

Développer les transferts d'argent des migrants via les réseaux postaux en Afrique subsaharienne: bilan et recommandations tirés du projet IPM.

Ce document propose des pistes de réflexion pour développer les transferts d'argent internationaux via les réseaux postaux, au bénéfice des populations migrantes d'Afrique subsaharienne.

Les recommandations émises s'appuient notamment sur l'expérience conduite entre 2013 et 2016 par Positive Planet et l'Union Postale Universelle (UPU) avec le soutien principal de l'Union Européenne¹ dans quatre pays d'Afrique subsaharienne: le Burkina Faso, le Cameroun, la Côte d'Ivoire et le Mali.

Cette analyse vise à rappeler quels sont les enjeux associés aux transferts d'argent des migrants pour les services financiers postaux de la zone et à identifier les axes d'intervention qui assureront une action conjointe efficace de l'ensemble des acteurs concernés, au bénéfice des migrants et de leurs familles.

Par Nils Clotteau et Sarah Vignoles, coordinateurs du projet IPM respectivement pour l'Union Postale Universelle et Positive Planet International (juin 2017).

1. CONTEXTE

Pourquoi travailler avec les opérateurs postaux ?

Les postes restent des acteurs naturels, et sans doute sous-estimés, de l'inclusion financière. Plus d'un milliard de personnes à travers le monde sont titulaires d'un compte courant ou d'épargne ouvert auprès d'une poste. Leur présence mondiale et leur réglementation unifiée devraient en faire des interlocuteurs privilégiés dès qu'il s'agit de services financiers transnationaux.

Comme le rappelle le Panorama de l'inclusion financière postale 2016², de récentes études comparatives (ONU Femmes/UPU³ et Banque Mondiale/UPU⁴) montrent que « les postes sont meilleures que d'autres institutions financières pour bancariser les groupes de population qui ont tendance à être exclus, à savoir les femmes, les pauvres, les personnes les moins instruites et celles qui font partie de l'économie informelle ». Or, aujourd'hui, « les postes se trouvent à un tournant: elles doivent s'adapter afin de conserver leur place sur le marché des produits financiers durables et inclusifs, de la même manière qu'elles ont dû s'adapter à la substitution électronique du courrier au cours des quinze dernières années ».

¹ Ont également soutenu le projet : CDC, Coopération Monégasque, ECOWAS/CEDEAO, Groupe La Poste, SCBF, SICPA.

² N. Clotteau et B. Measho, Panorama mondial de l'inclusion financière postale 2016, UPU, septembre 2016

³ S. Rao, Gender and Financial Inclusion Through the Post, juin 2015

⁴ J. Ansón, A. Berthaud, L. Klapper et D. Singer, The Global Findex Database - Financial Inclusion and the Role of the Post Office, octobre 2013

Les transferts d'argent ne font pas exception ; ils sont même emblématiques de la mue que doivent opérer les opérateurs postaux pour assurer leur avenir.

Pourquoi s'intéresser aux transferts cash-à-compte via les opérateurs postaux ?

Selon la Banque Mondiale, on compte aujourd'hui près de 250 millions de migrants internationaux dont les envois d'argent soutiennent 750 millions de personnes dans le monde⁵. Si l'on additionne l'ensemble des transactions concernées, ce sont près de 430 milliards de dollars qui ont été officiellement enregistrés vers les pays en développement en 2016, soit plus de trois fois le montant officiel de l'aide internationale au développement.

Les flux vers l'Afrique subsaharienne ont atteint 33 milliards de dollars en 2016, soit 7.6% de ce total, auxquels s'ajoute un montant substantiel de transferts informels. Or le coût des transferts d'argent formels vers l'Afrique reste le plus élevé du monde : selon la Banque Mondiale⁶, pour 200\$ transférés, l'Afrique subsaharienne se distingue par un coût de 9,8% (contre 7,45% en moyenne), en raison de la complexité des opérations liées aux transferts dans la région et à la lutte contre le blanchiment des capitaux. Une cherté qui conduit les migrants africains à utiliser en grande partie des solutions informelles de transferts.

Le projet IPM

Conduite entre mai 2013 et décembre 2016 en réponse à un appel à projets lancé par l'Union Européenne, l'Initiative Postale d'amélioration des transferts d'argent des Migrants en Afrique (IPM) est fondée sur deux convictions.

Première conviction : il faut développer les transferts d'argent dit « cash à compte » pour assurer l'optimisation des ressources de ces transferts.

- On l'a dit, les transferts internationaux entre les migrants et leurs familles ('remittances') représentent une part très substantielle des flux entrants dans les économies des pays en voie de développement ; or l'essentiel de ces fonds sont retirés en cash par leurs destinataires et seule une faible part des fonds transférés sont utilisés pour de l'épargne ou des investissements productifs.
- Les besoins de certains émetteurs ne sont pas correctement pris en compte dans ce système « cash-à-cash » qui ne garantit pas que les fonds seront utilisés par les bénéficiaires conformément aux attentes de l'émetteur.
- Il faut donc encourager l'émergence de nouvelles formes de transferts, notamment le « cash-à-compte », c'est-à-dire les transferts orientés dès leur émission vers un compte d'épargne ou un compte courant ouvert dans une institution financière formelle.

Deuxième conviction : les réseaux des opérateurs postaux représentent un potentiel formidable pour les transferts d'argent internationaux, en tant que distributeurs de mandats postaux comme le Mandat Express International (MEI) mais aussi de nombreuses autres solutions grâce aux partenariats noués avec les principales sociétés spécialisées de transfert.

- En Afrique, les postes sont présentes dans des zones rurales non couvertes par les banques et les sociétés de transfert d'argent, mais cette infrastructure doit être améliorée et les capacités des postes doivent être renforcées pour fournir aux clients des services abordables et de qualité.

⁵ Migration and Remittances Factbook 2016, World Bank.

⁶ Migration and Development Brief, World Bank, avril 2017.

