

Émetteurs non bancaires de monnaie électronique : approches réglementaires pour protéger les fonds des clients

Créé en 2007 au Kenya, le service de transfert d'argent par téléphone mobile M-PESA a connu un essor fulgurant. En seulement trois ans, il a attiré plus de 9,5 millions de clients dans un pays qui ne compte pourtant que 8,4 millions de comptes bancaires. Chaque mois, plus de 320 millions de dollars US sont échangés *via* les transferts de personne à personne de M-PESA, un chiffre en constante augmentation. De l'avis quasigénéral, M-PESA est une réussite remarquable qui a permis à des millions de Kenyans d'accéder pour la première fois à des services financiers de base¹. Elle a attiré sur elle l'attention mondiale, non seulement par son succès, mais aussi par l'identité inattendue de son prestataire de services financiers : Safaricom, principal opérateur de téléphonie mobile du Kenya.

Cette réussite a soulevé la question de la réglementation appropriée des établissements non bancaires (voir l'encadré 1), notamment les opérateurs de téléphonie mobile, qui traitent directement avec les clients pour émettre une valeur électronique contre réception de fonds d'un montant équivalent (« monnaie électronique »)².

Les opérateurs comme Safaricom sont bien placés pour offrir des services financiers abordables en raison de leur base de clientèle existante, de leurs compétences en marketing, de leur infrastructure physique de distribution ainsi que de leur expérience en matière de transaction de volume important et de faible valeur (la vente de temps de communication, par exemple) (Ivatury et Mas 2008). Pourtant, malgré ces avantages, les autorités de réglementation

sont souvent réticentes à laisser les opérateurs de téléphonie mobile traiter directement avec des clients pour la prestation de services financiers. Il n'y a qu'un pas entre recevoir de l'argent du public, même à des fins de paiement plutôt que d'épargne, et accepter des dépôts publics. Or, cette dernière activité est toujours réservée aux institutions financières faisant l'objet d'une réglementation prudentielle, telles que les banques commerciales. Les fonds confiés à de telles banques³ sont protégés par des exigences prudentielles strictes (et par une supervision associée) pour garantir la stabilité systémique et la sécurité des dépôts. Ces mêmes exigences s'appliqueraient en principe à une valeur électronique émise par des banques en échange de fonds déposés⁴.

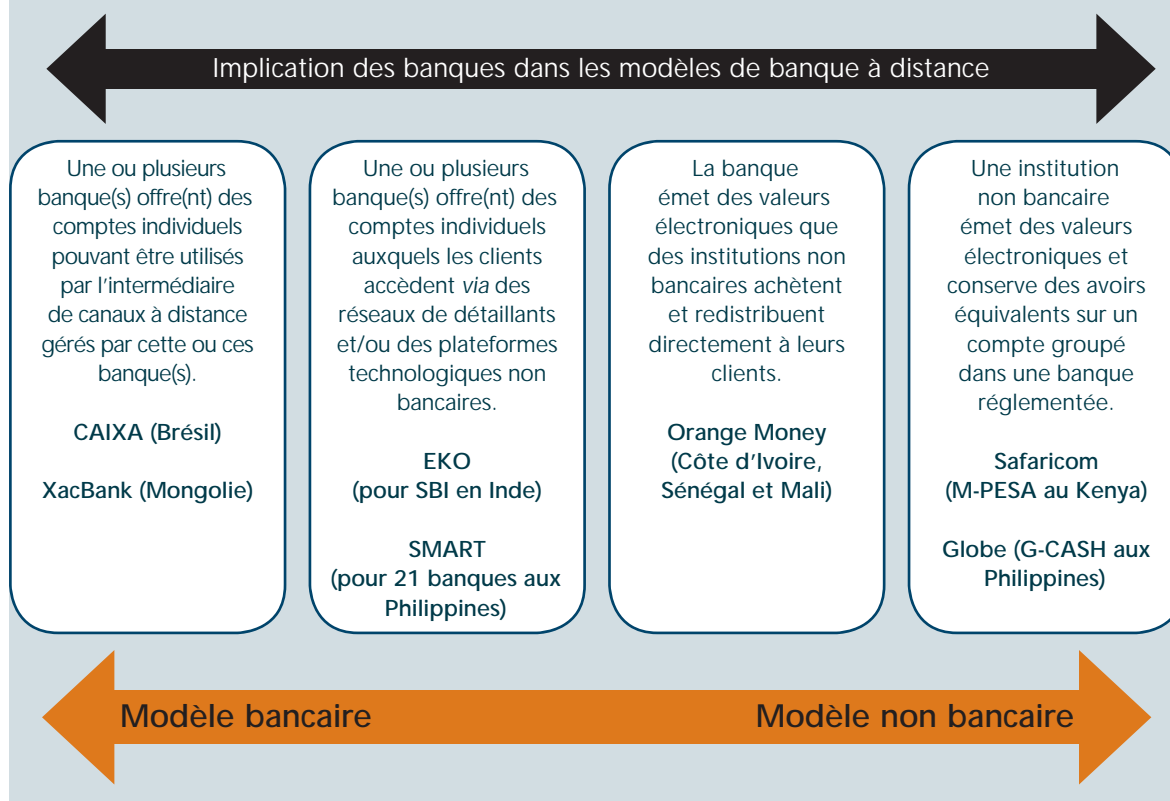
Les établissements non bancaires sont rarement soumis à une réglementation prudentielle telle qu'elle s'applique aux banques. Ainsi, lorsqu'ils émettent de la monnaie électronique, il est compréhensible que les autorités de réglementation aient à cœur de protéger adéquatement les fonds des clients.

