

## Les paiements électroniques dans une infrastructure financière limitée :

exemple des allocations d'assistance sociale et d'autonomisation (SAGE) de l'Ouganda

par Jamie M. Zimmerman et Kristy Bohling



Atteignant près de 100 000 citoyens ougandais du troisième âge et vulnérables, le programme SAGE a mis en évidence la nécessité de faire preuve de ténacité et de souplesse pour créer un système de protection sociale transparent et efficace dans un pays où l'infrastructure des paiements est limitée et sujette à un manque de transparence et à des fuites.

### Pour créer une politique de filet de protection national, l'Ouganda met en œuvre à titre pilote un programme de transferts monétaires pour les personnes du troisième âge et les familles vulnérables

Le programme d'allocations d'assistance sociale et d'autonomisation (*Social Assistance Grants for Empowerment - SAGE*) est la première grande initiative de transferts monétaires du gouvernement ougandais. Géré par l'Agence d'expansion de la protection sociale (ESP), qui relève du ministère du Genre, du Travail et du Développement social, ce programme verse des allocations aux personnes du troisième âge et aux familles vulnérables par l'entremise de MTN, principale plate-forme d'argent mobile de l'Ouganda. Conçu en tant que programme pilote d'une durée de cinq ans, le programme SAGE a pour objectif premier d'étudier la faisabilité et l'impact des transferts sociaux de grande envergure afin de guider la création d'un filet de protection sociale permanent. Le programme, étendu progressivement à 14 districts, a déjà atteint près de 100 000 bénéficiaires et, selon les prévisions,

atteindra environ 600 000 personnes appartenant à quelque 100 000 ménages d'ici 2015.

### Principaux motifs de l'adoption des paiements électroniques

L'objectif ultime du programme SAGE est de « recueillir des données factuelles pour éclairer l'élaboration d'une politique nationale ». Plus spécifiquement, l'ESP prévoit d'étendre le programme à l'échelon national pour mettre en place en Ouganda, à terme, un système durable de protection sociale reposant sur une politique sociale nationale. Pour y parvenir, l'ESP a conçu le programme de paiements SAGE de manière à le doter de plusieurs caractéristiques fondamentales : fiabilité, coût-efficacité, accessibilité, transparence, extensibilité et inclusion financière. Reconnaisant que le manque de transparence affecte de nombreux aspects de l'économie ougandaise, le programme cherche à prouver qu'un système de paiements électroniques peut être transparent et, dans une grande mesure, exempt de fuites.

### Principales raisons invoquées par le programme SAGE pour l'adoption des paiements électroniques

- **Minimiser les fuites.** Disposer d'une plate-forme électroniques par laquelle le programme peut surveiller les entrées et les sorties de fonds minimise, sans toutefois l'éliminer entièrement, le risque de fuites inhérent aux paiements en numéraire.
- **Nécessaire au vu de la politique et du mandat.** Vu la viabilité à long terme du programme et les impacts à long terme souhaités de l'inclusion dans le système financier formel, le programme n'a jamais envisagé un système de paiement manuel étant donné qu'un tel système ne serait pas viable lorsque le programme sera étendu à l'échelon national.
- **Transfert des risques / du fardeau administratif (au fournisseur de services financiers- FSP).** Le programme souhaitait un système dans lequel le fardeau et la responsabilité inhérents à l'administration des paiements incomberaient davantage au FSP qu'au programme.

### Bien qu'il vise à l'inclusion financière, le programme s'est concentré, vu les difficultés, sur la transparence et l'efficacité

Vu le peu d'options de paiement électronique disponibles, le programme s'est adressé à l'opérateur de réseau de téléphonie mobile MTN pour formuler une nouvelle solution. Compte tenu de la couverture limitée du réseau de MTN dans les zones cibles du programme, SAGE offre soit des paiements électroniques, soit des paiements manuels (à savoir en espèces) selon cette couverture. Les bénéficiaires reçoivent en général leurs paiements de manière ponctuelle, qui leur sont versés à un compte électronique lié à une carte SIM, le système comptant 390 points de paiement répartis dans tout le pays. Le paiement électronique est effectué par une carte SIM que les agents de MTN insère dans un point phone portable.

