

Ti Manman Cheri paiements en argent mobile de type gouvernement à particulier (G2P) en Haïti

par Jamie M. Zimmerman et Kristy Bohling



L'initiative Ti Manman Cheri¹ (TMC) met en évidence les complexités de la mise en relation de l'argent mobile avec les transferts sociaux dans un contexte à infrastructure sous-développée marqué par l'insécurité. Elle est porteuse d'enseignements pour ceux qui envisagent de mettre en œuvre des programmes d'argent mobile du type G2P (gouvernement à personne). TMC a surmonté divers obstacles, tels que les insuffisances des systèmes de paiements électroniques par téléphone et des réseaux d'agences, la révision des priorités gouvernementales et l'absence de système central d'identification, pour payer 23 000 de ses 75 000 bénéficiaires par le biais de comptes en argent mobile au bout d'un an seulement.

Un mécanisme d'argent mobile conçu pour fournir un meilleur soutien financier aux mères de famille

Ti Manman Cheri (TMC), premier programme de transfert conditionnel de fonds géré par le gouvernement haïtien, atteint 75 000 mères de famille au bout d'un an de fonctionnement. Il vise les objectifs suivants : 1) fournir un soutien financier aux mères d'enfants d'âge scolaire vivant dans des communautés paupérisées et défavorisées, 2) assurer la fréquentation scolaire et la rétention des enfants de ces bénéficiaires dans les établissements d'enseignement nationaux et communaux, 3) Promouvoir l'autonomie des mères haïtiennes.



Principaux motifs de l'adoption des paiements électroniques

L'enthousiasme des autorités gouvernementales pour une solution à base mobile qui faciliterait les transferts directs à 100 000 bénéficiaires au cours de la première année a motivé leur décision de recourir au service TchoTcho Mobile de la Digicel, service d'argent mobile offrant des options sûres de retrait des fonds, permettant une « réserve de valeur » et autorisant des transactions financières peu coûteuses et pratiques. Dans un environnement caractérisé par les fuites et le manque de transparence, les autorités ont reconnu dans les paiements électroniques, et en particulier les paiements en argent mobile, une possibilité d'accroître l'efficacité et la transparence. Elles ont également été motivées par : a) un argument commercial de poids en faveur de l'argent mobile, les redevances étant 3,5 fois plus économiques que les paiements manuels ; b) de bonnes relations de travail entre le Premier ministre et le PDG de la Digicel; c) le potentiel d'inclusion financière pour une population exclue.

Principaux objectifs de l'adoption d'une solution d'argent mobile pour les paiements électroniques

1. Minimiser le temps nécessaire pour l'élargissement du programme (efficacité)
2. Minimiser le temps et le coût de perception du paiement pour les bénéficiaires (efficacité)
3. Minimiser les fuites ou les pertes dues à la fraude, au détournement, etc. (transparence)

Conception et mise en œuvre de TMC : points principaux

Sujets aux pressions politiques de la mise en place du tout premier programme de paiements G2P d'Haïti, le gouvernement haïtien et la société Digicel ont conceptualisé, formulé et lancé le programme en l'espace de six mois.

Bien que TMC ait bénéficié d'un plan robuste de conception et de mise en œuvre, la décision du gouvernement d'élargir le programme pour le porter immédiatement à l'échelle nationale a donné lieu à de notables difficultés d'exécution. Au lieu de commencer par une phase initiale où le programme serait offert à Port-au-Prince, comme il en avait été convenu à l'origine avec la Digicel², il a été décidé de l'élargir sans attendre pour couvrir tous les départements du pays. Il en est résulté les difficultés suivantes : pannes sporadiques du réseau mobile dues aux tentatives de la Digicel de changer de plate-forme mobile; nombre insuffisant d'agences d'argent mobile hors de Port au Prince; changements fréquents de priorités de la part des instances gouvernementales; absence de registre central d'identité qui aurait facilité l'inscription au programme. Au bout d'un an, TMC avait enregistré 75 000 bénéficiaires, soit 25 % de moins que la cible fixée à l'origine.

Vu les difficultés auxquelles se sont heurtées l'administration gouvernementale et la Digicel pour payer les bénéficiaires hors de Port-au-Prince, un nouveau FSP a été ajouté au programme. Ce nouveau FSP, Unitransfer, est une entreprise spécialisée d'envoi de fonds au niveau national et international possédant des agences dans tout le pays; il a effectué les paiements à la majorité des bénéficiaires au moyen de bons.