Ces dernières années, cependant, des décideurs du monde entier ont noté que les émetteurs non bancaires de monnaie électronique pouvaient favoriser de manière significative l'accès des populations à faible revenu aux services financiers. De ce fait, peut-être, un certain nombre d'entre eux ont mis en place des réglementations autorisant expressément les acteurs non bancaires à traiter directement avec des clients pour l'émission de monnaie électronique⁵. Que ce soit en Afghanistan ou aux Philippines, en Afrique de

1 Selon Vodafone, société-mère de Safaricom, au moins 50 % des utilisateurs actuels de M-PESA ne sont pas bancarisés.
 2 Dans cette *Note Focus*, le terme « monnaie électronique » fait référence à une valeur enregistrée électroniquement et émise contre réception d'une valeur d'un montant équivalent. Une fois émise, la valeur électronique peut être échangée contre des espèces, transférée entre clients, ou utilisée par un client pour payer des commerçants, des entreprises de service public ou d'autres parties. Bien que la monnaie électronique puisse être émise par des établissements bancaires ou non bancaires, nous employons ici le terme dans le sens d'une valeur électronique émise par une entité non bancaire.
 3 Dans cette *Note Focus*, le terme « banque » désigne toute institution de services financiers soumise à une supervision et à une réglementation prudentielle. Il s'agit d'une banque dans beaucoup de cas, mais pas toujours.
 4 La monnaie électronique émise par des institutions financières réglementées n'est pas toujours soumise aux mêmes protections prudentielles que les dépôts (l'assurance dépôts, par exemple).
 5 Un certain nombre d'autres pays, comme le Kenya et le Cambodge, n'ont pas instauré de réglementation concernant la monnaie électronique, mais ont tout de même autorisé de tels modèles non bancaires de manière ponctuelle par le biais de lettres de « non-objection », d'approbations conditionnelles et d'autres moyens.

Encadré 1. Modèle bancaire versus modèle non bancaire

Le terme « établissement non bancaire » désigne une institution non soumise à une réglementation prudentielle (voir Christen, Lyman et Rosenberg 2003). Si on distingue souvent les modèles bancaires de banque à distance des modèles non bancaires, la réalité est moins binaire : les deux types d'institution interviennent généralement dans tout programme de banque à distance. Dans le modèle bancaire, les clients ont une relation contractuelle directe avec une institution financière agréée (même si le client a parfois uniquement affaire avec les agents de l'acteur non bancaire qui effectuent les transactions pour le compte de la banque). Dans le modèle non bancaire, les clients n'ont pas de relation contractuelle directe avec une banque agréée. Ils versent plutôt un montant en espèces en échange d'une valeur électronique enregistrée sur un compte virtuel, sur le serveur d'une institution non bancaire telle qu'un opérateur de téléphonie mobile ou un émetteur de cartes prépayées (voir Lyman, Pickens et Porteous 2008). Si cette distinction reste utile pour délimiter deux modèles juridiques différents, il convient de souligner que, même dans le modèle bancaire, les acteurs non bancaires jouent généralement un rôle actif, et vice versa. Le graphique ci-dessous illustre les différentes manières dont les banques peuvent participer à des programmes de banque à distance.



L'Ouest ou dans l'Union européenne, des juridictions du monde entier ont adopté une réglementation reconnaissant un rôle central aux établissements non bancaires tout en cherchant à limiter les risques liés à l'implication d'un prestataire non soumis à un cadre prudentiel exhaustif.

Cette *Note Focus* passe en revue les approches réglementaires mises en œuvre à l'échelle mondiale en vue de protéger les fonds des clients dans le contexte d'émetteurs non bancaires de monnaie électronique.

La majorité de ces approches incluent un volet de « protection des fonds » (obligation pour les entités non bancaires de conserver des actifs liquides mobilisables d'une valeur équivalente au montant de la monnaie électronique émise) ainsi que d'autres mesures visant à assurer la disponibilité des fonds au moment de leur encaissement par le client en échange de la valeur électronique. Certaines approches prévoient également un « cantonnement des fonds » : exiger que les fonds sous-jacents à la monnaie électronique émise soient isolés des risques institutionnels liés au

recours des créanciers de l'émetteur, notamment en cas de faillite de ce dernier⁶.

