

# FACTEURS AFFECTANT L'OPTIMISATION DES COÛTS DES TRANSFERTS ÉLECTRONIQUES DANS LES PROGRAMMES HUMANITAIRES



Photo: Oxfam

# FACTEURS AFFECTANT L'OPTIMISATION DES COÛTS DES TRANSFERTS ÉLECTRONIQUES DANS LES PROGRAMMES HUMANITAIRES

CLARE O'BRIEN, FIDELIS HOVE ET  
GABRIELLE SMITH

Décembre 2013

## **À propos des auteurs**

Clare O'Brien et Fidelis Hove sont consultants au sein de l'équipe Pauvreté et Protection Sociale auprès de Oxford Policy Management, une société de conseils dans le domaine du développement. Gabrielle Smith fut précédemment conseillère en protection sociale pour Concern Worldwide et travaille maintenant pour Development Pathways, une société de conseils dans le domaine du développement basée au Royaume-Uni. Pour plus d'informations, veuillez contacter Clare O'Brien ([clare.obrien@opml.co.uk](mailto:clare.obrien@opml.co.uk)).



# TABLE DES MATIÈRES

Tableaux et chiffres	v
Abréviations	vi
Glossaire	vi
Préface	1
Remerciements	1
Résumé	2
<b>PARTIE A – Contexte</b>	<b>11</b>
1 Introduction	12
1.1 Objectif de l'étude	12
1.2 Questions de la recherche	12
1.3 Études de cas	13
1.4 Structure du rapport	13
2 Cadre du travail de recherche	14
2.1 Portée et limites de l'étude	14
2.2 Cadre analytique : méthode d'évaluation des coûts	15
3 Présentation des mécanismes de paiement électronique	17
3.1 Systèmes par carte	17
3.2 Systèmes par téléphone portable	18
3.3 Coupons électroniques	18
4 Expérience récente des transferts électroniques à l'international	19
4.1 Systèmes par carte	19
4.2 Systèmes par téléphone portable	20
<b>PARTIE B – Transferts manuels et électroniques : les enseignements tirés de l'expérience au Kenya</b>	<b>23</b>
5 Contexte au Kenya	24
5.1 Une aide humanitaire nécessaire	24
5.2 Infrastructures bancaires et de communication	25
6 Étude de cas n° 1 : Transferts monétaires en situation d'urgence par l'intermédiaire de la plate-forme M-Pesa à Nairobi, par Oxfam	27
6.1 Programme de protection sociale et de soutien aux moyens de subsistance en milieu urbain	27
6.2 Coût du programme à Mukuru	29
7 Étude de cas n° 2 : SOS Children's Villages Kenya avec sQuid	33
7.1 Programme d'aide d'urgence dans la province de Marsabit	33
7.2 Coût de mise en œuvre du programme d'aide d'urgence	35
8 Étude de cas n° 3 : Concern Worldwide – Programme d'aide d'urgence dans la province de Marsabit avec une méthode manuelle de distribution d'argent	38
8.1 Programme d'aide d'urgence	38
8.2 Coût de mise en œuvre du programme d'aide d'urgence	40

<b>PARTIE C – Soutien à la Somalie sur ses activités essentielles :</b>	<b>42</b>	
<b>agents des hawalas et transfert monétaire par téléphone portable</b>		
9	Contexte dans le centre-sud de la Somalie	43
9.1	Une aide humanitaire nécessaire	43
9.2	Institutions financières dans le centre-sud de la Somalie	44
10	Étude de cas n° 1 : Transferts monétaires d'Oxfam par l'intermédiaire d'agents des hawalas pendant la famine	47
10.1	Programme d'Oxfam faisant appel aux transferts monétaires en situation d'urgence	47
10.2	Coût de mise en œuvre du programme faisant appel aux transferts monétaires en situation d'urgence	50
11	Étude de cas n° 2 : Programme pilote faisant appel aux transferts électroniques d'Oxfam	54
11.1	Le programme	54
11.2	Coût de mise en œuvre du programme pilote faisant appel aux transferts électroniques	56
12	Étude de cas n° 3 : Programmes faisant appel aux transferts monétaires par téléphone portable de Concern Worldwide	60
12.1	Les programmes	60
12.2	Coût de mise en œuvre des programmes Concern intégrant des transferts monétaires par téléphone portable	64
<b>PARTIE D – Conclusions et recommandations</b>	<b>69</b>	
13	Conclusions	70
14	Recommandations	73
<b>Annexes</b>	<b>76</b>	
Annexe A :	Programmes faisant appel aux transferts électroniques mentionnés dans cette recherche	76
Annexe B :	Modèle pour l'analyse de l'optimisation des coûts	80
Annexe C :	Liste des personnes interrogées	81
Annexe D :	Références	82
Annexe E :	Termes de référence	84

### Version web de ces directives

Si vous accédez à ces directives par Internet, en cliquant sur les liens en bleu vous serez redirigé vers une page web. La table des matières est interactive et vous accéderez au chapitre désiré en cliquant sur la ligne correspondante. En cliquant sur le 'C' en haut à gauche de chaque page; vous serez redirigé vers la table des matières.

## TABLEAUX ET CHIFFRES

Tableau 1	Les études de cas	13
Tableau 2	Ventilation des coûts administratifs du Programme de protection sociale et de soutien aux moyens de subsistance en milieu urbain, par activité	30
Tableau 3	Ventilation des coûts administratifs pour SOS Kenya par activité	36
Tableau 4	Ventilation des coûts administratifs pour Concern Kenya, par activité	40
Tableau 5	Nombre de bénéficiaires par cycle de transfert, par bailleur de fonds	47
Tableau 6	Ventilation des coûts administratifs par activité	50
Tableau 7	Coûts et paramètres clés pour le programme faisant appel aux transferts monétaires en situation d'urgence et le programme pilote intégrant des transferts électroniques d'Oxfam	56
Tableau 8	Ventilation des coûts administratifs par activité	57
Tableau 9	Coûts et paramètres clés pour le programme faisant appel aux transferts monétaires conditionnels et le programme financé par l'OIM	65
Tableau 10	Ventilation des coûts administratifs par activité	66
Tableau 11	Indicateurs de l'état du développement de l'infrastructure des services financiers	73
Tableau A.1	Synthèse des programmes de l'étude de cas	76
Tableau A.2	Exemples de programmes faisant appel aux transferts électroniques récents et actuels	78
Tableau B.1	Exemple de modèle pour l'analyse de l'optimisation des coûts d'OPM	80
Figure 1	Procédé de mesure des coûts par activité	16
Figure 2	Flux de fonds pour le programme d'Oxfam à Mukuru.	28
Figure 3	Bailleurs des transferts monétaires directs d'Oxfam à Mukuru, par date	28
Figure 4	Coûts administratifs d'Oxfam pour chaque transfert de 19 dollars	30
Figure 5	Partenaires des transferts monétaires de SOS Kenya	33
Figure 6	Carte sQuid card et terminal	34
Figure 7	Flux de fonds pour le programme d'aide d'urgence	39
Figure 8	Flux de fonds pour le programme faisant appel aux transferts monétaires en situation d'urgence	48
Figure 9	Activités du programme faisant appel aux transferts monétaires en situation d'urgence	49
Figure 10	Ventilation des coûts administratifs, avec et sans la contribution au siège d'Oxfam (% des coûts)	51
Figure 11	Flux de fonds pour le programme pilote faisant appel aux transferts électroniques	54
Figure 12	Activités du projet pilote de transferts électroniques	55
Figure 13	Ventilation des coûts administratifs, avec et sans la contribution au siège d'Oxfam (% des coûts)	58
Figure 14	Programmes faisant appel aux transferts monétaires et de coupons de Concern Worldwide en Somalie, octobre 2012 – octobre 2013	61
Figure 15	Flux de fonds pour les programmes de Concern faisant appel aux transferts monétaires par téléphone portable	63
Figure 16	Ventilation des coûts administratifs par activité	66
Figure 17	Coûts exceptionnels et coûts récurrents par transfert, par programme (\$)	67

## ABRÉVIATIONS

<b>ACF</b>	Action Contre la Faim	<b>NIP</b>	Numéro d'identification personnel
<b>AMISOM</b>	Mission de l'Union africaine en Somalie	<b>OIM</b>	Organisation internationale pour les Migrations
<b>CaLP</b>	Cash Learning Partnership	<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>CIFA</b>	Community Initiative Facilitation Assistance	<b>OPM</b>	Oxford Policy Management
<b>DAB</b>	Distributeur automatique de billets	<b>PAM</b>	Programme alimentaire mondial
<b>DFID</b>	Ministère britannique pour le Développement international	<b>PDI</b>	Personnes déplacées internes
<b>ECHO</b>	Office humanitaire de la Communauté européenne	<b>PISP</b>	Pastoralist Integrated Support Programme
<b>ERP</b>	Programme d'aide d'urgence	<b>POS</b>	Point de vente
<b>KES</b>	Shilling kenyan	<b>SIDA</b>	Agence suédoise de coopération internationale au développement
<b>M&amp;E</b>	Suivi et évaluation	<b>SMS</b>	Short Message Service
<b>MAE</b>	Ministère des affaires étrangères (Norvège)	<b>UBL</b>	United Bank Limited
<b>MRP</b>	Programme d'aide d'urgence dans la province de Marsabit	<b>UN</b>	Nations unies
		<b>USAID</b>	Agence des États-Unis pour le développement international

## GLOSSAIRE

<b>Agent</b>	Entité ou point de vente permettant de faire valoir un transfert électronique contre des espèces.
<b>Analyse de l'optimisation des coûts</b>	Étude des coûts administratifs d'un programme faisant appel aux transferts monétaires par rapport au montant déboursé.
<b>Analyse de l'efficacité par rapport aux coûts</b>	Étude des coûts administratifs d'un programme faisant appel aux transferts monétaires par rapport à son efficacité (mesure dans laquelle les objectifs ont été remplis, par ex. augmentation de la consommation, régime alimentaire plus diversifié).
<b>Coupon transféré par téléphone portable</b>	Forme de transfert monétaire par téléphone portable utilisée pour collecter des biens (ou des services), mais pas de l'argent (voir jeton transféré par téléphone portable), et où une authentification survient sur le réseau mobile.
<b>Coûts administratifs</b>	Tous les coûts de fonctionnement d'un programme faisant appel aux transferts monétaires autres que les sommes versées aux bénéficiaires. Sont inclus les coûts salariaux et non salariaux, au siège comme sur le terrain.
<b>Hawalas</b>	Système traditionnel de transfert monétaire.
<b>Jeton transféré par téléphone portable</b>	Forme de transfert monétaire par téléphone portable utilisée pour collecter de l'argent, mais pas pour réaliser des achats (voir coupon transféré par téléphone portable).
<b>Prestataire de services de paiement</b>	Prestataire en charge du mécanisme de paiement, comme une banque ou un opérateur de téléphonie mobile.
<b>Transfert électronique</b>	Type de transfert de valeur qui utilise un appareil comme une carte SIM, un coupon électronique, une carte à bande magnétique, une carte « puce et NIP », etc., et qui repose sur des systèmes de paiement numériques.
<b>Transfert par téléphone portable</b>	Forme de transfert électronique qui se produit sur le réseau mobile.

## PRÉFACE

Les transferts monétaires sont de plus en plus souvent proposés aux foyers ciblés comme alternative à l'aide en nature, pour renforcer la sécurité alimentaire et répondre à tout un éventail de besoins essentiels en situations d'urgence. Dans certaines conditions, les transferts monétaires peuvent présenter, par rapport à d'autres instruments, des avantages tels qu'un plus grand degré d'acceptabilité, d'utilité et de flexibilité pour les personnes affectées par des catastrophes. Les potentiels avantages conférés par la distribution de fonds via des technologies telles que la téléphonie mobile ou les cartes bancaires électroniques (on parle de « transferts électroniques ») suscitent un intérêt croissant par rapport aux distributions manuelles. Cela s'inscrit dans une tendance plus vaste à explorer la façon dont les technologies mobiles peuvent contribuer à optimiser les coûts et l'efficacité de l'intervention humanitaire, de l'inscription des bénéficiaires, du contrôle de leur identité et de l'évaluation des résultats du programme, en passant par la gestion des archives administratives.

Certains prétendent que les transferts monétaires optimisent les coûts par rapport à l'aide en nature, et que les transferts électroniques sont plus rentables que les transferts monétaires manuels. Dans certaines situations, c'est l'inverse. Les preuves quant à la rentabilité de ces programmes restent toutefois limitées à ce jour. Le Cash Learning Partnership (CaLP) a donc commandé le présent travail de recherche à Oxford Policy Management (OPM) et à Concern Worldwide. Celui-ci vise à combler ces lacunes à l'aide d'une série d'études de cas illustrant le coût des transferts électroniques et des programmes de distribution manuelle dans des situations d'urgence, en identifiant les facteurs qui influent sur ces coûts.

Ce travail de recherche propose une méthodologie pour évaluer les coûts et présente des études de cas détaillées sur les coûts liés à l'exécution des récents programmes faisant appel aux transferts monétaires en situation d'urgence menés au Kenya et en Somalie, s'inspirant des programmes faisant appel aux transferts électroniques et aux distributions manuelles d'argent supervisés par Oxfam, Concern Worldwide et SOS Children's Villages. Il est complété par un aperçu d'autres programmes récents qui explique comment les transferts électroniques sont utilisés dans d'autres contextes nationaux. L'analyse expose certains des principaux facteurs qui influent sur les coûts des programmes faisant appel aux transferts électroniques. On y apprend également pourquoi les solutions à faible coût ne sont pas toujours synonymes de meilleur rapport qualité-prix. Le rapport souligne également les autres points à prendre en compte pour déterminer si l'option électronique est le mécanisme de mise en œuvre approprié dans une situation d'urgence donnée. Il fournit des recommandations sur les prochaines étapes à suivre pour les acteurs humanitaires, les bailleurs de fonds, les États et les prestataires de service. Il y a lieu d'espérer que les conclusions de ce travail de recherche seront pertinentes pour les décideurs politiques et pour les acteurs humanitaires lors de la conception de programmes à l'avenir.

Cette étude est l'un des trois documents sur les transferts électroniques commandés par le CaLP. Les directives pour soutenir la mise en œuvre des programmes faisant appel aux transferts électroniques et un code de conduite dédié à la protection des données constituent les deux autres volets.

## REMERCIEMENTS

Nous sommes infiniment reconnaissants envers tous les acteurs au Kenya, en Somalie et dans le monde pour les ressources inestimables qu'ils ont collectées et pour leur temps. Nous remercions également le personnel du CaLP et le groupe de travail technique, qui ont contribué à faciliter le processus de recherche en fournissant les données requises aux fins d'analyse et en prenant le temps d'imputer des coûts aux diverses tâches réalisées. Une liste des personnes interrogées est fournie en annexe. Toutes les opinions exprimées dans le présent rapport et toute erreur ou omission n'engagent que la responsabilité des auteurs et ne doivent pas être attribuées à d'autres parties.



# RÉSUMÉ

## CONTEXTE

Dans les situations d'urgence humanitaire, l'argent est de plus en plus proposé aux foyers comme alternative à l'aide en nature. Dans certaines conditions, les transferts monétaires peuvent présenter, par rapport à d'autres instruments, des avantages tels qu'un plus grand degré d'acceptabilité, d'utilité et de flexibilité pour les personnes affectées par des catastrophes. Les avantages conférés par la distribution de fonds via des technologies telles que la téléphonie mobile ou les cartes bancaires électroniques (« transferts électroniques ») suscitent un intérêt croissant par rapport aux distributions manuelles. Néanmoins, plusieurs barrières ont entravé l'adoption de ces technologies, parmi lesquelles leur coût. Le Cash Learning Partnership (CaLP) a commandé ces recherches afin d'en savoir plus sur le coût de l'utilisation de mécanismes de paiement électronique dans le cadre de transferts monétaires en situation d'urgence.

Le présent travail de recherche pose la question suivante : les transferts électroniques ont-ils des coûts plus optimisés que les méthodes traditionnelles manuelles de distribution de l'argent, et à quelles conditions ? Pour y répondre, une analyse des coûts est effectuée, ainsi qu'un bilan des réalisations pour sept programmes faisant appel aux transferts monétaires en situation d'urgence menés dans deux pays (Kenya et Somalie) : deux utilisant la méthode manuelle de distribution d'argent, quatre recourant aux transferts monétaires par téléphone portable et un par carte à puce. Ce travail couvre les transferts monétaires en milieu rural et urbain entre 2009 et 2013.

## CADRE DU TRAVAIL DE RECHERCHE

### Portée et limites de l'étude

L'étude analyse l'*optimisation des coûts* de sept programmes au total, ainsi que leur *efficacité* si des informations sont disponibles. On entend par « analyse de l'optimisation des coûts » le calcul des coûts administratifs accompagnant un transfert monétaire. Ces coûts sont ensuite comparés à l'ampleur des réalisations, comme une meilleure satisfaction des besoins alimentaires ou un régime alimentaire plus diversifié. Ce travail ne peut généralement pas être réalisé en cas de transferts monétaires en situation d'urgence, car il n'y a pas de groupes de contrôle et les programmes sont très différents les uns des autres. Il est toutefois possible de déterminer si ces programmes ont des effets positifs en parcourant les rapports de suivi régulier. En accord avec le CaLP, l'étude ne prétend pas procéder à une analyse *coût-avantage*, notamment l'attribution d'une valeur monétaire à des concepts abstraits (comme un sentiment de sécurité) qui aurait nécessité des enquêtes d'envergure qui dépassent amplement la portée de cette étude.

Les conclusions sur l'optimisation des coûts ne peuvent pas être utilisées pour identifier le programme qui offre le meilleur rapport qualité-prix, car les programmes ont été mis en œuvre dans des contextes très variés de famine, de sécheresse et d'insécurité politique, en milieu urbain comme dans des zones reculées, avec un ciblage allant de 500 à plus de 12 500 bénéficiaires. Nous présentons toutefois chaque étude de cas selon la même approche, comme point de départ pour explorer les écarts en matière d'optimisation des coûts. La façon dont le contexte influe sur les coûts joue un rôle central dans la discussion.

Les « coûts administratifs » englobent toutes les dépenses des partenaires de mise en œuvre autres que les transferts distribués aux bénéficiaires. Ils incluent non seulement les achats directs (transport, impression, achat de téléphones ou de cartes bancaires), mais également l'estimation du temps passé par le personnel sur tout un éventail de tâche, de la rédaction des propositions et de la négociation des contrats au suivi et à l'évaluation, en passant par la supervision du travail sur le terrain. Ils couvrent donc les dépenses que les ONG peuvent désigner comme coûts directs et indirects du programme, coûts opérationnels, coûts de gestion ou coûts d'assistance. Ils ne doivent pas être confondus avec la notion plus restreinte de « frais génériques ». Ils sont souvent plus conséquents que le budget approuvé avec le bailleur de fonds principal, car les agences et les prestataires de services de paiement peuvent supporter les frais qu'elles absorbent dans leurs propres ressources. Sont exclues les dépenses des bénéficiaires qui nécessiteraient des vérifications approfondies et qui auraient pu être inexactes, car plusieurs programmes avaient été finalisés depuis un certain temps.

## Méthodologie d'analyse des coûts

L'étude s'est servi des données comptables régulières des organisations sur les dépenses par poste (salaires, carburant, communications, etc.) et a établi une synthèse des dépenses par activité en travaillant avec les organisations pour déterminer où les ressources étaient placées. Les activités ont été classées selon sept intitulés : (i) conception des programmes ; (ii) mécanismes institutionnels (comme la négociation des contrats) ; (iii) communication/plaidoyer ; (iv) formation ; (v) ciblage et enregistrement des bénéficiaires ; (vi) déboursement du transfert et (vii) suivi et évaluation. Puis ces activités ont été regroupées en « dépenses exceptionnelles » (principalement les coûts initiaux qui ne devront pas être répétés, sauf si le programme change au niveau de sa conception, des sites desservis ou des bénéficiaires) et en « dépenses récurrentes » (déboursements réguliers).

## PRÉSENTATION DES MÉCANISMES DE PAIEMENT ÉLECTRONIQUE

Les directives du CaLP sur la mise en œuvre des transferts électroniques identifient trois mécanismes de paiement : systèmes par carte, systèmes par téléphone portable et coupons électroniques (Sossouvi, 2013).

- Les systèmes par carte recourent à une carte à bande magnétique ou à une carte à puce intégrant une technologie « puce et NIP » ou à une technologie sans contact. Les cartes à bande magnétique sont reliées à un compte et requièrent une connexion réseau sur le lieu d'utilisation, contrairement aux cartes à puce : certaines cartes (comme les cartes à puce sQuid au Kenya) enregistrent les valeurs sur la carte elle-même. Les cartes à puce peuvent également enregistrer des informations sur les transactions localement sur la carte et les charger ultérieurement sur un système central. Dans les deux cas, le commerçant doit disposer d'un terminal de point de vente pour lire la carte.
- Les téléphones portables permettent de transférer des fonds par le biais de jetons, de coupons ou de transferts monétaires. Les jetons ne sont pas couverts ici, car le téléphone n'est qu'un outil de communication et non un instrument pour transférer de l'argent. Les coupons électroniques remplacent simplement les coupons papier. Les systèmes de transfert monétaire par téléphone portable, comme la plate-forme M-Pesa au Kenya, offrent à l'utilisateur un vaste éventail d'options comme retirer de l'argent, virer des fonds directement de son compte vers celui d'une tierce personne, payer des factures, payer ses achats auprès de commerçants agréés ou acheter du crédit pour passer des appels.
- Les coupons électroniques sont semblables aux coupons transférés par téléphone portable, à ceci près que la transaction est authentifiée sur Internet plutôt que par téléphone. Ils ne sont pas davantage détaillés dans le présent rapport.

## EXPÉRIENCE RÉCENTE DES TRANSFERTS ÉLECTRONIQUES À L'INTERNATIONAL

De nombreux programmes d'aide d'urgence recourant à des systèmes de paiement par carte sont déployés en Asie, en Amérique latine et au Moyen-Orient, où l'infrastructure bancaire est en général plus développée qu'en Afrique. Ces systèmes requièrent une infrastructure bancaire solide ou une volonté des organisations de mise en œuvre de développer des canaux de services bancaires sans agence de type distributeurs automatiques et terminaux dans les boutiques, nécessitant des investissements préalables dans les réseaux électriques et mobiles. En Afrique, où les infrastructures sont médiocres, le recours à la technologie fondée sur les cartes n'est possible que dans les programmes déployés dans des zones connectées et dans lesquelles des canaux de services bancaires sans agence sont développés, généralement en milieu urbain ou dans les agences investissant dans leurs propres systèmes. Le soutien apporté aux foyers affectés par les inondations au Pakistan et aux Philippines et l'assistance fournie aux réfugiés syriens au Liban et en Jordanie sont de récents exemples d'utilisation de systèmes par carte pour l'aide d'urgence.

La croissance rapide de la couverture des réseaux mobiles, du taux de possession de téléphone et des services de transfert monétaire par téléphone portable a augmenté le potentiel d'utilisation des systèmes de paiement par téléphone portable. En Afrique, les réseaux mobiles ont connu un développement plus rapide que les banques officielles. Les services de transfert monétaire par téléphone portable ont été testés dans des situations humanitaires dans plusieurs pays, notamment au Malawi et en Côte d'Ivoire. Au Kenya et en Somalie, les systèmes de transfert monétaire par téléphone portable sont parmi les plus utilisés au monde. Ce mécanisme de paiement a été testé par plusieurs organisations humanitaires dans ces pays, particulièrement en milieu urbain.

## ÉTUDE DE CAS AU KENYA

### Contexte

Le Kenya est exposé à des chocs climatiques réguliers comme des sécheresses et des inondations. Dans les zones rurales, de telles catastrophes affectent directement les moyens de subsistance, tandis que pour les citadins les pénuries alimentaires entraînent généralement une hausse des prix. Le Kenya a essuyé deux épisodes de sécheresse (accompagnés d'une flambée du prix des denrées alimentaires) au cours des dernières années, en 2009-2010 puis en 2011-2012. Nos études de cas portent sur les réponses apportées à ces catastrophes.

Nous avons indiqué plus haut que le choix du mécanisme de paiement dépend de l'infrastructure disponible. Au Kenya, le secteur bancaire a connu une croissance rapide entre 2006 et 2008, surtout en milieu urbain, et a continué de croître, y compris dans les campagnes. À Nairobi, plus de la moitié de la population a déjà utilisé des services bancaires formels, soit deux fois plus que dans l'ancienne province de l'est (26 %) où deux études de cas ont été menées. Ce taux augmente dans les zones rurales, mais beaucoup de personnes résident loin des banques et doivent donc s'acquitter de frais de transport plus importants qu'en milieu urbain. Le réseau mobile couvre 95 % de la population. Les zones très reculées bénéficient d'une moins bonne couverture. Le ratio de téléphones par habitant est élevé. Safaricom distance largement les trois autres concurrents en termes de part de marché, avec près de deux tiers des abonnés de téléphonie mobile au Kenya. Safaricom a révolutionné l'accès aux services financiers en 2007 en lançant M-Pesa, son service de transfert monétaire par téléphone portable. Le nombre d'utilisateurs de M-Pesa est actuellement estimé à quelque 16 millions d'utilisateurs, dépassant en popularité toutes les autres formes de service financier. Les autres opérateurs proposent également un service de transfert monétaire par téléphone portable.

Les programmes faisant appel aux transferts monétaires analysés au Kenya incluent un projet d'Oxfam recourant à M-Pesa dans un quartier informel à Nairobi, un projet mené par SOS Children's Villages Kenya recourant à sQuid, une carte à puce à destination des populations pastorales dans la province de Marsabit, ainsi qu'un programme mis en œuvre par Concern recourant à la distribution manuelle d'argent par l'intermédiaire des commerçants locaux, également dans la province de Marsabit.

### Transferts monétaires en situation d'urgence par l'intermédiaire de la plate-forme M-Pesa à Nairobi, par Oxfam

Oxfam et Concern Worldwide ont constitué un consortium pour répondre aux crises alimentaires de 2009-2010 et déployé un « Programme de protection sociale et de soutien aux moyens de subsistance en milieu urbain » dans des quartiers informels de Nairobi. La contribution d'Oxfam analysée ici incluait des transferts monétaires mensuels de 19 dollars entre octobre 2009 et mars 2011 via M-Pesa à destination de quelque 2 800 foyers dans le bidonville de Mukuru. Ces transferts ont été effectués en trois phases de six mois chacune, financées par l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (SIDA), le Tolkien Trust et les divers appels d'Oxfam. La sécurité alimentaire au sein des foyers bénéficiaires s'est améliorée au cours de la mise en œuvre de ce programme, ce qui atteste de son efficacité.

Le programme a dû déboursé environ 361 000 dollars en frais administratifs pour distribuer quelque 565 000 dollars aux bénéficiaires. Autrement dit, les frais administratifs s'élèvent à 64 dollars pour 100 dollars transférés, ou 12 dollars par transfert (ratio coût-transfert = 0,64). Cette moyenne de 12 dollars occulte une réduction des coûts par transfert d'environ 14 dollars lors de la première phase à environ 6 dollars au cours de la dernière. Le programme est devenu moins coûteux au cours des 18 mois de sa mise en œuvre, chaque phase ayant requis moins d'investissements dans les activités exceptionnelles comme le ciblage, la formation et les accords. Les frais récurrents ont également diminué, car les acteurs de la mise en œuvre et les bénéficiaires se sont familiarisés avec la technologie.

Sur les 361 000 dollars dépensés en frais administratifs, près de 200 000 dollars ont été consacrés à la conception du programme. Sur cette somme, quelque 45 000 dollars ont été alloués à l'enregistrement des bénéficiaires dans le programme. Une grande partie de ces coûts concernait toutefois le temps passé par le personnel pour identifier les bénéficiaires plutôt que les coûts d'enregistrement dans le système M-Pesa. Le plaidoyer et les accords ont entraîné des frais considérables, car Oxfam a supporté les coûts de supervision du consortium et encouragé de nouveaux bailleurs de fonds à le rejoindre lors des phases ultérieures. Ces frais de mise en place et les autres

activités exceptionnelles (comme l'évaluation) ont très peu à voir avec l'usage de la plate-forme M-Pesa par Oxfam. Les coûts récurrents ont représenté 127 000 dollars des frais administratifs. Une petite portion correspond aux frais de transaction payés à Safaricom et le reste au temps passé par le personnel sur la supervision du programme et les activités de suivi régulier.

En général, un programme est susceptible d'avoir des frais administratifs plus élevés au cours de sa conception que dans les phases ultérieures. La différence entre ces coûts initiaux et les coûts ultérieurs est plus prononcée avec les transferts monétaires par téléphone portable qu'avec les distributions manuelles d'argent en raison de la complexité de la mise en place du programme, de l'achat de matériel et de la réduction ultérieure importante de la supervision du personnel. Il convient de déterminer si les transferts monétaires par téléphone portable utilisés dans une situation d'urgence unique sont susceptibles de délivrer suffisamment de paiements pour optimiser les coûts grâce à la répétition des transferts, car même après 18 mois de service (soit bien plus que tout autre programme analysé ici), le ratio coût-transfert reste élevé. Ici, le recours aux transferts monétaires par téléphone portable présente plusieurs avantages, notamment une simplification et une optimisation des coûts pour les prochains programmes faisant appel aux transferts monétaires par téléphone portable si l'on permet aux organisations et à leurs partenaires de se familiariser avec la technologie.

### **SOS Children's Villages Kenya (SOS Kenya) avec sQuid – Urgence dans la province de Marsabit**

SOS Kenya a réalisé des transferts de 87 dollars par mois auprès de 2 000 foyers dans la province de Marsabit dans le nord du Kenya entre octobre 2011 et mai 2012 pour renforcer la sécurité alimentaire. Ces transferts ont été effectués par l'intermédiaire d'une carte à puce délivrée en partenariat avec sQuid, une entreprise privée. Une grande partie de cet argent (75 dollars par mois) a été chargée sur la carte sous la forme d'un coupon alimentaire électronique, le reste correspondant à un portefeuille électronique destiné à un usage général. Les bénéficiaires devaient utiliser leur carte dans trois boutiques participantes équipées d'un terminal. Le support carte à puce a été choisi car le signal Safaricom était trop faible dans la province de Marsabit pour pouvoir utiliser la plate-forme M-Pesa, et les banques étaient trop éloignées des bénéficiaires et proposaient des frais de transaction élevés. sQuid a proposé à SOS Kenya des frais de transaction modiques (1 %) et sa carte a permis à l'organisation de prévoir un financement pour la plupart des dépenses alimentaires, ce qui n'aurait pas été possible avec une carte bancaire standard.

SOS Kenya et ses partenaires ont dépensé environ 204 000 dollars pour distribuer près de 1,4 million de dollars aux bénéficiaires, soit un ratio coût-transfert de 0,15 (15 dollars de frais administratifs pour 100 dollars transférés). Par conséquent, chaque transfert mensuel coûte 13 dollars. La majeure partie a été consacrée à des coûts de mise en place exceptionnels ; les coûts récurrents sont restés relativement modiques. La carte à puce a eu un impact léger sur les coûts exceptionnels : environ 90 % des coûts de conception, et la plupart des autres coûts initiaux tels les coûts relatifs à l'inscription des bénéficiaires, sont communs à tous les mécanismes de paiement. L'achat des cartes et des terminaux n'a pas dépassé 14 000 dollars. SOS Kenya a beaucoup investi dans l'évaluation et la sélection des commerçants partenaires pour les coupons alimentaires, une tâche fastidieuse dont l'organisation aurait dû s'acquitter avec les coupons papier. Des sommes importantes ont également été consacrées aux supports de relations publiques associés au recours à une nouvelle technologie. Concernant les dépenses récurrentes, en raison d'une couverture réseau insuffisante dans la province de Marsabit, l'utilisation de cartes à puce a impliqué des déplacements répétés des partenaires de mise en œuvre vers Nairobi pour recharger les cartes.

Malgré les coûts supplémentaires inhérents à la technologie pilote avant que la couverture réseau ne soit pleinement déployée, l'optimisation des coûts a été respectée pour deux raisons. Tout d'abord, sQuid s'est montré désireux de tester la méthode et a offert une remise importante. Enfin, le montant mensuel chargé sur la carte était élevé (plus de quatre fois supérieur à celui du programme M-Pesa d'Oxfam), si bien que les coûts administratifs ont été compensés par un plus grand nombre de transferts.

### **Concern Worldwide – Programme d'aide d'urgence dans la province de Marsabit**

Concern Worldwide a également effectué des transferts monétaires dans la province de Marsabit, en optant pour une distribution manuelle. De septembre 2012 à mars 2013, l'organisation a effectué des transferts monétaires auprès de 700 foyers dans les districts de Moyale et de Sololo (à hauteur de 39 dollars par transfert), et auprès de 300 foyers dans le district de Chalbi (à hauteur de 26 dollars par transfert, les prix du marché étant plus bas dans

ce secteur). Cela fait suite à une première phase de soutien accordé à quelque 2 000 foyers après la sécheresse de 2011–2012. L'argent était distribué par les commerçants locaux qui ont pris leurs dispositions pour obtenir des liquidités, distribuer cet argent et réclamer compensation auprès de Concern.

Les 204 000 dollars transférés ont représenté au total près de 59 000 dollars de coûts administratifs (ratio coût-transfert = 0,29). Autrement dit, chaque transfert de 39 dollars a engagé des frais de distribution d'environ 11 dollars. La mise en place du programme de distribution manuelle de Concern n'a représenté qu'une petite portion du programme de SOS Kenya (44 000 dollars vs. 156 000 dollars). Le programme de Concern s'inspirait d'une intervention antérieure, si bien que les coûts de l'installation des bureaux, des formateurs, ainsi que du ciblage et de l'enregistrement des bénéficiaires ont été pratiquement éliminés. Certains coûts ont également été réduits, car le programme s'adressait à deux fois moins de personnes (1 000 foyers bénéficiaires contre 2 000 pour le programme de SOS Kenya). Mais même s'il avait été d'une ampleur égale, il aurait été moins coûteux du fait du travail réalisé dans le passé. Inversement, les coûts de l'approche par carte de SOS Kenya ont été davantage optimisés lors de la distribution ultérieure de l'argent. Les frais de déboursement supérieurs du programme Concern s'expliquent en grande partie par les frais de transaction plus élevés appliqués par les commerçants locaux pour distribuer de l'argent (en moyenne 8 % dans les districts de Moyale et de Sololo et 3 % dans la province de Chalbi, contre 1 % appliqué par sQuid). Le programme de SOS Kenya s'est révélé plus attrayant pour les prestataires de services de paiement ; en effet, sQuid a clairement exprimé une volonté de participer à l'intervention, ce qui a permis à SOS Kenya de négocier une remise.

## ÉTUDE DE CAS EN SOMALIE

Le centre-sud de la Somalie (à savoir la zone en dehors des régions autonomes du Somaliland et du Puntland) n'est pas gouverné par une autorité unique. Il est administré par des clans, le groupe terroriste Al-Shabaab, les forces internationales de maintien de la paix et le gouvernement fédéral somalien constitué en 2012. Des conflits récurrents entre ces groupes ont entraîné de fortes perturbations dans les communautés agricoles et pastorales. La région a été frappée par une crise en 2011 où, comme au Kenya, une sécheresse a mis à mal les moyens de subsistance des populations pastorales. Cet épisode climatique a entraîné le déplacement d'environ 1,4 million de personnes à l'intérieur du pays, souvent dans des camps installés autour de Mogadiscio. Une famine s'est déclarée en juillet 2011, suivie par une intervention massive des ONG. Le programme humanitaire a coïncidé avec une récolte bien meilleure fin 2011, et la fin de la famine dans le sud a été déclarée en février 2012 alors que de nombreux foyers avaient toujours besoin d'assistance.

Les ONG désireuses d'effectuer des transferts monétaires en Somalie disposaient de peu d'options. En l'absence de services bancaires formels, le secteur des services financiers et donc les transferts monétaires sont assurés par des agents des *hawalas*. Il n'y avait aucune banque centrale dans le centre-sud de la Somalie jusqu'en 2012, ni banque privée immatriculée, ni distributeur automatique de billets, ni terminal dans les magasins. En 2011, deux opérateurs de téléphonie mobile, Hormuud et Nationlink, ont lancé des services de transferts monétaires par téléphone portable qui ont rapidement reçu un très bon accueil étant donné l'énorme engouement de la Somalie pour les télécommunications. Ces services étaient gratuits, les opérateurs les envisageant comme un moyen d'attirer des clients.

Nous analysons ici quatre programmes faisant appel aux transferts monétaires supervisés par Oxfam et Concern Worldwide à Mogadiscio pendant et après la crise de septembre 2011 à septembre 2013. L'un portait sur la distribution manuelle d'argent par l'intermédiaire d'agents des *hawalas*.

### **Programmes faisant appel aux transferts monétaires d'Oxfam assurés par les agents des *hawalas***

Oxfam a apporté une aide à 12 500 foyers en procédant à six transferts de 75 dollars entre octobre 2011 et juillet 2012. Oxfam a déployé son programme avec le soutien d'un partenaire local, Hijra, qui a inscrit les bénéficiaires et veillé chaque mois au bon déroulement des paiements. Hijra a également suivi les résultats du programme, qui ont montré une amélioration de la sécurité alimentaire des foyers au cours du projet, bien que l'ampleur des avancées attribuables au programme ne puissent être quantifiées en l'absence de groupe de contrôle et au vu de la qualité de la récolte au cours de cette période.

Le programme a impliqué la distribution de 5,6 millions de dollars aux bénéficiaires par l'intermédiaire des agents des *hawalas*, entraînant des coûts administratifs de 1,2 million de dollars (ratio coût-transfert = 0,20). Chaque transfert de 75 dollars coûte 15 dollars. Environ un quart des coûts administratifs correspondait à des coûts exceptionnels (principalement ceux engagés au début du programme), les trois quarts restants étant consacrés à la distribution répétée des transferts. Il s'agit là d'une différence notable avec les trois programmes déployés au Kenya où la plupart des coûts administratifs ont servi à la conception du programme.

Les coûts exceptionnels ont été nettement réduits suite à la décision d'Oxfam d'opter pour une distribution manuelle de l'argent. Le recours à un mécanisme connu de tous (les transferts monétaires électroniques venaient tout juste d'être lancés) a permis de réduire les dépenses et, aspect essentiel en cas de famine, de diminuer le temps requis pour la conception d'une nouvelle méthode et la formation des partenaires de mise en œuvre. Cela a également permis d'économiser plus de 200 000 dollars qui auraient été requis pour acheter un téléphone portable à chaque destinataire. Une bonne partie des autres dépenses exceptionnelles n'ont pas été affectées par le choix de la méthode, notamment l'investissement conséquent réalisé pour l'évaluation indépendante.

Les coûts récurrents engendrés par le concours des agents des *hawalas* portaient essentiellement sur le temps passé par le personnel d'Oxfam et d'Hijra pour superviser les déboursements (entre 150 000 et 200 000 dollars sur la période du projet) et sur la commission de 2,5 % versée aux agents des *hawalas*. Cette commission était un compromis entre les 1,5 % approuvés initialement et les 7 % demandés lorsque les responsables se sont rendus compte de l'ampleur de la tâche : ils devaient mettre en place des postes de paiement provisoires pour répondre à la demande et ouvrir les vendredis spécifiquement pour les bénéficiaires sans pour autant gêner la clientèle habituelle.

La différence de coût aurait été infime si Oxfam avait supervisé un programme d'une taille similaire recourant à des transferts monétaires par téléphone portable plutôt qu'aux agents des *hawalas*. L'achat des téléphones portables à destination de plus de 12 500 participants aurait coûté autant que les quelque 200 000 dollars supplémentaires consacrés à la supervision de la distribution manuelle. Dans ce cas particulier, avec notamment la nécessité de déployer une intervention rapide pendant l'épisode de famine, le choix des agents des *hawalas* s'est révélé préférable.

### **Programme pilote faisant appel aux transferts électroniques d'Oxfam**

Mi-2012, Oxfam a testé pour la première fois un système de transfert monétaire par téléphone portable dans le centre-sud de la Somalie avec la distribution de 150 dollars à 2 090 personnes à Mogadiscio. La distribution de 313 500 dollars en transferts a engagé des coûts administratifs de 140 400 dollars (ratio coût-transfert = 0,45), soit un coût de transfert de 67 dollars par personne. Le coût est plus élevé que pour les autres situations analysées, en raison des frais engagés pour tester un mécanisme novateur et de l'impossibilité de réaliser des économies d'échelle avec un transfert unique. Si les coûts de mise en place de 79 000 dollars avaient été répartis sur plusieurs transferts, le ratio coût-transfert aurait été nettement plus faible. Cela n'était toutefois pas l'objectif du projet, qui était plutôt de tester le mécanisme de paiement. Les coûts exceptionnels sont donc considérables, tandis que les frais de déboursement récurrents sont minimes. Cela confirme que les coûts exceptionnels de mise en place des transferts monétaires par téléphone portable sont largement supérieurs aux frais à engager dans le cas d'un programme faisant appel aux agents des *hawalas*. Les frais de déboursement pour chaque transfert sont sans surprise moins importants que dans le cas des transferts par téléphone portable, mais cette activité représente une petite part des frais administratifs et ne compense d'aucune façon les frais élevés de mise en place en cas de transfert unique.

