

Transferts sociaux et inclusion financière : étude de quatre pays

Sur l'agenda politique d'un certain nombre de pays, deux projets distincts, mais potentiellement complémentaires, ont émergé au cours des cinq dernières années : les gouvernements cherchent, d'une part, à accroître le recours aux moyens de paiement électroniques pour le versement des prestations sociales et, d'autre part, à favoriser l'inclusion financière. Si la convergence ne s'est pas encore opérée sur le plan de la volonté politique, dans la pratique, en revanche, ces deux projets se traduisent souvent par un seul et même objectif prioritaire : l'accroissement de la proportion de bénéficiaires de transferts sociaux qui perçoivent leur paiement directement sur un compte bancaire.

En 2009, un article publié par le CGAP et le DFID, intitulé « Accès aux services bancaires pour les pauvres bénéficiaires de transferts sociaux » (Pickens, Porteous et Rotman 2009), analysait plusieurs avantages potentiels de cette convergence. D'une part, les paiements électroniques pouvaient être envisagés comme un moyen de réduire le coût des paiements pour l'État et accroître la commodité pour les bénéficiaires par rapport aux modèles de paiements en espèces, qui requièrent la présence du bénéficiaire en un lieu donné à un moment donné pour recevoir son paiement. D'autre part, le compte bancaire jouait le rôle de porte d'entrée dans l'univers des services financiers formels, tels que l'épargne, l'assurance et le crédit. Le recours à ces services permettait d'accroître les résultats, en termes de développement, des programmes de transferts sociaux. Des études avaient montré que les bénéficiaires épargnaient les allocations reçues, souvent en recourant à des systèmes informels, sans que l'on puisse en analyser précisément les raisons¹. Les premières expériences semblaient même indiquer qu'une fois que les bénéficiaires disposaient d'un compte bancaire formel, ils avaient tendance à l'utiliser comme un moyen d'épargne². Les banques allaient donc probablement y trouver

des opportunités de vente croisée, et proposer aux bénéficiaires d'autres services financiers utiles dès lors qu'ils disposaient d'un compte bancaire permettant des transactions électroniques, sur lequel les flux pouvaient être observés et analysés.

C'était du moins l'état des réflexions à l'époque. Toutefois, dans leur étude de 2009, Pickens, Porteous et Rotman soulevaient plusieurs questions clés concernant l'avenir des paiements d'État à particuliers (G2P) :

- *Pour l'État – Le coût de l'intégration de services financiers inclusifs dans les programmes de transfert serait-il abordable ?* Sur la base d'un modèle hypothétique, les auteurs suggéraient que des économies pourraient être réalisées à long terme, une fois que les infrastructures seraient en place.
- *Pour les bénéficiaires – Les bénéficiaires pauvres utiliseraient-ils les services financiers si ceux-ci leur étaient proposés ?* En se fondant sur des modèles généraux d'utilisation par les ménages à faibles revenus, les auteurs avançaient que la réponse était oui, à condition que les services correspondent aux besoins et aux préférences des bénéficiaires.
- *Pour les prestataires – Les institutions financières pourraient-elles offrir aux bénéficiaires de transferts sociaux des services financiers inclusifs de manière rentable ?* Les auteurs ne disposaient pas d'éléments probants pour répondre à cette question, mais suggéraient que la banque à distance³ pouvait jouer un rôle important à cet égard, en abaissant les coûts de transaction.

Plus de deux ans après la publication de cette étude, nous voulons à présent réexaminer ces questions. Pour la collecte des données de base nécessaires à cette réévaluation, nous avons sélectionné quatre pays qui poursuivent ces deux objectifs jumeaux (paiements de l'État par voie

1. « Dans de nombreux programmes de transferts sociaux de pays à revenus faibles à moyens, les études indiquent qu'une proportion importante de ménages bénéficiaires épargnent une petite partie de leurs allocations... Les données sont très incomplètes pour ce qui est des motivations qui sous-tendent ces comportements d'épargne », Barrientos (2008:30).
 2. Les premières études menées sur Oportunidades, le programme mexicain de transferts monétaires conditionnels, avaient montré que 12 % des allocations perçues étaient conservées sur un compte bancaire lorsque cette option était offerte (Bankable Frontier Associates, 2008).
 3. La banque à distance désigne la prestation de services financiers en dehors des agences bancaires traditionnelles, en utilisant des détaillants ou d'autres intermédiaires tiers comme interface principale avec les clients, et en recourant à des technologies telles que les terminaux de paiement électronique (TPE) avec lecteurs de carte et les téléphones mobiles pour la transmission des détails des transactions.

Tableau 1. Données contextuelles des pays étudiés

	Brésil	Colombie	Mexique	Afrique du Sud
Population (en millions)	193	46	109	50
RNB par habitant (dollars US PPP)	10,920	9 000	15,010	10,280
% d'habitants bancarisés	43*	62	25*	63
Agences bancaires et guichets automatiques/100 000 habitants	122	40	54	63
Les banques sont-elles autorisées à recourir à des détaillants pour les dépôts et les paiements ?	Oui	Oui	Oui	Oui
Les obligations de vigilance à l'égard de la clientèle sont-elles différenciées pour les comptes basiques ?	Oui	Oui	Oui	Oui

Sources : population, PIB : Banque mondiale (2010) ; agences/guichets automatiques : Banque mondiale (2009) ; % d'habitants bancarisés : Colombie – Asobancaria (2011), Afrique du Sud – FinScope 2010, * Brésil, Mexique : il n'existe pas encore de données officielles, il s'agit ici d'une estimation de la FAI (2009) ; réglementation : CGAP (2010a, 2010b, 2010c et 2010d).

électronique et inclusion financière) à plus ou moins grande échelle et par des moyens différents. Ces pays – en l'occurrence le Brésil, la Colombie, le Mexique et l'Afrique du Sud – sont tous de grands pays, à revenus moyens, dotés d'infrastructures financières relativement bien développées dans les zones urbaines (voir le tableau 1 pour les données contextuelles). Les instances réglementaires de ces pays ont également pris des mesures pour autoriser la prestation de services de banque à distance par des détaillants non bancaires⁴, ainsi que pour faciliter l'ouverture de comptes bancaires basiques⁵ en instaurant des niveaux différenciés de vigilance à l'égard de la clientèle⁶.

Les données dont nous disposons ne nous permettent pas d'évaluer la situation des pays à faibles revenus, qui sont souvent moins peuplés et présentent des infrastructures financières moins développées ainsi qu'un environnement moins propice à la mise en place de ces services. En revanche, elles nous permettent de passer en revue les questions ci-dessus dans des situations où l'expérience acquise et les effectifs des programmes

permettent de tirer des conclusions. Dans ces quatre pays, on trouve de grands programmes de transferts sociaux bien établis, qui touchent des millions de ménages pauvres. Au Brésil et en Afrique du Sud, les ménages bénéficiaires représentent près d'un tiers de la population totale. Le tableau 2 montre que les effectifs cumulés de ces programmes atteignent quelque 30 millions de personnes, soit plus d'un sixième des 170 millions de personnes pauvres identifiées en 2009 dans l'article du CGAP et du DFID comme bénéficiaires de paiements G2P. Dans les quatre programmes analysés, les organismes de transferts sociaux ont clairement affiché la volonté d'en finir avec les coûteux paiements en espèces et, pour la plupart, ont fait des progrès substantiels dans cette direction. Dans la plupart des programmes, la majorité des bénéficiaires reçoivent à présent leurs paiements par voie électronique, alors qu'il y a dix ans ou moins, ils n'étaient qu'une petite minorité.

Cette Note Focus présente les données collectées dans le cadre d'une étude complète menée dans ces quatre pays pour soumettre à une nouvelle

4. Ces détaillants sont des entités tierces, souvent des petits commerçants, agissant au nom d'une banque ou d'autres prestataires de services financiers pour prendre en charge certaines opérations au contact avec la clientèle, principalement le retrait ou le dépôt d'espèces. Des analyses du CGAP montrent que ces canaux de détaillants permettent de réduire les coûts de prestation de services aux clients : par exemple, selon des données relevées auprès de quatre banques mexicaines et colombiennes, les retraits effectués auprès d'un détaillant coûtent 51 % moins cher que ceux effectués au guichet de la banque. Actuellement, toutefois, seuls 40 % des pays autorisent les banques à recruter des détaillants (CGAP et Banque mondiale, 2010).
5. Les comptes basiques sont une classe de compte dont les fonctionnalités sont conçues pour répondre aux besoins des clients à faibles revenus. Les caractéristiques, notamment la tarification, peuvent être imposées par la réglementation ou définies volontairement par les banques.
6. La vigilance à l'égard de la clientèle (*know your customer* ou KYC) désigne l'ensemble des mesures prises par une institution financière, y compris dans le cadre de ses politiques et procédures, pour identifier un client et les raisons qui motivent son activité financière. C'est une composante clé des dispositifs de lutte contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme (Chatain et al., 2011).

Tableau 2. Les programmes en bref

	Brésil	Colombie	Mexique	Afrique du Sud
Nom du programme	Bolsa Familia	Familias en Accion	Oportunidades	Child Care, Old Age Pension
Ministère de tutelle	Ministère du Développement et de la Lutte contre la faim (MDS)	Présidence	Ministère du Développement social (Sedesol)	Ministère du Développement social
Organisme public responsable ^a	MDS	Accion Social	Agence Oportunidades	Agence sud-africaine de sécurité sociale (SASSA)
Date de lancement	2003 dans une version remaniée	2000	1997	Child Care : 1998 ; Old Age : 1928
Bénéficiaires ciblés	Familles en situation d'extrême pauvreté, avec des enfants et des femmes enceintes ou allaitantes	Zones rurales et urbaines en situation de pauvreté ; populations déplacées et populations indigènes	Familles en situation d'extrême pauvreté, avec des allocations ciblant deux principales composantes : la nutrition et la scolarisation	Child Care: enfants de moins de 18 ans ; Old Age : adultes de plus de 60 ans
Conditionnalité ^b	Oui	Oui	Oui	Non
Nombre de ménages ou bénéficiaires	12,9 millions de ménages (mai 2011)	2,4 millions de ménages (décembre 2010)	5,8 millions de ménages (décembre 2010)	9 millions de destinataires ^c (avril 2010)
Couverture (en % de la population du pays)	30	11	20	30

Source : étude CGAP

a. Soulignons que l'organisme est souvent séparé du ministère responsable de sa supervision.

b. La conditionnalité signifie que l'on exige du bénéficiaire qu'il remplisse certaines conditions (généralement être scolarisé ou être suivi par un dispensaire) pour avoir droit à l'allocation totale.

c. Les données sur les paiements publiées par la SASSA sont généralement exprimées en nombre de bénéficiaires (15 millions), et non de destinataires.

analyse les questions clés posées dans l'article « Accès aux services bancaires pour les pauvres bénéficiaires de transferts sociaux ». Nous nous sommes intéressés aux expériences acquises par les pouvoirs publics, les bénéficiaires et les prestataires, et avons collecté des informations auprès de chacun de ces groupes.

Pour les pouvoirs publics, nous avons mené des entretiens structurés avec des décideurs politiques et des représentants du personnel des administrations chargées des programmes de transferts sociaux dans chaque pays. L'objectif de ces entretiens était, entre autres, de comprendre comment ces personnes évaluaient l'importance

relative des deux objectifs politiques jumeaux, si l'inclusion financière était une priorité et, si oui, pourquoi. Nous avons mené des entretiens approfondis et des discussions thématiques de groupe avec des bénéficiaires dans chacun des pays⁷ pour comprendre comment ils percevaient le fait d'avoir accès à des services financiers en relation avec leurs transferts sociaux, ainsi que l'utilisation qu'ils faisaient de ces services. Les observations de ces discussions thématiques de groupe, associées à des informations d'autres études récentes⁸, nous ont permis de dresser un tableau le plus complet possible des facteurs qui influencent les comportements des bénéficiaires en tant que clients de prestataires de services financiers.

7. À l'exception du Mexique, où nous avons pu nous appuyer sur les données d'autres études récentes, présentées à l'annexe A.

8. Certaines de ces études ont été menées par la Banque interaméricaine de développement (BID), que nous remercions de nous avoir confié ses données. Dans le cas du Mexique, nous avons pu nous appuyer sur une étude menée auprès des bénéficiaires d'Oportunidades dans le cadre du projet Gateway Financial Innovations for Savings (GAFIS). Le GAFIS est un projet de Rockefeller Philanthropy Advisors financé par la Fondation Bill & Melinda Gates qui vise à promouvoir des comportements d'épargne utiles parmi les ménages pauvres. Il encourage le recours à des produits ou à des procédés de trésorerie de type intermédiaire (*gateway*, soit « porte d'entrée » ou « passage ») pour développer l'épargne à petite échelle auprès d'institutions mobilisatrices de dépôts réglementées.

Enfin, pour comprendre le point de vue des prestataires, nous avons rencontré des membres de la direction des principaux prestataires de services de paiement. Dans les trois pays d'Amérique latine, il s'agit de grandes banques publiques, en situation d'exclusivité. En Afrique du Sud, nous nous sommes concentrés sur deux grandes banques commerciales qui offrent actuellement des produits inclusifs aux bénéficiaires des transferts et se sont expressément engagées à aller plus loin dans cette direction. Nous avons interrogé ces acteurs sur leurs expériences actuelles d'offre de services financiers aux bénéficiaires de transferts sociaux, en cherchant à savoir quels étaient les arguments commerciaux en faveur de ces services.

Avant de passer à la comparaison systématique entre les pays, nous allons revoir la catégorisation des approches de paiement et évaluer celles qui peuvent être considérées comme financièrement inclusives. Nous examinerons ensuite la situation de chaque groupe (organismes publics, bénéficiaires et banques) avant de tirer certaines conclusions.

Comparaison des approches de paiement

Dans les pays étudiés, on distingue trois approches de paiement des transferts sociaux : les espèces, les instruments dédiés et les comptes financiers classiques.

Espèces. Le bénéficiaire doit se présenter à un point de paiement précis, souvent à un moment précis, pour recevoir son paiement. Dans ce cas, aucun stockage de valeur n'est créé pour le bénéficiaire, qui n'a donc aucune possibilité de réserver une partie du montant pour un usage ultérieur.

Instruments dédiés. Ces instruments transfèrent l'allocation sur un « compte », réel ou théorique, au nom du destinataire. Ce transfert élargit le choix du lieu et du moment de retrait des fonds. Néanmoins, la fonctionnalité de ce compte connaît une ou plusieurs restrictions :

- Accumulation – Les fonds ne peuvent pas être stockés indéfiniment ; si aucun retrait n'intervient

dans une fenêtre temporelle définie, le programme peut récupérer les fonds inutilisés.

