

L'AVENIR DES PAIEMENTS G2P

Plus de choix pour les clients

Septembre 2019

Silvia Baur-Yazbeck, Gregory Chen et Joep Roest

REMERCIEMENTS

Les auteurs remercient pour leurs précieux commentaires les collaborateurs du CGAP suivants qui ont relu cette Note d'information : Estelle Lahaye, Gerhard Coetzee, Sizwe Mdluli et Steve Rasmussen. Nous remercions également Seth Garz de la Fondation Bill & Melinda Gates.

Consultative Group to Assist the Poor

1818 H Street NW, MSN F3K-306

Washington DC 20433

Internet: www.cgap.org

E-mail: cgap@worldbank.org

Téléphone: +1 202 473 9594

Photo de couverture par A'Melody Lee / Banque mondiale.

© CGAP/Banque mondiale, 2019.

DROITS ET AUTORISATIONS

Ce document est disponible sous la licence Creative Commons Attribution 4.0 International Public License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Cette licence permet aux autres de copier, distribuer, transmettre et adapter ce document, y compris à des fins commerciales, dans les conditions suivantes :

Attribution—Veuillez référencer le document comme suit : Baur-Yazbeck, Silvia, Gregory Chen et Joep Roest. 2019. « L'avenir des paiements G2P : Plus de choix pour les clients. » Note d'information. Washington, D.C. : CGAP.

Traductions—Si vous faite traduire ce document, veuillez ajouter l'avertissement suivant aux côtés de l'attribution : Cette traduction n'a pas été réalisée par le CGAP/Banque mondiale et ne doit pas être considérée comme une traduction officielle. Le CGAP/Banque mondiale ne saurait en aucun cas être tenu responsable pour tout contenu ou toute erreur figurant dans cette traduction.

Adaptations—Si vous faite adapter ce document, veuillez ajouter l'avertissement suivant aux côtés de l'attribution : Ce document est adapté d'un document original du CGAP/Banque mondiale. Les vues et opinions exprimées dans cette adaptation sont uniquement celles du ou des auteurs de l'adaptation et n'ont pas été approuvées par le CGAP/ Banque mondiale.

Toutes les questions sur les droits et licences doivent être adressées à CGAP Publications, 1818 H Street, NW, MSN F3K-306, Washington, DC 20433 États-Unis ; e-mail : cgap@worldbank.org

Résumé analytique

À mesure que les capacités de paiements numériques augmentent, les gouvernements versent de plus en plus de prestations sociales directement sur les comptes financiers des bénéficiaires. Cependant, ces mesures de numérisation des paiements doivent aller beaucoup plus loin pour qu'elles profitent pleinement aux bénéficiaires.

La prochaine étape consiste à mettre en place des systèmes d'exécution qui donnent aux bénéficiaires un plus grand contrôle et une plus grande voix au chapitre en leur permettant de choisir où et comment ils reçoivent et retirent les paiements. C'est l'occasion pour les décideurs politiques de mieux répondre aux besoins des bénéficiaires. En modernisant la manière dont ils versent les prestations sociales aux personnes pauvres et défavorisées, les gouvernements encouragent également un meilleur service à la clientèle en favorisant la concurrence entre un certain nombre de prestataires de services financiers.

En s'appuyant sur des études de cas réalisées en Afrique de l'Est et en Asie du Sud, le CGAP a documenté l'émergence de ces systèmes favorisant le choix et a identifié les moyens par lesquels ils pourraient transformer le contrôle et l'utilisation de ces services gouvernementaux par les bénéficiaires. Le CGAP a identifié une série d'avantages découlant du choix dans le mode de prestation des services. Un choix élargi peut :

- **Renforcer la capacité des clients à gérer efficacement leur argent.** Les clients peuvent recevoir plusieurs paiements sur un seul compte et accéder à ce compte au point de service qu'ils jugent le plus pratique.
- **Approfondir la relation entre les clients et l'institution financière.** À mesure que la confiance des clients s'accroît et que le confort d'utilisation s'améliore, la volonté d'effectuer des dépôts et d'accéder à une gamme de services supplémentaires peut augmenter.
- **Promouvoir un service de meilleure qualité pour les clients.** Le choix du prestataire renforce la concurrence entre les institutions financières. Au lieu de chercher à remporter des contrats gouvernementaux, les prestataires doivent rivaliser pour obtenir la confiance des clients afin de gagner les honoraires et les clients associés aux paiements de gouvernement à personne.

DANS DE NOMBREUX PAYS À FAIBLE REVENU, LES GOUVERNEMENTS ont commencé numériser les paiements de gouvernement à personne (G2P) en effectuant des virements électroniques directement sur les comptes des clients individuels. Selon la base de données Global Findex de la Banque mondiale (Demirgüç-Kunt et al. 2018, p. 44), 39 % des bénéficiaires de paiements G2P dans les pays à faible revenu ont reçu des virements électroniques en 2017. Si la numérisation a contribué à combler certaines lacunes dans la prestation de services,¹ d'autres progrès sont nécessaires. Quelques pays commencent à mettre en place des systèmes de paiement modernes qui améliorent l'expérience du client en

1 Voir, p. ex., Klapper et Singer (2017).

lui donnant un plus grand contrôle sur le processus de paiement. Avec ces types de systèmes, les clients peuvent choisir les prestataires et les comptes qu'ils utilisent pour recevoir des fonds, ils peuvent changer de compte et ils disposent d'un plus grand nombre de points de service pour retirer des espèces.

