

SAUVER
DES VIES
CHANGER
LES VIES



Ouganda: Application des enseignements tirés des paiements humanitaires aux systèmes de protection sociale

APERÇU DE L'ÉTUDE

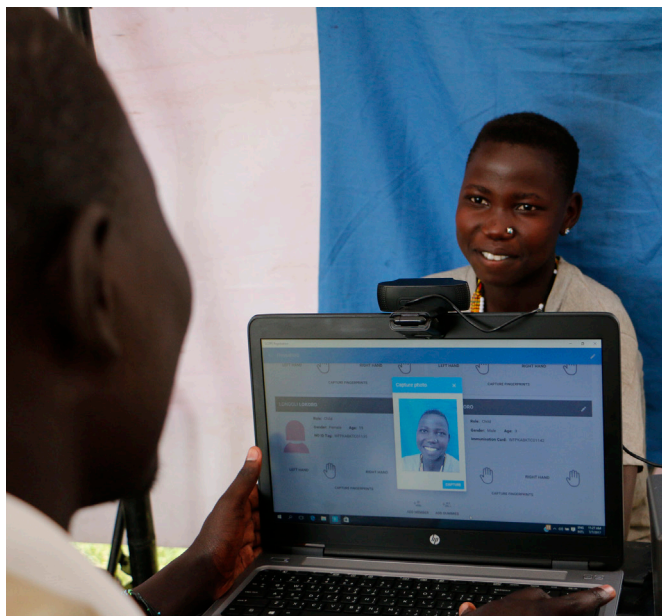
Un mécanisme d'assistance technique financé par ECHO, géré par le Programme alimentaire mondial (PAM), visait à étudier comment renforcer les systèmes de protection sociale dans les situations de déplacement forcé ou de fragilité, en vue de contribuer à l'agenda mondial d'apprentissage sur le moment et la manière dont ils peuvent être utilisés pour répondre aux besoins humanitaires d'une manière plus rentable, efficace et prévisible.

Une assistance technique à court terme a été fournie pour améliorer la conception ou la mise en œuvre des programmes dans neuf pays confrontés à des crises prolongées.¹ Chaque mission abordait un thème prioritaire identifié collectivement par les partenaires humanitaires et de développement, complétant et catalysant les efforts déployés par les gouvernements nationaux et leurs partenaires, l'objectif étant d'améliorer le bien-être des populations chroniquement pauvres ou vulnérables, celles affectées par des crises, celles vivant dans des situations de

conflit ou des réfugiés. Les missions étaient axées sur les liens entre l'action humanitaire et la protection sociale : il s'agissait notamment de recenser les bonnes pratiques et de formuler des recommandations pour améliorer la coordination institutionnelle, le transfert de connaissances, et des vecteurs tels que les systèmes d'information ou les mécanismes de paiement. Les projets étaient conçus et gérés au sein des pays par un mécanisme de partenariat entre les représentants du PAM, de la FAO, d'ECHO, de l'UNICEF, du DFID et de la Banque mondiale, en consultation avec le gouvernement et d'autres organismes en fonction du contexte du pays. Un partenaire a servi de chef de file dans chaque pays.

La présente note d'information résume l'assistance technique en Ouganda. Nous avons dressé la carte des programmes en espèces pour les réfugiés, leurs caractéristiques et les mécanismes de paiement qu'ils utilisent, et nous avons passé en revue les expériences des ONG pour identifier les facteurs qui déterminent

¹ Les neuf pays sont l'Afghanistan, le Bangladesh, l'Iraq, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, le Niger, l'Ouganda et la Somalie.



le choix des mécanismes de paiement et les avantages et défis auxquels sont confrontés les exécutants et les bénéficiaires. Nous avons ensuite examiné les implications potentielles d'une utilisation à plus grande échelle de ces mécanismes de paiement pour fournir un soutien direct du revenu à la population nationale ougandaise.

