

Le passage des transferts monétaires aux transferts numériques en Inde : état des lieux

L'Inde s'est fixée pour objectif ambitieux d'introduire des services de transferts numériques pour les paiements versés au titre de l'aide sociale, les services bancaires et les services des administrations locales dans chacun des 638 000 villages du pays. Son chemin est cependant parsemé d'embûches puisque 60 % environ des 1,2 milliard d'Indiens vivent en zones rurales et que beaucoup sont toujours privés des infrastructures et de la connectivité requises à cette fin. Par ailleurs, à l'échelle politique, la transition au numérique du système indien de subventions, lequel gère un budget annuel de 72 milliards de dollars, constitue une entreprise titanesque qui englobe l'ensemble des ministères, des départements et de l'appareil gouvernemental de 29 États. Depuis 2006, quelques administrations d'État ont entrepris de mettre à l'essai les transferts monétaires électroniques par le biais de comptes et d'agents bancaires. En 2013, l'État fédéral a choisi certaines des plus importantes opérations de transferts monétaires qu'il souhaitait voir exécutées par voie électronique (encadré 1), et le processus s'est accéléré cette année sous l'impulsion du gouvernement national nouvellement élu.

La présente note aborde les principales étapes de la transition au numérique des transferts monétaires, laquelle peut favoriser l'inclusion financière en incitant non seulement les gens à ouvrir des comptes, mais aussi à les utiliser. Le CGAP a réalisé en 2013 une étude dans l'État d'Andhra Pradesh — un des premiers États indiens à mettre en place un système de paiement électronique. Cette étude a recouru à des méthodes quantitatives et qualitatives pour analyser le comportement des clients et des prestataires de services ainsi que le point de vue des autorités publiques afin de déterminer pourquoi les 16 millions de comptes de paiements électroniques d'État à particulier (G2P) ne sont utilisés qu'une seule fois par mois, à l'occasion du décaissement du paiement G2P. L'étude a révélé que cette situation avait plusieurs causes : manque de sensibilisation des bénéficiaires ; systèmes fonctionnant en circuit fermé et n'autorisant donc pas l'utilisation des comptes à quelque autre moment ni à des fins autres que la réception de la prestation d'aide transférée par un agent particulier ; coûts élevés ; absence d'avantages propres à inciter les banques à offrir de nouveaux produits financiers.

Le CGAP a ensuite collaboré avec trois États indiens afin de tirer les enseignements de cette étude. La présente note s'inspire des résultats de l'étude et examine les solutions pratiques qui ont été mises à l'essai dans ces trois États.

Liens avec l'inclusion financière

Les études réalisées à travers le monde sur les paiements G2P donnent à conclure qu'en dépit du fait que la transition au numérique des opérations financières des administrations publiques a conduit à des systèmes plus efficaces (voir encadré 2), elle n'a pas eu d'incidence positive nette sur l'inclusion financière. Cette situation s'explique en partie par le fait que les experts chargés de concevoir les systèmes de paiements électroniques G2P travaillent indépendamment de ceux qui s'emploient à élaborer les politiques d'inclusion financière.

Par ailleurs, si l'infrastructure numérique est déjà en place — par exemple, réseau de services bancaires hors agence, réseau d'agents ou système robuste d'authentification — les autorités publiques auront tout

loisir de l'utiliser pour leurs opérations de décaissement. C'est ce qu'on observe au Pakistan, où le réseau de services financiers mobiles EasyPaisa a recours à ses propres agents pour veiller au décaissement des allocations mensuelles du programme de soutien au revenu de Benazir à certaines des femmes les plus pauvres du pays. EasyPaisa a mobilisé un réseau d'agents dont la mission première, au moment de sa mise en place, était d'assurer des services bancaires.

