grande initiative de transferts monétaires du Gouvernement ougandais. Financée

par plusieurs bailleurs de fonds internationaux, elle cible des personnes du troisième âge et des familles vulnérables. L'agence d'expansion de la protection sociale sous la tutelle du ministère du Genre, du Travail et du Développement social a mis en place le système de paiement inconditionnel SAGE avec plusieurs objectifs fondamentaux en vue : transparence, adaptabilité et inclusion financière. Actuellement à l'essai dans 14 districts d'Ouganda (de 2011 à 2015), ce programme public verse des allocations à ses bénéficiaires par l'entremise de l'opérateur de téléphonie mobile MTN. Bien qu'il collabore avec l'unité Mobile Money de cet opérateur, il n'utilise pas sa plateforme commerciale de paiements mobiles. Compte tenu du niveau de pénétration limitée de MTN dans les zones ciblées par SAGE, les paiements sont effectués électroniquement ou manuellement selon la disponibilité du réseau. Le paiement électronique se fait sur présentation par les bénéficiaires d'une carte SIM aux agents de MTN qui l'insèrent dans des téléphones portables payants.

Encadré 1. L'inclusion financière est-elle un objectif explicite ?^a

La fonction d'inclusion financière varie selon la préparation et la mise en œuvre de chaque programme, même si elle est expressément prise en compte en Haïti, au Kenya et en Ouganda. Aux Philippines, le système de paiement des 4Ps n'a pas été conçu avec pour objectif explicite de favoriser l'accès d'un grand nombre de personnes aux services financiers ou de promouvoir l'inclusion financière : il n'utilise les paiements électroniques que pour des raisons d'efficacité. Cette démarche peut être en partie influencée par la durée d'existence du programme, sa préparation ayant commencé avant que les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds ne jugent souhaitable d'ajouter une composante d'inclusion financière aux programmes de transferts monétaires. Alors que l'inclusion financière constituait au départ un objectif pour SAGE comme pour TMC, les deux programmes ont dû la reléguer au second plan de leurs priorités pour s'employer à trouver des moyens fiables de faire parvenir les allocations à leurs bénéficiaires. En revanche, CFA est resté fidèle à son objectif d'inclusion financière. Mais bien qu'il ait favorisé l'expansion des agences bancaires dans les comtés participants, une grande majorité de bénéficiaires n'ont pas encore commencé à utiliser leurs comptes ou des services bancaires pour des opérations autres que le retrait de leurs allocations.

a. Par inclusion financière, on entend permettre aux clients d'accéder à des services financiers formels et faire en sorte qu'ils les utilisent convenablement et aisément afin d'accroître leur gamme de choix de services financiers (qu'il s'agisse de services formels ou informels).

³ Il couvre actuellement six comtés, mais en couvrirait sept au moment de l'étude.

⁴ Pantawid Pamilyang Pilipino Program, DSWD. <http://pantawid.dswd.gov.ph/index.php/about-us>

Comparaison des modes de paiement

La catégorisation des modes de paiement appliquée ici est la même que celle qui a été utilisée dans notre étude précédente sur les pays à revenu intermédiaire : espèces, instruments dédiés et comptes financiers classiques⁵. Les programmes utilisent ces modes de paiement – décrits au tableau 3 – ainsi qu’il suit :

- En Haïti, TchoTcho Mobile est considéré comme un instrument dédié à partir de mai 2013, parce que les bénéficiaires ne peuvent retirer et déposer de l’argent qu’auprès des agents de ce service et de partenaires spécifiques.
- Au Kenya, les cartes de débit du programme CFA (auparavant émises par Equity Bank et désormais par Coop Bank) sont rattachées à un compte bancaire classique. La carte étant « ouverte », elle peut être utilisée dans tout dispositif de paiement (et non pas uniquement dans les GAB, terminaux de point de vente et agences d’Equity Bank ou de Coop Bank désormais).
- Aux Philippines, le programme des 4Ps met à disposition un instrument dédié, la « carte de retrait », que les bénéficiaires peuvent utiliser dans des agences de Land Bank, ainsi que dans des GAB de Land Bank, Metro Bank et Bank of the Philippines, pour retirer leurs allocations au titre du programme. Les noms des bénéficiaires sont associés au compte sur lequel l’argent est déposé, bien que la carte ne soit pas présentée ou utilisée comme une carte de débit classique.
- En Ouganda, les cartes SIM MTN du programme SAGE sont des instruments à vocation restreinte, car elles ne peuvent être utilisées qu’avec des téléphones payants spécifiques de MTN qui sont déployés dans 390 points de paiement à travers le pays.

Tableau 3. Modes de paiement actuels^a

	TMC — Haïti	CFA — Kenya	4Ps — Philippines	SAGE — Ouganda
Fréquence des paiements	Bimensuelle	Mensuelle (mais rarement à temps)	Bimensuelle	Actuellement mensuelle, mais évoluant vers une fréquence bimensuelle
Prestataire(s) de paiements	Digicel, Unitransfer	Cooperative Bank (précédemment Equity Bank)	Land Bank, banques rurales, mont-de-piété M Lhuillier, PhilPost (et précédemment GCASH)	MTN
Proportion de paiements en espèces ^b	69 % par Unitransfer	0 %	59 % par la poste, M Lhuillier, des banques rurales ou précédemment GCASH	20 % par des agents MTN
Proportion de paiements par un instrument dédié	31 % à travers la plateforme d’argent mobile désignée « mini-portefeuille » ^c au titre de laquelle au moins une partie des fonds doit être retirée auprès d’un agent de Digicel trois mois au plus tard après réception du paiement	0 %	41 % au moyen de cartes de retrait (cartes de débit) de Land Bank et de First Consolidated Bank	80 % auprès d’un agent MTN
Proportion de paiements effectués à travers un compte bancaire classique	0 %	100 % au moyen d’une carte de débit utilisée auprès d’un agent bancaire, d’une succursale ou d’un GAB ^d	0 %	0 %

a. Les programmes faisant l’objet de modifications régulières, les modes de paiement présentés dans ce tableau ne sont valables qu’aux dates pendant lesquelles l’étude a eu lieu.

b. Le terme « Espèces » désigne un moyen non électronique de recevoir des transferts monétaires ; les bénéficiaires doivent retirer la totalité des fonds à un moment et à un endroit précis.

c. Les clients s’inscrivent sur la plateforme du « mini-portefeuille » en saisissant un code USSD sur leur téléphone et peuvent y conserver un solde pouvant aller jusqu’à 4 000 gourdes (94 dollars) ; aucune forme d’identification n’est requise. Les clients peuvent accéder au portefeuille complet en présentant une photo d’identité à un agent qui les inscrira sur la plateforme. Les clients du portefeuille complet peuvent conserver un solde pouvant atteindre 10 000 gourdes (250 dollars).

d. Le programme utilisait des cartes à piste magnétique lorsqu’il collaborait avec Equity Bank. À présent qu’il est en partenariat avec Coopérative Bank, il entend passer aux cartes à puce.

5 Certes, des instruments dédiés transfèrent l’allocation au bénéficiaire sur un compte théorique, mais ce dernier comporte au moins une des restrictions suivantes : i) les fonds ne peuvent pas être stockés indéfiniment ; ii) les fonds ne peuvent être retirés qu’auprès de dispositifs dédiés ; et iii) des fonds supplémentaires provenant d’autres sources ne peuvent pas être déposés sur ce compte. En revanche, les comptes financiers classiques n’imposent aucune des restrictions du compte dédié et sont généralement accessibles également à des personnes ne bénéficiant pas de transferts sociaux. Pour plus d’informations, voir Bold, Porteous et Rotman (2012).

Comparaison des coûts de service

Dans la plupart des cas, les PSP retenus dans les quatre programmes facturaient à ces derniers des frais de transaction compris entre 1 et 4 % du montant de l'allocation. Ces taux sont similaires à ceux pratiqués par la plupart des PSP dans les pays à revenu intermédiaire étudiés dans la Note d'information précédente, où l'infrastructure du système de paiement était déjà relativement aboutie. Il est cependant frappant de constater qu'en valeur absolue, ces frais sont nettement inférieurs par paiement dans les programmes de pays à faible revenu étudiés ici.

Alors que la mission des PSP dans ces économies à faible revenu était beaucoup plus difficile à réaliser que dans les pays à revenu intermédiaire, leur rémunération était à peu près la même. Par exemple, même en Ouganda où les infrastructures et les capacités laissent à désirer, SAGE paie à MTN des frais représentant 3,5 % du montant de chaque transfert social réparti en frais de retrait, frais de transaction et frais d'exploitation. En ce qui concerne TMC, les frais prélevés par Unitransfer sont bien plus élevés (un peu plus de 11 %) — en raison de possibilités de paiement en espèces — que ceux de Digicel (3 %). Et les services d'Unitransfer sont plus onéreux que ceux de tout

autre programme étudié. Les frais réduits que paie le programme 4Ps à la Land Bank (0,7 %) représentent moins de la moitié de ce qui est versé à d'autres PSP — autrement dénommés « intermédiaires » — (1,5 % en moyenne). Cependant, les « intermédiaires » dépensent bien plus pour assurer la fiabilité des paiements qu'ils effectuent au comptant.

Des subventions supplémentaires existent pour les PSP, bien qu'à des degrés divers : des financements à l'intention du personnel ou des frais de dossier ponctuels sont versés à Digicel en Haïti et MTN en Ouganda ; et les programmes paient une commission par carte émise à la fois auprès d'Equity Bank et de Cooperative Bank au Kenya et auprès de Land Bank aux Philippines. Dans tous les programmes, le premier retrait effectué par les bénéficiaires à partir de leur instrument de paiement électronique est gratuit (hormis des frais de route indirects), tandis que les retraits ultérieurs sont soumis à des frais appliqués généralement par le PSP. Aux Philippines, si les bénéficiaires retirent de l'argent à un GAB ne faisant pas partie du réseau, ils supportent des frais que le programme couvre à hauteur de 0,45 dollar. Dans le cas de paiements manuels, les bénéficiaires reçoivent leur argent sans avoir à payer de frais supplémentaires autres que des frais de route éventuels.

