

## La supervision des émetteurs non bancaires de monnaie électronique

Les émetteurs non bancaires de monnaie électronique peuvent remplir une fonction importante dans la prestation de services financiers divers – en particulier les produits de paiement, de transfert et d'épargne – aux personnes actuellement exclues du système financier formel. Dans certains pays, l'intérêt manifesté par le secteur privé à l'égard du lancement d'activités d'émission de monnaie électronique s'est heurté aux préoccupations des responsables politiques face à l'absence d'un cadre de supervision précis et applicable à cette catégorie d'institution financière relativement nouvelle. À la lumière de cela, le CGAP a mené des études sur les pratiques de supervision en vigueur actuellement dans 10 pays qui autorisent les émetteurs non bancaires de monnaie électronique à fonctionner<sup>1</sup>. Les conclusions de ces travaux révèlent que si, effectivement, peu de ces pays ont adopté une démarche de supervision précise, ils exercent tous des activités de supervision rudimentaire.

La présente Note est exclusivement consacrée à la supervision des activités d'émission de monnaie électronique exercées par un émetteur non bancaire de monnaie électronique. Elle met en exergue les risques principaux que présentent les émetteurs non bancaires de monnaie électronique et conclut que la supervision rudimentaire effectuée dans les pays à l'étude illustre deux situations actuelles : les émetteurs non bancaires de monnaie électronique mènent des activités peu nombreuses et ne présentent pas un risque systémique en raison du faible volume des fonds qu'ils manipulent. L'intervention minimale des autorités de supervision est conforme au principe de proportionnalité qui est entériné ou appuyé notamment par trois organismes internationaux de normalisation (c'est-à-dire le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, le Comité sur les systèmes de paiement et de règlement et le Groupe d'action financière) qui sont influents en matière de supervision des émetteurs non bancaires de monnaie électronique (voir encadré 1).

### Qu'est-ce que la monnaie électronique ?

Hormis de légères variations entre pays, la monnaie électronique s'entend généralement d'un instrument ou produit à « valeur stockée » qui : i) est émis sur réception de fonds ; ii) consiste dans une valeur stockée et enregistrée par voie électronique sur un appareil

(c'est-à-dire un système informatique, un téléphone portable, une carte prépayée ou une puce) ; iii) est accepté comme moyen de paiement par des parties autres que l'émetteur ; et iv) est convertible en espèces.

Dans les pays qui disposent d'une réglementation spécifique qui régit les émetteurs non bancaires de monnaie électronique, il est indiscutable que celle-ci exclut de la définition des dépôts la monnaie électronique émise par les émetteurs non bancaires de monnaie électronique.<sup>2</sup> Cette émission a constitué

#### Encadré 1. Supervision proportionnelle

Une méthode proportionnelle exige que l'autorité de réglementation : i) comprenne les risques posés par une catégorie institutionnelle, une activité, un produit ou un service en particulier et ii) conçoive des outils de réglementation et de supervision tels que pour l'autorité de réglementation, les institutions et les consommateurs, les coûts soient proportionnels aux risques présents, en tenant compte parallèlement des avantages escomptés. Il est primordial de privilégier une démarche proportionnelle pour éviter une réglementation et une supervision par trop accablantes et susceptibles d'entraver ou de décourager les nouveaux acteurs et les innovations, dont celles qui pourraient servir avantageusement la population qui, à l'heure actuelle, n'a pas accès aux services financiers.