- Plusieurs projets menés par les postes depuis 2008 ont montré que la mise en place d'un nouveau service structuré et abordable peut avoir un impact favorable sur la réduction des coûts des transferts pour les migrants dans la mesure où les sociétés de transfert d'argent ajustent alors leurs prix à la baisse pour s'adapter à cette nouvelle concurrence ; une amélioration de l'offre postale pourrait donc permettre une baisse durable des coûts pour les migrants et leurs familles en Afrique. Lors d'un colloque qui s'est tenu à Genève en 2013, un représentant de la Banque Mondiale indiquait ainsi que si les transferts réalisés via les postes représentaient davantage de volumes, l'objectif du 5X5 aurait déjà été atteint⁷.

En réponse à ces deux constats, le projet IPM propose d'activer trois leviers de manière combinée:

- Améliorer le système postal de transferts d'argent, le « Mandat Express International » (MEI), en rendant plus efficace le processus de traitement des transferts et en modernisant la solution technique utilisée (IFS) - dans un contexte où près des 2/3 des 713 bureaux de poste des 4 pays du projet ne disposaient pas de la connectivité nécessaire pour traiter efficacement les opérations de transfert ;
- Sensibiliser les populations utilisatrices des transferts à l'optimisation des fonds transférés (notamment le recours à l'épargne et la budgétisation comme aide à la mise en œuvre des projets), et cela aux deux bouts de la chaîne, c'est à dire les migrants émetteurs et les familles réceptrices des fonds ;
- Concevoir des produits financiers correspondant aux besoins des migrants et connectés au MEI au sein du réseau postal afin d'assurer le développement effectif des opérations cash-à-compte.

2. BILAN DU PROJET IPM

Globalement, le projet a permis aux opérateurs postaux partenaires d'améliorer leur dispositif de traitement des transferts d'argent, et pas seulement le produit postal (MEI). Ce constat est vrai notamment pour les deux opérateurs postaux les plus matures du projet (Cameroun et Burkina Faso), en dépit d'un certain nombre de facteurs contraignants.

Le projet IPM s'est d'abord heurté à une situation politique et économique instable dans la sous-région, affectant fortement le Mali et dans une moindre mesure la Côte d'Ivoire. L'insolvabilité récurrente de certains opérateurs de la sous-région a entraîné la fermeture de certains corridors MEI parmi les plus importants.

Ensuite, depuis le lancement des activités, les conditions de marché des transferts d'argent internationaux en Afrique de l'Ouest se sont modifiées, avec l'entrée progressive sur le marché des opérateurs mobiles pour le transfert d'argent. A l'intérieur de la Côte d'Ivoire et entre cette dernière et le Burkina Faso, les années 2015 et 2016 ont vu une croissance fulgurante des solutions mobiles, mais à un coût qui reste élevé, surtout si l'on prend en compte le coût du retrait ('cash-out'). Par ailleurs, le cadre réglementaire pour les transferts mobiles hors zone UEMOA étant très contraignant, les opportunités restent fortes pour les opérateurs capables de maîtriser cette problématique.

⁷ Colloque international sur l'inclusion financière au service du développement – Un tournant pour le secteur postal, rapport du colloque, UPU, 2013

2.1. Les activités conduites auprès des opérateurs postaux leur ont permis de se préparer à une nécessaire mutation de leurs services de transfert d'argent.

Dans le cadre du projet IPM, les postes partenaires du Burkina Faso, du Cameroun, de la Côte d'Ivoire et du Mali ont bénéficié de deux types d'accompagnement :

- La construction d'un dispositif d'audit des opérations de transfert d'argent dans les 4 postes partenaires (Burkina, Cameroun, Côte d'Ivoire, Mali) afin d'identifier les points faibles de leur dispositif (à tous les stades de traitement des opérations) et les axes d'amélioration ;
- Une amélioration de la solution technique de transfert afin d'alléger les contraintes d'accès à internet et à l'électricité, et de connecter les bureaux ruraux à moindre coût grâce à la fourniture de terminaux adaptés.

Sur l'activité d'audit du dispositif de transfert postal (MEI) mis en place au sein des postes

Plusieurs des choix faits sur le projet en termes d'activité et d'organisation apparaissent comme de bonnes pratiques :

- Assurer sur toute la durée du projet la continuité de l'analyse du dispositif de traitement des transferts et la montée en compétences des opérateurs postaux, et cela grâce à la présence d'un expert senior chevronné jouant le rôle d'auditeur « central » ;
- Désigner des auditeurs locaux chez chaque opérateur : une personne compétente et soutenue en interne (positionnée dans un service inspection générale/audit sous la responsabilité du DG idéalement) qui assure la pérennisation de l'activité d'audit ;
- Réaliser un premier audit large pour valider les hypothèses (solution technique utilisée, capacité des ressources humaines, capacités matérielles...) sur les opérations de transferts d'argent (toutes solutions confondues, dont MEI mais pas seulement) ;
- Puis conduire un second audit pour évaluer les progrès en attribuant des responsabilités à l'auditeur local pour une mise en pratique et un transfert de compétences approfondis ;
- Mettre à disposition des auditeurs locaux un manuel intégrant un programme d'audit type ;
- Emettre des rapports d'audits partagés avec et validés par les directions générales des opérateurs postaux ;
- Auditer également des institutions postales externes au projet mais en relation avec les partenaires du projet, notamment des postes plus matures, afin de permettre un échange d'expérience et une amélioration des processus à chaque extrémité du corridor (émission/réception).

De ce dispositif, on peut retirer plusieurs bénéfices, effectivement constatés dans le cadre de l'IPM :

- Les opérateurs postaux ont apprécié le processus et y ont vu une aide réelle à l'amélioration de leurs opérations ; toutes les postes, même celles en grande difficulté, ont nommé un auditeur ; les deux opérateurs postaux les plus matures et disposant de ressources additionnelles présentent un taux de mise en œuvre des recommandations d'audit très satisfaisant.
- Pour les 4 postes africaines externes au projet, les audits réalisés ont permis de faire progresser le dispositif de transferts, et en particulier d'avancer sur la formalisation des procédures et de professionnaliser le contrôle de qualité.
- Le partage d'expérience avec une poste opérant dans un contexte proche mais plus mature du continent a permis de tracer des perspectives pour les autres opérateurs, moins avancés ;
- De ce point de vue, mettre en place des ateliers régionaux pour cadrer ces échanges d'expériences et s'appuyer sur un organisme fédératif (UPU) qui assure le transfert d'expérience entre opérateurs postaux a une vraie valeur ajoutée.