CONTEXTE DU PAYS

La pauvreté et la vulnérabilité en Ouganda continuent de toucher de larges pans de la société. Plus de 60 % de la population vit dans la pauvreté², tandis qu'un grand nombre de personnes entrent et sortent de la pauvreté chaque année³. Le Gouvernement ougandais reconnaît l'importance de la protection sociale dans la réalisation des objectifs nationaux de développement et a élaboré une politique nationale de protection sociale ambitieuse et holistique qui accorde la priorité à l'élargissement de l'aide directe au revenu aux groupes vulnérables. Jusqu'à présent, l'essentiel des progrès a été réalisé grâce à l'élargissement en cours du programme SAGE (Social Assistance Grants for Empowerment), qui permet aux personnes âgées d'effectuer des transferts de fonds par l'intermédiaire de la banque postale publique dans une quarantaine de districts. Toutefois, le secteur dans son ensemble reste sous-développé et sous-financé, ce qui signifie que la plupart des ménages pauvres et vulnérables ne bénéficient d'aucun soutien.

Dans le même temps, l'instabilité dans les pays voisins a entraîné une augmentation du nombre de réfugiés en Ouganda depuis 2015. En 2018, il y avait plus de 1,15 million de réfugiés et de demandeurs d'asile⁴, accueillis dans des zones urbaines et rurales dans 11 districts. L'Ouganda offre un environnement favorable à la protection des réfugiés, y compris la liberté de mouvement et le droit au travail, à la documentation et à l'accès aux services de base. Cependant, l'afflux fait pression sur les communautés d'accueil, qui comptent parmi les districts les plus pauvres du pays⁵.

Les acteurs humanitaires soutiennent les réfugiés en leur fournissant une assistance en espèces⁶. Compte tenu des similitudes entre les réfugiés et les populations ougandaises pauvres, et entre les processus de mise en œuvre des programmes d'aide humanitaire en espèces et de protection sociale, on espère que l'expérience des programmes humanitaires pourra contribuer à renforcer le système de protection sociale. Cette étude visait à identifier les enseignements tirés de l'exécution des programmes de transfert en faveur des réfugiés et à mettre en lumière les options possibles pour élaborer et renforcer les mécanismes de paiement dans le cadre du système national de protection sociale.

MÉTHODE DE RECHERCHE

Cette mission a été conduite par le PAM. Les termes de référence ont été élaborés dans le cadre d'un processus consultatif avec les organismes soutenant la protection sociale en Ouganda, notamment ECHO, l'UNICEF et la Banque mondiale. La rétroaction du groupe de travail sur la trésorerie et du gouvernement a été assurée par la présidence du GTC par le PAM et la composition du Sous-Comité interministériel sur le Registre unique.

Les travaux ont été dirigés par un consultant indépendant. Le travail a consisté à dresser la carte des programmes de transferts monétaires humanitaires de dix organisations et des mécanismes de prestation utilisés, suivie d'entretiens avec 23 informateurs clés⁷ et d'une exploration détaillée de deux programmes d'ONG. Les activités ont été coordonnées avec le groupe de travail sur la trésorerie, et l'analyse a également tenu compte des conclusions des évaluations plus générales en cours dans le secteur de la protection sociale.

2 Vivant avec moins d'1,5 dollar par jour, en 2016 (Programme d'élargissement de la protection sociale). En moyenne, quatre Ougandais sur dix ne parviennent pas à satisfaire leur apport alimentaire quotidien (Examen stratégique Faim Zéro).

3 Pour trois personnes qui sortent de la pauvreté, deux autres personnes y basculent (Third Northern Uganda Social Action Fund 2016).

4 UNHCR (2018) OUGANDA : réfugiés et demandeurs d'asile. 31 octobre <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/66791> (en anglais seulement)

5 Des recherches récentes ont confirmé que les réfugiés présentent des caractéristiques de pauvreté similaires à celles des communautés d'accueil (Taylor et al (2017) Economic Impact of Refugee Settlements in Uganda. Université de Californie, Davis).

6 Selon le Groupe de travail sur la trésorerie, ce montant représentait 22 % du Plan d'intervention pour les réfugiés financé en 2018, avec environ 2,5 millions de dollars des États-Unis déboursés chaque mois. En juin 2018, 9 organisations ont fait état d'activités de transfert de fonds en cours dans 11 colonies, touchant plus de 319 000 bénéficiaires.

