

Un effort prolongé, des millions épargnés :

Leçons à tirer de l'adoption des paiements électroniques par le gouvernement mexicain

par Guillermo Babatz¹



En numérisant ses paiements, et surtout en les centralisant, le gouvernement mexicain épargne quelque 17 milliards MXN par an (1,27 milliard US\$), soit 3,3 % de ses dépenses totales pour les salaires, pensions et transferts sociaux. Ces économies ont été réalisées au cours d'un fructueux processus de réorientation mené par le ministère des Finances avec l'appui indispensable de la Banque centrale du Mexique (Banxico).

Les paiements décentralisés menaient à des pratiques coûteuses et inefficaces

Au milieu des années 1990, les dépenses du gouvernement fédéral étaient largement décentralisées au Mexique. Au sein du ministère des Finances, le département du Trésor (appelé Tesorería de la Federación, ou 'Tesofe') transférait des fonds à chaque agence du gouvernement fédéral (appelées Dependencias), qui toutes avaient des comptes dans une ou plusieurs banques commerciales. Ces sommes s'accumulaient dans les comptes bancaires des différentes Dependencias en attendant d'être décaissées (en général sous forme de chèques tant aux fournisseurs qu'aux fonctionnaires). Ensuite, les Dependencias faisaient rapport au ministère des Finances sur les dépenses réellement encourues.

Une telle procédure invitait largement à la confusion et aux retards : les Dependencias devaient livrer

en main propre les formulaires prouvant qu'elles avaient droit au transfert. La Tesofe décidait à sa guise du calendrier des transferts et elle n'avait aucun moyen d'évaluer si les fonds avaient été dépensés aux fins autorisées. Il n'existait pas de directives centrales concernant la rémunération que les banques étaient tenues d'accorder aux Dependencias pour la couverture qu'elles maintenaient dans leurs comptes avant de procéder aux décaissements.

La transition s'est accélérée lorsqu'un cadre budgétaire légal a imposé un calendrier précis

L'un des premiers changements a eu lieu lorsque le ministère des Finances, sous la conduite d'une équipe de la Tesofe, s'est lancé dans un projet ambitieux pour autoriser et traiter toutes les dépenses fédérales au départ d'une seule et

même plate-forme TI, afin de centraliser un nombre maximum de règlements au sein de la Tesofe. Suite à quoi, celle-ci verserait directement les fonds aux bénéficiaires, sur demande dûment autorisée des Dependencias, mais sans passer par les comptes en banque de ces dernières.

La réforme de la Loi sur le budget fédéral et ses règlements en 2007, ainsi que les Décrets budgétaires de 2010, 2011 et 2012 ont donné force de loi au projet de la Tesofe :

« Toutes les Dependencias doivent... élaborer des stratégies et objectifs concrets pour que dès 2010, des progrès soient faits pour que les règlements se fassent autant que possible sous forme électronique par le biais de versements faits par la Tesofe sur les comptes en banque a) des bénéficiaires des programmes de subvention, b) des fonctionnaires, pour leurs salaires c) des fournisseurs de biens et services et d) des personnes sous contrat temporaire [...]. Lesdits programmes de travail doivent désigner le mois de décembre 2012 comme date limite pour la mise en place des paiements électroniques. »

Ces mandats s'appliquaient seulement aux Dependencias placées directement sous l'influence

du gouvernement fédéral. Les entités jouissant d'une indépendance budgétaire, comme les entreprises du secteur public (Pemex, CFE), les organes de sécurité sociale (IMSS et ISSSTE), d'autres institutions autonomes (Banxico, Institut électoral fédéral), ceux qui ne relevaient pas de l'exécutif et ceux considérés comme relevant de la Sécurité nationale étaient exempts. Ces entités pouvaient cependant demander de coordonner leurs paiements avec la Tesofe, si elles le souhaitaient.