Ces avancées en matière de service à la clientèle façonnent l'avenir des paiements G2P. La présente Note d'information explore l'idée centrale du choix qui sous-tend cette vision des paiements G2P, expose ses avantages et ses enjeux, et décrit comment les gouvernements peuvent créer des systèmes de paiements G2P modernes. Elle s'inspire largement des efforts actuellement en cours en Inde, au Bangladesh, en Zambie et en Tanzanie.² La première section de ce document examine les dimensions du choix du client en s'inspirant d'un exemple au Bangladesh. La deuxième section détaille les avantages que les clients et les gouvernements peuvent tirer d'un choix plus large. La troisième section aborde quatre éléments d'infrastructure dont chaque pays doit tenir compte. La dernière section offre des conseils spécifiques sur la mise en place de systèmes de paiement G2P modernes.

Les preuves et les exemples présentés dans ce document s'inspirent principalement de programmes de protection sociale qui ciblent les personnes pauvres. Un autre aspect important concerne la question de savoir si les bénéficiaires reçoivent des subventions en espèces, en nature ou au niveau des prix. Toutefois, ces autres dimensions font partie d'un débat plus large sur la conception des programmes de lutte contre la pauvreté alors que ce document se concentre sur l'amélioration des méthodes de paiements. Les enseignements tirés de ces exemples peuvent également s'appliquer à d'autres paiements effectués par les gouvernements aux particuliers, tels que les salaires des fonctionnaires, et aux approches du secteur privé en matière de rémunération des travailleurs.

De nouvelles avancées en matière de paiements G2P sont nécessaires

Les paiements G2P numériques peuvent offrir un grand nombre d'avantages aux gouvernements et aux clients. Néanmoins, la numérisation à elle seule suffit rarement à garantir la réussite d'un système d'exécution G2P. Une étude réalisée en 2016 sur le Benazir Income Support Programme (BISP) du Pakistan a révélé que près d'un bénéficiaire de paiements numériques sur cinq ne pouvait pas retirer d'argent à la première tentative, et que deux participants au BISP sur cinq devaient payer des frais non autorisés pour effectuer un retrait (Cheema et al. 2016). Cette expérience est loin d'être unique et de nombreux autres pays et programmes sont confrontés à des difficultés similaires.

Des paiements G2P avancés rendraient les paiements plus fiables, plus pratiques et plus accessibles dans des points de service beaucoup plus proches du lieu de résidence et de travail des clients. Les clients bénéficiant d'un plus grand choix sont moins dépendants d'une seule banque ou d'un seul point de service local, et sont donc en mesure d'obtenir un meilleur service à la clientèle.

2 Voir Baur-Yazbeck, Kilfoil et Botea (2019) et Baur-Yazbeck et Roest (2019).

Quelques pays commencent à améliorer leurs paiements G2P, et ce faisant, ils mettent en lumière des pistes de progrès possibles :

- C'est l'Inde qui, à bien des égards, a le plus progressé. Elle a relié plus de 400 programmes gouvernementaux à un système de paiement unique qui permet d'effectuer des paiements sur les comptes des clients dans plus d'une centaine de banques.
- Le nouveau programme de protection sociale de la Zambie destiné aux femmes et aux filles est géré par le ministère du développement communautaire et des services sociaux. Le programme permet aux clients de choisir parmi une demi-douzaine de prestataires par l'intermédiaire desquels ils peuvent recevoir des versements numériques (Baur-Yazbeck, Kilfoil et Botea 2019).
- Le nouveau système de paiement du gouvernement du Bangladesh est conçu pour permettre aux clients de choisir parmi sept prestataires différents. Il a commencé avec trois programmes de protection sociale (Baur-Yazbeck et Roest 2019).
- En Tanzanie, le Fonds d'action sociale teste un système qui permet aux clients de passer de la distribution manuelle d'espèces à un virement via un compte de paiement numérique chez l'un des huit prestataires participants.

Ces initiatives en cours ont toutes pour objectif d'imaginer et de construire un meilleur système d'exécution des paiements G2P et chacune d'entre elles a encore beaucoup à faire. Dans la plupart des cas, il est techniquement possible d'offrir un plus grand choix aux clients, mais ces derniers n'exercent pas encore pleinement leurs choix.

Les efforts visant à intégrer le choix du client dans le modèle G2P peuvent se faire selon trois grands axes :

- **La sélection de compte.** Les clients peuvent choisir lequel de leurs comptes doit recevoir les paiements. Cela ressemble à la façon dont les travailleurs salariés des pays développés choisissent, parmi leurs comptes bancaires, celui sur lequel est versé leur salaire.
- **Le changement de compte.** Les clients peuvent facilement faire en sorte que leurs paiements soient versés sur un compte différent de celui qu'ils ont choisi initialement. Ils peuvent vouloir utiliser un compte chez un autre prestataire en raison d'un changement de circonstances ou pour bénéficier de meilleurs services ou d'un prix plus bas.
- **Retraits (et éventuellement dépôts).** Les clients effectuent leurs retraits dans plusieurs points de service disponibles - de la même manière que certains clients de banques peuvent effectuer des retraits aux distributeurs automatiques de plusieurs banques différentes.