Au lancement du programme pilote, le secrétariat de SAGE à l'ESP avait pour haute ambition celle d'en faire un système de paiement électronique financièrement inclusif. Lorsque les réalités de l'infrastructure financière et des communications de l'Ouganda se sont révélées, le personnel du programme a revu les objectifs à la baisse pour revenir à un niveau de base,

à savoir qu'ils souhaitaient un système électronique qui assurerait une gestion des fonds transparente et facile. Au nombre des difficultés, il convient de noter :

- Le manque de couverture du réseau d'argent mobile et de portée des agents,
- Le contrôle exercé par les agents pour saisir le NIP et se servir du téléphone,
- Le délai temporel limité dans lequel les paiements doivent être touchés,
- Le manque de formation des bénéficiaires

**Tableau 1** Caractéristiques du programme SAGE

Population(s) cible(s)	Personnes du troisième âge et ménages vulnérables.
Conditions d'admissibilité	Allocations pour personnes du troisième âge — Citoyens ougandais âgés de 65 ans et plus (quel que soit leur niveau de revenu) qui résident dans une zone du programme depuis au moins un an au moment du ciblage. Allocations pour familles vulnérables — Citoyens ougandais ayant un score de vulnérabilité supérieur au seuil d'admissibilité.
Conditionnalité	Néant.
Montant moyen des subventions versées	25 000 UGX (9,90 \$US) versés mensuellement; 50 000 UGX (19,80 \$US) versés tous les deux mois.
Fréquence des paiements	Mensuelle et tous les deux mois, avec généralisation progressive des paiements tous les deux mois.
Période de paiement et durée	Jusqu'à 3 points de paiement par sous-comté. Tous les paiements d'un sous-comté donné sont effectués au cours des cinq premiers jours ouvrables du mois. Les points de paiement sont généralement ouverts d'un à trois jours.
Durée du programme	Lancée en 2011, la phase pilote doit s'achever en 2015, mais le programme doit devenir permanent et s'étendre à tout le pays, sous réserve des disponibilités financières.
Nombre de subventions versées / Cycle	95 000 mais devant passer à 50 000 par cycle lorsque les paiements se feront uniquement sur la base de tous les deux mois.
Nombre total de bénéficiaires	95 000



**Tableau 2** Comparaison des méthodes de paiement électronique et manuelle de MTN

Détails du système de paiement	Méthode électronique	Méthode manuelle
Fournisseur(s) de services de paiement actuel(s)	MTN Uganda Ltd.	MTN Uganda Ltd.
Nom du service/produit de paiement associé	MTN Mobile Money <sup>a</sup> .	Espèces.
Année d'implication du FSP	2011	Idem.
Redevances versées par le programme au FSP	4,63 % de la valeur du transfert mensuel et 3,43 % pour les paiements à fréquence bimensuelle.	Idem.
Points de paiement	390 points de paiement gérés par un petit nombre de représentants d'argent mobile qui soit effectuent eux-même les paiements, soit sous-traitent des agents de moindre envergure qui s'en chargent.	Idem.
Instrument de paiement	Carte SIM mais pas intégrée à un téléphone portable. La carte SIM est utilisée dans des postes téléphoniques publics.	SAGE registration card.
Dispositif de paiement	Téléphone public Equatel.	S.O.
Processus d'authentification	SIM, carte d'identité nationale ou de résident et NIP.	Carte d'identité et carte d'inscription.
Processus de rapprochement	Électronique lorsque le réseau mobile est disponible, sinon manuel.	Manuel.
Inclusion financière / Epargne	Epargne possible sur la carte SIM.	Non.

a. Le programme SAGE désigne le service de paiement comme « argent mobile », mais ce n'est pas le produit commercial d'argent mobile de MTN.