L'Inde s'emploie actuellement à mettre en place en parallèle deux grands circuits de paiement numérique. Un programme d'inclusion financière de grande envergure appelé Jan Dhan Yojana vise à offrir un

Encadré 1. Principaux transferts monétaires indiens

Les principaux transferts monétaires aux ménages pauvres sont les suivants :

1. Transferts au titre de la Loi nationale sur la garantie de l'emploi en milieu rural (NREGA), un programme de travail contre rémunération.
2. Pensions versées au titre du régime national de sécurité sociale (NSAP) (incluant les pensions de vieillesse et les pensions destinées aux veuves et aux personnes handicapées).
3. Janani Surakshana Yojana, un programme englobant un ensemble de mesures de promotion de la santé des filles et des femmes.
4. Bourses d'éducation supérieure destinées à certaines collectivités, et autres bourses scolaires.
5. Subvention à la consommation du gaz de pétrole liquéfié, fournie d'abord en nature, mais qui prend désormais la forme de transferts monétaires directs au consommateur (cette subvention profite également aux membres de la classe moyenne).

La valeur de ces transferts est estimée à 70 000 crores de roupies (11,3 milliards de dollars) par année.

Encadré 2. Justification du passage au numérique

L'État d'Andhra Pradesh a été le premier en Inde (2006) à mettre en place un système de paiement électronique fondé sur l'utilisation de cartes (cartes à puce utilisées pour effectuer des transactions à des terminaux points de vente, ou TPV). J-PAL, une agence d'évaluation basée au MIT, a formé un partenariat avec les autorités de l'État en vue de randomiser l'ordre dans lequel les paiements électroniques seraient instaurés dans chacun des 158 sous-districts de l'État. Les recherches ont démontré que la proportion des fonds perdus à cause de « fuites » s'établissait à 30,7 % dans les zones témoins, contre 18,5 % dans les zones dotées d'un système de transferts numériques. La réduction totale estimée des pertes subies par le Programme national de garantie de l'emploi rural (NREGS) dans l'ensemble des sous-districts expérimentaux a atteint 38,7 millions de dollars par année, soit neuf fois le coût de la mise en place du système de paiement électronique.

Par ailleurs, le Rapport sur le développement dans le monde 2014 de la Banque mondiale a estimé qu'en adoptant un système de paiement numérique des subventions, l'État indien pourrait réaliser chaque année des économies équivalent à 1 % du produit intérieur brut (PIB) national, soit environ 20 milliards de dollars. Le passage au numérique a apporté à l'État des avantages financiers considérables.

compte bancaire, une assurance-vie et une facilité de découvert à chaque citoyen. Les autorités travaillent par ailleurs à la mise en œuvre d'un programme aussi, sinon plus important de transition au numérique des opérations financières de l'État appelé Direct Benefit Transfers. Outre ces initiatives, l'État indien s'est donné pour objectif de réformer le système de paiement de particulier à État (P2G) — utilisé par exemple pour le paiement des factures des services d'utilité publique et des impôts —, d'élargir l'accès aux programmes publics, et de procéder à leur conversion au numérique dans le cadre d'un plan appelé E-Governance. Il est essentiel que ces trois projets soient menés en synergie, et non en vase clos, pour assurer la mise en place de circuits numériques viables capables de gérer les paiements G2P et P2G et les services financiers offerts aux clients des zones rurales. Pour y parvenir, les autorités devront réunir trois conditions : mise en place d'une infrastructure habilitante ; promotion de la justification économique des banques et des agents ; mise en place d'un mécanisme de prestation répondant parfaitement aux besoins des clients.

Infrastructure habilitante

L'Inde s'est déjà dotée des éléments clés d'une infrastructure de paiement numérique. Le numéro d'identification unique (NIU) à 12 chiffres, aussi appelé « Aadhaar », est utilisé pour l'ouverture et l'utilisation d'un compte en autorisant l'accès du client au serveur de son institution bancaire. Grâce au système de paiements autorisés Aadhaar, chaque paiement

effectué par le ministère du Développement rural, par exemple, peut être suivi jusqu'à son dépôt dans le compte bancaire du bénéficiaire. Voir l'encadré 3 pour en savoir plus sur le NIU.