On constate cependant que:

- La mise en œuvre des recommandations se heurte à la complexité des processus de décision et au manque de moyens des opérateurs postaux, qui auraient besoin d'accéder à du budget additionnel d'équipement ou de renforcement des systèmes d'information pour la mise en œuvre des recommandations ;
- Dans la mesure où chaque opérateur, malgré des caractéristiques postales communes, ne présente pas le même degré de maturité et de ressources, trouver le bon format pour le partage d'expérience et opérer une capitalisation opérationnelle utile entre postes n'est pas évident.

Sur l'amélioration de la solution technique de transfert d'argent postal

Le projet a apporté de nombreuses évolutions fondamentales qui changent la donne pour les opérateurs postaux, au premier chef, la création de la version Mobile de la solution technique de transfert postal : IFS Mobile.

Il est en effet rapidement apparu nécessaire de revoir la solution initialement prévue (TPE) et d'adopter une solution alternative qui soit mieux adaptée aux besoins des opérateurs (plus ergonomique et présentant des contraintes techniques allégées) et pour laquelle l'acquisition de terminaux soit plus simple :

- Développée par UPU, IFS Mobile permet d'accélérer la demande de paiement au destinataire du transfert, et de faire progresser les délais de paiement (l'activité de transfert pouvant fonctionner avec le seul réseau GSM) ;
- La fourniture de cette nouvelle version d'IFS a été couplée avec une dotation en terminaux mobiles (smartphones) aux deux postes les plus avancées du projet ;
- Entre le début et la fin du projet, le gap de connexion au système IFS est passé de plus de 420 bureaux à moins de 120 bureaux sur les 700 bureaux que comptent les 4 pays concernés ;
- Tenant compte des bons résultats observés sur le terrain, ces deux postes ont déjà investi ou prévoient d'investir dans des terminaux mobiles supplémentaires.

D'autres activités déployées en lien avec la conception et la mise en place d'IFS Mobile apparaissent comme des avancées utiles et de bonnes pratiques à essayer :

- Le développement d'une solution d'alerte SMS liée à IFS Mobile permettant de prévenir en temps réel l'émetteur et/ou le destinataire d'un transfert à différentes étapes du traitement de l'état d'avancement de l'opération.
- La réalisation d'une étude comparative (benchmark) permettant aux postes partenaires (dont les ressources et compétences marketing restent globalement limités) de mieux cerner le positionnement du MEI par rapport aux produits concurrents.
- La proposition d'une nouvelle grille tarifaire MEI, plus avantageuse en termes de revenus pour les postes et sans augmentation de coût pour les émetteurs et destinataires de transferts.
- L'adhésion des opérateurs au système de compensation (clearing) administré par l'UPU, qui facilite les relations entre opérateurs (le paiement d'un mandat postal reposant sur un contrat bilatéral entre les deux opérateurs postaux se trouvant à chaque extrémité de l'opération).
- Les règles strictes définies par les opérateurs postaux pour garantir la bonne gestion des équipements mobiles et leur utilisation aux fins prévues ainsi que l'inclusion de la vérification du respect de ces règles dans le programme de contrôle interne.

Néanmoins, cette activité s'est heurtée à des difficultés dont il faut tirer les leçons, notamment, les besoins d'accompagnement des opérateurs dans la mise en place opérationnelle des solutions techniques.

- Etant donné la compétence SI et Télécoms globalement faible chez les opérateurs postaux partenaires, certaines activités n'ont pu être mises en œuvre, ou seulement tardivement ; c'est ainsi que la solution d'alerte SMS précitée n'a pour le moment pas été généralisée par les postes utilisant IFS Mobile.
- La mise en place d'un réseau d'agents, qui devait renforcer la proximité des opérations de transferts d'une des poste partenaires, n'a pu être réalisée : l'opérateur postal concerné n'a finalement pas souhaité étendre l'expérience, en particulier par crainte d'une trop grande exposition au risque de fraude (la mise en place de réseaux d'agents a pourtant été menée avec succès dans d'autres pays, comme le Sénégal).

2.2. Les activités de diversification des produits connexes aux transferts d'argent et leur distribution ont rencontré des obstacles techniques que les opérateurs postaux devraient pouvoir lever à moyen terme.

Etape supplémentaire vers le développement des transferts 'cash-à-compte', quatre produits financiers adaptés aux besoins de migrants et leurs familles ont été développés dans deux pays (Burkina et Cameroun) et, pour deux d'entre eux, testés en bureau de poste.

- Les deux études conduites ont permis de préciser les besoins des migrants, qui plébiscitent les produits d'épargne pour financer les projets, notamment éducatifs, et, dans une moindre mesure, l'assurance (essentiellement santé). Leurs résultats sont concordants: un plan d'épargne moyen terme (permettant d'éviter un blocage trop long des fonds en cas de coup dur) reste le premier besoin exprimé par les populations cibles.
- Au Burkina Faso, deux produits d'épargne classique moyen terme (avec dispositif de blocage et incitation à l'épargne régulière) ont été lancés ; le produit Education, plus accessible, et à l'objectif plus ciblé, représente plus de 80% des ventes réalisées.

Malgré la simplicité des produits développés (dont les mécanismes étaient déjà connus des opérateurs), la mise en place opérationnelle s'est avérée difficile :

- L'intégration des nouveaux produits dans le SI a été fortement retardée du fait du manque de moyens et de maîtrise du côté des opérateurs postaux (qui sont en dépendance forte vis-à-vis de leurs fournisseurs, y compris pour des modifications simples des systèmes).
- Le suivi commercial des ventes et le traitement des données clients est rudimentaire (analyse des ventes en mode manuel) ; le projet n'intégrait pas d'assistance technique ou de budget spécifique pour les développements SI et certaines difficultés n'ont été détectées par l'opérateur postal qu'au moment de la mise sur le marché.
- L'opérationnalisation du cash-à-compte (connexion des produits développés avec un système de transfert d'argent) a été retardée, en raison de facteurs techniques (déploiement d'un nouveau SI bancaire) ou organisationnels (arbitrage difficile entre directions internes).