Tableau 4. Coût des paiements pour l'État/les bailleurs de fonds^a

	TMC — Haïti	CFA — Kenya	4Ps — Philippines	SAGE — Haïti
Allocation moyenne par bénéficiaire	15 dollars	34,12 dollars	63,01 dollars	19,34 dollars
Fréquence des paiements ^b	« Bimensuelle »	« Mensuelle »	Bimensuelle	Bimensuelle
Frais moyen pondéré par paiement (toutes méthodes confondues)	1,36 dollar	0,53 dollar	0,75 dollar	0,68 dollar
En % de l'allocation moyenne	9,1	2	1,2	3,5
Coût par type d'instrument				
Paiement en espèces	1,67 dollar (11 %)	S. O.	0,96 dollar (1,5 %)	0,68 dollar (3,5 %)
Instrument dédié	0,50 dollar (3 %)	S. O.	0,45 dollar (0,7 %)	0,68 dollar (3,5 %)
Compte bancaire classique	S. O.	0,53 dollar (2 %)	S. O.	S. O.
Taux de conversion utilisé (dans les études de cas)				
1 USD =	40 HTG	85 KES	44,44 PHP	2 585 UGX

a. Les bénéficiaires ne sont tenus de conserver un solde minimum dans aucun des comptes des programmes. Les frais n'incluent pas des frais ponctuels ou des frais fixes versés aux PSP pour des dépenses concernant par exemple des employés en détachement ou des chefs de projet recrutés à temps plein. Les frais mentionnés sont ceux versés expressément par paiement au titre de chaque programme.

b. Les guillemets indiquent une grande variabilité entre la fréquence de paiement prévue et réelle. Les programmes ont eu du mal à respecter cette fréquence.

Six conclusions

Les processus de préparation et de mise en œuvre de chacun des quatre programmes de transferts monétaires variaient selon les contextes spécifiques dans lesquels ils ont été déployés. Pourtant, malgré de nettes variations, plusieurs thèmes communs se sont dégagés de l'évaluation des expériences de chacun des programmes, révélant un ensemble de problèmes transversaux auquel tout programme pourrait faire face lors de la migration vers des mécanismes de paiement électronique.

1. Le niveau de préparation des pays, notamment pour l'adoption de solutions mobiles, a été surestimé.

L'infrastructure est la clé de voûte des paiements électroniques. À des degrés divers, les systèmes de transferts monétaires ont été déployés avant que l'infrastructure adéquate ne soit mise en place en dehors des zones urbaines. Pour verser des allocations à tous les bénéficiaires, plusieurs programmes ont dû recourir à des paiements en espèces dans certaines localités ou, à tout le moins, revoir leurs attentes en matière d'inclusion financière. Tous les programmes ont essayé dans une certaine mesure d'utiliser des plateformes de paiements mobiles avec plus ou moins de réussite, mais la plupart ont engendré des problèmes et des frustrations. Certes, l'attrait des solutions mobiles et la volonté de les utiliser sont forts, mais les programmes doivent examiner avec soin ce qui doit être établi avant la mise en œuvre d'un système fondé sur la technologie mobile.

En Haïti, la plateforme de paiements mobiles a reçu une attention considérable et le soutien des bailleurs. Pour TMC en particulier, l'opérateur de téléphonie mobile a joué un rôle prépondérant dans la conceptualisation, la préparation et la mise en œuvre du système de paiement. En fait, le programme a été préparé sous la supervision d'un employé de Digicel détaché auprès de l'administration haïtienne. Supposant que les localités choisies étaient prêtes pour la plateforme de paiements mobiles, les pouvoirs publics n'ont pas porté l'attention voulue à d'autres modes de paiement ou d'autres éventualités. Pourtant, le réseau d'agents chargés de l'exploitation de la plateforme de paiements mobiles de Digicel n'était pas assez développé en dehors de

Port-au-Prince pour faire face à l'appel immédiat et imprévu à transposer le programme à l'ensemble du pays. Le personnel a eu du mal à continuer à gérer le paiement des transferts faute d'agents en nombre suffisant, ce qui a conduit à l'introduction d'un deuxième PSP – le prestataire de transferts de fonds Unitransfer – en vue d'améliorer le système de paiements, quoiqu'en revenant aux paiements en espèces à un coût élevé pour le programme.

En Ouganda, le programme SAGE disposait de très peu d'options de paiement électronique viables au moment de son démarrage. Il a d'abord envisagé une solution de paiement à partir d'un point de vente rattaché à une banque et nécessitant une identification biométrique, l'inclusion financière étant l'un de ses nombreux objectifs. Or, l'infrastructure du secteur financier national ne pouvait pas supporter un tel produit sans induire des coûts supplémentaires importants en raison du prix élevé de la solution biométrique, du nombre limité de terminaux point de vente déjà déployés (trois pour 100 000 adultes en 2011) et de la mauvaise couverture du réseau internet et mobile. Le programme s'est alors tourné vers MTN pour mettre au point une nouvelle solution de paiement mobile. Mais MTN ne disposait pas d'agents en nombre suffisant ou d'une couverture réseau adéquate pour utiliser un véritable produit d'argent mobile ; il a donc eu recours à des téléphones payants spécialisés pour traiter les paiements sur une plateforme mobile. En conséquence, ce que MTN est capable d'offrir ne s'appuie pas sur sa plateforme Mobile Money standard et s'écarte à bien des égards de l'activité de transfert d'argent mobile qu'il s'attache à développer. MTN facilite même le versement en espèces de 20 % des allocations.

Même au Kenya, où les réseaux d'agents bancaires et les systèmes de paiement mobile sont jugés solides, le PAM n'a pas pu offrir une solution de paiement basée sur la technologie mobile pour le programme CFA. Collaborant à l'origine avec Equity Bank pour l'expérimentation préalable du produit M-KESHO de la banque, qui était rattaché au dispositif M-PESA de Safaricom, le bureau du PAM au Kenya a constaté que la connectivité du réseau n'était pas assez solide pour le traitement des paiements. Il a donc opté pour un système fondé sur des cartes de débit dans le cadre duquel chaque bénéficiaire disposait d'un compte auprès d'Equity Bank et d'une carte de débit.

2. Les capacités techniques nécessaires pour passer du paiement en espèces au paiement électronique ont souvent été sous-estimées.

La réalisation de transferts de fonds par des moyens électroniques nécessite un système d'information de gestion (SIG) de haute qualité permettant de gérer les données nécessaires pour effectuer des paiements électroniques, ainsi que des capacités techniques suffisantes pour : i) le nettoyage des données d'inscription, ii) la collecte d'informations sur la clientèle (KYC) et d'autres normes réglementaires, ainsi que iii) le rapprochement des états de paiement des partenaires chargés de la mise en œuvre. Tous les programmes ont eu des difficultés à mettre en place des systèmes fonctionnels et coordonnés, ce qui a provoqué des erreurs et des retards qui ont fait perdre de vue les gains d'efficacité escomptés des paiements électroniques et réduit leur capacité à offrir aux bénéficiaires une solution fiable et stable.

Au Kenya, le PAM s'est d'abord servi de tableurs Excel pour gérer la charge de travail lors de la phase d'essai préalable, mais il s'est vite aperçu que pour traiter, nettoyer et assurer la maintenance (pour ne pas dire protéger) un tel volume de données détaillées, il faudrait un SIG plus puissant. Il a donc investi dans la création d'un SIG pour ses programmes de transferts monétaires, mais a été confronté à une multitude de problèmes liés à la migration des données dans le nouveau système. Le passage de l'aide alimentaire aux paiements électroniques nécessitait un changement total du mode de fonctionnement des partenaires du Programme. La plupart des partenaires utilisaient presque exclusivement du papier pour la distribution de l'aide alimentaire et n'étaient pas tenus de compiler des données aussi détaillées sur les bénéficiaires que ce qui est requis pour des comptes bancaires. Avec les paiements électroniques, il fallait changer la donne. Des retards à l'enregistrement, dus à des données inexactes, ont non seulement rallongé les délais de paiement aux bénéficiaires, mais aussi affecté le fonctionnement d'Equity Bank. Après trois mois sans mouvement, les comptes d'Equity deviennent automatiquement dormants, ce qui signifie que la banque a dû réveiller des milliers de comptes une fois le processus de nettoyage des données enfin achevé.