Néanmoins, pénaliser le programme pour ses frais administratifs élevés reviendrait à ignorer le fait que le programme pilote de transferts électroniques testait le mécanisme et n'avait pas la possibilité de compenser des frais d'inscription élevés par des transferts multiples. Les enseignements tirés de cette expérience ont permis de démontrer qu'il était possible d'effectuer des transferts par téléphone portable pour les prochains programmes tels que ceux supervisés par Concern Worldwide. Il en ressort que l'innovation est un choix coûteux. C'est pourquoi les coûts à eux seuls ne doivent pas devenir le facteur déterminant dans le choix d'un mécanisme de paiement, car un programme coûteux s'il est considéré isolément peut s'avérer bénéfique pour les interventions ultérieures.

## Programmes faisant appel aux transferts monétaires par téléphone portable de Concern

Depuis le projet pilote d'Oxfam, Concern a employé les transferts monétaires par téléphone portable uniquement pour la composante « transferts monétaires » de ses programmes d'aide. L'organisation a utilisé ce format seul (sans programme de coupons alimentaires connexe) pour trois programmes à Mogadiscio, dont deux sont détaillés ici : le projet de transferts monétaires conditionnels financé par ECHO/Concern entre novembre 2012 et août 2013 (où chaque foyer a reçu 10 transferts de 100 dollars), ainsi qu'un projet à court terme financé par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) de mars à mai 2013, distribuant 80 dollars par mois à 905 foyers. Concern s'est chargé de la mise en œuvre de ces programmes et a mandaté Hormuud et Nationlink pour effectuer les transferts monétaires en faisant appel à un intermédiaire financier à Dubaï pour transférer les fonds sur les comptes somaliens. Ces programmes diffèrent du programme pilote de transferts électroniques d'Oxfam sur deux points : les valeurs distribuées étaient plus modestes, mais nettement plus régulières. Par ailleurs, ECHO a imposé des conditions aux bénéficiaires en matière de santé et d'éducation.

Les données de suivi post-distribution des programmes d'ECHO et de l'OIM révèlent une amélioration du niveau de vie parmi les bénéficiaires pendant la durée des programmes, bien qu'il soit difficile de définir l'ampleur des effets directs des transferts monétaires en l'absence de données comparables sur les changements qui se sont opérés dans les foyers ne bénéficiant d'aucune aide. Les foyers ont signalé une augmentation du nombre de repas quotidiens pour les enfants et les adultes, ainsi qu'un régime plus diversifié. Les données du dernier exercice de suivi pour chaque programme ont également permis d'analyser leur déroulement. Tous les bénéficiaires ont indiqué avoir reçu les montants escomptés. Les données de l'OIM n'ont révélé aucun cas de corruption et la technologie a rencontré peu de problèmes. Dans le cadre du programme financé par ECHO, la plupart des personnes interrogées ont signalé que les transferts monétaires par téléphone portable étaient faciles d'utilisation. Un quart indique avoir rencontré des problèmes, et un tiers aurait préféré recevoir des denrées alimentaires.

Il a coûté à ECHO un peu moins de 100 000 dollars pour distribuer 500 000 dollars aux bénéficiaires (ratio coût-transfert = 0,18). Le programme de l'OIM s'est accompagné de coûts administratifs très modestes, avec un peu moins de 23 000 dollars pour distribuer 217 200 dollars, soit le ratio coût-transfert le plus bas des sept études de cas, à 0,11. Deux facteurs qui ne sont pas intrinsèques à l'utilisation des transferts monétaires par téléphone portable expliquent pourquoi les frais administratifs de ces programmes sont plus faibles que pour le programme pilote de transferts électroniques et le programme d'Oxfam de transferts monétaires par l'intermédiaire des agents des *hawalas*. Premièrement, ils ont tiré parti des investissements importants réalisés lors de précédentes interventions : il n'était ainsi pas nécessaire de définir les procédures, de former les opérateurs de téléphonie mobile ou de développer les outils de suivi et d'évaluation. Deuxièmement, les sommes distribuées étaient plus importantes que dans le cas du programme pilote de transferts électroniques.

Quant à la différence entre les programmes d'ECHO et de l'OIM, le second présente une meilleure optimisation des coûts, car il était en quelque sorte un « renouvellement » d'une intervention précédente. Il s'adressait également aux mêmes bénéficiaires, qui avaient déjà reçu un téléphone et une formation. Les coûts de mise en place étaient par conséquent quasi nuls, à l'exception des frais inhérents à la rédaction d'une proposition et aux courts déplacements dans les communautés pour y annoncer le renouvellement des fonds. En comparaison, le programme ECHO de transferts monétaires conditionnels, qui était le premier programme faisant appel aux transferts monétaires par téléphone portable de Concern avec un nouveau panel de bénéficiaires, a nécessité des frais de mise en place initiaux plus élevés. La phase de conception a duré plus longtemps, car l'équipe a dû se rendre sur le terrain pour s'accorder sur les conditions les mieux adaptées pour les bénéficiaires. Il a également fallu payer les téléphones et former les bénéficiaires. Les déboursements ont été effectués de façon similaire dans les deux cas.

La participation au programme n'a engendré pour ainsi dire aucun coût pour les bénéficiaires : les téléphones s'accompagnaient de chargeurs solaires, il n'était pas nécessaire de se déplacer pour récupérer l'argent et aucun frais de transaction n'était facturé par les opérateurs de téléphonie mobile.

## CONCLUSIONS

Ces études de cas ont permis de tirer les neuf conclusions suivantes :

1. De nombreux coûts de fonctionnement d'un programme faisant appel aux transferts monétaires en situation d'urgence ne dépendent pas du mécanisme de paiement choisi par l'organisation, manuel ou électronique.
2. Concernant les coûts qui dépendent du mécanisme de paiement, rien n'atteste que les transferts électroniques sont systématiquement moins onéreux que les transferts manuels. La réponse à la principale question de la recherche, « Les transferts électroniques ont-ils des coûts plus optimisés que les méthodes traditionnelles manuelles de distribution de l'argent », est donc « Pas nécessairement ». Les programmes faisant appel aux transferts électroniques sont plus onéreux au démarrage, surtout en cas de première mise en œuvre, mais les déboursments sont ensuite meilleur marché. C'est seulement après plusieurs transferts qu'une réduction des coûts récurrents peut atteindre une valeur supérieure aux coûts exceptionnels. Un programme risque d'atteindre son « seuil de rentabilité » longtemps après la fin de la situation d'urgence.
3. Quel que soit le contexte ou le mécanisme de paiement, de nombreux coûts sont négociés plutôt que fixes. De telles négociations peuvent faire une différence de plusieurs dizaines ou centaines de milliers de dollars sur les coûts de fonctionnement du programme.
4. Les organisations humanitaires vont donc économiser de l'argent si elles rendent leur proposition attrayante aux yeux du prestataire de services de paiement. Les prestataires de services de paiement désireux d'étoffer leur portefeuille clients peuvent proposer des taux avantageux ; ceux dont l'activité courante est entravée par l'obligation de répondre à des centaines ou à des milliers de bénéficiaires peuvent demander des frais de transaction élevés.
5. Le niveau de développement général des infrastructures a un grand impact sur le coût d'utilisation des systèmes de paiement électronique pour les programmes d'urgence. Le coût est déterminé par l'état du système bancaire et des infrastructures de communication (électricité, relais de téléphonie mobile, systèmes nationaux de paiement par cartes bancaires), autrement dit des facteurs indépendants de l'utilisation de transferts monétaires en situation d'urgence. Les frais liés à un mécanisme de paiement qui convient à une région peuvent ainsi se révéler prohibitifs dans une autre.
6. Il est possible d'initier un programme faisant appel aux transferts monétaires humanitaire visant à stimuler l'innovation dans le développement de l'infrastructure nationale nécessaire ; cet investissement risque toutefois de devenir exorbitant et risqué en plus de prendre trop de temps dans une situation d'urgence.
7. La somme de nouvelles activités requises dans chaque aspect du programme humanitaire, et pas seulement en relation avec son mécanisme de paiement, est un facteur déterminant pour son coût. Un programme conçu de bout en bout, éventuellement avec de nouveaux partenaires ou dans un nouveau lieu, est obligatoirement plus coûteux qu'un système s'inspirant d'un programme antérieur. Les coûts sont encore réduits si le programme s'adresse aux mêmes bénéficiaires, surtout si ceux-ci avaient déjà reçu des équipements comme des téléphones.
8. Si le coût est le facteur déterminant dans la sélection du mécanisme de paiement, les innovations risquent d'être perdues en raison de leur coût élevé. Cela concerne même les activités indispensables à un programme faisant appel aux transferts monétaires, comme l'enregistrement de nouveaux bénéficiaires ou tout déplacement dans un nouveau lieu. Des coûts administratifs plus élevés sont donc souhaitables dans certaines situations. En effet, les coûts ne doivent pas être un motif pour ne pas procéder à un nouveau ciblage au besoin.
9. Pour conclure, lorsqu'une organisation sélectionne un mécanisme de paiement parmi tous ceux établis dans un emplacement donné, il peut être plus pertinent d'axer son choix sur les atouts non financiers du mécanisme plutôt que sur son coût. Parmi ces atouts non financiers, on peut citer la vitesse de mise en œuvre, le gain de temps pour les bénéficiaires, la sécurité et le risque réduit de fraude, la facilité de communication, une plus grande dignité, l'inclusion financière des bénéficiaires, ainsi que les répercussions sur les marchés<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Reportez-vous à Sossouvi (2013) pour plus de détails.



## RECOMMANDATIONS

Les recommandons sont donc les suivantes :

### Compréhension de l'environnement des transferts électroniques

Les organisations intéressées par les transferts électroniques doivent étudier le niveau de développement des infrastructures (électricité, couverture du réseau mobile, possession et pénétration de la téléphonie mobile, services bancaires formels, y compris les services bancaires sans agence) et déterminer si les obstacles peuvent être levés pour un coût acceptable ou s'ils sont rédhibitoires pour l'utilisation de technologies spécifiques. Plusieurs sources de données statistiques telles que la GSM Association, la Banque mondiale et les Nations unies, ainsi que les rapports des organisations comme NetHope peuvent renseigner sur les indicateurs clés susceptibles d'étayer cette analyse. Après avoir affiné les options, les organisations doivent tenir compte des procédures et des capacités relatives de chaque prestataire de services. Des sources d'informations telles que NetHope et le CaLP peuvent faciliter l'évaluation de leurs atouts relatifs.

### Préparation optimisée

- Si les bailleurs de fonds considèrent que les transferts électroniques sont à même de rendre l'aide efficace, peut-être pour des motifs non financiers, il sera indispensable de déterminer comment établir les infrastructures adéquates dans les zones exposées aux crises. Une collaboration entre les parties prenantes peut s'avérer bénéfique dans le cadre de ce processus.
- La préparation aux catastrophes et la planification adaptée des mesures d'urgence peuvent permettre de réduire les coûts des programmes faisant appel aux transferts monétaires (en procédant par exemple à des achats anticipés de matériel en grande quantité), ou d'effectuer en amont certaines des activités et de couvrir certains des coûts associés à une occasion particulière (en effectuant des activités de sensibilisation et de formation) pour réduire le temps de mise en œuvre des programmes dans une situation d'urgence.

### Conception et mise en œuvre des transferts électroniques

- Déterminez si et quand les frais de mise en place plus élevés associés aux transferts électroniques seront compensés par la réduction des coûts de distribution récurrents. Si le mécanisme de paiement ne semble pas rentable pour un programme unique, étudiez les possibilités que d'autres programmes ou d'autres organisations utilisent le mécanisme ultérieurement. Une option pourrait être de coordonner les programmes faisant appel aux transferts monétaires en situation d'urgence avec des programmes sur le long terme afin qu'ils recourent aux mêmes infrastructures.
- Réfléchissez à une façon de rendre les transferts monétaires en situation d'urgence plus attrayants aux yeux du prestataire de services de paiement, car cela peut permettre de réduire considérablement les frais de transaction. Des approches coordonnées en matière de négociation des contrats sont actuellement adoptées dans différents pays comme la République démocratique du Congo et les Philippines.
- Ne partez pas du principe que « meilleur marché » est synonyme de « meilleur rapport qualité-prix ». Une organisation doit tout d'abord investir dans une nouvelle technologie afin de faire des économies sur le long terme.
- Il est peu probable que les coûts soient la raison principale du choix d'un mécanisme de paiement plutôt qu'un autre, car une très grande part des coûts d'un programme ne sont pas liés au type de mécanisme de paiement. Il peut être approprié de baser la sélection sur d'autres critères comme les avantages pour le destinataire en matière de sécurité et de flexibilité, ou la possibilité d'utiliser la technologie à d'autres fins comme le suivi et l'évaluation.

### Consolidation des données probantes en matière d'efficacité par rapport aux coûts

Les organisations doivent se préparer à collecter des données sur les résultats des programmes si elles souhaitent être capables de mesurer l'efficacité par rapport aux coûts plutôt que la seule optimisation des coûts. Cela peut requérir des approches expérimentales via des mécanismes de paiement différents pour répondre à une même situation, ce qui n'est pas toujours possible lors d'une situation d'urgence. Des enseignements doivent être tirés des programmes pilotes mis en œuvre pour les programmes faisant appel aux transferts monétaires s'inscrivant sur le long terme.



# PARTIE A – CONTEXTE



Photo: Harry Borden / Oxfam

# I INTRODUCTION

## I.1 OBJECTIF DE L'ÉTUDE

Les transferts monétaires sont de plus en plus souvent proposés aux foyers ciblés comme alternative à l'aide en nature, pour renforcer la sécurité alimentaire et répondre à tout un éventail de besoins essentiels dans des situations d'urgence. Dans certaines conditions, notamment en présence de marchés accessibles et fonctionnels et lorsque les transferts monétaires ne s'accompagne pas d'un risque sécuritaire, ces derniers ont des avantages sur les autres modalités, comme un plus grand degré d'acceptabilité, d'utilité et de flexibilité pour les personnes affectées par des catastrophes. Ils peuvent également alléger le défi logistique des organisations de mise en œuvre.

Les potentiels avantages conférés par la distribution de fonds via des technologies telles que les téléphones portables ou les cartes bancaires électroniques (on parle de « transferts électroniques ») suscitent un intérêt croissant par rapport aux distributions manuelles. Pendant de nombreuses années, la communauté humanitaire a reconnu que de telles technologies présentaient des avantages tout au long du cycle de l'intervention humanitaire, de l'inscription et du contrôle des bénéficiaires à la distribution de l'argent et à l'évaluation des résultats du programme, en passant par la gestion des archives administratives. De nombreux exemples d'utilisation réussie d'un éventail de nouvelles technologies ont été documentés.

Une analyse détaillée de l'utilisation des nouvelles technologies dans les programmes faisant appel aux transferts monétaires en 2011 n'a identifié « qu'une poignée d'initiatives [...] dont on pourrait dire qu'elles utilisent les technologies "à grande échelle", et on n'observe que peu d'efforts pour une adoption plus systématique de ces outils » (Smith et al., 2011). Cela fut le cas même si la plupart des parties prenantes qui utilisaient les transferts électroniques pour effectuer des transferts monétaires en situation d'urgence aux bénéficiaires à plus petite échelle ont témoigné d'une expérience positive et déclaré souhaiter utiliser à nouveau ces systèmes. L'étude a identifié sept obstacles à l'adoption généralisée de la technologie, dont des obstacles financiers dus notamment aux investissements importants à effectuer au cours de la mise en place du programme<sup>2</sup>. Certains des obstacles financiers en relation avec l'utilisation de la technologie propre aux paiements électroniques s'appliquent non seulement aux programmes faisant appel aux transferts monétaires, mais également aux interventions humanitaires au sens large et ce, quel que soit le domaine d'application de la nouvelle technologie dans le secteur privé ou public. Les exemples d'études explorant la question des coûts et les facteurs influant sur les contraintes financières sont très limités.

À la lumière de ces conclusions, le Cash Learning Partnership (CaLP) a commandé cette étude pour en savoir plus sur le coût d'utilisation des transferts électroniques. Le rapport présente les études de cas sur les expériences des organisations concernant les systèmes de distribution manuelle d'argent et les transferts électroniques. Il détermine également l'impact du choix du mécanisme de paiement sur l'efficacité générale des programmes par rapport aux coûts.

## I.2 QUESTIONS DE LA RECHERCHE

Cette recherche pose la question suivante : Les transferts électroniques sont-ils plus efficaces par rapport aux coûts que les méthodes traditionnelles manuelles de distribution de l'argent [dans le cas des transferts monétaires en situation d'urgence], et à quelles conditions ? Cette question a amené l'équipe à d'aborder cette enquête sous deux aspects :

1. Combien coûte le mécanisme de paiement retenu pour l'organisation ? Quelles sont les conditions qui influent sur ces coûts ?
2. Quelles conclusions peut-on tirer de chaque programme ?

Les organisations ont pris en compte de nombreux critères avant de sélectionner le mécanisme de paiement à utiliser pour distribuer de l'argent (les coûts ne représentant que l'un de ces critères). Parmi les autres critères,

<sup>2</sup> Les six autres obstacles sont les suivants : (i) *obstacles technologiques* (absence d'électricité ou de couverture du réseau mobile) ; (ii) *obstacles institutionnels* (capacité insuffisante pour mettre en œuvre les programmes) ; (iii) *obstacles opérationnels* (temps limité pour déployer des programmes en situation d'urgence) ; (iv) *obstacles politiques* (implication des organisations du secteur privé dans l'intervention humanitaire) ; (v) *problèmes d'attitude* quant à l'utilisation de la technologie ; (vi) *obstacles législatifs*.

on peut citer le temps requis pour mettre en place le mécanisme, la documentation requise pour aider les bénéficiaires à utiliser le système, la vitesse, la sécurité et la fiabilité accompagnant la distribution d'argent, la capacité à générer rapidement des rapports détaillés, et la mesure dans laquelle le mécanisme retenu a amélioré l'inclusion financière et la cohésion des communautés. Il existe naturellement d'autres critères qui ne sont pas traités dans cette recherche.

### I.3 ÉTUDES DE CAS

L'analyse a été réalisée en examinant le coût et si possible les résultats de certains des programmes faisant appel aux transferts monétaires récents ou actuels déployés dans deux pays : le Kenya et la Somalie (Tableau 1). Une analyse approfondie de la littérature existante sur l'expérience des transferts électroniques dans le monde présente le contexte de chacune de ces études de cas.

Tableau 1 : Les études de cas

	Pays <sup>1</sup>	Date	Organisation	Nom du programme	Mécanisme de paiement	Nb. de bénéficiaires	Objectif
1	Kenya	Oct. 2009– Mars 2011	Oxfam	Programme de protection sociale et de soutien aux moyens de subsistance en milieu urbain à Nairobi	Transferts monétaires par téléphone portable	env. 2 800	Promotion de la sécurité alimentaire et des moyens de subsistance
2	Kenya	Sept. 2011 –Juin 2012	SOS Children's Villages	Programme d'urgence dans la province de Marsabit	Cartes à puce (coupon + argent)	2 000	Sécurité alimentaire
3	Kenya	Sept. 2012 –Mars 2013	Concern Worldwide	Programme d'aide d'urgence dans la province de Marsabit	Distribution manuelle d'argent	1 000	Promotion de la sécurité alimentaire et des moyens de subsistance
4	Somalie	Août 2011 –Juil. 2012	Oxfam	Programme faisant appel aux transferts monétaires en situation d'urgence	Distribution manuelle d'argent	12 548	Sécurité alimentaire
5	Somalie	Mai 2012 –Août 2012	Oxfam	Programme pilote faisant appel aux transferts électroniques	Transferts monétaires par téléphone portable	2 090	Promotion des moyens de subsistance
6	Somalie	Nov. 2012 –Août 2013	Concern Worldwide	Transferts monétaires conditionnels	Transferts monétaires par téléphone portable	500	Sécurité alimentaire
7	Somalie	Mars 2013– Mai 2013	Concern Worldwide	Transferts monétaires sans conditions	Transferts monétaires par téléphone portable	905	Sécurité alimentaire

Source : OPM. Remarque : (1) Le programme d'Oxfam au Kenya et les quatre études de cas menées en Somalie se sont déroulés en milieu urbain ; les programmes supervisés par Concern et SOS Children's Villages au Kenya ont été déployés en milieu rural.

### I.4 STRUCTURE DU RAPPORT

Les autres sections de la Partie A offrent un aperçu du cadre de la recherche (section 2), notamment la portée de l'étude et la façon dont les coûts ont été ventilés, les types de mécanismes de paiement électronique (section 3) et des exemples récents à travers le monde (section 4).

Les Parties B et C couvrent en détails les études de cas dédiées à l'optimisation des coûts des programmes faisant appel aux transferts monétaires en situation d'urgence au Kenya et en Somalie, respectivement. Chaque partie commence par une synthèse des motifs de l'assistance humanitaire dans le pays et de l'état de développement de l'infrastructure de paiement électronique, puis résume des expériences d'Oxfam, de Concern Worldwide et de SOS Children's Villages Kenya (au Kenya seulement) sur les technologies de paiement électronique. La Partie D fait office de conclusion.

## 2 CADRE DU TRAVAIL DE RECHERCHE

### 2.1 PORTÉE ET LIMITES DE L'ÉTUDE

#### 2.1.1 Analyse de l'optimisation des coûts, analyse de l'efficacité par rapport aux coûts et analyse coût-avantage

Les trois concepts d'analyse de l'optimisation des coûts, d'analyse de l'efficacité par rapport aux coûts et d'analyse coût-avantage sont étroitement liés :

- *L'analyse de l'optimisation des coûts* porte sur le coût de distribution d'un transfert d'un montant donné. On obtient des ratios (comme le « ratio coût-transfert ») qui permettent de déterminer les frais administratifs (coûts de gestion directs et indirects) accompagnant chaque transfert de 100 dollars adressé au bénéficiaire.
- *L'analyse de l'efficacité par rapport aux coûts* compare le coût total du programme à l'ampleur des résultats, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les objectifs du programme ont été atteints (changement dans la consommation des ménages, régime alimentaire plus diversifié).
- *L'analyse coût-avantage* vise à attribuer une valeur monétaire à tous les aspects positifs et négatifs d'un programme, même les concepts abstraits comme le sentiment de sécurité, et compare les coûts (coûts financiers + coûts des conséquences négatives du programme) aux avantages.

Le présent document fournit au minimum des données sur l'optimisation des coûts pour toutes les études de cas. Cette compilation a été possible, car toutes les organisations participantes ont tenu la comptabilité des programmes. Pour réaliser cette analyse complète de l'optimisation des coûts, nous avons également estimé les coûts cachés comme les heures de travail du personnel et l'appui logistique.

Le terme d'« optimisation des coûts des programmes » est utilisé lorsque ces informations étaient connues. Les données sur les résultats des programmes ont été collectées par les organisations au cours de la mise en œuvre, généralement lors du suivi post-distribution ou de l'évaluation finale. Ces données (si disponibles), permettent de déterminer si les programmes ont rempli leurs objectifs. Il est impossible de savoir si ces résultats auraient été différents avec un autre mécanisme de paiement, car ces programmes ne sont pas directement comparables ou aucune donnée relative à un groupe de contrôle n'est disponible. Parfois, il est tout bonnement impossible d'identifier un quelconque résultat pour un programme. C'est notamment le cas lorsque les organisations proposent plusieurs formes de soutien aux bénéficiaires, par exemple des transferts électroniques et des coupons alimentaires, ce qui empêche toute évaluation des effets spécifiques des transferts électroniques, ou lorsqu'elles collaborent avec d'autres organisations pour mener une évaluation couvrant plusieurs organisations à la fois, si bien que la contribution respective de chaque organisation ne peut être déterminée<sup>3</sup>.

En accord avec le CaLP, le rapport ne procède pas à une analyse coût-avantage. Cette dernière aurait nécessité des enquêtes d'envergure qui dépassent amplement la portée de cette étude et aurait été difficile à évaluer avec précision car plusieurs programmes avaient été finalisés depuis un certain temps.

#### 2.1.2 Comparabilité des résultats

Les résultats ne peuvent pas être utilisés pour déterminer si un programme offre un meilleur rapport qualité-prix qu'un autre, car les programmes eux-mêmes ne sont pas directement comparables. Ils ont été déployés dans

<sup>3</sup> Le manque de données sur les résultats attribuables à un mécanisme de paiement spécifique pour une organisation donnée explique pourquoi l'équipe n'a pas pu mener une analyse exhaustive de l'optimisation des coûts des transferts électroniques comme initialement prévu dans les termes de référence.

des pays et dans des lieux différents (en milieu urbain vs. rural), avec un nombre très variable de bénéficiaires et répondant en général à des conditions d'insécurité alimentaire causées par la sécheresse, un conflit ou une instabilité politique. La façon dont le contexte des programmes influe sur les coûts joue en effet un rôle central dans la discussion. Nous présentons toutefois chaque étude de cas selon la même approche, comme point de départ pour explorer les raisons des écarts en matière d'optimisation des coûts.

### 2.1.3 Coûts pour les organisations, pas pour les bénéficiaires

Le présent rapport examine les coûts des transferts monétaires par le biais de ces mécanismes pour les organisations et les partenaires de mise en œuvre. Le calcul des coûts pour les bénéficiaires participant au programme ne s'inscrit pas dans la portée de cette étude, car il aurait nécessité des enquêtes d'envergure qui dépassent le cadre du projet. Par ailleurs, certains des programmes inclus ont été finalisés *a posteriori*, si bien que certaines données risquaient de ne pas être fiables<sup>4</sup>. Lorsque de telles données sont disponibles, le rapport fait toutefois référence aux informations fournies dans les rapports d'évaluation sur les coûts incombant aux bénéficiaires.

### 2.1.4 Précisions sur les coûts administratifs

Tout au long de ce rapport, nous définissons toutes les ressources utilisées pour la mise en œuvre comme les « coûts administratifs » ; cette notion couvre toutes les dépenses engagées dans le cadre du programme en dehors des transferts monétaires reçus par le bénéficiaire. Sont inclus les coûts suivants : temps passé par le personnel sur le terrain, les responsables et les administrateurs, transport, mesures de sécurité, impression, achats de téléphones ou de cartes bancaires pour les bénéficiaires, rédaction des rapports, etc. Ils couvrent donc les dépenses que les ONG peuvent désigner comme coûts directs et indirects du programme, coûts opérationnels, coûts de gestion ou coûts d'assistance. Ils ne doivent pas être confondus avec la notion plus restreinte de « frais génériques », qui désigne des frais hors projets.

## 2.2 CADRE ANALYTIQUE : MÉTHODE D'ÉVALUATION DES COÛTS

En général, les organisations qui effectuent des transferts monétaires d'urgence consignent leurs dépenses par date et par poste de dépense (salaires, équipement, transport, etc.), conformément à leurs procédures comptables standard. Cela nous permet de connaître les sommes dépensées, par qui et sur quel poste.

Les dépenses peuvent également être ventilées d'après les activités auxquelles a été consacré chaque poste. Cette répartition est utile, car elle permet de déterminer les coûts non récurrents des activités exceptionnelles (comme les coûts de conception et de mise en place) et ceux liés aux distributions récurrentes d'espèces. Cette distinction est importante pour comprendre comment les coûts d'un programme évoluent dans le temps.

Définition des coûts « exceptionnels ». Certaines activités ne sont réalisées qu'une seule fois, comme la conception du programme. D'autres ne se reproduisent pas tant qu'un programme ne se déploie pas sur de nouveaux sites (comme les coûts associés à la présentation d'un programme aux leaders des communautés locales ou à la formation au niveau communautaire). D'autres coûts ne se produisent qu'une seule fois pour un groupe donné de bénéficiaires, mais deviennent récurrents si de nouveaux bénéficiaires rejoignent le programme par la suite sur les mêmes lieux (achats de téléphones et de cartes bancaires pour les bénéficiaires). Nous avons donc créé différents niveaux d'activités « exceptionnelles ».

Il est plus facile de définir les coûts récurrents qui correspondent aux activités réalisées chaque fois qu'un transfert monétaire a lieu.

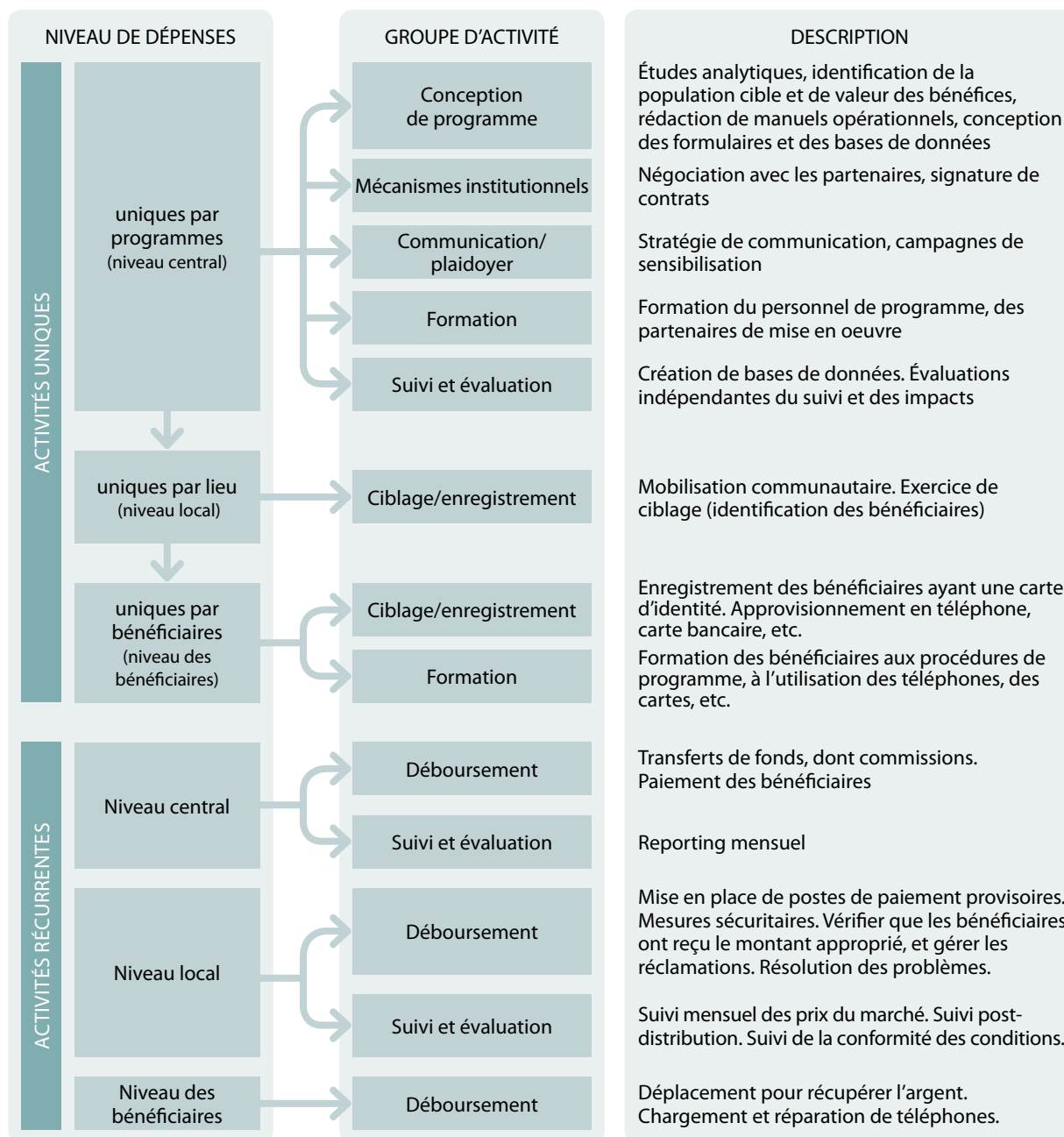
Les activités ont été classées sous sept intitulés. Les activités mentionnées ci-dessous peuvent être exceptionnelles ou récurrentes :

- |                               |                           |
|-------------------------------|---------------------------|
| 1. Conception du programme    | 5. Ciblage/enregistrement |
| 2. Mécanismes institutionnels | 6. Déboursement           |
| 3. Communication/plaidoyer    | 7. Suivi et évaluation    |
| 4. Formation                  |                           |

<sup>4</sup> Comme les coûts d'opportunité ou les coûts de transport engagés pour récupérer les transferts monétaires.

Les coûts n'étant pas présentés selon le même schéma dans les documents comptables des différents programmes, nous avons adapté cette ventilation en collaboration avec le personnel du programme et des services financiers, attribuant des coûts salariaux et non salariaux aux différentes activités du programme. Cela a inclus une estimation du temps passé par les membres du personnel sur les différentes tâches, ainsi que des ressources requises pour les réaliser. Les différents niveaux de dépenses complétés par une description des activités d'un programme type sont présentés dans la Figure 1<sup>5</sup>.

Figure 1 : Procédé de mesure des coûts par activité



Source : OPM. Remarque : il s'agit là d'un exemple de répartition des activités (et donc des coûts). Chaque programme suivra ses propres variantes.

<sup>5</sup> Il s'agit d'un affinage de la typologie des coûts développée par OPM pour évaluer les coûts des programmes faisant appel aux transferts monétaires sur le long terme au Kenya en 2009 et au Kazakhstan en 2011, comme expliqué dans White et al. (2013).

## 3 PRÉSENTATION DES MÉCANISMES DE PAIEMENT ÉLECTRONIQUE

Les directives du CaLP pour soutenir la mise en œuvre des programmes faisant appel aux transferts électroniques et son étude de 2011 sur l'utilisation des nouvelles technologies dans les programmes faisant appel aux transferts monétaires identifient trois grandes catégories de mécanisme de paiement électronique (Smith *et al.*, 2011 ; Sossouvi, 2013) :

- Systèmes par carte
- Systèmes par téléphone portable
- Coupons électroniques non associés à un type de matériel particulier.

Plusieurs organisations ont collaboré à la recherche pour faire progresser ces mécanismes. L'alliance « Better than Cash » a été lancée en septembre 2012 par un groupe d'organisations d'aide et d'organisations privées et à but non lucratif pour promouvoir et accélérer l'adoption des mécanismes de paiement électronique dans de nombreux domaines, du versement des salaires des employés du gouvernement à l'aide au développement. Dans le secteur humanitaire, l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) collabore depuis 2010 avec NetHope, un groupe de plus de 30 ONG, afin d'encourager ses partenaires à intégrer les paiements électroniques dans leurs activités afin de renforcer l'optimisation des coûts.

### 3.1 SYSTÈMES PAR CARTE

Les systèmes par carte recourent à une carte dotée d'une bande magnétique ou à une carte à puce équipée d'un système « puce et NIP » ou d'une technologie sans contact qui communique par ondes radio<sup>6</sup>. Une carte à bande magnétique est associée à un compte, qui peut être un compte bancaire standard. Le bénéficiaire peut réaliser des paiements ou retirer de l'argent uniquement si une connexion réseau est établie entre le commerçant et l'organisme détenteur du compte. Par contre, une carte à puce ne requiert pas de connexion à un compte distinct (bien qu'une connexion soit possible) : les fonds peuvent être stockés intégralement sur la carte, comme avec la carte sQuid analysée dans la section 7 ci-dessous. Par ailleurs, une connexion réseau ne doit pas nécessairement être établie lors de l'utilisation. Lorsque la somme est stockée sur la carte à puce, il suffit d'avoir une connexion réseau au moment où la valeur est chargée sur la carte. Lorsque le bénéficiaire utilise la carte à puce, dans un commerce par exemple, le commerçant peut enregistrer des informations sur les transactions sur un terminal local et charger les données ultérieurement lorsqu'une connexion au réseau est disponible. La puce intégrée à la carte comporte les informations sur le bénéficiaire et le montant du transfert qu'il a reçu. Autrement dit, les cartes à puce peuvent être utilisées dans les régions moins urbanisées où les infrastructures sont moins développées.

Avec les technologies par bande magnétique et par carte à puce, les commerçants doivent être équipés d'un terminal pour lire la carte lorsque les détenteurs souhaitent faire valoir leur transfert électronique pour régler des achats ou en échange d'espèces. Ils recourent souvent à un système d'exploitation « quadripartite » qui permet de ne pas limiter le terminal de point de vente au fournisseur qui gère le compte et délivre la carte. Aussi, un réseau comme Visa peut traiter le paiement et faire office d'intermédiaire entre les deux<sup>7</sup>.

Un système de paiement par carte permet d'associer plusieurs bénéficiaires à des établissements financiers plus formels, ce qui leur permet d'accéder au crédit et à d'autres services financiers. Par contre, selon les réglementations sur les services financiers en vigueur dans le pays, cela peut s'accompagner d'exigences rigoureuses sur la « connaissance de la clientèle » ou de politiques imposant à l'émetteur de la carte de vérifier l'identité du bénéficiaire avant de lui céder la carte. Les terminaux doivent également faire l'objet d'une vaste distribution (par ex. dans les boutiques), afin que les détenteurs de carte puissent les utiliser un peu partout. Enfin, contrairement aux transferts monétaires par téléphone portable (détaillés plus bas), les paiements ne peuvent pas être transférés directement d'un particulier à un autre (USAID, 2012).

<sup>6</sup> Reportez-vous également à Smith *et al.* (2011) et à USAID (2012) pour plus de détails sur les types de cartes.

<sup>7</sup> Dans ce cas, les quatre parties sont le client, le commerçant, l'émetteur de la carte et l'organisme qui fournit le terminal.



### 3.2 SYSTÈMES PAR TÉLÉPHONE PORTABLE

Les systèmes par téléphone portable peuvent être utilisés pour réaliser des transferts monétaires par l'intermédiaire d'un système standard de jeton transféré par téléphone portable, d'un système plus sophistiqué de coupon transféré par téléphone portable ou de transfert par téléphone portable (Sossouvi, 2013).

Les jetons transférés par téléphone portable permettent aux bénéficiaires de retirer de l'argent, mais pas de réaliser des paiements. Avec ce système, le bénéficiaire reçoit un SMS avec un code d'autorisation sur son téléphone portable. Il peut utiliser ce code auprès d'un « agent de retrait » reconnu, comme un commerçant ou le bureau d'une société de transferts monétaires participante qui remet au bénéficiaire la somme totale du transfert en espèces en un versement unique : aucun montant résiduel ne peut être conservé. L'opérateur de téléphonie mobile rembourse ensuite l'agent à l'aide des fonds reçus de l'ONG de mise en œuvre. Ce type de système de paiement n'est pas détaillé ultérieurement dans ce rapport, car le téléphone est utilisé davantage comme un moyen de communication plutôt que comme un mécanisme de paiement électronique.

Les coupons transférés par téléphone portable peuvent être utilisés pour les paiements (par ex. pour acheter des denrées alimentaires dans les commerces participants) et pour retirer de l'argent. Les coupons électroniques remplacent les coupons papier. Les bénéficiaires ne sont pas contraints de tout dépenser en une seule opération. Le bénéficiaire transmet un numéro de coupon au commerçant et confirme la transaction en entrant un NIP. Ici aussi, le commerçant récupère la valeur du coupon auprès de l'opérateur de téléphonie mobile qui est payé par l'ONG. Contrairement à la carte bancaire, cela signifie que l'organisation qui délivre le coupon doit entretenir des liens directs avec le bénéficiaire et le commerçant, par l'intermédiaire d'un registre des commerçants agréés. Le détenteur du téléphone est le commerçant, pas le bénéficiaire.

Les systèmes de transfert monétaire par téléphone portable offrent l'éventail le plus complexe d'options de paiement parmi tous les systèmes recourant à des téléphones portables. En général, l'utilisateur peut retirer de l'argent, transférer les fonds directement depuis son « portefeuille mobile » ou son compte à un tiers, régler des factures, acheter des biens auprès des commerçants agréés ou acheter du crédit pour des appels téléphoniques. Des systèmes nationaux sont généralement mis en place par les opérateurs de réseaux mobiles non connectés aux programmes humanitaires. M-Pesa au Kenya est le plus connu et le mieux établi de ces systèmes. Au niveau de la réglementation, il n'existe aucune règle sur certains points, comme sur la question de savoir si les opérateurs de téléphonie mobile sont autorisés à conserver les transferts monétaires par téléphone portable pour le compte de leurs clients. Si cela est autorisé au Kenya, la plupart des réglementations nationales imposent aux opérateurs d'établir un partenariat avec une banque commerciale (Gray, 2006).

En cas d'utilisation dans des programmes faisant appel aux transferts monétaires, l'organisation de mise en œuvre ouvre en général un compte de paiement en masse avec l'opérateur de téléphonie mobile ainsi qu'un compte de transferts monétaires par téléphone portable par bénéficiaire. L'agent transmet ensuite à l'opérateur une liste de bénéficiaires dont les comptes doivent être crédités. Elle inclut souvent un identifiant unique, un numéro de téléphone et la somme à transférer. Le bénéficiaire est averti du crédit par SMS et les fonds correspondants sont débités du compte de transfert monétaire par téléphone portable de l'organisation.