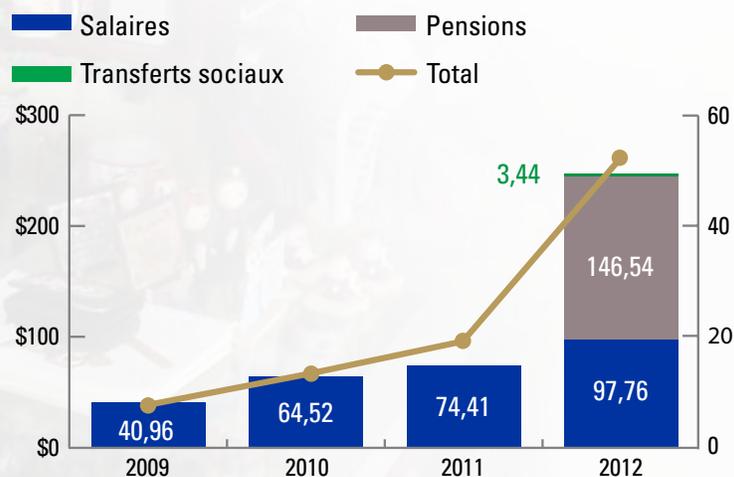
La moitié des salaires et presque toutes les pensions de retraite se font maintenant par versements électroniques centralisés

Fin 2012, environ la moitié des salaires fédéraux² et la grande majorité des pensions³ et des paiements aux fournisseurs étaient centralisés au sein de la Tesofe. Mais seule une très petite partie des transferts sociaux,⁴ à savoir 3 442 millions de MXN, ou moins de 4 % de la valeur totale, avait été décaissée par l'administration centrale. Ce qui ne veut pas dire que ce faible pourcentage de transferts se faisait électroniquement, mais que c'est la catégorie de paiements de gouvernement à personnes (G2P) qui s'est révélée de loin la plus difficile à centraliser.



GRAPHIQUE 1 Paiements centralisés au sein de la Tesofe

(milliards de MXN ; millions de transactions)



Source : Tesorería de la Federación, SHCP

En numérisant et centralisant
ses paiements, le gouvernement
mexicain a économisé

**1,27 US\$ MILLIARD
PAR AN**

Les économies réalisées proviennent d'une diminution des commissions bancaires et du nombre de paiements erronés ou non autorisés

Une estimation des économies de coût a été faite pour les salaires, pensions et programmes de transferts en utilisant des données et hypothèses relatives à trois postes :

- les intérêts accumulés du fait que les fonds n'ont pas eu à être transférés avant d'effectuer les paiements (« float »)
- les économies réalisées du fait de l'élimination des commissions bancaires sur les transferts
- les économies présumées découlant d'une réduction des pertes dues à des paiements erronés ou non autorisés.

Les données et hypothèses sont reprises dans le Tableau 1.

TABLEAU 1 Intrants méthodologiques

	Salaires fédéraux	Pensions IMSS	3 programmes de transfert
Float moyen (jours) ¹	3	1	30
Taux du float ²	4,49%	4,49%	4,49%
Commission sur transaction (MXN/US\$) ³	4 (0,3)	4 (0,3)	8 (0,6)
% de pertes avant le changement ⁴	5%	5%	10%

¹ Période précédant la décentralisation. Pour les transferts en argent, la période de pré-paiement de Bansefi est utilisée.

² Fondo bancario moyen (taux de financement à un jour pour les prêts interbancaires) payé en 2012 par Banxico sur les fonds du gouvernement fédéral.

³ En se fondant sur les normes actuelles, déduction faite des frais d'encaissement lorsqu'un versement a eu lieu.

⁴ Taux présumé fondé sur les normes générales. On ne dispose pas de chiffres exacts au Mexique. Le taux est plus bas pour les salaires et les paiements qui étaient déjà versés directement sur les comptes en banque avant la numérisation, et il est plus élevé pour les transferts sociaux, dont la majorité se fait encore en espèces.⁵

Les économies pour chaque type de paiement ont été calculées sur base des données concernant les paiements numérisés et centralisés, ainsi que des chiffres ci-dessus. Les estimations sont reprises au Tableau 2.

TABLEAU 2 Économies estimées

(millions de MXN)

	Salaires fédéraux	Pensions I MSS	3 programmes de transfert
Float	37 (2,8)	28 (2,1)	13 (0,98)
Commissions bancaires	126 (9,5)	169 (12,7)	504 (37,8)
SOUS-TOTAL	163 (12,3)	197 (14,8)	517 (38,8)

Si l'on ajoute ces économies à celles qui proviendraient, selon les estimations, de la diminution des pertes dues à des paiements non autorisés ou erronés (en se basant sur les économies documentées de certaines expériences internationales), le total épargné s'élèverait à 5 051 millions MXN (379 millions US\$) pour les salaires, 11 551 millions MXN (867 millions US\$) pour les pensions et 861 millions MXN (65 millions US\$) pour les trois programmes de transferts sociaux (l'équivalent, respectivement, de 2,6 %, 4,9 % and 0,9 % du total des paiements).