Tableau 1 Caractéristiques du programme Ti Manman Cheri

Population(s) cible(s)	Mères vivant dans des zones paupérisées et défavorisées, ayant des enfants scolarisés de la 1 ^{ère} à la 6 ^e année d'enseignement.
Conditions d'admissibilité	TchoTcho Mobile : a) vérification de l'inscription, b) numéro de téléphone Digicel, c) Compte TchoTcho Mobile avec informations relative au client. Bon Unitransfer : a) carte d'identité nationale, b) vérification de l'inscription.
Conditionnalité	Fréquentation scolaire effective des enfants des mères participant au programme.
Montant moyen des subventions versées	Le barème des allocations est le suivant : un enfant = 400 G (10 \$US); deux enfants = 600 G (15 \$US); trois enfants = 800 G (20 \$US).
Fréquence des paiements	Paiements mensuels initialement, mais actuellement paiements combinés tous les deux mois.
Période des paiements et durée	Date fixe basée sur la date du premier paiement. Les fonds sont accessibles après réception d'un SMS signalant aux bénéficiaires que l'argent est disponible (pour celles qui reçoivent l'allocation en argent mobile).
Mois et année de lancement	Lancé le 27 mai 2012, jour de la Fête des mères en Haïti, pour une période de 15 mois dans sa phase initiale et potentiellement sans limitation de durée.
Nombre total de bénéficiaires	75 000 bénéficiaires sur la cible de 100 000 initialement fixée au cours de la première année, avec une moyenne de 66 000 ayant reçu l'allocation par mois. Le but visé est d'atteindre 1 million de bénéficiaires d'ici 2015.

Malgré les obstacles et le fait qu'il n'ait pas atteint sa cible initiale, TMC a réalisé des progrès notables rien qu'en l'espace d'un an. Quelque 75.000 bénéficiaires ont été inscrites, ont reçu des paiements G2P, bien qu'irréguliers, pour la première fois de l'histoire d'Haïti, et toutes étaient des femmes. En mai 2013, 30 % des bénéficiaires recevaient les paiements par le biais du service TchoTcho Mobile, qui leur offre la possibilité d'épargner, d'envoyer des fonds et de gérer leurs avoirs au moyen de la plate-forme mobile et du réseau d'agences de la Digicel.

FACTEURS SPÉCIFIQUES AYANT INFLUÉ SUR LA CONCEPTION DE TMC

- **Urgence politique et sociale.** Le programme TMC a été lancé durant une phase de transition de l'histoire haïtienne : des élections mouvementées venaient d'avoir lieu, l'économie ne s'était pas encore relevée des effets de catastrophes naturelles et la gestion des influx d'aide subséquents connaissait de multiples difficultés. Dans cette conjoncture, la création de TMC a subi l'influence directe de la nécessité de créer de nouveaux programmes pour atténuer l'extrême pauvreté.
- **Manque d'expérience en matière de paiements électroniques.** La présente administration est la première qui ait jamais mis en œuvre un programme social de subventions en espèces, et qui plus est par téléphone mobile.
- **Collaboration de haut niveau.** Le programme et sa phase opérationnelle sont issus d'un partenariat de haut niveau entre le Premier ministre et la Digicel, ayant autorisé la formation d'une petite équipe de gestion à laquelle appartenait un employé de la compagnie téléphonie détaché auprès du gouvernement, de manière à assurer une étroite coopération entre le programme et le fournisseur de services financiers (FSP).

Tableau 2 Comparaison du service TchoTcho Mobile de la Digicel et des bons d'Unitransfer