Comment un choix élargi crée de la valeur pour les clients et les gouvernements

Pour apprécier le potentiel que représente le fait de permettre aux clients de choisir, il est important d'évaluer comment les clients et les gouvernements peuvent bénéficier de ce changement.

**ENCADRÉ 1. L'importance du choix –
À la rencontre d'Ayesha
au Bangladesh**

Il est plus facile de comprendre l'importance du choix en se mettant à la place d'un client type. Imaginons un client fictif mais réaliste : Ayesha, marchand de tissus au Bangladesh. Comme de nombreuses mères bangladaises, elle a droit à plusieurs versements au titre du filet de sécurité du gouvernement : une aide alimentaire en espèces quatre fois par an et une allocation scolaire semestrielle pour les études primaires de sa fille.

Chaque paiement est versé à Ayesha par le biais de différentes institutions financières. Pour recueillir l'argent de l'aide alimentaire, elle doit fermer son magasin et se rendre en taxi à la ville voisine, qui dispose d'un distributeur automatique associé à l'institution financière du programme. Le trajet lui prend une grande partie de la matinée et lui coûte un aller-retour en taxi. Pendant son absence, le magasin est fermé. Elle suit le même processus pour percevoir l'allocation scolaire semestrielle, qui est versée à une autre institution financière.

La situation d'Ayesha pourrait être considérablement améliorée si elle pouvait recevoir tous ses virements sur le compte de son choix. Par exemple, elle pourrait demander au gouvernement de verser tous ses paiements (à la fois les paiements du filet de sécurité et l'allocation scolaire) dans une agence bancaire de son village. Si elle devait déménager dans une ville éloignée pour travailler dans une usine, elle pourrait choisir de rediriger ses paiements vers un nouveau compte ouvert dans une agence bancaire près de l'usine.

En consolidant ses finances dans un compte plus pratique, plus sûr et plus accessible, Ayesha pourrait être prête à accéder à d'autres services. Elle pourrait, par exemple, être prête à accepter les paiements numériques pour la vente de ses tissus. Elle pourrait demander une simple ligne de crédit ou souhaiter mettre en place un nouveau compte d'épargne pour financer les études de sa fille. Grâce au choix dont elle dispose, Ayesha pourrait être en mesure d'apprécier pleinement la commodité et la valeur des services financiers.

CRÉATION DE VALEUR POUR LES CLIENTS

L'histoire d'Ayesha (encadré 1) illustre comment le choix peut réduire les coûts et les délais. Le choix permet également aux clients de choisir les agents ou les autres points de service qu'ils apprécient le plus, ce qui réduit les détournements (y compris la corruption), la discrimination et la fraude. Les clients sont susceptibles de préférer et donc de choisir l'agent qui répond le mieux à leurs besoins et qui est le moins susceptible de facturer des frais non officiels. Les femmes peuvent choisir l'agent avec lequel elles se sentent le plus en sécurité. Au Bangladesh, une enquête réalisée en 2018 a révélé que 52 % des utilisatrices de services financiers mobiles préféraient les agents féminins parce qu'ils étaient considérés comme de meilleurs prestataires de services, plus dignes de confiance et plus accessibles que les agents masculins (Barooah et al. 2018).

Il existe d'autres réductions de coûts potentielles pour les clients, liées notamment au fait de ne pas avoir à ouvrir de nouveaux comptes pour s'inscrire à des programmes et d'acheminer plutôt les paiements vers un compte existant. En 2019, le BISF au Pakistan prévoit de renégocier ses contrats de paiement pour six zones géographiques distinctes. Si de nouveaux prestataires remplacent les anciens dans certaines zones, les bénéficiaires devront supporter les coûts et les inconvénients liés à l'ouverture de nouveaux comptes. Dans un modèle donnant le choix aux clients, ces derniers n'ont pas à ouvrir plusieurs comptes. Des données récentes issues d'un programme de subvention du gaz de cuisine dans la province indienne du Rajasthan montrent que 45 % des bénéficiaires préfèrent le système de paiements

directs au précédent système d'avantages en nature. Près d'un tiers d'entre eux indiquent que la possibilité de recevoir plusieurs prestations sur le même compte bancaire constitue une amélioration importante (Gelb et al. 2018).

Les bénéficiaires de paiements G2P sont souvent issus de populations diverses. C'est particulièrement vrai dans un grand pays comme l'Inde. Certains peuvent être mieux servis par une banque que par une autre. D'autres préfèrent recevoir leurs paiements sur un compte bancaire mobile plutôt que sur un compte bancaire classique. Par ailleurs, au Kenya par exemple, les bénéficiaires peuvent relier leur compte bancaire de destination à un compte bancaire mobile, ce qui leur donne plus de souplesse. Les programmes qui obligent tous les bénéficiaires à utiliser le même prestataire ne tiennent pas compte de la diversité des situations des clients. Dans une étude réalisée en 2016 par le CGAP et le PAM Kenya, le transfert d'un programme de virements d'espèces de comptes bancaires vers des comptes mobiles a été envisagé. L'étude a révélé que 42 % des bénéficiaires préféreraient ne pas utiliser de comptes mobiles malgré la plus grande proximité des points de service. Plusieurs d'entre eux ont déclaré que l'utilisation de cartes bancaires les aidait à orienter leur argent pour répondre aux besoins de leur famille. On peut en déduire que les préférences des clients peuvent différer des attentes des concepteurs de programmes et qu'il est important que les clients puissent faire leurs propres choix.