Protection des fonds

Les mesures de protection visent à assurer la disponibilité des fonds au moment du « décaissement » effectif de la valeur électronique en espèces au client.

Liquidité

Dans les pays qui ont autorisé l'émission de monnaie électronique par des institutions non bancaires, les autorités de réglementation règlent généralement la question de la protection des fonds en obligeant les émetteurs à conserver des actifs liquides d'un montant équivalent à la valeur totale des fonds collectés (c'est-à-dire la totalité de la monnaie électronique en circulation, également appelée « le flottant »)⁷. Le plus souvent, ces actifs liquides doivent être placés sur un compte auprès d'une banque soumise à une réglementation prudentielle. Mais, parfois, ils peuvent aussi prendre la forme d'autres « actifs sûrs » tels que des valeurs d'État, même si ces derniers ne sont pas toujours aussi liquides que des comptes bancaires⁸. Des exigences de liquidité sont en vigueur en Indonésie, en Afghanistan, aux Philippines, au Cambodge, en Malaisie, en Inde (pour les instruments de paiement prépayés) et ailleurs (voir le tableau 1). Au Kenya, où la réglementation applicable est en cours d'élaboration, Safaricom assure la liquidité des fonds

en plaçant les espèces collectées dans des banques réglementées, conformément à un accord préalable avec la Banque centrale du Kenya (CGAP 2010).

Restrictions d'utilisation

Parfois, les exigences de liquidité sont renforcées par des restrictions quant à l'utilisation des fonds des clients par l'émetteur non bancaire. Celles-ci consistent notamment à empêcher les émetteurs d'utiliser les fonds pour financer leurs dépenses d'exploitation. En Malaisie, par exemple, il est expressément interdit aux émetteurs d'utiliser ces fonds à d'autres fins que le « décaissement » en échange de valeurs électroniques ou l'exécution de transferts d'argent à des tiers sur demande du client. D'autres restrictions sont plus indirectes. Ainsi, les Philippines interdisent formellement aux émetteurs non bancaires de s'engager dans des activités de crédit. Cette mesure est efficace pour éviter que les fonds des clients soient exposés au risque lié à l'intermédiation par une entité non soumise à une pleine réglementation prudentielle.

Diversification du flottant

Les fonds détenus dans des banques soumises à une réglementation prudentielle ne sont pas exempts de risques, comme en témoigne la récente crise financière. Lorsque les banques sont en faillite, elles ne peuvent pas toujours payer leurs déposants. Souvent, les petits déposants n'ont alors d'autre

6 Cette *Note Focus* se concentre sur les mesures réglementaires visant principalement à protéger les fonds des clients dans des programmes impliquant des émetteurs non bancaires. Néanmoins, d'autres réglementations que nous n'aborderons pas ici peuvent également être conçues, du moins en partie, dans ce but. Par exemple, le capital initial minimum exigé dans certains cas permet d'éliminer les prestataires de services inaptes ou de garantir un matelas financier suffisant en cas de problème, atténuant ainsi le risque de défaillance ou de faillite du prestataire. De même, la réglementation en Afghanistan impose aux prestataires de services de déposer une caution avant de lancer leur activité, en partie pour couvrir les éventuels recours des clients. Enfin, certaines autorités de réglementation exigent que les services de monnaie électronique soit la seule activité du prestataire ou qu'ils soient offerts par une entité juridique distincte pour simplifier la supervision et préserver ces services des risques institutionnels posés par d'autres activités.

7 On notera qu'il s'agit d'une exigence plus stricte que celle imposée aux institutions financières collectrices de dépôt. En général, celles-ci ne doivent conserver qu'une faible partie des dépôts totaux sous une forme liquide (en espèces le plus souvent) pour faire face aux éventuelles revendications des déposants. Cet écart de traitement est le reflet d'une différence fondamentale entre les banques, les prestataires de services non bancaires et leurs modèles économiques respectifs. L'activité d'une banque repose sur sa capacité d'intermédiation du capital : collecter l'argent de ceux qui en disposent et le redistribuer (sous forme de prêts ou d'autres produits) à ceux qui en ont besoin. Les institutions non bancaires, elles, ont interdiction formelle d'exercer ce rôle d'intermédiation. Elles doivent donc trouver d'autres moyens de gagner de l'argent, par exemple en appliquant des frais de transaction, en réduisant les coûts de distribution de temps de communication ou en amoindrissant le taux de perte de clients.

8 Dans les pays d'Afrique de l'Ouest placés sous l'autorité de la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), la réglementation permet aussi d'investir des fonds dans des titres émis par des sociétés immatriculées (voir le tableau 1).

