

Outils de base pour la réglementation des services financiers numériques

Résumé analytique

Les services financiers numériques (SFN) diffèrent des services financiers traditionnels de plusieurs manières qui ont des répercussions majeures pour les organes de réglementation. La technologie permet de nouveaux modèles opérationnels qui font intervenir un plus grand nombre d'acteurs dans la chaîne des services financiers, de la conception à la fourniture. L'avènement des services financiers numériques introduit de nouveaux prestataires tels que les émetteurs de monnaie électronique (EME) non bancaires, fait jouer aux agents un rôle essentiel dans la prestation des services aux clients et permet d'atteindre les clients qui étaient exclus ou mal desservis. Il en résulte de nouveaux risques et donc de nouvelles façons de les atténuer.

Depuis de nombreuses années, le CGAP cherche à comprendre comment ces nouveaux modèles sont réglementés et comment la réglementation pourrait devoir s'adapter pour permettre l'application de modèles de SFN susceptibles de promouvoir l'inclusion financière. La présente note de synthèse examine de près quatre éléments constitutifs de la réglementation, que nous appelons des *outils de réglementation de base*, et la manière dont ils ont été mis en œuvre dans la pratique. Chacun des outils aborde un aspect particulier de la création d'un cadre réglementaire propice et sûr pour les SFN. Nous nous concentrons sur les modèles de SFN qui ciblent spécifiquement les segments de marché exclus et mal desservis. Nous analysons les cadres adoptés par 10 pays d'Afrique et d'Asie où le CGAP s'est essentiellement employé à appuyer une approche axée sur les systèmes de marché pour les SFN.

Les quatre outils de réglementation de base sont les suivants :

1. **Émission de monnaie électronique non bancaire.** Il faut, comme exigence fondamentale, créer un guichet spécialisé chargé d'octroyer des licences aux prestataires de SFN (émetteurs de monnaie électronique non bancaires) afin qu'ils puissent ouvrir des comptes de monnaie électronique (également appelés comptes prépayés ou à valeur stockée) sans être soumis à la gamme complète des règles prudentielles applicables aux banques commerciales et sans être autorisés à jouer le rôle d'intermédiation financière.
2. **Utilisation d'agents.** Les prestataires de SFN — banques et établissements non bancaires — sont autorisés à utiliser des agents tiers, tels que des magasins de détail, pour permettre aux clients d'avoir accès à leurs services.
3. **Devoir de vigilance relatif à la clientèle compte tenu du risque.** Un cadre proportionné de lutte contre le blanchiment d'argent est adopté, permettant d'exercer un devoir de vigilance relatif à la clientèle simplifié pour les comptes et les transactions à faible risque. Il peut s'agir notamment d'ouvrir et d'utiliser des comptes de monnaie électronique et de réaliser des opérations de gré à gré avec des prestataires de SFN.
4. **Protection des consommateurs.** Les règles de protection des consommateurs sont adaptées à la gamme complète de prestataires de SFN et de produits correspondants, offrant ainsi la marge de sécurité et de confiance nécessaire.

Pourquoi mettre l'accent sur ces quatre éléments ? Ils ressortent constamment de l'expérience du CGAP concernant les cadres relatifs aux SFN, et leur importance a été soulignée dans des travaux de recherche et les discussions sur les politiques. Un large consensus se dégage sur le fait que ces quatre éléments sont des conditions nécessaires (bien que pas suffisantes) pour que les SFN puissent prospérer. Cela ne veut pas dire que les SFN n'aient pas vu le jour dans certains marchés où un ou plusieurs de ces outils sont faibles ou font défaut. Cela ne signifie pas non plus que, dans certains cas, d'autres facteurs tels que la saine concurrence ou l'interopérabilité ne pourraient être tout aussi importants.

Toutefois, l'expérience montre clairement que, dans un marché donné, les SFN sont beaucoup plus susceptibles de se développer de manière responsable et durable et de réaliser leur plein potentiel lorsque ces quatre éléments sont en place. (Des recherches empiriques confirment certaines de ces corrélations.)