Pour l'ensemble des activités opérationnellement portées par les opérateurs postaux, il apparaît donc qu'un accompagnement au jour le jour, grâce à une équipe établie à demeure auprès des équipes postales, pourrait avoir un effet catalytique sur la mise en œuvre de telles activités et devrait être expérimentée dans un éventuel nouveau projet.

2.3. Les activités d'éducation financière ont rencontré un vrai succès et touché un large public qu'une implication durable des postes et des associations locales doit permettre de prolonger.

Ayant pour objectif de renforcer les capacités des migrants et de leurs familles à faire des choix éclairés en matière budgétaire et financière et de les inciter à orienter les ressources des transferts vers des produits formels permettant les investissements (épargne) ou la protection en cas de coups durs (épargne, assurance), deux grands dispositifs ont été combinés dans le projet IPM :

- Des sessions de formation réalisées par des acteurs locaux (associations de migrants ou de familles de migrants et opérateurs postaux) qui au total ont concerné plus de 4 300 participants ;
- Des campagnes de sensibilisation grand et petit public, qui ont touché plus de 7 000 personnes en présentiel et a minima 450 000 auditeurs via les 16 chaînes de radios les plus populaires auprès de la population cible.

Certaines des étapes suivies pour déployer le dispositif de formation des migrants et de leurs familles apparaissent comme de bonnes pratiques :

- Conduire des études dans chacun des 4 pays pour définir les besoins d'éducation et de sensibilisation ;
- Former des formateurs au sein d'organisations locales, dans une optique de durabilité des actions (une soixantaine de formateurs parmi le personnel des postes et des associations partenaires) ;
- Développer des supports adaptés aux différents profils de populations cibles (testés et ajustés), y compris analphabètes (« boîtes à images ») ;
- Coacher les formateurs dans leurs activités de démultiplication pour une montée progressive en compétence et en autonomie ;
- Mettre en place un coaching individuel d'une sélection de participants aux démultiplications (porteurs d'une création d'activité génératrice de revenus notamment) pour les aider à mettre en œuvre leur projet ; cela permet également de vérifier l'efficacité des méthodes pédagogiques déployées.

Concernant les campagnes de sensibilisation, on peut noter que deux dispositifs innovants ont rencontré un vif succès, avec des taux de satisfaction très forts auprès des participants :

- La caravane de sensibilisation organisée au Mali sur une semaine, combinant animations festives et pédagogiques ('Positive Educ Tour') ;
- Le forum pédagogique sur l'entrepreneuriat conduit en France (région parisienne) pour encourager la création d'entreprise et l'investissement productif auprès des diasporas africaines populaires (forum 'Osez Entreprendre').

Le dispositif d'éducation et de sensibilisation mis en place a présenté néanmoins certains points faibles, qu'il semble tout à fait possible de faire évoluer :

- Les postes partenaires ont peu exploité le fait de disposer d'une expertise en éducation financière en leur sein ; elles doivent certainement être mieux accompagnées dans un travail de déclinaison opérationnelle de leur rôle d'inclusion financière en matière d'accueil et de conseil de la clientèle en bureau de poste ;
- La liaison des produits d'épargne avec le système de transfert n'étant pas opérationnelle, il n'a pas été possible de promouvoir le cash-à-compte aussi efficacement que prévu, en utilisant la dynamique des campagnes de sensibilisation ;
- En l'absence de moyens financiers spécifiques, les associations partenaires n'intégreront pas toutes la poursuite des activités d'éducation financière lors de leurs événements

communautaires ; leur sélection initiale a sans doute insuffisamment pondéré le critère de ressources.

3. RECOMMANDATIONS

En 2017, l'optimisation des transferts et le développement des transferts cash-à-compte reste un sujet dont la pertinence et l'actualité ont été relevées lors des évaluations externes conduites dans le cadre du projet IPM.

Par ailleurs, développer les réseaux postaux pour les transferts d'argent internationaux est une opportunité dans la mesure où ces réseaux présentent de nombreux avantages concurrentiels :

- D'une manière générale, les postes portent une mission d'inclusion financière et leur ADN est donc particulièrement favorable.
- Leur réseau dense voire très dense leur assure une présence forte dans tous les territoires auprès des populations même les plus isolées.
- Sur les transferts d'argent, les opérateurs postaux ont la capacité à faire de l'international grâce à une régulation transnationale (traité), là où les opérateurs mobiles sont plutôt des acteurs du transfert domestique. Ces derniers sont en effet dépendants des réglementations nationales ou régionales financières⁸ et ne peuvent s'appuyer sur un cadre réglementaire unique pour proposer des services financiers universels à leurs clients (les mêmes partout, où qu'ils se trouvent).
- En 2017, les tarifs du MEI restent compétitifs, même si des marges de réduction existent; de plus, les postes ont un rôle de prescripteur : les changements de tarification sur le MEI induisent souvent un alignement des tarifs des autres opérateurs des transferts ;
- Les opérateurs postaux restent ouverts aux partenariats avec les sociétés spécialisées de transfert d'argent et les opérateurs de téléphonie, et pourraient donc se retrouver dans une position d'agrégateur.

Autrement dit, une réplique du projet serait utile, selon un programme et un fonctionnement révisés (par rapport à ceux d'IPM) pour plus d'efficacité opérationnelle. A tout le moins, certaines actions initiées dans le cadre du projet IPM ou des projets de l'UPU doivent être poursuivies et achevées.

3.1. Une réplique du projet IPM fait sens, sous réserve de respecter certaines modalités dans la conception et la réalisation du nouveau projet

Recommandations sur la CONCEPTION DU PROJET

Certaines problématiques, désormais bien identifiées, sont à prendre en compte dès la phase de conception du projet. C'est le cas notamment des changements de comportement des clients liés à la généralisation des solutions de mobile money :

⁸ Par exemple, en zone UEMOA, les opérateurs mobiles ne peuvent proposer que des transferts intra-zone sauf à disposer d'une licence bancaire UEMOA

- Il est nécessaire pour les opérateurs postaux de développer des partenariats pour rester dans la course des transferts d'argent (ex. conception d'un e-wallet rattaché au compte courant par la Poste du Sénégal avec l'aide d'une fintech) ;
- Cela ne nécessite pas d'investir des sommes très importantes, ce qui est une bonne nouvelle : d'une part, la technologie a évolué favorablement et, d'autre part, les partenaires peuvent proposer des modèles de co-investissement puis de partage des revenus.