Malgré les difficultés du programme, les interviews des bénéficiaires ont révélé que les destinataires des paiements électroniques ainsi que ceux des paiements manuels apprécient la rapidité, et l'efficacité du processus et la ponctualité des paiements. Les bénéficiaires de paiements manuels reçoivent automatiquement le montant total de leur allocation pour chaque période; la plupart des bénéficiaires des paiements électroniques choisissent aussi de retirer le montant total à la date du versement, mais ont l'option d'épargner et d'en conserver une partie sur leur compte.

## CARACTÉRISTIQUES SPÉCIFIQUES DU SYSTÈME SAGE

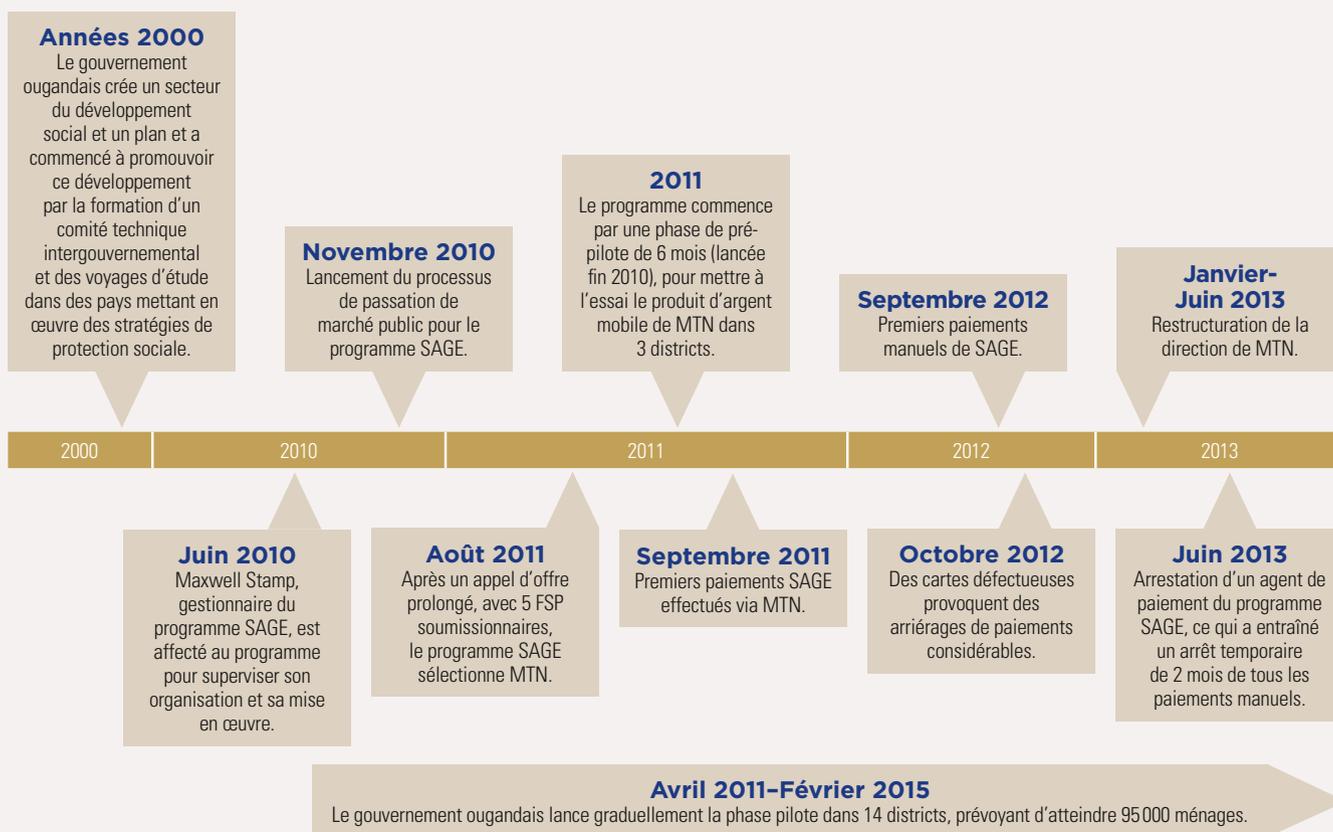
- Programme pilote.** SAGE est une expérience visant à apporter la preuve de la validité d'une initiative de mise en place d'un système universel de protection sociale en Ouganda. La politique et l'économie politique ont influencé sa conception et le processus décisionnel au niveau stratégique et au niveau opérationnel. Le programme doit concilier l'élaboration d'un système qui marchera pour la phase pilote et, d'autre part, l'établissement des institutions requises et l'adhésion à un système universel appliqué au niveau national.
- Options disponibles.** Le programme SAGE avait très peu d'options de paiements électroniques à son début. Il a reçu cinq soumissions en réponse à son appel d'offres, dont trois seulement ont été considérées comme potentiellement viables. À l'origine, l'équipe de conception envisageait une approche ayant recours à une solution de point de vente (PDV) relié à une banque et faisant appel à une identification biométrique pour l'inscription. Mais les coûts, substantiels, auraient dépassé les capacités de l'infrastructure financière; l'Ouganda dispose d'un nombre limité de terminaux de PDV (trois pour 100 000 adultes en 2011) et la couverture de ses réseaux mobiles et Internet laisse à désirer.
- Populations cibles.** Le programme SAGE cible les ménages chroniquement pauvres et vulnérables au moyen de deux allocations distinctes : l'allocation pour personnes du troisième âge et l'allocation aux familles vulnérables. Le personnel de terrain a, selon les rapports, adapté le fonctionnement du programme de paiement pour tenir compte des capacités des personnes âgées, vivant principalement en milieu rural.