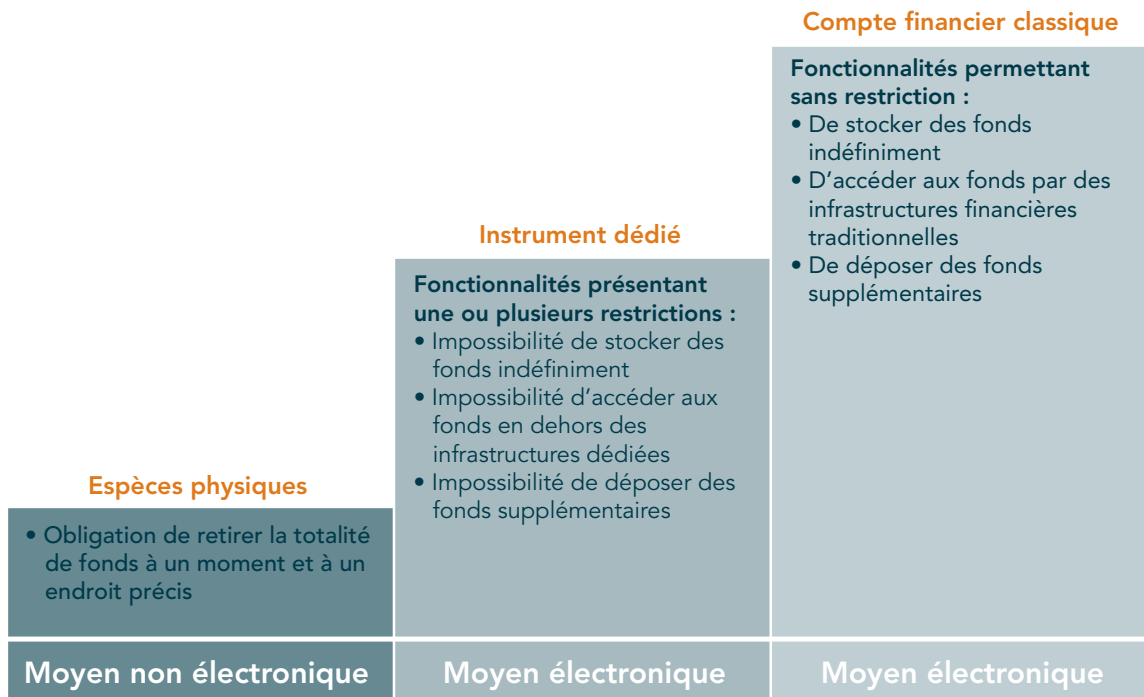
- Commodité – Les fonds peuvent être retirés uniquement auprès d'infrastructures dédiées, c'est-à-dire auprès de détaillants ou de points de retrait spécifiquement établis à cette fin (que les non-bénéficiaires ne peuvent donc pas utiliser).
- Utilisation élargie – Les bénéficiaires ne peuvent pas déposer de fonds supplémentaires, provenant d'autres sources.

Comptes financiers classiques. Ces comptes ne présentent aucune des restrictions des instruments dédiés. Il s'agit généralement de comptes bancaires, disponibles pour tous les clients, qu'ils soient ou non bénéficiaires de transferts sociaux. Le destinataire bénéficie des mêmes fonctionnalités que tout autre utilisateur de ce type de compte.

Ces approches sont résumées dans la figure 1. Soulignons que la restriction d'utilisation du mot « espèces » à la première catégorie peut donner lieu à confusion. Les deux dernières catégories aboutissent elles aussi généralement à un retrait d'espèces par le bénéficiaire. Cependant, les options et les choix offerts par l'instrument de paiement s'élargissent lorsque l'on progresse de la gauche du schéma (« espèces physiques ») vers les deux autres catégories, qui impliquent un moyen de paiement électronique et non plus simplement la remise d'espèces.

Cette distinction en trois catégories est utile, car elle nous permet de différencier, dans la deuxième catégorie, toute une gamme d'instruments dédiés qui ont évolué pour répondre spécifiquement aux besoins des programmes de transferts sociaux. Par exemple, les principaux dispositifs utilisés dans les programmes comme Bolsa Familia (« Carte sociale ») et Oportunidades prévoient que les fonds non réclamés soient restitués à l'État passé un délai défini (par exemple soixante jours), afin de réduire le gaspillage. En général, ce type de restitution est légalement impossible sur un compte bancaire classique, à moins que le titulaire du compte n'ait donné son autorisation préalable. De même, certains programmes (divers programmes

Figure 1. Catégorisation des moyens de paiement



en Afrique du Sud et Oportunidades) ont développé ou imposé l'identification biométrique des destinataires dans l'objectif de réduire les fraudes⁹. Cependant, les équipements nécessaires à la lecture des empreintes digitales ou d'autres données biométriques ne sont pas encore très répandus dans les systèmes de paiement des pays que nous avons étudiés. Ainsi, si le programme de transferts sociaux impose l'identification biométrique à chaque transaction, les paiements doivent avoir lieu dans le cadre d'infrastructures spécifiques, spécialement créées dans ce but et généralement assez coûteuses à déployer. L'utilisation de la biométrie est discutée en détail dans l'encadré 1.

Un compte financier classique est par nature généralement dépourvu des mécanismes de contrôle exigés par les organismes qui gèrent les transferts sociaux (par exemple rapprochement des paiements, preuve de survie du bénéficiaire, etc.). Cette tension entre l'inclusion financière et les exigences spécifiques des programmes de

transferts sociaux façonne les dynamiques actuelles des choix stratégiques des organismes.

Le classement en trois catégories est plus ou moins facile à appliquer aux quatre pays de notre étude (voir tableau 3¹⁰). Au Brésil, une petite proportion (1 %) des bénéficiaires de Bolsa Familia sont payés en espèces, tandis que 84 % utilisent la Carte sociale, un instrument dédié, avec lequel ils ont soixante jours pour retirer leurs allocations et où ils ne peuvent pas déposer de fonds supplémentaires. Les 15 % restant sont payés sur un compte bancaire classique Caixa Facil, identique à celui également utilisé par 10 millions de non-bénéficiaires de Bolsa Familia.

Au Mexique, 66 % des destinataires continuent à toucher leurs allocations en espèces, tandis que 34 % sont payés sur des comptes financiers traditionnels. Parmi ces derniers, 16 % sont payés *via* des cartes à bande magnétique sur des comptes d'épargne de Bansefi, rémunérés et à formalités simplifiées, appelés Debicuenta. Les paiements opérés *via* les comptes Debicuenta sont proposés uniquement aux

9. Ces dispositifs permettent de réduire la fraude car ils reposent sur la preuve de l'existence physique du destinataire, apportée à chaque retrait, plutôt que sur un numéro d'identification personnel qui peut être utilisé par un tiers.

10. L'annexe B contient les données de base de chaque pays utilisées pour le classement des instruments dans les trois catégories, tel que présenté dans le tableau 3.

Encadré 1. Données biométriques et transferts sociaux

Des identifiants biométriques peuvent être utilisés à la place des numéros personnels d'identification (NIP) pour authentifier les transactions électroniques. Plusieurs méthodes d'identification biométriques sont actuellement disponibles, notamment par la voix, l'iris, les empreintes digitales et la reconnaissance faciale, avec des niveaux de précision divers. Dans les quatre pays étudiés, seules les empreintes digitales étaient utilisées pour certains destinataires de paiements.

L'utilisation de la biométrie est intéressante car, au moins en théorie, elle rend la fraude très difficile, et elle dispense les destinataires d'avoir à retenir un code NIP. Son attrait réside également dans le fait que les solutions disponibles fonctionnent hors ligne, en dehors des zones de couverture des réseaux de téléphonie mobile, au moyen de cartes à puce – les données biométriques étant alors stockées sur la puce. Au moyen de terminaux de paiement électroniques (TPE) spéciaux, il est possible de comparer l'empreinte digitale d'un individu avec l'information contenue sur une puce, même en l'absence de connexion à une base de données centrale.

En Afrique du Sud, le prestataire de paiement Net1 est un pionnier de l'utilisation des identifiants biométriques : il a déployé 2 500 TPE et guichets automatiques qui exigent la reconnaissance d'une empreinte digitale avant autorisation du paiement. Banco Agrario en Colombie enregistre les données biométriques des bénéficiaires lors de l'ouverture du compte, ce qui entraîne des coûts considérables. On peut s'interroger sur les motivations de la banque, car elle n'utilise pas pour le moment ces informations pour authentifier les transactions, et n'a pas non plus

le projet de déployer des lecteurs biométriques dans les 2 500 points de distribution de son partenaire Assenda.

Au Mexique, Bansefi entend accroître l'utilisation de cartes à puce contenant des données biométriques, en l'occurrence des empreintes digitales : ce mode de paiement devait concerner 80 % des bénéficiaires d'Oportunidades d'ici au milieu de l'année 2012. Au Brésil, Caixa mène actuellement dans la région nord-est un projet pilote de collecte et d'utilisation des empreintes digitales pour l'authentification des retraits aux TPE. Comme les empreintes digitales sont contrôlées en ligne en interrogeant une base de données centrale, les bénéficiaires n'auront plus besoin de carte, et Caixa espère ainsi réduire ses coûts.

L'absence de normes universellement reconnues pour les dispositifs biométriques (comme il en existe pour les cartes à bande magnétique) et leurs coûts réductibles peuvent expliquer que ces solutions n'aient pas encore été intégrées aux infrastructures financières générales des différents pays. La croissance rapide des connexions numériques mobiles a également réduit le besoin de solutions fonctionnant hors ligne, au moins dans les zones urbaines, et a ouvert la voie à un recours plus large aux infrastructures financières générales. Cependant, à mesure que les coûts baissent et que les technologies deviennent plus stables, la biométrie est amenée à se généraliser dans les infrastructures financières de tous les pays, et leur intégration dans les programmes de protection sociale pourrait apporter des avantages considérables (Gelb et Decker, 2011).

bénéficiaires des zones (principalement urbaines) pourvues d'infrastructures bancaires, car les paiements sont opérés en ligne depuis n'importe quel point du réseau national de paiement. 12% perçoivent leurs paiements via des cartes à puce reliées à des comptes à formalités simplifiées, prépayés et non rémunérés de Bansefi. Ce mode de paiement est utilisé là où les infrastructures de paiement et de communication sont limitées, car il permet les transactions hors ligne. Enfin, 6 % sont payés sur des comptes d'épargne sans restriction de Bansefi, mais les fonds sont accessibles uniquement dans les agences Bansefi, et les comptes sont proposés sans carte (ce mécanisme de paiement est progressivement supprimé).

En Afrique du Sud, le compte Sekulula proposé par AllPay, une filiale d'ABSA Bank, est un compte

bancaire spécialisé associé à une carte de débit, qui peut être utilisée aussi largement que toute autre carte de débit dans le pays. Le bénéficiaire peut déposer des fonds supplémentaires sur le compte, ce qui en fait pratiquement un compte financier classique. Une règle spéciale relative à l'inactivité stipule que, si l'allocation reste entièrement non utilisée après quatre-vingt-dix jours, la banque doit renvoyer les fonds à la SASSA. Si seulement une partie de l'allocation est retirée, cette règle ne s'applique pas : il est donc possible d'épargner une partie des fonds au-delà de quatre-vingt-dix jours. 59 % des bénéficiaires perçoivent leurs paiements soit sur des comptes Sekulula, soit sur des comptes de la banque de leur choix (voir encadré 2 sur le libre choix du prestataire en Afrique du Sud), tandis que 41 % des paiements passent par des comptes associés à des cartes à puce de grands prestataires

Tableau 3. Modes de paiement actuels

	Brésil	Colombie	Mexique	Afrique du Sud
Fréquence des paiements	Mensuelle	Bimensuelle	Bimensuelle	Mensuelle
Prestataire de paiement	Caixa Economica Federal (banque publique)	Banco Agrario (banque publique)	Bansefi (banque publique ^a)	Banques ou prestataires de paiement spécifiques dans les différentes provinces : Net1, Empilweni et AllPay (Filiale d'ABSA Bank)
Espèces physiques	1 %	9 %	66 %	0 %
Instrument dédié	84 % Carte de débit à bande magnétique (Carte sociale), les fonds doivent être retirés dans les 60 jours auprès de détaillants Caixa ou de divers réseaux de guichets automatiques ; aucun dépôt supplémentaire possible	91 % Carte de débit à bande magnétique, qui peut être utilisée uniquement auprès du réseau Assenda et aux guichets automatiques	0 %	41 % Prestataires de paiement spécifiques qui offrent des services de réserve de valeur via des cartes à puce, qui ne permettent pas de dépôts supplémentaires et peuvent être utilisés uniquement à des points de paiement dédiés
Compte financier classique	15 % Compte bancaire basique Caixa Facil avec carte à bande magnétique	0 %	34 % 16 % – compte d'épargne Bansefi avec carte à bande magnétique (Debicuenta) 12 % – compte Bansefi prépayé avec carte à puce 6 % – compte d'épargne sur livret Bansefi ^b	59 % Comptes bancaires classiques ; compte Sekulula (proposé par AllPay) avec carte à bande magnétique comme option par défaut dans certaines provinces

Source : étude CGAP

- a. En 2011, l'entreprise publique de télécommunication Telecomm était encore impliquée en tant que prestataire de paiement direct. Cependant, Oportunidades a engagé un processus de regroupement des paiements auparavant traités par plusieurs organismes, notamment Telecomm. En 2012, tous les paiements seront opérés par Bansefi, qui passera des accords de sous-traitance avec d'autres réseaux, notamment Telecomm, pour effectuer les transactions.
- b. Ce mode de paiement est progressivement supprimé.

de paiement non bancaires (notamment Net1). Ces cartes ne peuvent être utilisées que dans des infrastructures spécifiques fonctionnant en circuit fermé, pour retirer des espèces ou payer des achats chez certains détaillants désignés¹¹.

En Colombie, 91 % des bénéficiaires de Familias en Accion reçoivent leurs allocations sur un compte

bancaire de base accessible via une carte de débit à bande magnétique. Cependant, cette carte ne peut être utilisée qu'aux guichets automatiques Banco Agrario et auprès de détaillants spécifiquement recrutés par son partenaire Assenda¹². Si Assenda connectait ses détaillants aux commutateurs de carte¹³ locaux pour permettre aux bénéficiaires d'accéder aux infrastructures financières générales,

11. L'Afrique du Sud qualifie cette catégorie de paiements en espèces, mais il ne s'agit pas de paiements en espèces selon la classification que nous utilisons dans cet article. Pour une meilleure comparabilité avec les autres pays étudiés ici, nous avons choisi de classer ce mode de paiement parmi les instruments à but restreint, conformément à notre catégorisation.
12. Assenda est une grande société logistique privée présente sur tout le territoire colombien. Elle a conclu une alliance avec Banco Agrario à l'issue d'un appel d'offres organisé par Accion Social en 2008 et est chargée de gérer le réseau de distribution pour les paiements du programme Familias en Accion.
13. Un commutateur est un logiciel qui route les transactions électroniques d'un prestataire à un autre et peut offrir des services supplémentaires aux participants, notamment le rapprochement des paiements et le règlement des obligations qui en résultent.