Dans le cadre de nos recherches, nous cherchons à comprendre comment divers pays ont pris en compte les quatre outils dans leur cadre réglementaire et à voir quels enseignements peuvent être tirés de leur expérience. Les pays couverts sont le Kenya, le Rwanda, l'Ouganda et la Tanzanie en Afrique de l'Est ; la Côte d'Ivoire et le Ghana en Afrique de l'Ouest ; le Bangladesh, l'Inde et le Pakistan en Asie de l'Est ; et le Myanmar en Asie du Sud-Est.

Émission de monnaie électronique non bancaire

Les comptes de monnaie électronique et leurs émetteurs utilisent différents noms à travers le monde, mais le concept de base est souvent très similaire. Le premier élément permet une émission de monnaie électronique non bancaire et consiste à incorporer le concept de monnaie électronique dans le cadre réglementaire. La monnaie électronique a plusieurs fonctions, notamment faciliter les paiements et stocker de la valeur par voie électronique. Une définition viable doit clairement aborder ces aspects liés au paiement et au dépôt.

Le deuxième élément consiste à autoriser les établissements non bancaires à émettre de la monnaie électronique. Cela ouvre le marché des SFN à de nouveaux prestataires, comme les opérateurs de réseau mobile (ORM) et les prestataires de services de paiement (PSP) spécialisés, qui réussissent souvent mieux à atteindre le marché de masse que les banques traditionnelles. Cette étape place également ces établissements non bancaires (ou leurs filiales) sous l'autorité de l'organe de réglementation des services financiers, souvent la banque centrale. Toutefois, dans certains des 10 pays étudiés, seules les banques peuvent émettre de la monnaie électronique. En règle générale, les banques commerciales ne sont pas les prestataires les plus efficaces en raison de leurs coûts élevés, imputables en partie à la lourdeur des réglementations prudentielles et opérationnelles. Il n'est pas non plus recommandé d'autoriser tous les prestataires de services de paiement titulaires d'une licence en vertu de la réglementation générale des paiements à établir des comptes à valeur stockée. La monnaie électronique nécessite des règles spécifiques pour protéger les fonds recueillis auprès des clients pour une utilisation future. Il existe une différence essentielle entre les profils de risque des transferts de fonds purs et les comptes à valeur stockée. Toutefois, les banques et les PSP *peuvent* devenir des émetteurs si la réglementation est suffisamment nuancée pour offrir des garanties proportionnées et des conditions de concurrence équitables.

Le troisième élément consiste à délimiter l'éventail d'activités autorisées pour les EME non bancaires. En règle générale, ces émetteurs peuvent s'acquitter de fonctions essentielles telles que l'ouverture de comptes de monnaie électronique, les encaissements et décaissements en espèces et les paiements et virements nationaux, mais pas l'intermédiation financière (sauf des investissements limités dans des titres publics, dans quelques pays).

Le quatrième élément du cadre réglementaire concerne le traitement des fonds des clients convertis en monnaie électronique (c'est-à-dire le flottant électronique), en l'absence de licence d'intermédiation pour les fonds de dépôt. Les règles des pays étudiés exigent que le flottant électronique soit conservé dans des actifs sûrs et liquides. Les réglementations comportent généralement des normes qui prévoient la protection des fonds flottants par une méthode alliant la diversification, l'isolement et/ou la délimitation (par rapport aux créances sur l'émetteur) et des garanties (par rapport aux créances sur l'institution détenant des dépôts à taux flottant).

Utilisation d'agents

La viabilité des SFN dépend de la capacité des prestataires à sous-traiter des fonctions à des agents, ce qui leur permet ainsi d'étendre leur champ d'action et de gagner en efficacité. Mais cela augmente également les risques, à moins que des garanties essentielles ne soient mises en place.

L'une de ces garanties concerne les relations entre les prestataires et leurs agents. L'attribution de la responsabilité légale est jugée essentielle pour ne pas surcharger l'organe de réglementation en lui faisant superviser directement un grand nombre d'agents. Dans les pays étudiés, la réglementation en matière de SFN rend le mandant (le prestataire de SFN) responsable des actes de ses agents dans le cadre de la responsabilité déléguée (explicite ou implicite). Dans la plupart des cas, toutefois, la réglementation ne se fonde pas uniquement sur cette disposition en matière de responsabilité, mais fixe des critères pour la forme et le contenu du contrat d'agence. Elle précise également certaines mesures en matière de devoir de vigilance et de gestion des risques, notamment l'exigence que le mandant dispose de contrôles internes et de systèmes de surveillance des agents appropriés et effectue une évaluation d'avance et continue (ou périodique) des risques liés à un agent.