Il est à noter que les coûts encourus pour construire l'infrastructure nécessaire pour rendre les virements opérationnels n'ont pas été pris en compte et l'évaluation des économies nettes engendrées par la nouvelle méthode s'en trouve biaisée.

Leçons pour les membres de l'Alliance Better Than Cash

Même si l'on tient compte des spécificités du contexte mexicain, le cas présenté ici permet de tirer un certain nombre de conclusions qui intéresseront les fonctionnaires gouvernementaux et autres parties prenantes qui envisagent le passage aux paiements électroniques.

1 Un décret gouvernemental peut s'avérer utile pour créer une dynamique, mais ensuite, l'initiative doit bénéficier de la participation soutenue de hauts cadres politiques et techniques partisans du projet.

Le décret budgétaire de 2010, qui ordonnait à certains départements de passer aux règlements électroniques centralisés, n'a pas marqué le début de ce changement. Au cours de la décennie précédente, l'initiative avait eu l'appui des ministres des Finances de trois administrations présidentielles différentes, dont une où le parti au pouvoir avait changé. Sans un tel soutien au plus haut niveau, il semble que les progrès auraient été beaucoup plus lents dans le meilleur des cas, ou au pire, auraient piétiné. Au plan technique, un groupe phare de hauts fonctionnaires qualifiés au sein de la Tesofe avait conçu et appuyé ces changements, en coopération avec des agences clés comme la banque centrale. Sans leurs compétences techniques, le processus aurait probablement calé à cause de sa trop grande complexité. Au cours de cette période, de hauts fonctionnaires ont également quitté le ministère des Finances pour d'autres agences et ministères au Mexique, ce qui a permis d'élargir l'appui à ces changements et de les expliquer dans certaines des administrations concernées comme le SEP (ministère de l'Éducation) ou à des intervenants comme Banxico.

2 Il est essentiel de mettre en place une infrastructure juridique et technique pour coordonner les différents volets de l'initiative.

Au cours des dix années qui ont précédé le décret budgétaire, le ministère des Finances a créé le cadre juridique nécessaire pour procéder à des règlements centralisés, puis a mis en place son propre système TI pour l'autorisation et le traitement des paiements gouvernementaux, et la banque centrale a conçu un système national de paiement pour permettre des transferts de fonds rapides et bon marché sur n'importe quel compte en banque du pays. Dans le cas du Mexique, la banque centrale détient et opère un système clé de paiements au détail (SPEI). Dans d'autres pays, ce sont parfois des acteurs privés qui détiennent le système de paiements permettant des crédits en gros. Mais dans tous les cas, il est nécessaire de disposer d'un mécanisme de paiement qui peut traiter de larges volumes de façon fiable. En dépit de ces importants instruments, cependant, l'infrastructure traitant les paiements en espèces dans les zones rurales s'est révélée insuffisante pour appuyer les énormes projets de transferts sociaux ciblant les bénéficiaires de ces régions. Ce dernier « coup de collier » pour que le changement soit complet reste absolument prioritaire.

3 Procéder par étapes plutôt que de s'attaquer à tous les types de paiements en même temps s'est avéré fructueux dans le contexte mexicain et pourrait fonctionner dans d'autres contextes.

La Tesofe a commencé par centraliser les règlements aux fournisseurs (paiements gouvernementaux aux entreprises ou G2B) avant de passer aux G2P en 2008. Pour les règlements G2P, le point de départ a été les salaires des fonctionnaires fédéraux, mais même dans cette catégorie, la situation était très différente pour chaque Dependencia : certaines, qui avaient reçu mandat de centraliser le règlement des salaires, peinaient pour y arriver alors que d'autres ministères, qui n'en avaient pas l'obligation légale, comme la Marine, étaient déjà complètement passés au nouveau système. Bien qu'elles n'aient pas été incluses dans le mandat, il a été relativement facile de passer à un système de paiement centralisé pour les pensions au cours de l'année dernière, parce que cela faisait 10 ans que le processus était engagé pour que les retraités reçoivent leur pension directement sur leur compte en banque. Le passage des transferts sociaux au titre des principaux programmes fédéraux a bien progressé dans les zones urbaines. Mais les dépenses au niveau des États ne sont pas encore centralisées.