SAGE touche près de  
**100,000 bénéficiaires**  
 qui reçoivent leurs paiements à travers  
 un compte bancaire lié à une carte SIM,  
 le système comptant **390 points**  
 de paiement répartis dans tout le pays



### Calendrier de conception et de mise en œuvre du programme SAGE



# Leçons pour les membres de l'Alliance Better Than Cash

## 1 Déterminer l'état de préparation du pays au regard des paiements électroniques et formuler un programme en conséquence.

Étant donné les limitations de l'infrastructure des paiements en Ouganda, le programme SAGE n'a pas été en mesure initialement de créer le système de paiements électroniques envisagé. L'infrastructure du système financier et le réseau de téléphonie mobile sont limités comme l'était par ailleurs la viabilité de la plupart des méthodes de paiement proposées pour le programme. Un processus de passation de marchés rigoureux et techniquement solide permettra de procéder à une évaluation exhaustive des coûts effectifs et des implications des modèles proposés par les divers soumissionnaires. Les responsables du programme SAGE ont souligné l'importance du partenariat avec MTN, de préférence à un sourcing externe ou à l'achat d'un produit commercial standard offert par la compagnie. MTN s'attache à présent à développer son système d'argent mobile afin de servir les bénéficiaires du programme SAGE et de résoudre les problèmes de réseau.

## 2 Faire preuve de souplesse et de sensibilité.

Tout au long d'un processus de conception et de mise en œuvre très détaillé mais marqué par des faux départs, des obstacles et des difficultés imprévues au niveau de MTN et des instances gouvernementales, le personnel et les partenaires du programme SAGE ont continuellement apporté des ajustements à leur approche pour s'adapter aux réalités émergentes.

## 3 Tenir compte des capacités et des motivations du fournisseur de services de paiement.

Il se peut, en particulier dans les contextes à bas revenu ou à infrastructure peu développée, que le partenaire chargé des paiements ne possède pas les capacités requises pour jouer le rôle initialement nécessaire ou envisagé par le gouvernement. Il pourra y avoir lieu de négocier la répartition du travail entre le programme et son partenaire et de la modifier de temps à autre. En outre, les motivations incitant le fournisseur à faire équipe avec le gouvernement influencent non seulement son rôle et ses responsabilités, mais aussi sa performance et son dévouement au fil du temps.