Les opérateurs de téléphonie mobile sont considérés comme ayant plus d'expérience que les banques pour créer et gérer des réseaux de distribution d'envergure et à faible coût dans des zones non desservies. Ils bénéficient souvent d'une base de clients plus étoffée et d'un plus grand nombre d'agents dans les villes comme dans les campagnes. Par contre, n'étant ni des banques ni des établissements financiers, ils sont moins enclins à proposer des services financiers connexes susceptibles de renforcer l'inclusion financière.

### 3.3 COUPONS ÉLECTRONIQUES

Les coupons électroniques sont semblables aux coupons transférés par téléphone portable, sauf que le commerçant authentifie la transaction sur Internet plutôt que sur le réseau de téléphonie (Sossouvi, 2013). Le bénéficiaire n'a pas besoin d'un téléphone, car il reçoit le numéro du coupon sur papier.

## 4 EXPÉRIENCE RÉCENTE DES TRANSFERTS ÉLECTRONIQUES À L'INTERNATIONAL

Dans cette section, nous résumons certains des développements dans l'adoption de la technologie de paiement électronique par le secteur humanitaire au cours des deux dernières années. Elle complète l'étude du CaLP de 2011 sur les nouvelles technologies utilisées dans les programmes faisant appel aux transferts monétaires, lorsque les mécanismes de paiement électronique devenaient de plus en plus courants dans le domaine de l'aide sociale sur le long terme, mais n'étaient utilisés de manière systématique pour l'aide d'urgence que sur une poignée de sites, comme dans les zones urbaines au Kenya<sup>8</sup>. Si cette donnée est connue, nous précisons si les coûts ont joué un rôle dans le processus décisionnel quant à l'utilisation de cette technologie. L'accent est mis sur les systèmes de transferts monétaires par carte à puce et par téléphone portable pour lesquels un plus grand volume d'informations est disponible. Par souci de commodité, un tableau répertoriant les programmes pertinents est fourni dans l'Annexe A.

### 4.1 SYSTÈMES PAR CARTE

Un grand nombre des programmes d'aide d'urgence qui utilisent une technologie de paiement par carte sont mis en œuvre en Asie, en Amérique latine et au Moyen-Orient (Pakistan, Philippines, Équateur, Liban). Dans ces régions, l'infrastructure bancaire est généralement mieux établie qu'en Afrique. La plupart des transferts monétaires ont eu lieu en milieu urbain. Une utilisation optimale de cette technologie requiert une infrastructure solide ou la volonté de l'organisation de mise en œuvre et de son partenaire du secteur privé de développer un réseau de services bancaires sans agence, comme par exemple les distributeurs automatiques de billets et les terminaux dans les commerces où les détenteurs de carte peuvent bénéficier de services financiers par l'intermédiaire des agents détaillants sans avoir à se rendre physiquement dans un établissement bancaire. La mise en place de services bancaires sans agence requiert un investissement préalable dans les infrastructures électriques et de communication (électricité, lignes téléphoniques ou réseaux mobiles), qui incombe généralement à l'État ou du moins engage l'État à encourager la participation du secteur privé.

En Afrique, où l'infrastructure bancaire est moins développée, la possibilité d'utiliser une technologie par carte inspirée du secteur bancaire pour proposer une aide humanitaire dépend des programmes déployés dans des zones offrant la connectivité et les services bancaires sans agence requis (en général en milieu urbain) ou des organisations qui, plutôt que de recourir au système quadripartite mentionné dans la section 3.1, investissent dans leur propre système par carte « en circuit fermé », développent elles-mêmes les infrastructures, délivrent leurs propres cartes et achètent leurs propres terminaux de point de vente. Ces contraintes imposent une restriction géographique du programme ou augmentent considérablement les coûts. SOS Children's Villages Kenya a utilisé un système par carte pour un programme faisant appel aux transferts monétaires d'urgence, qui est l'une des études de cas présentées dans la Partie B. Dans cet exemple, du fait des contraintes liées aux infrastructures, le système n'a pas pu être implanté dans les villages au plus près des bénéficiaires, mais au centre-ville où le signal était suffisant.

Voici d'autres exemples d'utilisation de systèmes par carte pour une aide d'urgence au cours des deux dernières années :

- Soutien aux foyers affectés par les inondations au Pakistan. L'État pakistanais a effectué des transferts monétaires sans conditions d'environ 225 dollars à destination de plus d'un million de foyers affectés par les inondations en 2010 dans le cadre du programme d'indemnisation des préjudices causés aux citoyens qui utilisait une carte Visa (« Watan card ») émise en partenariat avec United Bank Limited.
- Aide d'urgence aux Philippines. En 2011, Action Contre la Faim (ACF) a mis en œuvre un projet pilote recourant à des cartes à bande magnétique pour distribuer environ 45 dollars à 300 bénéficiaires affectés par les inondations, une première technologique dans le monde. Les cartes ont été programmées pour une utilisation exclusive avec les terminaux de point de vente disponibles dans les commerces (et non dans les distributeurs automatiques de billets) afin de s'épargner le temps passé à former les bénéficiaires à l'utilisation des distributeurs automatiques,

<sup>8</sup> Une analyse des programmes d'aide sur le long terme supervisés par le Gouvernement kenyan lancés entre 1999 et 2009 a révélé qu'un peu moins de la moitié (18 sur 40) recouraient à un mécanisme de paiement électronique (Pickens et al., 2009).

le temps étant un facteur clé. Suite à une tempête tropicale en 2012, ACF a distribué un don unique de près de 20 dollars à plus de 2 000 foyers en recourant également à une carte à bande magnétique prépayée, ce type de carte étant le plus utilisé aux Philippines. D'après ACF, le coût du projet pilote a été similaire à celui d'un programme recourant à des coupons papier. Pour la deuxième phase, l'organisation a consacré plus de temps à la formation et pour se conformer aux exigences sur la « connaissance de la clientèle », ce qui a alourdi les coûts indirects tout en permettant un déroulement plus fluide du programme (comm. pers., 2013).

- Programmes pour soutenir les réfugiés syriens. Au Liban, Save the Children, en partenariat avec CSC Bank, a commencé à effectuer des transferts monétaires par le biais d'une carte à bande magnétique à plus de 1 000 foyers de réfugiés et familles hôtes en avril 2013 (Pelly, comm. pers., 2013). Cela faisait suite à une évaluation complète de l'International Rescue Committee (IRC) au Liban sur les différentes modalités de paiement disponibles : chèques, coupons, agents de transfert monétaire et cartes bancaires rechargeables ou à usage unique (International Rescue Committee, 2012a). Cette évaluation a mis en lumière les atouts des cartes bancaires en raison de la grande disponibilité des distributeurs automatiques de billets, de l'absence de services de transfert monétaire par téléphone portable et des exigences prohibitives des agents de transfert monétaire aux niveaux administratif, réglementaire et tarifaire.

L'évaluation d'une proposition de programme faisant appel aux transferts monétaires à destination des réfugiés syriens en Jordanie en 2012, également menée par IRC, a aussi préconisé l'usage des cartes bancaires au vu de la grande disponibilité des distributeurs automatiques de billets et de l'aisance avec laquelle de nombreuses familles les utilisent. Des services de transfert monétaire par téléphone portable existent en Jordanie, mais n'ont pas été jugés adaptés car ils imposaient la présentation de pièces d'identité officielles et l'ouverture d'un compte téléphonique en post-paiement (International Rescue Committee, 2012b).

- Soutien du Programme alimentaire mondial aux foyers en situation de pauvreté, y compris des réfugiés. Le Programme alimentaire mondial utilise des systèmes par carte dans plusieurs pays. Par exemple en Équateur en 2010, il a soutenu des réfugiés équatoriens et colombiens en situation de pauvreté avec un transfert de 40 dollars distribué par l'intermédiaire d'une carte bancaire (Hidrobo *et al.*, 2012). Les bénéficiaires pouvaient retirer cette somme à tout moment depuis un distributeur automatique de billets. Le projet pilote a été déployé dans deux provinces où l'accès aux distributeurs automatiques était bon et les marchés opérationnels.

## 4.2 SYSTÈMES PAR TÉLÉPHONE PORTABLE

La croissance rapide du nombre de personnes possédant un téléphone portable et de la couverture des réseaux mobiles a augmenté le potentiel d'utilisation des systèmes de paiement par téléphone portable pour les transferts monétaires d'urgence dans de nombreuses régions dans le monde. En Afrique, où les infrastructures bancaires posent problème, les réseaux mobiles se sont développés plus rapidement, souvent grâce à des politiques gouvernementales favorables. Certains États, comme en Afrique du Sud, au Kenya et en Ouganda, ont contraint les opérateurs de téléphonie mobile à fournir un niveau minimum de couverture réseau et à garantir l'extension du réseau dans les zones reculées dans leurs conditions de licence (Gray, 2006).

Des systèmes de transferts monétaires par téléphone portable ont été déployés non seulement en Afrique (comme au Kenya et en Somalie où ont eu lieu les études de cas), mais également dans plusieurs pays en Asie et en Amérique latine (Aker, 2011). Voici quelques exemples récents où des transferts monétaires par téléphone portable ont été testés avec plus ou moins de succès :

- Programmes de sécurité alimentaire. Concern Worldwide a supervisé un programme pilote intégrant des transferts monétaires par téléphone portable à destination de 743 foyers au Malawi en 2012 suite à la crise alimentaire qui a frappé les régions sud et centre cette année-là. Chaque participant a reçu un transfert de 12 000 MWK (environ 72 dollars) via Airtel Money (Oxfam, 2013a). Ce mécanisme de paiement a été abandonné après un mois en raison des nombreux obstacles rencontrés, notamment des liquidités insuffisantes à disposition des agents locaux du prestataire. Au Malawi, le système de transferts monétaires par téléphone portable en est au premier stade de développement et les bénéficiaires retirent en général tous leurs transferts électroniques sous forme d'espèces, si bien que les liquidités sont importantes. Le Programme alimentaire mondial avait également mis le système Airtel Money à l'essai en déployant une intervention d'urgence identique, et Airtel a peiné à répondre simultanément aux deux programmes. D'autres organisations dont Oxfam, Goal Malawi et Circle for Integrated Community Development avaient opté pour des transferts manuels. En 2013, le consortium

a réévalué les transferts monétaires par téléphone portable, le réseau étant mieux établi dans le pays. Si les organisations parviennent à coordonner leur approche avec le prestataire, Airtel pourrait être encouragé à mieux appréhender les besoins en liquidités dans la zone desservie par le programme.

## ENCADRÉ I EXPÉRIENCE DE CONCERN WORLDWIDE AVEC LES TRANSFERTS MONÉTAIRES PAR TÉLÉPHONE PORTABLE AU NIGER



Suite à la sécheresse au Sahel en 2010, Concern Worldwide a supervisé un programme pilote de transferts monétaires par téléphone portable pour quelque 4 000 foyers en situation d'insécurité alimentaire au Niger. Il s'agissait de la toute première utilisation de cette technologie pour les transferts monétaires d'urgence en Afrique francophone. Cinq transferts mensuels ont été effectués par l'intermédiaire d'Airtel Money dans les zones rurales du district de Tahoua. Toujours engagé dans la mise en place de son réseau de postes de distribution permanents, Airtel a déployé un « agent itinérant » temporaire qui proposait des services de retrait d'argent aux communautés bénéficiaires certains jours du mois. N'ayant pas la possibilité d'utiliser leur transfert électronique pour acheter des biens aux commerçants de façon électronique, les bénéficiaires ont échangé l'intégralité de leur transfert électronique en espèces, si bien que la méthode de déboursement était similaire à un paiement manuel.

Une évaluation a comparé le système de transferts monétaires par téléphone portable à un groupe de contrôle composé de foyers ayant reçu des transferts monétaires manuels, dans des enveloppes distribuées par Concern (Aker et al., 2011). Elle a conclu que le mécanisme de transferts monétaires par téléphone portable réduisait considérablement les frais de distribution variables pour Concern, ainsi que les coûts d'obtention des transferts pour les bénéficiaires. Ce dernier point s'explique du fait qu'Airtel a envoyé son agent itinérant dans chaque village (réflétant le niveau de service attendu si des postes de distribution étaient présents), tandis que la distribution manuelle assurée par Concern s'est effectuée dans un village positionné de façon centrale pour couvrir les zones environnantes, reflétant ici encore la pratique standard d'une distribution manuelle. L'approche de transfert par téléphone portable a également apporté d'autres avantages : les foyers ont utilisé leur transfert monétaire pour acheter divers types de biens, ont diversifié leur régime alimentaire, ont épuisé moins de ressources et ont cultivé davantage de types de cultures que les foyers ayant reçu des transferts manuels. D'après les chercheurs, la réduction des coûts relatifs au temps passé sur le programme et une plus grande confidentialité pour la distribution de transferts monétaires par téléphone portable pourraient expliquer ces résultats. Pour eux, les transferts monétaires par téléphone portable pourraient être un moyen efficace de proposer des transferts monétaires aux populations rurales isolées, surtout celles pour lesquelles le réseau routier et les infrastructures financières sont limités.

Ainsi, Concern a choisi d'utiliser exclusivement des transferts monétaires par téléphone portable dans le district de Tahoua en réponse à la sécheresse de 2011. L'organisation est toutefois revenue en arrière en 2012 en faveur des mécanismes de distribution manuelle en organisant des distributions mensuelles dans les points de retrait provisoires, notamment parce qu'après deux ans, Airtel n'avait toujours pas déployé de postes de distribution dans tous les villages ciblés. Les bénéficiaires n'avaient toujours pas la possibilité de collecter l'argent auprès d'un agent établi dans le village, ni d'utiliser efficacement le service pour régler des achats et des services. Tant que le service n'était pas fermement ancré dans la zone desservie, les coûts de mise à disposition des téléphones et de formation des bénéficiaires demeuraient prohibitifs.

Concern travaille désormais avec le prestataire dans ces districts dans le cadre de leur programme de transferts monétaires à long terme. Le programme forme certains des bénéficiaires les plus pauvres afin de devenir agents pour le compte d'Airtel, offrant une source de revenu à ces foyers tout en soutenant le développement du réseau de distribution.

- Soutien à Haïti suite au tremblement de terre. Le rapport du CaLP, publié en 2011, a mis en évidence l'utilisation étendue des transferts monétaires par téléphone portable par les ONG proposant des transferts monétaires à Haïti suite au tremblement de terre de 2010 (Smith et al., 2011). Début 2012, six organisations d'aide humanitaire utilisaient déjà une plate-forme de transfert monétaire par téléphone portable pour aider

les bénéficiaires de façon indépendante plutôt que sous la forme d'un consortium. Les autres utilisaient des coupons transférés par téléphone portable. Une étude comparative a été menée en 2012 sur les coûts d'utilisation d'un service de transfert monétaire par téléphone portable par rapport à la distribution manuelle d'espèces dans des enveloppes (Dalberg, 2012). Elle a révélé que, lorsque la technologie était utilisée pour la première fois pour un programme de neuf cycles de paiement, le service de transfert monétaire par téléphone portable était environ 35 % plus cher que le programme manuel (9,70 dollars par bénéficiaire et par cycle contre 7,20 dollars), notamment du fait des coûts exceptionnels requis pour embaucher des consultants pour développer le programme et enrichir les connaissances institutionnelles. Des frais supplémentaires ont été engagés, car la technologie était inédite à Haïti, et dans certains cas, les ONG ont également investi dans la formation des commerçants et des agents à l'utilisation des transferts monétaires par téléphone portable. Si la technologie était utilisée pour un prochain programme, les coûts des transferts monétaires par téléphone portable diminueraient vraisemblablement d'environ un tiers pour passer à 6,50 dollars par bénéficiaire et par cycle, soit un peu moins que la méthode manuelle.

- Relèvement après le conflit. Le Programme alimentaire mondial et ACF, en partenariat avec l'opérateur de téléphonie mobile MTN, a effectué des transferts monétaires en recourant à la plate-forme de transferts monétaires par téléphone portable de MTN auprès de 10 800 bénéficiaires à Abidjan, la ville la plus peuplée de Côte d'Ivoire, suite aux violences post-électorales de 2011 (Truelove et Watson, 2012). Les bénéficiaires ont reçu 66 000 francs CFA (environ 132 dollars) en deux versements, soit la valeur d'un panier alimentaire de deux mois pour une famille de cinq personnes. Un troisième versement de 18 000 francs CFA a été effectué avec les fonds restants. Ce mécanisme de transfert a été choisi car la plupart des bénéficiaires possédaient déjà un téléphone portable (bien qu'ils n'aient encore jamais utilisé un tel service) et parce que des comptes de transferts monétaires par téléphone portable pouvaient être créés rapidement sans présentation d'une carte d'identité nationale par les bénéficiaires, contrairement aux comptes bancaires ou aux transferts réalisés par l'intermédiaire d'agents. Le rapport d'évaluation finale du programme a souligné divers atouts liés à l'utilisation de transferts monétaires par téléphone portable, comme la rapidité des paiements et la souplesse d'utilisation, ainsi que des faiblesses comme des cartes SIM défectueuses (Truelove et Watson, 2012). Selon les acteurs de la mise en œuvre, ce mécanisme de paiement présente la meilleure efficacité par rapport aux coûts, bien que les coûts auraient encore pu être réduits en limitant l'opération à un transfert unique au lieu de deux versements séparés d'un mois.

Parmi les programmes utilisant des jetons transférés par téléphone portable (à la place des transferts monétaires), on peut citer les exemples suivants :

- En 2012, le Programme alimentaire mondial a apporté une aide humanitaire pendant la saison creuse à plus de 11 000 foyers dans trois villes du Niger : Tillabery, Tahoua et Agadez. L'argent (un montant mensuel de 32 500 francs CFA par foyer, soit la valeur d'un panier alimentaire pour une famille de taille moyenne) a été distribué à l'aide d'un jeton transféré par téléphone portable que les bénéficiaires devaient retirer auprès d'un agent de l'opérateur de téléphonie mobile Orange. Ce système par jeton avait été choisi car les transferts monétaires par téléphone portable n'étaient pas disponibles. L'organisation a eu des difficultés avec la couverture réseau même en milieu urbain et a interrompu l'utilisation de jetons transférés par téléphone portable sur un site après un transfert en raison d'une mauvaise connectivité.
- Le Programme alimentaire mondial a supervisé un programme pilote similaire recourant à des jetons transférés par téléphone portable au Mali en 2012, attribuant environ 50 dollars à plus de 16 000 bénéficiaires en partenariat avec Orange Mali (Andriamarolaza, *comm. pers.*, juillet 2013)<sup>9</sup>. Des projets pilotes de transferts monétaires par téléphone portable ont été déployés pendant quatre mois, après quoi les partenaires ont décidé d'y mettre un terme. Au vu du contexte, le partenariat avec Orange a plutôt bien fonctionné, mais Orange a dû faire face à des problèmes logistiques et de liquidités avec les unités de paiement par téléphone portable et les bénéficiaires devaient parfois couvrir jusqu'à 60 km pour se rendre dans les points de paiement. Le Programme alimentaire mondial s'est adressé à des institutions de microfinance sur deux sites où la couverture réseau permettait de créer des points de retrait à proximité des bénéficiaires et à moindre coût.

Le Kenya et la Somalie utilisent des systèmes de transferts monétaires parmi les plus sophistiqués et les plus utilisés au monde. Pour cette raison, le mécanisme de paiement a été testé par plusieurs organisations humanitaires dans ces pays, surtout en milieu urbain. Leur expérience est détaillée dans les études de cas des parties B et C ci-après.

<sup>9</sup> Voir également l'article du PAM « WFP Mali Launches Cash Transfers » (2012), disponible ici : [www.wfp.org/node/3516/3900/259379](http://www.wfp.org/node/3516/3900/259379)

# PARTIE B – TRANSFERTS MANUELS ET ÉLECTRONIQUES : LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE AU KENYA



Sources : Kenya National Bureau of Statistics (1999, 2006)

## 5 CONTEXTE AU KENYA

### 5.1 UNE AIDE HUMANITAIRE NÉCESSAIRE

Le Kenya est naturellement sujet aux aléas climatiques qui, combinés à une forte dépendance au pastoralisme nomade dans les terres arides et semi-arides du Nord-Est et à l'urbanisation galopante ailleurs, expose une part considérable de la population (40 millions de personnes) aux conséquences de chocs de type sécheresses et inondations<sup>10</sup>. On estime que des sécheresses ou des inondations modérées surviennent tous les trois ou quatre ans, et des grandes sécheresses tous les 10 ans environ (Parry *et al.*, 2012). En milieu rural, ce type de catastrophes affecte directement les moyens de subsistance tandis que pour les citadins, les pénuries alimentaires mènent en général à une augmentation du prix des denrées alimentaires qui laissent de nombreuses personnes vulnérables et dépendantes d'une forme d'aide.

Le pays a récemment connu deux épisodes (2009–2010 et 2011–2012) de grandes sécheresses et d'importantes pénuries alimentaires qui ont laissé un nombre sans précédent de personnes dans un état aigu d'insécurité alimentaire. En 2009–2010, quelque 9 millions de personnes ont été affectées par des pluies insuffisantes dans la région, dont près de 4 millions d'éleveurs et d'agriculteurs-éleveurs requérant de toute urgence une aide humanitaire. 2 millions vivaient en situation de pauvreté en milieu rural et environ 2,5 millions vivaient dans les villes, affectés par l'escalade du prix des denrées alimentaires (Kenya Food Security Steering Group, 2009)<sup>11</sup>.

En 2011, la totalité de la Corne de l'Afrique a connu son plus grand épisode de sécheresse depuis 60 ans (Programme alimentaire mondial, 2011). L'État kenyan a déclaré la sécheresse catastrophe nationale en mai 2011 au moment où une évaluation de mi-saison menée par le Kenya Food Security Steering Group estimait que 3,2 millions de personnes nécessitaient une aide d'urgence. En août 2011, ce chiffre est monté à 3,75 millions, alors que plus de 13 millions de personnes furent affectées dans la Corne de l'Afrique (notamment en Somalie, voir Partie C).

Les études détaillées dans le présent rapport portent sur les réponses apportées à ces deux crises au Kenya.

#### 5.1.1 La réponse humanitaire aux épisodes de sécheresse

Les contextes ruraux et urbains nécessitent différentes interventions humanitaires pour répondre aux chocs climatiques et limiter les risques. En général, l'aide humanitaire dans les zones rurales des terres arides et semi-arides associe l'aide alimentaire directe (par le biais de transferts monétaires ou de coupons alimentaires) au développement des moyens de subsistance pour améliorer la capacité des populations pastorales à répondre aux chocs. De telles interventions incluent un soutien au développement du bétail et des infrastructures, notamment en améliorant l'accès à l'eau. La distribution d'espèces ou de nourriture aux populations pastorales nomades dans ces régions est conditionnée par des problèmes de sécurité le long de la frontière kenyane, notamment avec la Somalie, ainsi que par des obstacles pratiques comme le faible taux de possession de pièces d'identité. Les piètres infrastructures bancaires et de communication limitent les options à disposition des organisations humanitaires pour distribuer des espèces et des coupons.

Dans les quartiers informels en milieu urbain, les organisations humanitaires sont intervenues en réponse à l'augmentation du prix des denrées alimentaires suite aux sécheresses de 2009–2010 et de 2011–2012 en proposant des transferts monétaires parallèlement à des projets générateurs de revenus. Ici, les options de distribution d'argent aux bénéficiaires ont été plus vastes, notamment en raison de l'accessibilité des services de transfert monétaire par téléphone portable M-Pesa en milieu urbain. De nombreux programmes ont commencé à recourir à ce service pour transférer de l'argent aux bénéficiaires. Certains sont inclus dans les études de cas ci-après.

<sup>10</sup> Selon les estimations disponibles, environ 5,5 millions de personnes, des populations pastorales pour la plupart, vivent dans les terres arides et semi-arides du nord du Kenya et sont sujettes à la sécheresse. La population vivant dans des quartiers informels au Kenya a augmenté de 2 à 5 millions entre 1990 et 2011 (ECHO, 2013 ; UN Habitat, 2013).

<sup>11</sup> D'après l'État, il y aurait 4,1 millions de personnes affectées en milieu urbain, notamment dans les quartiers informels de Nairobi (MacAuslan et Phelps, 2012).

## 5.2 INFRASTRUCTURES BANCAIRES ET DE COMMUNICATION

### 5.2.1 Banques

Le Kenya a connu ces dernières années un développement considérable de son infrastructure bancaire, tout d'abord en ville, puis en milieu rural. Entre 2006 et 2008, le nombre d'agences bancaires dans le pays a augmenté de près de 50 %, passant de 581 à 849 (FSD Kenya, 2007 et 2009). Ces agences étaient situées majoritairement en milieu urbain, notamment à Nairobi qui comptait quelques 353 agences en 2008, bien qu'aucune ne soit implantée dans le principal quartier informel de la ville, Kibera (FSD Kenya, 2009 ; UN Habitat, 2013).

Cette phase de développement n'est pas allée jusqu'aux terres arides et semi-arides peu peuplées, laissant ces zones à l'état de désert bancaire. Toutefois, depuis 2009, le secteur bancaire s'est également étendu dans les zones rurales. Dans l'ancienne province de l'Est principalement rurale, qui inclut la province de Marsabit où deux des études de cas présentées ici ont été réalisées, la part d'adultes recourant aux banques a doublé, passant de 13 % en 2009 à 26 % en 2013 (FSD Kenya, 2013), soit toujours deux fois moins qu'à Nairobi, où 52 % des adultes ont indiqué recourir aux banques en 2013. Cette augmentation a été facilitée par la création de services bancaires sans agence. Les agents bancaires et les agences sont néanmoins restés inaccessibles pour de nombreuses personnes vivant en milieu rural : d'après la dernière étude de FinAccess, environ 55 % de la population rurale (contre seulement 14 % de la population urbaine) devait se déplacer pendant plus d'une demi-heure pour atteindre l'agence bancaire la plus proche, et le coût moyen du transport pour se rendre à l'agence la plus proche était plus élevé pour la population rurale (FSD Kenya, 2013).

### 5.2.2 Couverture du réseau mobile

Le Kenya est l'un des pays en développement ayant la plus grande couverture de réseau mobile. Environ 95 % de la population du pays vit dans une zone couverte par le réseau mobile. Quatre opérateurs de téléphonie mobile se partagent le marché. Parmi eux, Safaricom a une certaine longueur d'avance en termes de part de marché. Il détient 64 % du marché, contre 16 % pour Airtel, 11 % pour Orange et 9 % pour Yu (GSMA, 2012). Le pays a un taux de pénétration de téléphonie mobile (ratio d'abonnés à la téléphonie mobile par rapport à la population) d'environ 66 % qui, bien qu'élevé, reste largement inférieur à celui des pays développés. Le développement rapide de cette infrastructure a de loin dépassé celui des autres infrastructures comme l'électricité : on estime en effet qu'environ 84 % des foyers du pays ne sont pas connectés au réseau électrique.

Il existe toutefois des différences au niveau de la couverture entre les zones rurales et les zones urbaines. Même Safaricom couvre très peu les régions du Nord comme la province de Marsabit. L'entretien médiocre des antennes réseau ne fait qu'aggraver les problèmes techniques dont la faiblesse du signal.

### 5.2.3 Transferts monétaires par téléphone portable

Au Kenya, l'accès aux services financiers formels a été transformé par le lancement du service de transfert monétaire par téléphone portable M-Pesa par Safaricom en mars 2007. Dès lors, il est devenu le service de transfert monétaire par téléphone portable le plus célèbre et sans doute le plus probant à ce jour. Fin 2008, la plate-forme M-Pesa au Kenya comptait plus de 2,7 millions de clients et plus de 3 000 agents. Un an plus tard, il y avait 7 millions de clients et 10 000 agents dans le pays. D'après les dernières estimations, il y aurait 16 millions d'utilisateurs du service M-Pesa, avec une proportion étendue en milieu rural (Deloitte, 2012). Avec ce développement rapide, le taux de pénétration des transferts monétaires par téléphone portable a bientôt dépassé celui de tout autre service financier au Kenya. Tandis que les banques ont amélioré leur pénétration sur le marché de 12 à 20 % entre 2006 et 2009, M-Pesa affichait déjà un taux de pénétration de 26 % en 2009 (FSD Kenya, 2011). D'après les mêmes sources, pendant que le service M-Pesa se renforçait, la part de la population transférant des fonds au niveau national a connu une croissance exponentielle, passant de 17 % en 2006 à 52 % en 2009.

M-Pesa n'est plus le seul service de transfert monétaire par téléphone portable du Kenya, même s'il conserve de loin la plus grande part de marché avec 81 % de tous les abonnés. Les trois autres opérateurs mobiles ont également suivi les traces de Safaricom, à une moindre échelle. Le service d'Airtel, « Airtel Money », a été lancé en novembre 2010 sous le nom Zain Zap, puis relancé en août 2011. Il s'agit du deuxième plus grand fournisseur, avec environ 15 % de tous les abonnés de téléphonie mobile. Les autres services de transfert monétaire par téléphone portable sont Orange Money, avec 1 % de part de marché et yuCash d'Essar, couvrant les 3 % restants.



La popularité des services de transfert monétaire par téléphone portable est largement due à sa facilité d'utilisation pour diverses opérations au quotidien comme la rémunération des personnes, l'achat de produits d'épicerie ou le paiement des factures des services publics. L'accès au prêt et les cotisations d'assurance sont d'autres utilisations courantes. Le recours à la technologie n'est toutefois pas exempt de difficultés : la couverture réseau peut être inégale, les agents de paiement par téléphone portable peuvent ne pas avoir les liquidités correspondantes et l'interopérabilité entre les systèmes peut être insuffisante (les titulaires d'un compte ne peuvent pas payer quelqu'un ayant un compte auprès d'un autre prestataire ni utiliser l'agent d'un autre prestataire pour les services de retrait et de dépôt). Par ailleurs, l'absence d'électricité peut compliquer la recharge des téléphones, même si le recours à des chargeurs solaires permet de résoudre ce problème à moindre coût.

Les transferts monétaires par téléphone portable ont pris de l'importance dans le secteur humanitaire comme méthode de remise d'argent en milieu urbain comme dans les zones rurales jouissant d'une couverture réseau suffisante. Concern Worldwide a été la première organisation à l'appliquer aux transferts monétaires d'urgence au Kenya (Smith *et al.*, 2011). Au cours des violences post-électorales de 2008, Concern et Safaricom ont uni leurs forces pour distribuer de l'argent à 500 foyers dans la vallée de Kerio. D'autres organisations comme Oxfam ont également transféré de l'argent à l'aide du service M-Pesa en milieu urbain, tandis que d'autres comme Télécoms sans Frontières (TSF) et Vétérinaires sans Frontières Allemagne ont utilisé M-Pesa pour distribuer de l'argent dans certains districts ruraux (Hermon-Duc, 2012). Pour les organisations d'aide humanitaire, le défi réside dans le fait que les bénéficiaires vivant dans des zones isolées ne possèdent généralement pas de téléphone portable, si bien qu'il fallait leur fournir un appareil et les former à son utilisation.

La prochaine section présente trois études de cas où de l'argent a été transféré dans des quartiers informels, ainsi que dans la région pastorale de Marsabit, au nord. Chaque étude de cas présente un programme employant le transfert monétaire par téléphone portable, un paiement par cartes à puce ou un paiement manuel par l'intermédiaire des agents locaux comme mécanisme de paiement. Pour ces cas, l'organisation de mise en œuvre a essayé de sélectionner le mécanisme de paiement le plus pertinent au vu du contexte du programme. Le niveau de développement des infrastructures bancaires et de communication a joué un rôle clé dans ce choix.



Photo: Oxfam

## 6 ÉTUDE DE CAS N° I : TRANSFERTS MONÉTAIRES EN SITUATION D'URGENCE PAR L'INTERMÉDIAIRE DE LA PLATE-FORME M-PESA À NAIROBI, PAR OXFAM

### 6.1 PROGRAMME DE PROTECTION SOCIALE ET DE SOUTIEN AUX MOYENS DE SUBSISTANCE EN MILIEU URBAIN

#### 6.1.1 Contexte et objectifs du programme

Oxfam et Concern Worldwide ont développé un programme conjoint pour répondre aux crises alimentaires de 2009–2010 dans deux quartiers informels de Nairobi : Korogocho et Mukuru. Le programme visait à améliorer l'accès à la nourriture à court terme par l'intermédiaire de transferts monétaires et à apporter de nouvelles sources de revenus et améliorer les moyens de subsistance sur le long terme. Il portait sur la distribution d'argent plutôt que de nourriture, car cette dernière était disponible sur les marchés locaux. Il cherchait également à démontrer qu'il était possible de distribuer de l'argent par téléphone portable de façon sûre et efficace à des populations pauvres en milieu urbain.

Le programme a fourni des transferts monétaires à quelque 5 500 foyers. Oxfam, la principale organisation du consortium, a apporté son aide à près de 2 800 foyers à Mukuru, et Concern Worldwide a soutenu environ 2 700 foyers à Korogocho. L'aide a particulièrement ciblé les femmes, qui représentaient 86 % des bénéficiaires à Korogocho et 98 % à Mukuru. Elles étaient pour la plupart chefs de foyer, sans soutien masculin. Bien qu'initialement prévu pour durer seulement six mois, le programme d'Oxfam s'est étendu sur 18 mois d'octobre 2009 à mars 2011. Concern a quant à lui continué les transferts jusqu'en janvier 2011. Les foyers ont bénéficié d'une aide sur des périodes variées : Oxfam a effectué des versements mensuels à quelque 2 600 foyers pendant la plus grande partie de la première année, puis à 1 100 foyers pour les six derniers mois du programme. Certains bénéficiaires tardifs étaient inscrits depuis peu suite au retrait de foyers bénéficiaires de la première heure.

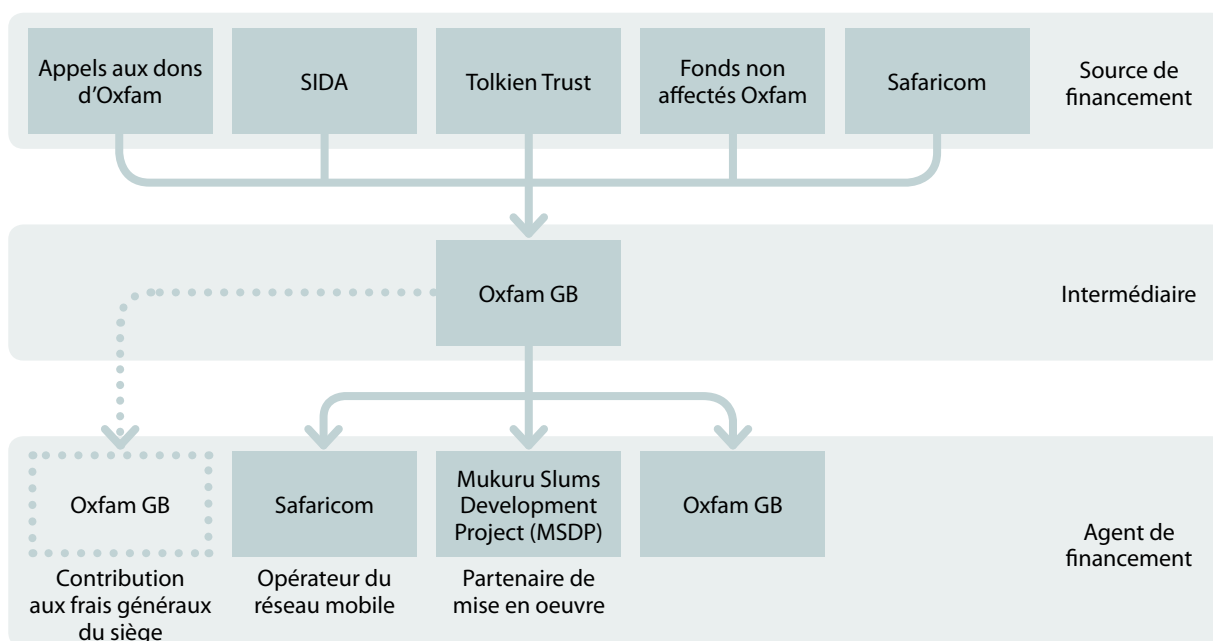
Le montant transféré a été évalué à 1 500 KES (19 dollars) par mois. Il a été défini au niveau du seuil de pauvreté alimentaire en milieu urbain pour un foyer de cinq personnes, conformément aux prestations d'aide sociale du gouvernement du Kenya<sup>12</sup>. L'argent a été transféré manuellement par le biais du système de transferts monétaires par téléphone portable M-Pesa de Safaricom. Cette formule s'est imposée comme un choix normal pour Oxfam, étant donné que les mécanismes bancaires traditionnels (comme les distributeurs automatiques de billets) n'étaient pas facilement accessibles dans la zone desservie par le programme.

Cette étude de cas analyse le coût des transferts monétaires fournis par Oxfam à Mukuru, et non sur le programme géré par Concern à Korogocho.

#### 6.1.2 Mécanismes institutionnels

Le programme a été financé par des dons provenant de sources diverses (l'Agence suédoise pour le développement international [SIDA], le Tolkien Trust et Safaricom), ainsi que par Oxfam elle-même par le biais des appels aux dons d'Oxfam et d'un financement non affecté (Figure 2).

<sup>12</sup> À Mukuru, un foyer compte deux à dix-sept personnes, 50 % comptant entre cinq et neuf membres.

**Figure 2 : Flux de fonds pour le programme d'Oxfam à Mukuru.**

Source: OPM, d'après une discussion avec Oxfam.

L'argent de l'organisation SIDA a permis de financer les transferts directs et les frais administratifs engagés lors des phases initiales du programme. Les deuxième et troisième phases de transferts directs aux bénéficiaires ont été financées par le Tolkien Trust et les appels de fonds d'Oxfam (Figure 3).

**Figure 3 : Bailleurs des transferts monétaires directs d'Oxfam à Mukuru, par date**

	2009	2010	2011
<b>SIDA</b>	Phase 1 : Oct 2009–Mars 2010		
<b>Tolkien Trust</b>		Phase 2 : Mars–Août 2010	
<b>Appels aux dons d'Oxfam</b>			Phase 3 : Août 2010–Mars 2011

Source: Oxfam.

Safaricom, en plus d'être un partenaire technique, a financé une partie des coûts administratifs d'Oxfam (108 000 dollars ou 31 % du montant total) tout au long du programme, car il avait prévu que le programme deviendrait un plan de protection sociale plus vaste déployé à plus grande échelle avec l'aide du gouvernement. La donation lui a permis d'atteindre ses objectifs en matière de responsabilité sociale de l'entreprise.

Les fonds reçus ont été partagés entre Oxfam, en qualité d'organisation principale, le Mukuru Slums Development Project (MSDP), le partenaire de mise en œuvre local, et Safaricom pour l'enregistrement des bénéficiaires et les frais de transaction. Oxfam a également payé un pourcentage fixe des coûts à son siège social au Royaume-Uni pour participer aux frais généraux.

### 6.1.3 Mode de mise en œuvre du programme

En tant qu'organisation principale, Oxfam a mené de nombreuses activités pour le compte du consortium avant le lancement du programme. En 2008, Oxfam avait déjà décidé de déployer un programme dans les bidonvilles. De septembre 2008 à janvier 2009, l'organisation a ponctionné dans ses propres ressources pour préparer un tel programme et mené des études pour mieux assimiler le contexte du milieu urbain. Lorsque la crise humanitaire a frappé, Oxfam a formé un consortium avec Concern Worldwide, fruit de discussions antérieures entre les deux organisations, puis a commencé son travail de sensibilisation afin d'obtenir un financement suffisant pour démarrer le programme. Une fois ce financement obtenu, Oxfam a mené davantage d'activités dites exceptionnelles aux

côtés de MSDP au niveau central, local et des bénéficiaires. Celles-ci incluaient la conception du programme, la négociation des contrats, la formation des partenaires de mise en œuvre, la création d'une base de données et l'inscription des bénéficiaires. La plupart des activités locales ont été réalisées par MSDP, une ONG locale de Mukuru.

Chaque paiement mensuel impliquait plusieurs activités récurrentes comme le transfert de la somme à Safaricom, le suivi des processus pour s'assurer que les bénéficiaires recevaient les bons montants, ainsi que le rapprochement des comptes. Oxfam a chargé la liste mensuelle des bénéficiaires sur la base de données M-Pesa et a validé le paiement. Les bénéficiaires recevaient ensuite un SMS confirmant la somme créditée sur leur compte.

