

Le Pantawid Familyang Pilipino :

expansion et évolution d'un programme de paiements de gouvernement à personne sous forme électronique

par Jamie M. Zimmerman et Kristy Bohling



Dans un programme national de transfert conditionnel de fonds (TCF), le gouvernement des Philippines a fait usage de cartes liées à un compte bancaire fournies par la Land Bank of the Philippines (LBP) pour investir dans la santé et l'éducation en faveur des ménages pauvres. En août 2013, les paiements électroniques du Programme Pantawid Familyang Pilipino¹ atteignaient plus de 40 % des 3,9 millions de ménages les plus pauvres dans les 17 régions des Philippines.

Le programme philippin de subsistance familiale s'élargit pour rompre le cycle de la pauvreté

Le « 4P » est le programme phare de développement humain et de protection sociale du gouvernement philippin. Selon une formule de transfert conditionnel de fonds (TCF), le programme cible les ménages pauvres comptant une femme enceinte ou une mère d'enfants de 0 à 14 ans. Ses objectifs fondamentaux sont les suivants : 1) atténuer la pauvreté dans le court terme, et 2) rompre le cycle de la pauvreté intergénérationnelle par des investissements dans la santé et l'éducation. Le 4P a été lancé par le ministère de la Protection sociale et du développement (MPSD) en 2007, initialement en tant que programme pilote comptant 6 000 bénéficiaires pour une durée de cinq ans. Toutefois, quelques mois après ce lancement, la présidente de la République, qui était alors Gloria Macapagal-Arroyo, a ordonné l'expansion de la phase pilote en raison du potentiel du programme en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté.

Principaux motifs de l'adoption des paiements électroniques

Même au stade du petit programme pilote de 2007, les autorités philippines avaient choisi un mécanisme de paiement électronique. Les fonds sont versés au moyen d'une carte prépayée que les bénéficiaires utilisent pour tirer de l'argent aux guichets automatiques de banque (GAB) de la LBP et des partenaires. Bien que le ministère n'ait pas pu continuer d'effectuer tous les paiements électroniquement, sa volonté actuelle de le faire dans toute la mesure du possible repose sur les objectifs suivants :

- 1. Minimiser les fuites.** Le programme estime qu'un ciblage clair et transparent et des paiements électroniques efficaces contribueront à assurer une utilisation efficace et appropriée de la majorité des ressources du 4P.
- 2. Promouvoir la dignité des bénéficiaires.** Le personnel du programme a été informé

récemment du relèvement du statut social de certains bénéficiaires dû au fait qu'ils sont détenteurs d'une carte bancaire et/ou qu'ils sont capables d'effectuer des opérations bancaires.

- 3. Se conformer à la politique ou à un mandat externe.** Les autorités de réglementation ont exigé que la LBP soit retenue en sous-traitance pour les paiements. Le programme n'a pas envisagé d'autres mécanismes ou partenaires de paiement.

Tableau 1 Caractéristiques du 4P

Population(s) cible(s)	- Ménages considérés au moment de l'évaluation comme pauvres d'après le Système national de ciblage des ménages pour la réduction de la pauvreté. - Ménages comptant des enfants de 0 à 14 ans et/ou une femme enceinte au moment de l'évaluation.
Conditions d'admissibilité	- Résident des municipalités pauvres ciblées, sur la base des estimations statistiques nationales. - Situation économique égale ou inférieure au seuil de pauvreté provincial. - Ménage comptant des enfants de 0 à 14 ans et/ou une femme enceinte au moment de l'évaluation. - Engagement de se conformer aux conditions précisées dans le document du programme.
Conditionnalité	- Les femmes enceintes doivent recevoir des soins prénatals et post-natals et accoucher en présence de personnel de santé qualifié. - Les parents doivent assister à des séances de développement familial. - Les enfants de 0 à 5 ans doivent être vaccinés et se présenter périodiquement à des visites médicales de santé préventive. - Les enfants de 3 à 5 ans doivent être inscrits à des programmes préscolaires ou de garde d'enfants et avoir une fréquentation d'au moins 85 %. - Les enfants de 6 à 14 ans doivent être inscrits dans des établissements d'enseignement primaire ou secondaire et avoir une fréquentation d'au moins 85 %. - Les enfants de 6 à 14 ans doivent prendre des pilules de vermifuge deux fois par an.
Montant moyen des subventions versées	Jusqu'à 1 400 pesos (31,50 \$US) par mois, par ménage, en fonction du nombre de conditions réunies et du nombre d'enfants. Les ménages reçoivent 500 pesos (11,24 \$US) s'ils se conforment aux conditions relatives à la santé et 300 pesos (6,74 \$US) par enfant jusqu'à un maximum de 3 enfants (total de 900 pesos, soit 20,22 \$US) s'ils se conforment aux conditions relatives à l'enseignement.
Fréquence des paiements	Bimensuelle.
Date des paiements	Varie selon le calendrier annuel approuvé; généralement la dernière semaine du mois.
Durée de la participation des bénéficiaires	5 ans.
Mois et année de démarrage	2007
Nombre de ménages inscrits	3 967 517 (en septembre 2013).