Les autres éléments des systèmes dorsaux comprennent le Système de suivi du Schéma de planification centrale (CPSMS), qui assure le suivi des décaissements de fonds publics de l'administration fédérale à celles des États, et la National Payment Corporation of India (NPCI), une société nationale de paiement qui gère un éventail de centres de commutation et d'infrastructures à l'appui du secteur financier.

S'agissant de la technologie frontale utilisée pour le décaissement des paiements, l'Inde a fait l'essai de divers dispositifs : terminaux points de vente (fonctionnant avec cartes à puce ou données biométriques) ; téléphones portables, équipés ou non de clés électroniques associées au système d'identification Aadhaar ; ordinateurs personnels normaux. Le CGAP a constaté que le succès des dispositifs technologiques repose à des degrés divers

Encadré 3. Rôle du NIU dans les transferts monétaires par voie numérique

En janvier 2013, un programme pilote a été lancé dans le district du Godavari-Oriental de l'État d'Andhra Pradesh. Les 27 000 bénéficiaires participants utilisaient le système d'authentification Aadhaar au lieu des serveurs biométriques locaux utilisés par les sociétés bancaires. Les autorités du district ont géré avec brio le processus d'attribution des NIU en créant des centres permanents d'inscription au programme Aadhaar et en organisant de vastes campagnes d'information à l'intention des bénéficiaires. Le processus de détection du meilleur doigt (Best Finger Detection, ou BFD) permet de réduire les pertes de temps occasionnées par les tentatives répétées d'authentification.

Le CGAP a constaté qu'il n'y a pas de problème de connectivité. Toutes les données de transaction stockées dans le système Aadhaar devraient être disponibles par le biais du réseau de commutation du NPCI qui permet aux banques et à l'État d'assurer le suivi des paiements en temps réel. Le processus d'inscription au programme Aadhaar réduit les fuites puisqu'il contribue à éliminer les bénéficiaires surnuméraires et les bénéficiaires « fantômes ». Le tarif d'inscription est plus bas, et lorsque le système Aadhaar aura atteint une couverture nationale, il pourrait s'avérer économiquement justifié pour les prestataires d'y adhérer puisque cela leur permettra de réaliser des économies sur le coût des cartes à puce et des bases de données biométriques locales.

Une plateforme de paiement intégrant le système Aadhaar pourrait ouvrir la voie à un réseau national interopérable d'agents capables de veiller aux opérations de paiement de l'État ainsi que d'offrir d'autres services financiers aux populations pauvres.

sur la connectivité. Qui plus est, l'utilisateur final doit toujours recourir à un agent pour établir la connexion. S'agissant des prix, le dispositif mobile est moins coûteux, mais donne uniquement accès à un système en circuit fermé, et le client requiert l'intervention d'un agent particulier pour accéder à son compte¹ (cet agent n'étant disponible que trois à quatre jours par mois pour le versement des paiements G2P).

La connectivité — services à large bande ou GPRS — est une des conditions essentielles à l'instauration d'un service de paiements numériques G2P. L'État indien s'est engagé à assurer l'accès à large bande dans chaque village, mais cela prendra du temps. D'ici là, il est raisonnable de penser que des problèmes d'authentification se poseront, même si cela n'arrive qu'à l'occasion. En conséquence, il convient de mettre en place dans chaque village, parallèlement au processus numérique, un processus manuel systématique doté de dispositifs de suivi et de contrôle adéquats.

Marché et rentabilité des services G2P

Banques

Les conditions imposées actuellement aux prestataires de services financiers pour la fourniture de services G2P ne sont pas claires et varient d'un État à l'autre, d'où la réticence affichée jusqu'à ce jour par les banques à gérer les paiements G2P. De plus, outre ce manque de clarté au niveau des politiques, la rentabilité du système reste à démontrer. Le coût de la prestation de ce service constitue un obstacle important. L'étude du CGAP a révélé que l'État d'Andhra Pradesh verse aux banques 2 roupies pour chaque somme de 100 roupies décaissée, alors qu'il leur en coûte entre 2,6 et 2,9 roupies. De plus, les banques doivent verser 1,75 de ces 2 roupies à la société de gestion de correspondants bancaires qui s'occupe de l'agrément des agents, de la technologie et de la gestion de trésorerie.