1 Il s'agit de l'Afghanistan, de la France, de l'Indonésie, du Kenya, de la Malaisie, des Philippines, du Royaume-Uni, du Rwanda, de la Sierra Leone et du Sri Lanka. À l'exception du Kenya et de la Sierra Leone, tous ces pays possèdent des lois ou des règlements qui régissent spécifiquement les émetteurs non bancaires de monnaie électronique. Malgré l'absence d'une liste publique recensant tous les pays dotés de lois ou de règlements régissant spécifiquement les émetteurs non bancaires de monnaie électronique, les études réalisées pour les besoins de la présente Note pointent l'Afghanistan, l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, le Rwanda et le Sri Lanka ainsi que 20 membres de l'Union européenne (UE). (Document de travail de l'UE sur l'état d'avancement de la transposition de la 2e Directive sur la monnaie électronique dans les États membres. [transhttp://ec.europa.eu/internal\\_market/payments/docs/emoney/plans\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/emoney/plans_en.pdf)) Dans d'autres pays, les lois ne prévoient pas les émetteurs non bancaires de monnaie électronique en tant que catégorie institutionnelle distincte mais autorisent certaines catégories d'institutions à émettre de la monnaie électronique (par ex. au Nigeria).

un obstacle pour certains responsables politiques car « le fait de collecter de l'argent comptant auprès du grand public ressemble à une activité équivalant à la collecte de dépôts ; or, dans de nombreux pays, seules les banques soumises à la réglementation prudentielle sont habilitées à accepter les dépôts » (Ehrbeck et Tarazi 2011). Toutefois, le risque principal posé par la collecte, par des émetteurs non bancaires de monnaie électronique, de fonds du public, est celui de la perte de ces fonds en raison d'activités d'intermédiation et d'investissement à caractère spéculatif. C'est pour cette raison, et d'autres (que l'on verra plus loin), que les pays ont exigé que la valeur totale de l'émission et de l'encours de monnaie électronique ait une contrepartie sous forme de fonds de valeur équivalente détenus en dépôt auprès d'une institution financière supervisée ou dans un autre investissement liquide agréé (protection des fonds) (Tarazi et Breloff 2010).<sup>3</sup>

## Qu'est-ce qu'un émetteur non bancaire de monnaie électronique ?

Dans certains pays, les émetteurs non bancaires de monnaie électronique sont habilités à participer exclusivement aux activités d'émission de monnaie électronique et activités connexes, comme les transferts d'argent (par ex. aux Philippines) ; d'autres pays autorisent les établissements non bancaires qui réalisent diverses activités agréées à émettre de la monnaie électronique.<sup>4</sup> Dans d'autres pays encore, toute institution financière (ou d'autre nature) en activité doit établir une filiale dont la seule activité est obligatoirement l'émission de monnaie électronique. (Voir à l'encadré 2 une description de deux grands émetteurs non bancaires de monnaie électronique.)

Un émetteur non bancaire de monnaie électronique diffère d'un prestataire de services de paiement ou de transfert d'argent (PSP) qui, lui, agit exclusivement comme intermédiaire pour effectuer des paiements

et des transferts pour le compte de banques (dont des banques faisant office de sociétés émettrices de monnaie électronique) ou d'autres institutions financières mais qui n'émet pas de monnaie électronique ni ne propose à sa clientèle des services de stockage de fonds.<sup>5</sup> Chez certaines autorités de réglementation, la dénomination PSP inclut également les émetteurs de monnaie électronique ; cette indistinction peut toutefois donner lieu à des réglementations qui se prêtent mal aux risques encourus par un prestataire en particulier. Par exemple, s'il est effectivement opportun de délimiter la période durant laquelle un PSP peut détenir les fonds de ses clients,<sup>6</sup> il n'est pas souhaitable d'imposer à ce dernier les conditions de protection de fonds que l'on exige souvent des émetteurs non bancaires de monnaie électronique (voir plus loin).

### Encadré 2. Safaricom et G-Exchange Inc.

Au Kenya, Safaricom (monnaie électronique : M-PESA) est, de fait, une société émettrice de monnaie électronique. Au Kenya, il n'existe pas de loi ou de réglementation établissant les émetteurs non bancaires de monnaie électronique en tant que catégorie institutionnelle distincte ; c'est ainsi que Safaricom a commencé à fonctionner au moyen d'un engagement contractuel conclu avec la banque centrale kényane. Safaricom émet en faveur de ses clients M-PESA des valeurs stockées ; ces clients sont également clients de la compagnie de téléphonie mobile Safaricom. Inversement, G-Exchange Inc. (GXI), une filiale de Globe Telecom aux Philippines (monnaie électronique : GCASH), est devenue un agent agréé de services de transferts d'argent et a commencé à proposer aux clients de Globe des comptes à valeur stockée à partir desquels ceux-ci peuvent effectuer des règlements et des transferts d'argent. GXI a obtenu son agrément en tant qu'émetteur de monnaie électronique après l'émission, en 2009, d'une circulaire de la banque centrale relative à la monnaie électronique.