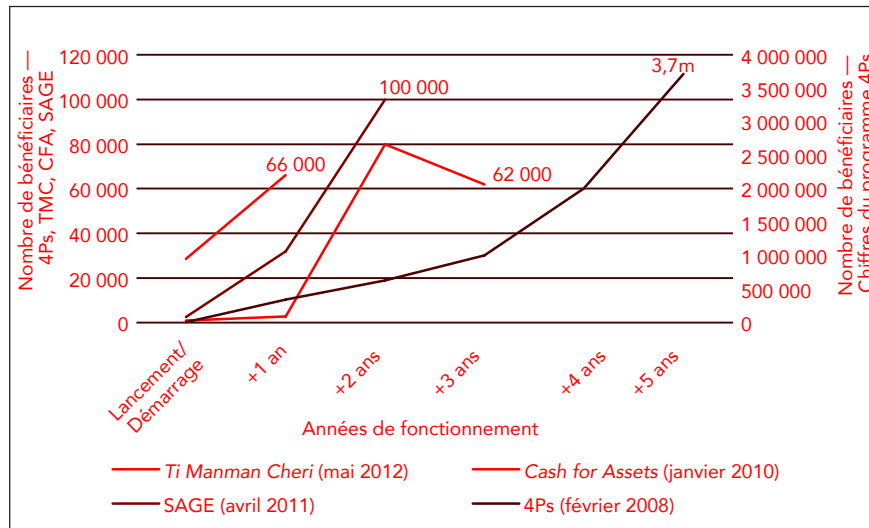
En Haïti, TMC avait initialement prévu d'utiliser un système informatisé pour assurer l'enregistrement efficace des données, mais le processus d'enregistrement s'est avéré souvent plus pénible et difficile à gérer que prévu. Le personnel de TMC a par exemple indiqué qu'alors que le programme « disposait de 10 employés pour effectuer 300 enregistrements, 1 000 personnes se présenteraient, rendant difficile la prise en charge de toutes les demandes » et suscitant chez le personnel un sentiment d'insécurité face à cette foule plus importante que prévu. Au moment où le personnel du programme découvrait des erreurs dans les informations fournies par les bénéficiaires, il était trop tard pour les corriger : il ne pouvait pas retourner sur chaque site pour recouper les informations. Au début du programme, Digicel rejetait systématiquement au moins 15 à 25 % des transactions à chaque cycle de paiement pour cause de données erronées et d'incohérences entre ses données et celles des systèmes du FAES. En janvier 2013, à peine 36 % des bénéficiaires du programme TMC avaient été convenablement inscrits auprès de TchoTcho Mobile et de TMC et recevaient régulièrement leurs allocations.

Aux Philippines, près de 10 000 personnes sont nécessaires pour administrer le programme 4Ps. Ce dernier a dû renforcer ses effectifs alors même que des systèmes étaient conçus, établis, voire modifiés ou changés complètement. Par exemple, le personnel a dû s'adapter à de nombreux changements d'intermédiaires et de mécanismes de paiement dans chaque municipalité, compte tenu notamment de la concurrence accrue entre les prestataires de paiement intermédiaires et de l'évolution de la nomenclature des systèmes de paiement gérés par Land Bank. Le programme ayant organisé des appels d'offres pour le recrutement de PSP dans différentes régions deux fois l'an au cours des deux dernières années, le PSP d'un bénéficiaire pouvait changer après trois périodes de paiement à peine, ce qui obligeait parfois les bénéficiaires à s'adapter à de nouveaux modes, processus et lieux de paiement.

3. La pression interne et externe sur la préparation et la mise en œuvre était inévitable.

Les plans initiaux des programmes ont souvent été contrariés par les pressions exercées par les donateurs

Figure 1 : Évolution du programme depuis son lancement



Source : Étude du CGAP.

Remarque : Les chiffres désignent les bénéficiaires ayant reçu des allocations pendant une période donnée, qui peuvent être différents du nombre total de bénéficiaires inscrits au programme. La courbe de progression du programme 4Ps se situe dans l'axe vertical secondaire.

ou les pouvoirs publics dans le but de modifier le système d'une certaine façon (comme l'étendre plus rapidement ou à des endroits différents de ceux prévus au départ). Ces pressions ont permis de tester la capacité des programmes à bien gérer la mise en œuvre des processus de paiement.

TMC était le tout premier programme public de transfert social en Haïti. L'impatience des autorités de créer et mettre en œuvre de nouveaux programmes afin de réduire l'extrême pauvreté a très vite obligé Digicel à étendre les paiements à des régions où son réseau d'agents n'était pas encore pleinement installé. Si les circonstances dans lesquelles la mise à l'échelle s'est effectuée étaient uniques en Haïti, la pression exercée par les politiques pour passer à l'échelle supérieure est une situation que les Philippines ont aussi connue. Après avoir lancé un projet témoin pour 6 000 bénéficiaires à la fin de l'année 2007, le président philippin de l'époque a ordonné l'extension dudit programme à 4 millions de bénéficiaires en cinq ans. En conséquence, ni le programme ni ses PSP associés n'ont réussi à mettre en œuvre le système de paiement tel que conçu à l'origine.

La Figure 1 montre l'évolution rapide des quatre programmes, qui a contribué à la diversification de leurs modes de paiement et au recrutement de nouveaux PSP partenaires.

4. Les agents ont pesé sur l'expérience des bénéficiaires et, bien que le contrôle des PIN fut fait avec célérité, il comportait également des risques.

Les quatre programmes ont été confrontés à la difficulté de mettre en place la logistique permettant d'effectuer des paiements par l'intermédiaire d'un réseau d'agents dans des localités éloignées. Alors que les bénéficiaires apprenaient à utiliser un nouveau mode de paiement, dans certaines localités, leur seul contact avec les PSP se faisait à travers leurs interactions avec les agents de ces derniers, ce qui signifie qu'une expérience négative avec un agent pouvait renvoyer une image négative du PSP. Les programmes étant soucieux d'effectuer rapidement les paiements, dans certains cas, des agents « contrôlaient » le processus de paiement en vue d'en améliorer l'efficacité et la rapidité. Cette démarche amène à s'interroger sur le niveau de compréhension du mode de paiement par les bénéficiaires et la mesure dans laquelle ceux-ci devraient être encouragés à « maîtriser » le système de paiement et à effectuer eux-mêmes leurs opérations.

En Ouganda, MTN a décrit le transport de fortes sommes d'argent dans les districts où les paiements s'effectuaient comme un « cauchemar logistique ». Lorsque des agents étaient en poste dans un district,

il n'était pas toujours évident de leur fournir l'argent nécessaire pour tous les paiements. MTN a donc dû trouver des solutions afin de permettre aux agents de payer les bénéficiaires en espèces. À partir de 2013, il a conclu des contrats de franchise avec de « super agents » qui étaient chargés de transporter de l'argent en espèces vers les sous-comtés en vue des paiements. Parfois, MTN n'a pas pu effectuer des paiements électroniques en raison, par exemple, de pannes de réseau et il y a eu une période pendant laquelle le personnel ne pouvait pas délivrer de cartes SIM/portefeuilles électroniques à cause d'un lot de cartes défectueuses. Dans ces cas-là, MTN procédait à des paiements manuels, un processus lourd et laborieux qui s'écartait très largement du modèle d'entreprise fondé sur l'argent mobile et des pratiques commerciales de base d'un opérateur de téléphonie mobile.

Pour les agents d'Equity Bank au Kenya, les enjeux liés à la mise à disposition de ressources humaines et de liquidités ont eu un impact négatif sur le programme, sur le terrain notamment. Le PAM et Equity Bank ont tous deux qualifié de chaotique le processus de paiement. Malgré les consignes du programme exhortant souvent les bénéficiaires à espacer leurs déplacements en vue de récupérer leur argent et en raison du manque de fiabilité et des aléas liés à la disponibilité des paiements, ceux-ci ont sans surprise continué à se retrouver le même jour devant les agents pour récupérer leur dû, provoquant de longues files d'attente, des pénuries de liquidités et des frustrations chez les agents, ainsi que l'incompréhension dans leurs propres rangs. Dans certains cas, les bénéficiaires ont indiqué que l'insuffisance de liquidités a poussé des agents à insister qu'ils achètent des marchandises dans leurs magasins ou qu'ils reviennent à plusieurs reprises au lieu de retirer la totalité du paiement d'un seul coup. Le coût de la gestion et de la conservation des liquidités chez les agents a finalement conduit Equity à réviser son barème d'honoraires versés aux agents, de sorte que ces derniers sont payés plus cher pour des retraits plus importants. Ce fut une surprise pour les responsables du programme CFA, qui n'avaient pas été consultés au sujet de la révision et qui ne pouvaient donc plus couvrir adéquatement, comme prévu, les frais de retrait encourus par de nombreux bénéficiaires.

Dans tous les programmes, on a pu noter un dilemme manifeste entre effectuer un seul paiement aussi rapidement que possible et enseigner aux bénéficiaires un nouveau mode de paiement. En Ouganda, le programme distribuait efficacement de l'argent aux bénéficiaires, de sorte que même s'ils devaient

parcourir une certaine distance, une fois arrivés chez l'agent, ils n'aient pas à attendre longtemps dans une file qui avance lentement. De même, les agents étaient mieux gérés et très peu de bénéficiaires ont trouvé à redire sur leur comportement ou sur le fait qu'ils ne fussent pas dignes de confiance. Cependant, pour arriver à ce niveau d'efficacité, il a fallu confier la supervision du processus de paiement à des agents qui renseignaient le PIN à la place des bénéficiaires. SAGE a choisi de mettre de côté son objectif initial d'inclusion financière et de courir le risque de vols ou d'autres pratiques répréhensibles de la part d'agents dans un souci d'amélioration de l'efficacité des paiements, laissant les bénéficiaires complètement dépendants des agents pour leurs opérations. Par contre, les bénéficiaires de TMC et de CFA devaient patienter dans de longues files parce que les agents devaient souvent appeler le service client de TchoTcho Mobile ou la banque, respectivement, pour résoudre des problèmes liés au code PIN et au compte. Cette charge de travail supplémentaire imposée aux agents a, dans certains cas, négativement affecté les prestations offertes aux clients, les agents étant fatigués et frustrés que les bénéficiaires ne comprennent pas le mode de paiement. Néanmoins, les codes PIN des bénéficiaires n'étaient pas compromis pour des raisons d'efficacité. Les longues files d'attente et la pression de ne pas oublier son code PIN génèrent aussi de l'anxiété chez les bénéficiaires, mais ce stress va diminuer à mesure que le programme évolue et que les PSP et les bénéficiaires maîtrisent davantage le processus de paiement. Quoi qu'il en soit, les programmes et les PSP se sont efforcés de contrôler les agents et de leur faire adopter un comportement acceptable dans tous les cas.

5. Les capacités des bénéficiaires ont été fortement affectées par les formations sur le programme et les modes de paiement, ainsi que par la disponibilité et la régularité des paiements.