Tableau 1 : Émetteurs de monnaie électronique non bancaires : approches mondiales pour protéger les fonds des clients*

	Protection des fonds	Restrictions quant à l'utilisation des fonds	Mesures de cantonnement	Autres mesures d'atténuation des risques
<p>Afghanistan (Amendement à la réglementation des prestataires de services monétaires pour étendre la supervision aux institutions émettrices de monnaie électronique, 25 novembre 2009)</p>	<p>À tout moment, un émetteur de monnaie électronique doit maintenir des actifs liquides d'un montant au moins égal à 100 % du flottant (section 2.5.5.1).</p> <p>Les actifs liquides correspondent à la somme des billets et des pièces libellés en AFN détenus sur un compte fiduciaire auprès d'une organisation bancaire (banque à part entière agréée ou reconnue par Da Afghanistan Bank). (Section 2.5.5.1.)</p>		<p>Les actifs liquides doivent être conservés sur un compte fiduciaire auprès d'une organisation bancaire (banque à part entière agréée ou reconnue par Da Afghanistan Bank). (Section 2.5.5.1.)</p>	<p>Si le montant total des engagements en monnaie électronique est supérieur à 250 millions AFN, l'émetteur ne peut détenir plus de 25 % d'actifs liquides dans une seule et même organisation bancaire (section 2.5.5.2).</p> <p>Si le montant total des engagements en monnaie électronique est inférieur à 250 millions AFN, l'émetteur doit normalement procéder à une diversification prudente de ses actifs liquides sur plusieurs institutions financières (section 2.5.5.3).</p>
<p>BCEAO (Instruction n° 01/2006/SP du 31 juillet 2006 relative à l'émission de monnaie électronique et aux établissements de monnaie électronique)</p>	<p>Les établissements de monnaie électronique font des placements d'un montant au moins égal à leurs engagements financiers correspondant aux dettes représentatives de la monnaie électronique de leur émission, et uniquement dans les actifs énumérés ci-après :</p> <p>a) dépôts à vue auprès d'une banque ;</p> <p>b) titres émis par les Administrations centrales ou leurs démembrements ou par la Banque Centrale ;</p> <p>c) titres de créance i) autres que ceux visés au paragraphe, point b) ; (ii) émis par des entreprises, agréées par le Conseil régional de l'Épargne publique et des Marchés financiers, autres que des entreprises qui détiennent une participation qualifiée dans l'établissement de monnaie électronique considéré ou qui doivent être inclus dans les comptes consolidés des dites entreprises (article 18.1).</p>			<p>Les activités commerciales des établissements de monnaie électronique sont limitées à la fourniture des services liés à l'émission, à la mise à disposition ou à la gestion de monnaie électronique, ainsi qu'au stockage de données sur support électronique pour le compte d'autres personnes morales (article 9).</p>
<p>Indonésie (Réglementation de la Bank Indonesia concernant la monnaie électronique, n° 11/12/PBI/2009,</p>	<p>Dans le cas où l'émetteur est une institution autre qu'une banque, les fonds flottants gérés doivent être placés auprès d'une banque commerciale sous la forme d'un compte de dépôt consistant en un compte d'épargne, un compte courant et/ou un compte de dépôt à terme.</p>	<p>« L'émetteur ne peut utiliser les fonds flottants que dans le but d'honorer ses engagements envers les détenteurs</p>		<p>« Un agrément n'est requis que si le montant total du flottant réel ou prévisionnel est égal à 1 milliard IDR (env. 110 000 USD). » (Lettre circulaire, section VII. B.1.a)</p>