### 6.1.4 Résultats du programme

À Mukuru, l'impact des activités de moyens de subsistance et de transferts monétaires d'Oxfam a été analysé sur le plan qualitatif par MacAuslan et Phelps (2012)<sup>13</sup>. Leur analyse démontre que pour une famille type de cinq personnes, le transfert peut suffire pour combler l'écart entre les revenus réguliers et les dépenses minimales consacrées à l'eau et à la nourriture, au loyer et aux frais de scolarisation ; pour les familles plus grandes, il réduit l'écart, mais risque de ne pas suffire pour s'acquitter des dépenses de base. L'impact principal du programme était axé sur la sécurité alimentaire : le taux de bénéficiaires déclarant être en situation de grave insécurité alimentaire est passé de 97 % à 9 % au cours du projet<sup>14</sup>. De légères améliorations ont été constatées au niveau de la diversification du régime alimentaire, bien que la plus grande partie du transfert a été consacrée à des produits qui constituent déjà la base des repas. Enfin, une étude de la diversité moyenne du régime alimentaire indique qu'elle reste en deçà des normes saines. Le transfert aurait sauvé les vies de personnes séropositives en leur permettant de manger suffisamment pour suivre leur traitement antirétroviral. Il a aidé les bénéficiaires à réduire (sans toutefois toujours éviter) le recours à des stratégies d'adaptation négatives telles que la prostitution, la criminalité et la déscolarisation. Les transferts monétaires ont également aidé les bénéficiaires à rembourser leurs dettes. Certains ont même commencé ou relancé une activité génératrice de revenus supplémentaires.

L'évaluation n'indique pas si le choix de la plate-forme M-Pesa comme mécanisme de paiement a influé sur ces résultats. Elle précise toutefois que les résultats du programme auraient pu être encore meilleurs si des messages nutritionnels ou sanitaires avaient été envoyés sur le téléphone des bénéficiaires avec les transferts monétaires (MacAuslan et Phelps, 2012).

## 6.2 COÛT DU PROGRAMME À MUKURU

### 6.2.1 Coût administratif total

Le programme d'Oxfam a distribué 565 000 dollars de transferts aux bénéficiaires pour des frais administratifs de 362 000 dollars, pour un montant total de 927 000 dollars. Les ratios clés sont donc les suivants :

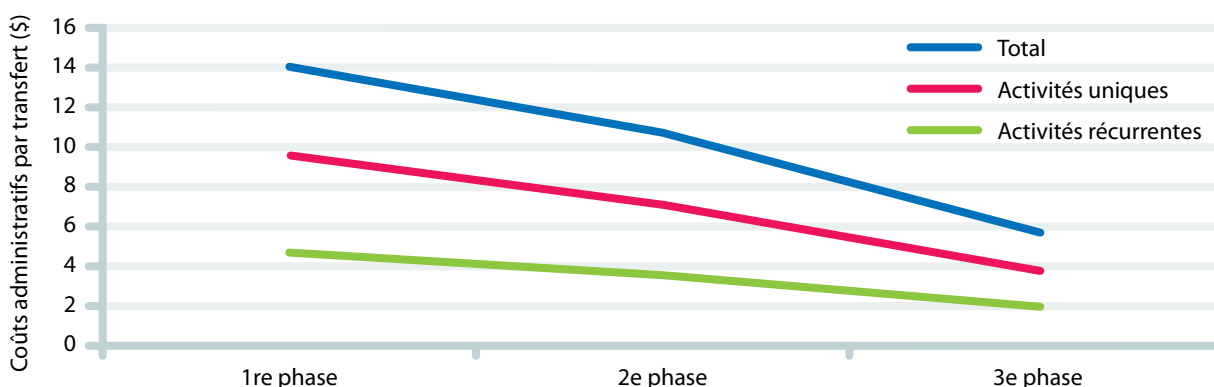
Ratio coût-transfert	=	362 000 \$/565 000 \$	=	0,64
Coûts admin en % du budget total	=	362 000 \$/927 000 \$	=	39 %

Le ratio coût-transfert signifie que chaque versement de 100 dollars à un bénéficiaire a coûté 64 dollars de gestion. Comme la valeur du transfert était de 19 dollars, le coût de gestion moyen de chaque transfert pendant toute la durée du projet était donc de 12 dollars ( $19/100 \times 64$  \$). Cette moyenne masque la réduction du ratio des coûts administratifs des transferts par phase, qui étaient d'environ 14 dollars par transfert au cours de la première phase (ratio coût-transfert = 0,76) contre seulement 6 dollars par transfert lors de la dernière phase (ratio = 0,30) (Figure 4).

<sup>13</sup> Aucune donnée quantitative détaillée n'est disponible sur l'efficacité du programme par rapport aux coûts.

<sup>14</sup> Une insécurité alimentaire prononcée implique de manquer de nourriture, de se coucher le ventre vide ou du moins d'avoir passé une journée et une nuit complètes sans manger au moins une fois dans les 30 derniers jours.

Figure 4 : Coûts administratifs d'Oxfam pour chaque transfert de 19 dollars



Source: OPM, d'après les calculs basés sur les registres financiers d'Oxfam.

Pour mieux comprendre ce ratio, nous avons séparé les coûts uniques des coûts récurrents. Chaque transfert suivant requiert moins d'investissement dans les activités uniques comme le ciblage, la formation et l'organisation des contrats. Cela a permis à Oxfam d'approcher d'autres bailleurs de fonds avec une proposition différente de celle soumise au cours de la phase initiale. Pour les phases suivantes, les bailleurs de fonds ont financé le programme avec enthousiasme, car Oxfam avait précisé que l'argent allait être utilisé pour les transferts directs aux bénéficiaires, la plupart des activités de mise en place ayant déjà eu lieu.

## 6.2.2 Les postes de dépenses des coûts administratifs

Le Tableau 2 montre que sur les 12 dollars dépensés pour chaque transfert de 19 dollars, 8 dollars correspondent à des coûts uniques, contre 4 dollars pour les activités récurrentes. En d'autres termes, si les mêmes bénéficiaires avaient continué de recevoir les transferts, chaque transfert supplémentaire aurait coûté 4 dollars.

Tableau 2 : Ventilation des coûts administratifs du Programme de protection sociale et de soutien aux moyens de subsistance en milieu urbain, par activité

Activité	Coût (milliers de dollars)	Par transfert de 19 dollars (\$)	Part de coûts admin. (%)	Part des frais du personnel (%)
<b>Activités uniques</b>	<b>235</b>	<b>8</b>	<b>65</b>	<b>80</b>
Conception	39	1	11	82
Mécanismes institutionnels	36	1	10	84
Contribution au siège d'Oxfam	25	1	7	S. O.
Communication/plaidoyer	43	1	12	72
Formation	8	0	2	97
Ciblage/enregistrement	45	1	12	76
Suivi et évaluation (unique)	38	1	11	82
<b>Activités récurrentes</b>	<b>127</b>	<b>4</b>	<b>35</b>	<b>60</b>
Déboursement	71	2	20	46
Contribution au siège d'Oxfam	6	0	2	S. O.
Suivi et évaluation (récurrent)	50	2	14	79
<b>Total</b>	<b>362</b>	<b>12</b>	<b>100</b>	<b>72</b>

Source: OPM.

### 6.2.3 Facteurs affectant le coût

Les *coûts uniques du programme*, bien que conséquents, n'ont pas été très affectés par le choix du service M-Pesa comme mécanisme de paiement. Même l'activité qui représentait la plus grande part des coûts uniques, à savoir le ciblage et l'enregistrement des bénéficiaires, à près de 45 000 dollars, se composait en grande partie du temps passé par le personnel pour identifier les bénéficiaires, ainsi que des frais généraux qui auraient de toute façon été requis si un système de paiement manuel avait été choisi. Les activités spécifiques aux transferts monétaires par téléphone portable, qui consistent à acheter des téléphones portables pour ceux qui n'en avaient pas, à acheter des cartes SIM et à s'acquitter des frais d'activation de Safaricom, représentaient une faible part du budget alloué au ciblage (moins de 9 000 dollars). Parmi les autres activités principales engageant des dépenses, on peut citer :

- Les coûts de *conception* de 39 000 dollars, qui incluent les études analytiques sur le montant de l'aide et le lieu du programme, ainsi que les implications (coût et efficacité par rapport aux coûts) des autres méthodes de distribution d'argent. Les quatre-cinquième portaient sur les heures de travail du personnel.
- En tant qu'organisation principale du consortium, Oxfam a passé beaucoup de temps sur les *mécanismes institutionnels*, à établir des relations avec les parties prenantes clés, à préparer et à présenter des propositions de financement, et à conclure des accords et des engagements en matière d'aide. Le recours à Safaricom comme prestataire de services de paiement a réduit les coûts, car l'entreprise avait déjà travaillé avec Concern Worldwide, le partenaire d'Oxfam au sein du consortium. Le contrat d'Oxfam avec Safaricom a été modelé sur un précédent contrat, si bien que les négociations contractuelles ont pris un temps raisonnable. C'est en revanche l'établissement des contrats pour le don de 108 000 dollars que Safaricom a fait au programme qui a pris du temps (environ 10 mois).
- Des ressources importantes (environ 43 000 dollars) ont été engagées pour sensibiliser à la crise et pour défendre la mise en œuvre d'un programme de protection sociale plus vaste et soutenu par le gouvernement pour tous les quartiers informels de Nairobi. Ces coûts ont atteint un pic au cours de la deuxième phase, reflétant l'intensification des activités de plaidoyer pour mettre en avant la réussite de la première phase de paiements et pour lever des fonds pour la deuxième phase.

Des transferts répétés auprès du même groupe de bénéficiaires optimisent les coûts, comme en atteste la diminution des coûts au cours des deuxième et troisième phases du programme. Les coûts de conception et des mécanismes institutionnels ont considérablement baissé après la première phase de paiement. Il en est de même pour les coûts de ciblage et d'enregistrement, car la plupart des bénéficiaires ont été inscrits au cours de la première phase : il s'agit là du facteur le plus important de la baisse des coûts exceptionnels au cours des trois phases de paiement. Concernant la faible somme qui restait pour inscrire de nouveaux bénéficiaires, elle a peu à voir avec le mécanisme de paiement, car une grande partie des dépenses avait été allouée au processus de ciblage plutôt qu'aux frais d'activation de Safaricom ou à l'achat de téléphones et de cartes SIM.

Le coût des *activités récurrentes* a également baissé dans le temps, comme une part du montant du transfert. Les frais de transaction vers Safaricom pour l'utilisation du service M-Pesa représentaient seulement une faible part (bien que régulière) du total. Une grande partie des investissements importants réalisés dans le versement des transferts correspondait au temps passé par le personnel pour superviser et gérer les cas. La valeur totale du temps passé par le personnel sur les versements a été réduite de quelque 14 000 dollars au cours de la première phase à environ 5 000 dollars lors de la dernière phase. Une partie de cette réduction peut être attribuée à la courbe d'apprentissage qui peut se vérifier sur tout programme déployé en plusieurs phases, où chaque transfert ultérieur nécessite moins de supervision et de gestion. Avec un système de transferts monétaires par téléphone portable, cette réduction a été plus prononcée car, parallèlement à la gestion classique des cas (par ex., la mise à jour des archives des bénéficiaires) et à la liaison permanente avec l'État et les autres parties prenantes, le personnel n'a réalisé aucune tâche importante nécessitant d'importantes ressources. Cela se vérifie surtout lors de la deuxième et de la troisième phase de paiement. Si Oxfam avait distribué cet argent directement (manuellement), son personnel aurait dû créer des points de paiement temporaires, un exercice qui aurait impliqué l'embauche d'un personnel de sécurité et des frais de transport supplémentaires, qui seraient restés constants dans le temps.

#### 6.2.4 Contribution de la plate-forme M-Pesa

La réduction des coûts pour chaque phase de transfert revêt deux dimensions : les coûts uniques et les coûts récurrents. Tout d'abord, comme cela aurait été le cas avec tout programme indépendamment du mécanisme de paiement, le nombre d'activités uniques associées à la conception et au ciblage diminue dans le temps. De même, l'introduction d'une méthode de paiement innovante implique également la sollicitation de nombreuses ressources (principalement les heures de travail du personnel) au cours des étapes initiales du programme pour les activités telles que le plaidoyer et la sensibilisation. Les ressources dédiées à ces activités uniques ont elles aussi diminué progressivement.

Puis, tandis que le système M-Pesa requiert des ressources initiales considérables pour les activités récurrentes telles que le suivi et la gestion des cas, le personnel et les bénéficiaires du programme se familiarisent progressivement avec le système, ce qui réduit les coûts récurrents généraux par transfert. Les transferts monétaires par téléphone portable deviennent rapidement plus rentables, avec un nombre croissant de transferts.

Il reste à déterminer si le recours à un système de transferts monétaires par téléphone portable pour un programme d'urgence unique est susceptible de générer suffisamment de paiements pour atteindre ce seuil d'optimisation des coûts résultant de la répétition des transferts. Même après 18 mois de mise en œuvre, le Programme de protection sociale et de soutien aux moyens de subsistance en milieu urbain d'Oxfam affiche toujours un ratio assez élevé de coûts administratifs par rapport à la valeur totale des transferts accordés aux bénéficiaires (64 dollars de frais administratifs pour 100 dollars versés pour toutes les phases combinées). Cela s'explique par les coûts requis pour la conception du programme, la réunion du consortium, la réalisation d'une campagne de plaidoyer soutenue (et probante) pour compiler les ressources nécessaires pour répondre à la sécheresse, et entraînant des coûts de ciblage élevés. Si le programme s'était limité à la période de six mois initialement prévue, le fardeau administratif du programme aurait été beaucoup plus élevé.

Il aurait donc été dans l'intérêt de l'organisation d'aide humanitaire, si cette dernière tente d'obtenir un meilleur rapport qualité-prix, soit de créer un programme faisant appel aux transferts monétaires et de le poursuivre pendant un certain temps, peut-être même une fois la crise immédiate passée, soit de rejoindre le programme d'une autre organisation où les coûts de mise en place ont été assumés. Un programme plus long peut également encourager le prestataire de services de paiement comme Safaricom à envisager un partenariat mutuellement bénéfique, et à accepter le financement de nombreux coûts exceptionnels associés à la mise en place d'un programme. Si les organisations de mise en œuvre travaillent au sein d'un consortium, le potentiel d'extension du programme incite davantage le prestataire de services de paiement à proposer un soutien supplémentaire.

## 7 ÉTUDE DE CAS N° 2 : SOS CHILDREN'S VILLAGES KENYA AVEC SQUID

### 7.1 PROGRAMME D'AIDE D'URGENCE DANS LA PROVINCE DE MARSABIT

#### 7.1.1 Contexte et objectifs du programme

SOS Children's Villages Kenya (ci-après SOS Kenya) a mis en œuvre un programme d'urgence innovant qui inclut une composante « transferts monétaires » dans la province de Marsabit au nord du Kenya en septembre 2011 en réponse à la crise alimentaire. La productivité du bétail a chuté rapidement en raison du relèvement inadéquat suite aux chocs précédents et aux longues distances à parcourir pour l'alimentation du bétail causées par la pénurie d'eau et de pâturage. La situation s'est aggravée suite à une recrudescence des conflits sur les ressources et aux épidémies qui ont affecté le bétail dans la province de Marsabit et dans trois districts voisins.

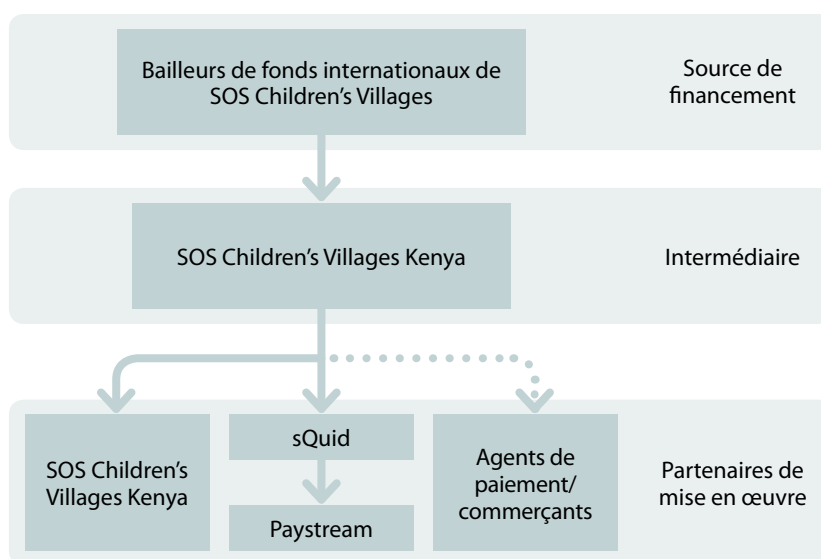
L'objectif du programme était de garantir aux personnes affectées par des épisodes fréquents de sécheresse, notamment les femmes et les enfants, un accès sécurisé aux denrées alimentaires, à l'eau potable et aux services de santé et d'assainissement. Il a été mis en œuvre dans cinq villages. Il s'agissait d'un programme aux multiples volets, dont l'un concernait des transferts monétaires grâce à des cartes à puce sans contact. Cette étude de cas porte sur ces transferts monétaires, pour lesquels SOS Kenya a fourni des transferts électroniques (coupons et monétaires) en partenariat avec deux organisations de mise en œuvre : sQuid et Paystream.

Entre octobre 2011 et mai 2012, quelque 2 000 foyers ont reçu une somme mensuelle de 1 000 KES (13 dollars) en espèces (distribuée dans un « portefeuille électronique » sur la carte) et de 6 000 KES (75 dollars) sous la forme d'un coupon alimentaire électronique, répartis en deux versements de 3 500 KES.

#### 7.1.2 Mécanismes institutionnels

Le programme a été financé par des dons effectués par divers parrains de SOS Kenya dans le monde au profit de l'organisation, qui l'a ensuite mis en œuvre (Figure 5). SOS Kenya a confié tous les versements des bénéficiaires à sQuid, une entreprise proposant des transactions, des paiements et des cartes sans contact à l'international, qui était le principal partenaire technique du programme<sup>15</sup>. sQuid a mandaté à son tour Paystream, une entreprise proposant des infrastructures et un réseau de paiement à l'international, pour fournir le réseau de paiement et le réseau physique.

Figure 5 : Partenaires des transferts monétaires de SOS Kenya



Source : OPM, d'après une discussion avec SOS Kenya. Remarque : les partenaires de mise en œuvre étaient des commerçants qui n'ont reçu aucun paiement direct de la part de SOS Kenya.

<sup>15</sup> Voir également les informations sur le projet de SOS Children's Village disponible sur le site de sQuid à l'adresse : [www.squidcard.com/SOS\\_Kenya.html](http://www.squidcard.com/SOS_Kenya.html)



Les autres parties étaient trois commerçants locaux équipés de la technologie correspondante. SOS Kenya a signé un protocole d'accord avec plusieurs enseignes et commerçants qui ne facturent aucun frais de transaction pour leurs services (d'où la ligne en pointillés dans la Figure 5 plus haut), car ils ont envisagé cet accord comme une opportunité d'attirer de nouveaux clients.

### 7.1.3 Mode de mise en œuvre du programme

Chaque foyer a reçu une carte à puce sans contact portant le nom du bénéficiaire, un numéro de carte d'identité nationale, ainsi que le nom d'un autre membre de la famille autorisé à récupérer de la nourriture si le bénéficiaire était dans l'incapacité de se déplacer (Figure 6). sQuid a fourni à chaque commerçant ou agent de paiement un terminal.

Figure 6 : Carte sQuid card et terminal



Source : sQuid Kenya (2012).

La carte à puce contenait deux « portefeuilles électroniques » : un coupon alimentaire plafonné à 3 000 KES toutes les deux semaines et un transfert monétaire sans conditions de 500 KES toutes les deux semaines. Avec le coupon alimentaire, les foyers peuvent acheter certains produits alimentaires conformément aux rations du Programme alimentaire mondial dans des commerces sélectionnés sur présentation d'une carte d'identité nationale. Le portefeuille inconditionnel a fourni de l'argent aux foyers pour acheter des biens comme du bois de chauffage ou du gaz, indispensables pour la préparation des produits alimentaires achetés par le biais du portefeuille électronique conditionnel. Les foyers n'étaient pas obligés de tout dépenser en une seule transaction, mais toute somme non dépensée après deux semaines était perdue.

Le terminal était connecté à un système de gestion semblable à un système classique de débit ou de crédit géré par Paystream et sQuid via le réseau mobile d'Airtel. SOS Kenya a versé des paiements directs aux commerçants conformément aux rapports générés par le système de gestion des cartes.

### 7.1.4 Le choix de la carte à puce

Avant de lancer le programme, SOS Kenya a réalisé une brève évaluation de l'impact des coûts des différentes options de paiements, notamment les banques officielles, les transferts monétaires par téléphone portable et la carte sQuid. L'organisation a identifié trois faiblesses avec la banque :

- Premièrement, le choix du mécanisme de paiement a été influencé par le souhait de SOS de s'assurer que sur chaque versement de 3 500 KES, au moins 3 000 KES soient dédiés à la nourriture. En recourant à une banque, les bénéficiaires auraient dû retirer de l'argent, puis se rendre dans un commerce pour acheter de la nourriture au juste prix. SOS Kenya aurait pu sélectionner des commerçants pour vendre de la nourriture à des tarifs négociés, ce qui aurait exigé un suivi.
- Deuxièmement, les banques ne proposaient pas de services bancaires sans agence (distributeurs automatiques ou agents locaux comme des commerces ou des comptoirs postaux) à proximité des bénéficiaires. Ces derniers auraient dû prendre sur leur temps pour se rendre dans la ville de Marsabit afin de récupérer l'aide avec les frais qu'impliquent ce trajet.

- Troisièmement, pour SOS Kenya, les frais proposés par la Kenya Commercial Bank et l'Equity Bank de 200–220 KES par transaction de gré à gré (environ 6 % du montant bi-mensuel) ont été jugés trop lourds à absorber sans les transférer aux bénéficiaires<sup>16</sup>.

Concernant les transferts monétaires par téléphone portable, l'hétérogénéité de la couverture du réseau mobile de Safaricom ne permettait pas de déployer la plate-forme M-Pesa. Le système sQuid recourt au réseau Airtel qui, selon le personnel de SOS Kenya, propose une meilleure couverture et un meilleur signal à Marsabit que les autres opérateurs de téléphonie mobile. Par ailleurs, les transferts monétaires par téléphone portable ont été jugés inadaptés, car 80 % des bénéficiaires du programme étaient des éleveurs qui ne possédaient pas de téléphone portable et avaient un faible niveau d'alphabétisation.

La carte sQuid s'accompagnait des mêmes contraintes par rapport aux banques, car les bénéficiaires devaient se rendre à Marsabit pour récupérer leur aide. Elle avait toutefois des atouts sur les cartes bancaires classiques, car elle pouvait être utilisée comme coupon alimentaire ou pour retirer de l'argent. Les commerçants locaux ne facturaient pas de frais de transaction, mais SOS Kenya payait à sQuid des frais exceptionnels de connexion au réseau, ainsi que des frais récurrents de commission/transaction de 1 %. SOS Kenya a pu suivre les transactions par carte sQuid à Marsabit en temps réel et exporter les données au format Excel aux fins d'analyse.

### 7.1.5 Impact du programme

Selon SOS Kenya, aucune évaluation indépendante approfondie du programme d'urgence n'a été réalisée. Il est impossible de répondre scrupuleusement aux questions sur la pertinence et l'impact du programme (*comm. pers.*, novembre 2013). D'après le personnel de SOS Kenya, le programme a fourni une aide immédiate aux familles souffrant de la faim. Par ailleurs, ce mécanisme de distribution unique offrait au moins deux atouts. Tout d'abord, un coupon et un portefeuille électronique distribués et enregistrés dans le même système. Les bénéficiaires pouvaient donc se procurer de la nourriture et d'autres produits essentiels requis pour la préparer. Enfin, en leur donnant une carte pour « acheter » leur nourriture, leur dignité a été restaurée.

## 7.2 COÛT DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME D'AIDE D'URGENCE

### 7.2.1 Coût administratif total

Le programme SOS Kenya–sQuid a permis de distribuer 1 393 000 dollars de denrées alimentaires et d'argent aux bénéficiaires pour un coût de 204 000 dollars. Les coûts administratifs ont donc représenté environ 13 % des coûts totaux du programme.

Ratio coût-transfert	=	204 000 \$ / 1 393 000 \$	=	0,15
Coûts admin en % du budget total	=	204 000 \$ / 1 597 000 \$	=	0,13

Le ratio coût-transfert impliquait des frais administratifs de 15 dollars pour toute aide de 100 dollars (argent et denrées alimentaires) accordée au bénéficiaire. Pour un transfert de 87 dollars, les frais administratifs étaient donc légèrement inférieurs à 13 dollars.

### 7.2.2 Postes de dépenses des coûts administratifs

Le Tableau 3 montre que sur les 13 dollars dépensés pour tout transfert de 87 dollars, 10 dollars correspondent à des coûts uniques, contre 3 dollars pour les activités récurrentes.

<sup>16</sup> Ils étaient plus élevés que les 4 % payés en moyenne par Oxfam à Safaricom dans le cadre de son programme M-Pesa.

Tableau 3 : Ventilation des coûts administratifs pour SOS Kenya par activité

Activité	Coût (milliers de dollars)	Par transfert de 87 dollars (\$)	Part de coûts admin. (%)	Part des frais du personnel (%)
<b>Activités uniques</b>	<b>163</b>	<b>10</b>	<b>80</b>	<b>27</b>
Conception	56	4	28	32
Mécanismes institutionnels	7	0	4	38
Communication/plaidoyer	42	3	21	12
Formation	15	1	7	38
Ciblage/enregistrement	36	2	18	26
Suivi et évaluation (unique)	7	0	3	34
<b>Activités récurrentes</b>	<b>41</b>	<b>3</b>	<b>20</b>	<b>28</b>
Déboursement	34	2	17	27
Suivi et évaluation (récurrent)	7	0	3	36
<b>Total</b>	<b>204</b>	<b>13</b>	<b>100</b>	<b>27</b>

Source: OPM.

### 5.2.2 Facteurs affectant les coûts

Les activités exceptionnelles les plus coûteuses étaient la conception, suivie par les frais de communication et de plaidoyer.

- Sur les 56 000 dollars dépensés par SOS Kenya et ses partenaires sur la *conception* du programme, la plus grosse partie (équipement et entretien des bureaux, analyse des options de paiement et recherche des bons partenaires) a été engagée car SOS Kenya n'avait pas supervisé de programme de ce type auparavant et a donc dû développer les capacités requises. Ces capacités sont principalement liées aux coupons alimentaires, comme l'identification et l'évaluation des magasins d'alimentation d'après leur inventaire et leur précédente expérience avec les programmes d'urgence. Il en aurait été de même si un programme de coupon papier avait été utilisé. Seul un faible montant d'environ 5 600 dollars était directement lié au système sQuid, pour l'achat des terminaux et la mise en place des systèmes d'informations de gestion et de relation avec Paystream. Si SOS Kenya devait utiliser sQuid pour un programme de suivi, des économies seraient possibles car les coûts propres au système ne seraient pas requis.
- Les coûts de communication et de plaidoyer étaient élevés (42 000 dollars) pour sensibiliser l'opinion sur le programme au sein des communautés, ainsi qu'avec les partenaires bailleurs de fonds. La technologie utilisée n'était pas seulement nouvelle pour les bénéficiaires, mais également pour les organisations humanitaires au Kenya. sQuid avait son propre budget marketing et avait financé plusieurs activités de plaidoyer. SOS Kenya a dépensé 28 000 dollars sur les supports de relations publiques (brochures, films et photographie). Ces coûts découlent donc de la nouvelle technologie, mais ne sont pas intrinsèques à cette dernière. Ils peuvent diminuer pour les prochains programmes, la technologie devenant plus familière.
- Les coûts de ciblage de 36 000 dollars étaient impondérables, le programme étant nouveau. Ici encore, les coûts correspondant à l'achat des cartes à puce ne représentaient qu'une petite partie du total, avec moins de 8 000 dollars. Les coûts restants correspondant aux heures de travail du personnel, aux déplacements et aux consommables devaient être assumés quel que soit le mécanisme de paiement utilisé.

Les activités de déboursement ont représenté quelque 34 000 dollars pour le programme. Une partie était consacrée à la supervision des coupons alimentaires, comme le suivi de la quantité et le prix des produits vendus aux bénéficiaires. Ces frais auraient été évités si l'aide avait été distribuée sous forme d'espèces ; ils auraient été nécessaires pour tout système basé sur des coupons alimentaires. D'autres activités étaient plus directement liées à l'utilisation de la carte à puce : le plus grand poste de dépenses (plus de 11 000 dollars) correspondait aux frais de transaction versés à sQuid et à Paystream pour l'accès au réseau de paiement, bien que cela ne représente qu'1 % de la somme transférée.

L'aspect nouveau de la technologie a généré des frais supplémentaires. À plusieurs reprises (6 fois sur 16, d'après le personnel de SOS Kenya), le réseau mobile a rencontré des problèmes techniques qui ont empêché de transférer la somme sur les cartes à puce. Le cas échéant, SOS Kenya récupérait toutes les cartes des bénéficiaires et les transportait jusqu'à Nairobi où elles étaient créditées des montants correspondants dans les bureaux de l'organisation où l'accès à Internet était assuré. Les cartes étaient ensuite redistribuées à Marsabit. Aucune validation « en temps réel » des paiements n'était possible lorsque l'accès au réseau était limité à Marsabit : les paiements pouvaient être traités, mais leur validation dans le système principal ne pouvait avoir lieu qu'une fois la connectivité restaurée. Le recours à ce plan de secours a augmenté les coûts correspondant aux heures de travail du personnel, à la supervision de la gestion, au transport et aux dépenses de bureau, tout en permettant de s'assurer que les bénéficiaires étaient payés, que leurs paiements étaient traités et que les réclamations étaient examinées.<sup>17</sup>

Cette étude de cas analyse un exemple de programme d'urgence à évolution lente où SOS Kenya et sQuid font figure de novateurs non seulement au niveau des paiements réalisés dans le cadre de l'aide humanitaire, mais également dans le domaine des paiements par carte au Kenya. Le recours à cette technologie innovante a eu deux effets opposés sur le coût de réalisation des transferts.

1. D'un côté, le programme a profité de l'intérêt de ses partenaires de mise en œuvre pour explorer la faisabilité des paiements sans contact dans le secteur des ONG. Les coûts d'utilisation de la carte sQuid pour SOS Kenya ont été fortement réduits, car sQuid a accordé une forte remise sur ses prix, avec une réduction d'environ 50 % sur la plupart des produits et des services, y compris les heures de travail du personnel. sQuid a également réduit ses frais de transaction, établis à 1 % de la valeur totale du transfert. Tout porte donc à croire que les coûts réels du personnel ont été sous-estimés.
2. Dans le même temps, il existe un risque de défaillance dans tout programme recourant aux nouvelles technologies. SOS Kenya et sQuid ont régulièrement rencontré des problèmes lorsqu'ils ont essayé de recharger des sommes sur les cartes. Les coûts ont donc augmenté chaque fois que le programme a dû recourir à un plan de contingence pour s'assurer que les paiements étaient bien réalisés.

Ces remises initiales devraient être abrogées dès que les prestataires de services de paiement se seront familiarisés avec la technologie. À l'inverse, la technologie devrait devenir plus fiable dans le temps et le recours à des alternatives coûteuses devraient s'espacer.



Photo: Caroline Berger / Oxfam

<sup>17</sup> La mauvaise qualité de la connexion au réseau n'a en revanche pas augmenté les dépenses des bénéficiaires participant, car ceux-ci pouvaient utiliser leur carte hors ligne et n'avaient pas à se déplacer pour trouver un meilleur signal.

## 8 ÉTUDE DE CAS N° 3 : CONCERN WORLDWIDE – PROGRAMME D'AIDE D'URGENCE DANS LA PROVINCE DE MARSABIT AVEC UNE MÉTHODE MANUELLE DE DISTRIBUTION D'ARGENT

### 8.1 PROGRAMME D'AIDE D'URGENCE

#### 8.1.1 Contexte et objectifs du programme

En 2012–2013, Concern Worldwide a supervisé le programme d'aide d'urgence dans la province de Marsabit pour suivre un programme antérieur que l'organisation avait mis en œuvre avec succès en 2011–<sup>18</sup>2012. Ce premier programme avait pour objectifs de renforcer la sécurité alimentaire immédiate des foyers vulnérables (principalement des éleveurs ayant un bétail limité), de protéger les moyens de subsistance des effets de la sécheresse et de soutenir les marchés locaux. Le projet intégrait dans sa conception de nombreuses actions nutritionnelles et sur les moyens de subsistance. Au cours de sa phase initiale, il a inclus un programme de coupons alimentaires d'une valeur de 2 500 KES (32 dollars) pour 2 000 foyers ayant une femme à leur tête. La plupart des bénéficiaires avaient toutefois indiqué qu'elles auraient préféré recevoir de l'argent pour choisir elles-mêmes les produits et le moment de l'achat du bétail.

De septembre 2012 à mars 2013, Concern Worldwide a mis en œuvre un programme d'aide d'urgence qui a non seulement étendu les actions de développement des moyens de subsistance, mais également remplacé les coupons par des transferts monétaires distribués manuellement à 1 000 foyers dont la plupart avait déjà participé au premier programme. Quelque 700 foyers dans les districts de Moyale et de Sololo ont reçu 3 050 KES (39 dollars) chaque mois pendant six mois, tandis que 300 foyers dans le district de Chalbi ont reçu 2 000 KES (26 dollars) chaque mois sur la même période car les prix du marché y étaient plus bas. Cette étude de cas analyse les transferts monétaires.

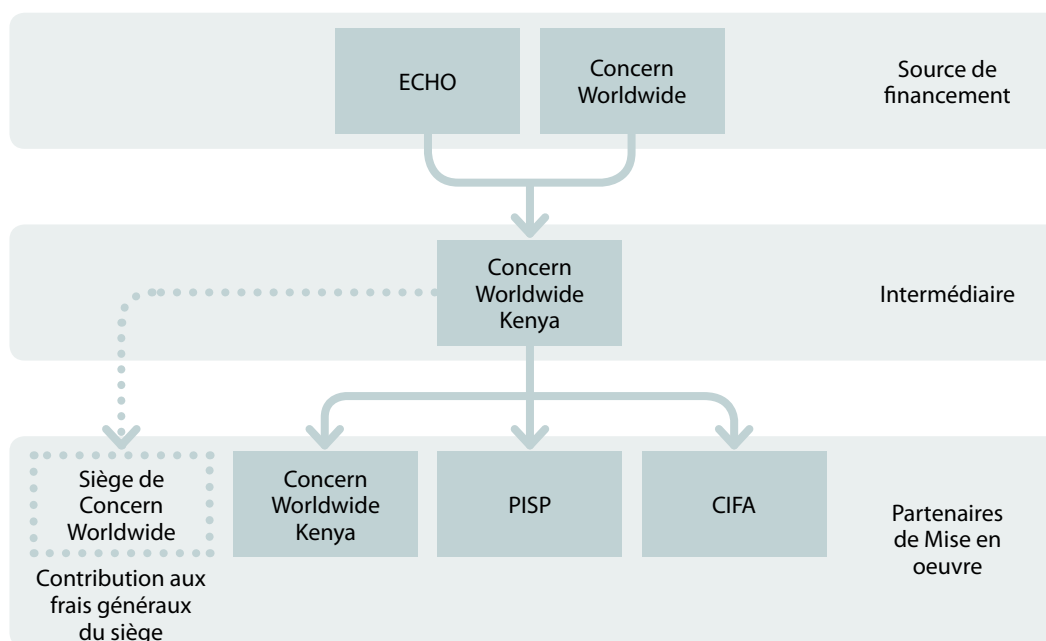
#### 8.1.2 Mécanismes institutionnels

Une grande partie des coûts du programme, notamment le montant du transfert, a été financée par l'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO). Les autres dépenses ont été financées par les propres ressources de Concern (Figure 7). Le programme a été mis en œuvre et supervisé par Concern avec l'aide de deux ONG locales, la CIFA (Community Initiative Facilitation Assistance) dans les districts de Moyale et de Sololo, et le PISP (Pastoralist Integrated Support Programme) dans le district de Chalbi<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Ce programme s'intitulait « Filling the Hunger Gap among mobile livestock keepers affected by extreme drought, and protecting assets in Marsabit County » (Répondre à la période de soudure chez les éleveurs de bétail nomades affectés par la sécheresse extrême, et protéger les actifs dans la province de Marsabit).

<sup>19</sup> La CIFA et le PISP ont également soutenu Concern sur d'autres aspects au-delà des transferts monétaires, comme l'approvisionnement en vermifuges, en matériel d'irrigation et en bétail. Les coûts correspondants ne sont pas inclus ici.

Figure 7 : Flux de fonds pour le programme d'aide d'urgence



Source : OPM, d'après une discussion avec Concern. Remarque : Concern a engagé des fonds de son siège social pour participer aux frais généraux.

### 8.1.3 Mode de mise en œuvre du programme

Concern a étudié plusieurs options de paiement, notamment les mécanismes de paiement électronique, avant d'opter pour les transferts monétaires manuels. L'organisation a écarté pour les mêmes raisons que SOS Kenya le système M-Pesa de transferts monétaires par téléphone portable de Safaricom (une mauvaise couverture réseau). Il a tout d'abord été envisagé de confier les paiements à une société de logistique externe, mais le contexte d'insécurité rendait tout déplacement de fonds risqué et les sociétés contactées avaient indiqué vouloir facturer un supplément pour sécuriser les distributions.

Seuls des commerçants locaux ont été sélectionnés comme partenaires dans le programme, car Concern les considéraient mieux placés pour distribuer l'argent aux bénéficiaires étant donné qu'ils faisaient partie de la communauté et qu'ils connaissaient les éventuels obstacles. La mise en œuvre du programme s'est avérée plutôt simple. Les partenaires locaux ont prévenu les bénéficiaires des dates de paiement. Ces derniers se présentent à l'agent de paiement aux dates convenues munis de leurs pièces d'identité. L'agent distribue l'argent après avoir vérifié leur identité et leur présence sur la liste officielle des bénéficiaires. Les commerçants sont ensuite remboursés du montant du transfert et des frais de transaction par le PISP ou la CIFA. Le programme dépendait donc de leurs liquidités. Les bénéficiaires ont utilisé cet argent pour acheter des produits locaux, souvent dans la boutique même de l'agent de paiement, car les districts couverts étaient très isolés et les villageois n'avaient pas d'autre accès aux marchés.

### 8.1.4 Résultat du projet

L'efficacité générale du programme d'aide d'urgence ne peut pas encore être quantifiée, car le programme venait tout juste de se terminer au moment de l'étude et l'évaluation d'impact n'avait pas encore eu lieu.

## 8.2 COÛT DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME D'AIDE D'URGENCE

### 8.2.1 Coût administratif total

Au cours des six phases de paiement, au total 204 000 dollars ont été distribués aux bénéficiaires (700 bénéficiaires × 39 \$ × 6 mois, et 300 bénéficiaires × 26 \$ × 6 mois), pour des coûts administratifs de 59 000 dollars. Le montant total du volet « transferts monétaires » du programme s'élevait donc à 263 000 dollars. Ces chiffres incluent les coûts administratifs supportés par toutes les parties prenantes, à savoir Concern Worldwide, le PISP et la CIFA. Ils permettent de calculer le ratio coût-transfert :

Ratio coût-transfert	=	59 000 \$ / 204 000 \$	=	0,29
Coûts admin en % du budget total	=	59 000 \$ / 263 000 \$	=	0,22

D'après ce ratio, chaque transfert de 100 dollars au bénéficiaire implique 29 dollars de coûts administratifs, soit 11 dollars pour chaque transfert de 39 dollars.

### 8.2.2 Ventilation des coûts administratifs

Sur les 59 000 dollars de coûts administratifs, environ 44 000 dollars ont été consacrés à la mise en place du programme, et les 14 000 dollars restants ont couvert les frais de déboursement et de suivi (Tableau 4)<sup>20</sup>.

Tableau 4 : Ventilation des coûts administratifs pour Concern Kenya, par activité

Activité	Coût (milliers de dollars)	Par transfert de 34 dollars (\$)	Part de coûts admin. (%)	Part des frais du personnel (%)
<b>Activités exceptionnelles</b>	<b>44</b>	<b>7</b>	<b>76</b>	<b>84</b>
Conception	8	1	13	84
Mécanismes institutionnels	9	2	15	85
Contribution au siège de Concern	7	1	11	0
Communication/plaidoyer	5	1	9	88
Formation	4	1	8	90
Ciblage/enregistrement	7	1	12	87
Suivi et évaluation	4	1	7	62
<b>Activités récurrentes</b>	<b>14</b>	<b>2</b>	<b>24</b>	<b>26</b>
Déboursement	10	2	17	18
Contribution au siège de Concern	1	0	1	0
Suivi et évaluation (récurrent)	4	1	6	50
<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>10</b>	<b>100</b>	<b>69</b>

Source : OPM. Le taux de change moyen pendant la période était de 80 KES pour 1 dollar.

### 8.2.3 Facteurs influant sur les coûts

Il est important de connaître les facteurs qui ont permis à Concern de lancer son programme faisant appel aux transferts monétaires manuels en faveur des éleveurs dans la province de Marsabit pour seulement 44 000 dollars, tandis que SOS Children's Villages Kenya avait dépensé quelque 156 000 dollars pour lancer son système par carte à destination du même groupe cible et dans le même district quelques mois auparavant.