Lorsqu'ils envisagent d'offrir un choix, les prestataires doivent se concentrer sur leurs clients. Dans de nombreux programmes gouvernementaux, le ministère choisit le prestataire, généralement à la suite d'un processus de passation de marchés complexe qui tend à favoriser l'offre financière la moins chère. Dans ce scénario, l'objectif du prestataire est de remporter le contrat puis de l'exécuter au plus bas coût. Cela incite les prestataires à consacrer le moins d'argent possible à la qualité du service clientèle. Donner aux bénéficiaires la possibilité de choisir contribue à modifier radicalement les incitations des prestataires : leur objectif devient la fidélisation des bénéficiaires en tant que clients. La capacité du client à changer de compte renforce cette tendance. Si la qualité du service d'un prestataire baisse, ce dernier risque de perdre des clients au profit d'un concurrent. En 2018, le programme de sécurité contre la faim du Kenya a permis aux bénéficiaires de choisir parmi quatre banques. Ce changement a permis de réduire le délai d'ouverture des comptes clients de six à deux mois - certaines banques contactant leurs clients avant même le lancement du nouveau modèle de paiement G2P, afin de prendre une longueur d'avance dans la construction de leur part de marché.

L'évolution vers une autonomisation des clients et un meilleur service à la clientèle pourrait contribuer à jeter les bases d'une plus grande inclusion financière, car les programmes peuvent inspirer une plus grande confiance dans les services financiers et favoriser un meilleur service à la clientèle. Il y a des raisons de penser que des paiements G2P fiables sont une voie nécessaire, bien qu'insuffisante, pour permettre aux pauvres d'avoir accès aux services financiers.

CRÉATION DE VALEUR POUR LES GOUVERNEMENTS

Les gouvernements ont également intérêt à soutenir un plus grand choix pour les clients. L'un des facteurs à prendre en compte est le coût. En tirant parti de l'infrastructure existante de nombreux prestataires plutôt que de s'appuyer sur le réseau propriétaire d'un seul, on réduit

les coûts d'exécution en exploitant davantage l'infrastructure existante. MicroSave Consulting estime que la décision de l'Inde de donner plus de choix aux clients a déjà généré des économies d'un montant supérieur aux investissements réalisés (Wright et Sharma 2018).

Les gouvernements ont également intérêt à réduire au minimum, ou à supprimer, la nécessité de faire appel aux services de banques ou de prestataires de services de paiement individuels. En tirant parti d'un système de paiement plus étendu, le gouvernement peut transférer des fonds en utilisant les systèmes de paiement, les réseaux d'agents et les infrastructures existants, dont les normes et les prix ont déjà été définis. En Zambie par exemple, grâce à l'adoption d'un modèle qui intègre le choix du client, le ministère n'a plus besoin de s'associer à des prestataires de services de paiement. Bien qu'il faille du temps pour adapter les processus internes, une fois que les paiements commencent à circuler, il n'est pas nécessaire de relancer un appel d'offre ou de changer de prestataire de services de paiement (Baur-Yazbeck, Kilfoil et Botea 2019). Dans certains pays, ce changement au niveau de la passation des marchés peut réduire le risque de corruption découlant de ce processus.

Avec le temps, le fait de donner le choix aux bénéficiaires réduit la nécessité pour le gouvernement de faire respecter des normes de service. Lorsque les clients peuvent choisir leur prestataire, les prestataires sont davantage incités à proposer de meilleurs produits, et les gouvernements deviennent moins dépendants des accords de niveau de service. Le programme de sécurité contre la faim du Kenya a défini des critères minimums pour les banques participantes et a permis aux clients de choisir. Cela a réduit la nécessité pour le programme de s'appuyer sur les accords de niveau de service pour garantir la qualité des services.