<p>13 avril 2009) (Lettre circulaire concernant la monnaie électronique, n° 11/11/DASP, 13 avril 2009)</p>	<p>« Les fonds flottants placés dans une banque commerciale... doivent être d'un montant équivalent à 100 % des fonds issus de la vente de monnaie électronique qui représentent les engagements de l'émetteur envers les détenteurs de monnaie électronique... » (Lettre circulaire, sections VII. H.1&2)</p>	<p>de monnaie électronique. Il ne peut y avoir recours pour financer ses activités. » (Lettre circulaire, section VII.H.3)</p>		
<p>Malaisie (Directive sur la monnaie électronique BNM/RH/GL-16-3, juillet 2008)</p>	<p>A des fins de distinction, les fonds collectés auprès des utilisateurs doivent être déposés et gérés séparément du fonds de roulement de l'émetteur. (Article 10.1)</p> <p>Grand émetteur de monnaie électronique (1 million MYR ou plus pendant six mois consécutifs) L'émetteur d'un programme de monnaie électronique de grande envergure doit déposer les fonds collectés en échange de la monnaie électronique émise sur un compte fiduciaire auprès d'une institution agréée. Ces fonds ne peuvent servir qu'à rembourser les utilisateurs et à payer des commerçants. (Article 10.2(b))</p> <p>Les fonds ne peuvent être investis que dans des actifs liquides de haute qualité en ringgits à hauteur des dépôts effectués auprès d'institutions agréées, dans des titres de créance émis ou garantis par le gouvernement fédéral et la Bank Negara Malaysia, dans des titres de créance Cagamas, et dans d'autres instruments tels que spécifiés par la Bank Negara Malaysia. (Article 10.2 (c))</p> <p>Petit émetteur de monnaie électronique L'émetteur d'un petit programme de monnaie électronique placera les fonds collectés en échange de la monnaie électronique émise sur un compte de dépôt auprès d'une institution agréée, séparément de ses autres comptes. Ce compte doit être géré par l'émetteur de la même manière qu'un compte fiduciaire. Les fonds déposés peuvent uniquement être utilisés pour rembourser des utilisateurs et payer des commerçants. Ils ne doivent pas être investis sous une autre forme que le dépôt bancaire. (Article 10.3)</p>		<p>Les émetteurs de programmes de monnaie électronique de grande envergure, qui ne peuvent restreindre leurs activités, au seul échange de monnaie électronique, doivent déposer et conserver à tout moment sur un compte fiduciaire un montant supplémentaire de 2 % de leurs engagements en monnaie électronique. (Article 10.2(f))</p> <p>Un émetteur de monnaie électronique ne peut en aucun cas utiliser les fonds collectés pour octroyer un prêt à une tierce personne. (Article 13.1(ii))</p>	
<p>Philippines (Circulaire 649, 9 mars 2009)</p>	<p>L'émetteur de monnaie électronique doit disposer d'un montant d'actifs liquides égal à celui de l'encours de monnaie électronique émise. Ces actifs liquides doivent être mobilisables et peuvent prendre l'une des formes ci-après :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dépôts bancaires gérés de manière séparée à des fins de liquidité 2. Titres d'Etat conservés à cet effet 3. Tout autre actif liquide que la BSP peut autoriser. (Section 5.D) 			<p>Les émetteurs de monnaie électronique ne peuvent s'engager que dans le domaine de la monnaie électronique et dans d'autres activités connexes telles que les transferts d'argent. Une entité existante qui est engagée dans des activités sans rapport avec la monnaie électronique mais qui souhaite agir en tant qu'émetteur de monnaie électronique doit passer par une entité séparée dûment enregistrée dans ce seul but. (Section 5.B)</p> <p>Les émetteurs non bancaires de monnaie électronique ne peuvent procéder à l'octroi de crédits. (Section 5.C)</p>

* Les informations figurant dans ce tableau se fondent en partie sur les traductions non officielles des réglementations correspondantes. Elles n'ont aucune valeur juridique, et le texte original doit toujours être cité en référence.

recours que de recouvrer leur argent par le biais de dispositifs d'assurance dépôts. Dans les pays où le secteur bancaire est faible, le risque de faillite bancaire est encore plus important, et il n'existe pas forcément d'assurance dépôts. Néanmoins, même lorsqu'une assurance dépôts est possible, la valeur totale des comptes détenus par les émetteurs non bancaires de monnaie électronique dépasse généralement de loin le plafond de couverture de l'assurance dépôts. En conséquence, l'émetteur et les clients sont plus exposés en cas de faillite bancaire. Les autorités de réglementation afghanes ont tenté de réduire le risque de faillite bancaire en imposant aux émetteurs de monnaie électronique qu'au-delà d'un certain montant de flottant, ils ne puissent pas conserver plus de 25 % des liquidités sous-jacentes dans une même institution financière. En dehors de l'Afghanistan, aucun pays n'exige une telle diversification pour lutter contre les faillites bancaires. Néanmoins, l'administrateur du compte fiduciaire de M-PESA au Kenya a lui-même choisi de minimiser le risque en répartissant sur plusieurs banques les liquidités garantissant le flottant de M-PESA.

Cantonement des fonds

Associés à d'autres restrictions d'utilisation, les exigences de liquidité peuvent se révéler être des mécanismes efficaces pour protéger les fonds⁹. Néanmoins, ces fonds peuvent rester exposés si la propriété des fonds n'est pas clairement établie en faveur des clients.

Lorsqu'ils sont placés en lieu sûr sur des comptes tenus par des institutions soumises à une réglementation prudentielle, les fonds sont souvent regroupés et gérés au nom de l'émetteur, pas des clients. L'émetteur non bancaire est alors souvent le détenteur légal des comptes. De ce fait, les fonds sous-jacents (contrepartie des valeurs électroniques) se retrouvent exposés au recours des créanciers

de l'émetteur si ce dernier fait faillite ou si les comptes ont servi de garantie pour certains de ses engagements.