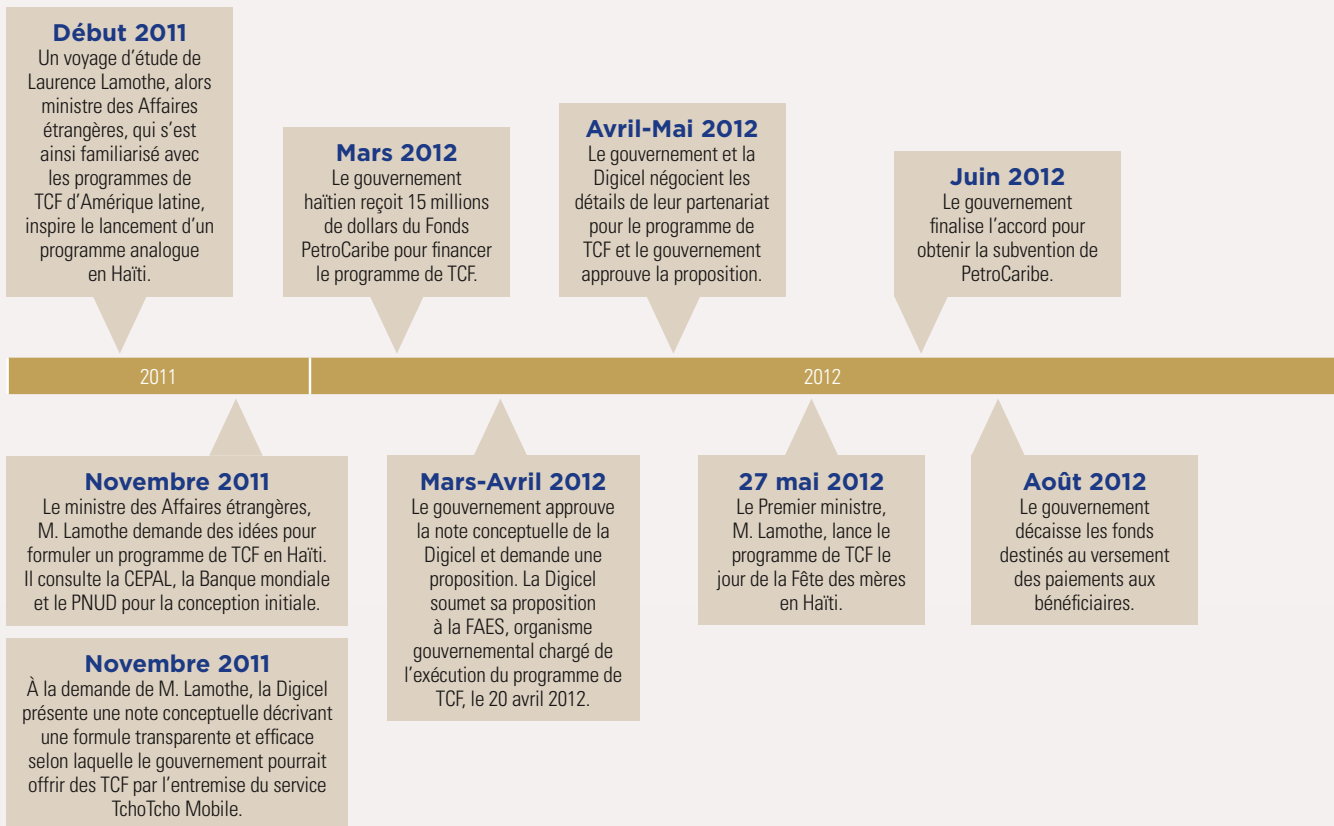
Détails des programmes de paiement	Service TchoTcho Mobile de la Digicel	Bons d'Unitransfer
Date d'implication initiale du FSP	Début 2012; associé à la phase de conception.	Début 2013; intervention au cours de la phase de mise en œuvre.
Valeur des paiements	10 à 20 \$US [10 \$US pour 1 enfant scolarisé, 15 \$US pour 2 enfants scolarisés, 20 \$US pour 3 enfants scolarisés].	10 à 20 \$US [10 \$US pour 1 enfant scolarisé, 15 \$US pour 2 enfants scolarisés, 20 \$US pour 3 enfants scolarisés].
Fréquence des paiements	Mensuelle (puis tous les deux mois).	Tous les deux mois.
Nombre de bénéficiaires du programme	23 000	52 000
Redevance initiale versée par le programme au FSP	Digicel seulement : 440 000 \$US pour la gestion et la mise en place du programme, la formulation de la stratégie et les frais généraux.	
Redevance versée par le programme au FSP à chaque paiement	Digicel : 2,5 % de la valeur du transfert plus redevance forfaitaire de 0,125 \$US par transfert.	Unitransfer : 1,50 à 2,00 \$US par transfert.
Points de paiement	TchoTcho Mobile : 900 agences. Fonkoze : 47 agences. Alo Communications : 23 points. DGS (magasins Digicel) : 20 points. Autres : 4 magasins Tom and Jerry et 2 magasins Cap Plus.	Agences Unitransfer et Unibank : 500; recours aux kiosques mobiles lorsqu'il le faut pour atteindre diverses localités difficiles d'accès.
Instrument de paiement	Carte SIM dans le téléphone portable.	Bon papier.
Dispositif de paiement	Téléphone portable.	Agent, caissier d'agence.
Processus d'authentification	2 éléments : SIM et NIP de 4 chiffres.	2 éléments : bon et carte d'identité nationale.
Processus de rapprochement (électronique/manuel)	Saisie électronique mais processus manuel pour les ajustements.	Saisie électronique mais processus manuel pour les ajustements.
Inclusion financière	Oui.	Non.



A travers un partenariat unique avec Digicel, le gouvernement haïtien a lancé en 2012 son **tout premier programme de paiements** de Gouvernement à personne (G2P) à travers un système de porte-monnaie électronique, servant en une année 75 000 femmes



Calendrier de conception du programme TMC



Leçons pour les membres de l'Alliance Better Than Cash

La décision hardie du gouvernement de créer un programme de paiements G2P en argent mobile ainsi que l'urgence de la création d'un programme à fort impact et populaire en faveur de la population ont été des facteurs qui ont permis de surmonter les nombreux obstacles auxquels le programme s'est heurté.