Les réactions des bénéficiaires concernant leur niveau de compréhension – et, dans certains cas, d'incompréhension – du programme ont révélé un besoin de leur inculquer des notions de base sur le programme, pas seulement ses outils financiers, afin qu'ils comprennent mieux les bases de fonctionnement dudit programme, le processus de paiement, le calcul des transferts conditionnels et les mécanismes de recours. Au regard de ce qu'ils savent des modes

et processus de paiement, on peut déduire que les programmes ne les ont pas tous suffisamment amenés à savoir utiliser et se rappeler leurs codes PIN, calculer les montants escomptés à chaque paiement et déterminer l'attitude à adopter en cas de problème. Lorsque les bénéficiaires maîtrisaient le processus et le mode de paiement, ils semblaient trouver avantageux d'y recourir à chaque fois ; en ce qui concerne les programmes pour lesquels les paiements étaient irréguliers ou les agents ne disposaient pas de liquidités suffisantes pour servir tous les bénéficiaires, ces derniers avaient des difficultés à se souvenir du processus et s'y adapter tout en faisant confiance au système. Si les bénéficiaires ne comprennent pas comment fonctionne le programme et si les paiements sont irréguliers, les objectifs d'inclusion financière seront encore plus difficiles à réaliser.

Dans bien des cas, les bénéficiaires n'arrivaient pas à décrire clairement le mode de fonctionnement du programme, les critères d'admissibilité audit programme, la fréquence des paiements et les montants à percevoir. L'absence de connaissances sur le programme était patent au Kenya, où les bénéficiaires interrogés ont déclaré avoir reçu d'Equity Bank une formation de base de 13 semaines sur les outils financiers, mais ne pouvaient toujours pas dire clairement pourquoi ils recevaient les montants qui leur étaient attribués et combien l'agent devait percevoir à titre de commission. Alors que certains bénéficiaires comprenaient les règles de fonctionnement et les variations des sommes à percevoir, qui dépendaient souvent du nombre de mois de retards, d'autres pensaient ne pas recevoir la totalité de ce qui leur était dû. Une dame a expliqué qu'après avoir constaté que sa toute dernière allocation représentait moins de la moitié des précédentes, elle a supposé que l'agent avait subtilisé une partie de son argent. Les bénéficiaires du programme CFA ne savaient également pas toujours comment utiliser leurs codes PIN ; dans ce cas, soit ils amenaient un parent qui pouvait renseigner le code soit ils demandaient à l'agent de le faire pour eux (bien que les règles du programme l'interdisent). La formation de base dispensée par Equity Bank sur les outils financiers comportait certes un volet sur l'utilisation d'un terminal point de vente, mais elle n'a pas donné aux bénéficiaires l'occasion de s'entraîner à renseigner eux-mêmes leurs codes PIN dans le dispositif.

Les bénéficiaires du programme SAGE n'avaient pas les mêmes inquiétudes au sujet des montants à percevoir que ceux du Kenya. Leurs allocations

étant généralement versées à temps et n'étant pas conditionnelles, ils connaissaient exactement le montant qu'ils allaient recevoir à chaque paiement, ce qui réduisait les possibilités de fraude et d'incompréhension et contribuait à instaurer la confiance. Toutefois, on continuait à noter de la confusion autour du mode de paiement : un groupe de bénéficiaires du programme SAGE a par exemple indiqué avoir « échoué » à la formation sur le mode de paiement. Par conséquent, les agents devaient effectuer les opérations à leur place. Un membre du personnel local de SAGE a cependant expliqué que ladite « formation » était en fait une séance de sensibilisation de 45 minutes sur le programme et n'avait pas pour objectif d'apprendre aux bénéficiaires à utiliser un téléphone payant ou un clavier. Un autre groupe n'était guère conscient qu'il disposait d'un code PIN et ne connaissait pas du tout ledit code.

Si le fait de ne pas connaître le montant à percevoir relève de la possession de notions de base sur le programme, des paiements réguliers peuvent aider les bénéficiaires à s'habituer à l'utilisation d'un code PIN et au nouveau mode de paiement du fait de la répétition du processus. Même si une formation interactive approfondie sur le mode de paiement est dispensée au démarrage d'un programme, si les bénéficiaires ne reçoivent pas leurs allocations à intervalles réguliers, ils seront : *i)* plus susceptibles d'oublier comment fonctionne le système de paiement, *ii)* moins enclins à chercher à maîtriser le mode de paiement s'ils se rendent compte de l'irrégularité des paiements (et peut-être même arrêter à tout moment d'essayer) et *iii)* plus tentés de choisir de tout empêcher immédiatement faute de confiance dans le programme ou le système de paiement. En revanche, les bénéficiaires du programme 4Ps, dont beaucoup y participaient depuis quatre ou cinq ans, n'ont exprimé aucune inquiétude ou préoccupation quant à la manipulation d'un code PIN sur un GAB et comprenaient les conditionnalités liées au paiement et, par ricochet, la somme à percevoir à chaque cycle de paiement. Ils ont cependant expliqué qu'au départ, ils se faisaient aider par des agents de sécurité pour utiliser des GAB, jusqu'à ce qu'ils parviennent à maîtriser le processus.

Dans l'ensemble, le fait que les bénéficiaires ne disposent pas d'informations suffisantes sur le programme, manquent de confiance à l'égard de celui-ci et utilisent le système de paiement de façon inconstante en raison de l'irrégularité des paiements peut diminuer l'intérêt des comptes et compromettre la réalisation des objectifs connexes d'inclusion financière.

6. Des mécanismes permettant aux bénéficiaires d'introduire des recours ont renforcé le climat de confiance.

Certains bénéficiaires considéraient les transferts monétaires comme un « cadeau » et rechignaient à introduire une plainte officielle lorsqu'ils ne recevaient pas la totalité de leurs allocations, en raison d'un dysfonctionnement du programme ou de pratiques répréhensibles ou d'erreurs survenues au moment de paiement. Les programmes ont certes communiqué aux bénéficiaires les mécanismes de recours disponibles à divers degrés, mais ceux-ci n'ont pas nécessairement fait usage desdits mécanismes ; ils n'étaient pas tout à fait certains d'avoir le droit de soulever de telles questions et redoutaient d'être exclus du programme ou de subir d'autres sanctions. Dans d'autres cas, ils n'étaient même pas au courant de l'existence de ces mécanismes et ne savaient pas à qui adresser leurs plaintes. Dans les cas où les bénéficiaires ont présenté des problèmes au personnel du programme, ces problèmes n'ont parfois pas été résolus, provoquant l'incompréhension autour des mécanismes de recours.

Certains bénéficiaires, en particulier ceux qui ont récemment commencé à recevoir des transferts monétaires, étaient réticents à admettre l'existence de difficultés ou de problèmes liés aux modes de paiement utilisés, car ils pensaient recevoir de l'argent « gratuitement » et n'étaient pas toujours traités comme des clients « habituels » de PSP. Les bénéficiaires de TMC sont ceux qui ont le plus montré la nécessité de faire confiance au programme pour gérer efficacement un mécanisme de recours. Digicel a eu la clairvoyance de mettre en place un centre d'appels uniquement consacré aux bénéficiaires de TMC, qui s'est avéré particulièrement utile lorsque ceux-ci arrivaient chez des agents et ne parvenaient pas à se souvenir de leurs codes PIN.

Dès le départ, SAGE a mis en place des mécanismes de recours ambitieux (différents de ceux de MTN) pour protéger les bénéficiaires. Ceux qui ont été interrogés dans le cadre de l'étude objet de la présente note d'information ont très peu utilisé ces mécanismes, car les paiements arrivaient toujours dans les délais et les bénéficiaires savaient quels montants ils devaient recevoir à chaque période. Cette situation s'explique également par le fait que les agents de MTN avaient la responsabilité et étaient en mesure de garantir la disponibilité d'espèces suffisantes, car ils connaissaient le nombre de bénéficiaires qu'ils devaient servir à chaque période de paiement.

À l'instar de ceux de SAGE, les bénéficiaires du programme 4Ps savaient généralement combien ils devaient recevoir et maîtrisaient également le processus de recours lorsqu'ils ne percevaient pas la totalité de leurs allocations. Le programme 4Ps a également été confronté à des retards de paiement, mais étant plus ancien, il a eu plus de temps pour les résoudre que les autres programmes étudiés. Le personnel interrogé pour l'étude, parmi près de 10 000 personnes mobilisées au service du programme et des bénéficiaires, a indiqué que ces derniers n'hésitaient pas à soumettre des revendications. Pourtant, alors que le programme fait part de plaintes introduites par les bénéficiaires pour des cartes de retrait défectueuses, le dysfonctionnement des GAB, la rudesse d'un agent ou des litiges autour du montant même de l'allocation, le ministère des Affaires sociales et du Développement n'a enregistré que 26 194 plaintes formelles au premier trimestre 2013 (pour plus de 3,9 millions de ménages inscrits et plus de 3,7 millions de bénéficiaires au 30 juin 2013).

Cinq leçons

Les six conclusions ci-dessus se dégagent de l'observation de l'évolution de quatre programmes qui varie considérablement selon les contextes. À partir de ces observations, nous tirons cinq leçons à prendre en compte par les responsables de programmes et les PSP partenaires lors de la conception, la préparation ou la mise en œuvre d'une plateforme de paiements électroniques – en particulier si on souhaite y associer une composante d'inclusion financière – pour des personnes à faible revenu dans des milieux où les infrastructures sont peu développées.