Concern a surtout réalisé des économies au cours de la conception du programme (8 000 dollars, par rapport aux 56 000 dollars dépensés par SOS Kenya). Le programme de Concern était en fait le suivi d'un projet antérieur. L'organisme a seulement dû modifier les modalités de paiement en s'acquittant des coûts modestes d'une étude

<sup>20</sup> Les écarts par rapport au montant total sont dus aux arrondis.

des mécanismes de paiement. Il a également consacré quelques ressources dans l'identification des partenaires appropriés. Les économies réalisées sont considérables par rapport à SOS Kenya qui avait créé son programme de bout en bout, de la création des bureaux à l'évaluation de la viabilité des épiceries à participer au programme.

Des économies identiques ont été réalisées dans le ciblage et l'inscription des bénéficiaires, les dépenses s'élevant à 7 000 dollars pour Concern contre 36 000 dollars pour SOS Kenya. Cet écart s'explique du fait qu'il n'était pas nécessaire de procéder à un nouveau ciblage pour le programme d'aide d'urgence. Ce dernier a bénéficié du système communautaire existant qui évaluait régulièrement l'éligibilité des bénéficiaires. Si les transferts monétaires de Concern s'étaient inscrits dans un tout nouveau programme (qui plus est de taille similaire), ces activités auraient coûté plus cher, sans toutefois atteindre les sommes déboursées par SOS Kenya.

Une fois les programmes en place, les transferts manuels de Concern ont nécessité des ressources en personnel et hors personnel de 14 000 dollars sur les activités récurrentes pour distribuer environ 200 000 dollars à 1 000 bénéficiaires sur les six mois du programme, tandis que SOS Kenya a dépensé 61 000 dollars pour distribuer environ 1,4 million de dollars à 2 000 bénéficiaires. Autrement dit, avec le programme faisant appel aux transferts manuels, environ 1 dollar est dépensé sur les activités récurrentes de déboursement et de suivi des transferts pour 14 dollars d'aide, tandis qu'avec le système par carte, 1 dollar est dépensé sur les coûts administratifs récurrents pour 23 dollars déboursés. On peut donc constater que le programme intégrant des transferts monétaires de Concern optimisait davantage les coûts au cours des phases initiales du programme, tandis que l'approche par carte de SOS Kenya optimisait légèrement mieux les coûts au cours des distributions ultérieures. Il est vrai que le programme de Concern s'adressait à deux fois moins de bénéficiaires et que les économies d'échelle diffèrent manifestement, mais ces points ne suffisent pas pour expliquer l'ampleur des écarts d'optimisation des coûts.

Les frais de transaction expliquent également en partie cet écart. Pour Concern, ces frais réglés aux commerçants locaux en échange de leurs services ont représenté la moitié de tous les frais récurrents (7 200 dollars sur 14 300 dollars). Les frais de transfert ont été négociés au cas par cas avec chaque agent de paiement local et représentaient en moyenne 8 % du montant du transfert dans les districts de Moyale et de Sololo, et 3 % dans le district de Chalbi. Ces frais sont considérablement plus élevés que les 1 % facturés par sQuid à SOS Kenya pour les déboursements. Cela s'explique en partie par le fait que les acteurs de mise en œuvre du programme n'ont eu d'autre choix que de signer des contrats avec divers prestataires de services en raison du petit nombre de bénéficiaires clairsemés dans les districts cibles, ce qui affaiblit le pouvoir de négociation de Concern. Concernant la différence au sein du programme de Concern (coûts supérieurs dans les districts de Moyale et de Sololo gérés par la CIFA, coûts inférieurs dans le district de Chalbi géré par le PISP), celle-ci peut être due au montant supérieur du transfert dans les zones CIFA reflétant les prix du marché, si bien que les agents locaux ont pu exiger des frais de transaction supérieurs étant donné qu'ils devaient avoir plus de liquidités que les agents dans les zones PISP.

On peut donc constater que le coût global des programmes de Concern et de SOS Kenya a été affecté par l'attractivité du programme pour le prestataire de services de paiement et par la présence ou non de concurrents. SOS Kenya a bénéficié de remises de la part de sQuid qui souhaitait tester sa technologie et n'a payé aucune commission aux commerçants chez qui les bénéficiaires utilisaient leurs coupons alimentaires, les commerçants y voyant l'opportunité d'attirer de nouveaux clients. En revanche, Concern a payé des commissions relativement importantes aux commerçants en l'absence d'alternatives.

Pour conclure, en mettant en œuvre un programme nécessitant peu d'innovations quant aux mécanismes de paiement électronique et s'inscrivant à la suite d'un programme de coupons antérieur pour lequel les activités de ciblage et d'enregistrement avaient déjà été réalisées, Concern a pu réduire considérablement ses coûts initiaux. En revanche, en raison de la relative faible ampleur du programme, Concern a rencontré des difficultés pour négocier des frais de transaction plus intéressants lors des déboursements et tous les autres coûts récurrents ont également été ventilés sur un petit montant de transfert.



# PARTIE C – SOUTIEN À LA SOMALIE SUR SES ACTIVITÉS ESSENTIELLES : AGENTS DES HAWALAS ET TRANSFERT MONÉTAIRE PAR TÉLÉPHONE PORTABLE



Source : section de cartographie des Nations unies.

## 9 CONTEXTE DANS LE CENTRE-SUD DE LA SOMALIE

### 9.1 UNE AIDE HUMANITAIRE NÉCESSAIRE

Plus de 20 ans de conflit et de nombreuses initiatives pour la paix en Somalie depuis le renversement du président Siad Barre en 1991 ont fragilisé la stabilité de certaines régions du pays, et les violences se poursuivent dans d'autres. Les régions nord et nord-est du Somaliland et du Puntland sont les mieux développées en termes de structures politiques et de services publics. Plusieurs élections ont eu lieu au Somaliland depuis sa déclaration d'indépendance en 1991 (il n'est toutefois pas reconnu comme tel à l'international). Il dispose de sa propre devise et d'un régime d'imposition de base. Il propose en outre des services décentralisés de santé et d'éducation. Son économie repose principalement sur l'élevage et la fourniture par le secteur privé de services énergétiques et de transport (Coffey International Development Ltd., 2013 ; PNUD, 2012). Le Puntland, devenu un État autonome au sein d'une fédération en 1998 ne revendiquant pas une complète indépendance, est sujet à une plus grande instabilité. Bien que doté d'un parlement, il est décrit comme une « société militarisée » dotée de ressources insuffisantes pour faire appliquer la loi et résoudre les problèmes de piraterie le long de son littoral (Coffey International Development Ltd., 2013, p. 105).

En revanche, le centre et le sud du pays (ou « centre-sud ») ne sont pas régis par une autorité unique. Ils se composent d'une multitude de territoires administrés par des clans, le groupe terroriste Al-Shabaab, les forces internationales de maintien de la paix et le gouvernement fédéral somalien constitué en 2012. Al-Shabaab s'est imposé dans les campagnes. Le gouvernement fédéral et les forces internationales opérant sous le nom AMISOM (Mission de l'Union africaine en Somalie) sont plus influents en milieu urbain, notamment dans la capitale Mogadiscio, ainsi que dans une bande de terre au nord-ouest de Mogadiscio le long du couloir d'Afgooye dans la direction de Luuq à l'intérieur du pays. En l'absence d'État unifié, les services comme l'éducation et la santé, le commerce et les systèmes de télécommunications et de transport sont assurés par des entreprises privées. Des conflits récurrents entre ces groupes ont entraîné de fortes perturbations dans les communautés agricoles et pastorales, ainsi que d'importants déplacements internes de la population, souvent dans des camps de déplacés internes dans et autour de Mogadiscio.

Voilà quelques années que de nombreuses agences des Nations unies et ONG internationales sont présentes en continu dans le centre-sud de la Somalie, notamment le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA), l'Agence des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), Oxfam, Concern Worldwide, Save the Children et ACF. Ces agences et organisations se sont engagées à proposer des services de base aux populations sédentaires et déplacées, et à soutenir les initiatives encourageant les réfugiés à retourner dans leur communauté lorsque la situation sécuritaire le permettra. Plusieurs organisations ont été expulsées de certaines régions par Al-Shabaab : d'après Human Rights Watch, au moins huit ont été expulsées sur la seule année 2010, et plus d'une dizaine s'est vue refuser le droit d'intervenir dans les zones contrôlées par Al-Shabaab au cours de l'épisode de famine en 2011 (Human Rights Watch, 2011 et 2012). De nombreuses ONG nationales opèrent également dans le domaine de l'aide humanitaire.

#### 9.1.1 La crise de 2011 et l'intervention humanitaire

La Somalie, dont la majeure partie de la région centre-sud, a connu une crise humanitaire en 2011 au cours de laquelle il a été estimé que la moitié de sa population avait besoin d'une aide d'urgence pour améliorer son accès à la nourriture<sup>21</sup>. Une succession de mauvaises saisons des pluies sur plusieurs années a abouti à une sécheresse qui, conjuguée au long déclin de la productivité agricole découlant de 20 années de conflit civil, a considérablement réduit les rendements agricoles, décimé le bétail et abaissé les prix de vente des animaux. Les populations pastorales et agro-pastorales peinent à gagner leur vie ou à nourrir leur famille. Le prix des denrées alimentaires a triplé depuis 2010. De nombreux foyers ont été contraints de se déplacer en milieu urbain pour obtenir une aide alimentaire. Pour eux, le manque de terres et leur déplacement ont aggravé les difficultés posées par les chocs environnementaux et économiques. Mi-2011, on estime que quelque 3,7 millions de personnes étaient « en crise ». L'état de famine a été déclaré dans cinq régions du centre-sud de la Somalie en juillet et en août de la même

<sup>21</sup> Les informations contextuelles émanent d'Oxfam (2012).

année (FSNAU et FEWSNET, 2011a et 2011b). Cette famine décrite comme « sans précédent » par le Programme des Nations unies pour le développement aurait entraîné la mort de dizaines de milliers de personnes (PNUD, 2012, p.xviii). À cette époque, le nombre de déplacés internes dans toute la Somalie a été estimé à 1,4 million de personnes (Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, 2011).

La déclaration de l'état de famine a provoqué une intervention rapide et d'envergure par un grand nombre d'ONG humanitaires. On peut par exemple citer la fourniture de produits alimentaires et non alimentaires, ainsi que les transferts monétaires sous forme d'espèces ou de coupons. Les organisations ont essayé de réduire le risque de chevauchements en désignant des zones géographiques distinctes pour chaque intervention. La coordination a été soutenue par la création d'un Cash Consortium par quatre organisations dans le centre-sud de la Somalie mi-2011 (Kweyu, 2013)<sup>22</sup>. Un Groupe de suivi sur les espèces et les coupons a donc été créé par six organisations en septembre de cette année. Il avait pour mission de coordonner le suivi et l'évaluation d'actions collectives sur les espèces et les coupons en proposant des outils communs aux ONG afin de suivre l'efficacité de leurs projets et d'identifier l'impact de leur intervention sur les foyers bénéficiaires et sur les marchés (Longley *et al.*, 2012).

Le programme humanitaire a coïncidé avec une récolte bien meilleure fin 2011, et la fin de la famine dans le sud a été déclarée en février 2012 (FSNAU et FEWSNET, 2012). Des millions de personnes étaient toujours affectées par l'insécurité alimentaire et ont continué de recevoir une aide de la communauté internationale pour répondre à leurs besoins alimentaires et non alimentaires et pour rétablir des moyens de subsistance.

Les présentes études de cas analysent les programmes supervisés par Oxfam et Concern Worldwide à destination des déplacés internes et des résidents urbains extrêmement vulnérables à Mogadiscio et dans le centre-sud de la Somalie pendant et après la crise de septembre 2011 à septembre 2013.

## 9.2 INSTITUTIONS FINANCIÈRES DANS LE CENTRE-SUD DE LA SOMALIE

### 9.2.1 La prépondérance des agents des *hawalas*

L'économie somalienne est très dépendante des fonds provenant de l'étranger, non seulement via la communauté humanitaire, mais aussi de sa diaspora. Les envois d'argent de la diaspora sont estimés à environ 1,3 milliard de dollars par an rien qu'au Somaliland et au Puntland, un montant qui dépasse les 1,1 milliard de dollars estimés de la contribution de l'aide humanitaire et de l'aide au développement pour toute la Somalie en 2011 (FSNAU, 2013 ; Organisation de coopération et de développement économiques, 2013). Dans le centre-sud de la Somalie, une grande partie de ce financement provenant de l'étranger arrive par le biais d'agents de transfert monétaire bien établis, les agents des *hawalas*, qui disposent de réseaux étendus de points de distribution à travers le pays. Il s'agit d'institutions qui transfèrent des fonds au niveau national et international, en l'absence de système bancaire formel. On considère qu'une dizaine sont suffisamment grands pour gérer les transferts monétaires des organisations humanitaires en Somalie, dont le plus grand est Dahabshiil (Adeso, 2013). Les agents des *hawalas* sont déclarés culturellement acceptables, réagissent rapidement et ont une portée géographique étendue.

Ils doivent en grande partie leur domination dans le secteur des services financiers à l'absence de cadre formel. Aucune banque centrale n'existait dans le centre-sud de la Somalie jusqu'à 2012 et aucune banque commerciale privée n'était immatriculée (Central Bank of Somalia, 2012). Il n'y a pas de distributeurs automatiques de billets et les boutiques ne sont pas équipées de terminaux pour accepter les cartes bancaires. De nombreuses années devraient s'écouler avant qu'un système de paiement national soit mis en place :

Les exigences financières et la complexité technique accompagnant l'adoption d'un tel système sapent considérablement la capacité de la Banque centrale à en développer un à court terme. [...] Cela requiert également une coopération avec les banques et les autres institutions financières [...] CBS [Central Bank of Somalia] doit établir une relation étroite avec elles. Si cette relation ne se matérialise pas et si la participation des banques est limitée ou se confine à certaines régions, le système qui en découle ne sera pas véritablement national (ni efficace). (Central Bank of Somalia, 2013. p.15).

Pendant de nombreuses années, les organisations humanitaires ont fait appel aux agents des *hawalas* pour distribuer de l'argent. Oxfam a par exemple utilisé cette méthode pour la première fois pour transférer de l'argent à des

<sup>22</sup> ACF, Adeso, le Conseil danois pour les réfugiés et Save the Children.

bénéficiaires du Puntland en 2004, puis avec Dahabshiil dans le centre-sud de la Somalie en 2006–2007. L'organisation a continué de recourir aux agents des *hawalas* pendant la famine et lors de la phase après-crise fin 2011 et début 2012. Un recours permanent à ce mode de paiement présente des risques, comme la fermeture récente de nombreux comptes bancaires internationaux des agents des *hawalas* par les organismes financiers internationaux qui craignaient que leurs services soient utilisés pour financer des opérations terroristes et des actes de piraterie dans la région.

### 9.2.2 L'essor des transferts monétaires par téléphone portable

En 2011, deux services de transfert monétaire par téléphone portable ont été mis en place dans le centre-sud de la Somalie, offrant à la population un nouveau type d'établissement financier formel. Il s'agissait du service « EVC+ » lancé par Hormuud, le plus grand opérateur de téléphonie mobile de la région, et du service de transfert monétaire par téléphone portable « E-maal » lancé par l'un de ces concurrents, Nationlink.

La Somalie a un énorme appétit pour les télécommunications. La pénétration des téléphones portables sur le marché (ratio de téléphones par habitant) était estimée à plus de 40 % en 2012, soit plus que dans 15 autres pays en Afrique sub-saharienne (GSMA et Deloitte, 2012 ; GSMA Mobile for Development Intelligence, 2013b). Le marché est fragmenté, avec une dizaine de compagnies (dont certaines présentes exclusivement au Somaliland) et aucun appel n'est possible entre des clients passant par des opérateurs différents. Les opérateurs ont vu l'arrivée des services de transfert monétaire par téléphone portable comme une stratégie pour attirer et fidéliser des clients. C'est pourquoi Hormuud et Nationlink ont proposé gratuitement ce service : l'envoi et le retrait d'argent par téléphone portable peuvent être réalisés sans frais. Les opérateurs de téléphonie reconnaissent que cette situation (qui contraste avec le modèle forfaitaire utilisé par le service de transfert monétaire par téléphone portable le plus connu, M-Pesa au Kenya) n'est pas viable sur le long terme et qu'une participation modique pourrait être demandée l'année suivante.

L'Afrique subsaharienne a le taux d'utilisation de transfert monétaire par téléphone portable le plus élevé au monde, plus de 16 % de la population indiquant y avoir recouru dans l'année écoulée (contre au maximum 5 % dans les autres régions). Dans cette région, la Somalie a l'un des taux d'utilisation les plus forts après le Kenya, le tout premier pays à avoir adopté le système (Demirguc-Kunt et Klapper, 2012). La base de données GFI (Global Financial Inclusion) indique que le Somaliland présente le taux le plus élevé au monde de personnes recourant aux transferts monétaires par téléphone portable pour payer des factures, avec environ 26 % de la population (Demirguc-Kunt et Klapper, 2012)<sup>23</sup>.

GSMA Mobile for Development, l'organisation cadre des opérateurs mobiles dans les marchés émergents, a relevé cinq facteurs clés qui motivent l'émergence des systèmes de transferts monétaires par téléphone portable : l'environnement réglementaire, l'environnement des consommateurs, l'environnement du marché, l'existence d'une infrastructure de soutien et la pénétration de la téléphonie mobile (GSMA Mobile for Development Intelligence, 2013a). En Somalie, les conditions dans chacun de ces domaines ont été très propices au développement du service : il est presque totalement dérèglementé, l'inclusion financière des consommateurs dans d'autres systèmes est faible et les transferts monétaires par téléphone portable sont bien accueillis, les banques officielles ne sont pas accessibles, les réseaux mobiles sont assez clairsemés et la pénétration de la téléphonie mobile est soutenue.

Les consommateurs somaliens se sont montrés très enthousiastes sur les transferts monétaires par téléphone portable, car ce service permet aux personnes ne bénéficiant pas d'un accès au système bancaire formel de procéder à des transactions financières de façon relativement sûre et rapide. En Somalie, les utilisateurs des transferts monétaires par téléphone portable apprécient particulièrement le système au vu de l'insécurité généralisée qui règne dans le pays. Il n'est en effet plus nécessaire de transporter des espèces, ce qui accroît considérablement le sentiment de sécurité des utilisateurs. Les personnes qui recourent aux agents des *hawalas* pour envoyer ou retirer de l'argent font la queue dans la rue et auront vraisemblablement des espèces sur eux. Le risque de vol est avéré, et si elles retirent de l'argent en dollars elles devront l'échanger en shillings somaliens à des taux défavorables. Par contre, si un utilisateur se fait voler son téléphone portable, les fonds qu'il contient sont davantage protégés (par un NIP). Par ailleurs, le portefeuille numérique enregistre les fonds en dollars américains, cette devise étant jugée plus fiable que les shillings somaliens. Enfin, les délais requis pour réaliser ou recevoir le paiement d'un agent de *hawala* s'accompagnent de frais de transaction, tandis qu'avec un système de transferts monétaires par téléphone portable, les transferts sont quasi instantanés.

<sup>23</sup> Les données ne sont pas disponibles pour le centre-sud de la Somalie.

Malgré les nombreux avantages d'un tel système, ce dernier ne peut pas être utilisé partout. Bien que la couverture réseau soit très bonne, l'utilisation commerciale des transferts monétaires par téléphone portable est moins répandue en milieu rural. Les commerçants acceptant cette formule étant moins nombreux dans les zones plus reculées, un foyer qui souhaite utiliser le service peut être amené à dépenser davantage pour se rendre chez le commerçant que le montant du transfert lui-même, ou à subir un mauvais taux d'échange en shillings somaliens en retirant de l'argent depuis son compte. Le cas échéant, les agents des *hawalas* sont plus faciles à atteindre et constituent une option réaliste et fiable. Un projet à venir de l'UNICEF et d'Oxfam prévoit de recourir aux transferts monétaires par téléphone portable dans plusieurs zones urbaines et aux agents des *hawalas* dans les régions plus rurales.

### 9.2.3 L'utilisation des transferts monétaires par téléphone portable par les ONG

L'utilisation généralisée des transferts monétaires par téléphone portable en milieu urbain, surtout à Mogadiscio, a fait du système un outil potentiel de distribution d'une assistance monétaire d'urgence pour les organisations humanitaires travaillant dans la capitale. Oxfam a testé cette technologie au cours d'un transfert exceptionnel immédiatement après l'épisode de famine dans le cadre de son programme pilote intégrant des transferts électroniques développé et mis en œuvre avec une ONG locale, Hijra, entre mai et août 2012. Ce programme pilote a obtenu des résultats probants, si bien qu'Oxfam a continué de recourir aux transferts électroniques là où la situation le permettait. Le programme a également été adopté rapidement par d'autres organisations internationales. Oxfam l'a de nouveau utilisé fin 2012 au cours de son programme faisant appel aux transferts monétaires financé par le DFID dans le Bas-Chébéli, dans le centre-sud de la Somalie.

Concern Worldwide a rapidement suivi le chemin tracé par Oxfam et opte depuis septembre 2012 pour des transferts monétaires par téléphone portable pour la composante monétaire de tous ses programmes faisant appel aux transferts, dont trois qui distribuent uniquement des espèces (et non des espèces en plus de coupons alimentaires) : un programme financé par ECHO depuis novembre 2012, un autre par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) depuis mars 2013 et un dernier par le ministère des affaires étrangères (MAE) norvégien depuis mai 2013. Le Comité international de la Croix-Rouge a commencé à recourir aux transferts monétaires par téléphone portable pour 8 000 foyers à Kismayo mi-2013 et a introduit un programme pour 4 500 foyers supplémentaires à Mogadiscio fin 2013. D'autres organisations comme Mercy Corps et le Conseil norvégien pour les réfugiés ont également développé ou réfléchi à l'introduction de transferts monétaires par téléphone portable au profit des foyers vulnérables.

# 10 ÉTUDE DE CAS N° I : TRANSFERTS MONÉTAIRES D'OXFAM PAR L'INTERMÉDIAIRE D'AGENTS DES HAWALAS PENDANT LA FAMINE

## 10.1 PROGRAMME D'OXFAM FAISANT APPEL AUX TRANSFERTS MONÉTAIRES EN SITUATION D'URGENCE

### 10.1.1 Objectifs du programme

Suite à la famine dans le centre-sud de la Somalie, l'une des composantes de l'intervention d'Oxfam a été un grand programme faisant appel aux transferts monétaires inconditionnels proposé à plus de 12 500 foyers<sup>24</sup>. Son but était de s'assurer que les déplacés internes vivant dans neuf camps à Mogadiscio pouvaient satisfaire leurs besoins alimentaires et non alimentaires de base. Six cycles de transferts ont été menés entre octobre 2011, peu après que la famine s'est déclarée, et août 2012. La valeur a été fixée à 75 \$ par cycle et par foyer, estimé comme le montant minimum pour répondre aux besoins mensuels de base standards par la FSNAU (Food Security and Nutrition Analysis Unit). Les bénéficiaires ont été sélectionnés lors d'une session de ciblage des foyers répondant à certaines catégories données. Celles-ci incluaient les femmes enceintes ou qui allaitaient (près de la moitié des destinataires) ; des foyers ayant une femme à leur tête ; des foyers dont les enfants sont traités pour malnutrition ; et un petit nombre d'autres groupes comme les personnes handicapées ou les personnes âgées sans soutien. Cette intervention fut le premier grand programme faisant appel aux transferts monétaires inconditionnels d'Oxfam Grande-Bretagne (Oxfam GB) dans le centre-sud de la Somalie.

### 10.1.2 Mécanismes institutionnels

Le programme (tant les transferts eux-mêmes que les coûts administratifs) était financé par les dons de trois organismes : l'Agence suédoise pour le développement international (SIDA), le ministère du Développement international du Royaume-Uni (DFID) et l'Agence canadienne de développement international (ACDI) (Tableau 5). Chacun a acheminé ses fonds via Oxfam.

Tableau 5 : Nombre de bénéficiaires par cycle de transfert, par bailleur de fonds

Bailleur de fonds	Nb. de bénéficiaires					
	Oct. 2011 Cycle 1	Janv. 2012 Cycle 2	Fév. 2012 Cycle 3	Mars 2012 Cycle 4	Juil. 2012 Cycle 5	Août 2012 Cycle 6
SIDA	3 113	3 113	3 113	0	0	0
DFID	6 000	6 000	6 000	6 000	0	0
CIDA1	3 406	3 435	3 435	6 548	12 540	12 540
<b>Total</b>	<b>12 519</b>	<b>12 548</b>	<b>12 548</b>	<b>12 548</b>	<b>12 540</b>	<b>12 540</b>

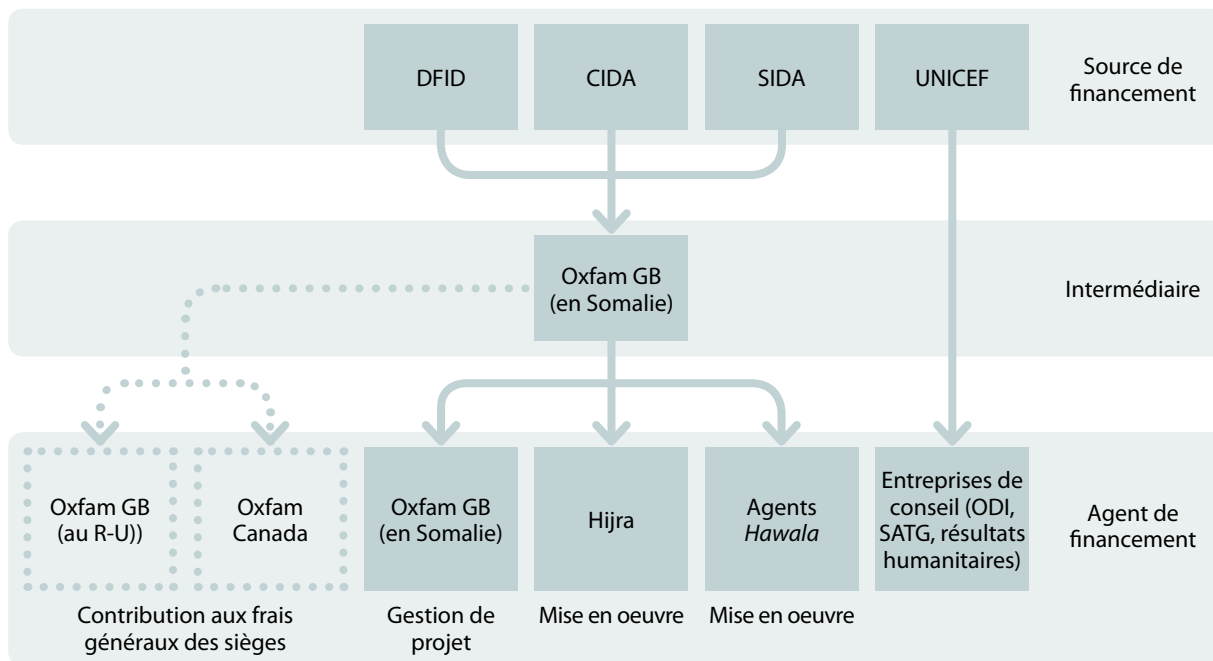
Source : Oxfam. Remarque : l'ACDI a ajouté à son panel les bénéficiaires précédemment soutenus par SIDA et le DFID au terme du financement par ces deux organisations, de sorte que tous les bénéficiaires ont reçu six transferts. Une partie de son financement supplémentaire des cycles 5 et 6 provenait d'un appel public dans le cadre d'un contrat distinct sur le financement de l'ACDI pour les autres camps de PDI.

Oxfam a relayé les transferts aux bénéficiaires par l'intermédiaire d'un agent de *hawala*, Dahabshiil ou Qaran Express. Elle a conservé le reste de la somme pour couvrir ses propres coûts administratifs et ceux de Hijra, l'ONG locale qui a mené les activités sur le terrain comme l'enregistrement des bénéficiaires et la supervision de la distribution (Figure 8). Conformément à ses pratiques habituelles, Oxfam a également reversé une part de la valeur de ses contrats avec DFID et ACDI à Oxfam au Royaume-Uni et au Canada en guise de contribution pour la supervision du siège sur le programme et pour les frais généraux sans rapport avec ce programme

<sup>24</sup> D'autres composantes incluaient des améliorations aux services d'eau et d'assainissement et des campagnes de santé publique.

spécifique, et pour le financement général des bureaux pays. L'UNICEF a financé séparément une équipe pour développer les instruments de surveillance, soutenir l'analyse régulière des données et réaliser une évaluation indépendante, dans la phase 1 de son assistance technique au Groupe de suivi sur les espèces et les coupons dont Oxfam faisait partie.

Figure 8 : Flux de fonds pour le programme faisant appel aux transferts monétaires en situation d'urgence



Source : OPM, d'après une discussion avec Oxfam.

Pour chaque déboursement, Oxfam paie d'abord aux agents des *hawalas* la valeur du transfert plus toute commission éventuelle, puis demande la libération des fonds pour les bénéficiaires. Le processus par lequel les bénéficiaires récupéraient l'argent auprès de l'agent de *hawala* était pratiquement le même que s'ils avaient reçu l'argent depuis toute autre source, comme un proche. Ils se présentaient en personne chez l'agent de *hawala* et faisaient la queue pour toucher les fonds. Dans un premier temps, les agents ont eu des difficultés avec l'afflux de bénéficiaires se présentant en masse le même jour, les empêchant de poursuivre normalement leurs activités habituelles avec les autres usagers. Les agents ont résolu ce problème en ouvrant exceptionnellement le dernier vendredi de chaque mois pour traiter les transferts d'Oxfam et en ouvrant des points de paiement supplémentaires temporaires pour accueillir les bénéficiaires du programme. Après chaque paiement, l'agent de *hawala* et le bénéficiaire signaient un récépissé. L'agent de *hawala* rassemblait les récépissés de chaque cycle et les envoyait à Oxfam pour vérification et réconciliation. Tout montant non récupéré par les bénéficiaires restait sur le compte de l'agent de *hawala* pour le déboursement suivant. Seuls quelques cas de ce type se sont produits à chaque cycle de paiement, généralement lorsque les foyers concernés avaient quitté la zone du programme.

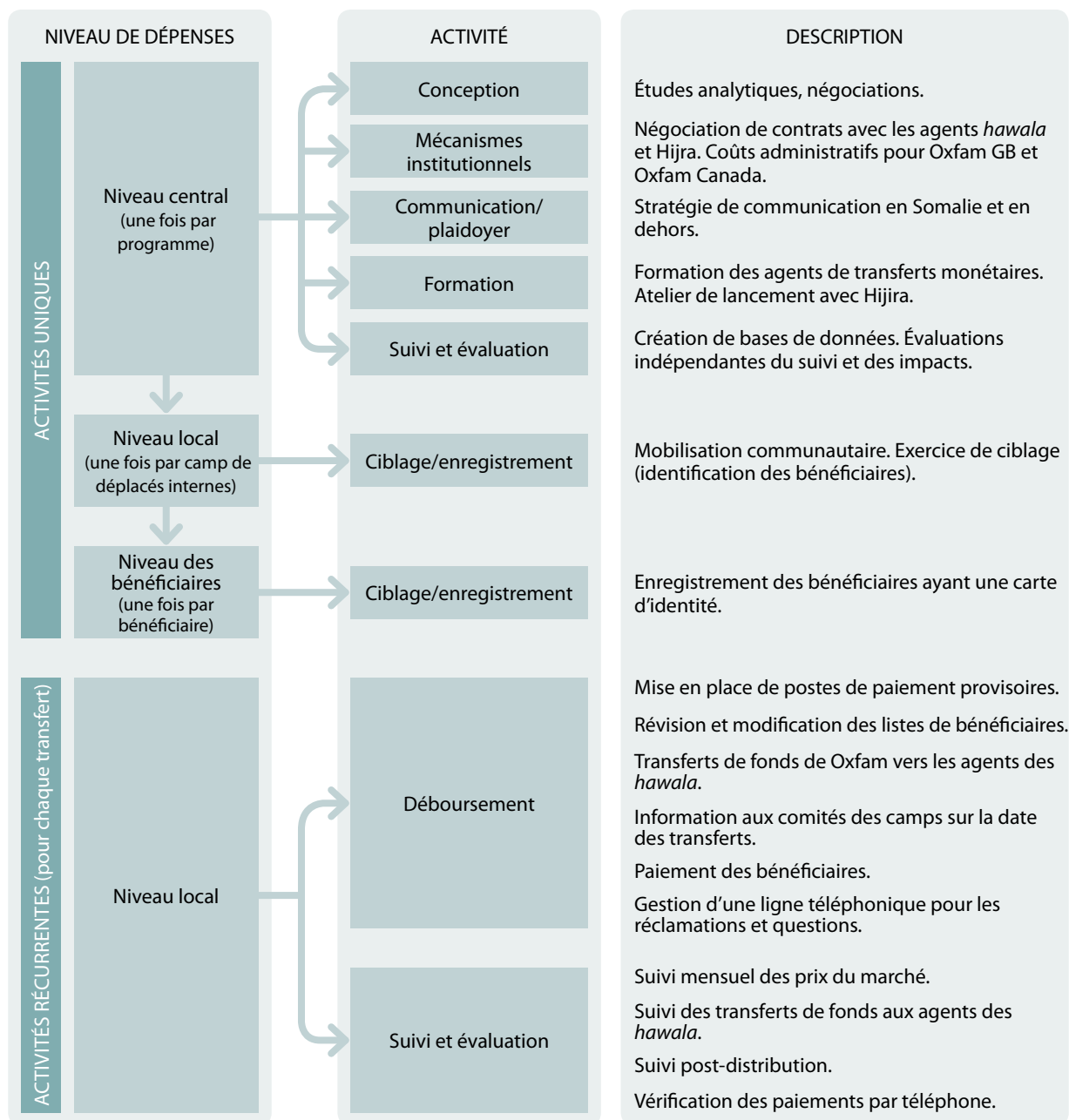
### 10.1.3 Mise en œuvre du programme

Oxfam, Hijra et les agents des *hawalas* ont mené une série d'activités en août et septembre 2011 pour mettre en place le programme (Figure 9). Dans la terminologie du cadre de cette étude, on retrouve les activités *exceptionnelles* au niveau central, local et des bénéficiaires. Celles-ci incluaient la conception du programme, la négociation des contrats, la formation des partenaires de mise en œuvre, la création d'une base de données et l'inscription des bénéficiaires. Venait ensuite un cycle d'activités *récurrentes* à chaque émission d'un transfert monétaire. Celles-ci incluaient des tâches en lien avec le déboursement à proprement parler, comme le fait de s'assurer que les bénéficiaires disposent d'un lieu où recevoir les espèces et de les informer de la mise à disposition des sommes, ainsi que des activités de surveillance pour vérifier que les bénéficiaires aient reçu le montant approprié et pour déterminer l'impact sur leur bien-être.

### 10.1.4 Résultat du programme

L'enquête menée par Oxfam et Hijra auprès des bénéficiaires suite à la distribution des transferts a révélé que le programme avait largement rempli ses objectifs d'amélioration de la sécurité alimentaire. Lors des entretiens réalisés après le dernier transfert, la quasi-totalité des foyers (94 %) ont indiqué avoir dépensé au moins une partie de l'argent pour acheter des denrées alimentaires. Les quatre cinquièmes ont déclaré prendre un plus grand nombre de repas chaque jour, associés à une alimentation plus variée (Oxfam, 2012c). L'ampleur précise du changement attribuable au programme Oxfam n'est pas connue à cause de l'absence de groupe de contrôle, des multiples interventions humanitaires ayant lieu simultanément et de bien meilleures récoltes pendant l'intervention.

Figure 9 : Activités du programme faisant appel aux transferts monétaires en situation d'urgence



Source : OPM, d'après des discussions avec Oxfam.



## 10.2 COÛT DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME FAISANT APPEL AUX TRANSFERTS MONÉTAIRES EN SITUATION D'URGENCE

### 10.2.1 Coût administratif total

Le montant total déboursé aux bénéficiaires au fil des six cycles était de 5 568 000 \$. Cela représente environ 99 % de la valeur attendue pour 12 548 bénéficiaires × 6 cycles × 75 dollars (= 5 646 600 \$), car quelques transferts n'ont pas été récupérés et certains bénéficiaires ont quitté la zone du programme.

Le coût de gestion du programme est estimé à 1 124 000 dollars, soit un coût total de 6 692 000 dollars. Cela couvre le coût administratif total de tous les partenaires de mise en œuvre, non seulement Oxfam mais aussi Hijra, les agents de transfert monétaire et les consultants financés par l'UNICEF. Les ratios clés sont donc les suivants :

Ratio coût-transfert	=	1 124 000 \$ / 5 568 000 \$	=	0,20
Coûts admin en % du budget total	=	1 124 000 \$ / 6 692 000 \$	=	17 %

Le ratio coût-transfert signifie que chaque versement de 100 dollars à un bénéficiaire a coûté 20 dollars de gestion. Comme la valeur du transfert était de 75 dollars, le coût de gestion de chaque transfert était donc de 15 dollars ( $75/100 \times 20$  \$).

### 10.2.2 Nature des coûts administratifs

D'après la ventilation des coûts selon les activités illustrée à la Figure 9 ci-dessus, un quart des coûts administratifs (soit environ 281 000 dollars) a été consacré aux activités exceptionnelles pour mettre en place le programme ; les trois quarts restants (843 000 dollars) ont financé les tâches associées à la distribution régulière des transferts (Tableau 6). Ainsi, sur les 15 dollars de gestion par transfert, les coûts exceptionnels représentent 4 dollars et les coûts récurrents, 11 dollars. Si Oxfam avait continué à soutenir les mêmes bénéficiaires avec des transferts supplémentaires de la même valeur, le coût administratif de chaque transfert supplémentaire aurait donc été de 11 dollars. Les coûts exceptionnels seraient répartis sur un plus grand nombre de transferts, réduisant progressivement leur part dans le total général.

Tableau 6 : Ventilation des coûts administratifs par activité

Activité <sup>1</sup>	Coût (milliers de dollars)	Par transfert de 75 dollars (\$)	Part de coûts admin. (%)
<b>Activités exceptionnelles</b>	<b>281</b>	<b>4</b>	<b>25</b>
Conception	56	1	5
Mécanismes institutionnels	51	1	5
Contribution au siège d'Oxfam	14	0	1
Communication/plaidoyer	10	0	1
Formation	14	0	1
Ciblage/enregistrement	63	1	6
Suivi et évaluation	72	1	6
<b>Activités récurrentes</b>	<b>843</b>	<b>11</b>	<b>75</b>
Déboursement	322	4	29
Contribution au siège d'Oxfam	343	5	31
Suivi et évaluation (récurrent)	178	2	16
<b>Total</b>	<b>1 124</b>	<b>15</b>	<b>100</b>

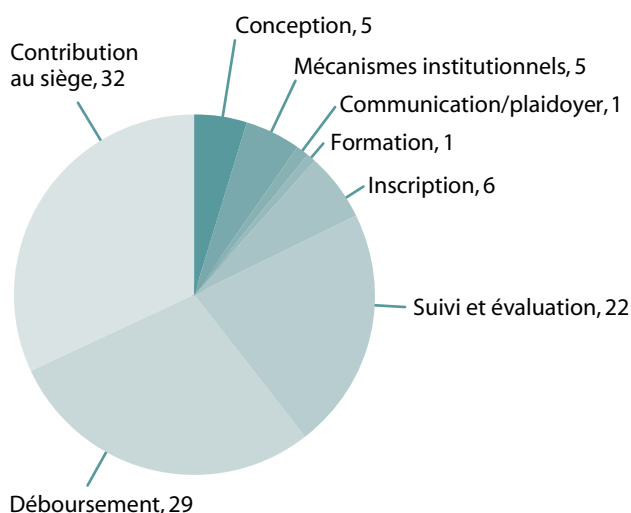
Source : OPM. Remarque : la « Contribution au siège d'Oxfam » est séparée de l'activité « Mécanismes institutionnels » pour la distinguer des autres activités directement en lien avec le contrat

### 10.2.3 Facteurs affectant le coût

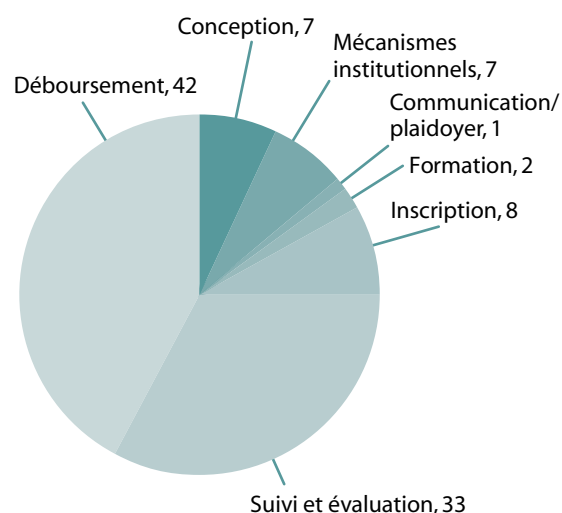
Quels éléments de la conception du programme d'Oxfam intégrant des transferts monétaires en situation d'urgence ont contribué à ces coûts globaux ? La Figure 10 ci-dessous et le Tableau 6 montrent bien que le coût administratif le plus élevé (32 % du total) est le montant que reverse Oxfam à son siège lors de tout contrat en guise de contribution aux coûts d'exploitation généraux sans lien avec le programme. Cette part correspond à environ 7 % de la valeur totale des contrats DFID et ACIDI, soit quelque 352 000 dollars au total. La valeur est élevée, car le pourcentage standard est appliqué à la valeur du transfert monétaire lui-même et aux coûts opérationnels. Toutefois, l'intégration de cette somme masque le coût réel des transferts monétaires en situation d'urgence en Somalie. Le graphique circulaire de droite dans la Figure 10 présente donc les coûts administratifs sans la contribution au siège d'Oxfam.