Encadré 2. Libre choix du prestataire en Afrique du Sud

Parmi les quatre pays étudiés, l'Afrique du Sud est le seul à offrir aux bénéficiaires le libre choix du prestataire : au lieu de recevoir son paiement par l'intermédiaire du prestataire sous contrat avec le programme dans sa province, le bénéficiaire peut désigner un compte de destination auprès de n'importe quelle banque. Une fois que le bénéficiaire a fait ce choix, la SASSA effectue un virement électronique mensuel sur le compte désigné, à un coût minimal pour elle. Le bénéficiaire supporte alors tous les coûts associés à l'utilisation du compte (qui peut être gratuit, dans le cas d'un compte bancaire basique, jusqu'à une certaine limite de transactions), et la banque ne perçoit en général aucune commission de l'État. Si les bénéficiaires ne font pas usage de cette option, ils doivent s'inscrire auprès du prestataire de paiement désigné par le programme dans leur province, qui offre un accès aux espèces via un instrument dédié, avec selon les provinces une flexibilité plus ou moins étendue en termes de temps et de lieu. Les prestataires de paiement perçoivent des commissions, en général sur chaque paiement effectué.

Ce libre choix du prestataire implique également que n'importe quelle banque peut en théorie décider de commercialiser un compte à l'intention des bénéficiaires de transferts sociaux et en faire la promotion auprès de ce segment cible. Ce dispositif ouvre le marché des paiements à la concurrence, même si les bénéficiaires sont encore relativement peu nombreux à opter pour un compte bancaire. Quant aux prestataires de paiement existants, peu désireux de perdre des clients et des commissions, ils n'ont évidemment pas intérêt à faciliter une transition en douceur pour les bénéficiaires. Ces derniers s'exposent donc à subir retards, coûts et tracasseries s'ils passent

à un compte bancaire, en plus des frais généralement facturés à l'opération sur le nouveau compte.

Cependant, deux autres éléments entrent en ligne de compte. En 2003, les grandes banques sud-africaines ont lancé le compte Mzansi : il s'agit d'un compte basique sans obligation de solde minimal ni frais de gestion, qui offre un nombre limité de transactions gratuites. Les ouvertures de comptes ont été nombreuses depuis lors : rien qu'en 2010, 29 % des nouveaux comptes ont été ouverts par des bénéficiaires de transferts sociaux pour percevoir leurs allocations gratuitement ou à peu de frais, selon une brochure FinScope de la même année.

La SASSA expérimente également une variante subventionnée du modèle de libre choix : elle propose de verser aux banques une commission mensuelle pour chaque compte sur lequel les bénéficiaires perçoivent leurs allocations. Cette commission, généralement d'environ 2 dollars, reste nettement inférieure à celle versée par la SASSA aux prestataires de paiement sous contrat. Pour la banque, ce revenu régulier de 2 dollars par mois modifie sensiblement l'attrait commercial de l'offre de petits comptes. Cette approche a été testée à échelle restreinte dans une province, avec deux banques privées. À partir de 2009, pendant les retards pris dans le processus d'appel d'offres pour trouver de nouveaux prestataires de paiement, la SASSA a activement cherché à développer cette option dans le cadre d'un accord avec la banque publique Postbank. L'un des prestataires de paiement existants, ayant perdu des revenus en conséquence de ce modèle de libre choix subventionné, a intenté une action contre la SASSA pour bloquer cette évolution, mais la Cour suprême a statué en faveur de la SASSA en 2011.

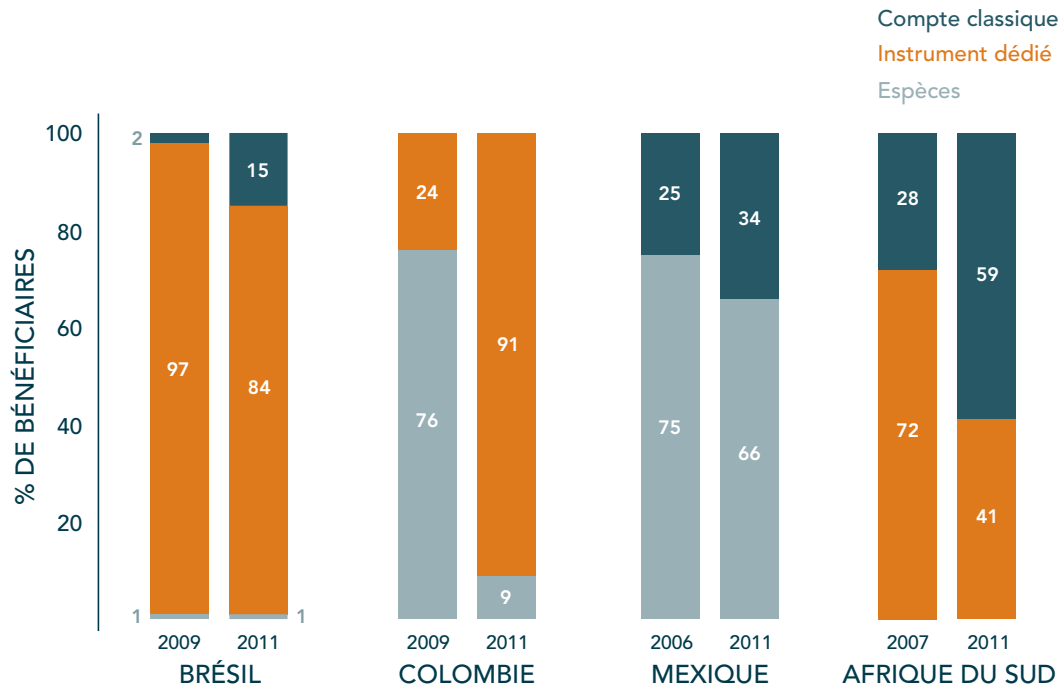
alors la Colombie présenterait immédiatement, parmi les quatre pays étudiés, le pourcentage le plus élevé de bénéficiaires de paiements d'État à particulier disposant de comptes financiers traditionnels.

Il importe de souligner ici que les instruments dédiés ne sont pas nécessairement de piètres solutions, qu'il convient d'éviter ou de décourager. Ils doivent en revanche être déployés de façon à être aisément convertibles en comptes traditionnels (comme c'est le cas en Colombie) et ne pas enfermer les bénéficiaires de transferts sociaux dans un système qui les exclut des infrastructures financières classiques (comme le système de carte en circuit fermé de Net1 en Afrique du Sud).

Mi-2012, seule une petite minorité de bénéficiaires dans ces quatre pays percevaient encore leurs allocations en espèces physiques, alors que c'était la seule option envisageable encore quelques années auparavant. La rapidité et l'ampleur de l'évolution vers les paiements électroniques dans ces pays ont été remarquables (voir figure 2), en particulier en Colombie : en un peu plus de deux ans, le pays a connu un mouvement massif de bancarisation, avec 91 % de transferts sociaux versés sur des comptes bancaires en 2011 contre environ 24 % en 2009. En Afrique du Sud, la plupart des bénéficiaires disposaient d'instruments dédiés depuis dix ans ou plus, mais la proportion des allocations versées sur des comptes financiers classiques a doublé en quatre ans. Le Brésil a introduit les paiements

Figure 2. Évolution vers les paiements électroniques

% de bénéficiaires pour



électroniques en imposant en 2003 un instrument dédié, la Carte sociale, qui a entièrement remplacé les versements en espèces. Le pays n'a commencé qu'en 2009 à verser explicitement les allocations sur des comptes classiques de Caixa Facil, également utilisés par un grand nombre de Brésiliens non bénéficiaires du programme Bolsa Familia. Deux ans plus tard, 15 % des bénéficiaires perçoivent leurs allocations par ce biais. Quant aux autorités mexicaines, elles réduisent progressivement le pourcentage de bénéficiaires d'Oportunidades payés en espèces et augmentent la proportion de ceux payés sur des comptes financiers classiques, actuellement de 34 %.

À la lumière de cette nouvelle catégorisation des approches actuelles, la définition d'un mode de paiement financièrement inclusif doit être prudemment reconsidérée. Le ministère britannique du Développement international (DFID, 2009) a avancé que l'existence d'une réserve de valeur était à elle seule suffisante pour que l'approche de paiement puisse être qualifiée de financièrement inclusive. Si l'on applique cette définition aux pays étudiés ici, alors tous les bénéficiaires autres que ceux payés par remise d'espèces physiques pourraient être considérés comme inclus dans le système financier.

Or, la description des instruments dédiés et de leurs limitations montre clairement qu'en général, si ces comptes sont conçus spécifiquement pour les paiements sociaux, ils ne peuvent pas être considérés comme entièrement inclusifs. En effet, certains ne permettent pas de laisser des fonds sur le compte et de déposer des fonds supplémentaires (c'est-à-dire n'autorisent pas l'épargne), ni ne permettent aucune utilisation autre que la réception des allocations à des points de paiement de nombre ou de type restreint. Souvent, il s'agit uniquement de moyens pratiques de décaissement, rien de plus. La définition du DFID n'apparaît plus adéquate au vu de l'usage qui est fait de ces instruments dédiés dans la pratique, car ils ne permettent pas la réelle inclusion financière du plus grand nombre. Néanmoins, ils peuvent constituer des solutions intermédiaires vers l'inclusion financière plus complète offerte par les comptes financiers classiques à condition qu'ils soient conçus d'emblée pour pouvoir intégrer progressivement les caractéristiques de ces derniers.

Le caractère restreint de cette catégorie d'instruments ne signifie pas qu'ils ne doivent pas être utilisés, ni qu'ils ne présentent aucun avantage par rapport au « tout espèces », pour l'État comme pour les bénéficiaires. Il souligne simplement le fait

que le but de l'inclusion financière est de multiplier les options pour les bénéficiaires et de les intégrer dans le secteur financier au sens large, et non de les cantonner sur une voie de garage leur offrant uniquement ou principalement des fonctionnalités de décaissement. Car l'objectif de l'inclusion financière est bien d'inclure et non d'isoler.

Ces définitions étant posées, nous allons examiner les nouvelles données qui apportent des débuts de réponses aux questions posées en amont, et ce, du point de vue des trois groupes d'acteurs concernés : l'État, les bénéficiaires et les prestataires.

Objectifs et résultats de l'État

Conformément à leur mandat, les organismes d'aide sociale dans ces quatre pays adoptent des stratégies très similaires en matière de paiement des allocations : tous cherchent en priorité à promouvoir la dignité des bénéficiaires et à maximiser les avantages en termes de développement pour les populations concernées. Les objectifs de réduction du gaspillage et des frais de prestation passent

généralement au second plan. On observe souvent des arbitrages entre les objectifs secondaires et ceux de premier rang. Par exemple, l'Afrique du Sud et le Mexique imposent des normes limitant la distance que la plupart des bénéficiaires doivent parcourir pour recevoir leurs paiements, ce qui induit des frais relativement élevés dans les zones rurales peu peuplées. Parallèlement, dans ces pays, on observe ces derniers temps une augmentation des pressions exercées par d'autres ministères gouvernementaux sur les programmes sociaux pour les amener à réduire les frais de distribution. En 2010, le Président mexicain a ordonné à tous les organismes publics de collaborer avec le ministère des Finances pour convertir la totalité des transferts d'États à particuliers aux moyens de paiement électroniques d'ici à décembre 2012. La motivation initiale de cette directive était de réduire les coûts et le gaspillage, mais d'autres objectifs, tels que l'inclusion financière et la promotion du bien-être socio-économique, ont également pris place parmi les priorités du gouvernement mexicain dans son ensemble (Fletcher School et Bankable Frontier Associates, 2011).

Tableau 4. Politiques nationales d'inclusion financière

	Brésil	Colombie	Mexique	Afrique du Sud
La promotion de l'inclusion financière est-elle une politique officielle ?	Oui	Oui	Oui	Oui
Organisme chargé de la coordination ou de la promotion de cette politique	Banco Central do Brasil	Banca de las Oportunidades (BdO ^a)	Ministère des Finances	Trésor national
Définition de l'inclusion financière	« Garantir l'accès à des services financiers adaptés aux besoins de la population ^b »	Aucune, mais l'objectif de la BdO est de « promouvoir l'accès à des services financiers favorisant l'équité sociale ^c »	« Accès, pour la majorité de la population adulte, à l'utilisation d'un portefeuille de produits et services financiers, assorti d'informations claires et concises, et répondant à la demande croissante, dans un cadre réglementaire approprié ^d »	Aucune, mais l'inclusion financière est l'un des quatre piliers de la politique pour le secteur financier décrite dans un récent document d'orientation ^e

a. Cas unique parmi ces pays, la présidence colombienne a créé la BdO en tant qu'organisme spécialisé chargé de développer l'accès aux services financiers par la promotion de changements politiques et des programmes de subventions ciblées.

b. Banco Central do Brasil (2010).

c. <http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/portal/default.aspx>

d. Il s'agit de la définition utilisée par l'instance de réglementation prudentielle, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). <http://www.cnbv.gob.mx/Prensa/Paginas/inclusionfinanciera.aspx>

e. Trésor national (2011).

Au cours des dernières années, l'inclusion financière est devenue un objectif de politique générale dans les quatre pays étudiés (voir tableau 4). Le concept n'est pas encore clairement défini, même si certains pays ont commencé à adopter des objectifs explicites¹⁴. Les organismes responsables de leur réalisation sont généralement les instances de réglementation financière ou le ministère des Finances, et non le ministère des Affaires sociales.