Pour plus de détails, voir « The Pantawid Pamilyang Pilipino Program », MPSD.
<http://pantawid.dswd.gov.ph/index.php/about-us>

Nouvelles approches focalisées sur la fiabilité des paiements à grande échelle

En août 2013, le programme effectuait des paiements à près de quatre millions de bénéficiaires dans les 17 régions des Philippines, couvrant 79 provinces, 143 villes, 1 484 municipalités et 40 978 *barangays* (villages). Toutefois, à mesure que le volume du programme s'accroissait et que sa couverture géographique s'élargissait, les difficultés auxquelles se heurtait le seul fournisseur de services de paiement, la Land Bank of the Philippines (LBP), pour acheminer les paiements promptement et efficacement s'accroissaient elles aussi. Les paiements électroniques étaient efficaces pour 40 % des bénéficiaires, mais les autres étaient situés dans des régions situées au-delà de la distance limite pour les points de paiement et les GAB de la LBP. D'où la nécessité pour le programme d'offrir de nouvelles formules de paiement pour les 60 % restants des bénéficiaires : sous-traitance en lien avec des banques rurales, bureaux de poste, opérateurs de téléphonie mobile et l'un des plus grands prêteurs sur gages des Philippines (voir le tableau 2).

Tableau 2 Ventilation des paiements par méthode*

Modalité de paiement	Nombre de ménages	Pourcentage de ménages
Carte Cash LBP	1 493 492	40
M Lhuillier, hors site ou GCash	665 378	18
Banques rurales	597 852	16
PhilPost	454 120	12
M Lhuillier, paiement direct ou GCash	417 702	11
FCB	52 152	1.40
Coopératives	26 585	0.70
Terminal de carte Cash LBP ^a	5 672	0.15
TOTAL	3 712 953	100

Source : Ministère de la Protection sociale et du Développement, 2013.

a. Le terminal de carte cash LBP est un GAB portable que les agents de la LBP apportent au bureau local du MPSD.

*Situation en juin 2013.

Les limitations des paiements électroniques au moyen de cartes reliées à un compte bancaire utilisées à un GAB mettent en évidence plusieurs problèmes tenant à la conception du programme ainsi qu'à l'infrastructure du pays :

- Bien que la LBP ait le monopole des paiements électroniques, elle n'est pas en mesure d'offrir cette formule partout.
- L'infrastructure du secteur financier n'est pas encore suffisamment développée pour satisfaire à la condition fixée par le programme, qui limite à 100 pesos (2,25 \$US) les frais de déplacement encourus par les bénéficiaires pour se rendre au point de paiement le plus proche.
- La Land Bank of the Philippines et de nombreux autres fournisseurs de services de paiement ne considéraient traditionnellement pas les bénéficiaires de TCF comme un segment de clientèle à cibler et, en conséquence, n'ont pas développé des produits et des services qu'ils pourraient proposer à cette population nombreuse une fois le programme parvenu à pleine échelle.

Malgré sa croissance rapide et ses dimensions, le programme a su modifier sa formule de paiements promptement et efficacement pour atteindre de manière fiable près de 4 million de bénéficiaires, plus de 90 % des ménages ayant reçu les paiements régulièrement en 2013². Le recours à d'autres mécanismes d'acheminement des paiements a allégé la tâche de la LBP en tant que fournisseur de paiements principal et, à l'heure actuelle, les paiements sont effectués en temps voulu et des systèmes sont en place pour le rapprochement en ligne. La concurrence et le suivi et évaluation des fournisseurs de services de paiement contribuent à maintenir la qualité des services et à en maîtriser les coûts. C'est ainsi, par exemple, que M Lhuillier, l'un des plus grands prêteurs sur gages des Philippines, a été adjudicataire du marché pour remplacer GCASH Remit en tant que fournisseurs de services financiers lors de deux périodes de paiement en 2013, offrant des redevances de transaction inférieures de 30 % pour le même service sur site.