2 En ce qui concerne le classement et le traitement de la monnaie électronique émise par une banque, les méthodes divergent considérablement, certains pays affirmant expressément que la monnaie électronique émise par une banque ne constitue pas un dépôt et d'autres prévoyant que la monnaie électronique émise par une banque ouvre droit à une assurance dépôts (d'où l'on pourrait déduire que la monnaie électronique est un dépôt).

3 Au Royaume-Uni par exemple, on distingue, parmi d'autres moyens de protection, une police d'assurance détenue auprès d'un assureur agréé ou une garantie offerte par un assureur agréé ou une autre institution financière.

4 Le Royaume-Uni distingue une « société émettrice de monnaie électronique » (c.à.d. une institution financière comme une banque qui est habilitée, entre autres, à émettre de la monnaie électronique) d'une « institution émettrice de monnaie électronique », qui correspond à une institution agréée précisément dans le but d'émettre de la monnaie électronique.

5 Les risques encourus par un PSP et les systèmes de paiement de détail globalement – dont le risque de compensation et de règlement – ne sont pas traités dans la présente Note.

6 La Directive de 2007 de l'UE sur les services de paiement prévoit que les paiements soient assujettis à un délai maximal d'exécution d'un jour. Directive 2007/64/EC. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:319:0001:01:EN:HTML>

## Établissement de l'autorité de supervision

Les lois ou réglementations qui établissent et régissent les émetteurs non bancaires de monnaie électronique octroient un pouvoir de supervision à l'autorité de réglementation du secteur financier ; en général, il s'agit de la banque centrale. Au sein de la banque centrale, tant les services chargés de la supervision bancaire que ceux responsables des paiements peuvent revendiquer une autorité de premier rang puisque les émetteurs non bancaires de monnaie électronique présentent certains risques qui sont liés à la détention des fonds des clients aussi bien qu'à la réalisation de paiements et de transferts. Toutefois, on sait rarement quel est le service qui est responsable de la supervision des émetteurs non bancaires de monnaie électronique. De plus, la relation entre l'autorité de réglementation du secteur financier et d'autres autorités de réglementation éventuellement compétentes (par ex. une autorité de réglementation du secteur des télécommunications<sup>7</sup>) est souvent vague.

## Risques et instruments de supervision

À l'heure actuelle, les deux risques encourus par les émetteurs non bancaires de monnaie électronique et qui retiennent principalement l'attention des autorités de réglementation sont : i) une perte considérable ou intégrale des fonds des clients (dont les fonds des agents) en raison d'une décapitalisation ou de la faillite d'un émetteur non bancaire de monnaie électronique<sup>8</sup> et ii) pour les clients, la non-disponibilité de fonds (risque d'illiquidité).

Le risque de *perte des fonds des clients et des agents* est contré par le processus d'octroi d'agrément et

par les inspections *in situ* et *ex situ* des activités d'un émetteur non bancaire de monnaie électronique, de ses outils technologiques, de ses audits et de ses dispositifs de planification d'urgence. Toutefois, la principale protection contre le risque de perte des fonds des clients et des agents passe par les exigences réglementaires de protection et d'isolation des fonds (Tarazi et Breloff 2010).<sup>9</sup> Pour ce qui est de la protection des fonds, l'autorité de supervision pourrait s'attacher principalement à garantir que l'encours total de monnaie électronique émise a effectivement pour contrepartie une somme équivalente en dépôts auprès d'une institution financière supervisée ou un autre instrument autorisé d'investissement liquide. Un tel exercice pourrait revêtir la forme de la communication de rapports<sup>10</sup> et d'une surveillance *ex situ* de la procédure de rapprochement observée par l'émetteur non bancaire de monnaie électronique entre le ou les comptes de règlement et le flottant en monnaie électronique. Dans certains pays, le suivi et le rapprochement *ex situ* se font par l'intermédiaire de la banque partenaire de l'émetteur non bancaire de monnaie électronique, qui contrôle les soldes des comptes des clients et la comptabilité de l'émetteur.<sup>11</sup> Aujourd'hui, on ne sait pas précisément si les autorités de supervision des émetteurs non bancaires de monnaie électronique effectuent ou non ce genre d'examen et de suivi.