Pour une éventuelle réplique, nous recommandons donc de garder la logique globale du projet IPM, tout en tirant les leçons de l'expérience, y compris sur le volet technologique :

- Orienter le programme vers l'Afrique sub-saharienne et l'Afrique du Nord et garder une approche multi-pays (3 à 5 pays, pas plus) pour mutualiser les réflexions et activités.
- Travailler sur la qualité de service des opérations de transferts d'argent au bénéfice du client final en incluant dans le périmètre de travail toutes les solutions de transfert proposées par chaque opérateur postal, et pas uniquement le MEI ; il sera dès lors nécessaire de nouer des partenariats avec certains opérateurs de transfert d'argent, en veillant à les sélectionner en fonction de :
 - leur importance (volumes),
 - leur volonté de s'engager sur ce type de projet (notamment d'allouer des ressources),
 - et la convergence de leurs valeurs avec les valeurs postales (inclusion financière).
- Veiller à la mise en place d'un dispositif efficient de cash-à-compte (connexion solutions de transfert d'argent avec produits existants ou nouveaux produits) avec une forte dimension marketing et promotionnelle (en termes de ressources financières et d'assistance technique sur le sujet) pour assurer le succès commercial des produits de transferts offerts par les postes (campagne inventive et percutante de promotion).
- Coupler ce travail sur la qualité avec une action pédagogique vers les populations cibles, notamment fondée sur un réseau de partenaires locaux intégrant ces activités dans leur stratégie long-terme et disposant dès l'origine des ressources pour poursuivre les activités après la fin de projet.

Le choix des opérateurs postaux au moment de la conception du projet est déterminant.

C'est pourquoi nous conseillons de lancer un appel à manifestation d'intérêt pour sélectionner les opérateurs postaux. Cela doit permettre de partir avec des partenaires déjà motivés par le projet, qui présentent à la fois une bonne capacité d'inclusion financière (cf. Indice de capacité d'inclusion financière des postes développé par l'UPU) et un vrai besoin de ressources additionnelles pour améliorer leurs services.

La sélection de ces opérateurs doit selon nous s'appuyer à minima sur les critères suivants :

- Le dynamisme et la stabilité de l'équipe dirigeante ainsi que la cohérence et la solidité de la stratégie qu'elle porte ;
- Le soutien du gouvernement : l'opérateur postal doit être inclus de manière explicite dans la stratégie nationale de réduction de la pauvreté et/ou la politique d'inclusion financière;
- Le soutien explicite au projet par le ministère de tutelle auquel est rattaché l'opérateur postal et l'engagement formalisé de ce dernier d'apporter une contribution propre au budget du projet (nécessité d'un co-financement qui devra s'effectuer à la fois en nature et en cash, avec des seuils à définir.) ; cela peut conduire à proposer la participation d'un représentant du ministère de tutelle lors des ateliers de capitalisation - voire, si l'ensemble des partenaires le juge pertinent, aux comités de pilotage du projet.

- La convergence de l'opérateur postal avec les critères du classement du Panorama de l'inclusion financière UPU : densité du réseau par rapport à la population et la superficie, connectivité, formation des agents, rentabilité, niveau de sécurité, temps d'approvisionnement en cash, cadre réglementaire... ; autant de critères de faisabilité des activités ;
- L'état des relations bilatérales entre chaque opérateur et l'existence de bonnes relations sur les différents corridors de transferts (pas de dettes).

Pour s'assurer que les opérateurs postaux entrant dans la cible manifesteront leur intérêt, l'appel doit être attractif. Il faudra démontrer l'intérêt du projet pour l'opérateur sur l'ensemble des dimensions du projet et ne laisser aucune place à l'ambiguïté quant au rôle qu'il aura à jouer et aux ressources qu'il aura à mobiliser :

- Etablir clairement quels sont les investissements réalisés directement auprès des opérateurs : aide à l'équipement et à la modernisation des outils et des bureaux et/ou montée en compétences des équipes internes (ressources à prévoir dans le budget) ;
- Instaurer une dotation financière proportionnelle à l'implication financière de l'opérateur ;
- Etre très clair sur la contribution en ressources humaines et financières attendue du partenaire et ses responsabilités, y compris après la fin du projet (par ex. : fourniture d'un business plan démontrant comment les activités se poursuivront après la fin du projet, mise en place d'un système de suivi des effets des activités à court/moyen terme) ;
- Clarifier l'enchaînement logique des activités et les prérequis à certains investissements (ex. poser l'existence d'un dispositif cash à compte et l'existence d'une stratégie marketing/client comme préalables au lancement des activités de développement produits).

La phase de contractualisation sera dès lors cruciale :

- Signature d'un contrat de partenariat par chaque opérateur, formalisant explicitement ses engagements, les contributions attendues de sa part et les contreparties apportées par le projet ;
- Signature par chaque partenaire d'un plan d'action opérationnel, coconstruit lors d'un atelier de lancement (kick-off) et incluant les indicateurs d'activité et de performance associés.

Concernant le volet Education financière, nous recommandons de choisir les partenaires locaux d'éducation financière selon le même principe d'appel à manifestation d'intérêt :

- Les mêmes règles de clarté (dans les attentes et les bénéfices attendus pour le partenaire) et de rigueur dans la contractualisation, s'appliquent ;
- Si le critère d'influence auprès des populations cibles est déterminant pour sélectionner les partenaires, le critère des ressources (le fait de disposer d'un local et de ressources humaines en propre ; déjà financés) ne doit pas être sous-pondéré : en effet, cette capacité financière propre garantira la poursuite par le partenaire des activités après la fin du projet.

L'intérêt d'un rôle actif de l'opérateur postal dans la dissémination de l'éducation financière doit être argumentée et illustrée (en partant de l'expérience de certains opérateurs postaux, comme la banque postale marocaine, par exemple) ; un rôle actif dans la diffusion des bons réflexes de gestion des ressources domestiques permet à cet opérateur :

- De faire évoluer les perceptions au sein de la population (il sera perçu comme un acteur de proximité encore plus proche/utile) ;
- De restaurer la confiance (dans certains pays, cette confiance est très entamée, comme l'ont montré les études réalisées dans le cadre du projet IPM) ;
- D'élargir sa base de clientèle, et donc d'engendrer une hausse de ses revenus.