L'attitude des organismes de transferts sociaux à l'égard de l'objectif politique d'inclusion financière varie assez largement, même à l'intérieur d'un même organisme. En effet, l'inclusion financière n'est pas un objectif explicite des organismes sociaux dans la plupart des pays, même si cet objectif est parfois indirectement reconnu¹⁵. Pour certains organismes, la formalisation de l'objectif de promotion de l'inclusion financière n'est qu'une question de temps. D'autres se montrent plus ambivalents à cet égard, ou tout du moins à l'égard de la promotion de l'épargne, qui semble à première vue en contradiction avec la raison même de leur existence : soutenir la consommation de produits essentiels. Ils avancent également que l'impact positif de l'inclusion financière reste encore à démontrer, tout du moins avec le niveau de rigueur que les organismes d'aide sociale requièrent généralement pour leurs programmes¹⁶. Dans seulement deux des quatre pays étudiés, les organismes de transferts sociaux ont formellement approuvé l'énoncé suivant : « Les bénéfices de l'inclusion financière pour les bénéficiaires des transferts sociaux ont été prouvés et sont largement reconnus dans notre organisme. »

Malgré cette ambivalence à l'égard de l'inclusion financière, les organismes de transferts sociaux ont globalement reconnu que les paiements électroniques étaient moins coûteux à gérer que les paiements en espèces, et que l'évolution vers l'inclusion financière était inévitable. Tous les pays

ont approuvé l'énoncé selon lequel « d'ici à dix ans, tous les bénéficiaires seront payés sur des comptes bancaires ». La plupart des organismes d'aide sociale ne considèrent pas non plus que l'introduction de cette dimension électronique dans les transferts sociaux ajoute de la complexité à leur travail. À leur niveau actuel, les coûts des approches financièrement inclusives ne leur semblent pas prohibitifs.

Mais les approches électroniques sont-elles effectivement moins coûteuses ? Le tableau 5 compare les coûts entre les pays par type de paiement. Comme nous l'avons mentionné plus haut, les comparaisons de coûts sont difficiles en raison des différences dans le montant des allocations et dans la fréquence des paiements, sans parler des fluctuations des différentes monnaies. Les moyennes occultent notamment la variété des approches appliquées, et les services compris dans le coût forfaitaire d'un compte bancaire sont eux aussi très variables.

Sans tenir compte du cas particulier de la Colombie, le coût des paiements de ces programmes à grande échelle varie entre 1,2 % et 2,4 % du montant de l'allocation, ce qui représente malgré tout une part considérable (environ 40 %) du total des charges administratives du programme. Ces moyennes cachent d'importantes variations dans les approches sous-jacentes. Par exemple, les instruments dédiés en Afrique du Sud coûtent 4,46 dollars par paiement, contre 2,03 dollars pour les comptes bancaires subventionnés. L'abandon des instruments dédiés au profit de comptes financiers classiques pourrait permettre de réduire encore les coûts. En Afrique du Sud, si un bénéficiaire choisit de recevoir son paiement sur un compte bancaire de son choix, le coût pour la SASSA se limite alors au prix de transferts électroniques groupés, négligeable rapporté à un paiement unitaire (0,10 dollar), et le bénéficiaire prend à sa charge la totalité des

14. En Afrique du Sud, par exemple, le ministère des Finances a annoncé publiquement un objectif d'accroissement du pourcentage de la population bancarisée, de 63 % actuellement à 70 % d'ici à 2013, dans le cadre de la poursuite de l'inclusion financière. <http://m.news24.com/fin24/Economy/Gordhan-Banks-must-be-more-inclusive-20110823>

15. Par exemple, en Afrique du Sud, bien que le document stratégique de la SASSA ne fasse pas explicitement référence à l'inclusion financière, elle prévoit l'augmentation de la proportion de bénéficiaires payés par voie électronique, qui doit atteindre 70 % d'ici à 2014, et un récent appel d'offres pour des services de paiement mentionne la volonté de s'éloigner de « méthodes de paiement primitives » pour s'orienter vers des approches plus inclusives.

16. Par exemple, la plupart de ces organismes ont soumis leurs programmes à des études randomisées à grande échelle pour tester leur impact, alors qu'il existe encore peu d'études comparables sur l'impact des services financiers sur la situation des individus.

Tableau 5. Coût des paiements pour les organismes publics des différents pays (en USD)

	Brésil	Colombie	Mexique	Afrique du Sud
Allocation moyenne par bénéficiaire	71,0	55,1	118,2	144,7
Montant moyen pondéré de la commission par paiement	0,84	6,24	2,52	3,50
En % de l'allocation moyenne	1,2	11,3	2,1	2,4
Coût par type d'instrument :				
Paiement en espèces	N/A	5,20 ^a	2,35	N/A
Instrument dédié	0,88	6,24	N/A	4,46
Compte financier classique	0,60	N/A	2,84	2,03 ou 0,10 ^b
Taux utilisé pour la conversion :				
1 USD = (15 août 2011)	1,62 BRL	1 784,5 COP	12,4 MXN	7,2 ZAR

Source : étude CGAP

- a. Dans le contrat précédent ; inclus dans la comparaison uniquement parce que le contrat actuel ne comprend pas de paiement en espèces conforme à la définition choisie.
- b. 0,10 USD correspond à la commission unitaire payée par la SASSA pour les transferts électroniques groupés sur des comptes bancaires de clients via le Bureau de compensation automatisé ; le bénéficiaire paie ensuite tous les frais associés à l'utilisation directe du compte.

coûts liés à l'utilisation du compte. Cependant, ces coûts ne sont pas toujours répercutés sur les bénéficiaires, car un compte bancaire basique comprend un forfait défini de transactions gratuites par mois. Sur la plupart des comptes bancaires classiques, la SASSA ne reçoit pas de rapports spéciaux à des fins de rapprochement et n'a pas la possibilité d'imposer des règles de restitution en cas d'inactivité du compte. Pour bénéficier de ces services supplémentaires et couvrir un forfait de transactions de base pour le bénéficiaire, la SASSA est disposée à payer à la banque une commission de 2,03 dollars par mois (voir encadré 2). Le nouvel appel d'offres lancé en Afrique du Sud fixe à un niveau proche de ces 2,03 dollars le prix unitaire maximal que la SASSA est disposée à payer à l'avenir.

Au Brésil, le MDS paie à Caixa, pour un bénéficiaire disposant d'un compte classique Caixa Facil, une commission de 31 % inférieure (0,60 contre 0,88 dollar) à celle versée pour un paiement sur la Carte sociale dédiée. En Afrique du Sud, la SASSA paie également une commission inférieure de 54 % (2,03 contre 4,46 dollars) pour un bénéficiaire disposant d'un compte financier classique.

En Colombie, les paiements électroniques ne sont pas moins chers que les versements en espèces. La commission initialement fixée lors de l'appel d'offres organisé par Accion Social en 2009, remporté par l'unique soumissionnaire, Union Temporal (un partenariat entre la banque publique Banco Agrario et l'entreprise privée de logistique Assenda), était en fait de 8,90 dollars par paiement bimensuel¹⁷, ce qui représentait une hausse substantielle, par rapport à la précédente commission pour paiement en espèces, de 5,20 dollars. Cependant, ce prix élevé reflète à la fois la courte durée du contrat initial (deux ans) et la nécessité pour la banque d'adapter son système, d'émettre des millions de cartes de débit, d'enregistrer des données biométriques et de mettre en place un nouveau réseau de distribution par l'intermédiaire de son partenaire Assenda (voir encadré 1). De même, au Mexique, les paiements effectués sur des comptes financiers classiques sont légèrement plus coûteux que les paiements en espèces (2,84 contre 2,35 dollars).

Cette analyse des coûts permet de tirer deux conclusions. Premièrement, là où les dispositifs de paiement utilisent des infrastructures financières existantes, telles que des détaillants ou des guichets

17. Soulignons que cette commission a été abaissée à 6,24 dollars, chiffre qui figure dans le tableau 5, en mars 2011 lors de la renégociation du contrat pour une période d'un an.

automatiques au Brésil et en Afrique du Sud, le coût des paiements sur des comptes bancaires est inférieur à celui des paiements en espèces ou via des instruments dédiés. En effet, les coûts fixes associés à l'offre de comptes bancaires basiques peuvent être répartis sur une base de clientèle plus large, allant au-delà des seuls bénéficiaires de transferts sociaux. En revanche, lorsqu'il est nécessaire de créer de nouvelles infrastructures spécifiques pour les transferts sociaux, alors le coût est généralement plus élevé, en particulier si l'investissement doit être amorti sur une période contractuelle brève.

Deuxièmement, le processus d'appel d'offres, et notamment la façon dont les spécifications sont formulées et le niveau de concurrence en présence, ont une influence décisive sur l'instrument et son prix. Comme le montre le tableau 6, seules la Colombie et l'Afrique du Sud ont émis des appels d'offres à l'intention des banques et de sous-traitants spécialisés. Toutefois, pour ces deux pays, il n'a pas été simple de formuler et de mettre en œuvre des appels d'offres conformes à leurs objectifs. Après une extension d'un an du contrat actuel négociée en 2011, Accion Social doit lancer

Tableau 6. Approche de sélection des prestataires

	Brésil	Colombie	Mexique	Afrique du Sud
Base d'attribution des contrats	La loi impose que les paiements de Bolsa Familia soient effectués par Caixa.	Appel d'offres, mais avec une seule proposition reçue en 2009.	Pas d'appel d'offres ni d'exigence légale, mais le prestataire est choisi par le conseil d'administration d'Oportunidades.	Appel d'offres.
Date du plus récent appel d'offres/contrat	Pas d'appel d'offres, mais les conditions du contrat sont renégociées périodiquement.	Contrat signé en février 2009 ; prolongé jusqu'à fin 2011.	Différents contrats existent, mais l'intention d'Oportunidades est de signer un contrat unique avec Bansefi, qui sous-traitera la distribution à d'autres prestataires.	Contrats provinciaux hérités par la SASSA en 2006 ; tentative de lancement d'un nouvel appel d'offres en 2008, échec. Nouvel appel d'offres lancé en 2011; liste restreinte de prestataires annoncée en octobre.
Objectif d'inclusion financière dans le plus récent appel d'offres/contrat	Pas de mandat explicite d'inclusion financière, mais Bolsa Familia encourage les bénéficiaires à percevoir leurs allocations sur des comptes basiques.	Forte politique d'inclusion financière sous l'influence de la BdO.	L'inclusion financière est une priorité reconnue. Tous les paiements d'État à particuliers doivent être traités électroniquement d'ici à décembre 2012.	Le nouvel appel d'offres de la SASSA comprend l'inclusion financière comme objectif explicite, même s'il n'est pas quantifié.
Libre choix de l'instrument par le bénéficiaire	Oui. Les bénéficiaires peuvent choisir de recevoir leurs paiements via la Carte sociale ou sur un compte Caixa Facil.	Oui. Les paiements en espèces peuvent être consentis en cas de résistance aux comptes bancaires.	Non. Les bénéficiaires ne peuvent pas choisir le mode de paiement.	Oui. Du fait de la réglementation, les bénéficiaires peuvent choisir d'être payés sur un compte bancaire ou de recourir à des prestataires de paiement spécifiques dans chaque province.
Libre choix du prestataire financier par le bénéficiaire	Non	Non	Non	Oui. Les bénéficiaires peuvent choisir n'importe quelle banque (mais peuvent perdre leur forfait de transactions gratuites en fonction de la banque ou du compte choisi).

Source : étude CGAP

un nouvel appel d'offres en 2012. Vers le milieu de l'année 2011, la SASSA a clôturé un nouvel appel d'offres très attendu, le précédent ayant été annulé et s'étant soldé par une action en justice. Le succès d'un processus d'appel d'offres dépend dans une certaine mesure de l'état de développement du marché en matière de concurrence potentielle et de participation sur le marché local.

Cependant, les difficultés rencontrées lors des appels d'offres dans ces deux pays ne doivent pas mener à la conclusion générale que la procédure d'appel d'offres est trop complexe pour ce type de contrat. Au contraire, la compétition ainsi créée peut être vitale pour garantir une bonne qualité de service aux bénéficiaires et des prix raisonnables pour l'État à long terme, encore que Caixa apparaisse comme une exception à cette règle. Même si Caixa n'est pas soumise à la pression d'un nouvel appel d'offres¹⁸, elle opère selon un ensemble de normes strictes qui prévoit des pénalités en cas de non-conformité. Le MDS renégocie les prix et les conditions avec Caixa deux fois par an. La longue durée du contrat offre à Caixa la stabilité nécessaire pour adopter une vision à long terme du développement des canaux et des produits. Au Mexique, même si la loi ne l'impose pas, l'État a récemment fait le choix de centraliser ses paiements de transferts sociaux auprès de Bansefi, et cette décision s'est opérée par la négociation plutôt que par appel d'offres.

Concevoir et mettre en œuvre des appels d'offres efficaces est une tâche complexe, et les organismes sociaux peuvent se faire assister à cette fin par des organismes financiers spécialisés. En Colombie, la Banca de las Oportunidades a joué ce rôle d'appui auprès d'Accion Social. Tout gouvernement qui se lance dans des projets ambitieux en matière d'inclusion financière a tout intérêt à mettre en place des mécanismes d'appui aux organismes sociaux, par des entités publiques ou privées.

Par nature, les contrats de services de paiement soumis à appel d'offres s'adressent à une sélection

restreinte de prestataires, pour une période définie, ce qui limite le choix du prestataire pour les bénéficiaires. Trois des quatre programmes offrent aux bénéficiaires une certaine marge de choix dans les types d'instruments de paiement, mais seule l'Afrique du Sud offre aux bénéficiaires le libre choix du prestataire financier (voir encadré 2).

En conclusion, lorsque les paiements sociaux se fondent sur des infrastructures de paiement existantes déjà largement utilisées, il apparaît clairement que les paiements électroniques reviennent moins cher au programme. Toutefois, lorsqu'ils reposent sur des infrastructures fonctionnant en circuit fermé et mises en place uniquement pour effectuer les versements aux bénéficiaires, ils restent coûteux et peuvent entraver la transition vers des comptes financiers classiques offrant davantage d'options. Les programmes de transferts sociaux risquent alors de s'enliser dans une position à partir de laquelle il sera difficile d'élargir l'accès à une gamme plus complète de services financiers pour les bénéficiaires.

Point de vue et comportement des clients

Pour comprendre comment les bénéficiaires perçoivent, expérimentent et utilisent les services financiers auxquels ils ont accès, nous nous sommes fondés sur une étude qualitative menée sur la base de discussions thématiques de groupe et d'entretiens détaillés impliquant plus de 400 bénéficiaires. Nous avons également analysé les données de récentes études quantitatives menées par la Banque interaméricaine de développement (BID) et le projet GAFIS dans certains pays (voir l'annexe A pour un récapitulatif des sources de données utilisées).

Il existe d'importantes différences entre les pays en termes d'expérience d'utilisation des paiements électroniques (ils les utilisent depuis plus longtemps au Brésil et en Afrique du Sud par exemple) et d'importance relative de l'allocation comme source

18. La modification législative de 2009, qui a autorisé les paiements sur des comptes bancaires basiques, n'a pas explicitement limité cette possibilité aux comptes de Caixa, mais le MDS n'a jusqu'à présent pris aucune mesure pour permettre à d'autres banques d'offrir ce type de service.

de revenus des ménages, qui affecte les flux et les instruments utilisés dans le portefeuille financier d'un ménage. Cependant, nous avons également noté des similarités frappantes entre tous ces programmes.