Les autorités de réglementation se préoccupent également de l'admissibilité des agents, c'est-à-dire de la question de savoir qui peut devenir agent (ou un certain type d'agent). La plupart des pays exigent que tous les agents soient des entreprises enregistrées, bien que ce critère ne soit pas toujours suivi dans la pratique, car cela limite indûment le nombre d'emplacements potentiels d'agents. Quelques pays permettent aux individus de servir d'agents s'ils sont instruits, ou s'ils ont une expérience ou des activités jugées pertinentes. Un problème lié à la concurrence, mais qui influence également la portée des réseaux d'agents, est la question de savoir si les agents peuvent opérer pour le compte de plusieurs prestataires. La plupart des pays étudiés interdisent dans les contrats d'agence des clauses d'exclusivité qui lieraient un agent à un seul mandant.

Les réglementations relatives aux agents traitent également des obligations incombant aux agents et aux mandants, ainsi que des normes de sécurité et de communication de l'information. La sécurité et la précision des opérations des clients ainsi que la fiabilité des technologies impliquées sont couramment traitées dans les réglementations relatives aux agents. La confirmation des opérations au client est obligatoire. De nombreux pays interdisent les opérations d'agent en cas d'échec de la communication.

Les cadres réglementaires adoptent différentes méthodes. Le traitement des agents dépend parfois de la catégorie d'institutions représentée par l'agent concerné (par exemple, banque ou établissement non bancaire), parfois du type de compte géré (par exemple, monnaie électronique ou dépôts bancaires) et parfois des activités exercées par l'agent (par exemple, ouverture de comptes ou manipulation d'espèces). Chaque méthode soulève des problèmes distincts s'agissant de rendre la réglementation efficace.

Devoir de vigilance relatif à la clientèle compte tenu du risque

Les SFN fonctionnent dans des contextes réglementaires définis par des politiques de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Pour parvenir à l'inclusion financière, il faut assurer un traitement proportionné à l'aide de cadres fondés sur le risque qui protègent l'intégrité du système tout en imposant le moins de charge possible à la vulgarisation des SFN. En étudiant les normes du devoir de vigilance à l'égard de la clientèle adoptées dans les pays visés, nous examinons dans quelle mesure elles permettent d'appliquer efficacement les lignes directrices du Groupe d'action financière (GAFI) prescrivant l'utilisation de procédures simplifiées dans les scénarios à faible risque. (Souvent, les réglementations se réfèrent uniquement au volet identification du devoir de vigilance relatif à la clientèle, c'est-à-dire l'obligation de connaître la clientèle.)

Une approche commune consiste à définir des niveaux de risque auxquels des procédures de vigilance d'intensité variable sont appliquées. Les règles du devoir de vigilance portent généralement sur les risques, tels que déterminés par les caractéristiques des comptes ou des opérations effectuées, les types de clients et les modalités d'ouverture et de fonctionnement des comptes (par exemple, en personne ou non). La plupart des pays étudiés définissent deux ou trois niveaux (par exemple, risque élevé, moyen et faible).

L'élaboration de systèmes nationaux de documentation et de vérification des cartes d'identité est un facteur contextuel majeur du devoir de vigilance/obligation de connaître la clientèle. Le fait que peu de personnes disposent de documents d'identité officiels a limité la portée des services financiers et, par conséquent, conformément aux directives du GAFI, des politiques ont été adoptées pour adapter les exigences en matière d'identification en fonction des risques. À cette tendance à élargir l'éventail des méthodes d'identification acceptées, s'ajoute une autre tendance à l'augmentation des investissements publics consentis en vue de délivrer à tous des cartes d'identité biométriques. Les avantages des avancées en matière de systèmes d'identité peuvent permettre d'éviter la nécessité d'accepter un large éventail de documents d'identité, mais pas nécessairement celle de disposer de structures de compte hiérarchisées. Celles-ci sont toujours nécessaires à cause d'autres volets du devoir de vigilance.