1 Procéder à une planification complète avant le lancement. La Digicel et le gouvernement ont élaboré tout le programme TMC — conception de la politique et du programme de paiement, et plans opérationnels et financier — en l'espace de six mois seulement à une époque de transition politique majeure en Haïti. Si l'urgence de l'apport par le gouvernement de solutions novatrices pour réduire la pauvreté est compréhensible, il aurait fallu néanmoins prendre en considération les réalités de la mise en œuvre d'un programme de transfert social de fonds avant le lancement.

2 Définir clairement la structure du partenariat, les rôles des partenaires et les responsabilités redditionnelles. TMC a pour caractéristique toute particulière d'être un programme gouvernemental de transfert social de fonds qui a été, en fait, conçu par un partenaire du système de paiement avec une participation limitée des hauts dirigeants gouvernementaux. Le manque de clarté concernant le leadership, les rôles et les responsabilités redditionnelles et leur répartition entre le fournisseur de services de paiement et le programme a provoqué des tensions et accru les obstacles qui se sont présentés lors de la mise en œuvre.

3 Mener à bien la recherche sur les bénéficiaires avant la mise en œuvre et assurer une veille de ceux-ci en continu. Ni le programme TMC ni la Digicel n'ont fait assez pour appréhender pleinement les besoins des bénéficiaires et les obstacles qui pourraient s'opposer à leur satisfaction dans de bonnes conditions d'efficacité. Ils ont sous-estimé les risques liés au manque de système national d'identification, les irrégularités de l'orthographe des noms, les problèmes de la non-mémorisation des NIP et les erreurs de numéros de téléphone, qui sont éventuellement tous apparus comme constituant des difficultés courantes une fois que les inscriptions et les versements de fonds eurent commencé. Par suite, le programme ne disposait pas d'un personnel suffisant pour s'acquitter de la double tâche de l'inscription des bénéficiaires et de leur formation.

4 L'état de préparation de l'infrastructure est essentiel. Un outil analytique de diagnostic indiquant l'état de préparation de l'infrastructure pour les paiements électroniques aurait révélé plusieurs des difficultés susceptibles de

s'opposer à une mise en place à l'échelon national d'un système de paiements en argent mobile, en particulier l'insuffisance de la couverture du réseau d'agences et le manque de capacités techniques de toutes les parties impliquées dans l'exécution.

5 Envisager toutes les options. Pour TMC, la présence d'un mode contractuel à fournisseur unique a autorisé un lancement et une mise en œuvre rapides. Mais le fait d'avoir limité le concept et la conception du programme à un seul type de paiement (sans envisager d'autres options) a peut-être occulté les obstacles et les risques que l'on aurait pu prévoir et atténuer avant la phase de la mise en œuvre. Un processus d'appel à la concurrence, bien qu'il eût été plus long, aurait pu offrir à TMC des options d'exécution plus nombreuses.

6 Veiller à ce que la valeur apparaisse clairement à toutes les parties prenantes. Dans la hâte avec laquelle le programme a été mis en œuvre, sa valeur n'a pas été clairement exposée à toutes les parties prenantes. Le gouvernement, les parties prenantes concernées par les politiques et les autres acteurs clés doivent comprendre la proposition commerciale et la valeur dont le programme envisagé est porteur pour elles. Les partenaires de mise en œuvre doivent envisager les coûts fixes et permanents d'infrastructure et les gains à échoir de l'apport de services aux bénéficiaires, qu'il s'agisse de l'acquisition de nouveaux clients ou de possibilités de partenariats avec les instances gouvernementales ou d'avantages pour leur réputation. Enfin, bien que satisfaites de recevoir des allocations de l'État quelles qu'elles soient, les bénéficiaires ont systématiquement déclaré que les paiements de TMC étaient leur source de revenus la plus petite et la moins fiable. Elles étaient reconnaissantes de recevoir l'argent, mais le considéraient comme un « cadeau » sporadique plus que comme une source de revenus qui leur permettrait d'améliorer leur situation financière ou de couvrir les frais d'éducation de manière fiable.



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 et à 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.



CGAP

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.

¹ « Ti manman cheri » signifie « petite maman chérie » en créole haïtien.

² Dans la conception initiale de TMC, le FAES prévoyait d'inscrire jusqu'à 100 000 mères d'écoliers pour leur attribuer les paiements mobiles du programme dans quatre quartiers ciblés de Port-au-Prince sur une période d'un an.

Crédits photos : © CGAP, © CGAP/Joseph Moliéri, © USAID/Naomi Logan

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