Recommandations sur le choix des ACTIVITES

Si des objectifs communs doivent structurer le programme l'analyse préalable au choix des activités doit en revanche être menée pays à pays en fonction de la direction à prendre sur la stratégie globale en matière d'inclusion financière et de solutions de transferts.

Autrement dit, quoiqu'il y ait un socle commun d'objectifs et d'activités, nous recommandons de prévoir :

- Une assistance technique différenciée selon les besoins de chaque partenaire ;
- Un plan d'action spécifique défini pour chaque pays (lors du kick-off) ;
- Une approche sur-mesure de son rôle en éducation financière pour chaque opérateur postal (en lien avec la stratégie nationale d'inclusion financière).

Nous suggérons que le socle de base ('tronc commun' à tous les plans d'action) soit composé des activités suivantes :

- Un diagnostic de démarrage qui soit réalisé avant l'atelier de lancement et couvre un périmètre plus large que la seule phase d'audit prévue dans le cadre du projet IPM, en ajoutant :
 - Une étude de référence ('baseline survey') afin de pouvoir réaliser une mesure d'impact post projet, établissant un état des lieux des habitudes des populations cibles en matière de transfert d'argent (recours aux solutions formelles et informelles), leur niveau de compétences financières, la notoriété des différentes solutions de transferts d'argent, la notoriété des postes/satisfaction des clients vis-à-vis des opérateurs postaux... ;
 - Une étude pour déterminer la/les solution(s) technique(s) de transferts d'argent adaptée(s) aux conditions opérationnelles réelles à date de démarrage de projet (dans un contexte de mutations rapides du secteur financier), notamment à la maturité du système et des équipes SI de l'opérateur postal.
- La mise en place d'un dispositif d'audit et de contrôle interne sur les transferts d'argent :
 - La reprise des bonnes pratiques repris de l'expérience IPM (voir supra §2) ;
 - Si le ministère de tutelle s'implique, il peut être utile, sous réserve d'accord sans réserve de l'opérateur postal, de partager avec lui les recommandations afin d'assurer la prise de conscience au niveau du ministère quant aux efforts d'investissement à réaliser au bénéfice des opérateurs.
- La mise en place de la solution technique la plus souple, ouverte et standard possible, qui s'intègre facilement aux systèmes des opérateurs postaux (ils ont chacun leur propre SI propriétaire local, souvent sur un socle technologique archaïque) en tirant des leçons de l'expérience en cours au Burundi, et visant toujours la simplification des processus pour les agents, et la fiabilité et la rapidité des transactions pour les clients :
 - Développement d'une plateforme d'interconnexion sur socle IFS qui devient un outil unique interfacé avec l'ensemble des solutions de transferts (création de passerelles avec les systèmes non postaux des opérateurs spécialisés notamment ; sans modification de la commission d'intermédiaire touchée par la poste) ;
 - Mise à disposition d'une application unique sur tablettes (au lieu de recourir à différentes applications / moniteurs en fonction de l'opérateur de transferts).
- La mise en place d'un appui renforcé en expertise :
 - Présence dans chaque pays d'une ressource experte sur les transferts à demeure chez l'opérateur postal pour accélérer et renforcer la mise en place des recommandations et d'un dispositif de contrôle ;
 - Accompagnement par un expert SI qui fournit une assistance à distance et exécute des missions longues périodiques pour appuyer chaque opérateur postal partenaire ;

- Formations en marketing et communication (transferts de compétences vers les équipes existantes), notamment pour appuyer la mise en œuvre des dispositifs de cash-à-compte.
- La détermination d'une stratégie d'éducation financière pour chaque opérateur postal qui soit au service de son développement et de sa mission d'inclusion financière, en tirant bénéfice des expériences menées par certains opérateurs postaux (au Maroc par exemple).
- L'intégration d'une approche Genre : non développée dans le cadre du projet IPM de manière structurée, cette approche est d'autant plus intéressante que les femmes sont majoritaires à la réception des transferts d'argent et jouent un rôle déterminant dans l'utilisation des ressources issues de ces transferts (fonds essentiellement affectés à des dépenses domestiques).

Recommandations sur la GESTION DE PROJET

Il faut veiller à garantir la fluidité des relations avec les partenaires postaux et l'efficacité dans l'exécution des activités. Pour y parvenir, nous préconisons :

- D'impliquer dès le stade initial le directeur général de l'opérateur postal dans les échanges pour avoir un 'sponsor' de projet efficace et, le cas échéant, pour garantir le respect des délais par l'équipe projet côté opérateur postal ou pour obtenir rapidement un arbitrage entre directions internes ;
- De prendre en considération certaines caractéristiques culturelles des postes : favoriser la stabilité des interlocuteurs auxquels le partenaire a affaire (il y a peu de turn-over dans les personnels postaux) et respecter le formalisme dans la gouvernance de projet (comités) sont deux facteurs-clés de succès de la collaboration.

Comme pour tout projet, la composition et la localisation de l'équipe projet jouent un rôle déterminant ; dans le cas présent, la complexité potentielle des problématiques et de l'attelage partenarial nécessite une équipe particulièrement aguerrie et solidaire, resserrée au maximum et dirigée de manière très cadrée. Nous recommandons qu'elle se compose :

- D'un chef de projet multi-pays unique et dédié, spécialiste de gestion de projets complexes et disposant d'une expertise en organisation des services financiers (si possible postaux, pour faciliter le partenariat et la mise en œuvre des activités) et/ou en transferts des migrants ;
- D'un expert en transferts d'argent (mutualisé entre tous pays) en charge des audits, du contrôle interne et de l'assistance technique ;
- D'un expert Commercial/Marketing/Communication (mutualisé entre tous pays) supervisant un chargé de mission par pays ;
- D'un expert SI (dans le cas où aucun expert transfert d'argent ne pourrait pas jouer ce rôle ; mutualisé entre tous pays) ;
- D'un expert en éducation financière (mutualisé entre tous pays).