Protection du consommateur

Les canaux numériques et l'utilisation d'agents posent des risques particuliers pour les clients en raison des possibilités de défaillance de la communication, de vol d'identité, de manque de transparence des prix, d'accès du client à des voies de recours et de fraude. Pour garantir que les SFN soient véritablement fiables et jouissent de la confiance du public afin de devenir un pilier de la finance inclusive, il faut mettre en place une protection efficace des consommateurs. Qu'elle soit ou non totalement en place avant que les SFN puissent se répandre, cette protection est un élément nécessaire pour garantir un marché durable offrant des avantages à long terme pour l'inclusion financière. Cependant, dans la pratique, les règles dans ce domaine sont souvent floues et incomplètes.

L'élargissement au coup par coup des protections offertes au consommateur dans des domaines précis des SFN et aux prestataires de SFN a eu tendance à créer un mélange de réglementations. La transparence et le traitement équitable sont des éléments essentiels de la protection financière des consommateurs dans le domaine des SFN comme dans d'autres domaines. Les prestataires de SFN sont tenus de divulguer les frais, commissions et autres coûts au client. Les informations sur le produit doivent être affichées à tous les points de service et mises à disposition par voie électronique. Cependant, peu de pays sur les 10 étudiés ont défini un mode standard de divulgation. Les réglementations exigent généralement un contrat écrit (qui peut être électronique) et obligent parfois le prestataire à expliquer les principales conditions au client avant la signature du contrat. De plus, il existe souvent des normes d'équité qui exigent ou interdisent certaines dispositions contractuelles.

Demander à chaque prestataire de mettre en place un système de traitement des plaintes des clients est une pierre angulaire de la responsabilité envers les clients et les autorités de réglementation, et donc un principe de bonne pratique. Les pays étudiés intègrent ce principe dans la réglementation et l'appliquent sous une forme ou une autre aux prestataires de SFN. Des cadres bien conçus traitent de problèmes tels que la facilitation de l'accès au système et le suivi des plaintes, les délais de réponse et les recours.

Parallèlement aux problèmes communs à tous les services financiers, la protection des consommateurs de SFN doit également remédier aux risques particuliers des opérations électroniques. Ainsi, la majorité des 10 pays imposent des normes de disponibilité du service et/ou de fiabilité de la plate-forme numérique. Au-delà, la réglementation doit concilier le besoin de sécurité d'exécution — la non-répudiation — et le

besoin de permettre que les opérations erronées ou non autorisées soient corrigées. Les réglementations peuvent imposer une obligation générale d'informer les clients de la nécessité de protéger les informations relatives à l'identité et au mot de passe et des risques d'opérations erronées, ou de préciser comment et sous quelles conditions les clients peuvent en exiger la révocation.

Enseignements tirés de l'expérience

L'étude présente quelques grandes idées. L'expérience des pays africains parmi les 10 pays étudiés montre l'importance des émetteurs de monnaie électronique — le premier facteur. Mais il faut voir cela à la lumière d'un cas comme celui de l'Inde, où les émetteurs (de ce qui équivaut à de la monnaie électronique) sont des banques à vocation limitée (appelées banques de paiement) soumises à des exigences prudentielles moins strictes. Cette approche est certainement préférable à une approche où seules les banques commerciales peuvent émettre de la monnaie électronique. Le deuxième facteur, l'utilisation d'agents, semble être le plus systématiquement observé dans la pratique. La responsabilité du mandant pour les actes de ses agents est une disposition essentielle qui permet à l'organe de réglementation de concentrer son attention sur le mandant. Dans la plupart des cas, il existe une grande souplesse (comme il se doit) pour déterminer qui peut être agent. Le troisième facteur, le devoir de vigilance/ obligation de connaître le client selon les risques, est fortement influencé par le désir des pays de suivre strictement les règles directrices du GAFI. Du fait du passage à des règles basées sur les risques aux niveaux mondial et national, associé aux avancées du système d'identité numérique, les SFN commencent à avoir une plus grande portée, mais à des rythmes différents d'un pays à l'autre. Le quatrième facteur, la protection des consommateurs, intervient assez tard, car elle joue un rôle plus évident pour ce qui est d'assurer la durabilité que de relancer les marchés des SFN. Mais son importance en tant qu'élément de renforcement de la confiance est maintenant largement reconnue. Enfin, il convient de garder à l'esprit que d'autres conditions, en plus de ces outils, jouent un rôle dans le développement des SFN, notamment en ce qui concerne les politiques dans des domaines tels que la concurrence, la protection des données et l'interopérabilité.