Département de la poste

Le Département de la poste, important prestataire de services de paiement en Inde, a effectué la transition au numérique de ses services dans plusieurs districts du pays en recourant au système Aadhaar et au suivi des paiements en temps réel. La réglementation d'ordinaire applicable aux services postaux a par ailleurs été modifiée par certaines administrations d'État pour autoriser les paiements électroniques. À l'origine, lorsque la Poste a commencé à offrir des services de paiement, la réglementation obligeait les clients à ouvrir un compte postal distinct pour chacun des services de paiement G2P dont ils bénéficiaient. En décembre 2012, un arrêté gouvernemental a autorisé le versement dans un compte postal unique des paiements provenant

de plusieurs programmes. Le réseau postal présente l'inconvénient de ne pas être intégré au réseau bancaire et au système financier global. C'est un réseau autonome qui offre à ses clients des services bancaires de base (épargne et paiements). L'étude du CGAP a aussi permis de relever certains des aspects positifs de ce réseau : multiplicité des points de service, même dans les zones difficiles d'accès ; système fiable de gestion de trésorerie, même dans les régions agitées et les régions forestières ; disponibilité de liquidités suffisantes permettant aux maîtres de poste d'offrir à leurs clients une large gamme de produits.

Institutions non bancaires

Certaines institutions non bancaires comme l'opérateur de réseaux mobiles (ORM) Airtel ont lancé des projets pilotes de traitement des paiements G2P. Un de ces projets en cours de réalisation dans l'État d'Orissa a choisi un système à NIP (numéro d'identification personnel qui permet aux agents et aux clients d'utiliser leur téléphone portable) au lieu du système d'authentification Aadhaar pour le décaissement des paiements du NREGA. Cependant, certains enjeux liés à la rentabilité — par exemple, les coûts que suppose l'adhésion au système Aadhaar — découragent certains ORM. D'autres institutions non bancaires comme Oxigen² offrent des services de paiements et font office de sociétés de gestion de correspondants bancaires³ pour les banques dans les districts pilotes. Une de ces sociétés, FINO, est le plus important service de paiement ; elle a noué des partenariats avec un éventail de banques, mais donne uniquement accès à un système en circuit fermé et n'a toujours pas achevé l'intégration du système Aadhaar.

Le CGAP a mené en 2012 et 2013 une enquête auprès de points de services à la clientèle qui a laissé conclure à la non-viabilité du réseau actuel d'agents. Les agents gagnent en moyenne 2 700 roupies par mois pour leurs services financiers. Le nombre de transactions quotidiennes s'établit en moyenne à 9, contre 62, par exemple, pour les agents kényens. Bien que les paiements G2P contribuent au volume des transactions et à la rémunération des agents, 23 % seulement de ces derniers offrent des services financiers. Les autres (77 %) n'offrent pas de service de paiements G2P en raison du fait que les deux circuits — G2P et inclusion financière — sont gérés indépendamment l'un de l'autre et sont assortis de mesures incitatives distinctes. Les administrations d'État mettent souvent sur pied des réseaux entièrement séparés uniquement pour les paiements G2P.

Expérience des clients

Pour les clients, la valeur réelle d'un circuit numérique ne deviendra peut-être évidente que si les services sont regroupés à l'échelle du village. Une femme vivant dans une zone rurale du Bihar qui peut se rendre

1. Il existe en Inde deux types d'agents bancaires : sédentaires et itinérants. L'agent itinérant offre ses services à plusieurs collectivités et transporte avec lui son équipement et les fonds.
2. Oxigen gère plus de 100 000 détaillants qui offrent un éventail de services, y compris l'émission de cartes SIM et des services mobiles de transfert de fonds. Tous ses agents sont interopérables.
3. Une société de gestion de correspondants bancaires est un gestionnaire de réseau qui s'occupe essentiellement de la gestion des agents, du transport de fonds et de la fourniture d'équipements pour le compte d'une banque.

chez un agent pour recevoir sa prestation de retraite, contrôler son solde bancaire, déposer de petites sommes d'argent, présenter une demande de prestation d'assurance-maladie et payer sa facture d'électricité sera plus encline à recourir à cet agent. Le regroupement des services profite également à l'agent puisqu'il lui permet de diversifier et d'accroître ses sources de revenu.