7 Y compris les donateurs gouvernementaux (ECHO, Banque mondiale), les Nations Unies (UNICEF, PAM, UNHCR, HCR, FENU), les sociétés de recherche et de conseil (Financial Sector Deepening, Strategic Impact Advisers), les ONG (DCA, Give Directly) et les prestataires de services financiers (Post Bank, MTN, Yo Uganda, Airtel, Centenary Bank).

RÉSULTATS

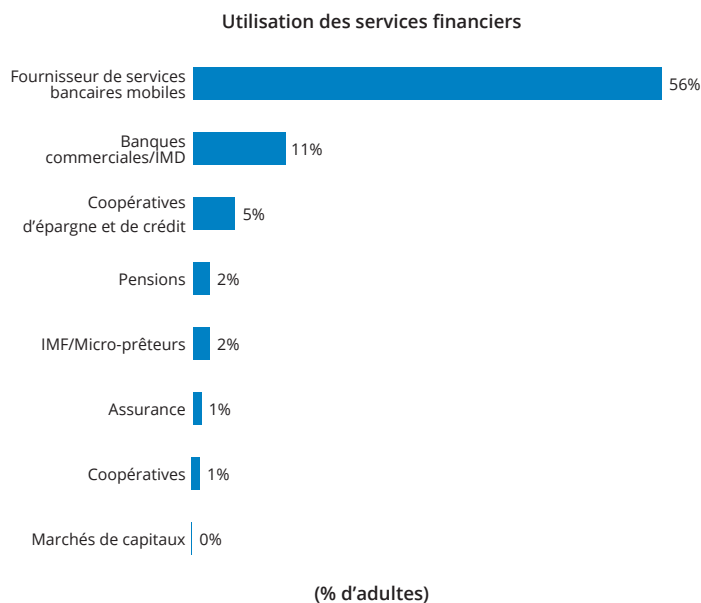
La recherche identifie les leçons tirées de l'expérience des ONG fournissant des transferts aux réfugiés qui peuvent éclairer l'orientation de la fourniture de services de paiement sur les programmes de protection sociale ciblant les citoyens ou les réfugiés. Cela inclut à la fois les meilleures pratiques et les contraintes à prendre en compte.

Le marché des services de paiement évolue rapidement en Ouganda, offrant toute une gamme d'avantages aux acteurs humanitaires et de protection sociale: le marché des services de paiement se diversifie, offrant une gamme d'options pour effectuer des virements autres que PostBank, notamment par l'intermédiaire des comptes des succursales de banques commerciales, des distributeurs automatiques de billets, des coopératives d'épargne et de crédit et des prestataires de services bancaires mobiles. Les organisations humanitaires ont fait appel à toute une série de prestataires de ce type. La disponibilité et la qualité du service dans la zone cible (ou la capacité à s'y déployer rapidement) restent un facteur décisif dans la sélection, car aucun service n'a une couverture nationale effective. Parmi les autres facteurs critiques dans le choix des prestataires figurent la sécurité et la résilience des services, en particulier face aux chocs, la facilité d'enregistrement et d'utilisation pour les bénéficiaires, la rapidité du déploiement, la capacité à offrir des paiements flexibles et à opérer à grande échelle. Les services bancaires mobiles ont été le plus souvent utilisés car ils permettent d'étendre rapidement la couverture dans les zones mal desservies et sont généralement plus accessibles que les banques⁸. Dans les cas où la couverture et la qualité du service étaient assurées, les services bancaires mobiles étaient considérés par les responsables de la mise en œuvre comme une plateforme de paiement plus sûre et plus robuste que PostBank car elle est entièrement automatisée et moins sujette aux erreurs. D'autre part, les lacunes en matière de capacités auxquelles sont confrontés les groupes vulnérables, y compris la possession limitée de téléphones, l'expérience préalable en matière de technologie ou la culture financière, créeront des obstacles à l'utilisation des paiements numériques au sein du groupe cible des régimes de protection sociale, auxquels il faudra remédier. Entre-temps, des développements récents tels que la loi sur les services bancaires en agence contribuent à étendre les services bancaires plus traditionnels aux zones rurales grâce à l'utilisation des réseaux d'agents et de la technologie des points de vente.