Un processus d'apprentissage collectif est en cours parmi les décideurs et les organes de réglementation, à la fois dans les pays et entre ceux-ci, au fur et à mesure que la frontière des bonnes pratiques avance. Certains des pays étudiés (Myanmar) n'ont adopté que récemment une réglementation propre aux SFN et ont pu tirer des enseignements des expériences antérieures d'autres pays. D'autres (Ghana) peuvent se prévaloir de nombreuses années d'expérience en matière de réglementation des SFN et tirer des enseignements des erreurs du passé. D'autres encore (Pakistan) ont pu améliorer progressivement leur cadre réglementaire.

Introduction

Comment la réglementation peut-elle encourager l'utilisation de méthodes saines et fondées sur la technologie pour accélérer l'inclusion financière ? Quels enseignements pouvons-nous tirer de l'expérience des pays qui ont poursuivi cet objectif ?

Cela fait plus de 10 ans que le CGAP a étudié pour la première fois les modèles émergents qui utilisent des agents comme canaux de distribution de rechange et la technologie numérique pour connecter les clients à leurs prestataires de services financiers. Nous avons appelé ce mode d'opération **services bancaires sans agence** et qualifié ces modèles qui profitent directement à la population peu bancarisée ou sous-bancarisée de services bancaires sans agence **porteurs de transformation**¹. La terminologie a changé au fil des ans, notamment pour tenir compte de l'évolution des services fournis par les établissements non bancaires. De nos jours, nous préférons utiliser les termes plus généraux de **services financiers numériques** (SFN) et d'**inclusion financière numérique**. Toutefois, les ingrédients de base — agents et technologie — restent les mêmes.

Nous définissons les SFN comme étant la gamme de services financiers accessibles au moyen d'appareils numériques et fournis via des canaux numériques, notamment les paiements, le crédit, l'épargne et les envois de fonds². Les SFN peuvent être proposés par des banques et des établissements non bancaires, tels que des opérateurs de réseaux mobiles ou des sociétés de technologie spécialisées dans les services financiers (FinTechs)³. Les canaux numériques peuvent être des téléphones mobiles, des cartes associées à des lecteurs de cartes, des guichets automatiques, des ordinateurs connectés

à Internet, etc. Les clients font les opérations par l'intermédiaire de succursales, mais également d'agents ou à distance depuis leurs appareils numériques. Ils utilisent généralement des comptes courants de base destinés au marché de masse (y compris des comptes en monnaie électronique, également appelés comptes prépayés ou à valeur stockée), mais aussi les opérations au guichet⁴.

Dans un contexte d'inclusion financière ou d'inclusion financière numérique, quatre facteurs distinguent les SFN des services financiers traditionnels : i) les nouveaux prestataires comme les émetteurs de monnaie électronique ; ii) la forte dépendance à l'égard de la technologie numérique ; iii) des agents servant d'interface principale avec les clients ; et iv) l'utilisation des services par des clients exclus financièrement et mal desservis⁵. Chacun de ces facteurs a des répercussions pour l'inclusion financière numérique et pour la réglementation des SFN.

Le CGAP surveille depuis de nombreuses années la manière dont les nouveaux modèles de SFN sont réglementés et comment la réglementation pourrait devoir s'adapter afin de prendre en compte ou de favoriser les modèles de SFN susceptibles de faire progresser l'inclusion financière. En 2007, le CGAP a élaboré une liste de « sujets essentiels en matière de réglementation de la banque sans agence » (Lyman et al. 2008). Quatre de ces sujets sont maintenant largement considérés comme les éléments de base de la réglementation en matière de SFN. La présente note de synthèse examine de près ces quatre outils de réglementation de base et leur mise en œuvre concrète. Nous analysons les cadres adoptés par 10 pays d'Afrique et d'Asie où le CGAP s'est employé à promouvoir une approche plus globale des systèmes de marché pour les SFN⁶.

1 L'expression « services bancaires sans agence » a été utilisée pour la première fois dans Lyman, Ivatury et Staschen (2006). Porteous (2006) a introduit le terme « transformationnel ».

2 Voir, par exemple, le glossaire AFI (AFI 2016). Nous n'examinons pas de problèmes spécifiques liés à la fourniture de produits d'assurance sous forme numérique.