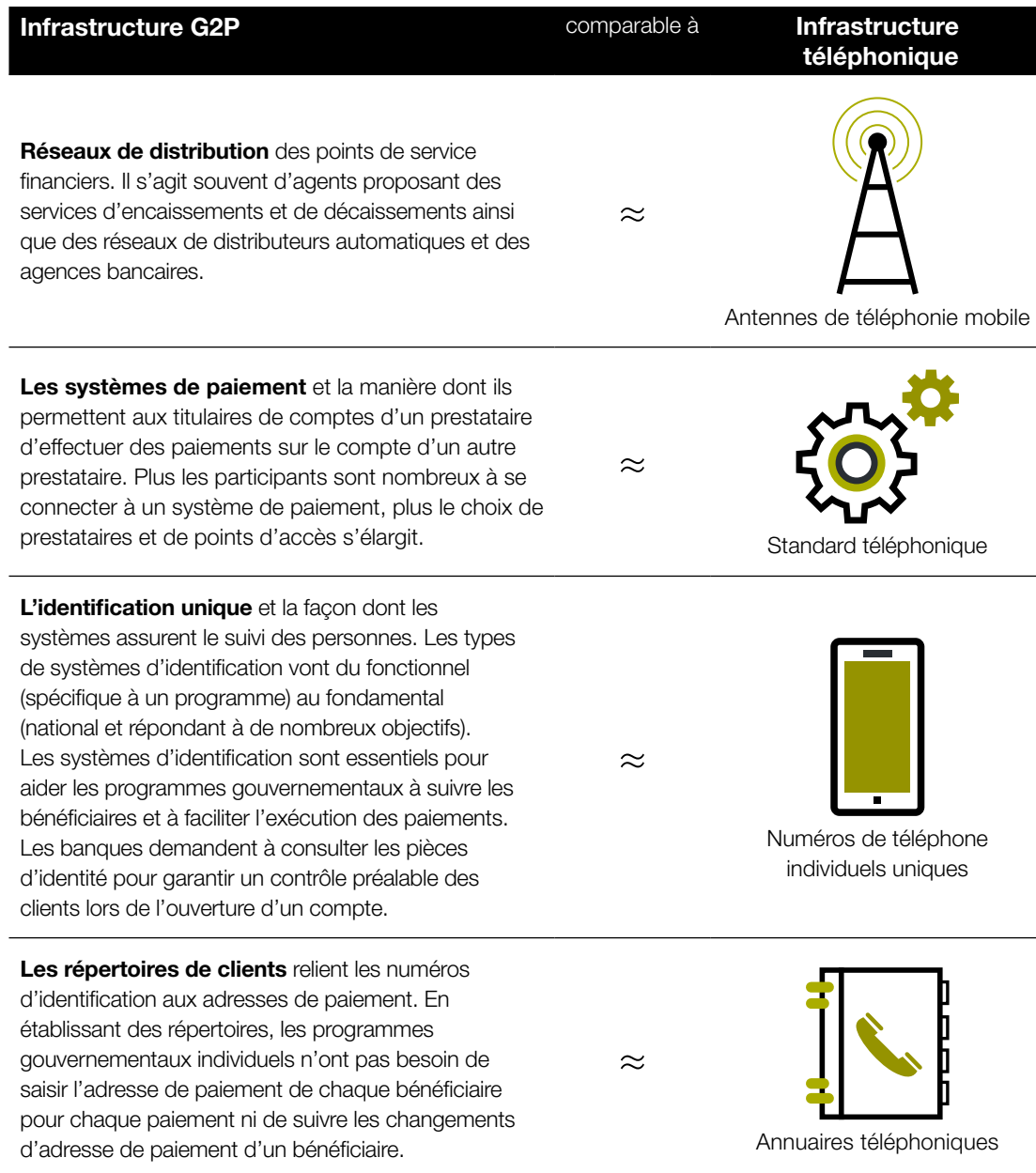
L'importance du choix : Quatre éléments d'infrastructure clés

Les programmes gouvernementaux doivent fonctionner différemment pour élargir le choix des clients ; ils doivent utiliser des systèmes de paiement qui impliquent plusieurs prestataires au lieu d'un seul. Les infrastructures dont disposent les gouvernements varient et, par conséquent, l'approche de chaque pays est unique. Quelle que soit la situation, les concepteurs de programmes doivent tenir compte d'au moins quatre éléments d'infrastructure.

Pour illustrer ces quatre éléments, la figure 1 s'appuie sur les analogies de quatre éléments d'infrastructure similaires requis pour la téléphonie mobile à distance.

L'élargissement du choix du client commence presque toujours par une évaluation de ces quatre éléments d'infrastructure et des lacunes à combler. En Zambie, le réseau de distribution collectif de plusieurs banques et prestataires de banque par téléphone a étendu la portée des paiements numériques. Cependant, les systèmes de paiement de la Zambie ne sont reliés à aucun des prestataires de banque par téléphone, et ils ne sont reliés qu'à une partie des banques. Pour élargir le choix des clients, le programme du gouvernement zambien a dû établir des accords de paiement bilatéraux directs avec chaque prestataire participant. Cet arrangement n'était pas idéal mais il a permis de combler les lacunes du système de paiement de la Zambie (Baur-Yazbeck, Kilfoil et Botea 2019).

FIGURE 1. **Quatre éléments clés de l'infrastructure des paiements G2P—
Une analogie avec la téléphonie mobile**



L'Inde est confrontée à un autre défi. Ses récentes avancées ont permis de mettre en place un ensemble de systèmes de paiement largement interconnectés couvrant la grande majorité des comptes bancaires du pays. Toutefois, le pays doit encore étendre son réseau d'agents bancaires en multipliant les points de service de qualité.

Les systèmes d'identification sont importants car l'identification des clients est essentielle pour cibler les efforts et concevoir des programmes de protection sociale. Les pièces d'identité sont également un élément essentiel pour l'ouverture des comptes et l'acheminement correct des paiements. Au Bangladesh, les travaux sur les paiements G2P ont contribué à accélérer

les efforts visant à relier les comptes bancaires à un système d'identification biométrique des électeurs (Baur-Yazbeck et Roest 2019). Le système d'identification Aadhaar en Inde permet de vérifier à distance la plupart des comptes utilisés pour les paiements gouvernementaux grâce à la biométrie, ce qui a rendu les paiements G2P plus efficaces. La Zambie et la Tanzanie ayant des systèmes d'identification moins performants, les paiements sont traités sans l'aide d'une ouverture de compte et d'une authentification biométrique à distance. Les comptes doivent encore être ouverts en suivant un processus manuel qui laisse certains programmes vulnérables au risque de doublons et de bénéficiaires fantômes (Baur-Yazbeck, Kilfoil et Botea 2019).