Tout d'abord, les bénéficiaires apprécient unanimement la plus grande commodité associée aux paiements électroniques en alternative aux espèces. Selon les mots d'un bénéficiaire de Familias en Accion, qui, comme la plupart des autres, est passé des espèces au paiement électronique depuis à peine deux ans :

« Avant on devait attendre toute la journée que notre tour arrive et faire la queue pendant des heures, mais plus maintenant... Certaines personnes dormaient, en gardant leur place dans la queue grâce à un jeton. On restait jusque tard dans la journée. Maintenant, avec la carte, je peux retirer l'argent n'importe où. »

Une enquête menée auprès de bénéficiaires de Familias en Accion par le Centro de Estudios Sobre el Desarrollo Económico (CEDE), un centre d'étude de l'université des Andes en Colombie, a été plus loin dans la quantification des coûts de transaction pour les bénéficiaires pour différents instruments et différents canaux de paiement. L'étude a montré que, si le temps moyen du trajet pour accéder à une banque ou à un guichet automatique pour retirer le paiement était similaire (environ une demi-heure), le temps de trajet pour se rendre chez l'un des détaillants du réseau mis en place par Banco Agrario et Assenda était considérablement plus court (vingt minutes en moyenne). Les bénéficiaires de Familias en Accion ont déclaré qu'ils devaient auparavant attendre jusqu'à quatre à cinq heures pour recevoir leur paiement en espèces (auprès d'une banque ou sur un site de réunion spécifique), tandis qu'ils n'attendent plus qu'une heure à un guichet automatique, et généralement moins longtemps dans un supermarché ou une boutique (14 à 40 minutes). Le temps de trajet vers les détaillants Caixa était également court pour les participants aux discussions thématiques de groupe au Brésil, même si les temps d'attente

chez certains détaillants pouvaient être assez longs. Le tableau 7 résume ces caractéristiques de l'expérience actuelle des bénéficiaires avec les moyens électroniques de paiement.

Deuxièmement, les bénéficiaires de transferts sociaux (comme les personnes pauvres en général) peuvent épargner et le font, même si cela n'est pas facile au vu de leurs nombreux besoins immédiats et de leurs faibles revenus. Cependant, dans leur très grande majorité, ils n'épargnent pas sur les comptes bancaires ouverts pour recevoir les transferts, même si les caractéristiques du compte ou les règles du programme le leur permettent. Pratiquement tous les bénéficiaires déclarent retirer presque toujours la totalité de leur allocation en une seule fois. L'épargne se fait par d'autres moyens, généralement informels, notamment l'épargne à domicile ou la participation à des groupes d'épargne informels¹⁹.

Comme l'épargne sur le nouveau compte était une attente très importante des programmes inclusifs et ne s'est pas réalisée, nous avons examiné la question en détail. Dans un certain nombre de cas, où les bénéficiaires avaient été incités à ouvrir un compte financier traditionnel, ils n'avaient tout simplement pas conscience des caractéristiques de leur nouveau compte. Dans un cas particulier de paiement sur une nouvelle carte, la majorité des utilisateurs ne savaient pas qu'elle était liée à un compte bancaire. Dans un autre cas, au Brésil, les bénéficiaires ignoraient la fonctionnalité du compte. Lorsqu'un facilitateur de discussion thématique de groupe a demandé si quelqu'un avait déjà utilisé la carte pour payer un achat au supermarché, un bénéficiaire de Bolsa Familia, surpris, a répondu : « On peut faire ça ? » Cette ignorance résultait généralement de l'absence de mesures de communication claires et cohérentes de la part des programmes de transfert sociaux.

Un autre aspect évoqué par de nombreux bénéficiaires, peut-être plus important encore que le manque de connaissances, était la peur de se voir supprimer les allocations s'ils ne les dépensaient

19. Étude CGAP ; Maldonado et Tejerina (2010) ; Collins et al. (2009).

Tableau 7. Comparaison de l'expérience des bénéficiaires

	Brésil	Colombie	Mexique	Afrique du Sud
Temps de trajet pour percevoir le paiement	Dans la plupart des cas, moins de 30 minutes à pied. Dans certaines régions rurales, le trajet peut durer plusieurs heures, voire plus d'une journée.	En général 5-10 minutes pour les bénéficiaires urbains ; le trajet peut durer 1 à 2 heures dans les régions rurales et les très petites municipalités.	En général moins de 30 minutes à pied.	Banque/supermarché : dépend du lieu de domicile du bénéficiaire ; 5 minutes à 2 heures. Prestataires de paiement spécifiques : généralement 5 à 30 minutes à pied.
Temps d'attente	Guichet automatique : 0 à 10 minutes. Détaillant ou agence : en fonction de l'affluence, 5 minutes à 2 heures.	Pas d'attente certains jours ; les personnes interrogées déclarent toutes que les files d'attente sont beaucoup plus courtes qu'avant ^a .	30 minutes à plusieurs heures. La distribution d'espèces ou la remise par des détaillants prend généralement plus de temps.	Banque : 5 minutes à 2 heures, en fonction des files d'attente au guichet ou au guichet automatique. Prestataires de paiement spécifiques : plusieurs heures. Supermarché : 5 minutes.
Coût financier d'utilisation du service de retrait	Aucun	Aucun	Aucun	Banque : dépend de la banque et du guichet automatique choisi par le bénéficiaire. Supermarché : aucun, mais il est souvent imposé de dépenser 20 % de l'allocation dans le magasin. Prestataires de paiement spécifiques : aucun.
Autres services financiers utilisés / préférés	Épargne à domicile. Paiement d'actifs à crédit. Crédits auprès des commerces pour l'achat d'aliments et de médicaments. Emprunt informel auprès de parents et amis. Prix à la loterie.	Épargne à domicile. Épargne auprès d'une personne de confiance (garde-monnaie). Achat d'articles à crédit dans des commerces locaux.	Épargne à domicile. Crédit (souvent informel) pour l'achat d'actifs. Épargne et crédit auprès d'associations d'épargne et de crédit. Clubs d'épargne.	Épargne à domicile. Clubs d'épargne. Plans de prévoyance obsèques et groupes d'entraide funéraire. Emprunt informel auprès de parents et amis. Achat d'articles à crédit dans des commerces locaux.

Sources : discussions thématiques de groupe avec des bénéficiaires, études BID et GAFIS

a. Selon Maldonado et Tejerina (2010), les bénéficiaires n'économisent que neuf minutes en moyenne de temps de trajet après la transition vers les comptes bancaires, mais économisent 15 % de frais de déplacement et, surtout, réduisent leur temps d'attente, qui passe de 5 heures en moyenne à ½ heure.

pas entièrement, au motif qu'ils n'en avaient pas besoin. En conséquence, quelques bénéficiaires plaçaient leur épargne sur des comptes auprès d'autres banques, de sorte qu'elle ne soit pas visible pour les organismes sociaux. La confusion et les préoccupations des bénéficiaires sur cette question reflètent des attitudes et politiques contradictoires dans de nombreux services d'aide sociale. Même s'ils ne tentent pas d'interdire ou de décourager l'épargne, au moins pour les

bénéficiaires disposant de comptes bancaires classiques, les organismes sociaux ne pratiquent pas non plus de communication claire et cohérente à cet effet. Le programme pilote Promouvoir la culture de l'épargne parmi les familles pauvres (PPCA), en Colombie, constitue une exception notable : il encourageait spécifiquement un groupe sélectionné de bénéficiaires à épargner leurs allocations en appliquant diverses approches, telles que les loteries, pour renforcer les incitations, et en

Encadré 3. Incitations à l'épargne en Colombie

La BdO est l'organisme public explicitement chargé de promouvoir l'inclusion financière en Colombie. Dans le cadre d'une extension de son mandat, la BdO a lancé le programme pilote PPCA en 2010, en collaboration avec Accion Social. Le programme PPCA comprend toute une gamme d'interventions destinées à encourager l'épargne formelle liquide parmi 49 350 bénéficiaires de Familias en Accion dans 12 municipalités. Il a pour objectifs l'accroissement des actifs liquides par l'épargne et le rééquilibrage des portefeuilles des bénéficiaires par le transfert d'une partie des fonds épargnés des instruments informels vers les instruments formels.

Les municipalités participant au programme ont été réparties en quatre groupes, un groupe témoin et trois groupes expérimentaux. Les trois groupes expérimentaux ont bénéficié de trois traitements distincts :

- Éducation financière dispensée aux bénéficiaires par six ateliers mensuels, appliquant une méthodologie

conçue spécifiquement par Microfinance Opportunities pour le programme PPCA.

- Une incitation à l'épargne sous forme d'une loterie organisée au niveau municipal à l'intention de tous les bénéficiaires titulaires d'un compte bancaire, avec trois tirages au sort par an. Les gagnants remportaient un prix équivalent à 10 fois le solde de leur compte en récompense de leur épargne.
- À la fois une éducation financière et les mesures d'incitation à l'épargne.

Il est encore trop tôt pour évaluer pleinement les résultats du programme PPCA, mais nous avons sélectionné, pour les discussions thématiques de groupe de notre étude, les participants au programme les plus susceptibles d'être financièrement actifs. Nous avons constaté que l'adaptation aux paiements électroniques avait été relativement rapide, que le besoin d'aide pour l'utilisation de cartes avait baissé, et que ces membres étaient plus enclins à envisager d'autres types de services financiers.

dispensant une éducation financière spécifique (voir encadré 3). Le projet pilote n'était en place que depuis neuf mois au moment où les discussions thématiques de groupe ont été menées, si bien qu'il était encore trop tôt pour tirer des conclusions probantes, mais les premiers signes étaient encourageants.

À part les malentendus concernant leur droit à épargner, les bénéficiaires manifestaient beaucoup de confusion et d'anxiété à l'égard des frais bancaires, même si, dans la plupart des cas, les offres proposées sont gratuites à ce faible niveau de transactions²⁰. Cependant, les tarifs appliqués par les banques sont souvent complexes : certaines facturent des frais fixes sur les retraits au guichet automatique, et d'autres des frais fixes plus un pourcentage ; au Mexique, en cas de retrait au guichet automatique d'une autre banque, un tarif est dans un premier temps facturé, puis restitué par la suite. Certains bénéficiaires ont dit avoir été surpris par des diminutions inattendues de leur solde, dues à un nombre trop élevé de consultations de solde, excédant leur forfait gratuit. Les consultations de solde répétées

sont un comportement fréquent chez ce type de clients : anxieux, ils veulent vérifier que leur argent est toujours sur le compte. C'est pourquoi, pour encourager la transition vers l'épargne formelle, il peut être judicieux d'autoriser des consultations de solde illimitées, tout du moins au début pour créer de la confiance, d'autant que le coût d'une consultation de solde, pure transaction électronique, est très faible pour la banque.

Même lorsque les clients comprennent les avantages du versement de leurs allocations sur un compte et ont confiance dans ce mode de paiement, les comptes bancaires basiques ne présentent pas toujours les caractéristiques qui encouragent activement les personnes pauvres à épargner. Par exemple, la commodité même du compte en tant que moyen de paiement réduit sa valeur comme dispositif d'épargne, dans la mesure où il ne peut pas dans le même temps décourager le retrait d'argent afin de préserver un solde dans un but spécifique. Avec un seul compte, il est difficile de procéder à la « comptabilité mentale » habituelle permettant, par exemple, d'allouer un certain solde d'épargne à une catégorie d'objectifs

20. Les comptes basiques comme Caixa Facil et Mzansi autorisent un certain nombre de transactions gratuites par mois.

spécifiques. Pour remédier à ce problème, il faudrait peut-être ajouter un « sous-compte » à l'offre transactionnelle de base. Par ailleurs, un accès pratique aux informations sur le solde et une fonctionnalité de transfert par téléphone mobile, comme cela a été fait au Brésil, augmentent l'attrait de l'offre pour les clients.

Ces résultats confirment des observations recueillies dans d'autres pays du monde : les fonctionnalités permettant de tester un nouveau compte, de vérifier le solde fréquemment et d'obtenir rapidement et simplement des réponses aux questions sont des facteurs essentiels pour créer de l'assurance et de la confiance parmi les primo-utilisateurs de services financiers (Zollmann et Collins, 2010).

Ainsi, même lorsqu'on leur propose un compte bancaire basique (qui peut présenter certains attraits en tant que dispositif de paiement), les personnes pauvres sont peu susceptibles de l'utiliser comme instrument d'épargne en l'absence d'incitations supplémentaires ou de caractéristiques particulières. Dès lors que l'encouragement à l'épargne devient une priorité, celle-ci doit être appuyée par un effort concerté, ce qui implique toutefois un coût et par conséquent un arbitrage avec d'autres priorités.

Le fait que l'épargne soit très limitée sur les nouveaux comptes n'enlève rien à l'intérêt potentiel de disposer d'un compte pour effectuer d'autres opérations, telles que les transferts d'argent ou les achats, mais impose malgré tout de revoir les attentes à l'égard de ces nouveaux instruments. Dans la plupart des pays étudiés, les bénéficiaires recourent à divers autres services financiers, en particulier le crédit et, plus rarement, les assurances. Dans les pays où des produits de micro-assurance et de microcrédit sont proposés aux bénéficiaires, comme au Brésil et au Mexique, l'adoption reste à ce jour hésitante – mais il est vrai que l'offre est récente et n'a pas encore fait l'objet d'une promotion à grande échelle. Les participants au projet pilote PPCA en Colombie, qui ont bénéficié d'une éducation financière spéciale pour l'utilisation de leur compte, étaient plus enclins à s'intéresser à l'assurance formelle

et à y souscrire. Si la conception et l'assistance sont adaptées, le compte bancaire basique peut constituer la première étape de l'intégration dans le système financier formel et, partant, favoriser l'inclusion sociale.

D'une manière générale, la disponibilité de ces comptes inclusifs est trop récente dans la plupart des pays pour tirer des conclusions définitives sur les raisons de leur utilisation limitée jusqu'à présent. De nombreux facteurs interviennent, notamment le manque de connaissance des possibilités offertes par le compte et la crainte de n'être plus éligible à l'aide sociale dès lors que l'on est en mesure d'épargner. Les bénéficiaires ont parfois aussi des préoccupations concernant la conception des comptes. Le changement des anciennes habitudes prendra du temps. Pour que les comportements évoluent, les programmes gouvernementaux devront faire des efforts de communication, et les prestataires offrir des produits plus simples et mieux conçus. Même si les nouveaux modes d'utilisation mettent du temps à émerger, la progression vers des infrastructures de paiement classiques doit être encouragée. Lorsque les bénéficiaires commenceront à se familiariser avec les options qui leur sont offertes, ils pourront envisager d'utiliser des produits financiers supplémentaires, avec des implications notables pour les prestataires.