FACTEURS PARTICULIERS AYANT INFLUÉ SUR LA CONCEPTION DU PROGRAMME DE PAIEMENTS

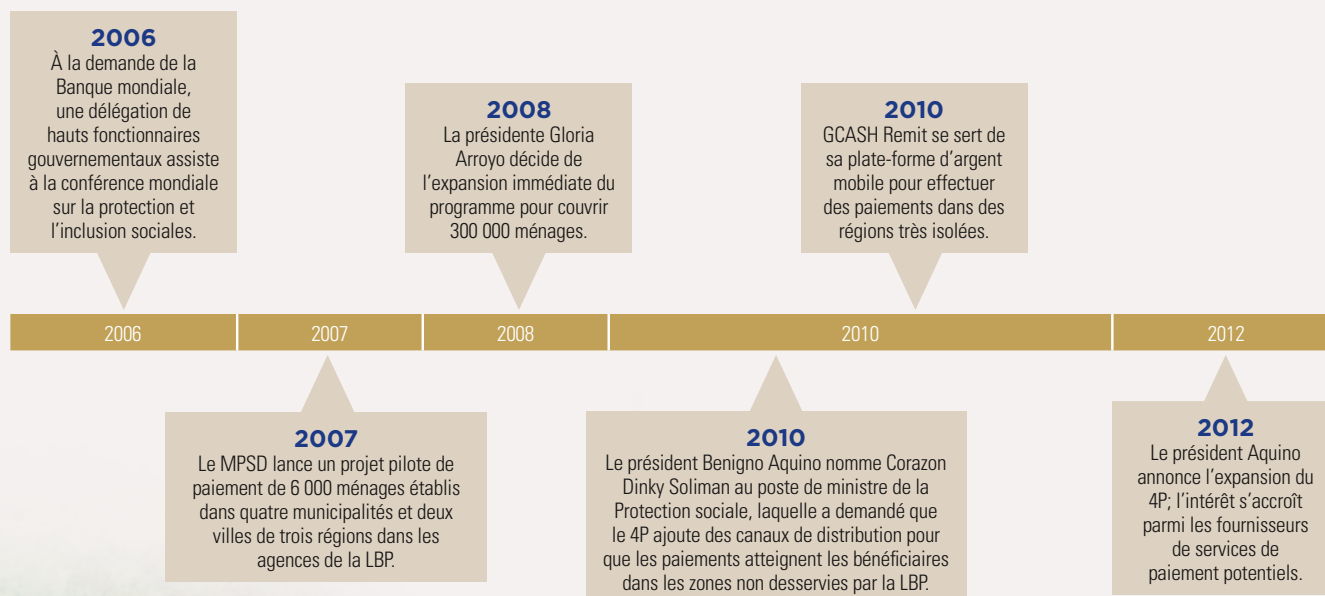
- **Nombreuses options.** Les Philippines ont l'avantage de disposer d'un secteur des services financiers mobiles en pleine expansion et d'un secteur financier relativement concurrentiel, ce qui offre aux autorités gouvernementales la possibilité de recourir à plusieurs institutions capables d'effectuer les paiements du 4P et s'intéressant à le faire.
- **Grande échelle.** Les paiements bimensuels à une échelle aussi grande exigent des arrangements d'une certaine complexité, étant donné qu'aucun service financier ou fournisseur de services de paiement du pays n'a la capacité de se charger de tous les paiements.
- **Dispersion géographique.** La population philippine, 96,7 millions d'habitants, est dispersée sur quelque 2 000 îles. Étendu aux îles les plus reculées, le programme a poussé à sa limite la capacité des e-paiements effectués au moyen de cartes bancaires, ce qui a exigé l'introduction de paiements manuels et l'entrée en lice de plusieurs autres fournisseurs de services de paiement.
- **E-paiements visant uniquement à l'efficacité.** Contrairement à de nombreux programmes d'e-paiement dans des pays à faible revenu, le système de paiement du 4P n'a pas été conçu en vue d'assurer l'accès au secteur financier ou de promouvoir l'inclusion financière. Le programme n'a pas envisagé de tirer parti du système des e-paiements pour autre chose que pour effectuer des paiements efficaces et économiques.