1. S'assurer d'abord de la fiabilité des paiements.

Faire en sorte que les paiements parviennent effectivement aux bénéficiaires est une condition nécessaire et préalable à la réalisation de la plupart des autres objectifs et priorités du programme, y compris tout objectif ultime d'inclusion financière. Un système de paiement électronique ne pourra être utilisé efficacement et pourrait même avoir des effets négatifs s'il ne fonctionne pas convenablement. Des retards de paiement ou le fait de travailler avec des réseaux d'agents ayant des problèmes de liquidités vont nuire à l'ensemble du programme, les bénéficiaires ne parvenant pas à faire confiance au nouveau système ou à le comprendre. Un processus répétitif consistant à recevoir des paiements à intervalles réguliers aurait des conséquences positives sur les bénéficiaires,

car ils sauront qu'il est important de chercher à maîtriser le mode de paiement et pourront s'entraîner à l'utiliser jusqu'à ce qu'ils se sentent en confiance. S'ils ne voient pas l'utilité du système ou ne lui font pas confiance, ils ne continueront à s'en servir que pour recevoir leurs allocations, ce qui pourrait limiter l'extension du réseau d'agents, la rentabilité à long terme du prestataire et les objectifs d'inclusion financière.

En Haïti comme au Kenya, le manque de fiabilité des paiements a nui au système électronique, gâché l'expérience des clients, porté préjudice aux PSP et peut-être réduit les chances que les bénéficiaires exploitent finalement les fonctionnalités mises à leur disposition pour assurer leur inclusion financière. Par contre, le programme SAGE montre parfaitement comment mettre l'impératif d'inclusion financière de côté pour se concentrer sur le paiement à temps des allocations. Sans abandonner complètement l'objectif d'inclusion financière, ce programme a plutôt déplacé (et peut-être échelonné) ses priorités. Il reste à voir si cet objectif deviendra à nouveau un élément central du programme et à quel moment. Dans l'ensemble, l'échelonnement des priorités est important pour bien administrer des paiements électroniques, en particulier si l'inclusion financière est un objectif à atteindre.

2. Établir suffisamment de moyens de communication avec les bénéficiaires.

Les programmes et les PSP gagneraient à établir des voies de communication appropriées lors de la présentation, la mise en œuvre et la mise à l'échelle du programme. La communication entre le programme et les bénéficiaires peut être importante non seulement pour que ces derniers connaissent et maîtrisent mieux le programme, mais également pour réduire le nombre de plaintes et de questions auxquelles le personnel devra répondre une fois le programme lancé. En partant de ce postulat, nous avons recensé plusieurs cas où une bonne communication avec les bénéficiaires est essentielle :

- Expliquer aux bénéficiaires quel montant ils devraient recevoir – la provenance des allocations et la raison pour laquelle ils les perçoivent.
- Apprendre aux bénéficiaires comment effectuer des opérations de paiement – le faire plus d'une fois afin de s'assurer que les bénéficiaires comprennent véritablement le processus, et leur donner la possibilité de s'entraîner à effectuer eux-mêmes les opérations.

- Informer les bénéficiaires en cas de retard dans le versement de leurs allocations. Avant même que les bénéficiaires ne se rendent chez les agents pour retirer leur argent, les programmes gagneraient à les informer de retards éventuels, notamment par SMS. Au Kenya par exemple, des bénéficiaires ont indiqué se rendre chez l'agent le jour où ils s'attendaient à percevoir leurs allocations, mais comme l'argent n'était pas disponible, ils avaient perdu des ressources et du temps précieux à se déplacer inutilement.
- Apprendre aux bénéficiaires à qui s'adresser en cas de difficultés. Lorsqu'ils ne reçoivent pas la totalité de leurs allocations, se posent des questions sur le montant perçu, ont des problèmes avec un agent ou sont confrontés à un problème technique concernant leurs cartes SIM ou leurs téléphones, ils doivent savoir qui appeler et comment remédier à la situation.

Qui devrait être responsable dans ces cas ? Il incombe au programme de s'assurer tout au moins que cette communication fonctionne. Les PSP quant à eux doivent accorder la priorité au développement et à la gestion de leur réseau d'agents. Les agents représentant les PSP, des interactions négatives avec des bénéficiaires peuvent écorner l'image de l'ensemble des services du prestataire (réduisant ainsi les chances que les bénéficiaires sollicitent le PSP pour d'autres services). Le programme doit donc définir clairement les rôles de chaque partenaire dans le circuit de communication.

3. Parer aux éventualités.

Les pouvoirs publics, les bailleurs de fonds et les PSP doivent préparer des plans d'urgence et évaluer les risques de façon réaliste dès les premières étapes du processus de préparation du programme, qu'ils réviseront au fur et à mesure qu'évoluent inévitablement les situations affectant le programme. Cette démarche doit se matérialiser à trois niveaux :

- Les entités de programmes et les PSP doivent localiser les infrastructures pertinentes dans les localités cibles en vue d'échelonner les investissements dans les infrastructures ; définir des paramètres géographiques pour la phase d'essai, en tenant notamment compte des disparités entre zones urbaines et rurales ; et déterminer de façon réaliste le montant des allocations et d'autres subventions nécessaires.
- Les entités de programmes et les PSP doivent déterminer dans quelle mesure les bénéficiaires sont capables de manipuler les moyens de

paiement, afin de concevoir un mécanisme qui prend réellement en compte les capacités et les limites desdits bénéficiaires. L'expérience des clients en matière de paiements doit être considérée comme une partie intégrante d'une stratégie de paiements durable, en particulier si l'objectif est de promouvoir l'inclusion financière dans le cadre du programme.

- Les programmes et les PSP doivent connaître les raisons (autres que le versement d'allocations aux populations vulnérables) pour lesquelles les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds mettent en œuvre le programme (politiques, inclusion financière, éducation). Ils doivent être conscients que ces autres motivations sont susceptibles d'introduire des modifications dans le programme. Si le fonctionnement du programme peut sembler avoir une importance primordiale pour la conception des systèmes de paiement, le contexte économique dans lequel évolue chaque programme ne doit pas être minimisé, étant donné la nature très politique des régimes de paiement G2P.

4. Garantir une proposition de valeur à toutes les parties prenantes.

Par la nature même des régimes de paiement G2P, aucune entité n'a un contrôle absolu sur tous les aspects de leur conception et leur mise en œuvre. Par conséquent, il est essentiel que tous les intervenants y trouvent un intérêt dès le départ.

- Pour le programme : les responsables du programme doivent s'assurer que les autorités perçoivent la valeur du système de paiement électronique. Si le personnel du programme n'est pas suffisamment convaincu de l'intérêt du nouveau système de paiement, il préférera s'appuyer sur les systèmes qu'il connaît déjà.
- Pour le PSP : le prestataire doit examiner les coûts fixes et récurrents liés à l'infrastructure, mais également les avantages qu'il tire de l'opération, que ce soit en termes de bénéfices, d'acquisition de nouveaux clients, de possibilités de collaboration avec l'administration sur d'autres projets ou de responsabilité sociale de l'entreprise.
- Pour les bénéficiaires : si les bénéficiaires ne croient pas à la fiabilité du programme, ou ne font pas confiance au personnel du PSP ou aux agents avec lesquels ils interagissent, ils se contenteront d'utiliser le mode de paiement pour leurs retraits périodiques, ce qui pourrait fléchir leur volonté d'apprendre à connaître ledit mode de paiement ou de l'utiliser

régulièrement. Au pire des cas, si les premières expériences d'utilisation du système de paiement (ou d'interaction avec le prestataire ou l'agent, par extension) sont malheureuses, elles peuvent diminuer la demande de paiements électroniques ou d'autres services financiers à l'avenir.

5. Être disposé à investir.

Les programmes qui entendent établir des plateformes de paiement électroniques G2P dans des pays et des régions disposant d'une infrastructure limitée en la matière devront probablement d'abord affecter des ressources à la mise en place d'une infrastructure adéquate, comme un réseau d'agents opérationnel ou un SIG interopérable et bien conçu pour la gestion et le rapprochement des données. Par exemple, il peut s'avérer onéreux de mettre en place et d'entretenir un solide réseau d'agents ou de points de vente afin de faciliter les paiements en mobilisant des liquidités suffisantes dans des environnements où l'infrastructure n'est pas encore établie, bien que cette formule soit plus rentable sur le long terme que des services de transport de fonds. Il est peu probable qu'un PSP réalise un tel investissement sans une solide analyse de rentabilité. Dans les quatre programmes qui font l'objet de la présente étude, les PSP appliquaient des frais plutôt modiques pour leurs services et on ne s'étonnera pas que plusieurs d'entre eux ou leurs intermédiaires (dans le cas des Philippines) n'eussent pas une idée claire de l'intérêt financier du programme avant de s'y engager. Dans bien des cas, il était clair que le ratio entre les revenus et les dépenses – particulièrement à mesure que les plans de conception ou de mise en œuvre du programme s'étoffaient ou changeaient sans entraîner des modifications correspondantes dans la structure des frais pratiqués par les PSP – était si faible qu'il érodait l'engagement et la capacité des prestataires à réaliser les objectifs du programme. Des PSP travaillant dans ces conditions vont probablement exiger plus d'investissements et de subventions croisées du programme que des PSP disposant déjà de réseaux d'agents (au Brésil et en Afrique du Sud par exemple). Alors que les programmes semblent supposer que les PSP peuvent facilement utiliser ces systèmes de paiement comme un moyen stratégique d'accroître le nombre de leurs agents sur le terrain, d'augmenter leur volume de liquidités et leurs ventes croisées, en réalité, ces éléments doivent être suffisamment bien établis avant que les bénéficiaires n'y recourent pour recevoir leurs paiements.