Au Kenya, les clients de M-PESA sont protégés des revendications des créanciers et d'autres risques liés à la propriété des fonds grâce à la mise en place d'un compte fiduciaire géré par un administrateur tiers pour le bénéfice des clients de M-PESA. Cependant, d'autres pays, notamment ceux où les comptes fiduciaires n'existent pas, n'offrent pas le même genre de sécurisation. L'Indonésie, par exemple, impose certaines mesures de protection des fonds, mais les comptes restent au nom de l'émetteur non bancaire. Tel est également le cas au Cambodge, bien que les autorités de réglementation du pays envisagent actuellement de reproduire la structure de fiducie en vigueur au Kenya. La Malaisie, quant à elle, exige que les fonds des clients soient déposés et gérés séparément du fonds de roulement de l'émetteur. Mais si elle permet de vérifier plus aisément que l'émetteur respecte bien les exigences de protection des fonds, une telle gestion séparée ne met pas les fonds des clients à l'abri des créanciers de l'émetteur (comme en Indonésie et au Cambodge).

Même lorsque les émetteurs non bancaires parviennent à isoler les fonds des clients, des mécanismes sont nécessaires pour permettre à ces derniers de les récupérer en cas de faillite de l'émetteur ou de tout autre événement exigeant la conversion massive de valeurs électroniques en espèces.

Problématiques émergentes

Les modèles de monnaie électronique en sont encore à leurs balbutiements. À mesure qu'ils gagneront en ampleur et en portée, d'autres problématiques d'ordre réglementaire verront le jour. Parmi elles, (i) la question de savoir si la monnaie électronique doit

⁹ Une autre mesure de protection est l'assurance. L'Union européenne (UE), par exemple, autorise la protection des fonds par le biais de l'assurance. À la place de provisions de liquidités, la directive 2007/64/CE autorise les émetteurs non bancaires de monnaie électronique à couvrir les fonds sous-jacents par une police d'assurance ou une autre garantie comparable, payable au cas où l'émetteur non bancaire ne serait pas en mesure de faire face à ses obligations financières. Directive 2007/64/CE, article 9.1(c), intégrée par référence à l'article 7.1 de la directive 2009/110/EC (2009). À ce jour, l'assurance des dépôts n'a pas été adoptée dans les pays en développement comme mesure de protection de fonds.

être traitée comme un produit d'épargne (plutôt que comme un simple transfert de fonds) et (ii) celle de savoir comment harmoniser les règles s'appliquant à différents types d'entités offrant des services similaires.

Les plateformes de monnaie électronique en tant que produits d'épargne

Dans les économies en développement, la monnaie électronique et d'autres services de banque à distance ont prouvé qu'ils pouvaient permettre à des millions de clients non bancarisés d'accéder au système financier. À l'heure actuelle, la monnaie électronique est presque exclusivement utilisée pour effectuer des paiements. Il est cependant à espérer qu'elle comprendra à l'avenir d'autres services financiers (de l'épargne, principalement), ce qui pourrait s'avérer encore plus bénéfique pour les clients. En conséquence, les autorités de réglementation seront peut-être bientôt confrontées à plusieurs interrogations pour savoir si la monnaie électronique doit bénéficier des mêmes avantages et protections que les comptes bancaires. Parmi ces interrogations :

- *Les émetteurs de monnaie électronique doivent-ils être autorisés à rémunérer des comptes de monnaie électronique ?* La plupart des autorités de réglementation considèrent que le versement d'intérêts est la caractéristique d'un dépôt bancaire. De ce fait, elles interdisent la rémunération de la monnaie électronique dans le but de maintenir une démarcation nette entre activité bancaire et services de paiement.

Néanmoins, cette distinction est discutable d'un point de vue légal. La collecte de dépôts étant souvent une activité réservée aux banques agréées soumises à une réglementation prudentielle, les autorités de réglementation et les acteurs non bancaires arguent que l'émission de monnaie électronique par des établissements autres que des banques est un simple mécanisme de paiement, non un dépôt bancaire. Cependant, on pourrait aussi qualifier de « dépôts » des fonds remboursables collectés auprès du public, peu importe qu'ils le soient par une banque ou par un prestataire de services de paiement (Tarazi 2009). Étant donné que la monnaie électronique est de plus en plus utilisée comme véhicule d'épargne et qu'il a été établi que les clients souhaitent percevoir des intérêts¹⁰, les autorités de régulation se verront peut-être obligées de réévaluer les risques et de réexaminer la question d'autoriser les émetteurs non bancaires de monnaie électronique à verser les intérêts¹¹ générés par les comptes groupés¹².

- *Les fonds sous-jacents au flottant doivent-ils être couverts par des systèmes d'assurance dépôts ?* Dans la plupart des pays en développement, la monnaie électronique n'est pas considérée comme un dépôt et n'est donc pas couverte par l'assurance dépôts. C'est le cas, par exemple, dans les réglementations philippines et afghanes. Néanmoins, comme nous l'avons évoqué précédemment, les fonds sous-jacents sont exposés au risque de faillite de la banque dans la mesure où ils sont conservés sur des comptes bancaires. Même lorsqu'un système d'assurance dépôts existe, la valeur des comptes

10 Le service supplémentaire le plus souhaité par les utilisateurs de M-PESA (38 %) est de « percevoir des intérêts » (Pulver 2009).