3 Le terme « banque » s'entend de tout type d'institution financière de dépôt soumis à une surveillance prudentielle, sauf indication contraire.

4 Voir en comparaison une définition similaire des comptes SFN dans Arabehty et al. (2016). Notre définition du compte courant est conforme à la définition donnée dans le rapport PAFI (CPMI et Groupe de la Banque mondiale 2016) : « Les comptes courants sont des comptes (y compris monnaie électronique/comptes prépayés) détenus auprès de banques ou de prestataires de services de paiement autorisés et/ou réglementés, qui peuvent être utilisés pour effectuer et recevoir des paiements et pour stocker de la valeur. »

5 Cette liste s'appuie sur GPFI (2016), mais ne tient pas compte des nouveaux produits et services et de leur groupement, car l'accent est mis ici sur bon nombre des mêmes produits et services proposés auparavant. Les nouveaux produits tels que le crédit numérique, le financement participatif et les produits groupés devraient faire l'objet d'une analyse distincte.

6 Cette approche, décrite par Burjorjee et Scola (2015), est centrée sur les déterminants essentiels de l'offre et de la demande, y compris la réglementation et la supervision qui constituent une fonction d'appui essentielle.

Les quatre outils de réglementation de base

Les outils suivants ont guidé l'assistance que le CGAP a apportée aux pays partenaires en vue de la création de cadres réglementaires appropriés pour les SFN :

Outil 1 : Émission de monnaie électronique non bancaire

Il faut, comme exigence fondamentale, créer un guichet spécialisé chargé d'octroyer des licences aux prestataires non bancaires — les émetteurs de monnaie électronique non bancaires. Ces entités acceptent des fonds de particuliers pour un remboursement ultérieur (une activité normalement réservée aux banques) contre l'émission de comptes en monnaie électronique (également appelés comptes prépayés ou à valeur stockée), un type de compte courant. Elles peuvent établir ces comptes sans être soumises à la gamme complète des règles prudentielles applicables aux banques traditionnelles, à condition qu'elles n'assurent pas le rôle d'intermédiation financière pour les fonds recueillis auprès de leurs clients. Cela offre une marge de manœuvre aux établissements non bancaires capables de fournir des services financiers de base, potentiellement à moindre coût et avec efficacité.

Outil 2 : Utilisation d'agents

Ensuite, les prestataires de SFN — banques et établissements non bancaires — sont autorisés à faire appel à des agents tiers, tels que des magasins de détail, pour fournir aux clients un accès à leurs services. Cela permet d'utiliser l'infrastructure tierce existante pour offrir un accès beaucoup plus large à un coût relativement bas.

Outil 3 : Devoir de vigilance relatif à la clientèle compte tenu du risque

Un cadre proportionné de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme permet de simplifier le devoir de vigilance relatif à la clientèle

pour les comptes et les opérations à faible risque, tels que l'ouverture et l'utilisation de comptes courants de base ou la conduite d'opérations au guichet de faible valeur. Cela réduit les coûts d'acquisition des clients pour les fournisseurs, tout en permettant à davantage de personnes d'accéder à des services financiers formels et de les utiliser.

Outil 4 : Protection du consommateur

Les règles de protection financière du consommateur sont adaptées à la gamme complète de prestataires et de produits de SFN. On pourrait faire valoir que ces règles ne sont pas nécessaires à l'émergence d'un marché des SFN. Il est néanmoins clair que des règles de base dans des domaines tels que la transparence, le traitement équitable, les recours efficaces et les normes de prestation de services sont nécessaires pour renforcer la confiance des consommateurs et créer un secteur des SFN sûr et solide à long terme.

Pourquoi mettre l'accent sur ces quatre éléments ? Ils ressortent constamment de l'expérience du CGAP en matière de cadres de SFN, et leur importance est soulignée dans les discussions sur la recherche et les politiques. Un large consensus se dégage sur le fait que les quatre outils sont des conditions nécessaires (bien que non suffisantes) pour le développement des SFN. Il ne s'agit pas non plus de nier que les SFN ont vu le jour dans certains marchés où un ou plusieurs de ces outils sont faibles ou font défaut, ni que d'autres outils, tels qu'une concurrence saine ou l'interopérabilité, pourraient être tout aussi importants dans certains contextes. Toutefois, l'expérience montre clairement que, quel que soit le marché, les SFN sont beaucoup plus susceptibles de se développer pleinement et de manière responsable et durable lorsque les quatre éléments sont en place⁷. (voir encadré 1.)