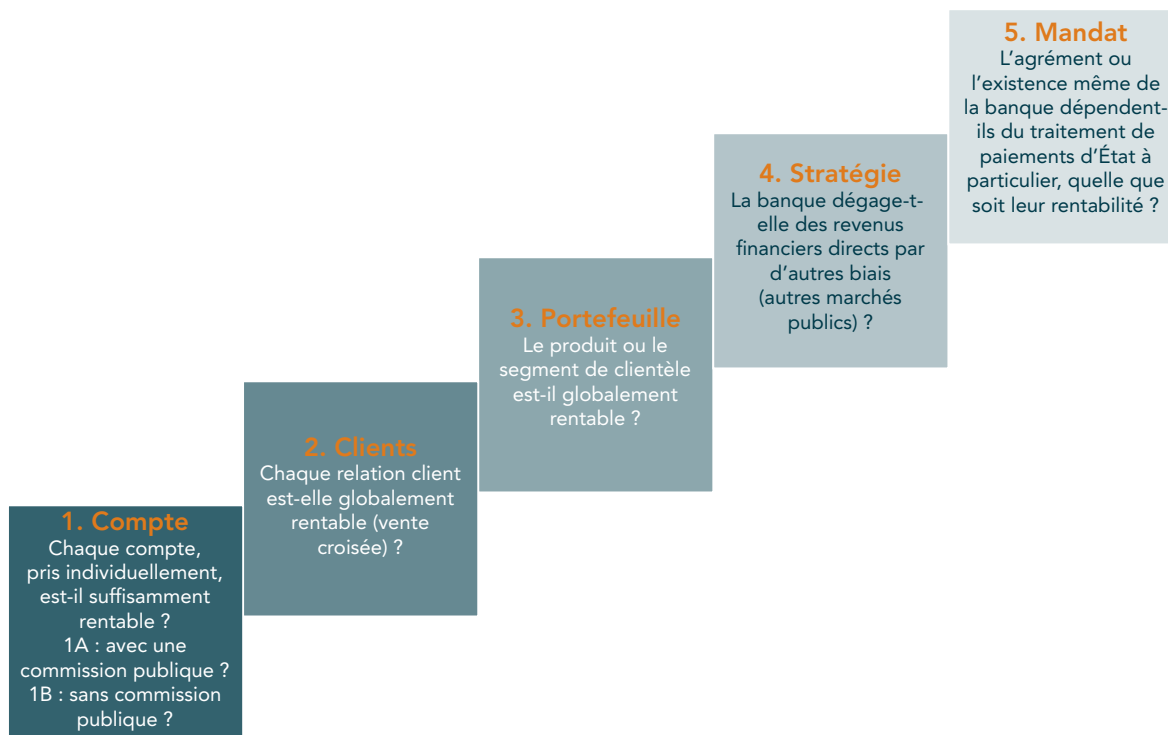
Proposition des prestataires

Est-il rentable pour les banques d'offrir des services aux bénéficiaires de transferts sociaux ? Pour pouvoir répondre à cette question, il faut tout d'abord définir le terme de rentabilité.

Pour une entité, une offre de service peut avoir cinq niveaux de rentabilité distincts, comme le montre la figure 3. Le niveau le plus exigeant est le premier (le compte individuel), selon lequel chaque compte doit être suffisamment rentable en soi. Si la rentabilité est attestée à ce niveau, elle le sera également aux niveaux suivants.

Au niveau même du compte, l'appréciation de la rentabilité des paiements d'État à particulier requiert encore une distinction : avec ou sans l'effet d'une éventuelle commission versée par

Figure 3. Les cinq niveaux de rentabilité



l'organisme public. Cette distinction est importante, car la rentabilité d'un compte basique en l'absence d'une telle rémunération est évidemment plus difficile à atteindre. Dans certaines circonstances, la banque peut perdre le contrat public et la commission correspondante. Si l'offre n'est plus commercialement justifiée sans la commission publique, la banque n'a aucun intérêt à maintenir ces comptes, à moins qu'elle y trouve d'autres avantages commerciaux à d'autres niveaux. Bien entendu, la rentabilité au niveau du compte ne dépend pas uniquement des frais payés par le titulaire. Par exemple, la banque peut facturer à des entreprises tierces des commissions en échange de la gestion de transactions électroniques, telles que des paiements de factures, qui allègent la gestion de trésorerie de ces entreprises. Les transferts sociaux se distinguent par le montant de la commission, qui est généralement plus élevée que les autres revenus perçus sur le compte et dépend habituellement d'un contrat unique passé avec l'État.

La rentabilité au deuxième niveau (le client) peut être atteinte par la vente croisée de produits plus lucratifs pour la banque (tels que les crédits ou les assurances), qui compense la perte sur le compte basique servant aux paiements²¹. Le troisième niveau (le portefeuille) recherche la valeur d'un segment de clientèle pris globalement, alors même que chaque client ou compte pris séparément n'est pas rentable. À ce niveau, certains avantages supplémentaires peuvent être examinés. Par exemple, la valeur d'un grand nombre de petits dépôts d'épargne peut renforcer le profil de liquidité d'une banque et donc se traduire par une baisse du coût global des ressources. Le quatrième niveau (le niveau stratégique) examine les recettes que peuvent générer d'autres activités commerciales en conséquence d'une collaboration particulière avec l'État. Par exemple, le fait de proposer des comptes bancaires basiques (même à perte) peut permettre à une banque de renforcer sa position pour l'obtention d'autres financements ou marchés publics. Ou alors une activité particulière

21. Selon Westley et Martin (2010), la justification commerciale des petits comptes d'épargne peut se situer à ce niveau. Ils sont arrivés à cette conclusion sur la base des données de deux banques de taille moyenne servant des populations à faibles revenus, mais pas spécifiquement des bénéficiaires de transferts sociaux.

peut générer des pertes, tout en fournissant une base pour d'autres activités qui peuvent s'avérer rentables.

Enfin, en particulier dans le contexte des paiements d'État à particulier, il faut envisager un cinquième niveau de rentabilité (mandat), qui est moins défini et mesurable que les niveaux précédents, mais qui peut aussi être important pour les banques. En tant qu'entités strictement réglementées, leur existence dépend en définitive de l'autorisation des pouvoirs publics. La volonté des instances réglementaires d'autoriser les banques à opérer librement dans certains secteurs commerciaux peut dépendre d'un contrat social implicite les obligeant à entreprendre des activités non rentables, mais politiquement importantes. On peut ici parler d'une responsabilité sociale stratégique, mais cet aspect est quand même différent du niveau précédent de décision stratégique ou tactique. Les banques publiques peuvent être légalement tenues de fournir ces services, quelle que soit leur rentabilité.

On sait qu'il est très difficile d'atteindre la rentabilité au niveau 1 (compte) avec les transferts sociaux en l'absence de commissions publiques. La plupart des banques interrogées pour cette étude ont affirmé avoir une bonne compréhension de l'intérêt commercial de l'offre de comptes bancaires aux bénéficiaires de transferts sociaux. Au Brésil, Caixa, qui gère 12 millions de comptes bancaires basiques (dont seulement 2 millions sont détenus par des bénéficiaires de Bolsa Familia), déclare être en mesure de dégager de petits bénéfices même sans les commissions publiques, non pas sur chaque bénéficiaire pris individuellement, mais sur l'ensemble de son offre de comptes basiques (c'est-à-dire au niveau 3) en conséquence d'économies d'échelle massives et de l'utilisation d'infrastructures de paiement préexistantes peu coûteuses (voir encadré 4). Pour toutes les banques, la rentabilité au niveau du compte pour les bénéficiaires de transferts sociaux dépend de la perception d'une commission régulière de l'État (niveau 1A). C'est cette commission qui rend l'activité intéressante pour elles. Toutefois, la plupart des banques interrogées reconnaissent que, si les soldes d'épargne augmentent, la rentabilité de niveau 2 pourra être réalisée même

en l'absence de cette commission. Et cette perspective est réaliste : selon un rapport de Caixa, les soldes moyens des comptes Caixa Facil ont progressé de 17 % par an ces dernières années.

Pour avoir une meilleure idée du solde moyen qui doit être maintenu sur chaque compte pour le rendre rentable en l'absence de commission publique, nous avons créé un modèle financier fictif. En effet, si la plupart des banques interrogées nous ont fourni certaines informations sur tout ou partie de leur structure de coûts, ces données sont sensibles et ne peuvent être publiées. Nous avons donc construit un modèle générique reprenant des niveaux indicatifs de coûts, à partir, mais pas uniquement, des expériences acquises dans les pays étudiés. Ce modèle est présenté dans le tableau 8.

Pour les comptes basiques généralement utilisés dans ces pays, les revenus autres que les commissions publiques sont limités aux produits d'intérêts générés par la trésorerie issue de l'encours d'épargne. La plupart des bénéficiaires ne dépassent pas leur forfait de transactions gratuites, si bien que les recettes sur les transactions sont très faibles. Ainsi, les coûts fixes du compte doivent être couverts par les seuls produits d'intérêts de la trésorerie. En appliquant les valeurs indicatives figurant dans le tableau 8, en se fondant sur l'hypothèse de frais d'ouverture de compte de 10 dollars, amortis sur trois ans, et de frais mensuels de gestion de 0,75 dollar, le compte doit générer un peu plus de 1 dollar par mois pour être rentable. Si le taux d'intérêt interne sur la trésorerie est de 5 % par an, un solde moyen de 246 dollars doit être maintenu sur ce compte. Ce niveau est beaucoup plus élevé que les soldes de 10 à 15 dollars typiquement observés sur les comptes bancaires de bénéficiaires de transferts sociaux. Ou, autrement dit, au niveau actuel des soldes, un revenu de 0,97 dollar par mois devrait être réalisé sur chaque compte pour que la banque atteigne le seuil de rentabilité de niveau 1. Si les coûts associés à l'enregistrement des bénéficiaires en tant que nouveaux clients sont pris en charge séparément par le programme, le revenu récurrent nécessaire pour atteindre le seuil de rentabilité est légèrement inférieur, à 0,69 dollar par mois.

Encadré 4. L'effet de la banque à distance

Le coût du service aux bénéficiaires de transferts sociaux peut augmenter significativement dès lors que ces derniers utilisent des canaux coûteux, tels que les agences ou les guichets automatiques d'autres banques. C'est pourquoi les canaux de banque à distance sont très importants dans ce contexte : ils offrent un coût par transaction (et par ouverture de compte) généralement bien inférieur à celui des canaux classiques. Toutes les banques interrogées ont souligné l'importance des modèles de banque à distance pour la justification commerciale des comptes de faible valeur.

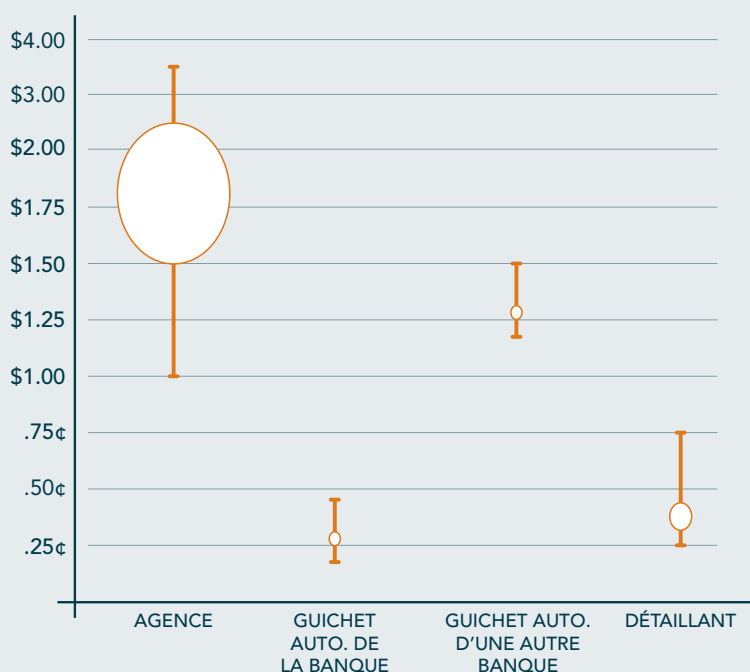
La figure B4-A montre l'évolution typique des coûts unitaires des différents canaux, qui confirme d'autres observations selon lesquelles les transactions opérées dans des canaux à distance, par exemple auprès de détaillants, peuvent être 10 fois moins chères que celles effectuées dans les agences. C'est pour cette raison que Caixa a cherché spécifiquement à promouvoir les canaux de banque à distance, et avec succès : 86 % des bénéficiaires de la Carte sociale Caixa touchent leurs allocations auprès de 25 000 détaillants ou de 11 000 points de vente de loterie, membres d'un grand réseau mis en place par Caixa à travers le pays.

Le recours aux détaillants présente d'autres avantages. Il ressort des discussions thématiques de groupe que les bénéficiaires ont tendance à utiliser les canaux de transaction plus fréquemment s'ils sont pratiques et fiables. Un réseau de détaillants

étendu et pratique est plus susceptible, à terme, de générer des transactions supplémentaires, et donc des revenus supplémentaires, qu'une agence bancaire avec des horaires d'ouverture plus restrictifs, ou qu'un réseau de guichets automatiques qui ne permettent pas d'effectuer des dépôts ni de retirer de petites sommes. Comme le coût de ces détaillants pour les banques est faible, les transactions peuvent également être offertes à des tarifs plus intéressants pour les bénéficiaires.

Cependant, la mise en place d'un grand réseau de détaillants implique un investissement substantiel. Pour la plupart des banques, à l'exception de Caixa, la gestion de ce type de réseau est une activité relativement nouvelle. En Colombie, le partenaire de Banco Agrario, Assenda, a été chargé de la mise en place d'un réseau de 2 500 détaillants, auprès desquels les bénéficiaires peuvent retirer leurs allocations. Ils peuvent également effectuer des retraits dans les agences de Banco Agrario ou aux guichets automatiques. On estime qu'un bénéficiaire sur six utilise actuellement le nouveau canal. Le Mexique a modifié en 2009 seulement sa réglementation pour autoriser le recrutement de détaillants. Au cours des deux dernières années, Bansefi a installé des terminaux TPE dans 2 000 magasins membres du réseau de boutiques rurales Diconsa, appartenant à l'État, pour décaisser les transferts sociaux. En Afrique du Sud, les titulaires de comptes Sekulula peuvent

Figure B4-A. Coûts des canaux
Fourchettes habituelles et valeurs extrêmes



Sources : CGAP (2010a, 2010b, 2010c, 2010d), Kumar (2011) et données de Bankable Frontier Associates pour les autres banques dans les segments inférieurs de marché

Encadré 4 (suite)

effectuer des retraits à tout TPE acceptant la carte Visa Electron, y compris dans les grandes chaînes de magasins de détail. Même les cartes à puce émises par Net1, dédiée, peuvent être utilisées dans plus de 2 500 points de détail spécifiquement acquis à cette fin. Chaque trimestre, 4,6 millions d'allocations (un tiers du total géré par Net1) sont payées via des TPE (selon le rapport annuel 2010 de Net1).