Les répertoires qui relient les identifiants aux informations de paiement sont encore relativement nouveaux. Heureusement, cette partie de l'infrastructure est l'une des plus faciles à développer. Un répertoire est une base de données simple qui relie le numéro d'identification d'une personne au(x) compte(s) sur le(s)quel(s) elle souhaite que ses paiements soient versés. Ce simple logiciel s'appelle un répertoire ou un « mappeur ». ³ Un mappeur bien conçu exige que chaque programme gouvernemental introduise les informations d'identification des bénéficiaires dans sa base de données. Par la suite, pour initier un paiement, le programme doit seulement envoyer le numéro d'identification au mappeur où il est couplé avec l'ordre de paiement permanent et les informations sur le compte. De ce fait, les programmes n'ont pas tous besoin de tenir à jour les informations relatives aux paiements et aux comptes. Cela permet aux clients de s'inscrire dans plusieurs flux de paiement différents sans devoir dupliquer les démarches et, en cas de changement, ils peuvent effectuer ces changements de manière centralisée, au niveau du mappeur.

L'importance du choix : Changer les comportements

Au-delà de l'infrastructure, il est essentiel de gérer le passage aux nouveaux systèmes G2P pour les clients, les programmes gouvernementaux et les institutions financières. Les parties prenantes ont besoin de temps pour s'adapter au nouveau système. Les recherches montrent que l'adaptation se fait progressivement et que des revers et des retards sont inévitables. Quels sont ces défis et comment les surmonter ?

AIDER LES CLIENTS À FAIRE LA TRANSITION

Les clients ont besoin de temps pour s'adapter au passage aux paiements numériques en général, et au fait d'avoir plus de choix, en particulier. Les études de cas indiquent que pour que les clients aient confiance dans une approche numérique, ils doivent s'habituer à avoir le droit de choisir et l'exercer de manière répétée. En Tanzanie, les clients pouvaient opter pour des paiements numériques chez le prestataire de leur choix ou rester dans le système de distribution manuelle d'espèces. En un an, le nombre de bénéficiaires ayant opté pour les paiements numériques est passé progressivement de 17 à 44 %, à mesure qu'ils prenaient conscience de l'option numérique et se sentaient plus confiants dans son utilisation. Des études indiquent que des communications et des formations fréquentes sont importantes.⁴ En Zambie, les premières recherches ont révélé que de nombreux clients ne savaient pas

³ En Inde, ce système était appelé le Aadhaar Enabled Payments System.

⁴ Voir, p. ex., Maldonado (2018) et Gardner et al. (2017).

qu'ils pouvaient choisir un prestataire, même si les concepteurs de programmes ont cherché à communiquer ce concept dès le début (Baur-Yazbeck, Kilfoil et Botea 2019).

Le rythme de la transition des clients semble varier en fonction de leur maîtrise du numérique. Une étude réalisée en Inde en 2018 a révélé que les clients qui étaient déjà capables de lire des SMS et de passer des appels avaient 10 % plus de chances de préférer le nouveau système numérique de distribution des rations (Gelb et al. 2018). Au Pérou, les bénéficiaires qui ont participé aux ateliers d'éducation financière étaient 9 % plus susceptibles de faire appel à des agents bancaires, 12 % plus susceptibles de faire confiance aux banques et 14 % plus susceptibles de préférer l'épargne en banque (Gertler et al. 2016).

DES OUTILS POUR FACILITER LE CHANGEMENT AU NIVEAU GOUVERNEMENTAL

Les programmes gouvernementaux qui gèrent les paiements G2P - souvent des ministères de l'aide sociale - comprennent les avantages d'offrir un plus grand choix aux clients. Cependant, élargir le choix des clients peut créer des dilemmes.⁵ Ainsi, les gouvernements n'ont plus autant de contrôle direct que dans les modèles où ils font appel à un seul prestataire. Cela peut être déstabilisant pour les gouvernements qui sont responsables de la bonne exécution des paiements aux bénéficiaires. Ces préoccupations peuvent être atténuées par la présence d'une importante équipe sur le terrain (fournie par le gouvernement et/ou les prestataires) qui aide les clients non seulement à s'inscrire au programme, mais aussi à accéder à leurs paiements. En Zambie, par exemple, le personnel du ministère gère de nombreux éléments de l'expérience de chaque bénéficiaire, notamment en aidant les bénéficiaires à ouvrir des comptes et à effectuer des retraits (Baur-Yazbeck, Kilfoil et Botea 2019).

Un autre obstacle est la nécessité de modifier les procédures de gestion des risques et de reddition de comptes. Le nouveau système de gestion des paiements G2P en Zambie a numérisé les approbations et n'exige que trois approbations numériques au lieu des 17 signatures qui étaient requises dans l'ancien système. Cependant, pour faire face à la résistance du personnel et des superviseurs à ces changements, le ministère a conservé les 17 signatures d'approbation sur papier en plus des trois nouvelles autorisations numériques (Baur-Yazbeck, Kilfoil et Botea 2019). L'idée est d'abandonner progressivement ce processus parallèle sur papier.