11 Certaines autorités de réglementation considèrent comme essentiel que tout versement d'intérêt aille directement de la banque détenant les comptes groupés à l'utilisateur final. Elles redoutent en effet que le fait d'autoriser un émetteur de monnaie électronique à verser lui-même des intérêts ou un équivalent d'intérêt encourage ce dernier à effectuer des investissements peu judicieux avec son fonds de roulement (ou avec les fonds regroupés des clients si ceux-ci ne sont pas adéquatement cantonnés) dans le but d'accorder des taux d'intérêt concurrentiels. Cependant, le versement d'intérêts n'a pas plus de raison d'entraîner des investissements peu judicieux que n'importe quel autre coût de l'émetteur. En outre, si les fonds sous-jacents sont correctement conservés et cantonnés, le risque pour l'utilisateur final est normalement minimal.

12 Alors que des intérêts étaient générés par le compte fiduciaire établi pour les clients de M-PESA, Safaricom a négocié avec les autorités de réglementation kényanes de pouvoir utiliser ces intérêts à des fins caritatives. Les autorités n'ont pas autorisé la transmission des intérêts aux clients (dont les fonds étaient pourtant à l'origine de ces intérêts) pour la raison suivante : elles craignaient que M-PESA ne devienne un service bancaire au lieu d'un service de paiement. Safaricom aurait alors été obligé d'obtenir un agrément bancaire et de se soumettre pleinement à une réglementation prudentielle.

groupés dépasse souvent de loin les limites de couverture applicables. À mesure que l'offre de valeur électronique gagne en volume et en popularité et que l'on constate que les systèmes de monnaie électronique sont de plus en plus utilisés comme véhicules d'épargne¹³, les autorités de réglementation pourront peut-être envisager d'étendre la protection par assurance dépôts aux clients individuels ou à relever les plafonds pour les comptes groupés¹⁴. De nombreux pays développés proposent déjà une telle protection des dépôts. Les États-Unis, par exemple, qualifient formellement de « dépôts » les fonds sous-jacents aux cartes prépayées. Ceux-ci sont couverts par une assurance dépôts à condition d'avoir été placés auprès d'une institution assurée (FDIC 2008).

Harmoniser les règles

À mesure que de nouveaux modèles économiques apparaissent et que des acteurs non bancaires pénètrent le marché des services financiers, les autorités de réglementation sont confrontées au défi de créer un environnement réglementaire qui, dans la mesure du possible, met tous les prestataires de services, quelle que soit leur forme juridique, sur un pied d'égalité. Ainsi, la loi kenyane sur les détaillants bancaires tient les banques pour juridiquement responsables de leurs détaillants, alors que les émetteurs non bancaires de monnaie électronique comme Safaricom ne sont pas soumis à une telle clause. Certains affirment que cette divergence désavantage les banques. Mais d'autres estiment que le niveau accru de responsabilité des banques est justifié dans la mesure où les détaillants bancaires peuvent s'engager dans un éventail plus

large de services financiers, tandis que M-PESA est simplement considéré comme un mécanisme de transfert de fonds/de paiement.

Des pays comme les Philippines, le Nigeria et l'Afghanistan tentent d'aplanir les différences en considérant la monnaie électronique comme un service obéissant à une seule réglementation sous la supervision d'une seule autorité (sans établir de distinction entre les prestataires en fonction de leur forme juridique). Néanmoins, dans leur réglementation sur la monnaie électronique, ces pays prévoient des dispositions séparées (comme la protection des fonds) en vue d'atténuer les risques associés à la participation d'acteurs non bancaires dans le secteur de la monnaie électronique¹⁵.

Conclusion

L'avènement de la téléphonie mobile et de technologies novatrices obligent les autorités de réglementation à revoir leurs règles en matière de prestations de services financiers. Les acteurs non bancaires tels que les opérateurs de téléphonie mobile sont bien placés pour étendre considérablement la portée et la gamme des services financiers pour les pauvres et les personnes exclues du système bancaire. L'enjeu est d'élaborer des réglementations qui atténuent les risques pour les fonds des clients sans pour autant étouffer le dynamisme, la créativité et le potentiel de ces nouveaux acteurs.

Dans plusieurs pays, des autorités de réglementation progressistes ont mis au point des approches novatrices pour relever cet enjeu. Grâce à des politiques de protection et de cantonnement des

13 Aux Philippines, on estime que 10 % des utilisateurs non bancarisés épargnent en moyenne 31 USD (un quart de leur épargne familiale) sous la forme de monnaie électronique (Pickens 2009). En outre, près d'un tiers des clients bancarisés à Kibera, au Kenya, conservent un solde sur leur compte M-PESA, et un cinquième des personnes non bancarisées interrogées à Kibera utilisent M-PESA à la place des méthodes informelles d'épargne, notamment du bas de laine. Voir Morawczynski et Pickens (2009).