Conclusion

L'évolution des programmes de paiement électroniques en Haïti, au Kenya, aux Philippines et en Ouganda a révélé plusieurs points communs fascinants entre différents groupes d'acteurs ayant participé à leur préparation et leur mise en œuvre. S'ils divergent par leurs contextes, leur importance et leurs objectifs, ces programmes ont tous été confrontés aux réalités de la mise à l'essai et du déploiement de systèmes de transferts monétaires électroniques dans des milieux caractérisés par des infrastructures limitées et des populations très peu habituées aux institutions financières ou aux modes de paiement électroniques. À des degrés divers durant les phases de préparation et d'exploitation de chaque programme, on pouvait retrouver le besoin : *i*) de réaliser un investissement initial dans l'infrastructure du programme et les dispositifs de paiement, *ii*) d'établir un plan d'urgence approprié et de faire montre de la flexibilité voulue ; et *iii*) de comprendre les bénéficiaires et communiquer avec eux. Comme on peut également le déduire de ces expériences, même lorsque les systèmes de paiement électroniques, en particulier les paiements mobiles, semblent déjà solides, ces solutions de transferts monétaires fondamentalement complexes seront toujours difficiles à concevoir et à mettre en œuvre.

Du point de vue des pouvoirs publics ou des bailleurs de fonds, chaque programme était motivé à l'origine, dans une plus ou moins large mesure, à recourir aux paiements électroniques pour améliorer l'efficacité et la transparence des transferts monétaires ; réduire le coût des paiements pour le programme ; et fournir des services à valeur ajoutée aux bénéficiaires, comme des comptes qui leur donnent accès à des services financiers formels. Pourtant, les programmes ont eu des difficultés à mettre en place des systèmes de paiement solides et réguliers dans un contexte miné par des contraintes de ressources et le manque d'infrastructures. Les entités des programmes ont souvent sous-estimé les défis auxquels ils étaient confrontés, ce qui a provoqué le dysfonctionnement de plans bien établis. On notera en particulier que chaque programme avait au moins une « figure de proue », un membre de l'équipe de mise en œuvre qui a conduit le programme en territoire inconnu,

réajustant le tir lorsqu'il le fallait pour parvenir à une solution de paiement adaptée et opérationnelle pour le programme.

Du point de vue des PSP, l'intérêt à s'associer à chaque système de paiement électronique procédait plus de la valeur stratégique d'un partenariat avec le programme sur de nouveaux systèmes de paiement en plein essor (liens avec l'administration publique, sentiment de venir en aide aux pauvres, etc.) que de l'attrait financier du client, sur un plan individuel, ou du programme de façon globale. En fait, ils tarifaient relativement peu leurs services par rapport à d'autres prestataires comparables de paiements G2P. Pourtant, tous ont sous-estimé les difficultés à servir la population bénéficiaire ; mettre en place des systèmes de gestion et de communication appropriés dans le cadre du programme ; et préparer leur propre personnel à appliquer le mode de paiement proposé. En outre, des pressions internes et externes ayant modifié le processus de paiement ou le plan de mise en œuvre de chaque programme, les PSP ont souvent vu le bien-fondé de leur participation remis en cause alors même qu'ils se retrouvaient de plus en plus coincés dans des partenariats à forte visibilité.

Pour ce qui est des bénéficiaires, il ressortait clairement des discussions de groupes que certains aspects du « parcours » du bénéficiaire pour obtenir son paiement – du moment où il apprend que l'allocation est disponible à l'instant où il se déplace vers le lieu de paiement pour effectuer l'opération – ont grandement affecté son expérience et, au bout du compte, son désir de bénéficier de l'inclusion financière. Tout au long de ce parcours, il est essentiel que les bénéficiaires aient accès à des moyens de communication clairs et des mécanismes de recours appropriés.

L'expérience collective de ces quatre programmes en matière de paiements électroniques et d'inclusion financière devrait tempérer l'enthousiasme exagéré de ceux qui pensent que la technologie va apporter des réponses à tous les problèmes de programmation et de paiement dans un programme de transfert monétaire. Néanmoins, elles devraient également montrer que des progrès sont effectivement possibles, même dans les milieux les plus difficiles.

Annexe A. Principaux jalons de la préparation à la mise en œuvre du programme

Figure A-1. Ti Manman Cheri, Haïti
 TMC a modifié le système de paiement pour en améliorer l'efficacité, mais à un coût plus élevé assorti d'un déficit de transparence. Le programme fournit des leçons sur la planification, la mise en concurrence des PSP et le maintien de la mobilisation de toutes les parties prenantes.

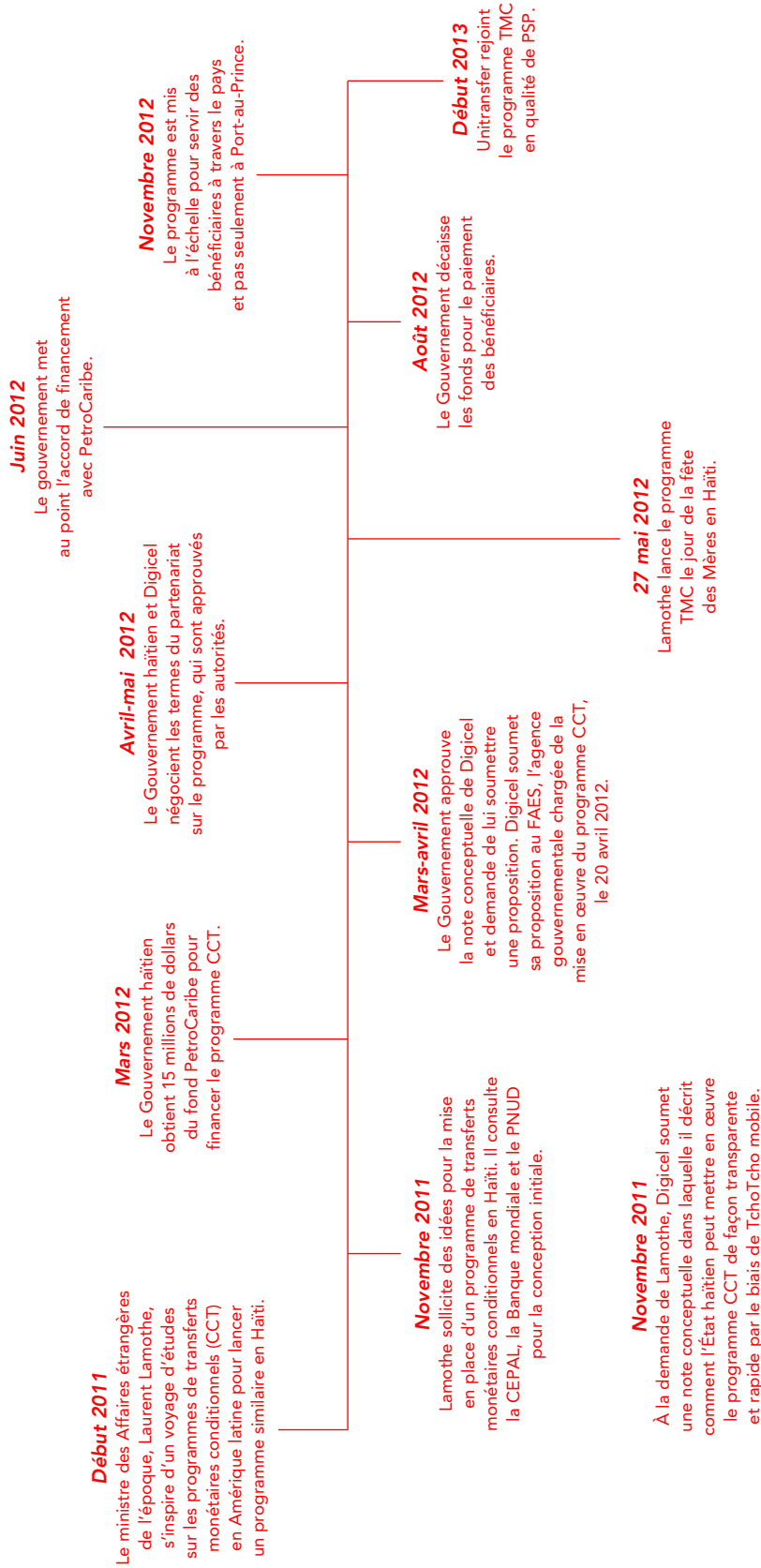


Figure A-2. Cash for Assets (Kenya)

Après avoir collaboré avec Equity Bank en vue de mettre au point son système de paiement, le programme CFA a changé de partenaire pour s'associer à Cooperative Bank à l'issue de son deuxième appel d'offres. Le processus d'appel d'offres répond aux normes internationales d'appels d'offres de l'ONU qui freine parfois le programme avant-gardiste du PAM-Kenya et montre les effets de l'influence des bailleurs de fonds (dans un contexte où l'influence gouvernementale est limitée).