La complexité des activités de trésorerie d'un gouvernement représente un autre défi. Même si les programmes les plus importants sont gérés par le ministère de la protection sociale, dans de nombreux pays, le ministère des finances est responsable de la gestion du trésor public. Au Bangladesh, la décision du ministère des finances d'intégrer les paiements G2P dans ses activités de trésorerie a été prise pour diverses raisons, notamment parce que des paiements plus rapides permettraient au gouvernement de conserver les fonds plus longtemps et donc de réduire les charges pesant sur le trésor public. Pourtant, la mise en œuvre de cet élément de réforme a également nécessité du temps et des investissements (Baur-Yazbeck et Roest 2019).

5 Par exemple, élargir le choix des clients peut nécessiter des changements dans la réglementation des passations de marchés. Ces dernières sont souvent mises en place pour de bonnes raisons, comme la lutte contre la corruption. Au Kenya, d'importants efforts ont été consacrés au passage à un modèle basé sur le choix et à la gestion des tensions concernant les règles de passation de marchés.



La motivation des gouvernements à changer peut aussi être liée à des facteurs politiques. Le passage de l'Inde aux paiements numériques s'est accéléré une fois que le Parlement et le Premier ministre ont soutenu les changements à partir de 2012-2014. Depuis, ces réformes ont été étendues à la bureaucratie, qui est maintenant enthousiaste et favorable. En Zambie, un scandale de corruption lié à l'ancien système de distribution d'argent a incité les bailleurs de fonds internationaux à transférer leur soutien financier vers le nouveau système de paiement. La politique peut aussi parfois freiner les réformes. En Tanzanie, le nouveau gouvernement souhaite ajouter les travaux publics à l'accent déjà mis sur les paiements en espèces. Ce changement a contribué à certains retards dans les réformes des paiements.

CONCEVOIR DES INCITATIONS QUI MOTIVENT LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

Les institutions financières doivent au moins couvrir leurs frais et, sur le long terme, elles doivent être rentables. Elles doivent pour cela trouver des sources de revenus. Traditionnellement, une de ces sources de revenus consiste à remporter un contrat de paiement G2P associé à un programme gouvernemental. Dans le cadre de modèles basés sur le choix, les institutions financières doivent en premier lieu fidéliser leurs clients. Les revenus liés à une approche axée sur le choix peuvent être structurés de différentes façons. La plus répandue consiste à facturer une commission de service pour chaque exécution de paiement (p. ex. 3 %, soit un gain de 3 dollars pour le versement de 100 dollars sur le compte d'un bénéficiaire). Ce dispositif s'accompagne parfois d'un accord selon lequel le prestataire s'engage à ne pas facturer les bénéficiaires pour les retraits effectués. Dans le cadre des autres approches, les institutions financières ne facturent pas de commissions directes au gouvernement mais prélèvent un pourcentage sur les retraits de fonds des clients (gagnant ainsi une commission directement sur les décaissements des clients). La Zambie verse des commissions aux bénéficiaires pour couvrir ces frais de retrait. Dans ce cas, les prestataires ne reçoivent pas de commission du gouvernement directement mais génèrent un revenu lorsque les bénéficiaires effectuent des retraits.

Au Bangladesh, les paiements G2P transitaient initialement par les banques du secteur public sans que le gouvernement ne verse de commission à ces banques. L'adoption d'une nouvelle approche impliquant des prestataires commerciaux qui doivent être rémunérés prend du temps et n'était pas terminée lors de la rédaction de Baur-Yazbeck et Roest 2019. L'Inde est confrontée à une résistance similaire de la part du gouvernement qui refuse de verser aux banques une commission de plus de 2 % et certaines provinces appliquent un taux nettement inférieur pour rémunérer l'exécution des paiements G2P. La pression à la baisse sur les commissions versées aux prestataires n'incite pas les institutions financières à élargir leurs réseaux d'agents et à améliorer les services à la clientèle. Il faudra attendre et tester des systèmes de tarification plus intéressants pour que la qualité des services et le choix des clients s'améliorent.

Le Kenya a mis en œuvre un système à plusieurs niveaux innovant selon lequel les commissions sont versées aux banques en fonction du lieu de résidence du bénéficiaire. Ce système encourage les banques à desservir les régions ayant une moindre densité de population.

L'importance du choix : Comment aller de l'avant

La motivation pour changer les paiements G2P et offrir aux clients la capacité à choisir peut venir de différents facteurs, comme le montrent les différents exemples de pays cités. L'Inde a été stimulée par l'introduction d'une nouvelle carte d'identité biométrique, qui a donné lieu à des réformes plus vastes. La volonté du Bangladesh de réformer ses paiements G2P est née lorsqu'une unité du cabinet du Premier ministre a encouragé l'innovation au sein du gouvernement. En Zambie et en Tanzanie, la réforme des paiements G2P a commencé par un programme unique de protection sociale dans un ministère de l'aide sociale qui a vu la nécessité de dépasser les problèmes liés aux anciennes méthodes d'exécution.

Bien qu'il n'existe pas de formule ou de séquence pour la modernisation des paiements G2P, nos recherches montrent qu'un processus de planification en deux étapes peut être essentiel. La première étape consiste en une évaluation générale « en l'état » : i) du système de paiements G2P actuel ; et ii) des quatre éléments d'infrastructure clés identifiés dans le présent document. Une évaluation en l'état peut couvrir, par exemple, un échantillon de programmes de paiements gouvernementaux et un échantillon de bénéficiaires. Elle apporte des informations supplémentaires sur le secteur financier, notamment la répartition des points de service financiers, tels que les distributeurs automatiques et les agents, et l'éventail des systèmes de paiement existants. Des données techniques sur les systèmes d'identification et une bonne connaissance du système de gestion des finances publiques d'un pays sont également importants.