14 L'assurance dépôts est généralement financée par des primes payées par les institutions financières participantes, lesquelles répercutent ces frais sur leur clientèle. Ainsi, l'inclusion d'émetteurs de monnaie électronique dans un système d'assurance dépôts risque de faire grimper légèrement le coût de ces services.

15 L'harmonisation des règles est souvent compliquée par le chevauchement des réglementations et le risque d'un manque de coordination entre les autorités compétentes, voire entre plusieurs départements d'une même institution gouvernementale. Par exemple, le service de supervision bancaire d'une banque centrale peut interdire aux banques de s'engager dans une activité, laquelle est pourtant autorisée pour les opérateurs de téléphonie mobile par le service de paiement de la même banque centrale.

fonds, elles sont en mesure d'atteindre leurs objectifs de défense des consommateurs et d'inclusion financière.

Le fait d'autoriser l'entrée et le *leadership* d'acteurs non bancaires ne menace pas nécessairement le rôle central des banques au sein des systèmes financiers des marchés émergents. En effet, nous constatons d'ores et déjà que les modèles basés sur des acteurs non bancaires comme M-PESA peuvent réellement donner aux institutions financières l'impulsion d'innover à partir des fondements posés par les opérateurs de téléphonie mobile pionniers. Un récent partenariat entre Safaricom et Equity Bank, au Kenya, a donné naissance à M-KESHO, un produit utilisant la plateforme et le réseau de détaillants de M-PESA pour offrir un ensemble élargi de services bancaires : comptes rémunérés, prêts ou assurances. De tels partenariats pourraient bien annoncer une nouvelle phase de la banque à distance, où les acteurs non bancaires se verraient conforter dans leur rôle de prestataire d'une gamme complète de services financiers aux personnes actuellement peu ou pas servies par les modèles bancaires traditionnels.

Bibliographie

CGAP, Research Note on Regulating Branchless Banking in Kenya, 2010 Update, 2010. http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42400/Updated_Notes_On_Regulating_Branchless_Banking_Kenya.pdf.

Christen R., Lyman T. et Rosenberg R., *Guiding Principles on Regulation and Supervision of Microfinance. Consensus Guidelines*, Washington, D.C. : CGAP, 2003. (Existe en français sous le titre *Principes directeurs en matière de réglementation et de supervision de la microfinance*.)

FDIC Financial Institutions Letters, *Insurability of Funds Underlying Stored Value Cards and Other Nontraditional Access Mechanisms*, New General Counsel's Opinion n° 8, Washington, D.C. : FDIC, 13 novembre 2008.

Ivatury G. et Mas, I., *The Early Experience with Branchless Banking*, Focus Note n° 46, Washington D.C. : CGAP, 2008. (Existe en français sous le titre *Les premières expériences de banque à distance*)

Lyman T., Pickens M. et Porteous D., *Regulating Transformational Branchless Banking*, Focus Note n° 43. Washington, D.C. : CGAP, janvier. 2008. (Existe en français sous le titre *Réguler la banque à distance transformationnelle*.)

Morawczynski O. et Pickens M., *Poor People Using Mobile Financial Services: Observations on Customer Usage and Impact from M-PESA*, Brief, Washington, D.C. : CGAP, août 2009. http://www.cgap.org/gm/document-1.9.36723/BR_Poor_People_Using_Mobile_Financial_Services.pdf.

Pickens M., *Window on the Unbanked: Mobile Money in the Philippines*, Brief, Washington, D.C.: CGAP, décembre 2009. http://www.cgap.org/gm/document-1.9.41163/BR_Mobile_Money_Philippines.pdf. 2009.

Pulver C., *The Importance and Impact of M-Pesa: Preliminary Evidence from a Household Survey*, Kenya : FSD Kenya, juin 2009.

Tarazi M., *E-Money Accounts Should Pay Interest, So Why Don't They ?*, Post sur un blog. <http://technology.cgap.org/2009/03/17/e-moneyaccounts-should-pay-interest-so-why-dont-they/>.

Nous vous encourageons à partager cette Note Focus avec vos collègues ou à nous contacter pour recevoir des exemplaires supplémentaires de ce numéro ou d'autres de la même série.

Nous vous invitons à nous faire part de vos commentaires sur cet article.

Toutes les publications du CGAP sont disponibles sur son site: www.cgap.org.

CGAP
1818 H Street, NW
MSN P3-300
Washington, DC
20433 États-Unis

Tél.: 202-473-9594
Fax: 202-522-3744

E-mail:
cgap@worldbank.org
© CGAP, 2010

Cette Note Focus a été rédigée par Michael Tarazi et Paul Breloff du CGAP.

Nous suggérons la citation suivante pour cette Focus Note :
Tarazi M. et Breloff P., *Émetteurs non bancaires de monnaie électronique : approches réglementaires pour protéger les fonds des clients*, Note Focus n° 63, Washington, D.C. : CGAP, juillet 2010.