Les retards dans l'environnement réglementaire créent des risques supplémentaires pour l'accès aux services bancaires mobiles: l'environnement réglementaire n'a pas suivi le rythme de la prolifération des services financiers numériques. Au moment de cette recherche, il n'existait pas de réglementation spécifique pour les paiements numériques. Cette lacune dans le cadre juridique contribue aux incohérences et aux fluctuations des règles et des tarifs imposés à ces fournisseurs de services, ce qui affecte l'accessibilité des services. Par exemple, l'augmentation soudaine des taxes imposées sur toutes les transactions bancaires mobiles a entraîné une baisse de près de 40 % des transactions, alors que l'application incohérente des procédures de diligence raisonnable et des exigences de connaissance du client a auparavant limité l'accès aux cartes SIM pour certains réfugiés.

L'expérience de l'utilisateur final doit être prise en compte dans la sélection (et le suivi) des mécanismes de paiement: les différents mécanismes de distribution d'espèces offrent des avantages différents pour les bénéficiaires et leur imposent des contraintes différentes. Il y a un compromis apparent entre la commodité, la proximité du service, la liquidité et l'accès à des services financiers plus vastes. Les fournisseurs de services bancaires mobiles sont généralement plus faciles d'accès pour les bénéficiaires du programme, mais ils sont souvent confrontés à des problèmes de liquidité. En même temps, les distributions en espèces directes de la PostBank peuvent être facilement accessibles, mais les cycles de paiement sont fixes et inflexibles et ceux qui manquent une livraison prévue et ne vivent pas à proximité d'une succursale de la Postbank peuvent devoir attendre plusieurs mois. Limites des systèmes de paiement par bons électroniques pour les bénéficiaires et la communauté au sens large : l'utilisation de bons électroniques – qui ne sont pas un produit offert par les prestataires de services financiers existants ou émergents dans le pays mais qui nécessitent la mise en place d'un système parallèle d'approvisionnement international par des commerçants locaux – offre une responsabilité accrue en termes de contrôle contre la fraude mais présente des avantages plus limités pour les bénéficiaires. Le nombre limité de commerçants où les bons peuvent être échangés restreint le choix et le pouvoir de négociation, et il n'y a pas de services supplémentaires. Le temps de mise en place et de formation des commerçants, le manque de valeur ajoutée en termes d'appui au développement ou au renforcement des services financiers locaux sont également des facteurs limitants à prendre en compte.

⁸ Les infrastructures de paiement en général sont plus développées dans les zones urbaines que dans les zones rurales et seulement 22 % de la population totale est « connectée au réseau », les pénuries d'électricité affectant la qualité du réseau. Cependant, l'infrastructure des télécommunications s'est rapidement développée depuis 2015 et est maintenant disponible dans plus de la moitié des districts de l'Ouganda. Il y a plus de 23 millions d'abonnés à la téléphonie mobile au pays, soit près de 4 fois le nombre de comptes bancaires. Finscope (2018) rapporte que 78 % de la population bénéficie d'un certain accès financier, avec une préférence pour les services bancaires mobiles, en raison de la facilité d'ouverture de compte par rapport aux banques qui exigent souvent une preuve de résidence, détenue par seulement 15 % de la population adulte.



Les défis de la réalisation de l'inclusion financière dans la pratique:

l'inclusion financière fait référence à la capacité des bénéficiaires de maintenir l'accès financier au fil du temps, y compris l'utilisation de services supplémentaires. Si l'utilisation de comptes bancaires et de services monétaires mobiles peut pour la première fois exposer les populations vulnérables à ces services financiers de base, le défi pour les acteurs humanitaires et les acteurs de la protection sociale consiste à aider les bénéficiaires à aller au-delà des fonctions de base d'«encaissement» pour utiliser la gamme plus large de services financiers qui leur sont offerts. Effectuer des paiements numériques pour des biens et des services ou utiliser des fonctions de banque à porte-monnaie électronique ne peut pas être considéré comme inévitable; il faut plutôt investir dans l'éducation financière et comprendre les perceptions et les besoins des utilisateurs finaux pour de tels services. Cela pourrait être fait dans le cadre de l'intervention humanitaire en cours ou au cours des activités d'aide sociale.