Pour l'isolation des fonds, l'autorité de supervision pourrait s'attacher à assurer que les fonds des clients soient déposés dans un compte de fiducie (ou un compte à dispositif de protection similaire). Au Royaume-Uni, la réglementation prévoit le placement dans un compte désigné à cet effet et qui, aux termes de cette réglementation, est séparé des autres éléments d'actif de l'émetteur non bancaire de monnaie électronique.

7 Au Kenya, où il n'existe pas encore de cadre de réglementation spécifique pour les émetteurs non bancaires de monnaie électronique, l'autorité de supervision du secteur financier a assis son autorité au moyen d'accords écrits intervenus avec ces institutions, quoique cela exige parfois des négociations avec d'autres autorités de réglementation compétentes. Dans l'idéal, ces accords précisent les pouvoirs dont est investie l'autorité de supervision, dont celui d'exiger la communication d'informations à intervalles réguliers ou selon des conditions particulières, de mener des inspections *in situ* des installations et systèmes institutionnels ainsi que de ses agents et autres sous-traitants, et d'appliquer des mesures correctives.

8 Il existe également un risque de perte de fonds occasionné par les fraudes, les vols, l'emploi impropre, la négligence ou la mauvaise administration.

9 L'isolation des fonds s'entend de la protection des fonds des clients contre les créanciers de l'émetteur non bancaire de monnaie électronique. Cette isolation revêt souvent la forme d'un compte de fiducie qui sert, dans le cas d'une faillite, à protéger les fonds contre les créanciers de l'opérateur de réseaux mobiles. En l'absence du concept même de compte de fiducie dans le droit interne, les réglementations exigent d'habitude la constitution d'un capital de départ relativement important.

10 Parmi les rapports périodiques on peut distinguer le nombre de clients ; le nombre de nouveaux comptes ; l'encours total de monnaie électronique ; la valeur totale des envois de fonds/transferts ; le nombre de transactions, les plafonds appliqués aux transactions des clients et des agents et le nombre de violations de ces limites ; le nombre et la nature des erreurs et échecs de transactions ; le nombre de plaintes déposées par les clients ; le nombre et la nature des cas de fraude et de violations de la sécurité informatique ; le nombre d'agents nouveaux et des contrats d'agence résiliés ; enfin, le nombre de vols dans les agences.

11 Voir, par exemple, la section 6.2 des Directives N° 2 (2011) relatives aux paiements mobiles au Sri Lanka pour les services de paiement mobiles à partir de comptes de fiducie.

Même en présence de conditions de protection et d'isolation des fonds, il demeure un risque de *perte des fonds des clients et des agents* en cas de faillite de la banque détentrice et en l'absence d'une assurance ou d'un autre mécanisme de garantie en place pour couvrir la perte.<sup>12</sup> Ces considérations mettent en exergue l'importance, pour l'autorité de supervision des émetteurs non bancaires de monnaie électronique, d'assujettir la banque en question et, si besoin est, l'assureur, à une supervision prudentielle efficace.

Le risque de *non-disponibilité des fonds des clients (risque d'illiquidité)* est contré par des obligations de réserve de fonds (c.à.d. la protection de fonds) ou par la constitution d'un ratio de liquidités minimums. La supervision en rapport à la conformité avec un ratio de liquidités minimums peut être réalisée *in situ* ou *ex situ*.