Figure 10 : Ventilation des coûts administratifs, avec et sans la contribution au siège d'Oxfam (% des coûts)

#### Y compris contribution au siège d'Oxfam



#### Hors contribution au siège d'Oxfam



Source : OPM. Remarque : le graphique circulaire de gauche correspond à la ventilation du Tableau 6 ci-dessus (les activités apparaissant aussi bien comme des coûts exceptionnels que comme des coûts récurrents ont été associées). Le graphique de droite montre les mêmes données après avoir retiré la contribution à Oxfam.



Photo: Oxfam

Les coûts exceptionnels de mise en place du programme ont été nettement réduits suite à la décision d'Oxfam d'opter pour une distribution manuelle plutôt que pour un mécanisme de paiement électronique. Le recours à un mécanisme de paiement connu de tous a permis de réduire les dépenses et, aspect essentiel en cas de famine, de diminuer le temps requis pour la conception d'une nouvelle méthode et la formation des partenaires de mise en œuvre. Cela a également permis d'économiser plus de 200 000 dollars qui auraient été requis pour acheter un téléphone portable à chaque destinataire<sup>25</sup>. Une bonne partie des autres dépenses exceptionnelles, comme l'information des communautés dans les camps de déplacés internes sur le lancement du transfert et l'identification des bénéficiaires, n'a pas été affectée par le choix du mécanisme de paiement. Voici quelques-uns des facteurs déterminant le coût des activités exceptionnelles :

- **Conception.** Les coûts de conception relativement faibles (surtout pour les heures de travail du personnel et les sommes provisionnées pour les coûts d'exploitation du bureau et les déplacements) s'expliquent notamment par l'urgence de l'intervention, qui a nécessité de mettre le programme sur pieds en quelques semaines. Cette intervention a tiré profit de l'expérience acquise par Oxfam lors des précédentes mises en œuvre de projets de sécurité alimentaire dans le centre-sud de la Somalie. Cela a été d'autant facilité qu'une autre organisation avait déjà effectué l'analyse des paramètres clés de la conception, comme la valeur minimale des articles alimentaires et non alimentaires requis pour soutenir un foyer moyen.
- **Ciblage.** On estime qu'Oxfam a dépensé 63 000 dollars pour diffuser au sein des camps de déplacés internes des informations sur les transferts, ainsi que sur l'identification et l'enregistrement des bénéficiaires. Une grande partie des coûts couvre les heures de travail et les dépenses du personnel de Hijra sur le terrain. L'impression des cartes d'identité pour le programme a été un autre poste de dépense important. Cette activité était assez modeste par rapport aux coûts d'exploitation globaux du projet (6 % du total), car la grande envergure du programme (quelque 12 500 bénéficiaires recevant chacun plusieurs transferts) a impliqué des investissements moins importants que les coûts générés par le déboursement des transferts. Il aurait toutefois été possible de réduire encore les coûts si le temps consacré à l'enregistrement des bénéficiaires n'avait pas été prolongé à cause d'incidents de sécurité (Oxfam, 2012c).
- **Suivi et évaluation.** Le suivi et l'évaluation ont fait l'objet d'investissements considérables. Là aussi, ces coûts sont indépendants du mécanisme de paiement retenu. Oxfam a mandaté des évaluations indépendantes pour chacun de ses bailleurs de fonds. L'organisation a également été l'un des six premiers bénéficiaires du programme de suivi et d'évaluation de très grande ampleur financé par l'UNICEF pour le Groupe de suivi sur les espèces et les coupons, au cours duquel des instruments de suivi ont été conçus et une évaluation a été entreprise sur l'impact de l'ensemble de l'intervention suite à la famine.

Concernant les activités *récurrentes*, une grande part des dépenses n'est pas non plus liée au choix entre transferts manuels et transferts électroniques. Dans le domaine du déboursement où le mécanisme de paiement influe sur le coût, le recours à des agents des *hawalas* engendre des dépenses supplémentaires par rapport aux transferts monétaires par téléphone portable.

- Les coûts de **déboursement** les plus élevés comprennent le coût de supervision de la mise en œuvre par Oxfam et Hijra et la commission versée aux agents des *hawalas* pour la gestion des transferts :
  - Le temps de travail du personnel est le principal poste d'économie dans le cas des transferts monétaires par téléphone portable, car il n'y a pas besoin de personnel sur le terrain pour superviser le processus de distribution chaque mois aux points de paiement, ou pour réaliser des tâches administratives pour réconcilier les listes de paiement. On estime qu'Oxfam et Hijra ont dépensé entre 150 000 et 200 000 dollars en temps de travail du personnel et en ressources non salariales connexes pour superviser le déboursement des sommes, dont une partie aurait de toute façon été dépensée dans le cadre de transferts monétaires par téléphone portable, notamment pour la gestion des comptes et de la hotline pour répondre aux questions.

<sup>25</sup> En partant de 17,50 dollars par téléphone, comme lors du programme pilote de transferts électroniques d'Oxfam, pour les 12 548 bénéficiaires.

- La commission versée aux agents des *hawalas* a finalement été fixée à 2,5 % de la valeur des transferts, soit un total d'environ 120 000 dollars. Ce taux résulte d'un compromis entre les 1,5 % initialement convenus et les 7 % que les agents de transfert monétaire ont réclamé après le lancement du programme, lorsqu'ils ont réalisé l'ampleur de la tâche. Il est rapidement apparu qu'ils devraient ouvrir des points de paiement supplémentaires temporaires et ouvrir certains jours habituellement chômés, afin de répondre à l'énorme demande de plus de 12 000 personnes supplémentaires venant récupérer leur paiement en même temps que les clients réguliers. La grande disparité dans les niveaux de commission proposés suggère que le coût de déboursement d'un transfert monétaire par l'intermédiaire d'un agent de hawala dépend de l'accord négocié pour chaque programme, et non d'un quelconque aspect intrinsèque au mécanisme de paiement. Le taux final de 2,5 % est approximativement le même que la commission payée par Concern à son intermédiaire à Dubaï pour effectuer les transferts vers le compte des opérateurs de réseaux mobiles en Somalie (voir la section 12 plus bas). Cela ne constitue donc pas un coût supplémentaire pour le paiement manuel.
- Les coûts de l'activité Suivi et évaluation (récurrent), comme le suivi post-distribution régulier et l'analyse des données, ne sont pas affectés par le recours à des transferts manuels. Il en va de même pour le pourcentage de la contribution au siège d'Oxfam.

Cette étude de cas du programme d'Oxfam faisant appel aux transferts monétaires en situation d'urgence en Somalie permet de conclure qu'il y aurait eu peu de différence de coût si l'organisation avait mené un programme de cette ampleur en recourant plutôt à un système de paiement par téléphone portable. Les quelque 200 000 dollars supplémentaires consacrés au temps de travail du personnel et aux ressources pour la supervision de la distribution manuelle auraient été égalés par la somme dépensée pour l'achat des téléphones portables à destination de plus de 12 500 participants. La commission versée aux agents de transfert monétaire est équivalente à la commission d'un distributeur d'espèces pour payer les sociétés de téléphonie mobile. La plupart des autres coûts administratifs, comme le temps de travail du personnel pour informer la communauté sur le programme, identifier les bénéficiaires et assurer le suivi et l'évaluation des résultats, n'ont pas été affectés par le mécanisme de paiement.

Dans ce cas, c'est le contexte du programme bien plus que le coût qui motive le choix d'un mécanisme de paiement plutôt qu'un autre. Du fait de l'urgence à intervenir lors de la grande famine de 2011, alors que le premier opérateur de réseau mobile commençait tout juste à lancer son service monétaire sur téléphone portable dans le centre-sud de la Somalie et qu'il aurait fallu plus de temps pour concevoir le programme et former les partenaires, le choix des agents des *hawalas* s'est révélé préférable.

## II ÉTUDE DE CAS N° 2 : PROGRAMME PILOTE FAISANT APPEL AUX TRANSFERTS ÉLECTRONIQUES D'OXFAM

### II.1 LE PROGRAMME

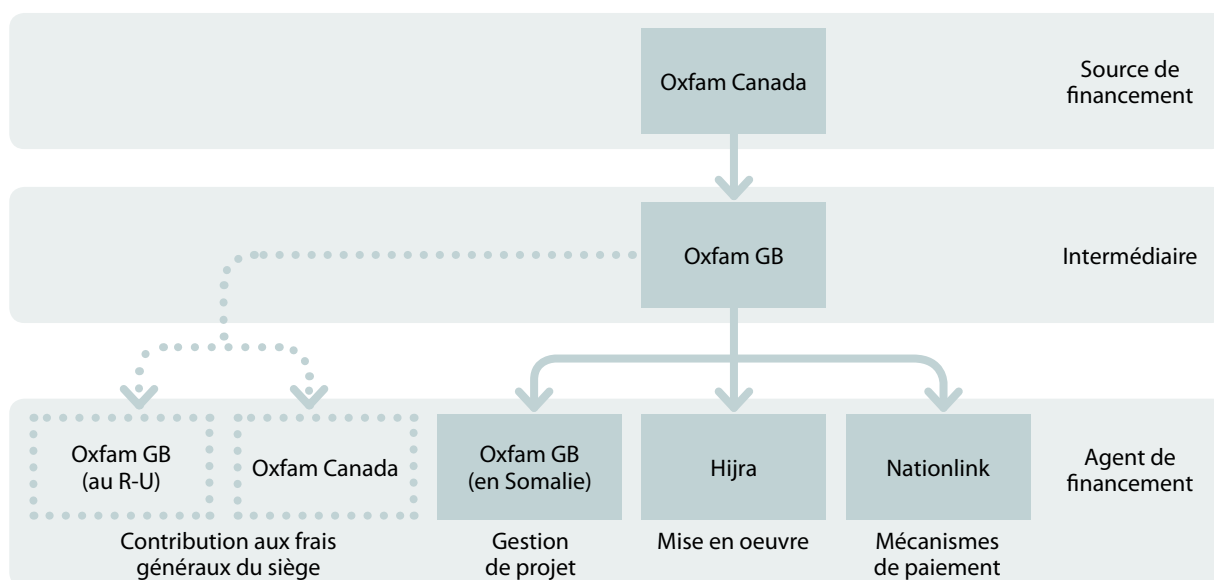
#### 11.1.1 Objectifs du programme

Depuis quelque temps, Oxfam était en discussion avec des opérateurs de réseaux mobiles concernant la faisabilité de l'introduction d'un paiement des transferts monétaires par téléphone portable. Mi-2012, Oxfam a testé cette méthode pour la première fois avec un versement unique de 150 dollars à 2 590 bénéficiaires vivant à proximité de Mogadiscio. 500 de ces foyers ont reçu des espèces via une banque (Salaam Bank) ; les 2 090 autres ont reçu le paiement par téléphone portable via Nationlink<sup>26</sup>. Ce soutien visait davantage à promouvoir une amélioration générale du bien-être et à permettre à la population de constituer des actifs qu'à apporter une aide d'urgence suite à la famine. Il ciblait les travailleurs indépendants ou les personnes à la tête de petites entreprises. Le paiement était destiné à permettre aux propriétaires de commerces et aux vendeurs sur les marchés d'acheter des réserves, de rembourser leurs dettes commerciales et d'accéder à des prêts plus importants. Il devait aussi améliorer les actifs des travailleurs manuels et des pêcheurs, même si cela s'est révélé plus compliqué (Aden, 2013).

#### 11.1.2 Mécanismes institutionnels

Le programme pilote faisant appel aux transferts électroniques a été financé par le Canada et mis en œuvre par Oxfam et Hijra, la même ONG partenaire locale que lors du programme faisant appel aux transferts monétaires en situation d'urgence (Figure 11). Comme précédemment, une partie de la valeur du contrat a été restituée au siège d'Oxfam pour couvrir les frais généraux.

Figure 11 : Flux de fonds pour le programme pilote faisant appel aux transferts électroniques

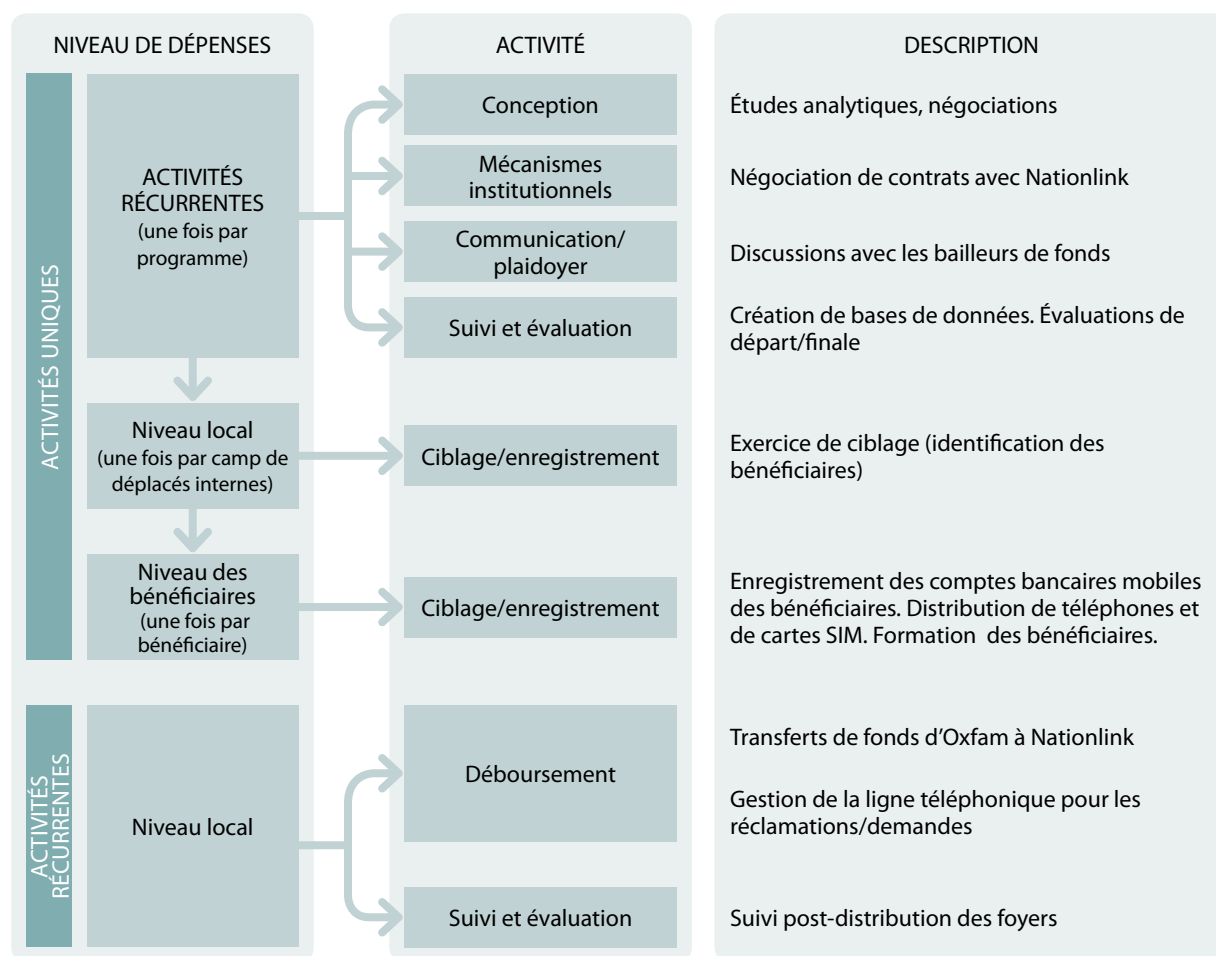


Source : OPM, d'après une discussion avec Oxfam.

<sup>26</sup> L'analyse dans le reste de cette section porte uniquement sur la gestion des paiements par téléphone portable aux 2 090 bénéficiaires, pas sur les paiements bancaires aux 500 autres.

Certaines des tâches réalisées par Hijra, comme l'identification et l'inscription des bénéficiaires, étaient équivalentes à celles effectuées pour le programme manuel (Figure 12). La principale différence dans les activités de lancement réside dans le fait qu'une partie du processus d'inscription impliquait de donner à chaque bénéficiaire un téléphone portable avec une carte SIM et d'y configurer un compte mobile. Toutefois, une fois les bénéficiaires inscrits, leur tâche était grandement réduite. Au lieu d'avoir à superviser le déboursement des fonds via un agent de *hawala*, Hijra a simplement demandé aux bénéficiaires s'ils avaient reçu le montant adéquat. L'organisation n'avait pas à s'impliquer davantage dans le déboursement, comme le transfert était effectué à distance. Le suivi post-distribution a été assuré normalement.

Figure 12 : Activités du projet pilote de transferts électroniques



Source : OPM, d'après des discussions avec Oxfam. Remarque : ici, on entend par « activités récurrentes » les activités qui seraient répétées si plusieurs transferts devaient avoir lieu. Dans le cadre du projet pilote, elles n'ont été réalisées qu'une seule fois.

### 11.1.3 Résultat du programme

Étant donné que le projet pilote de transferts électroniques n'était pas conçu exclusivement comme une mesure de sécurité alimentaire, son impact n'a pas été calculé en examinant les scores de diversité alimentaire ou les changements dans la consommation. L'évaluation finale s'est plutôt concentrée sur la manière dont a été dépensé l'argent. Celle-ci a révélé que, pour les propriétaires de commerces et les vendeurs sur les marchés, 75 % du montant (112,50 dollars) a servi à soutenir leur activité et 25 % (37,50 dollars) a été dépensé pour la consommation du foyer. Les travailleurs manuels et les pêcheurs ont utilisé l'argent différemment, car il leur était difficile de convertir ces sommes en investissements pour leur activité. Ils ont ainsi dépensé quelque 90 % pour la consommation alimentaire et environ 10 % pour leur activité (Aden, 2013).

## 11.2 COÛT DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME PILOTE FAISANT APPEL AUX TRANSFERTS ÉLECTRONIQUES

### 11.2.1 Coût administratif total

Avec un paiement unique de 150 dollars à 2 090 foyers, le total déboursé était de  $2\,090 \times 150 \$ = 314\,000 \$$ . Le coût de réalisation du programme est estimé à 140 000 dollars, soit un coût total du programme de 454 000 dollars. Les ratios clés de ce programme pilote sont donc les suivants :

Ratio coût-transfert	=	140 000 \$ / 314 000 \$	=	0,45
Coûts admin en % du budget total	=	140 000 \$ / 454 000 \$	=	31 %

Le ratio coût-transfert signifie que chaque versement de 100 dollars à un bénéficiaire a coûté 45 dollars de gestion. Comme chaque bénéficiaire a reçu un transfert unique de 150 dollars, le coût de réalisation de ce transfert était de 67 dollars par personne.

Ces coûts ne peuvent être comparés à ceux du programme faisant appel aux transferts monétaires en situation d'urgence décrit à la section 10.2. Les chiffres bruts indiquent que le fardeau administratif du projet pilote de transferts électroniques, proportionnellement au montant déboursé, était plus du double de celui du précédent programme (0,45 contre 0,20) (Tableau 7). Toutefois, l'analyse ci-dessous montre comment la valeur a été affectée par les coûts de l'investissement dans une activité innovante, ainsi que par les économies d'échelle limitées par le relativement faible nombre de bénéficiaires inscrits et par les montants plus faibles transférés.

**Tableau 7 : Coûts et paramètres clés pour le programme faisant appel aux transferts monétaires en situation d'urgence et le programme pilote intégrant des transferts électroniques d'Oxfam**

	Programme faisant appel aux transferts monétaires en situation d'urgence	Programme pilote faisant appel aux transferts électroniques
<b>Paramètres</b>		
Nb. de bénéficiaires	12 548	2 090
Nb. de transferts par bénéficiaire	6	1
Nb. total de transferts	env. 72 242	2 090
Valeur du transfert	75	150
Total reçu par le bénéficiaire	450	150
<b>Coûts totaux (\$)</b>		
Montant total transféré	5 568 000	314 000
Coût administratif total	1 124 000	140 000
Total dépensé	6 692 000	454 000
<b>Ratios</b>		
Ratio coût-transfert	0,20	0,45
Coûts admin en % du budget total	17%	31 %

Source : OPM, d'après une discussion avec Oxfam.

### 11.2.2 Nature des coûts administratifs

Par rapport au programme faisant appel aux transferts monétaires en situation d'urgence, les coûts administratifs du projet pilote de transferts électroniques portaient bien plus sur des frais exceptionnels de mise en place, représentant plus de la moitié des dépenses administratives (79 000 dollars, soit 56 % du total) (Tableau 8). Cela semble onéreux car un seul transfert a été réalisé. Si six cycles de transferts avaient été effectués, la composante exceptionnelle des dépenses administratives attribuées à chaque transfert serait tombée à environ 6 dollars par transfert au lieu de 38 dollars (=38/6). Les coûts qui auraient été récurrents si le programme avait impliqué plusieurs transferts constituaient les 62 000 dollars restants. Tout nouveau versement de 150 dollars aurait alors coûté 29 dollars supplémentaires.

Comme ce fut le cas avec le programme faisant appel aux transferts monétaires en situation d'urgence, l'une des principales composantes du coût administratif du projet pilote de transferts électroniques a été le montant versé par Oxfam à son siège pour contribuer aux frais d'exploitation généraux de l'organisation. Dans ce cas précis, le montant a été fixé à un peu plus de 10 % du contrat d'Oxfam avec IACDI (y compris la valeur de la subvention elle-même), soit près de 42 000 dollars sur les 140 000 dollars de coûts administratifs.

Tableau 8 : Ventilation des coûts administratifs par activité

Activité <sup>1</sup>	Coût (milliers de dollars)	Par transfert de 150 dollars (\$)	Part de coûts admin. (%)
<b>Activités exceptionnelles</b>	<b>79</b>	<b>38</b>	<b>56</b>
Conception	4	2	3
Mécanismes institutionnels	5	2	3
Contribution au siège d'Oxfam	11	5	8
Communication/plaidoyer	0	0	0
Formation	<1	0	0
Ciblage/enregistrement	51	25	37
Suivi et évaluation	7	3	5
<b>Activités récurrentes</b>	<b>62</b>	<b>29</b>	<b>44</b>
Déboursement	9	4	6
Fee to Contribution au siège d'Oxfam Oxfam HQ	31	15	22
Suivi et évaluation (récurrent)	21	10	15
<b>Total</b>	<b>140</b>	<b>67</b>	<b>100</b>

Source : OPM. Remarque : la « Contribution au siège d'Oxfam » est séparée de l'activité « Mécanismes institutionnels » pour la distinguer des autres activités directement en lien avec le contrat

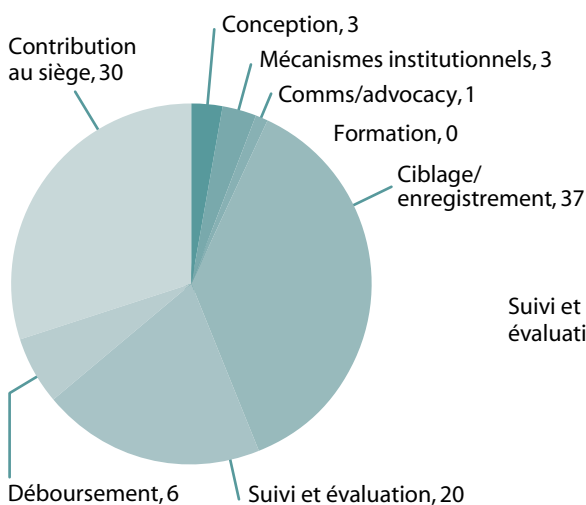
### 11.2.3 Facteurs affectant le coût

Pour bien appréhender les coûts des activités entreprises pour réaliser le programme pilote de transferts électroniques, il convient d'analyser la ventilation des 98 000 dollars de dépenses administratives (hors contribution à Oxfam). Le graphique de droite dans la Figure 13 montre la manière dont ont été dépensés ces coûts.

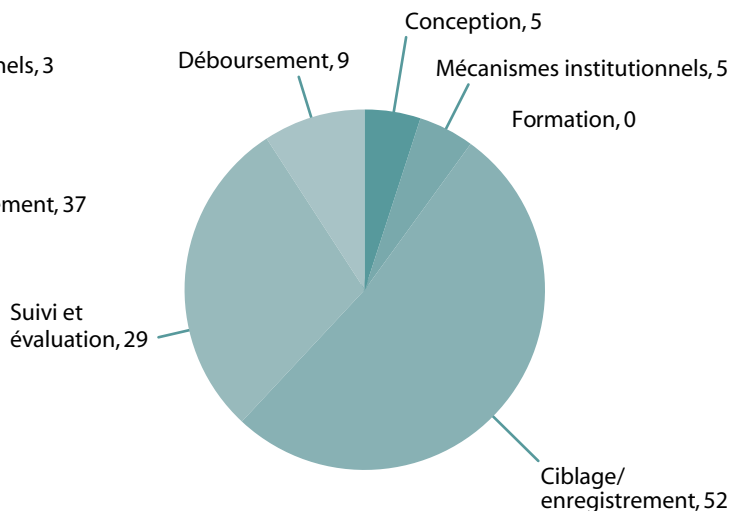


Figure 13 : Ventilation des coûts administratifs, avec et sans la contribution au siège d'Oxfam (% des coûts)

## Y compris contribution au siège d'Oxfam



## Hors contribution au siège d'Oxfam



Source : OPM. Remarque : le graphique circulaire de gauche correspond à la ventilation du Tableau 8 ci-dessus (les activités apparaissant aussi bien comme des coûts exceptionnels que comme des coûts récurrents ont été associées). Le graphique de droite montre les mêmes données après avoir retiré la contribution au siège d'Oxfam.

La répartition des coûts administratifs par rapport à ceux du programme faisant appel aux transferts monétaires en situation d'urgence recourant à des agents des *hawalas* pour distribuer les sommes manuellement est très différente.

Concernant les activités *exceptionnelles*, le processus d'inscription (par lequel les bénéficiaires sont identifiés, enregistrés et dotés d'un compte mobile) est devenu une part bien plus importante du coût global, avec plus de la moitié des dépenses administratives consacrées à cette activité. L'achat d'un téléphone portable et d'une carte SIM pour chaque bénéficiaire a coûté quelque 37 000 dollars, le reste couvrant le temps passé par le personnel de Hijra et d'autres coûts connexes non salariaux comme les cartes d'identité pour le programme.

Concernant les activités *récurrentes*, on constate que :

- Les coûts de déboursement ont énormément diminué en pourcentage des dépenses totales, en partie parce qu'il n'y avait qu'un seul cycle de déboursement et en partie parce que l'ONG locale n'a plus besoin de passer des jours sur le terrain pour superviser la distribution d'espèces. Le déboursement s'effectue de manière électronique et presque instantanément sur entente entre Oxfam et Nationlink, depuis les bureaux. La phase de déboursement ne nécessite que peu de suivi pour s'assurer que les bénéficiaires ont bien reçu les montants attendus et pour répondre aux questions des bénéficiaires.

En termes absolus, les coûts de déboursement de 4 dollars par transfert sont les mêmes que pour le programme faisant appel aux transferts monétaires en situation d'urgence. Toutefois, cela est dû au fait que les frais généraux (tels que le coût d'un comptable) ne sont répartis que sur un nombre restreint de bénéficiaires. Si les programmes avaient des envergures comparables, le programme pilote de transferts électroniques deviendrait plus avantageux à cet égard.

- Les autres coûts récurrents des activités suivi et évaluation continus et contribution au siège d'Oxfam ne sont pas affectés par le choix du mécanisme de paiement.

Cette étude de cas confirme les conclusions de la section 10 : les coûts exceptionnels de mise en place en Somalie, avec l'inscription des bénéficiaires à un système de transfert monétaire par téléphone portable et la fourniture d'un téléphone, dépasse largement les coûts exceptionnels d'un système de paiement manuel via un agent de *hawala*, par exemple. D'un autre côté, le coût de déboursement de chaque transfert est moindre avec les transferts monétaires par téléphone portable, comme on pouvait s'y attendre. Mais cette activité ne représente qu'une petite proportion des coûts administratifs liés à l'exécution du programme. Les économies réalisées grâce à une méthode de déboursement moins chère ne compensent en rien le surcout de l'achat d'un téléphone pour chaque bénéficiaire pour un transfert unique. Les autres coûts, tels que pour le suivi post-distribution, sont les mêmes que l'argent soit remis manuellement ou par téléphone.

Toutefois, méjuger le programme (et le mécanisme de paiement) à cause de ses coûts administratifs apparemment supérieurs signifierait que l'on néglige la question de fond. Ces coûts étaient forcément élevés, car le programme pilote de transferts électroniques était un essai n'impliquant qu'un seul transfert par bénéficiaire afin de tester le fonctionnement du mécanisme. Il n'y avait aucune opportunité de « dissoudre » le coût élevé de l'inscription par de nombreux transferts. Les enseignements tirés du programme pilote ont été précieux pour démontrer la faisabilité des paiements par téléphone portable pour les programmes suivants, comme ceux menés par Concern Worldwide et présentés plus bas. Cela illustre un point important : être novateur a un coût. Pour cette raison, le coût seul ne doit pas être le facteur décisif pour choisir un mécanisme de paiement, car un programme qui semble relativement onéreux pris isolément peut en fait permettre de récolter des enseignements et de faire des économies lors des interventions suivantes.



Photo: Concern

## 12 ÉTUDE DE CAS N° 3 : PROGRAMMES FAISANT APPEL AUX TRANSFERTS MONÉTAIRES PAR TÉLÉPHONE PORTABLE DE CONCERN WORLDWIDE

### 12.1 LES PROGRAMMES

#### 12.1.1 Objectifs des programmes

Comme Oxfam, Concern Worldwide soutient des foyers en Somalie depuis de nombreuses années. Pendant la famine de 2011, l'organisation a d'abord concentré son aide sur les régions de la Baie et de Bas-Chébéli, l'épicentre de la famine. Toutefois, après son expulsion de ces zones par Al-Shabaab en novembre 2011, elle a réorienté son aide vers Mogadiscio, où Concern a continué d'apporter une aide humanitaire aux déplacés internes et aux résidents urbains extrêmement vulnérables, afin d'améliorer la sécurité alimentaire. Le programme a reçu des financements de nombreux bailleurs de fonds.

Au moment de la famine, ses programmes apportaient une aide sous forme de coupons alimentaires. Après des retours des bénéficiaires, des transferts monétaires sont introduits en complément à partir de septembre 2012. Comme le projet pilote de transferts électroniques d'Oxfam a démontré mi-2012 la faisabilité du recours aux transferts monétaires par téléphone portable pour distribuer des fonds, Concern a utilisé exclusivement cette technologie pour la composante monétaire de son aide l'an passé. Des coupons alimentaires alliés à de petites sommes d'argent étaient encore distribués jusqu'au mois d'août 2013 (Figure 14). À ce jour, trois des programmes de Concern ont proposé exclusivement des transferts par téléphone portable, sans coupon. Ceux-ci sont surlignés en jaune dans le tableau ci-dessous.



Photo: Concern

**Figure 14 : Programmes faisant appel aux transferts monétaires et de coupons de Concern Worldwide en Somalie, octobre 2012 – octobre 2013**

Bailleur de fonds <sup>3</sup>	Paiement			Durée du transfert et nombres de foyers bénéficiaires <sup>1,2</sup>	
	Coupons	Distribution manuelle d'argent	Transferts monétaires par téléphone portable	2012	2013
DFID	✓		✓	2 044 foyers jusqu'à fin janvier ; 2 659 en février	
Irish Aid	✓		✓	1 280 foyers jusqu'à fin février	
Norwegian MFA	✓		✓	1 907 foyers jusqu'à fin janv.	
ECHO / Concern USA			✓	500 foyers de novembre 2012 à août 2013	
Concern USA	✓		✓	Nb. de foyers variable (905–1 292), février-juin	
ECHO	✓		✓	2 806 foyers en mars 2013 ; 2 406 d'avril à août	
OIM			✓	905 foyers de mars à mai	
Irish Aid	✓		✓	900 foyers d'avril à août 2013	
Norwegian MFA			✓	464 foyers de mai à octobre	

Source : Concern Worldwide. Remarques : (1) Les programmes en vert utilisent des coupons alimentaires et des transferts monétaires sur téléphone portable. Les programmes en jaune utilisent uniquement des transferts monétaires sur téléphone portable. (2) Le nombre total de foyers bénéficiaires atteint un maximum de 5 731 entre novembre 2012 et février 2013, puis chute à 4 270 en août 2013. À partir de septembre 2013, seul le projet financé par la Norvège pour 464 foyers distribue encore de l'argent manuellement. Un financement supplémentaire d'ECHO uniquement en argent devrait être approuvé pour un nouveau projet commençant en octobre 2013 pour 1 640 foyers.

Le premier programme lors duquel Concern Worldwide a effectué des transferts monétaires uniquement par téléphone portable faisait partie de son soutien aux foyers vulnérables dans cinq camps urbains de déplacés internes et dans des bidonvilles de trois districts de Mogadiscio lors de la phase après-crise de l'intervention de la communauté internationale, suite à la famine. La subvention, financée par l'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO) et Concern USA dans le cadre de son « programme faisant appel aux transferts monétaires conditionnels », a impliqué 10 transferts mensuels de 100 dollars à 500 foyers entre novembre 2012 et août 2013. Concern a ensuite utilisé ce mécanisme de paiement électronique pour les programmes exclusivement en argent à deux reprises supplémentaires : un programme de trois mois financé par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) de mars à mai 2013, avec 80 dollars par mois pour répondre aux besoins alimentaires et non alimentaires de base de 905 foyers à Mogadiscio ; et un programme de six mois avec des transferts mensuels de 80 dollars pour 464 foyers en 2013, également avec des objectifs de sécurité alimentaire, financé par le ministère des affaires étrangères (MAE) norvégien<sup>27</sup>.

Voici certaines des caractéristiques distinctives de ces programmes basé sur les seuls transferts monétaires par rapport aux transferts électroniques d'Oxfam avec un paiement unique de 150 dollars à 2 090 bénéficiaires :

- Le nombre restreint de bénéficiaires. Chacun des trois programmes basés sur les seuls transferts monétaires à ce jour dans lesquels Concern Worldwide a utilisé des transferts par téléphone portable ont ciblé quelques centaines de foyers, au lieu de plusieurs milliers. Ils sont plus petits que les programmes utilisant des transferts par téléphone portable parallèlement à des coupons alimentaires, et ne sont donc pas directement comparables en termes de coûts, car ils peuvent ne pas bénéficier des mêmes économies d'échelle.

<sup>27</sup> Le programme financé par ECHO a fourni 100 dollars par transfert au lieu de 80, car le programme devait initialement être plus court ; il a ensuite été étendu et le montant est resté constant afin d'éviter de créer la confusion ou la déception parmi les bénéficiaires.

- La durée des programmes. Les foyers bénéficiaires ont chacun reçu plusieurs transferts plutôt qu'un règlement unique (jusqu'à 10 règlements dans le cas du programme ECHO/Concern). Cela a trait aux objectifs du programme de répondre aux besoins de base sur plusieurs mois.
- La valeur du transfert. Les règlements de 80–100 dollars sont similaires à ceux fournis par Oxfam avec son programme faisant appel aux transferts monétaires en situation d'urgence via des agents des hawalas, plutôt qu'aux 150 dollars versés dans le cadre du programme pilote intégrant des transferts électroniques<sup>28</sup>. Cela a également trait aux objectifs de sécurité alimentaire du programme. La valeur fournie est dans la fourchette des besoins alimentaires et non alimentaires pour un foyer moyen.
- La conditionnalité. Concern a convenu avec ECHO d'appliquer des conditions aux foyers pour les transferts monétaires par téléphone portable sous financement ECHO/Concern USA. Celles-ci ont principalement trait à l'assiduité scolaire. Pour quelques foyers, les transferts étaient conditionnés par la fréquentation d'un centre de nutrition ou le nettoyage de leur camp de déplacés internes. Les transferts monétaires inclus dans les programmes soutenus par l'OIM et le MAE norvégien sont sans condition.
- Les dispositions de mise en œuvre (voir la sous-section suivante).

Cette étude analyse les programmes faisant appel aux transferts monétaires par téléphone portable financés par ECHO/Concern USA et par l'OIM. Le programme du MAE norvégien n'est pas inclus, car il était encore en cours au moment de la rédaction de cette étude. Les programmes associant transferts par téléphone portable et coupons alimentaires n'ont pas été analysés, car il n'était pas possible d'isoler le coût de la composante « paiement électronique ».

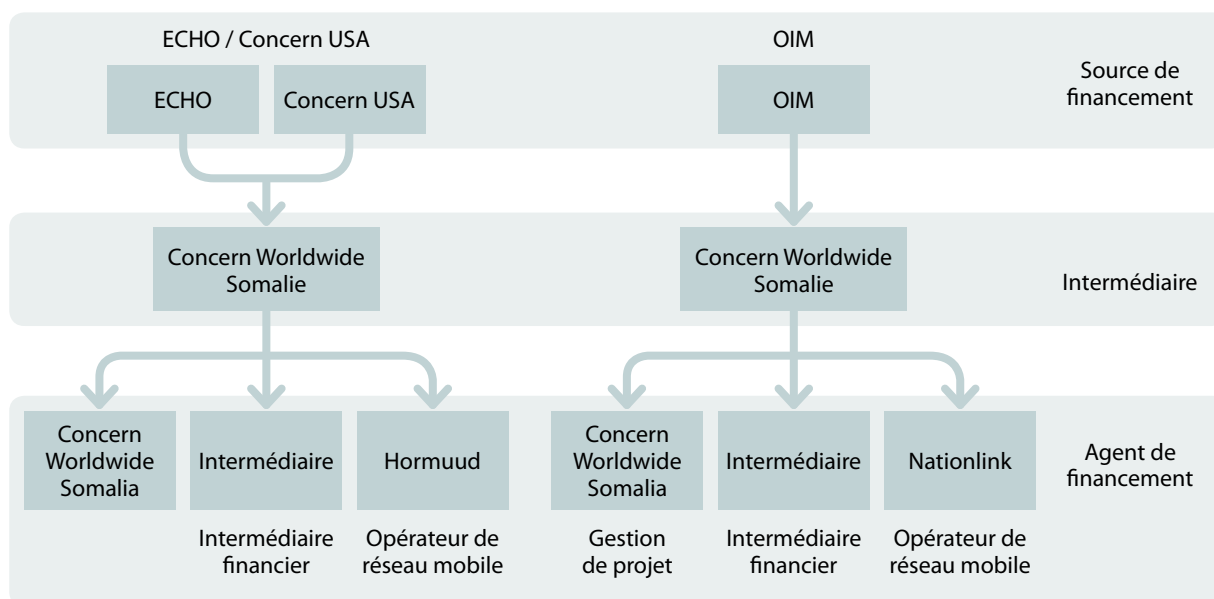
### 12.1.2 Mécanismes institutionnels

Le flux de fonds pour les programmes ECHO et l'OIM est très similaire, comme illustré à la Figure 15 ci-dessous. Concern Worldwide fait appel à son propre personnel en Somalie pour gérer toutes ses opérations de transferts monétaires plutôt que de recourir à une ONG partenaire. Cela inclut des activités comme l'enregistrement des bénéficiaires et le suivi post-distribution. Pour ses transferts monétaires par téléphone portable, deux compagnies de téléphone sont sollicitées : Nationlink et Hormuud. Cela permet de répartir les risques et d'optimiser l'acceptabilité du programme parmi les utilisateurs des différents réseaux mobiles. Les opérateurs de réseaux mobiles sont mandatés sur une base mensuelle plutôt que pour l'ensemble du programme. Cela donne à l'organisation la souplesse nécessaire pour réagir à des événements inattendus en cas de changement du contexte politique ou sécuritaire sur le lieu d'intervention, ou de variations de la capacité des opérateurs réseau à effectuer le transfert. L'organisation paie le transfert à Nationlink et Hormuud via un intermédiaire financier à Dubaï car elle ne peut pas placer les fonds directement sur un compte bancaire somalien<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Le complément en argent fourni aux destinataires des programmes de coupons alimentaires est bien plus faible, à environ 25 dollars par transfert.