RECOMMANDATIONS

Le rapport se termine par des considérations clés qu'il recommande aux organismes qui cherchent à effectuer des transferts «à grande échelle» - que ce soit aux réfugiés ou aux ressortissants ougandais - de prendre en compte:

- Lors de la programmation à l'échelle, la meilleure solution, au moins à court terme, peut être de s'associer avec plus d'un fournisseur de services en

fonction de la valeur, du volume, de la fréquence et de la géographie des paiements requis, tout en restant régulièrement au courant de l'évolution du le marché.

- Pendant que l'écosystème des paiements se développe, les programmes peuvent réduire les problèmes de liquidité des agents en établissant des calendriers clairs de paiements anticipés en coordination les uns avec les autres, en optant pour des paiements moins nombreux et de valeur plus élevée et en utilisant moins de coupures.
- Des investissements importants dans la formation et la sensibilisation des bénéficiaires sont nécessaires pour permettre une utilisation efficace du service de paiement choisi et, le cas échéant, de toutes les caractéristiques des comptes autres que l'«encaissement» (par exemple, les virements de banque à porte-monnaie, d'épargne, de personne à personne, etc.)
- Lorsqu'elles existent, les subventions seront essentielles pour couvrir les frais de tenue de compte et les frais de transaction des bénéficiaires.
- Les acteurs humanitaires et de protection sociale peuvent s'associer aux prestataires de services du secteur privé et soutenir le renforcement des capacités de leurs réseaux d'agents, en particulier dans les zones rurales isolées, pour améliorer l'efficacité des mécanismes de paiement utilisés dans les programmes tout en contribuant à la portée et à la viabilité de ces services. Cela pourrait inclure des actions visant à soutenir la mise en place et le maintien de solutions technologiques telles que l'utilisation de la biométrie dans l'écosystème des paiements.

PROCHAINES ÉTAPES

Ce travail a été considéré comme une première contribution technique à l'examen du sous-secteur de la protection sociale. En guise de suivi, un travail de recherche technique plus approfondi sur les mécanismes de mise en œuvre sera entrepris en 2019, sur la base de ce travail, dans le cadre du processus d'examen du sous-secteur de la protection sociale en cours. Cet examen sous-sectoriel des mécanismes de mise en œuvre contribuera à l'élaboration du Plan national de développement III pour l'Ouganda, qui inclura à la fois les réfugiés et les populations hôtes.

ENSEIGNEMENTS TIRÉS

L'expérience a permis de tirer des enseignements pour les acteurs qui cherchent à renforcer le lien entre l'aide humanitaire en espèces et les prestations de protection sociale dans d'autres contextes similaires:

- Compte tenu de la nature encore émergente et évolutive des services de paiement, en particulier des paiements numériques, dans de nombreux pays, il est peu probable qu'un prestataire de services unique soit en mesure d'effectuer des paiements «à grande échelle» à tous les bénéficiaires, et il faudra peut-être engager plusieurs prestataires.
- Lorsque les environnements de paiement sont dynamiques et que les marchés se développent rapidement, il est utile de surveiller régulièrement le marché et l'environnement réglementaire pour se tenir au courant des nouveaux services et de la législation qui affecteront l'écosystème des paiements.

Remerciements

Cette consultation d'assistance technique a été dirigée par Koko Sossouvi, consultant indépendant. Cette étude de cas a été rédigée par Gabrielle Smith, consultante indépendante. Le PAM tient à saluer les efforts du PAM Ouganda et de ses partenaires qui ont appuyé cette initiative: Christine Wright and Ryan Anderson (PAM) et Jordi TorresMiralles et Isabelle D'Haudt (ECHO). Le PAM remercie également les membres du SPIAC-B (Banque mondiale, DFID, ECHO, UNICEF, PAM, FAO) qui ont joué le rôle de Groupe consultatif technique du Mécanisme d'assistance technique au niveau mondial.

Programme Alimentaire Mondial

Via Cesare Giulio Viola 68/70,
00148 Rome, Italie
T +39 06 65131 wfp.org

Page de photo 1: PAM/Davinah Nabirye
Page de photo 2: PAM/Claire Nevill