D'autres priorités de supervision comprennent l'assurance que les émetteurs non bancaires de monnaie électronique : i) ne soient pas utilisés à des fins criminelles (en particulier le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme) ; ii) soient dotés de systèmes adéquats pour réaliser leurs activités et pour se conformer aux lois applicables, dont celles sur la confidentialité et la sécurité des données ;<sup>13</sup> et iii) respectent les règles de protection du consommateur. Il convient de contrer ces risques par une supervision *ex situ* (vérifier la conformité avec les réglementations applicables et les politiques et procédures internes) et *in situ* (inspecter les systèmes et effectuer des simulations pour déterminer, entre autres, la capacité à diriger les activités et protéger les données personnelles des clients), en travaillant avec d'autres autorités de réglementation ayant acquis des connaissances et des informations pertinentes au sujet de l'émetteur non bancaire de monnaie électronique et de ses systèmes, ou en agissant avec leur aide.

## Conclusion

De nombreux pays ont institué des systèmes de réglementation pour les émetteurs non bancaires de monnaie électronique. Toutefois, dans les pays tant

industrialisés qu'en développement, on constate peu de supervision active des émetteurs non bancaires de monnaie électronique, et cela est attribuable à leur petite taille, calculée par rapport au volume de leurs actifs, de leur flottant ou du nombre de leurs clients. Cette situation changera probablement si le flottant atteint un volume significatif<sup>14</sup> ou en cas de faillite ou de grande panique au niveau de la protection du consommateur, par exemple une fraude d'envergure massive. Par conséquent, le principe de la proportionnalité soutient la démarche actuelle en matière de supervision, selon laquelle les autorités de réglementation concentrent leur attention sur les institutions qui présentent un risque systémique et, s'agissant des émetteurs non bancaires de monnaie électronique, ciblent les principaux risques de perte ou de non-disponibilité des fonds des clients, ce qui limite de ce fait la supervision à l'octroi des agréments et à un examen superficiel de rapports ordinaires.

## Bibliographie

Ehrbeck, Tilman et Michael Tarazi. 2011. *Putting the Banking in Branchless Banking: Regulation and the Case for Interest-Bearing and Insured E-money Savings Accounts*. Mobile Financial Services Development Report 2011. Genève : Forum économique mondial.

Tarazi, Michael et Paul Breloff. 2010. *Émetteurs non bancaires de monnaie électronique : approches réglementaires pour protéger les fonds des clients*. Note Focus 63. Washington, D.C.: CGAP, Juillet.

## Remerciements

Les auteurs remercient Geoffroy Goffinet, Olivier Jaudoin, Benjamin Marechal, Khadija Medjaoui et Jean-Paul Tisserand (tous de la Banque de France); Siti Hidayati (Bank Indonesia); Cheah Kim Ling, Hayati Omar Lim et Choong Mei Kuen (tous du Département des politiques sur les systèmes de paiement de la Bank Negara Malaysia); Alan Drainer et Keith Hogg (tous deux de l'Autorité britannique des services financiers); enfin, Dominic Peachey (Flawless Money).

<sup>12</sup> C'est pour cette raison que l'Afghanistan exige une multiplicité de banques détentrices. C'est aussi ce que fait le Kenya.

<sup>13</sup> Les risques liés aux systèmes pourraient éventuellement poser un problème considérable dans les petits marchés où les prestataires sont parfois dans l'impossibilité de s'offrir des systèmes mieux conçus et plus fiables. Ces prestataires (et les autorités qui les contrôlent) gagneraient à disposer d'un mécanisme public de notation des fournisseurs et des systèmes exploités par ceux-ci.

<sup>14</sup> La plupart des pays imposent des limites à la charge et au montant des transactions réalisées pour les comptes des clients des émetteurs non bancaires de monnaie électronique. Sauf si ces limites sont annulées, toute croissance introduisant un risque systémique est improbable, même s'il existe un risque potentiel si l'émetteur non bancaire de monnaie électronique compte une clientèle très nombreuse.

## AUTEURS :

Kate Lauer et Michael Tarazi