Le Programme Pantawid Pamilyang Pilipino touche à travers les paiements électroniques plus de **40% des 3.9 millions** de familles parmi les plus pauvres à travers les 17 régions des Philippines en 2013



Calendrier de conception et de mise en œuvre du programme



Leçons pour les membres de l'Alliance Better Than Cash

Bien que le Programme Pantawid Pamilyang Pilipino paie toujours la majorité de ses bénéficiaires manuellement en numéraire, son expérience à ce jour est porteuse d'enseignement pour les autres programmes de paiements de Gouvernement à personne (G2P), en particulier ceux qui offrent un potentiel d'expansion ou qui sont sur le point de s'étendre, en ce qui concerne ce que les programmes peuvent faire pour surmonter les obstacles communs.

1 Les pressions politiques incitant à une expansion trop rapide peuvent donner lieu à des problèmes de qualité. Des membres du personnel du programme ont admis que le mandat relatif à l'expansion du programme avait été pour eux une surprise et qu'ils n'y étaient pas préparés. Cette accélération du mouvement s'est faite aux dépens de certains aspects des processus de ciblage, de suivi et d'évaluation et a été cause d'erreurs en matière de recueil des données et d'inscription des bénéficiaires, ainsi que de difficultés pour effectuer les paiements en temps voulu durant la période de croissance rapide du programme.

2 Évaluer l'état de préparation du marché aux e-paiements. Malgré un secteur financier robuste, un large engagement gouvernemental en faveur de systèmes de paiement évolués et un secteur de l'argent mobile en pleine croissance, les Philippines n'offrent pas un accès universel à la téléphonie mobile ni aux autres services de paiements électroniques pour les populations les plus pauvres vivant dans des régions reculées. La population est éparpillée sur au moins 2 000 îles et pour de nombreux bénéficiaires, le point de paiement le plus proche est situé à une distance excessive. Les paiements en argent mobile sembleraient offrir une solution toute trouvée à ce genre de difficultés, et cependant, initialement, seuls 20 % des bénéficiaires possédaient un téléphone.

3 Tirer parti de la concurrence pour réduire les coûts. À l'heure actuelle, les marchés de fourniture de services de paiement constituent une opportunité très prisée et très recherchée aux Philippines, en particulier après les annonces relatives à l'expansion à venir du programme et le volume accru de paiements appelé à en résulter. L'accroissement de la concurrence pour l'obtention d'un marché public lucratif s'est traduit par une réduction des coûts de transaction.

4 L'éducation des bénéficiaires accroît le sentiment d'aise face aux nouvelles méthodes de paiement. Il ressort clairement des interviews avec les bénéficiaires, que ceux qui savent lire et écrire sont plus à l'aise et apprennent plus facilement à se servir d'un GAB ou à signer un accusé de réception, ce qui permet de s'assurer qu'ils ont bien reçu le montant correct. L'alphabétisation réduit le potentiel de fraude et de plaintes.

5 Le fait d'avoir laissé de côté l'inclusion financière est une occasion manquée, mais le programme s'intéresse à faire progresser les bénéficiaires « sortants » pour les amener à utiliser les services financiers. Même avec une concentration sur la santé et l'éducation, l'adjonction d'un objectif d'inclusion financière aurait peut-être contribué à ce que les paiements électroniques soient source d'avantages supplémentaires pour les bénéficiaires. Bien que le programme n'encourage pas activement l'inclusion financière, il semble ouvert à l'octroi de crédit, en particulier pour les bénéficiaires sortants qui ont participé au programme pendant cinq ans et qui ont alors droit à des produits de crédit visant à maintenir leur statut socioéconomique et à continuer de le relever par le biais d'un programme de moyens d'existence durables.



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.



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.



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 « 4P » (Programme philippin de subsistance familiale).

² Les chiffres indiqués représentent le nombre de bénéficiaires inscrits en septembre 2013, comparé à celui des bénéficiaires recevant des paiements en juin 2013. L'écart entre les bénéficiaires inscrits et ceux qui reçoivent leurs paiements est dû principalement à la non-conformité de certains d'entre eux par rapport aux conditionnalités. Certains autres peuvent également ne pas avoir été payés en raison d'erreurs de gestion des données et de traitement.

Crédits photos : © CGAP, © EU/ECHO/Mathias Eick, © Creative Commons/SToto98, © 4Ps, © Bill & Melinda Gates Foundation/Natasha Fillion