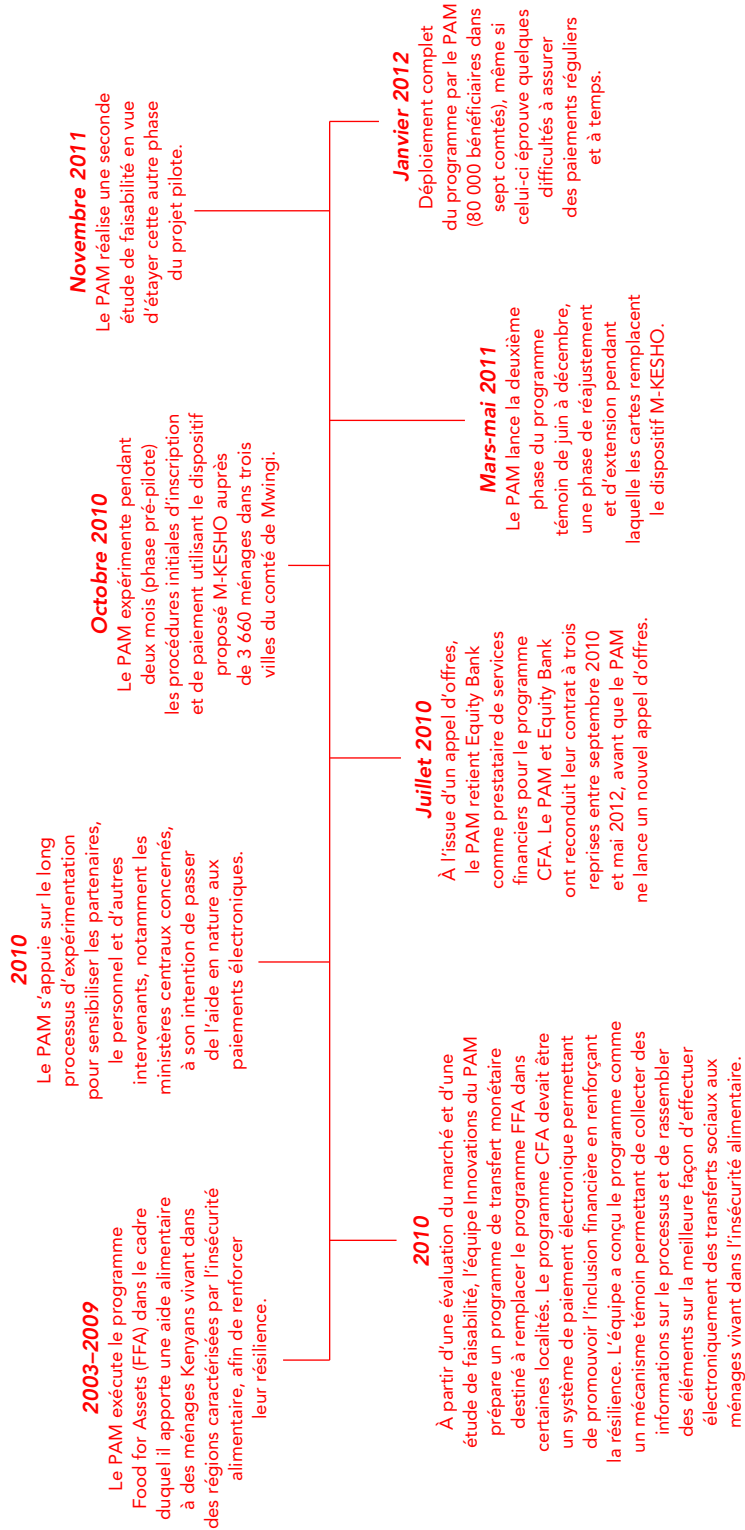


Figure A-3. 4Ps (Philippines)

Ce programme, qui dessert près de quatre millions de ménages dans tout le pays, montre ce que des adaptations continues et la persévérance peuvent produire malgré la pression politique. Il reste axé sur la santé et l'éducation et ne semble pas pour l'instant envisager d'ajouter l'inclusion financière à ses objectifs.

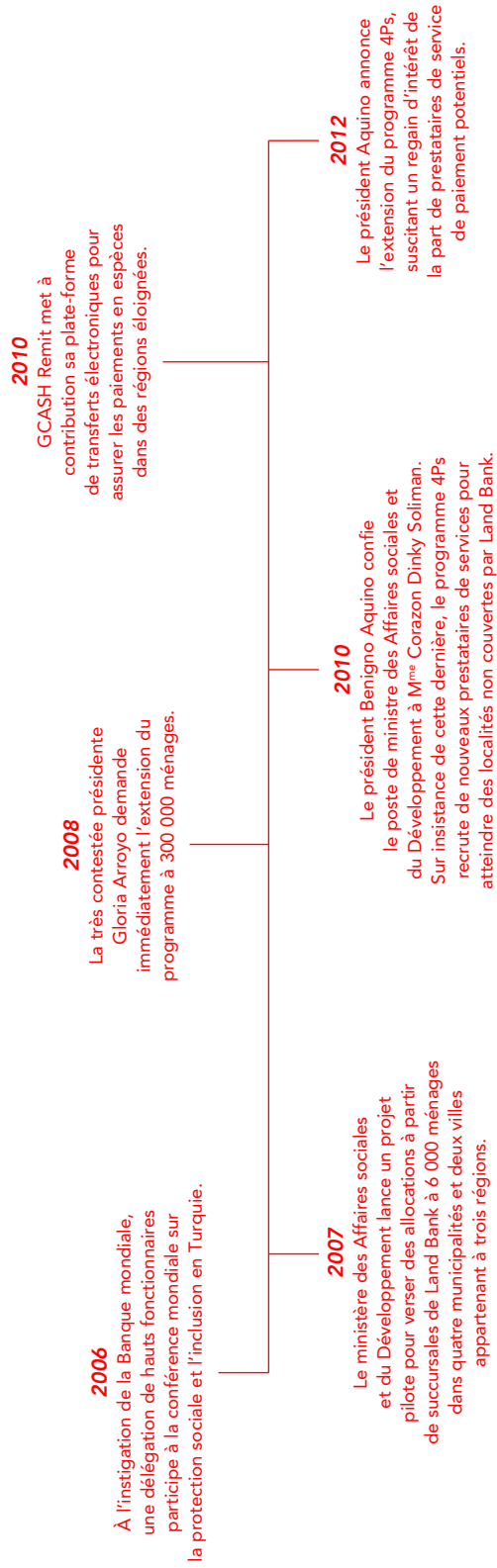
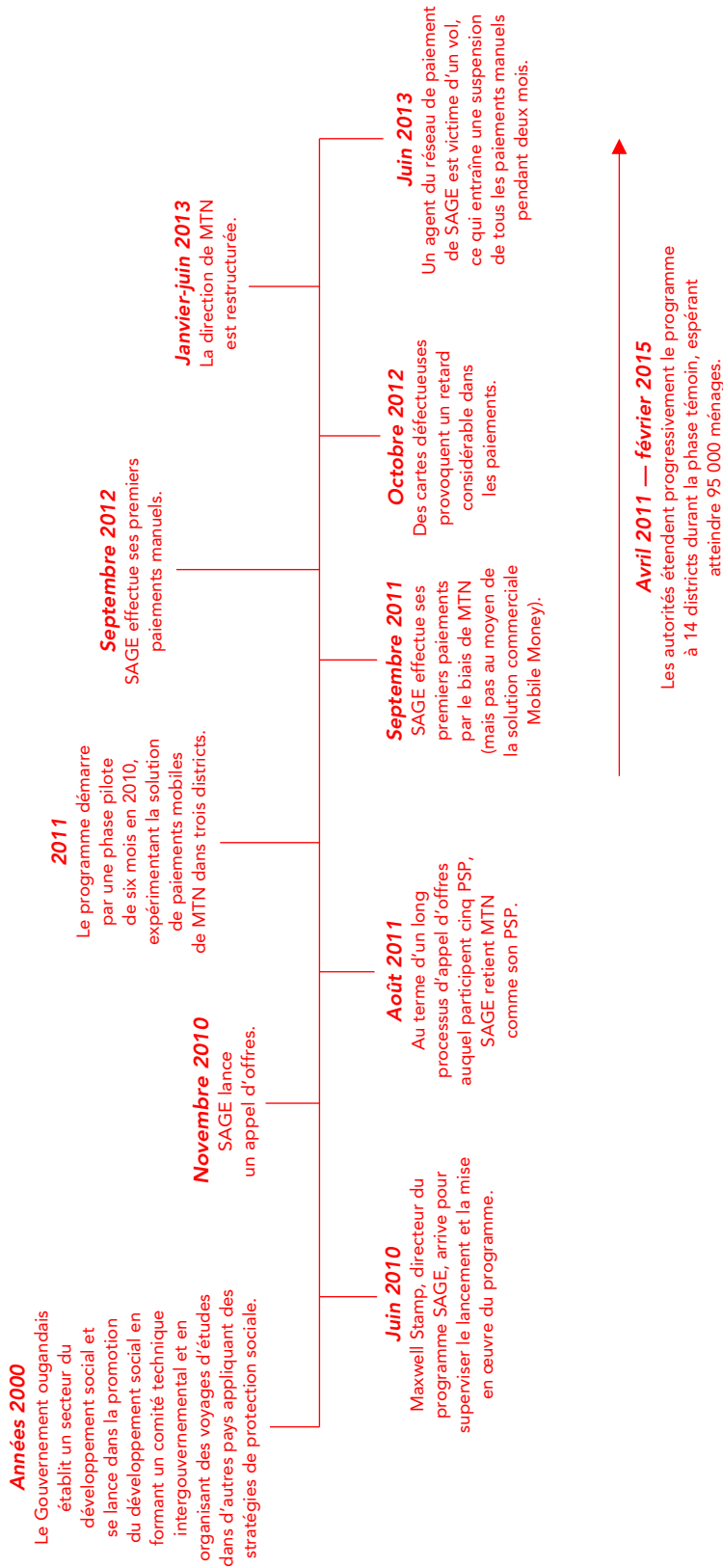


Figure A-4. SAGE (Ouganda)

La mission du programme de prestations d'aide sociale pour le renforcement du pouvoir d'action des bénéficiaires (SAGE) ayant été révisée dans le but d'établir à long terme un plan de retraite, il a fallu obtenir l'adhésion des pouvoirs publics et créer un système efficace. L'engagement de SAGE à assurer des paiements rapides et à temps procède de ce que le programme cherche des moyens de promouvoir les paiements électroniques dans un pays qui n'est peut-être pas encore prêt pour ce type de paiements et ceci, pour l'heure, sans objectif d'inclusion financière.



Annexe B. Raisons avancées par les bénéficiaires pour utiliser les paiements électroniques

Le tableau B-1 compare le vécu de bénéficiaires des quatre programmes. Dans la plupart des cas, les bénéficiaires ne comprenaient pas très bien comment utiliser les moyens électroniques, même après avoir participé au programme pendant un certain temps. En outre, les bénéficiaires situés en zones rurales devaient généralement parcourir de plus longues distances pour atteindre des

points de paiement. Par conséquent, ils interagissaient rarement avec le PSP sauf pour retirer la totalité de leur transfert. Même les bénéficiaires du programme 4Ps à Manille qui, pour certains, devaient faire à peine moins de 10 minutes de marche pour atteindre le point de paiement, n'utilisaient leur compte Land Bank que pour retirer leurs paiements.