Un large consensus se dégage sur le fait que ces quatre outils constituent le noyau d'un cadre réglementaire propice, mais le contenu détaillé et

⁷ Des recherches empiriques confirment certaines de ces corrélations. Voir, par exemple, Rashid et Staschen (2017), qui ont examiné des éléments factuels provenant du Pakistan ; Evans et Pirchio (2015), qui ont étudié 22 pays en développement et conclu qu'une réglementation lourde, en particulier le fait que les banques jouent un rôle central dans les systèmes, associée à de lourdes restrictions en termes de connaissance du client et d'agents, ne permet généralement pas d'impulser les modes d'exploitation de l'argent mobile.

Encadré 1. Le nouveau consensus concernant les outils de réglementation

À la suite d'une étude menée en 2007 dans sept pays (Lyman et al. 2008), le CGAP a jugé que i) l'autorisation d'utiliser des agents de vente au détail et ii) les règles du devoir de vigilance/connaissance du client fondées sur le risque étaient des conditions nécessaires mais pas suffisantes pour assurer des SFN inclusifs, et a classé plusieurs autres règles dans la catégorie des questions de la « prochaine génération », notamment iii) un espace réglementaire pour l'émission de monnaie électronique, en particulier par les établissements non bancaires; iv) la protection efficace des consommateurs; et v) les politiques régissant la concurrence^a.

Selon la GSMA, les cadres réglementaires des pays en matière d'argent mobile sont « habilitants » ou « non habilitants », en fonction de critères tels que : i) les établissements non bancaires sont autorisés à émettre de la monnaie électronique; ii) les exigences de fonds

propres sont proportionnelles aux risques de l'activité de monnaie électronique ; et iii) les fournisseurs d'argent mobile peuvent utiliser des agents pour les opérations d'encaissement et de retrait. De plus, la GSMA cite les exigences en matière de devoir de vigilance comme l'un des principaux obstacles à l'utilisation de l'argent mobile. Elle souligne également l'importance des mesures de protection des clients telles que la transparence, les recours des clients, la confidentialité et la protection des données (Di Castri 2013)^b.

Le Regulatory Handbook, rédigé par des chercheurs de l'Université de New South Wales (Malady et al. 2015), considère quatre facteurs pertinents pour la création d'un environnement réglementaire favorable similaires à ceux présentés dans cette note de synthèse^c.

- a L'étude a également mentionné la réglementation du système de paiement inclusif et la surveillance efficace du système de paiement. La création d'un écosystème concurrentiel peut être considérée comme une question intersectorielle qui n'est pas seulement — ni même principalement — une question de réglementation du secteur financier. Voir Mazer et Rowan (2016), qui ont examiné la concurrence dans les systèmes de microfinance au Kenya et en Tanzanie. La question de la concurrence se confond clairement avec nos outils de base 1 et 2. Dans un rapport récent, le Center for Global Development établit une distinction entre promouvoir la concurrence et uniformiser les règles du jeu ; il s'agit dans le premier cas de remédier aux défaillances du marché et dans le deuxième cas aux distorsions dérivées de la réglementation. On y considère que ces deux règles et les règles exigeant la connaissance du client sont les trois sujets de réglementation les plus importants pour l'inclusion financière (voir CGD 2016).
- b Toutefois, la GSMA ne cite pas la protection des consommateurs comme une condition réglementaire nécessaire au développement des SFN. Voir aussi GSMA (2016).
- c Il s'agit i) de la protection des fonds des clients, ii) de l'utilisation d'agents, (iii) de la protection des consommateurs et iv) des mesures proportionnées de LBC /FT.