Dans un deuxième temps, plusieurs scénarios d'avenir sont envisagés. Ces scénarios aident à identifier les options à prendre en compte lors de la conception de la nouvelle approche G2P. Par exemple, au Bangladesh, l'évaluation en l'état a révélé que peu de bénéficiaires de paiements G2P possédaient un téléphone ; ainsi, l'approche de conception a cherché à intégrer un mode d'exécution des paiements qui n'était pas basé sur le téléphone (Baur-Yazbeck et Roest 2019). Les scénarios peuvent également identifier les principales lacunes en matière d'infrastructures et mettre en lumière les domaines dans lesquels des investissements sont nécessaires. Là encore, au Bangladesh, l'évaluation en l'état a révélé que de nombreux éléments d'infrastructure étaient déjà en place, mais qu'un mappeur devait être construit.

Si un groupe d'acteurs engagés est disposé à piloter la mise en œuvre et est capable de parvenir à un consensus sur un scénario privilégié, il ne manque plus que de la persistance et une volonté politique pour le mettre en œuvre. Un grand nombre des ajustements nécessaires dans l'écosystème peuvent se faire en un an ou deux, et les études de cas révèlent de réels progrès sur ces périodes. Les premiers progrès créent une dynamique qui peut conduire à un changement transformateur en quelques années.

Références

- Barooh, Prabir, Samveet Sahoo, Sunil Bhat et Denny George. 2018. « Closing the Gender Gap: Opportunities for the Women's Mobile Financial Services Market in Bangladesh. » Washington, D.C. : World Bank Group. <http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/821571530794259536/Closing-the-gender-gap-opportunities-for-the-Womens-Mobile-Financial-Services-Market-in-Bangladesh>
- Baur-Yazbeck, Silvia et Joep Roest. 2019. « The Future of G2P Payments: Towards an Integrated Infrastructure in Bangladesh. » Document de référence du CGAP. <https://www.findevgateway.org/case-study/2019/03/future-g2p-payments-towards-integrated-infrastructure-bangladesh>
- Baur-Yazbeck, Silvia, Craig Kilfoil et Ioana Botea. 2019. « The Future of G2P Payments: Expanding Customer Choice in Zambia. » Document de référence du CGAP. <https://www.findevgateway.org/library/future-g2p-payments-expanding-customerchoice-zambia>
- Cheema, Iftikhar, Simon Hunt, Sarah Javeed, Tanya Lone et Sean O'Leary. 2016. « Benazir Income Support Programme: Final Impact Evaluation Report. » Oxford : Oxford Policy Management. <https://www.opml.co.uk/files/Publications/7328-evaluating-pakistans-flagship-social-protectionprogramme-bisp/bisp-final-impact-evaluationreport.pdf>
- Demirgüç-Kunt, Asli, Leora Klapper, Dorothe Singer, Saniya Ansar et Jake Hess. 2018. « The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution. » Washington, D.C. : Banque mondiale. https://globalfindex.worldbank.org/sites/globalfindex/files/2018-04/2017%20Findex%20full%20report_0.pdf
- Gardner, Clare, Caroline Riungu, Clare O'Brien et Fred Merttens. 2017. « Evaluation of the Kenya Hunger Safety Net Programme Phase 2. » Oxford : Oxford Policy Management. <https://www.opml.co.uk/files/Publications/a0013-evaluation-kenya-hunger-safety-net-programme/hsnp-legacy-systems-practices-lessons-learned.pdf?noredirect=1>
- Gelb, Alan, Anit Mukherjee et Kyle Navis. 2018. « Digital Governance in Developing Countries: Beneficiary Experience and Perceptions of System Reform in Rajasthan, India. » Document de travail n° 489 du CGD. Washington, D.C. : Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/publication/digital-governance-developing-countriesbeneficiaryexperience-and-perceptions-system>
- Gertler, Paul J., Sebastian Franco Galiani, Alberto Chong, Ursula Aldana, Camila Navajas, Dylan Ramshaw, Patricia Paskov et Jaime Ramos. 2016. « Financial Inclusion for the Rural Poor Using Agent Networks in Peru: Measuring the Impact of Correspondent Banking Agents and Trust Workshops for Conditional Cash Transfer Beneficiaries. » Washington, D.C. : CGAP. <https://www.cgap.org/research/publication/financialinclusion-rural-poor-using-agent-networks-peru>
- Klapper, Leora et Dorothe Singer. 2017. « The Opportunities and Challenges of Digitizing Government-to-Person Payments. » World Bank Research Observer 32 (2) : 211-26. <https://doi.org/10.1093/wbro/lkx003>
- Maldonado, J., ed. 2018. « Proyecto Capital: Diez Años Vinculando la Inclusión Financiera con la Protección Social. » Fundación Capital & Instituto de Estudios Peruanos. <http://repositorioproyectocapital.com/wp-content/uploads/2018/08/libro-proyecto-capitalvinculando-inclusion-social-2018.pdf>
- Wright, Graham et Manoj Sharma. 2018. « India's Enabling Triangle for Financial Inclusion. » Post de blog, 26 septembre. <https://www.microsave.net/2018/09/26/indias-enabling-triangle-forfinancial-inclusion/>