Tableau B-1. Comparaison du vécu des bénéficiaires^a

	TMC — Haïti	CFA — Kenya	4Ps — Philippines	SAGE — Ouganda
Coût et durée du trajet effectué pour percevoir les allocations	Jusqu'à 2,50 dollars pour un trajet aller-retour d'une durée variant entre 15 et 30 minutes (durée la plus souvent mentionnée en zone urbaine où résidait la majorité des bénéficiaires).	2 heures. C'est la durée de trajet la plus souvent citée.	Environ 1,5 heure et entre 3,60 et 4,49 dollars pour un trajet aller-retour vers un GAB, un point GCASH, M Lhuillier (Pantabangan rural) ; 10 minutes et 0,34 dollar ou moins à Manille.	Jusqu'à 8 kilomètres pour un montant pouvant atteindre 4 dollars l'aller-retour (Kiboga).
Coûts financiers du recours au service de retrait d'argent	Aucun, bien que certains bénéficiaires aient déclaré payer 0,25 dollar aux agents de TchoTcho Mobile – probablement des frais supplémentaires et non autorisés que l'agent leur impose.	Aucun, bien que certains bénéficiaires se plaignent de supporter certains frais – par ex., l'agent ne verse pas la totalité de la somme.	Jusqu'à 0,45 dollar pour retirer de l'argent auprès de GAB n'appartenant pas à Land Bank.	Aucun.
Services financiers additionnels utilisés/préférés	« Épargner » en investissant dans des poules et des chèvres pour les enfants. Épargner en groupes. Emprunter de l'argent auprès de prêteurs. Microcrédit.	« Épargner » en investissant dans des poules et des chèvres. Épargner chez soi. Épargner et emprunter dans des tontines.	Épargner chez soi. Épargner et emprunter dans des tontines. Plutôt que d'épargner, les bénéficiaires préfèrent emprunter (essentiellement auprès des amis, des membres de la famille et des usuriers) lorsqu'ils ont besoin d'argent.	« Épargner » en investissant dans des poules et des chèvres. Épargner chez soi. Épargner et emprunter dans des tontines.
« Classement » du niveau de fiabilité des transferts sociaux ^b	La moins fiable (troisième) de trois sources de revenus.	Entre la deuxième et la quatrième source de revenus la plus fiable sur cinq.	Entre la première et la troisième source de revenus la plus fiable (sur cinq) dans et en dehors de Manille (zones urbaines et rurales).	Le plus souvent considéré comme la source de revenus la plus fiable.
« Classement » de l'importance du montant des transferts sociaux	La plus petite source de revenus.	Entre la deuxième et la troisième source de revenus la plus importante.	Entre la deuxième et la quatrième source de revenus la plus importante. Les bénéficiaires vivant à Manille la jugent moins importante que ceux de LICAB et Pantabangan.	Entre la première et la troisième source de revenus la plus importante.

a. Données recueillies sur le terrain de mai à août 2013 par *Bankable Frontier Associates*.

b. Ce classement compare la fiabilité et l'importance des transferts sociaux avec d'autres sources de revenus : 1) pour les bénéficiaires de TMC – petites activités commerciales, aide apportée par les pères de leurs enfants qui ne résident pas avec elles et envois de fonds de parents vivant à l'étranger ; 2) pour les bénéficiaires de CFA – travail occasionnel, vente de volaille et des chèvres, produits agricoles, vente de nourriture, de charbon de bois, de bière locale, etc., tontine ; 3) pour les bénéficiaires de 4Ps – produits agricoles et légumes, travail qualifié, pêche, vente de volaille et de porcs, petites activités commerciales ; 4) pour les bénéficiaires de SAGE – produits agricoles, vente de volaille et de chèvres, de nourriture, de charbon de bois, de bière locale, etc., travail occasionnel, travail qualifié.

Bibliographie

Banque mondiale, « Succursales bancaires commerciales (pour 100 000 adultes) », Washington, Banque mondiale, 2011a. Consulté le 4 octobre 2013. <http://data.worldbank.org/indicator/FB.CBK.BRCH.P5>

Banque mondiale, « Population, total », Washington, Banque mondiale, 2011 b. Consulté le 4 octobre 2013. <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>

Banque mondiale, « Guichets automatiques bancaires (GAB) (par 100 000 adultes) », Washington, Banque mondiale, 2012a. Consulté le 4 octobre 2013. <http://data.worldbank.org/indicator/FB.ATM.TOTL.P5>

Banque mondiale, « PIB par habitant (en dollars courants) », Washington, Banque mondiale, 2012b. Consulté le 4 octobre 2013. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>

Banque mondiale, « Taux d'alphabétisation, total des adultes », Washington, Banque mondiale, 2012c. Consulté le 4 octobre 2013. <http://data.worldbank.org/indicator/SE.ADT.LITR.ZS>

Banque mondiale, « Population urbaine (% du total) », Washington, Banque mondiale, 2012d. Consulté le 4 octobre 2013. <http://data.worldbank.org/indicator/SP.URB>

Bold, Chris, David Porteous, et Sarah Rotman, « Transferts sociaux et inclusion financière : étude de quatre pays », Note Focus n° 77, Washington, CGAP, février 2012. <http://www.cgap.org/sites/default/files/Focus-Note-Social-Cash-Transfers-and-Financial-Inclusion-Evidence-from-Four-Countries-Feb-2012.pdf>

DSWD (ministère des Affaires sociales et du Développement), *The Pantawid Pamilyang Pilipino Program*. Quezon City, Philippines, DSWD, n.d. <http://pantawid.dswd.gov.ph/index.php/about-us>

GSMA, GSMA Intelligence 2013, *Data Dashboard : Data from Q4 2012, 2013*. Consulté le 4 octobre 2013. <https://gsmaintelligence.com/markets/2659/dashboard/>

IDH (Indice de développement humain), Classement de 2012. Consulté le 4 octobre 2013. <http://hdr.undp.org/en/statistics/>

Transparency International, Indice de perception de la corruption 2012, Berlin, Allemagne, Transparency International, 2013. Consulté le 4 octobre 2013. <http://www.transparency.org/cpi2012/results>

World Bank Findex, « Compte dans une institution financière formelle (% des personnes âgées de 15 ans et plus) », Washington, Banque mondiale, 2011. Consulté le 4 octobre 2013. <http://datatopics.worldbank.org/financialinclusion/>

Zimmerman, Jamie M. et Kristy Bohling, *Helping Ti Manman Cheri in Haiti: Offering Mobile Money-Based Government-to-Person Payments in Haiti*, Document de travail, Washington, CGAP, 2013a. http://www.cgap.org/sites/default/files/eg2p_Haiti.pdf

_____, *Cash for Assets : World Food Programme's Exploration of the In-Kind to E-Payments Shift for Food Assistance in Kenya*, Document de travail, Washington, CGAP, 2013 b. http://www.cgap.org/sites/default/files/eG2P_Kenya.pdf

_____, *Striving for E-payments at Scale: The Evolution of the Pantawid Pamilyang Pilipino Program in the Philippines*, Document de travail, Washington, CGAP, 2013c. http://www.cgap.org/sites/default/files/eg2p_Haiti.pdf

_____, *Electronic Payments with Limited Infrastructure : Uganda's Search for a Viable E-payments Solution for the Social Assistance Grants for Empowerment*, Document de travail, Washington, CGAP, 2013d. http://www.cgap.org/sites/default/files/eg2p_Haiti.pdf

N'hésitez pas à partager cette *Note d'information* avec vos collègues ou à nous demander des exemplaires supplémentaires du présent numéro ou d'autres numéros de la série.

Le CGAP serait heureux de recevoir vos commentaires sur ce document.

Toutes les publications du CGAP sont disponibles sur son site web : www.cgap.org.

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

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

Courriel : cgap@worldbank.org
© CGAP, 2014

Cette Note Focus a été rédigée par Jamie M. Zimmerman (*Bankable Frontier Associates*) ; Kristy Bohling, (*Bankable Frontier Associates*) et Sarah Rotman Parker (CGAP). Les auteurs tiennent à remercier les responsables des quatre programmes examinés dans le présent rapport pour leur participation, ainsi que les fonctionnaires de chacun des programmes qui ont consacré du temps à cette étude pour leur disponibilité et leur esprit d'ouverture. Nous aimerions remercier les personnes qui ont révisé ce document, notamment Gerhard Coetzee, Katharine McKee et Stephen Rasmussen du CGAP. Cette Note d'information a été rédigée à partir d'éléments compilés et analysés par une équipe de projet de *Bankable Frontier Associates* composée de David Porteous (Directeur de projet), Kristy Bohling (Chef de projet et chercheur — demande), Jamie M. Zimmerman (chercheur — offre) et John Ratichek, Caroline Pulver, Stephen Kidd et Beatriz Marulanda (conseillers). Le programme Innovations technologiques et commerciales du CGAP est cofinancé par la Fondation Bill & Melinda Gates, le CGAP, la Fondation MasterCard et le ministère britannique du Développement international (DFID).

Recommandation pour la citation du présent document :

Zimmerman, Jamie M., Kristy Bohling et Sarah Rotman Parker. Paiements électroniques G2P : Étude de quatre pays à faible revenu. Note d'information n° 93, Washington, CGAP, avril.

ISBN : 978-1-62696-040-4
Pdf ISBN : 978-1-62696-041-1

epub ISBN : 978-1-62696-042-8
mobi ISBN : 978-1-62696-043-5



MetLife Foundation
Ensuring Access. Empowering Communities.