À part l'investissement initial, ces banques ont également constaté que la gestion d'un réseau de détaillants exigeait une attention soutenue. Les banques doivent fournir une formation et une assistance aux détaillants qu'elles recrutent, et s'assurer qu'ils se conforment aux règles, par exemple qu'ils n'encouragent pas les clients à diviser des transactions pour multiplier les commissions, ou ne les obligent pas à dépenser les espèces retirées dans leur boutique. De plus, les caractéristiques spécifiques des transferts sociaux peuvent poser des problèmes de liquidité considérables aux détaillants, car ils ont besoin d'accroître leur encaisse pour faire face à des

pics de retraits concentrés à certains moments du mois. Cela peut avoir pour conséquence d'accroître les coûts supportés par les détaillants ou par la banque pour la collecte et le stockage de liquidités supplémentaires à ces périodes. De par le contrat qu'elle a conclu avec le MDS, Caixa est tenue de veiller à ce que les liquidités disponibles chez les détaillants soient suffisantes, ou alors d'offrir des options alternatives dans la zone concernée. Lors de la mise en place d'un réseau de détaillants, un calendrier soigneusement conçu d'étalement des paiements peut faire toute la différence. Pour aider ses détaillants à gérer leurs liquidités, Caixa a établi un calendrier selon lequel différentes catégories de bénéficiaires peuvent collecter leurs paiements à différentes dates du mois.

Les paiements d'État à particulier peuvent jouer un rôle essentiel dans le développement de canaux de détaillants à l'échelle nationale, pour une utilisation plus large qui accroît leur attractivité commerciale. L'encadré 5 en fournit un exemple.

Si la plupart des banques affirment estimer que leurs activités de détail à destination du segment inférieur du marché peuvent à terme devenir rentables au niveau du client (niveau 2), peu d'entre elles ont entrepris, de manière générale ou ciblée, des activités de vente croisée de nature à accroître les recettes réalisées sur chaque client. C'est ce qui ressort des données recueillies auprès des clients, lesquels connaissaient peu les autres services offerts par la banque. Caixa semble être allée un peu plus loin que les autres prestataires considérés, puisque 40 % des clients Bolsa Familia utilisent au moins un autre produit de la banque. Les clients Caixa Facil (qui comprennent les bénéficiaires de Bolsa Familia et d'autres) utilisent 1,5 produit Caixa en moyenne ; ces produits supplémentaires génèrent une part substantielle du total des recettes réalisées sur ces clients. Caixa a lancé des offres de micro-assurance et de microcrédit ciblant spécifiquement les bénéficiaires de Bolsa Familia. Elles ne rencontrent encore que peu de succès, et Caixa envisage d'autres mesures de promotion.

Au Mexique, un produit de micro-assurance-vie a été lancé auprès des ménages bénéficiaires d'Oportunidades en 2010. Une couverture de 3 500 dollars était proposée contre une prime

de 1,75 dollar prélevée deux fois par mois sur le compte de versement de l'allocation. Depuis 2009, un autre programme d'incitation à l'épargne appelé Premiahorro, organisé dans les petites municipalités, offre des primes aux bénéficiaires qui maintiennent un certain solde sur leur compte sur une période donnée. Globalement, 15 % des bénéficiaires payés sur un compte Bansefi utilisent un autre produit de la banque, principalement grâce au programme Premiahorro.

En Colombie, Banco Agrario a pu déterminer qu'une petite fraction de ses clients bénéficiaires de Familias en Accion disposait déjà d'un compte à la banque, et des sous-segments de bénéficiaires ont été sélectionnés pour des programmes spéciaux d'épargne. Les premières données (décrites dans l'encadré 3) suggèrent que les clients répondent positivement à ces incitations, mais il n'est pas clairement établi que la rentabilité puisse être atteinte sans assistance externe.

Globalement, parmi les pays étudiés, les ventes croisées d'autres produits financiers sont encore trop faibles pour que la rentabilité de niveau 2 se distingue notablement de celle de niveau 1. Le client ne dispose généralement que du compte

Tableau 8. Facteurs de rentabilité au niveau du compte

Facteurs	Hypothèses de base	Valeurs indicatives pour les bénéficiaires de transferts sociaux
A. Facteurs de revenus		
Solde moyen	Dépend du choix du client. Un solde minimal est parfois requis pour maintenir le compte ouvert, mais cela ne s'applique pas aux comptes basiques.	10–20 USD
Intérêts	Taux de trésorerie interne de la banque (généralement équivalent au rendement sans risque d'un bon du Trésor à 3 ou 6 mois).	5 %
Frais de transactions	Si le bénéficiaire dépasse son forfait de transactions gratuites, généralement de 2 à 4 par mois.	Rare
B. Coûts fixes par compte		
Frais d'ouverture	Existence de procédures simplifiées de vigilance à l'égard de la clientèle ; nature des instruments émis (bande magnétique ou puce) ; ouverture par un détaillant ou par un employé de la banque.	6-25 USD
Frais de gestion mensuels	Modèle interne d'imputation des coûts de la banque, dépend souvent fortement de l'hébergement sur une plate-forme spéciale (génère alors des frais de système et de licence).	0,5-1 USD par mois
Taux d'inactivité	Affecte l'imputation des coûts et la base sur laquelle ils sont répercutés ; les comptes de transferts sociaux sont généralement toujours actifs, contrairement à d'autres comptes basiques ^a .	20-40 % (comptes basiques en général, inactivité faible avec des transferts sociaux réguliers)
C. Coûts variables		
Transactions réalisées	Dépend du choix du client, influencé par la commodité, le prix et les incitations.	1 retrait ; 2 interrogations de solde
Coût unitaire de chaque transaction	Modèle interne de coûts de la banque.	0,25–3 USD

Source : étude CGAP

a. L'inactivité est généralement mesurée par ces banques à partir du nombre de transactions initiées par les clients sur les derniers 6 à 12 mois. Lorsque des transferts sociaux sont versés sur le compte, le bénéficiaire retire des espèces au moins une ou deux fois par mois, ce qui n'est pas le cas avec des comptes sans approvisionnement régulier.

utilisé pour le paiement de l'allocation, si bien que les niveaux 1 et 2, compte et client, se confondent dans les faits. Les exemples précités montrent toutefois que les banques expérimentent de nouvelles lignes de produits destinés à cette même clientèle. Pour réaliser des ventes croisées, elles devront acquérir une meilleure compréhension des besoins en services financiers de ce segment. Peu de banques de notre panel ont déjà entrepris une étude de marché approfondie pour appuyer les ventes croisées, bien que plusieurs d'entre elles déclarent en avoir l'intention.

Au niveau du portefeuille (niveau 3), seules quelques banques interrogées considèrent les bénéficiaires

de transferts sociaux comme un segment de marché distinct, pour lequel la rentabilité est mesurée globalement, et comprenant éventuellement des sous-segments identifiés. Cela est dû à plusieurs facteurs, notamment la nouveauté de cette base de clients et le manque de capacités analytiques dans certains cas. Certaines banques ont même du mal à distinguer clairement les bénéficiaires des transferts sociaux des autres titulaires de comptes basiques, ce qui est essentiel pour considérer globalement ce segment. Dans les pays étudiés, les prestataires sont tous de grandes banques. Comme le total des dépôts mobilisés à partir des comptes des bénéficiaires ne représente qu'une valeur relativement faible, il n'est pas évident de déterminer leur valeur en tant que

source de diversification des financements pour les banques par rapport aux dépôts d'autres catégories d'épargnants présentant généralement des soldes bien plus élevés. Il nous est donc difficile de faire des commentaires précis et fiables sur la rentabilité à ce niveau.

Dans le cas des banques publiques d'Amérique latine, la rentabilité stratégique des transferts sociaux (niveau 4) ne peut pas toujours être distinguée du mandat général des banques en tant qu'entreprises publiques (niveau 5), si ce n'est que la rentabilité stratégique peut être de temps en temps altérée par les changements de priorités politiques des gouvernements. Par exemple, Caixa a longtemps été le prestataire exclusif pour le paiement des allocations Bolsa Familia, mais la présidente Dilma Rousseff a explicitement demandé à Caixa comment elle comptait contribuer à la nouvelle stratégie nationale de

lutte contre la pauvreté *Brazil sem Miséria* (Brésil sans misère) lancée en 2011. Pour toutes les banques, la rentabilité stratégique des paiements d'État à particulier ne dépend pas uniquement de la capacité du prestataire à générer des revenus d'autres marchés publics ou de mandats confiés par d'autres ministères en conséquence de la gestion des transferts. Le programme de transfert peut également servir d'autres objectifs stratégiques de la banque : par exemple, il peut contribuer à accélérer et à appuyer la croissance d'un réseau de détaillants viable. Dans une certaine mesure, c'est déjà le cas dans ces quatre pays. Un exemple supplémentaire est fourni dans l'encadré 5.

Globalement, la rentabilité des comptes des bénéficiaires de transferts sociaux dépend du versement régulier d'une commission publique. C'est pourquoi, au moins à court terme, l'État devra continuer à verser ces commissions et ne

Encadré 5. Intérêt commercial de la banque à distance

Dans la plupart des pays, les instances réglementaires déterminent si des détaillants peuvent être recrutés pour exercer certaines activités bancaires, telles que des services d'encaissement et de décaissement et des ouvertures de compte. En décidant des activités qui peuvent être prises en charge par les détaillants, les autorités de réglementation peuvent affecter considérablement la rentabilité du recours aux détaillants pour les banques. Dans les quatre pays étudiés, les autorités ont cherché à favoriser le développement de modèles de détaillants. Des procédures modifiées de vigilance à l'égard de la clientèle, spécialement adaptées aux comptes à faible valeur, permettent l'ouverture de ces comptes à l'extérieur d'une agence, à moindre coût.

Toutefois, les coûts de l'acquisition et de la gestion de nouveaux réseaux de détaillants sont relativement élevés, si bien qu'il ne sera pas possible pour toutes les banques de mettre en place leurs propres réseaux. Ce modèle doit être rentable pour la banque, mais également pour le détaillant. Le volume de transactions géré par le détaillant, qui détermine les commissions qu'il perçoit, doit être suffisamment élevé pour justifier le travail et les coûts supplémentaires, mais pas trop important pour ne pas nuire à son activité principale. Si la banque à distance peut favoriser la rentabilité des transferts sociaux, les transferts sociaux peuvent également favoriser le

développement de la banque à distance dans un pays en créant un flux de transactions constant garantissant la rentabilité pour les nouveaux détaillants. À terme, ces détaillants peuvent également offrir des services à d'autres segments de clientèle.

En dehors des pays étudiés, le Pakistan offre un exemple intéressant, où le déploiement de nouvelles approches de paiement pour un grand programme de transferts sociaux (le Benazir Income Support Programme) favorise la mise en place d'un réseau de détaillants par une grande banque, UBL. Dans une étude de cas du CGAP^a, UBL explique que l'attrait commercial de la gestion des paiements de transferts sociaux réside moins dans les paiements proprement dits que dans le fait que les recettes perçues et partagées avec les détaillants ont créé une masse critique dans ce nouveau canal en un temps record.

Parmi les quatre pays considérés, le cas du Brésil, avec Caixa, démontre déjà clairement cet aspect. Le développement du réseau de détaillants a été stimulé dans un premier temps par la nécessité de mettre en place un canal pour les transferts sociaux, mais d'autres clients de Caixa peuvent également avoir recours à ces détaillants. Le réseau de détaillants d'Assenda pourrait à terme être intégré dans les infrastructures financières grand public. Au Mexique également, certains détaillants de Bansefi pourraient à l'avenir servir d'autres clients de la banque.

a. http://www.cgap.org/gm/document-.9.50409/CGAP_UBL_case_study_Jan_2011.pdf

pas attendre des banques qu'elles dégagent des revenus suffisants des intérêts de trésorerie ou de la vente croisée. Avec le temps, à mesure que l'utilisation par les clients s'accroîtra, la rentabilité au niveau des clients se renforcera. Les canaux à distance, tels que les réseaux de détaillants, demeurent essentiels pour réduire les coûts du service pour ce segment de clientèle.

Conclusions

Les données issues de l'expérience récente de ces quatre grands programmes nous permettent de fournir des réponses plus étayées aux grandes questions posées dans l'article de 2009, « Accès aux services bancaires pour les pauvres bénéficiaires de transferts sociaux ».

Premièrement, il apparaît que le passage des espèces aux paiements électroniques n'est pas nécessairement coûteux. Dans ce domaine, les quatre pays étudiés pour notre étude se répartissent en deux groupes. Le premier groupe (Brésil et Afrique du Sud) en a déjà apporté la preuve formelle. Les expériences au Brésil et en Afrique du Sud suggèrent qu'il est moins coûteux pour les programmes sociaux dans ce pays de passer directement aux comptes financiers classiques, plutôt que de prendre le risque de se retrouver bloqué avec des systèmes dédiés, fonctionnant en circuit fermé, qui peuvent s'avérer non seulement une solution plus coûteuse à terme, mais aussi une impasse pour l'inclusion financière. L'approche de paiement doit exploiter au maximum des instruments et des infrastructures de paiement classiques, afin de s'appuyer sur des investissements qui ont déjà été effectués, ou qui sont prévus pendant la durée de vie du programme, pour d'autres clients de la banque. À l'opposé, le recours à des instruments dédiés oblige le programme à supporter la totalité des coûts de déploiement des infrastructures spéciales de paiement, souvent sur une durée relativement courte.