Ces experts seront établis chacun dans un des pays du projet, idéalement en étant basé au sein des locaux de l'opérateur postal national, et exécuteront des tournées de travail régulières dans chaque pays. Pour garantir la fluidité d'information et la rapidité dans les prises de décisions, il faut en effet prévoir *a minima* une ressource à demeure chez chaque opérateur : l'objectif est d'accompagner de manière étroite et individualisée l'évolution de ses processus et le développement de ses produits et services.

En termes de gouvernance, outre les points d'avancement périodique formalisés avec les partenaires, quatre dispositifs nous semblent importants à mettre en place :

- Un atelier de lancement lors duquel sera définie la stratégie spécifique à chaque pays et sa déclinaison opérationnelle (plan d'action) ;
- Un comité de pilotage global et des ateliers de capitalisation annuelle ;
- Un partage d'expériences entre les postes partenaires et non partenaires ; ces dernières doivent être associées complètement à la capitalisation et avoir accès si possible à tous les ateliers ;
- Deux évaluations externes :
 - Une évaluation externe intermédiaire (à mi-parcours) ;
 - Une évaluation externe finale.

Recommandations sur le DISPOSITIF DE PILOTAGE ET D'ÉVALUATION

Les indicateurs peuvent évidemment varier en fonction des activités spécifiquement mises en œuvre avec chaque opérateur.

Néanmoins, il est essentiel de bien penser un socle commun d'indicateurs concernant les transferts, l'objectif étant de disposer de données de base dès le démarrage du projet mais aussi de pouvoir suivre les évolutions et de comparer les effets des dispositifs spécifiques sur le moyen/long terme. Ces indicateurs pourraient par exemple être les suivants :

- Taux de satisfaction des clients via à vis des postes (enquête annuelle auprès des clients) et des solutions de transferts d'argent (notamment parmi la population cible) ;
- Transferts (pour chaque solution : MEI ou autre) par pays
 - Nombre d'opérations ;
 - Volume d'opérations (en montant ; statistiques disponibles auprès des opérateurs postaux pour le MEI) ;
 - Pourcentage d'impayés ;
 - Pourcentage d'opérations de cash-à-compte (si mis en place).

Concernant les produits connectés aux transferts, il semble important de pouvoir suivre et mesurer, y compris après la fin du projet, le succès de ces services via les indicateurs suivants :

- Sur les contrats :
 - Le montant des encours sur ces contrats ;
 - Le nombre de contrats.
- Sur les clients :
 - Le taux de clients actifs (i.e. utilisant le produit régulièrement; les seules adhésions au service ou produit ne permettant pas d'affirmer que ce service ou produit répond aux besoins) ;
 - Le taux de renouvellement des clients des services ou produits concernés (renouvellement d'une cotisation d'assurance par exemple).

3.2. Sans attendre une répliation, des actions peuvent être entreprises pour améliorer le dispositif existant

Indépendamment de la mise en œuvre d'un nouveau projet, les principales parties prenantes du secteur postal doivent, selon nous, conduire certaines actions pour contribuer aux objectifs d'amélioration de la qualité de service des transferts d'argent des migrants via les opérateurs postaux.

Recommandations pour l'UNION POSTALE UNIVERSELLE (UPU)

Nous préconisons une évolution du cadre réglementaire UPU autorisant l'interconnexion des réseaux postaux avec les réseaux non postaux pour les transferts d'argent (banques, opérateurs de téléphonie mobile...):

- Cela suppose une modification de l'*Arrangement sur les services postaux de paiement*⁹ pour ouvrir l'émission ou la réception à des partenaires non postaux – banques, opérateurs de téléphonie mobile- (selon la réglementation en vigueur actuellement, il faut qu'une poste soit et à l'émission et à la réception) ;
- Cela permettrait que le réseau MEI (aujourd'hui 75 pays sur 192 pays-membres de l'UPU) s'élargisse, donnant accès au MEI aux migrants dans tous les pays.
- A défaut, nous suggérons d'encourager la mise en œuvre d'accords multilatéraux à l'échelle régionale – ce qui fait particulièrement sens dans la zone Afrique (à l'image de ce qu'a signé le groupe des pays d'Amérique Latine, par ex.) ; condition préalable pour garantir la mise en œuvre de ces accords, il faut que préexistent des relations de confiance entre les pays signataires, ce qui signifie concrètement un apurement des dettes pour certains opérateurs.

En parallèle, il nous semble crucial d'encourager la mise en place d'une plateforme technique IFS la plus ouverte possible interconnectable à tous les systèmes des parties prenantes des transactions financières (G2P, paiement de factures, transferts d'argent) i.e. les banques, les opérateurs de téléphonie mobile, grands facturiers, administrations... dans les pays où les paiements par Internet sont inexistant ; cette plateforme va être testée au Burundi en 2017 :

- Grâce à une telle solution, le client pourrait effectuer rapidement une palette beaucoup plus large de paiements (un seul outil pour le guichetier) soit en bureau de poste, soit dans un réseau d'agents partenaires ;
- Cette solution est notamment valable dans les pays où les opérateurs de téléphonie mobile n'ont pas déjà pris une place prépondérante et ceux où les paiements par Internet sont faibles.

Sans attendre la mise en place de cette plateforme, il est d'ores et déjà possible de faciliter le déploiement de la solution développée dans le cadre d'IPM, IFS Mobile, via le Cloud.

- Cela permettra une gestion à distance des aspects les plus complexes et simplifiant d'autant les aspects techniques pour les postes.
- Reste à identifier les évolutions à mener permettant de sécuriser davantage les opérations, notamment pour les postes n'ayant pas les capacités de sécuriser leur propre réseau.

Enfin, la dénomination de la solution de transferts d'argent postaux diffère aujourd'hui d'une poste à l'autre. Nous recommandons donc de mettre la marque PosTransfer (déposée par l'UPU en 2014) à disposition de tous opérateurs postaux le plus rapidement possible ; cela permettra d'accroître la visibilité des solutions postales (domestiques et internationales) sous une marque unique affichée dans le monde entier, de développer les revenus des postes et de créer une dynamique vertueuse.