## 4 Tenir compte des capacités financières des bénéficiaires lors de la gestion des transactions.

Les retours d'information des bénéficiaires indiquent que les efforts déployés par les agents pour les servir le plus rapidement possible peuvent limiter l'usage de la méthode de paiement électronique de la part des bénéficiaires eux-mêmes.

Ceux-ci ont expliqué qu'ils remettent leur carte SIM à l'agent, qui se sert pour accéder à leur compte du NIP générique par défaut. L'intégrité du processus dépend donc d'une surveillance des agents et des fonctionnaires de l'administration locale supervisant les paiements pour éviter les fraudes; il faut par ailleurs que les bénéficiaires sachent quels sont leurs droits et leur offrir des voies de recours appropriées. Le fait d'autoriser les bénéficiaires à se servir d'un NIP générique porte atteinte à l'efficacité de tout message concernant l'importance du NIP. Du point de vue de la durabilité du programme de paiements, l'appropriation des bénéficiaires et leur aptitude à effectuer eux-mêmes des transactions revêtent une importance primordiale.

## 5 Tirer parti des programmes pilotes pour renforcer l'adhésion et l'appui.

Les responsables du programme SAGE n'ignorent pas la fragilité de la phase pilote, celle-ci ayant été lancée sans adhésion politique universelle et son avenir dépendant de la décision des autorités gouvernementales d'appuyer ou de ne pas appuyer l'établissement d'un programme permanent de protection sociale dans le pays. Ils se sont donc servis de la phase pilote pour renforcer l'adhésion, notamment par un marketing efficace, par l'implication et la formation des fonctionnaires locaux, et en aidant les fonctionnaires à bénéficier de la popularité du programme. Ils ont également choisi d'utiliser la marque MTN de manière à intensifier la pression sur l'entreprise incitant celle-ci à se montrer performante.

## 6 Assurer une adhésion aux paiements électroniques par l'ensemble du programme.

Le soutien du personnel et des partenaires locaux en faveur des paiements électroniques s'est affaibli progressivement, du fait que les paiements manuels, vu les difficultés dues à l'infrastructure, étaient souvent « plus rapides et plus faciles ». S'il a fallu recourir au système de paiements manuels pour permettre au programme SAGE de résoudre les défauts du processus de paiements électroniques, ceux-ci sont nécessaires dans le long terme pour assurer la mise en place d'un système de protection sociale transparent et efficace dans un contexte général sujet à l'opacité et aux fuites.



## 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 la méthodologie et une description détaillée du programme, des expériences des parties prenantes et des conclusions, on se reportera à l'étude de cas dans son intégralité, disponible à [www.betterthancash.org](http://www.betterthancash.org) et à [www.cgap.org](http://www.cgap.org). Les auteurs de cette étude de cas sont Jamie M. Zimmerman et Kristy Bohling, membres de l'équipe des Bankable Frontier Associates chargée de la recherche et de la production de rapports sur le présent projet ainsi que de trois autres études de cas commanditées par le CGAP, et affiliés au programme de recherche axée sur les résultats du développement de la Better Than Cash Alliance.



La présente recherche a été réalisée grâce à une subvention accordée par le Department for International Development (DFID) du Royaume-Uni au Groupe consultatif d'assistance aux pauvres (CGAP), pour appuyer les travaux de l'Alliance Better Than Cash.

Crédits photos : © CGAP, © Vital Wave/David Sessions, © CC/Unitarian Universalist Service Committee, © CC/IamNotUnique

Pour en savoir plus, voir à l'adresse suivante : [www.betterthancash.org](http://www.betterthancash.org) ou suivre @BetterThan\_Cash.