4 Créer une plateforme qui serve à la fois à la numérisation et à la centralisation des paiements peut améliorer les prestations et les performances, comme ce fut le cas pour le Mexique.

Il est possible d'effectuer des règlements électroniques pour les G2P sans nécessairement faire passer les paiements par un compte du Trésor central. En réalité, le passage aux transferts électroniques avait déjà largement eu lieu au Mexique avant que le décret de 2010 n'en accélère le processus. Mais les différentes agences n'avançaient pas toutes au même rythme, chacune définissant ses propres procédures et négociant ses propres accords avec les banques. Cette approche fragmentée a eu pour résultat des coûts plus élevés, et non moindres, à court ou moyen terme : pour les programmes de transferts sociaux sous conditions comme Oportunidades, par exemple, les frais pour les versements individuels ont commencé par augmenter lorsque la fonction a été entièrement transférée à la banque d'État Bansefi en 2010, en partie parce qu'il a été nécessaire de payer pour l'extension de l'infrastructure de paiement. Le cas du Mexique montre cependant que combiner versements électroniques et centralisation du trésor est la solution la plus avantageuse : la centralisation a certainement permis de réduire les coûts pour le gouvernement,

en diminuant le float détenu par une multitude de banques et en utilisant le système de règlements de la banque centrale à un coût marginal nul pour effectuer les paiements au lieu de payer des commissions bancaires pour chaque transaction. En outre, la centralisation a permis d'améliorer les contrôles, la budgétisation et la surveillance exercée par la Tesofe sur toutes les dépenses fédérales.

5 Tout le monde n'a pas bénéficié de cette réorientation. Une stratégie réussie identifiera les gagnants et les perdants à l'avance, afin de créer des mesures incitatives appropriées. Le présent cas démontre clairement que parmi les perdants se trouvent les grandes banques qui, lorsque le processus était décentralisé, avaient l'habitude de détenir des floats lucratifs liés aux dépôts gouvernementaux attendant d'être décaissés. Ces banques se sont d'abord opposées au changement. En outre, elles doivent à présent se disputer les clients finaux, qui ne sont plus tenus d'utiliser la banque choisie par leur ministère pour recevoir leur salaire ou leur pension. Le personnel chargé des finances dans les grands ministères a aussi perdu de son influence lors de la centralisation de la masse salariale. Savoir à l'avance qui seront les gagnants et les perdants, afin de proposer des mesures incitatives appropriées, constitue l'un des éléments clés d'une stratégie de changement réussie. La banque centrale a usé de son influence pour obtenir la collaboration des autres banques.

6 Des mesures incitatives mûrement réfléchies ont permis de convaincre les bénéficiaires finaux. Comme expliqué dans l'étude de cas, la loi exigeait que le gouvernement obtienne le consentement des travailleurs avant de modifier leur mode de paiement. L'exemple récent des professeurs des écoles secondaires de Mexico, qui sont tous passés à des versements centralisés, semble indiquer qu'un processus planifié à l'avance, qui procède avec un minimum de confusion et d'inconvénients pour les bénéficiaires, a beaucoup de chances de vaincre toutes les résistances. En outre, l'organe des retraites IMSS a conçu des mesures incitatives clés pour

que les retraités adoptent les versements par voie électronique, comme par exemple, une procédure accélérée pour l'approbation de prêts ou le fait d'avancer la date du versement au premier jour ouvrable au lieu d'observer un délai pouvant aller jusqu'à onze jours.