<sup>29</sup> Oxfam a en revanche adopté une approche alternative en payant ses partenaires sur des comptes bancaires hors de Somalie.

Figure 15 : Flux de fonds pour les programmes de Concern faisant appel aux transferts monétaires par téléphone portable



Source : OPM, d'après une discussion avec Concern Worldwide.

### 12.1.3 Résultat des programmes

Le suivi post-distribution des programmes de l'OIM et d'ECHO indique que les conditions de vie des foyers bénéficiaires se sont améliorées au fil des interventions (Concern Worldwide, 2013, et analyse OPM des données d'enquête brutes). Le nombre moyen de repas que pouvaient prendre les foyers chaque jour était d'environ 2 au départ. Au terme du projet de l'OIM de trois mois, cette moyenne était passée à 2,3 pour les adultes et 2,7 pour les enfants, contre respectivement 2,5 et 3,0 au terme du projet d'ECHO. De plus, les foyers ont adopté un régime plus varié : parmi les bénéficiaires du programme de l'OIM, le nombre moyen de groupes d'aliments différents consommés chaque jour est passé d'environ cinq (principalement du riz et d'autres céréales, de l'huile, des épices et du sucre) à huit à la fin du projet, avec notamment une consommation accrue de fruits et de légumes. La part des dépenses de consommation consacrée à l'alimentation est restée assez constante, autour de 61–63 %, et peu d'autres changements dans la répartition des dépenses des foyers ont été constatés.

Concern a également suivi l'efficacité opérationnelle de programmes. Pour le programme de l'OIM, tous les foyers ont reçu le montant adéquat. Deux des trois versements ont été un peu retardés, mais pour des raisons indépendantes de l'utilisation de transferts par téléphone portable (le premier à cause d'un retard de confirmation de la liste de bénéficiaires et le deuxième à cause de difficultés à transmettre la somme du transfert via l'intermédiaire financier). Il n'y a eu aucun signe de corruption ou de prélèvement d'une partie du transfert par les autorités. Les rares réclamations portaient surtout sur des problèmes en lien avec les téléphones portables, comme des cartes SIM perdues ou des erreurs survenant lorsque certains bénéficiaires révélaient leur code secret à des tiers.

Les bénéficiaires du programme faisant appel aux transferts monétaires financé par ECHO ont également été interrogés pour évaluer les réalisations opérationnelles. Comme le programme de l'OIM, les personnes interrogées après le dernier transfert d'ECHO en août 2013 ont toutes indiqué avoir reçu la somme correcte (100 dollars). La plupart (plus de 90 %) ont déclaré qu'il avait été facile de recevoir le transfert par téléphone portable, bien qu'un quart des personnes interrogées ait signalé des problèmes avec la technologie et encore davantage ont indiqué qu'elles avaient eu besoin d'aide pour l'utiliser. Environ un tiers des personnes interrogées ont indiqué qu'elles auraient préféré recevoir de la nourriture ou un coupon alimentaire. Les bénéficiaires semblent s'habituer aux transferts électroniques. Au moment de l'enquête en août 2013, toutes les personnes interrogées indiquaient avoir gardé au moins une partie du montant du transfert sous forme électronique plutôt que de l'encaisser entièrement en espèces. Certains avaient eu du mal à trouver un endroit où utiliser les fonds sur téléphone portable ou ont rencontré des difficultés avec la connectivité réseau.

Il n'y a aucun groupe de comparaison d'après lequel vérifier si l'amélioration du niveau de vie des bénéficiaires du programme mis en œuvre par Concern est due aux programmes d'ECHO et de l'OIM ou si elle reflète une amélioration générale du bien-être au sein de la population. Toutefois, les conclusions suggèrent que les transferts monétaires peuvent avoir eu un effet positif et que le mécanisme de transfert monétaire par téléphone portable a souvent, bien que pas systématiquement, reçu un accueil favorable.

## 12.2 COÛT DE MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES CONCERN INTÉGRANT DES TRANSFERTS MONÉTAIRES PAR TÉLÉPHONE PORTABLE

### 12.2.1 Coût administratif total

Le programme le plus long et de la plus grande envergure, le programme faisant appel aux transferts monétaires conditionnels financé par ECHO/Concern, a distribué 1 000 dollars à chacun de ses 500 bénéficiaires sur 10 mois (Tableau 9). Les coûts d'exploitation s'élèvent à un peu moins de 100 000 dollars pour un total de 500 000 dollars transférés, soit un ratio coût-transfert de 0,18. Cela signifie que chaque versement de 100 dollars à un bénéficiaire a coûté 18 dollars.

Le programme de suivi court de l'OIM portait sur des montants moindres versés à un plus grand nombre de foyers, 905 foyers recevant 240 dollars chacun. Ce programme s'est accompagné de coûts administratifs très modestes, avec un peu moins de 23 000 dollars pour distribuer 217 200 \$, soit un ratio coût-transfert plus faible de 0,11. En d'autres termes, chaque versement de 100 dollars à un bénéficiaire n'a coûté que 11 dollars. Récapitulatif des statistiques clés :

Programme ECHO/Concern faisant appel aux transferts monétaires conditionnels				
Ratio coût-transfert	=	92 000 \$ / 500 000 \$	=	0,18
Coûts admin en % du budget total	=	92 000 \$ / 592 000 \$	=	16 %
OIM				
Ratio coût-transfert	=	23 000 \$ / 217 000 \$	=	0,11
Coûts admin en % du budget total	=	23 000 \$ / 240 000 \$	=	10 %

**Tableau 9 : Coûts et paramètres clés pour le programme faisant appel aux transferts monétaires conditionnels et le programme financé par l'OIM**

	Programme faisant appel aux transferts monétaires conditionnels	OIM
<b>Paramètres</b>		
Nb. de bénéficiaires	500	905
Nb. de transferts par bénéficiaire	10	3
Nb. total de transferts	5,000	2 715
Valeur du transfert	100	80
Total reçu par le bénéficiaire	1 000	240
<b>Coûts totaux (\$)</b>		
Montant total transféré	500 000	217 000
Coût administratif total	92 000	23 000
Total dépensé	592 000	240 000
<b>Ratios</b>		
Ratio coût-transfert	0,18	0,11
Coûts admin en % du budget total	16 %	10%

Source : OPM, d'après une discussion avec Concern Worldwide.

### 12.2.2 Facteurs affectant le coût

#### Avantages de l'investissement précédent et de transferts plus importants

Dans ces deux cas, le ratio coûts administratifs-coûts de transfert est inférieur à celui du programme faisant appel aux transferts monétaires d'urgence et du programme pilote intégrant des transferts électroniques d'Oxfam. Deux facteurs sont essentiels ici, aucun n'étant intrinsèque à l'utilisation des transferts monétaires par téléphone portable :

1. Investissement précédent. Au moment du lancement de ces programmes, aussi bien Concern que ses partenaires Nationlink et Hormuud avaient déjà quelques mois d'expérience de l'utilisation des téléphones portables pour les transferts monétaires, acquise lors de précédents projets alliant denrées alimentaires et espèces. Aucun investissement n'a été requis pour concevoir des procédures ou des formations. De plus, les programmes ont utilisé les questionnaires de suivi post-distribution qui avaient été conçus avec le financement de l'UNICEF pour le Groupe de suivi sur les espèces et les coupons, réduisant d'autant les coûts exceptionnels de conception de programmes.
2. Transferts plus importants. Nous voyons ici l'avantage à déboursier des sommes totales plus importantes pour chaque foyer, par rapport au premier programme pilote de transferts électroniques d'Oxfam, avec un seul versement de 150 dollars (intentionnellement, car il s'agissait d'expérimenter la méthodologie) : le coût de mise en place du programme et d'enregistrement des bénéficiaires est réparti sur une valeur totale de transfert supérieure<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> À noter que c'est la somme totale déboursée, plutôt que le fait de multiplier les versements, qui réduit le coût. Toutes choses égales par ailleurs, une somme transférée en plusieurs versements sera plus onéreuse que la même somme versée en une fois. Certains facteurs sans lien avec le coût peuvent déterminer le nombre de transferts à réaliser.



## Différences entre le programme faisant appel aux transferts monétaires conditionnels et le programme de l'OIM

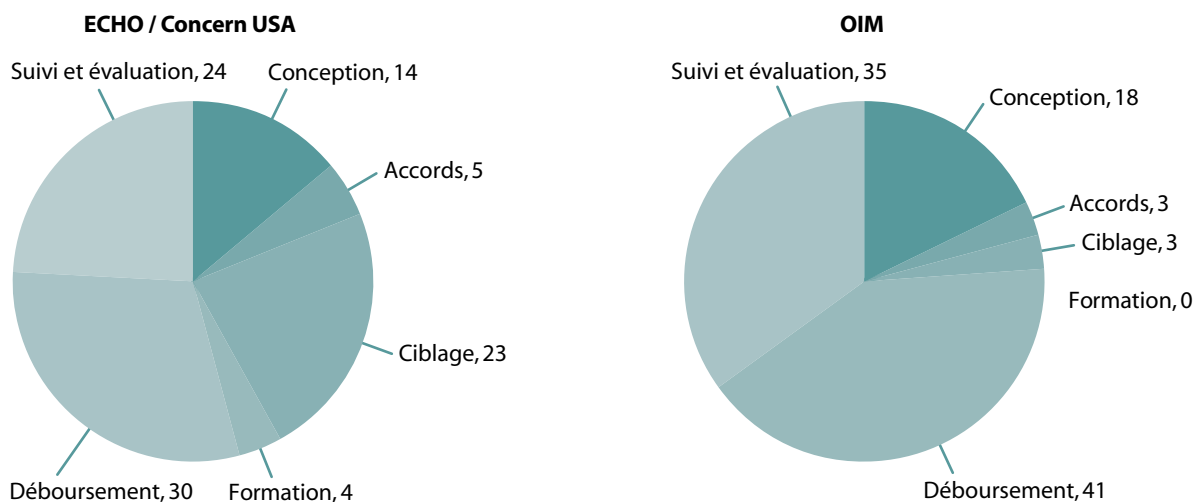
Qu'est-ce qui différencie le programme faisant appel aux transferts monétaires conditionnels du programme de l'OIM ? La ventilation des coûts administratifs est présentée dans le Tableau 10 et la Figure 16 ci-dessous.

Tableau 10 : Ventilation des coûts administratifs par activité

Activité	Programme faisant appel aux transferts monétaires conditionnels			OIM		
	Total (milliers de dollars)	Par transfert de 100 dollars (\$)	Part de coûts admin. (%)	Total (milliers de dollars)	Par transfert de 80 dollars (\$)	Part de coûts admin. (%)
Conception	13	3	14	4	2	18
Accords	5	1	5	1	0	3
Ciblage	21	4	23	1	0	3
Formation	4	1	4	0	0	0
Déboursement	27	5	30	9	3	41
Suivi et évaluation	22	4	24	8	3	35
Total	92	18	100	23	8	100

Source : OPM, d'après une discussion avec Concern Worldwide.

Figure 16 : Ventilation des coûts administratifs par activité



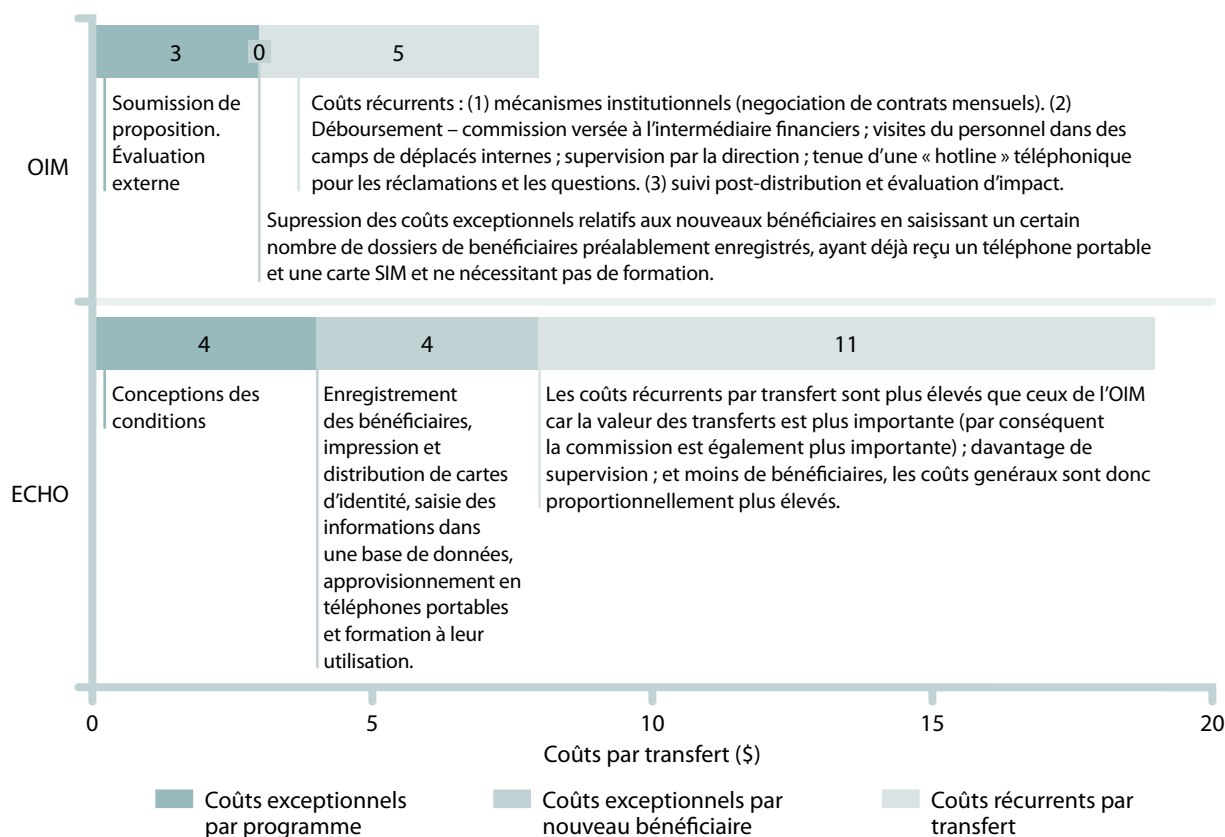
Source : OPM, d'après une discussion avec Concern Worldwide. Remarque : les données correspondent aux chiffres du Tableau 10 plus haut.

On constate ce qui suit :

- Pour le programme faisant appel aux transferts monétaires conditionnels, les coûts administratifs sont répartis assez uniformément entre quatre tâches : (1) Ciblage et enregistrement des bénéficiaires (2) Autres tâches de conception et de mise en place (3) Gestion des versements (4) Suivi, analyse et reporting des résultats.
- Les coûts de conception et de lancement du programme de l'OIM sont bien plus légers : ils consomment moins d'un quart des dépenses administratives, contre près de la moitié dans le cas du programme faisant appel aux transferts monétaires conditionnels. La plus grande partie des dépenses est consacrée à la mise en œuvre régulière, c'est-à-dire au versement des sommes et aux activités de suivi et d'évaluation.

La répartition de ces coûts administratifs en activités survenant une seule fois par programme et par bénéficiaire et en activités renouvelées à chaque transfert est présentée dans la Figure 17.

Figure 17 : Coûts exceptionnels et coûts récurrents par transfert, par programme (\$)



Source : OPM, d'après une discussion avec Concern Worldwide.

Les chiffres confirment l'importance de l'investissement précédent pour réduire le coût de réalisation d'un programme. L'intervention financée par l'OIM, réalisée entre mars et mai 2013, est un « renouvellement » de précédents programmes faisant appel aux transferts monétaires d'urgence de Concern. Il a suffi de quelques jours pour vérifier que les conceptions des programmes précédents étaient toujours valables et pour soumettre une proposition au bailleur de fonds. Puis, une fois le contrat confirmé, pour amender le contrat existant avec l'opérateur réseau, Nationlink, afin d'inclure les transferts supplémentaires. Le projet financé par l'OIM a aussi éliminé tous les coûts exceptionnels liés à l'inscription de nouveaux bénéficiaires, en sélectionnant le panel qui avait été identifié et enregistré avec le soutien de DFID, Irish Aid et du MAE norvégien lors de la phase précédente du soutien en espèces et en coupons, terminée en février 2013. Concernant le processus de ciblage, Concern n'a eu qu'à faire est de téléphoner ou à se rendre brièvement dans les camps de déplacés internes pour informer les communautés que les transferts allaient reprendre.

Au cours du déboursement, les principaux coûts pour le programme de l'OIM étaient la commission versée à l'intermédiaire pour le transfert des fonds en Somalie, ainsi que les visites du personnel de programme aux camps de déplacés internes avant et après chaque paiement, afin de s'assurer que les destinataires sachent qu'ils allaient recevoir de l'argent et vérifient qu'ils l'aient effectivement reçu. Cela incluait également une certaine supervision par la direction et la tenue d'une « hotline » téléphonique pour les réclamations et les questions, qui n'ont reçu qu'une poignée d'appels par mois. Le suivi post-distribution et l'évaluation d'impact pour les foyers se sont déroulés comme d'habitude, utilisant les questionnaires qui avaient été conçus pour le Groupe de suivi sur les espèces et les coupons lors d'un précédent programme, légèrement adaptés pour inclure des questions sur le mécanisme de transfert monétaire par téléphone portable.

En comparaison, le programme faisant appel aux transferts monétaires conditionnels, qui était le premier programme faisant appel aux transferts monétaires par téléphone portable de Concern avec un nouveau panel

de bénéficiaires, a supporté une plus grande part des frais de mise en place initiaux. La phase de conception a duré plus longtemps, car l'équipe a dû se rendre sur le terrain pour s'accorder sur les conditions les mieux adaptées pour les bénéficiaires. L'équipe a entrepris un exercice de deux semaines pour identifier et enregistrer les bénéficiaires les plus dans le besoin, puis a mobilisé des ressources supplémentaires pour la préparation et la distribution de cartes d'identité pour le programme, ainsi que pour la saisie des informations sur les foyers dans une base de données. Elle a également fourni un téléphone portable à chaque bénéficiaire et organisé une journée de formation pour expliquer l'utilisation du service de transferts monétaires par téléphone portable.

Le déboursement des transferts monétaires conditionnels a été effectué de manière assez similaire au transfert dans le cadre du programme de l'OIM, y compris les visites rapides du personnel dans les camps de déplacés internes avant et après chaque paiement et la hotline pour gérer les questions ponctuelles. La légère augmentation du coût des activités de déboursement est due aux visites de supervision plus fréquentes de la direction au cours de cette période prolongée, et à une commission de transfert plus élevée versée à l'intermédiaire financier du fait de la valeur supérieure de chaque transfert (le montant de la commission est un pourcentage fixe). Les activités de suivi et d'évaluation pour les deux programmes étaient plus ou moins identiques, à ceci près que le programme faisant appel aux transferts monétaires conditionnels exigeait, pour le suivi, de vérifier la conformité avec les conditions. Pour l'évaluation, le programme conditionnel incluait une révision très légère de l'impact des conditions sur les résultats en matière d'éducation. Une évaluation approfondie de l'impact des conditions aurait exigé d'investir bien plus de temps et de ressources dans le suivi et l'évaluation. Les autres différences de coûts récurrents pour la réalisation des transferts s'expliquent par le fait que le programme faisant appel aux transferts monétaires conditionnels concernait moins de bénéficiaires, de sorte que les coûts réguliers comme la négociation des contrats et la rédaction de rapports étaient proportionnellement plus élevés.

La participation au programme n'engendrait en outre pratiquement aucun coût pour les bénéficiaires. Les téléphones portables qu'ils ont reçus avaient des chargeurs de batterie solaires et ne nécessitaient donc pas de raccordement au secteur. Une fois inscrits au programme, le transfert était à leur disposition sans qu'ils aient à passer du temps pour se déplacer chez l'agent de transfert monétaire pour le récupérer, car ils le recevaient directement sur leur téléphone. Actuellement, aucun des deux réseaux ne facture de frais à ses clients pour la réception, l'envoi ou le retrait de sommes de leur compte mobile, les opérateurs cherchant surtout à attirer de nouveaux clients.



# PARTIE D – CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS



Photo: Anna Ridout/Oxfam

## 13 CONCLUSIONS

Les résultats des études de cas au Kenya et en Somalie combinés aux observations sur les programmes faisant appel aux transferts électroniques récents dans d'autres contextes ont permis de tirer les neuf conclusions suivantes en matière d'optimisation des coûts des transferts électroniques par rapport aux paiements manuels directs.

1. De nombreux coûts de fonctionnement d'un programme faisant appel aux transferts monétaires en situation d'urgence ne dépendent pas du mécanisme de paiement choisi par l'organisation, manuel ou électronique. Selon le programme, ces coûts non affectés peuvent concerner des activités comme la communication du calendrier de paiement aux communautés, le suivi de l'impact des paiements sur les foyers bénéficiaires, la réalisation d'une évaluation indépendante et le règlement d'une commission au siège social de l'organisation pour les frais généraux. Par exemple, dans le cas du programme de SOS Kenya avec sQuid, jusqu'à 90 % du coût de certaines activités de mise en place n'étaient pas liés au recours au mécanisme de paiement par carte à puce.
2. Concernant les coûts qui dépendent du mécanisme de paiement, rien n'atteste que les transferts électroniques sont systématiquement plus ou moins coûteux que les transferts manuels. La réponse à la principale question de la recherche, « Les transferts électroniques ont-ils des coûts plus optimisés que les méthodes traditionnelles manuelles de distribution de l'argent ? », est donc « Pas nécessairement ».
  - Dans les études de cas présentées ici, les programmes faisant appel aux transferts électroniques sont plus onéreux au démarrage lorsque cette méthode est utilisée pour la première fois qu'un programme de distribution manuelle, en raison de la nécessité d'équiper les bénéficiaires sur le plan matériel et logiciel, notamment en téléphones portables.
  - La différence entre les coûts des transferts électroniques et les coûts des transferts monétaires directs semblent diminuer dans le cas de distributions récurrentes. Mais cela ne représente qu'une faible proportion des dépenses globales (et peut ne pas être le principal composant des dépenses récurrentes au vu des autres activités régulières comme le suivi). C'est seulement après plusieurs transferts que cette réduction des coûts récurrents devrait dépasser les coûts exceptionnels plus lourds. Un programme risque d'atteindre son seuil de rentabilité longtemps après la fin de la situation d'urgence.
  - La majeure partie des coûts d'une distribution manuelle porte sur le temps passé par le personnel pour superviser le déboursement ; un système de paiement manuel peut réduire ses frais administratifs en transférant des plus grosses sommes en moins de transactions si cela reste conforme à ses objectifs et ne compromet pas la sécurité des bénéficiaires.
  - Dans certains cas, les mécanismes de paiement manuels et électroniques engagent des coûts différents qui correspondent approximativement au même total, comme par exemple la commission versée par Concern Worldwide à l'intermédiaire financier pour créditer les transferts sur le compte bancaire de l'opérateur de téléphonie mobile en Somalie, qui équivaut plus ou moins au taux payé par Oxfam aux agents des hawalas.
3. Quel que soit le contexte ou le mécanisme de paiement, de nombreux coûts sont négociés plutôt que fixes. Ce fut le cas au Kenya, où sQuid a proposé une réduction sur les frais de transaction standard, car l'entreprise souhaitait tester les transferts monétaires d'urgence, tandis que dans le district de Marsabit, Concern et ses partenaires ont négocié des frais de transaction séparément avec chaque commerçant qui transfère de l'argent aux bénéficiaires. De même en Somalie, concernant les transferts monétaires d'urgence d'Oxfam, les agents des hawalas ont tout d'abord proposé une commission de 1,5 % sur le montant du transfert, puis ont préconisé de passer à 7 % après avoir réalisé l'ampleur de la tâche avant de s'entendre sur 2,5 %. De telles négociations peuvent faire une différence de plusieurs dizaines ou centaines de milliers de dollars sur les coûts de fonctionnement du programme.
4. Les organisations humanitaires vont économiser de l'argent si elles rendent leur proposition attrayante aux yeux du prestataire de services de paiement. La négociation d'un prix adéquat dépend de la valeur du contrat avec le prestataire de services de paiement. En Somalie, les opérateurs de téléphonie mobile souhaitent pour le moment proposer gratuitement leur service de transferts monétaires par téléphone portable (pas seulement aux organisations humanitaires, mais à tous leurs clients), car ils y voient un moyen d'attirer de nouveaux clients disposés à payer leurs appels téléphoniques. Avec cette opportunité d'augmenter le nombre d'abonnés, les opérateurs de téléphonie mobile ont également accepté de proposer des téléphones aux bénéficiaires des transferts monétaires pour un prix modique. Ailleurs, où les partenaires de mise en œuvre

ont fait profil bas, un prestataire de services de paiement peut être encouragé à participer au programme au titre de la bonne publicité générée. La responsabilité sociale des entreprises peut parfois se révéler persuasive, comme ce fut le cas avec le partenariat entre Safaricom et Oxfam au Kenya pour le Programme de protection sociale et de soutien aux moyens de subsistance en milieu urbain.

Inversement, un programme faisant appel aux transferts monétaires qui entrave la capacité du prestataire de services de paiement à poursuivre ses activités habituelles ou qui impose des conditions supplémentaires a plus de chances de se voir facturer un supplément en guise de dédommagement. Ce fut le cas avec les transferts monétaires d'urgence au cours de la famine en Somalie qui a au départ inondé les agents des hawalas avec des centaines de bénéficiaires, empêchant leurs clients habituels de mener leurs activités jusqu'à ce que de nouvelles dispositions soient mises en place.

5. Pour une organisation, l'état général du développement des infrastructures dans un pays a un grand impact sur le coût d'utilisation des systèmes de paiement électronique pour les programmes d'urgence. Le coût est déterminé par l'état du système bancaire et des infrastructures de communication (électricité, relais de téléphonie mobile, systèmes de paiement nationaux pour les cartes bancaires), autrement dit des facteurs indépendants de l'utilisation de transferts monétaires en situation d'urgence. C'est pourquoi un mécanisme de paiement qui convient à un pays ou à un district peut se révéler outrageusement onéreux dans un autre. Cet effet est perceptible dans la tendance en faveur de l'utilisation des téléphones portables pour les transferts monétaires d'urgence au Kenya et en Somalie, où ce système est répandu alors que le système bancaire formel est limité, comparé à l'utilisation plus courante des cartes bancaires pour les transferts monétaires dans les autres régions comme le Moyen-Orient et l'Asie.

Des disparités peuvent même être constatées au sein d'un même pays. À Nairobi, où la couverture du réseau mobile est bonne, une organisation proposant des transferts monétaires par téléphone portable est prête à payer uniquement pour ajouter de nouveaux clients à son réseau, et peut-être à prendre en charge les coûts des téléphones ou des cartes SIM. Dans le nord du Kenya, où les systèmes ne fonctionnent pas, l'investissement et les frais récurrents sont considérablement plus élevés (et peut-être prohibitifs). Un exemple de frais supplémentaires (en raison du temps consacré par le personnel et des coûts non salariaux) résultant d'une piètre infrastructure est illustré par le programme de SOS Kenya dont le personnel a dû se rendre à de nombreuses reprises à Nairobi pour charger le montant du transfert sur les cartes à puce des bénéficiaires car le réseau était trop mauvais à Marsabit.

6. Il est possible d'initier un programme faisant appel aux transferts monétaires humanitaire qui cherche à stimuler l'innovation dans le développement de l'infrastructure nationale nécessaire, mais celui-ci risque de devenir très élevé et risqué en plus de prendre trop de temps dans une situation d'urgence. SOS Children's Villages Kenya est parvenu à utiliser des cartes bancaires pour son programme faisant appel aux transferts monétaires, mais seulement en s'acquittant des terminaux de point de vente qui ont été installés dans les boutiques des commerçants. Mais d'autres expériences plaçant les programmes faisant appel aux transferts monétaires d'urgence aux avant-postes de l'innovation technologique ont été arrêtées dans des endroits où la couverture réseau s'est révélée peu fiable (comme avec les jetons transférés par téléphone portable au Niger), où les participants n'étaient pas assez familiers avec la technologie et où les agents n'avaient pas assez de liquidités pour faire face à la demande (comme lors des transferts monétaires par téléphone portable au Malawi). Pour être à la pointe du développement technologique, les organisations ont peut-être dû recourir à leur plan de contingence en cas de défaillance du mode de paiement prévu. Cela peut inclure d'obliger les opérateurs de téléphonie mobile à distribuer de l'argent par fourgon, comme ce fut le cas au Malawi. Cela peut se révéler plus coûteux que de recourir dès le départ à la méthode manuelle de distribution d'argent.
7. La somme de nouvelles activités requises dans chaque aspect du programme humanitaire, et pas seulement en relation avec son mécanisme de paiement, est un facteur déterminant pour son coût. Un programme conçu de bout en bout, éventuellement avec de nouveaux partenaires ou dans un nouveau lieu, est obligatoirement plus coûteux qu'un système s'inspirant d'un programme antérieur. Les coûts exceptionnels sont réduits si une organisation recourt à la même conception du programme, aux mêmes instruments de suivi, aux mêmes bases de données et aux mêmes partenaires locaux déjà formés. Ils sont encore davantage réduits si le programme s'adresse aux mêmes bénéficiaires, surtout si ces derniers sont déjà équipés de téléphones, de cartes SIM, de cartes bancaires et de cartes d'identité. Ce fut le cas avec le programme de Concern Worldwide

financé par l'OIM en Somalie, qui a été proposé à un coût relativement modéré car les bénéficiaires étaient déjà inscrits et avaient reçu des téléphones d'une précédente intervention, ainsi qu'avec le programme manuel de distribution d'argent de Concern au Kenya qui avait également proposé des transferts monétaires à des bénéficiaires déjà inscrits.

Si l'action d'une organisation est susceptible de se répéter, par exemple dans une région sujette à des catastrophes climatiques ou à un contexte d'insécurité, ses coûts initiaux exceptionnels peuvent être ventilés sur un plus grand nombre de transferts que ceux envisagés au début du programme. Un programme s'accompagnant de coûts initiaux élevés devient plus rentable en cas d'utilisation répétée. Ce fut le cas en Haïti où il est prévu de réutiliser les systèmes de paiement électronique mis en place suite au séisme de 2010 pour de futures interventions d'urgence.

8. Si le coût est le facteur déterminant dans la sélection du mécanisme de paiement, les innovations risquent d'être perdues car l'innovation coûte de l'argent. Cela concerne même les activités indispensables à un programme faisant appel aux transferts monétaires, comme l'enregistrement de nouveaux bénéficiaires ou tout déplacement dans un nouveau lieu. Comme indiqué plus haut, plusieurs programmes faisant appel aux transferts électroniques de Concern Worldwide en Somalie se sont révélés assez peu onéreux, car ils s'adressaient à des bénéficiaires déjà enregistrés. D'après une évaluation des programmes du Groupe de suivi sur les espèces et les coupons en Somalie en 2013 (issus de plusieurs organisations, et pas seulement de Concern), l'activité phare de reciblage n'était pas réalisée régulièrement en raison de contraintes opérationnelles, car elle exigeait du temps et impliquait des coûts :

Les erreurs de ciblage ont été [amplifiées] au vu du caractère très changeant des conditions de santé alimentaire. Un reciblage était indispensable. Mais dans la plupart des cas, l'organisation concernée n'a pas accordé assez d'importance au reciblage en raison des contraintes opérationnelles que cette opération impliquait. (Humanitarian Outcomes, 2013, p.110)

Nous avons vu que le programme pilote de transferts électroniques d'Oxfam a généré des coûts administratifs élevés proportionnellement au montant des transferts accordés, car l'organisation explorait activement une technologie innovante. Sur ce point, Oxfam a constaté que :

le lancement initial d'un produit s'accompagne de coûts opérationnels supplémentaires. [...] Selon les premières indications, malgré des coûts initiaux élevés, ces derniers ne sont pas récurrents et diminueront au fil du temps. Les bénéficiaires vont continuer d'utiliser le système, et donc mieux se familiariser avec celui-ci. Par ailleurs, l'infrastructure de téléphonie mobile à Mogadiscio va continuer de se développer, ce qui va réduire les coûts de mise en œuvre sur le long terme (Oxfam, 2012a, pp.7–8).

Ces coûts administratifs supérieurs peuvent être souhaitables dans certains contextes.

9. Pour conclure, lorsqu'une organisation sélectionne un mécanisme de paiement parmi tous ceux établis dans un emplacement donné, il peut être plus pertinent d'axer son choix sur les atouts non financiers du mécanisme plutôt que sur son coût. Ces atouts non financiers peuvent inclure<sup>31</sup> :
- la vitesse à laquelle le mécanisme de paiement peut être mis en place ;
  - les avantages pour le bénéficiaire en termes de gains de temps et d'argent, s'il n'est plus nécessaire de se déplacer ni de faire la queue pour recevoir de l'argent ;
  - la sécurité accrue pour les partenaires de mise en œuvre et les foyers bénéficiaires ;
  - un risque réduit de fraude ;
  - la facilité de communication avec les bénéficiaires, pas seulement eu égard aux informations directement associées au programme, mais également pour l'envoi des informations sur les prix du marché, des alertes précoces ou de messages sanitaires par texte dans le cas de systèmes par téléphone portable ;
  - une plus grande dignité des bénéficiaires qui ne sont plus contraints de faire la queue aux yeux de tous lors des distributions ;
  - une meilleure inclusion financière pour les bénéficiaires sur le long terme ;
  - les bénéfices secondaires sur les marchés locaux.

<sup>31</sup> Voir également Sossouvi (2013) pour plus de détails.

## 14 RECOMMANDATIONS

À partir de ces conclusions, nous formulons les recommandations suivantes aux bailleurs de fonds, aux agences d'aide et aux prestataires de services de paiement :

### 1. Compréhension de l'environnement des transferts électroniques

Les organisations qui envisagent de mettre en œuvre des transferts électroniques doivent étudier l'état du développement des infrastructures dans la région cible (électricité, couverture du réseau mobile, possession et pénétration de la téléphonie mobile, services bancaires formels, y compris les services bancaires sans agence) et déterminer si les obstacles peuvent être levés pour un coût acceptable ou s'ils sont rédhibitoires pour l'utilisation de la technologie. Le Tableau 11 fournit des exemples d'indicateurs clés pouvant aboutir à une meilleure compréhension de l'état du développement des infrastructures.

**Tableau 11 : Indicateurs de l'état du développement de l'infrastructure des services financiers**

Services financiers	Indicateurs clés
Transferts monétaires par téléphone portable	Pénétration de la téléphonie mobile (nb. d'abonnés en % de la population) ; croissance annuelle de la pénétration de la téléphonie mobile ; part de la population bénéficiant d'une couverture réseau
Services bancaires, y compris sans agence	Nb. de comptes bancaires ; nb. d'agences bancaires et croissance annuelle ; nb. de distributeurs automatiques de billets ; nb. de terminaux de point de vente
Microfinance	Nb. de comptes affiliés à la microfinance

Source : NetHope (comm. pers., 2013).

Les sources de données statistiques mondiales pouvant s'avérer utiles incluent la GSM Association, notamment son système de suivi des transferts monétaires par téléphone portable, le rapport « Global Financial Development Report » de la Banque mondiale et la base de données GFI (« Global Index ») sur les services financiers, les statistiques tirées du Bureau du développement des télécommunications (BDT) des Nations unies, et les rapports trimestriels et annuels de la banque centrale du pays et de l'agence en charge des communications<sup>32</sup>.

NetHope a rédigé des directives sur la marche à suivre pour évaluer les marchés. Le groupe a publié deux études de cas (qui ne se limitaient pas aux programmes faisant appel aux transferts monétaires) sur l'évaluation des marchés afin d'utiliser des transferts monétaires par téléphone portable en Tanzanie et en Ouganda, tandis que l'USAID a publié une étude similaire pour le Kenya (NetHope et MEDA, 2012 et 2013 ; Michaels, 2013).

Après avoir évalué l'état du développement des infrastructures au niveau macroéconomique, la prochaine étape pour l'organisation est de comprendre les compétences et les pratiques de chaque prestataire de services potentiel proposant un mécanisme de paiement. Cela inclut entre autres de faire preuve de clarté sur les informations requises pour ouvrir un compte, de veiller à la fiabilité du mécanisme et de l'infrastructure du réseau, de déterminer comment le prestataire gère les liquidités, de s'assurer que les contrôles pour lutter contre la fraude et qu'un processus de suivi et d'archivage sont en place. Les directives pour sélectionner un prestataire de services de paiement avec diligence sont disponibles auprès du CaLP et de NetHope (Sossouvi, 2013 ; NetHope, 2013).

### 2. Préparation optimisée

- Si les bailleurs de fonds et les organisations pensent que les transferts électroniques peuvent rendre l'aide efficace, peut-être pour des motifs non financiers, il sera indispensable de déterminer comment établir les bonnes infrastructures dans les zones exposées aux crises. Il s'agissait d'une recommandation d'une étude du CaLP sur la nouvelle technologie (Smith *et al.*, 2011). Cette tâche devrait nécessiter une collaboration non seulement parmi les bailleurs de fonds et les organisations, mais également avec l'État et le secteur privé, et s'accompagner d'investissements dans l'innovation.

<sup>32</sup> Voir [www.gsma.com/mobilefordevelopment](http://www.gsma.com/mobilefordevelopment) et <https://mobiledevelopmentintelligence.com> pour GSMA Association, [www.mobileworldlive.com/mobile-money-tracker](http://www.mobileworldlive.com/mobile-money-tracker) pour le système de suivi des transferts monétaires par téléphone portable et [www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/default.aspx](http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/default.aspx) pour le Bureau BDT des Nations unies.



- Les investissements réalisés dans la préparation aux catastrophes et dans la planification des mesures d'urgence peuvent réduire les coûts associés aux transferts électroniques. Par exemple, des contrats cadre peuvent être établis avec les prestataires de services (surtout au niveau du cluster, plutôt que par organisation) en incluant des clauses sur le stockage du matériel nécessaire. Cela peut faire partie des coûts initiaux exceptionnels des transferts électroniques.
- Dans le cadre du processus de préparation aux urgences, la sensibilisation du personnel et des bénéficiaires pourrait réduire le temps et les coûts requis à cette fin au cours de la mise en œuvre du programme. Cette opération serait plus efficace si elle était déployée à grande échelle et institutionnalisée par l'intermédiaire de mécanismes nationaux de préparation aux catastrophes.
- Même si la réduction des coûts reste modérée, une préparation soignée signifie que les mécanismes offrant plusieurs avantages aux organisations restent réalisables, même avec des contraintes de temps. Dans le nord du Kenya, le programme de protection sociale sur le long terme dans les régions sujettes à la sécheresse (ou Hunger Safety Nets Programme) enregistre même les foyers non bénéficiaires dans son système de paiement. Ainsi, si ces districts sont frappés par de prochains épisodes de sécheresse, les foyers affectés pourront recevoir une aide par l'intermédiaire du même mécanisme. Ces activités de préparation restent un nouvel instrument qui engendre des coûts, mais également des avantages potentiels quant à la vitesse et la coordination avec lesquelles la réponse peut être apportée aux foyers.

### 3. Conception et mise en œuvre d'un programme faisant appel aux transferts électroniques

- Déterminez si et quand les frais de mise en place plus élevés associés aux transferts électroniques seront compensés par la réduction des coûts de distribution récurrents. Tenez compte de tous les coûts, pas seulement pour l'achat du matériel, mais également pour l'investissement réalisé dans le temps passé par le personnel pour négocier avec les prestataires de services de paiement, proposer des formations complémentaires, s'assurer que le processus de distribution est opérationnel et gérer les requêtes et les réclamations. Si le mécanisme de paiement ne semble pas rentable pour un programme unique, étudiez les possibilités pour que d'autres programmes ou d'autres organisations utilisent le mécanisme à bon escient. Une option pourrait être de coordonner les programmes faisant appel aux transferts monétaires sur le long terme afin qu'ils recourent aux mêmes infrastructures. Cela présente un double avantage : premièrement la ventilation des coûts initiaux sur des montants de transfert plus importants, et deuxièmement la réduction de ces coûts si le poids accru du programme plus vaste permet à l'agence de négocier une remise.
- Réfléchissez à une façon de rendre les transferts monétaires en situation d'urgence plus attrayants aux yeux du prestataire de services de paiement, car cela peut permettre de réduire considérablement les frais de transaction. Dans certains cas, il peut s'avérer bénéfique de se regrouper au sein d'un consortium pour proposer au prestataire de services de paiement un pool plus large de clients potentiels. Dans d'autres cas, il peut être préférable d'opter pour un petit nombre de bénéficiaires afin que le programme reste gérable. Au moment de la rédaction du présent rapport, des discussions interagences coordonnées avaient lieu avec les prestataires de services sur les nouveaux programmes faisant appel aux transferts monétaires en République démocratique du Congo, au Malawi et plus récemment suite au typhon Haiyan aux Philippines.
- Ne partez pas du principe que « meilleur marché » est synonyme de « meilleur rapport qualité-prix ». Une organisation doit tout d'abord investir dans une nouvelle technologie afin de réaliser des économies sur le long terme. Les programmes qui s'adressent de manière répétée aux mêmes bénéficiaires seront moins onéreux, mais peuvent ne pas être les plus pertinents pour atteindre les objectifs du programme.
- Il est peu probable que les coûts soient la raison principale du choix d'un mécanisme de paiement, car une très grande part des coûts d'un programme ne sont pas liés au type de mécanisme de paiement. Il peut être approprié de baser la sélection sur d'autres critères comme les avantages pour le destinataire en termes de sécurité et de flexibilité, ou la possibilité d'utiliser la technologie à d'autres fins comme le suivi et l'évaluation (voir par ex. Sossouvi, 2013).