Dans le second groupe de pays (Mexique et Colombie), il n'existait pas au préalable de réseau adapté de guichets automatiques ou de détaillants. Il a donc fallu mettre en place de nouveaux réseaux de

distribution, ce qui s'est traduit par des coûts unitaires de paiement plus élevés. Tant que les organismes sociaux s'assurent les services des prestataires de paiement par des contrats périodiques et des instruments dédiés, qui requièrent la création d'infrastructures dédiées à chaque nouveau contrat, les coûts unitaires ne pourront probablement pas baisser. Les coûts sont plus susceptibles de baisser avec le temps si les programmes veillent à ce que leur stratégie de paiement s'aligne sur la politique et la stratégie nationale de développement du système de paiement de détail, et favorisent le déploiement de canaux multi-usages, et non exclusivement dédiés aux retraits de transferts sociaux. Les instruments dédiés doivent offrir des fonctionnalités supplémentaires intéressantes pour les organismes sociaux, telles que l'établissement de rapports spécifiques ou une réglementation permettant de récupérer les allocations non retirées, mais le bénéfice de ces fonctionnalités doit être soigneusement comparé aux coûts potentiels à long terme. Au minimum, les instruments dédiés doivent être mis en œuvre d'une façon qui facilite la transition ultérieure vers des comptes financiers classiques. L'approche de la Colombie paraît prometteuse à cet égard.

Même dans notre petit panel de quatre pays à revenus moyens, deux groupes distincts émergent : ceux qui disposaient déjà d'infrastructures solides (Brésil et Afrique du Sud), et ceux qui n'en avaient pas (Mexique et Colombie). Il existe encore une autre catégorie : celle des pays à faibles revenus dont les infrastructures de paiement sont encore plus faibles et moins développées. En toute rigueur scientifique, nos conclusions et recommandations ne peuvent s'appliquer qu'aux pays étudiés. D'autres études doivent être menées sur les premières expériences dans les pays à faibles revenus.

Deuxièmement, dans les quatre pays étudiés, les bénéficiaires ont unanimement salué l'amélioration que représentent les moyens de paiement électroniques, plus commodes pour accéder à des espèces, par rapport aux anciens dispositifs où l'argent était distribué à un endroit et à un moment précis. Cependant, l'analyse de la demande a montré que très peu de bénéficiaires

utilisent automatiquement leur nouveau compte bancaire pour épargner ou pour toute activité autre que le retrait de leur allocation. Beaucoup n'ont pas conscience de l'existence même d'un compte, ou alors ils en ignorent les fonctionnalités. Les bénéficiaires craignent souvent que le fait de conserver de l'épargne sur le compte ne les exclue du droit aux allocations. Pour surmonter ces préoccupations, les organismes de transferts sociaux doivent mettre en place une communication claire et cohérente, éventuellement combinée à des mesures incitatives supplémentaires. Les banques ont également un rôle à jouer en matière de communication pour modifier progressivement les comportements. Dans ce domaine, l'expérience de la Colombie montre que le changement est possible, mais qu'il requiert un manifestement des ressources et des efforts spécifiques, fournis par un organisme financier spécialisé comme BdO, doté de compétences dont ne disposent généralement pas les organismes sociaux.

Même s'ils ne sont pas encore utilisés de façon optimale, la simple existence de comptes financiers classiques accessibles aux bénéficiaires leur offre un accès potentiel à d'autres services financiers (au-delà de l'épargne), ce qui n'est pas le cas des instruments dédiés. Toutefois, les espoirs initiaux concernant une adoption rapide et automatique des services financiers, en particulier de l'épargne, apparaissent aujourd'hui trop optimistes et doivent être révisés. L'évolution vers l'inclusion financière n'en est encore qu'à ses débuts pour la plupart de ces programmes.

Troisièmement, on peut affirmer que l'offre de comptes pour le paiement des transferts sociaux peut s'avérer rentable à long terme pour les banques au niveau des comptes individuels tant que ces dernières perçoivent des commissions publiques raisonnables. Dans la plupart des cas, les commissions exigées par les banques pour couvrir leurs coûts sont inférieures à celles facturées par d'autres prestataires spécialisés de services de paiement. En l'absence de ces commissions, la rentabilité de l'offre de comptes à faibles soldes repose sur la réalisation de très importantes économies d'échelle, en utilisant

des canaux à faibles coûts comme les réseaux de détaillants pour réduire chaque élément de coût au strict minimum et, à terme, offrir d'autres services à la même clientèle pour générer des recettes supplémentaires. Pour que cela se produise, il faudra recourir à des comptes financiers traditionnels, qui peuvent être émis à plus grande échelle et offrent un accès aux canaux de transaction classiques.

Du fait des besoins et des exigences des organismes sociaux, il demeure un risque de voir les instruments dédiés entraîner les bénéficiaires dans de coûteuses voies sans issue. Une stratégie de transferts sociaux bien conçue doit s'appuyer sur le système général de paiement de détail du pays et favoriser son développement. De cette façon, le programme de transferts sociaux peut servir de palier intermédiaire dans le passage des espèces aux moyens de paiement électroniques, et dans l'évolution vers des services financiers formels réellement accessibles à tous.

Bibliographie

Barrientos A., « Social Transfers and Growth: A Review », Manchester : Brooks World Poverty Institute, université de Manchester, 2008.

Banco Central do Brasil, « Report on Financial Inclusion », Brasilia : BCB, 2010. http://www.bcb.gov.br/Nor/relinfin/report_on_financial_inclusion_n1_2010.pdf

Bankable Frontier Associates, « Promoting Financial Inclusion through Social Transfer Schemes », Boston : DFID, 2008.

CGAP, « Update on Regulation of Branchless Banking in Brazil », Washington, D.C. : CGAP, janvier 2010. http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42396/Updated_Notes_On_Regulating_Branchless_Banking_Brazil.pdf

CGAP, « Update on Regulation of Branchless Banking in Colombia », Washington, D.C. : CGAP, janvier 2010. http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42397/Updated_Notes_On_Regulating_Branchless_Banking_Colombia.pdf

CGAP, « Update on Regulation of Branchless Banking in Mexico », Washington, D.C. : CGAP, janvier 2010. http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42401/Updated_Notes_On_Regulating_Branchless_Banking_Mexico.pdf

CGAP, « Update on Regulation of Branchless Banking in South Africa », Washington, D.C. : CGAP, janvier 2010. http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42404/Updated_Notes_On_Regulating_Branchless_Banking_South_Africa.pdf

CGAP et Banque mondiale, « Financial Access 2010. La situation de l'inclusion financière à travers la crise », Washington, D.C. : CGAP et Banque mondiale, 2010.

Chaia A., Dalal A., Goland T., Gonzalez M.J., Morduch J. et Schiff R., « Half the World is Unbanked », *Financial Access Initiative Framing Note*, octobre 2009. http://financialaccess.org/sites/default/files/110109%20HalfUnbanked_0.pdf

Chatain P.L., Zerzan A., Noor W., Dannaoui N. et de Koker L., « Protecting Mobile Money against Financial Crimes: Global Policy Challenges and Solutions », Washington, D.C. : Banque mondiale, 2011.

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

DFID, « Designing and Implementing Financially Inclusive Social Transfer Programmes », Londres : DFID, 2009.

Fletcher School et Bankable Frontier Associates, « Is Grandma Ready for This? Mexico Kills Cashbased Pensions and Welfare by 2012 », présentation lors de la conférence *Killing Cash-Pros and Cons of Mobile Money for the World's Poor*, The Fletcher School Tufts University, Medford, Mass., 22 avril 2011.

Gelb A. et Decker C., « Cash at Your Fingertips: Biometric Technology for Transfers in Developing and Resource Rich Countries », Washington, D.C. : Center for Global Development, 2011.

Kumar K., « Banks have some good news: are they listening? », Blog post, 2011. <http://technology.cgap.org/2011/09/21/banks-have-some-good-news%E2%80%A6are-they-listening/>

Maldonado J.H. et Tejerina L., « Investing in Large Scale Financial Inclusion: The Case of Colombia », IDB Technical Notes IDBTN-197, Washington, D.C. : BID, décembre 2010.

Trésor national d'Afrique du Sud, *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better*, document d'orientation du Trésor national, Pretoria : Trésor national, 23 février 2011. <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2011/A%20safer%20financial%20sector%20to%20serve%20South%20Africa%20better.pdf>

Pickens M., Porteous D. et Rotman S., « Accès aux services bancaires pour les pauvres bénéficiaires de transferts sociaux », *Note Focus* n° 58, Washington, D.C. : CGAP et DFID, 2009.

Westley G. D. et Palomas X. M., « Quels sont les arguments commerciaux en faveur du service aux petits épargnants ? », Étude spéciale n° 18, Washington, D.C. : CGAP, septembre 2010.

Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*, Washington, D.C. : Banque mondiale, 2009.

———, *Indicateurs du développement dans le monde*, Washington, D.C. : Banque mondiale, 2010.

Zollman J. et Collins D., « Financial Capability and the Poor: Are We Missing the Mark? », Kenya : FSD Kenya, 2011. http://www.fsdkenya.org/insights/11-01-12_FSD_Insights_Branchless_banking_issue_02.pdf

Annexe A. Sources de données sur les clients

	Brésil	Colombie	Mexique	Afrique du Sud
Données qualitatives produites pour ce projet	7 discussions thématiques de groupe, avec 49 personnes au total, et 12 entretiens approfondis dans 4 contextes différents dans un même État (RJ)	8 discussions thématiques de groupe, avec 74 personnes au total, et 5 entretiens approfondis dans 4 municipalités participant au programme PPCA		10 discussions thématiques de groupe avec 100 personnes au total dans 3 communautés urbaines et 5 communautés rurales
Autres données qualitatives			BID : 16 discussions thématiques de groupe avec chacune 10 participants, et 18 entretiens approfondis (2010)	Données des « journaux financiers » (<i>financial diaries</i>) d'Afrique du Sud et mises à jour (2009)
Données quantitatives		Étude de la BID, effectuée par CEDE dans 6 villes (2010) ; BdO (2010) : étude de référence pour le projet PPCA	GAFIS (2011) : étude nationale auprès de 830 bénéficiaires ayant perçu des paiements via des boutiques Diconsa	

Annexe B. Catégorisation des instruments de paiement

Instrument de paiement	Brésil			Colombie		Mexique			Afrique du Sud			
	Espèces	Carte sociale	Caixa Fácil	Espèces	Banco Agrario	Telecomm/ points de paiement mobiles ^a	Compte Debituenta	Compte prépayé	Compte d'épargne sur livret	Prestataires de paiement spécifiques	Sekulula	Compte bancaire classique
1 Existe-t-il une réserve de valeur au nom du bénéficiaire ? Si NON , l'instrument est considéré comme un paiement en espèces.	NON	OUI	OUI	NON	OUI	NON	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
2a Le bénéficiaire peut-il conserver des fonds (épargner) sur le compte indéfiniment ?	NON	NON	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI ^b	OUI	NON	OUI ^c	OUI
2b Le bénéficiaire peut-il déposer des fonds supplémentaires sur le compte ?	NON	NON	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI
2c Le bénéficiaire peut-il accéder à ses fonds à des points de retrait (guichets automatiques, TPE) autres que ceux spécifiquement établis pour le programme ? Si la réponse à l'une des questions ci-dessus est NON , l'instrument est considéré comme dédié. Si la réponse à toutes les questions ci-dessus est OUI , l'instrument est considéré comme un compte financier classique.	OUI	OUI	OUI	NON ^d	NON ^d	OUI	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI
Catégorisation	Espèces	Instrument dédié	Compte classique	Espèces	Instrument dédié	Espèces	Compte classique	Compte classique	Compte classique	Instrument dédié	Compte classique	Compte classique
% par catégorie	1	15	84	9	91	66	16	12	6	41	11	48
Récapitulatif par catégorie (%):												
Espèces	9											
Instruments dédiés	91											
Comptes financiers classiques	34											
	66											
	41											
	59											

NOTES

- « Mobile » ne se réfère pas ici à la téléphonie, mais plutôt à un point de paiement non fixe.
- Le programme Oportunidades exige un premier retrait préalable avant tout dépôt de nouveaux fonds sur le compte, mais le fonctionnement de la carte et du compte permet de conserver les fonds indéfiniment.
- Les règles de la SASSA prévoient une restitution des fonds si aucun retrait, au moins partiel, n'a lieu dans un certain délai. Cependant, la part restante du transfert, ainsi que les autres fonds déposés peuvent demeurer indéfiniment sur le compte.
- Les détenteurs de comptes Banco Agrario peuvent utiliser leur carte uniquement auprès des détaillants Assenda, qui n'acceptent pas encore d'autres cartes de débit, et aux guichets automatiques Banco Agrario. C'est pourquoi ces comptes sont classés comme instruments dédiés, même si la possibilité existe d'intégrer ces points de distribution au réseau général en les connectant aux commutateurs de cartes locaux.
- Les anciens comptes d'épargne sur livret de Bansefi, qui sont à présent progressivement supprimés, n'étaient pas associés à une carte permettant un accès aux guichets automatiques ou aux TPE. Cependant, ils étaient accessibles au grand public et étaient entièrement fonctionnels dans les agences Bansefi, si bien qu'ils sont catégorisés comme comptes classiques.

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

Les lecteurs sont invités à faire part de leurs commentaires sur cette étude au CGAP.

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

CGAP
1818 H Street, NW
MSN P3-300
Washington, D.C.
20433 États-Unis

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

E-mail : cgap@worldbank.org
© CGAP, 2012

Cette *Note Focus* a été rédigée par Chris Bold (DFID), David Porteous (Bankable Frontier Associates) et Sarah Rotman (CGAP). Les auteurs tiennent à remercier les nombreux fonctionnaires et responsables des quatre pays étudiés qui ont consacré du temps et de l'énergie à ce projet. Nous voulons également remercier les personnes qui ont révisé cet article, notamment nos collègues de l'Unité Développement humain et Protection sociale de la Banque mondiale, du Fonds d'investissement multilatéral de la BID, du Centre for Inclusive Banking in Africa, ainsi que Greg Chen et Kate McKee du CGAP. Luis Tejerina, de la BID, nous a prodigué des conseils lors de l'atelier principal de ce projet, et a également relu la première version de notre article. Cette *Note Focus* a été rédigée

à partir de matériaux compilés et analysés par une équipe de projet de Bankable Frontier Associates : David Porteous (directeur de projet), John Ratichek (gestion de projet), Anand Menon (gestion de projet), Daryl Collins (conception demande), Julie Zollmann (gestionnaire demande), Beatriz Marulanda (conseillère équipe de base), Denise Dias (consultante équipe de base/pays), Caroline Pulver (consultante équipe de base/pays), Juliana Estrella (demande, Brésil), Mariana Paredes (demande, Colombie) et Zanele Ramuse (demande, Afrique du Sud). Le programme Innovations technologiques et commerciales du CGAP est co financé par la Fondation Bill & Melinda Gates, le CGAP et le ministère britannique du Développement international (DFID).

Recommandation pour la citation du présent document :

Bold C., Porteous D. et Rotman S., « Transferts sociaux et inclusion financière : étude de quatre pays », *Note Focus* n° 77, Washington, D.C. : CGAP, février 2012.