Si les services sont regroupés correctement et disponibles la plupart des jours de la semaine, et si le client est informé des dispositions à prendre pour signaler une perte de fonds et sait à qui s'adresser en cas d'absence de son agent, un climat de confiance pourra être instauré.

Il est essentiel que les agents et les clients aient facilement accès à des mécanismes de recours et de traitement des plaintes. Il peut s'agir d'un numéro d'assistance téléphonique utilisable pour les appels ou pour les messages texte. Il peut également être utile de mettre en place un système de suivi des paiements en temps réel qui permet de reconnaître rapidement les goulets d'étranglement qui entraînent des retards et de les supprimer systématiquement. Le CGAP a collaboré avec la Banque mondiale et les États de Telangana et d'Andhra Pradesh à la mise en place d'un réseau de 2 000 guichets uniques qui présentent les caractéristiques énumérées ci-dessus et fournissent des services de paiement G2P et P2G, et des services financiers au niveau des villages.

Conclusion

Il serait utile de mettre sur pied au niveau des États une agence ou un service central qui serait chargé de surveiller les paiements, de mettre en place un réseau utilisable par l'ensemble des départements, et de regrouper un éventail de services directement accessibles à la clientèle.

Le projet visant à mettre en place, au cours des cinq prochaines années, une infrastructure numérique robuste couvrant l'ensemble du territoire, jusqu'aux villages les plus isolés, ainsi qu'un système transparent à l'abri des fuites et de la corruption, et capable d'offrir un éventail de services devra surmonter de nombreux obstacles. Il importe que les principaux éléments — infrastructure habilitante, rentabilité pour les prestataires de services et démarche centrée sur le client — deviennent la clé de voûte du nouvel écosystème. Il importe également que les décideurs responsables de la promotion de l'inclusion financière, de la mise en place des services de paiement G2P et de la gouvernance électronique entretiennent un dialogue régulier tant au niveau fédéral qu'à celui des États, et qu'ils veillent à la mobilisation des ressources requises pour assurer la viabilité du circuit. Les intervenants ont reconnu l'importance de ce projet et se sont engagés ensemble à le réaliser en dépit des obstacles qui se dresseront sur leur chemin.

Bibliographie

Banerjee, Shweta S., Sarah Rotman, Stephen Rasmussen et Suyash Rai. 2013. « *Direct Benefit Transfers and Financial Inclusion: Learning from Andhra Pradesh India.* » Washington, D.C. : CGAP.

Ehrbeck, Tilman, Rajiv Lochan, Supriyo Sinha, Naveen Tahliyani et Adil Zainulbhai. 2010. « *Inclusive Growth and Financial Security: The Benefits of E-payments to Indian Society.* » Washington, D.C. : Mckinsey.

Gouvernement indien. 2012. « *Task Force on an Aadhaar-Enabled Unified Payment Infrastructure Report.* » New Delhi : gouvernement de l'Inde.

Indicus Center for Financial Inclusion. 2014. « *Direct Benefit Transfers for Inclusion Policy Brief.* » New Delhi : Indicus Analytics.

Mittal, Neeraj. 2013. « *Direct Benefit Transfers for LPG (DBTL): An Effective Tool for Subsidy Reform.* » Ministère du pétrole et du gaz naturel, gouvernement de l'Inde.

Muralidharan, Karthik, Paul Neihaus et Sandip Sukhtankar. 2014. *Building State Capacity: Evidence from Biometric Smart Cards in India.* » Boston : Poverty Action Lab.

Zimmerman, Jamie, Kristy Bohling et Sarah Rotman Parker. 2014. « *Paiements électroniques G2P : Étude de quatre pays à faible revenu.* » Note d'information no 93. Washington, D.C. : 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, DC
20433

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

Courriel :
cgap@worldbank.org

© CGAP, 2015