#### 4. Consolidation des données probantes en matière d'efficacité par rapport aux coûts

- Les organisations doivent tenter de collecter des données sur les résultats des programmes si elles souhaitent identifier l'efficacité relative par rapport aux coûts (et non l'optimisation des coûts) des différents mécanismes de paiement. Cela diffère du suivi post-distribution qui peut comparer les conditions de vie des foyers au début et à la fin d'un programme faisant appel aux transferts monétaires, mais qui ne permet pas d'attribuer cette évolution au seul programme.
- Pour déterminer les avantages relatifs des mécanismes de paiement, il peut être judicieux de déployer deux méthodes de paiement distinctes au cours d'une intervention humanitaire, comme l'a fait Concern Worldwide au Niger (Aker *et al.*, 2011). Ce type d'expérience n'est toutefois pas toujours possible dans une situation d'urgence. Des enseignements peuvent être tirés des programmes faisant appel aux transferts monétaires s'inscrivant sur le long terme (comme celui de Save the Children) et de l'évaluation par OPM des mécanismes de paiement manuels, par cartes bancaires et par téléphone portable dans le cadre du programme en cours au Malawi.



Photo: Caroline Gluck / Oxfam

## ANNEXE A : PROGRAMMES FAISANT APPEL AUX TRANSFERTS ÉLECTRONIQUES MENTIONNÉS DANS CETTE RECHERCHE

Cette section dresse un bref aperçu des transferts électroniques mentionnés au cours de l'étude. Le tableau A.1 résume certains des facteurs qui contribuent à déterminer le coût des sept études de cas ; le tableau A.2 répertorie certains des exemples mentionnés dans la section 4 sur les expériences récentes des transferts à l'international.

**N.B. : Le tableau A.1 ne doit pas être utilisé pour comparer l'optimisation des coûts entre les programmes.** Comme indiqué dans la section 2.1.2 plus haut, les résultats ne peuvent pas être utilisés pour déterminer si un programme offre un meilleur rapport qualité-prix qu'un autre, car les contextes dans lesquels ils sont déployés sont très différents. Chaque étude de cas doit donc être considérée comme une étude indépendante.

Tableau A.1 : Synthèse des programmes de l'étude de cas

Programme	Coût	Ratio coût-transfert	Admin en % du budget	Principaux facteurs augmentant les coûts	Principales économies
1 Programme de protection sociale et de soutien aux moyens de subsistance en milieu urbain à Nairobi Oxfam, Kenya, 2009–2011 Transferts monétaires par téléphone portable	Transfert : 565 000 \$ Admin : 361 000 \$	0,64	39 %	Facteurs non liés à la technologie : <ul style="list-style-type: none"> <li>Coûts de communication/plaidoyer élevés, le programme s'inscrivant dans une vision à long terme</li> <li>Coûts associés à la supervision du consortium</li> <li>Montant du transfert relativement faible (19 dollars)</li> <li>Facteurs associés à la plate-forme M-PESA</li> <li>Appui initial important lors des déboursements en raison de la nouvelle technologie</li> </ul>	Facteurs associés à la plate-forme M-PESA <ul style="list-style-type: none"> <li>Frais d'inscription inférieurs aux prévisions pour la technologie de transfert monétaire par téléphone portable car de nombreux bénéficiaires possédaient déjà un téléphone portable ; le programme leur a donc uniquement fourni une carte SIM</li> <li>Réduction progressive des dépenses d'appui au fil des déboursements</li> </ul>
2 Programme d'urgence dans la province de Marsabit SOS Children's Villages, Kenya, 2011–12 Cartes à puce (coupons + espèces)	Transfert : 1,39 million de dollars Admin : 204 000 dollars	0,15	13 %	Facteurs non liés à la technologie : <ul style="list-style-type: none"> <li>Coûts de conception importants car il s'agissait du premier programme faisant appel aux transferts monétaires de SOS au Kenya. Création des bureaux et des systèmes de bout en bout</li> <li>Coût de communication/plaidoyer élevés, le programme souhaitait exposer les avantages du mode de paiement</li> </ul> Facteurs relatifs à la carte : <ul style="list-style-type: none"> <li>Frais de déboursement récurrents et élevés, le personnel devant prendre le relais lorsque la technologie était défaillante</li> </ul>	Facteurs non liés à la technologie : <ul style="list-style-type: none"> <li>Montant du transfert élevé (87 dollars), rendant le programme plus rentable</li> <li>Facteurs relatifs à la carte : <ul style="list-style-type: none"> <li>sQuid/Paystream ont accordé des remises importantes sur leurs services, notamment au niveau des frais de mise en place. Frais de transaction également réduits à 1 % du montant du transfert</li> </ul> </li> </ul>
3 Programme d'aide d'urgence dans la province de Marsabit Concern Worldwide, Kenya, 2012–13 Distributions manuelles d'argent par l'intermédiaire des commerçants	Transfert : 204 000 dollars Admin : 59 000 dollars	0,29	22 %	Facteurs relatifs au mode de paiement : <ul style="list-style-type: none"> <li>L'identification des agents et les négociations concernant les frais de transaction ont pris beaucoup de temps</li> <li>Frais de transaction élevés</li> </ul>	Facteurs non liés à la technologie : <ul style="list-style-type: none"> <li>Conception inspirée d'un programme antérieur avec les mêmes partenaires de mise en œuvre et dans les mêmes locaux</li> <li>Peu de ressources consacrées au ciblage</li> </ul>

Programme	Coût	Ratio coût-transfert	Admin en % du budget	Principaux facteurs augmentant les coûts	Principales économies
4 <b>Programme faisant appel aux transferts monétaires en situation d'urgence</b> Oxfam, Somalie, 2011–12 Distributions manuelles d'argent par l'intermédiaire des responsables des <i>hawala</i>	Transfert : 5,57 millions de dollars Admin : 1,12 million de dollars	0,20	17 %	Facteurs non liés à la technologie : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Investissements importants dans les activités de suivi menées conjointement avec les autres organisations</li> <li>• Facteurs relatifs au mode de paiement :</li> <li>• Temps passé par le personnel pour superviser la distribution manuelle d'argent</li> </ul>	Facteurs non liés à la technologie : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coûts de conception modiques (Oxfam et le partenaire avaient déjà fait appel aux responsables des <i>hawalas</i>)</li> <li>• Économies d'échelle à partir de 12 500 foyers</li> </ul> Facteurs relatifs au mode de paiement : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nul besoin de fournir des téléphones/cartes au début du programme</li> </ul>
5 <b>Programme pilote intégrant des transferts électroniques</b> Oxfam, Somalie, 2012 Transferts monétaires par téléphone portable	Transfert : 313 000 dollars Admin : 140 000 dollars	0,45	31 %	Facteurs non liés à la technologie : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un seul transfert par foyer</li> </ul> Facteurs associés aux transferts monétaires par téléphone portable : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Achat d'un téléphone et d'une carte SIM pour chaque bénéficiaire</li> </ul>	Facteurs non liés à la technologie : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Montant du transfert élevé (150 dollars), rendant le programme pilote plus rentable</li> </ul> Facteurs associés aux transferts monétaires par téléphone portable : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nul besoin de superviser les déboursements sur le terrain</li> </ul>
6 <b>Programme ECHO intégrant des transferts monétaires conditionnels</b> Concern Worldwide, Somalie, 2012–13 Transferts monétaires par téléphone portable	Transfert : 500 000 dollars Admin : 92 000 dollars	0,18	16 %	Facteurs non liés à la technologie : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coûts supplémentaires liés au fait d'imposer des conditions</li> <li>• Abonnement mensuel auprès de l'opérateur réseau</li> </ul>	Facteurs non liés à la technologie : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Expérience préalable du transfert monétaire par téléphone portable</li> <li>• Utilisation d'outils de suivi déjà développés</li> <li>• Économies d'échelle (10 transferts)</li> </ul> Facteurs associés aux transferts monétaires par téléphone portable : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nul besoin de superviser les déboursements</li> </ul>
7 <b>Programme de l'OIM intégrant des transferts monétaires sans conditions</b> Concern Worldwide, Somalie, 2013 Transferts monétaires par téléphone portable	Transfert : 217 000 dollars Admin : 23 000 dollars	0,11	10 %	Facteurs non liés à la technologie : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abonnement mensuel auprès de l'opérateur réseau</li> </ul>	Facteurs non liés à la technologie : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comme plus haut, plus aucun recblage des bénéficiaires (ni nouvel achat de téléphones)</li> <li>• Aucune formation requise</li> </ul>

Source : OPM.

Tableau A.2 : Exemples de programmes faisant appel aux transferts électroniques récents et actuels

Pays	Date	Bailleurs de fonds/agence	Nom du programme	Mécanisme de paiement	Commentaire
<b>Systèmes par carte</b>					
Équateur	2010	Programme alimentaire mondial		Carte	Le programme pilote du Programme alimentaire mondial a fourni six transferts mensuels de nourriture, de coupons alimentaires ou d'espèces pour les Équatoriens et les Colombiens réfugiés dans deux provinces. La valeur du transfert monétaire était de 40 dollars par mois et par foyer.
Liban	2013	Save the Children		Carte à bande magnétique	Save the Children fournit des fonds à plus de 1 000 familles de réfugiés et familles hôtes à Tripoli, dans le nord du Liban, en partenariat avec CSC Bank. La banque facture des frais d'environ 2 % à Save the Children et aux bénéficiaires pour recharger la carte pour les transactions.
Pakistan	2010	Gouvernement du Pakistan	Citizens' Damage Compensation Programme	Carte	Le programme a fourni des transferts monétaires sans conditions d'environ 225 dollars à plus d'un million de foyers touchés par les inondations, à l'aide de la carte Visa Watan en partenariat avec United Bank Limited (UBL). UBL avait déjà une plate-forme bancaire sans agence, « Omni ». De nombreux bénéficiaires du programme appartenaient à des foyers ruraux pas encore connectés à des services financiers formels. Le programme a dû supporter certains coûts pour l'inscription des bénéficiaires et l'émission des cartes bancaires.
Philippines	2011	ACF, avec le financement de l'agence espagnole pour la coopération et le développement internationaux		Carte	ACF a lancé un programme faisant appel aux transferts monétaires de 200 000 euros pour soutenir 2 300 foyers touchés par les inondations, dont 2 000 ont reçu des coupons alimentaires et les 300 restants ont reçu une somme d'argent sur une carte de débit pré-payée émise en partenariat avec la Philippine Veterans Bank. L'utilisation des cartes de débit dans une intervention d'urgence était une première mondiale pour ACF International. Les cartes ont été émises dans une région dotée de bonnes infrastructures bancaires et de marchés locaux opérationnels. Parmi les difficultés liées à l'utilisation expérimentale de ces cartes dans un contexte d'urgence, on peut citer le temps nécessaire pour pré-tester les cartes et les systèmes de support, ainsi que pour former le personnel, les agents de paiement et les bénéficiaires.
<b>Systèmes par téléphone portable</b>					
Côte d'Ivoire	2011	Programme alimentaire mondial, ACF	Transferts monétaires par téléphone portable sans conditions	Transferts monétaires par téléphone portable	Le programme a fourni 132 dollars en deux versements à 10 800 foyers à Abidjan, la ville la plus peuplée de Côte d'Ivoire, suite aux violences post-électorales. Les transferts ont été réalisés via le système de transferts monétaires par téléphone portable de MTN.

Pays	Date	Bailleurs de fonds/agence	Nom du programme	Mécanisme de paiement	Commentaire
Malawi	2012	Concern Worldwide	Programme intégré de transferts monétaires en situation d'urgence lors de la crise alimentaire de 2012–2013	Transferts monétaires par téléphone portable	Concern Worldwide a attribué un transfert de 12 000 MK à 743 foyers dans 17 villages du district de Salima par l'intermédiaire d'Airtel Money, dans le cadre de la réponse à la crise alimentaire de 2012. Le rapport d'évaluation d'Oxfam (Oxfam, 2013) décrit les difficultés liées à l'utilisation de ce système dans un environnement où les transferts monétaires par téléphone portable ne sont pas encore bien développés, où le réseau mobile est limité et où les bénéficiaires préfèrent convertir le montant du transfert en espèces.
Mali	2012	Programme alimentaire mondial, avec le financement d'USAID/ECHO		Jetons transférés par téléphone portable	Programme faisant appel aux transferts monétaires suite à la crise alimentaire. Le programme a commencé par deux pilotes sur des panels de 9 000 et 7 050 bénéficiaires respectivement. Les bénéficiaires ont reçu 54 dollars à Koulikoro et 48 dollars à Kayes via un jeton transféré par téléphone portable fourni en partenariat avec Orange Mali. Comme Orange n'avait pas encore de réseaux bancaires sans agence dans les régions concernées, il a fallu acheminer les fonds jusqu'aux villages à l'aide d'unités de paiement mobiles. Le PAM a payé 1 dollar par carte SIM émise, plus 2,60 dollars pour chaque transfert/remise de fonds. Outre ces coûts, le PAM a payé 3 % de la valeur totale transférée aux bénéficiaires pour couvrir les frais tels que le transport et la logistique. Le programme pilote a été interrompu après quatre mois à cause de difficultés de liquidité parmi les agents d'Orange.
Niger	2012	Programme alimentaire mondial	Transferts monétaires en situation d'urgence en milieu urbain	Jetons transférés par téléphone portable	Entre mai et septembre 2012, le Programme alimentaire mondial a fourni une aide humanitaire pendant la saison creuse à plus de 11 000 foyers dans trois villes du Niger : Tillabery, Tahoua et Agadez. Le montant mensuel de 32 500 francs CFA par foyer a été distribué à l'aide de jetons transférés par téléphone portable que les bénéficiaires devaient retirer auprès d'un agent de l'opérateur de téléphonie mobile Orange. Ce système par jeton avait été choisi car les transferts monétaires par téléphone portable, bien que disponibles en milieu urbain, n'étaient pas couramment utilisés. À Agadez, le système de jetons transférés par téléphone portable a été interrompu après un seul paiement à cause du manque de connectivité réseau. Le Programme alimentaire mondial considère que l'infrastructure réseau au Niger est insuffisante à ce jour pour recourir aux transferts monétaires par téléphone portable en dehors des villes principales, même si cela présenterait des avantages pour réduire les charges administratives du suivi et du reporting.

Source : OPM.

## ANNEXE B : MODÈLE POUR L'ANALYSE DE L'OPTIMISATION DES COÛTS

Les organisations souhaitent réaliser une analyse de l'optimisation des coûts sur leur propre programme peuvent s'inspirer du modèle d'établissement des coûts d'OPM ci-dessous, qui a servi de base pour la compilation Excel des données pour chacune des études de cas présentées dans le présent rapport<sup>33</sup>. Les documents comptables ont été utilisés pour renseigner le premier groupe de colonnes en identifiant les dépenses pour chaque bailleur de fonds. Dans le deuxième groupe de colonnes, ces chiffres ont ensuite été réaffectés en fonction de l'agence qui a utilisé les fonds. Dans le troisième groupe de colonnes, les organisations ont réparti les fonds d'après les activités auxquelles a été consacré chaque poste.

Tableau B.1 : Exemple de modèle pour l'analyse de l'optimisation des coûts d'OPM

Poste [exemples]	Par source de financement (qui paie ?)			Par agent de financement (qui dépense ?)			Par activité						
	Bailleur 1	Bailleur 2	Bailleur 3 [...]	Partenaire 1	Partenaire 2 [...]	Subvention aux bénéficiaires	Conception	Mécanismes institutionnels	Communication/plaidoyer	Ciblage/enregistrement	Formation	Déboursement	Suivi et évaluation
Personnel													
Responsable	x \$		z \$	x+z \$			[50 % ...]	[10 %]	[5 %]	[5 %]	[10 %]	[20 %]	
Agent de terrain	x \$				x \$								
Transport	x \$		z \$	x \$	z \$								
Communication	x \$			x \$									
Impression	x \$				x \$								
Coûts d'occupation	x \$		z \$	x \$	z \$								
Commission	x \$			x \$									
Frais de gestion	x \$	y \$		x+y \$									
[...]													
Subvention aux bénéficiaires		y \$				y \$							
<b>TOTAL</b>	x \$	y \$	z \$										

Le total est le même dans chaque groupe de colonnes (à part la ligne relative aux subventions dans la section « Par activité »)

Source : OPM.

<sup>33</sup> Visitez le site web d'OPM pour consulter un document de travail décrivant la méthode de recherche de manière plus détaillée. Celui-ci devrait être publié début 2014.

## ANNEXE C : LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES

### C1 Études de cas – Somalie

Nom	Intitulé du poste	Organisation
Sarah King	Responsable des programmes d'urgence	Concern Worldwide, Somalie
Harbi Nur	Coordinateur de terrain	Concern Worldwide, Somalie
Abdirizak Ido	Président-directeur général	Nationlink Telecom
Ismail Sheikh Adan	Responsable de programme, Mogadiscio et Bas-Chébéli	Oxfam
Ahmed Ibrahim Abdi		Oxfam
Harrismus Nzavi	Chargé des finances, Soudan du Sud (ancienne Somalie)	Oxfam
Olivia Collins	Spécialiste de la protection sociale	UNICEF Somalie
Kerren Hedlund	Consultante indépendante (a mené une évaluation externe de l'intervention en contexte de famine pour Humanitarian Outcomes)	s.o.
Mike Brewin	Consultant freelance (a apporté au Groupe de suivi sur les espèces et les coupons son assistance technique pour le suivi et l'évaluation)	s.o.

### C2 Études de cas – Kenya

Name	Intitulé du poste	Organisation
Bessie Nikhozi	Responsable adjointe de programme	Concern Worldwide Kenya
Leina Mpoke	Responsable de programme	Concern Worldwide Kenya
Amina Abdulla	Responsable de programme	Concern Worldwide Kenya
Edwin Thumbi	Financement de projet	Concern Worldwide Kenya
Moses Babai	Comptable de projet	Concern Worldwide Kenya
Sumananjali Mohanty	Responsable de programme	Oxfam
Joseph Kajwang	Directeur adjoint	SOS Children's Villages Kenya
Anthony Githui	Responsable des finances	SOS Children's Villages Kenya

### C3 Autres contributeurs

Les contributeurs suivants ont également fourni des informations sur d'autres programmes faisant appel aux transferts électroniques récents et sur le contexte local : Tanjona Andriamarolaza (PAM, Mali), Leila Bourahla (Concern Worldwide, Niger), Joanna Buckley (OPM), Simon Clements (PAM, Siège), Giorgi Dolidze (PAM, Niger), Joanna Friedman (Action Contre la Faim, États-Unis), Karl-Friedrich Glombitza (Agence suisse pour le développement et la coopération, Liban), Jerry Grossman (OPM), Cheryl Harrison (PAM, Kenya), Demos Militante (ACF), Franck Muller (PAM, Mauritanie), Johnathan Napier (Concern Worldwide, Malawi), Daniel Nyabera (Action Contre la Faim, Kenya), John Nyirenda (Save the Children, Malawi), Nichola Peach (PAM, Somalie), Isabelle Pelly (Save the Children, Liban), Margaret Rehm (PAM, bureau régional, Sénégal), Emmeline Saint (Oxfam, Malawi), Kokoévi Sossouvi (consultante indépendante), Nicolas Syed (CaLP, Niger), Levan Tchachua (PAM, Turquie).

Outre les personnes ci-dessus, nous remercions également les personnes suivantes pour leurs précieux commentaires sur les précédentes versions : Nupur Kukrety (Oxfam), Hamilton McNutt (NetHope), Sara Murray (MercyCorps), Sasha Muench (MercyCorps), Chloe Puett (Action Contre la Faim).



## ANNEXE D : RÉFÉRENCES

- Aden, AA. (2013), « Final external evaluation report: E-cash transfer pilot project to 2,590 beneficiaries in Mogadishu Somalia ».
- Adeso (2013), « Guidelines: How to use Hawala in Somalia. Prepared by the Cash Based Response Working Group ».
- Aker, J.C. (2011), « Dial "A" for Agriculture », Center for Global Development, document de travail 269
- Aker, J.C. et al (2011a), « Zap It to Me: The Short-Term Impacts of a Mobile Cash Transfer Program », Center for Global Development, document de travail 268.
- Aker, J.C. et al (2011b), « Can Mobile Phones Improve Learning? Evidence from a Field Experiment in Niger », Catholic Relief Services.
- Bankable Frontier Associates (2011), « Case Study: United Bank Limited Supports Cash Transfer Payments ».
- Central Bank of Somalia (2012), « Annual report 2012 ».
- Central Bank of Somalia (2013), « Half-year briefing, 2013 ».
- Coffey International Development Ltd. (2013), « Identifying entry-points for accountability interventions in Somalia—Demand-side ».
- Concern Worldwide (2013), « Unconditional cash transfers, Mogadishu. Final project report to IOM ».
- CGAP, GSMA et McKinsey & Company (2012), « Mobile Money Market Sizing Study ». Disponible sur le site [www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2012/06/Philippines-Case-Study-v-X21-21.pdf](http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2012/06/Philippines-Case-Study-v-X21-21.pdf).
- Dalberg (2012), « Plugging into mobile money platforms: early experiences of NGOs in the field ».
- Deloitte (2012), « Banking the unbanked: Prepaid cards, mobile payments, and global opportunities in retail banking ».
- Demircuc-Kunt, A. et Klapper, L. (2012), « Measuring financial inclusion: the Global Findex Database », document de travail consacré à la recherche sur les politiques n° 6025, Banque mondiale.
- ECHO (2013), « ECHO factsheet: Kenya ». Disponible en ligne à l'adresse [http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/kenya\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/kenya_en.pdf), consulté le 8 novembre 2013.
- FSD Kenya (2007), « Financial Access in Kenya, Results of the 2006 National Survey ».
- FSD Kenya (2011), « Financial Inclusion in Kenya: Survey results and analysis from FinAccess 2009 ».
- FSD Kenya (2013), « Financial Inclusion in Kenya: Survey results and analysis from FinAccess 2013 ».
- FSNAU (2013), « Family ties: Remittances and livelihoods support in Puntland and Somaliland ».
- FSNAU et FEWSNET (2011a), « Expanding famine across southern Somalia », 20 juillet 2011.
- FSNAU et FEWSNET (2011b), « Famine thresholds surpassed in three new areas of southern Somalia », 3 août 2011.
- FSNAU et FEWSNET (2012), « Famine ends, yet 31% of the population remain in crisis », 3 février 2012.
- Gray, V (2006), « The un-wired continent: Africa's mobile success story ». *Economics Exterior* 36, 82–90
- GSMA (2012), « Wireless Intelligence second quarter report ». Disponible en ligne à l'adresse <https://gsmaintelligence.com/markets/1887/dashboard/>, consulté en septembre 2013.
- GSMA et Deloitte (2012), « Sub-Saharan Africa Mobile Observatory 2012 ».
- GSMA Mobile for Development Intelligence (2013a), « Impact pathways—Mobile money ». Disponible en ligne à l'adresse [https://mobiledevelopmentintelligence.com/impact\\_pathways/mobile-money](https://mobiledevelopmentintelligence.com/impact_pathways/mobile-money), consulté le 18 septembre 2013.
- GSMA Mobile for Development Intelligence (2013b), « Market penetration, total (%) ». Disponible en ligne à l'adresse <https://mobiledevelopmentintelligence.com/statistics/76-market-penetration-total>, consulté le 30 octobre 2013.
- Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (2011), « Rapport global 2011 du HCR ».
- Hermon-Duc, S (2012), « MPESA project analysis: Exploring the use of cash transfers using cell phones in pastoral areas », Vétérinaires sans Frontières Allemagne.
- Hidrobo, M., Hoddinott, J., Peterman, A., Margolies, A., Moreira, V. (2012), « Cash, food or vouchers? Evidence from a randomized experiment in Northern Ecuador ». Document de discussion de l'IFPRI n° 01234, décembre.
- Human Rights Watch (2011), « World report 2011: Somalia ».
- Human Rights Watch (2012), « Country summary: Somalia », janvier.
- Humanitarian Outcomes (2013), « Final evaluation of the unconditional cash and voucher response to the 2011–2012 crisis in southern and central Somalia ».

- International Rescue Committee (2012a), « ERD Emergency Winterization Financial Assistance Program – Assessment of cash transfer modalities »
- International Rescue Committee (2012b), « Assessment report: Cash transfer program to Syrian refugees in Jordan ».
- Kenya Food Security Steering Group (2009), « The 2009 long rains season assessment report », Gouvernement kényan.
- Kenya National Bureau of Statistics (anciennement CBS) (1999), « National Housing and Population Census 1999 ».
- Kenya National Bureau of Statistics (2006), « Kenya Integrated Household Budget Survey (KIHBS) (2005/06) ».
- Kweyu (2013), « Lessons learned from a consortium approach. Cash transfers in South Central Somalia ». Somalia Cash Consortium.
- Longley, C., Dunn, S. et Brewin, M. (2012), « Cash and Voucher Monitoring Group. Final monitoring report of the Somalia cash and voucher transfer programme ». Overseas Development Institute.
- MacAuslan, I. et Phelps, L. (2012), « Oxfam GB Emergency Food Security and Livelihoods Urban Programme Evaluation », Oxfam.
- Michaels, L. (2013), « Better than Cash: Kenya mobile money market assessment », USAID.
- Nawaz, A. et Hayes, S. (2011), « Pakistan Flood Response: Piloting Cash Transfers through Prepaid Debit Cards ».
- NetHope (2013), « E-payment service provider capabilities ».
- NetHope et MEDA (2012), « Uganda mobile money assessment and case study: Examining cash payment streams and their electronic alternatives amongst USAID implementing partners », USAID.
- NetHope et MEDA (2013), « Tanzania mobile money assessment and case study: Examining cash payment streams and their electronic alternatives amongst USAID implementing partners », USAID.
- Organisation de coopération et de développement économiques (2013), « Somalia recipient aid at a glance ». Disponible en ligne à l'adresse [www.oecd.org/dac/stats/documentupload/SOM.JPG](http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/SOM.JPG), consulté le 16 décembre 2013.
- Oxfam (2012a), « Innovative response in Somalia: Cash transfer through mobile phones. Banadir Region, South Somalia ».
- Oxfam (2012b), « Project Proposal: Humanitarian Assistance to Conflict- and Drought-affected IDPs and Riverine Communities in Lower Shebelle Region—South Somalia. Revised Proposal submitted to DFID: August 21, 2012 ».
- Oxfam (2012c), « Final report. Emergency Cash Transfer, Somalia ».
- Oxfam (2013a), « Integrated Emergency Cash Transfer Response to the 2012–2013 food crisis in Malawi. Report by the CASH INGO Consortium, December 2012 Progress Report ».
- Oxfam (2013b), « Keeping the lifeline open: UK remittances and markets in Somalia. Briefing note on strengthening and maintaining remittance transfers to Somalia, August 2013 ».
- Parry, J-E., Echeverria, D., Dekens, J. et Maitima, J. (2012), « Climate risk, vulnerability and governance in Kenya: a review », PNUD.
- Pickens, M. (2009), « Populations non bancarisées et argent mobile aux Philippines », brief du CGAP.
- PNUD (2012), « Somalia Human Development Report 2012: Empowering youth for peace and development ».
- Programme alimentaire mondial (2011), « Drought and Famine in the Horn of Africa ».
- Smith, G., MacAuslan, I., Butters, S. et Trommé, M. (2011), « New technologies in cash transfer programming and humanitarian assistance », CaLP.
- Sossouvi, K. (2013), « E-transfers in emergencies: implementation support guidelines », CaLP.
- sQuid Kenya (2012), « sQuid Card as an Electronic Voucher ».
- The Wolfsberg Group of International Financial Institutions (2011), « Wolfsberg Guidance on Prepaid and Stored Value Cards ». Wolfsberg Group en collaboration avec American Express, The Electronic Money Association, PayLife et Standard Bank South Africa
- Truelove, S. et Watson, M. (2012), « External evaluation: WFP / ACF Unconditional mobile cash transfer in Abidjan, Ivory Coast ».
- UN Habitat (2013), « State of the World's Cities 2012/13 ».
- USAID (2012), « Standards and practices report for electronic and mobile payments ».
- White, P., Hodges, A. et Greenslade, M. (2013), « Guidance on measuring and maximising value for money in social transfer programmes—second edition », DFID.

## ANNEXE E : TERMES DE RÉFÉRENCE

Responsable	Lili Mohiddin, coordinatrice technique du CaLP
Date	2 novembre 2012
Sujet	Rentabilité des paiements électroniques par rapport aux méthodes traditionnelles

### Contexte :

La recherche s'appuie sur la collaboration entre le Cash Learning Partnership (CaLP) et Visa et sera spécialement axée sur les thèmes de la technologie et des transferts électroniques. Cette recherche reprend les recommandations formulées dans la recherche menée par le CaLP en 2011, « Les nouvelles technologies dans les programmes faisant appel aux transferts monétaires et l'aide humanitaire »<sup>34</sup> (Smith G et al 2011), et a été identifiée par la communauté de pratique du CaLP comme un domaine clé lors d'une étude en ligne réalisée en 2012.

Les programmes faisant appel aux transferts monétaires sont de plus en plus reconnus dans le secteur humanitaire en tant que mécanisme efficace pour l'intervention d'urgence. On remarque une utilisation accrue des transferts monétaires dans les programmes ces dernières années. Entre 2007 et 2010, les dépenses pour l'aide humanitaire consacrées aux transferts monétaires sont passées de 1,8 million de dollars (0,7 % du total) à 52 millions de dollars (25,9 %) <sup>35</sup>. Cela est en partie dû aux progrès, à la disponibilité et à l'adoption accrue des technologies appropriées (comme les transferts électroniques), même dans les zones les plus reculées et les moins sûres.

Selon le contexte, les programmes faisant appel aux transferts monétaires peuvent être plus rentables que les distributions en nature, malgré un manque de recherches approfondies s'appuyant sur des preuves. En outre, les facteurs qui influent sur la rentabilité des différentes modalités des programmes monétaires (y compris ceux impliquant des transferts électroniques), sont plus flous et ne sont pas confirmés. Les recherches du CaLP sur les nouvelles technologies évoquent la rentabilité et concluent que « des preuves supplémentaires sont requises pour combler les lacunes essentielles de l'étude de faisabilité sur les nouvelles technologies en contexte humanitaire ». Les recherches soulignent que les organisations d'aide n'ont pas encore mené d'études détaillées de comparaison des coûts, et qu'il est nécessaire d'approfondir les recherches sur la rentabilité des systèmes électroniques par rapport aux approches manuelles, ainsi que sur les impacts sociaux au sens plus large d'une utilisation accrue de la technologie (à intégrer à l'analyse de la rentabilité).

Les principales recommandations de cette recherche doivent être applicables au secteur privé, aux responsables politiques, aux décideurs et aux acteurs humanitaires (Nations unies, ONG, gouvernements nationaux, bailleurs de fonds, etc). Les recommandations seront utilisées dans l'analyse des interventions, la conception des programmes, la planification des mesures d'urgence et la préparation, tandis que l'on demande de plus en plus aux organisations de s'assurer que leurs interventions sont rentables. En effet, l'examen approfondi de la rentabilité des interventions potentielles devient une partie intégrante de l'analyse des interventions.

### Qu'est-ce que la rentabilité ? (Hodges et al 2011)<sup>36</sup>

« La rentabilité doit être calculée pour les avantages pouvant être quantifiés, mais pas nécessairement en termes monétaires. L'analyse de la rentabilité va bien au-delà du cadre restreint de l'optimisation des coûts en cherchant à mesurer les coûts par rapports aux réalisations et à l'impact des programmes, en d'autres termes par rapport aux résultats qu'ils sont censés produire au final. Cela permet de déterminer réellement le rapport qualité-prix afin de pouvoir choisir de manière rationnelle entre différents programmes ou variantes de conception des programmes d'après le coût relatif pour atteindre les résultats sociaux et économiques souhaités. »

<sup>34</sup> Site web du CaLP.

<sup>35</sup> Global Humanitarian Assistance, Briefing : « Tracking spending on cash transfer programming in a humanitarian context », mars 2012 : <http://bit.ly/N8vnm>.

<sup>36</sup> Anthony Hodges, Philip White et Matthew Greenslade 2011, « Guidance on measuring and maximising value for money in social transfer programmes, Toolkit and explanatory text » [www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/guid-dfid-cnty-offs-meas-max-vfm-csh-trsfr-progs.pdf](http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/guid-dfid-cnty-offs-meas-max-vfm-csh-trsfr-progs.pdf)

**Question de recherche :****Question clé : les transferts électroniques ont-ils des coûts plus optimisés que les méthodes traditionnelles manuelles de distribution de l'argent, et à quelles conditions ?**

Questions connexes à traiter :

- Quels facteurs (internes et externes, favorisant et handicapant, y compris sociaux) influencent la rentabilité des transferts électroniques ? Certains facteurs ont-ils davantage d'influence que d'autres ? Le cas échéant, desquels s'agit-il (liste des 3 principaux pour chaque type de facteur) ? Par exemple, l'analphabétisme financier des bénéficiaires diminue-t-il la rentabilité ? (Il conviendra de discuter et de s'entendre avec le groupe de travail technique et le CaLP sur ces facteurs au cours de la recherche).
- Concernant les facteurs handicapants identifiés et d'après les conclusions de la recherche « Transferts monétaires en situation d'urgence : les acteurs humanitaires sont-ils prêts pour une mise en œuvre à grande échelle ?<sup>37</sup> » du CaLP, existe-t-il des facteurs supplémentaires à résoudre pour « faire sauter » ces blocages ? Quelles actions affirmatives les organisations doivent-elles mener au niveau des politiques/systèmes, des structures et des RH ? Existe-t-il des « modèles » efficaces et répliquables améliorant la rentabilité et les facteurs ?
- Quelles questions ayant trait à la rentabilité les décideurs doivent-ils poser lorsqu'ils envisagent de recourir aux transferts électroniques ? Ces questions pourraient-elles être intégrées dans un arbre décisionnel ?
- De quoi les agences des Nations unies (et les ONG) doivent-elles tenir compte pour institutionnaliser une approche monétaire qui améliore la rentabilité des transferts électroniques ?
- Quels sont les recommandations clés et les messages de plaidoyer pour les différentes parties prenantes ?

**Proposition méthodologique :**

1. Établissement par le CaLP (avec la contribution des chercheurs/consultants) d'un groupe de travail technique qui aide à ajuster et à orienter les recherches et qui facilite l'accès aux documents et contacts essentiels, ainsi que l'analyse des résultats.

Le groupe de travail technique est crucial pour ce processus, car le CaLP sait que cette composante exige rigueur, technique et neutralité. Ce groupe doit être composé de personnel technique expérimenté et compter au moins une ressource académique/représentative d'un institut de recherche/groupe de réflexion (que le candidat retenu soit ou non décrit comme tel).

En outre, les chercheurs/consultants doivent garder à l'esprit que le groupe de travail technique entreprendra un travail concerté visant à : (a) élaborer des directives sur l'utilisation des transferts électroniques pour faciliter leur adoption et (b) élaborer des codes de conduite sur la gestion et la protection des données. Des informations supplémentaires sont disponibles sur demande.

2. Une revue documentaire des ressources publiées/de la littérature grise et, lorsque cela se révèle nécessaire, des entretiens avec les informateurs clés et des rencontres avec les organismes de recherche et les institutions académiques pour rassembler des données et des avis sur cette question et pour identifier les facteurs internes/externes, favorisant/handicapant en vue d'une plus grande prise en compte. **Cette revue documentaire compléterait et prolongerait l'examen approfondi entrepris dans le cadre de la recherche sur les nouvelles technologies et ne doit pas simplement faire doublon.**

Il convient de prêter attention aux questions de relations hommes-femmes, aux considérations urbaines, aux cas d'enfants chefs de famille et aux difficultés d'accès géographique du fait de contraintes sécuritaires.

3. Analyse quantitative et qualitative de quatre programmes monétaires d'urgence (avec un échantillon représentatif à la fois de transferts manuels et électroniques et en complément des programmes cités dans le document sur les nouvelles technologies) menés sur les cinq dernières années pour répondre aux questions de recherche évoquées plus haut.

<sup>37</sup> Voir le site web du CaLP

L'accès aux données exigera une implication et une entente précoces avec plusieurs organisations en amont des catastrophes. Cela garantira non seulement l'accès à des données clés, mais aussi la cohérence des approches méthodologiques telles que l'utilisation de transferts manuels de contrôle pour une part pré-établie de la population bénéficiaire. Il est possible de tirer parti de plusieurs recherches dans le monde pour faciliter ce processus. Lorsque la situation le permet, le CaLP guidera et assistera le chercheur/consultant pour accéder à ces initiatives et cherchera à impliquer les organisations du comité de pilotage du CaLP et les organisations de la communauté de pratique.

4. La conclusion doit répondre à la question de recherche, fournir des recommandations pour améliorer la rentabilité des transferts électroniques et proposer des actions en lien avec les activités d'institutionnalisation qui renforceront la rentabilité.

**Remarque :**

Les présents termes de référence couvrent le thème principal de cette recherche. Des documents d'orientation ou de référence supplémentaires peuvent être développés par le CaLP ou par le consultant/l'organisme de recherche mandaté pour garantir une compréhension satisfaisante de la tâche et des résultats escomptés.

**Résultats :**

**Principaux résultats et façon de travailler :**

1. Un concept de recherche à présenter à un groupe de travail technique externe et à la coordinatrice technique du CaLP lors d'une réunion de lancement (celle-ci peut être virtuelle, mais une réunion en face-à-face est idéale et sera privilégiée).
2. Brefs rapports mensuels au groupe de travail technique pour garantir sa capacité à apporter soutien et orientation si nécessaire.
3. Un document de recherche complet avec conclusions et recommandations.
4. Un bref document soulignant les principaux messages et recommandations pour les ONG (en particulier les responsables et les décideurs), d'autres organisations et les bailleurs de fonds finançant les interventions monétaires fondées sur les marchés et les groupes de coordination humanitaire. Celui-ci sera utilisé aux fins de plaidoyer et de sensibilisation.
5. Présentation des conclusions de recherche lors d'une activité d'apprentissage CaLP ou d'un événement similaire

**Gestion :**

Cette recherche est mandatée par Oxfam GB pour le compte du Cash Learning Partnership (CaLP). La coordinatrice technique du CaLP gèrera le(s) consultant(s) dans cette mission. Un groupe de référence inter-organisations sera mis sur pied par le CaLP pour assurer la supervision technique de la recherche.



The Cash Learning Partnership

Menées par Oxford Policy Management (OPM) avec le soutien de Concern Worldwide, ces recherches visent à répondre à la question essentielle suivante : les transferts électroniques ont-ils des coûts plus optimisés que les méthodes traditionnelles manuelles de distribution de l'argent, et à quelles conditions ? Dans les situations d'urgence humanitaire, l'argent est de plus en plus proposé aux foyers comme alternative à l'aide en nature. Dans certaines conditions, les transferts monétaires peuvent présenter, par rapport à d'autres instruments, des avantages tels qu'un plus grand degré d'acceptabilité, d'utilité et de flexibilité pour les personnes affectées par des catastrophes. Les avantages conférés par la distribution de fonds via des technologies telles que les téléphones portables ou les cartes bancaires électroniques (« transferts électroniques ») suscitent un intérêt croissant par rapport aux distributions manuelles. Néanmoins, plusieurs barrières ont entravé l'adoption de ces technologies, l'une étant leur coût.

Le Cash Learning Partnership (CaLP) a commandé ces recherches afin d'en savoir plus sur le coût de l'utilisation de mécanismes de paiement électronique dans le cadre de transferts monétaires en situation d'urgence. Ces recherches s'appuient sur des études de cas menées dans deux pays, le Kenya et la Somalie. Elles analysent l'optimisation des coûts (et le cas échéant des informations sur l'efficacité par rapport aux coûts) de sept programmes faisant appel aux transferts monétaires en situation d'urgence mis en œuvre entre 2009 et 2013. Quatre d'entre eux ont eu recours aux transferts monétaires par téléphone portable, un autre a eu recours aux cartes à puces et les deux derniers ont utilisé une méthode de distribution manuelle traditionnelle. L'étude présente le coût administratif du transfert monétaire décomposé par activité (conception du programme, enregistrement des bénéficiaires, etc.) et détermine les facteurs qui améliorent ou diminuent l'optimisation générale des coûts.

Ces recherches ont été commandées par le Cash Learning Partnership (CaLP),  
avec le soutien de VISA Inc.