7 Même si elle ne constituait pas l'un des objectifs premiers de la réorientation, l'inclusion financière fait partie des résultats potentiels les plus importants de la numérisation des prestations sociales et des paiements ruraux. Au cours des trois dernières années, le gouvernement mexicain s'est aussi engagé davantage à promouvoir l'inclusion financière : il a annoncé divers engagements dans le cadre de sa Déclaration Maya en 2011⁶ et il a intégré cet objectif dans les mandats d'agences gouvernementales comme l'organe de réglementation financière CNBV. Cependant, **lors du « coup de collier » donné au Mexique pour les G2P, l'inclusion financière est restée un objectif largement secondaire pour les pouvoirs publics, ainsi que l'un des résultats les moins probants.** À ce jour, la réorientation a surtout affecté les fonctionnaires gouvernementaux et les retraités, qui ne sont pas pauvres en termes relatifs et n'ont jamais été exclus des services bancaires officiels. C'est la numérisation des transferts sociaux qui possède le plus grand potentiel pour faire progresser l'inclusion financière chez les pauvres et les exclus. Bien qu'on constate des progrès en ce qui concerne l'ouverture de comptes bancaires pour les bénéficiaires, surtout dans les zones urbaines avec le Programa para Adultos Mayores et dans les zones rurales avec Procampo, à ce jour, la plupart des bénéficiaires n'ont pas encore accès à ce qu'ailleurs on appelle un compte courant.⁷ Pour changer cela, il faudra un effort concerté pour mettre en place un réseau national d'agents disposant de suffisamment de liquidités pour permettre des rentrées et sorties de fonds volontaires dans les zones rurales.



Le « grand chantier » mexicain des paiements numériques est l'histoire d'un changement soutenu induit, au fil des ans, par des ministres des Finances successifs convaincus que cela serait profitable au gouvernement. Les bénéfices ne proviennent pas seulement du passage à des versements électroniques sur des comptes bancaires, mais aussi de la refonte complexe et ardue de la façon dont l'administration centrale effectue tous ses paiements. En 2013, après un effort soutenu et une série de décrets budgétaires en 2010, 2011 et 2012, le processus est loin d'être terminé. Mais il semble qu'il soit en train de s'accélérer.

L'Alliance Better than Cash

L'Alliance Better than Cash forme des partenariats avec les gouvernements, la communauté du développement et le secteur privé pour donner aux populations les moyens de passer de l'argent liquide aux paiements électroniques. La Fondation Bill & Melinda Gates, Citi, la Fondation Ford, Mastercard le Réseau Omidyar, USAID et Visa Inc. apportent leur soutien financier et le Fonds d'équipement des Nations Unies (UNCDF) fait office de secrétariat.



BILL & MELINDA
GATES foundation

citi

FORD FOUNDATION

MasterCard

UN
OMIDYAR NETWORK™

UN
CDF
Microfinance • Capital Development

USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

VISA

Références

Pour une liste complète des interviews et des sources publiées, veuillez vous référer à l'étude de cas complète à l'adresse suivante : betterthancash.org.

- 1 La présente étude de cas a pour auteur principal **Guillermo Babatz**, partenaire à Atik Capital, qui fait partie du consortium dirigé par Bankable Frontier Associates chargé du Programme de recherches axé sur les résultats du développement de l'Alliance Better Than Cash.
- 2 Dès 2012, 74 % des paiements des Dependencias à qui le Décret budgétaire de 2010 donnait nommément mandat de passer à un système centralisé étaient réglés par la Tesofe. Pour les calculs ultérieurs, on a tenu pour acquis que 74 % des paiements non mandatés se faisaient électroniquement (mais non de façon centralisée).
- 3 Données de l'IMSS. Celles de l'ISSSTE n'étaient pas disponibles.
- 4 Données des trois plus importants programmes fédéraux de transfert d'argent, Oportunidades, Programa para Adultos Mayores et Procampo.
- 5 Voir McKinsey (2010), *Inclusive growth and financial security: The benefits of e-payments to Indian society*; EPRI (2011), *Payment arrangements for cash transfers*. Voir tableau p. 212; World Economic Forum (2012), *Galvanizing Support: The Role of Government in Advancing Adoption of Mobile Financial Services*. Page 15.
- 6 Voir l'engagement pris par la *Comision Nacional Bancarias y de Valores* (CNBV), Mexique
- 7 Voir CGAP (2012), *Social Cash Transfers and Financial Inclusion: Evidence from Four Countries*, Focus Note 77

Tous les crédits photos: ©CGAP

Pour en savoir plus, voir à l'adresse suivante : www.betterthancash.org ou suivre @BetterThan_Cash.