Recommandations pour les OPERATEURS POSTAUX

Dans l'univers ultra concurrentiel des transferts d'argent, la tarification est un évidemment un élément-clé. Nous recommandons donc aux postes partenaires IPM de :

⁹ Traité international signé par les membres de l'UPU, dont la 1^{ère} version date de 1878, mis à jour lors de chaque Congrès (tous les 4 ans).

- Mettre en œuvre la tarification définie en 2015 réformant le tarif sur les petits montants (segment sur lequel le MEI était le moins compétitif) ;
- Mettre en place une activité de veille tarifaire et adopter une plus grande flexibilité dans l'évolution des tarifs.

Il est également vital que les opérateurs postaux qui disposent des terminaux mobiles adaptés accompagnent de manière volontariste le déploiement d'IFS Mobile par :

- La mise en service effective des équipements permettant d'utiliser IFS Mobile (tablettes ou smartphones) au sein de leur réseau ;
- Le recrutement des compétences techniques (ingénieur réseaux / SSI) en interne pour assurer la bonne gestion du dispositif au niveau de l'opérateur postal (sachant que l'UPU peut assurer si besoin l'hébergement et la sécurisation et assure dans tous les cas la maintenance et l'assistance d'IFS) ;
- La mise en service de la solution d'alerte SMS qui a été développée) par l'UPU dans le cadre du projet IPM ;
- La formation des agents en bureaux pour garantir des capacités minimales d'utilisation des nouvelles technologies.

Concernant les solutions proposées à la réception des transferts d'argent, nous recommandons aux opérateurs postaux, quels qu'ils soient, d'investir dans une analyse stratégique sur la diversification et la modernisation permettant de garantir la fiabilité et la sécurité aux utilisateurs de ces services (émetteurs et destinataires des transferts) :

- Sortie en cash : cela nécessite d'assurer la disponibilité du cash en bureau de poste, ce qui n'est pas nécessairement évident (approvisionnement des zones isolées notamment) ;
- Cartes de débit créditées au guichet au moment de la réception du transfert : c'est possible dans les pays où il existe un réseau commerçants équipés en terminaux de paiement par carte;
- Mobile money : cela suppose de définir un modèles d'affaires pour les services financiers mobiles (dans ce modèle, on observe un réel partenariat entre l'opérateur de réseau mobile et la poste. Les deux partenaires partagent les responsabilités (et les recettes) sur la base de leurs forces et avantages concurrentiels respectifs¹⁰.

Enfin, trois autres leviers nous semblent devoir être étudiés et activés par les opérateurs postaux dès que possible :

- Développer les réseaux d'agents externes pour le paiement des transferts d'argent ;
- Prendre l'engagement de transfert instantané sur toutes les solutions de transferts d'argent proposées aux guichets, MEI compris, sans réserver cet avantage à un opérateur spécifique, et cela afin d'assurer un vrai choix au client (émetteur) et une juste compétition tarifaire. ;
- Mettre en place un dispositif de promotion plus efficace (budget, compétences) du MEI/PosTransfer et des solutions les plus avantageuses pour les populations migrantes dans les pays d'accueil ; ce qui suppose de développer une approche marketing plus pointue (veille et benchmark de la concurrence, étude de tarification régulièrement mise à jour...).

Recommandations pour les POUVOIRS PUBLICS dans les pays de la sous-région

Nous recommandons aux gouvernements de veiller à ce que chaque stratégie nationale d'inclusion financière intègre les deux volets suivants :

- L'inclusion financière des migrants et le thème des transferts d'argent et de leur utilisation ;

¹⁰ Modèle économique n°3 présenté dans le Panorama de l'inclusion financière postale 2016, UPU.

- Le rôle du réseau postal dans l'inclusion financière.

De ce point de vue, les autorités de tutelle des opérateurs postaux ont un double rôle :

- Elles doivent être les ambassadrices de la contribution des réseaux postaux à l'inclusion financière et assurer aux postes les moyens de remplir cette mission d'inclusion financière en œuvrant auprès des ministères et institutions en charge de l'inclusion financière et de l'éducation financière mais aussi des ministères allouant les ressources (Fonction Publique, Economie et Finances).
- Par ailleurs, en nommant à la tête des opérateurs postaux des profils avec une bonne connaissance des métiers et des marchés financiers, avec une réelle expertise en management, ils assureront une mise en œuvre des stratégies de modernisation des opérateurs postaux plus efficace.

Enfin, les pouvoirs publics peuvent, par leur soutien matériel, permettre aux associations locales, et notamment celles dont le personnel a déjà été formé dans les 4 pays du projet IPM, de poursuivre les démultiplications de formations amorcées et de jouer leur rôle de vecteur d'éducation financière.

CONCLUSION

Le bilan tiré de l'expérience IPM, qu'il sera intéressant de croiser avec le bilan des autres initiatives lancées dans le cadre du même programme UE, permet de proposer aux acteurs du développement de la finance inclusive des orientations concrètes pour développer les transferts cash-à-compte via les réseaux postaux.

Il apparaît que les postes doivent réussir la mutation de leurs services financiers (notamment vers le digital) et qu'elles doivent être soutenues dans les efforts qu'elles produisent déjà et doivent poursuivre, notamment en matière d'investissement en systèmes d'information et en compétences nouvelles. Car ce n'est pas qu'une question de survie de ces opérateurs ; c'est aussi l'intérêt de l'inclusion financière de la grande majorité des populations dans les pays à faibles revenus.

Parce que les opérateurs postaux sont structurellement des opérateurs de service au plus grand nombre et sont moins tributaires des logiques de marché court-terme, leur présence dans le secteur des services financiers, et notamment des transferts d'argent, est vitale pour assurer l'existence d'une offre accessible en termes de tarifs, largement disponible et harmonisée à l'échelle globale grâce à un système universel de régulation postale.

C'est pourquoi ces opérateurs doivent faire l'objet d'une attention redoublée et d'une ambition constante des pouvoirs publics ; il est plus que jamais valable, sous réserve de respecter les modalités présentées plus haut, de se mobiliser pour travailler avec les postes au développement de la finance inclusive.

Les auteurs remercient toutes les équipes impliquées sur le projet IPM, et plus particulièrement Bara Ndaw (Chef de projet Positive Planet) et Omar Ndiaye (Expert transferts d'argent Union Postale Universelle).