la séquence des changements de politiques visés sont beaucoup moins clairs. Les quatre outils ne sont pas non plus équivalents en ce qui concerne le type ou la portée des décisions réglementaires essentielles qui doivent être prises dans chacun de ces cas pour être efficaces. L'outil 1 vise à créer de la place pour de nouveaux acteurs qui pourraient être mieux placés que les banques existantes pour offrir des services aux segments les plus bas du marché. L'outil 2 permet l'utilisation (par les anciens et les nouveaux acteurs) d'un nouveau canal qui exploite l'infrastructure tierce. L'outil 3 vise les difficultés qui empêchent d'offrir des services à de nouveaux segments de clientèle, qui auparavant ne pouvaient y prétendre ou dont la desserte était trop coûteuse. L'outil 4 met l'accent sur l'évolution des problèmes de protection des consommateurs, de nouveaux acteurs et de nouveaux canaux de distribution devant être pris en compte pour garantir un développement sain du marché. Même lorsqu'un

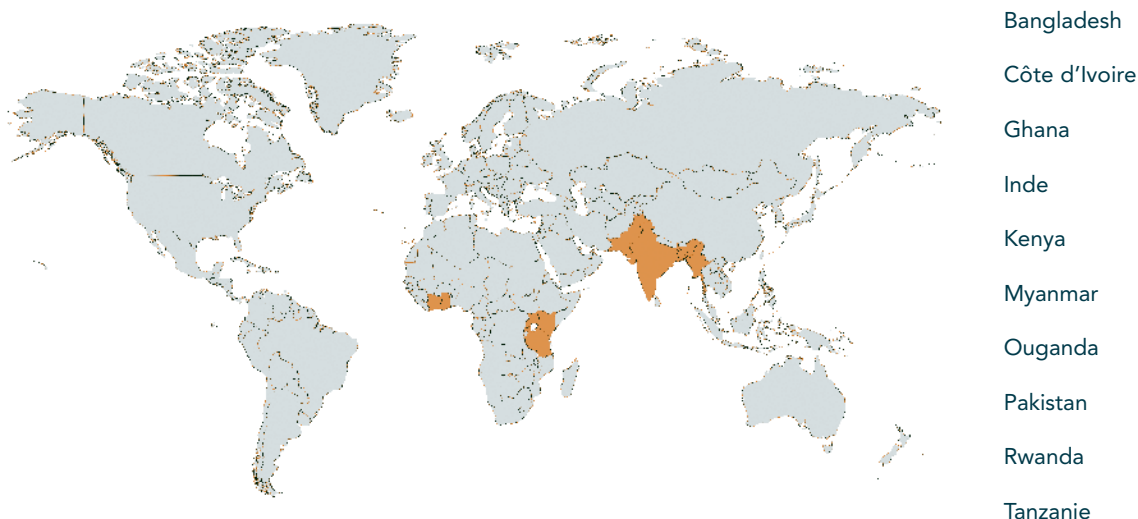
outil est déjà incorporé dans le cadre juridique d'un pays, il peut être nécessaire d'améliorer son efficacité en réaménageant continuellement les réglementations⁸, ou d'améliorer la conformité et la mise en application par le biais de la supervision.

Approche et objectif

L'objectif de notre recherche était de comprendre comment divers pays ont traité les quatre outils dans leur cadre réglementaire et de voir quels enseignements peuvent être tirés de cette expérience. À cette fin, il est nécessaire de procéder à une analyse granulaire, à la fois sur les politiques et sur les pratiques, en tirant parti de la manière dont le CGAP comprend non seulement les questions de réglementation dans les 10 pays, mais également la structure du marché, la dynamique des prestataires de services et les problèmes liés à la demande.

8 Par exemple, l'Inde a adopté une réglementation sur les agents (appelés correspondants d'affaires) en 2006, mais a depuis adopté plusieurs modifications pour atténuer certaines des contraintes de l'ancien modèle.

Figure 1. Pays visés par la recherche



L'analyse se fonde sur un examen des lois et règlements pertinents des 10 pays dans lesquels le CGAP a concentré ses travaux (voir figure 1)⁹. Les pays couverts sont le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda et la Tanzanie en Afrique de l'Est, la Côte d'Ivoire et le Ghana en Afrique de l'Ouest, le Bangladesh, l'Inde et le Pakistan en Asie de l'Est et le Myanmar en Asie du Sud-Est¹⁰. Ils figurent parmi les marchés de SFN les plus avancés (à l'exception du Myanmar)¹¹, et tous sauf deux (le Rwanda et la Côte d'Ivoire) sont d'anciennes colonies britanniques qui partagent la tradition de la common law.

Bien que le groupe ne soit guère représentatif des marchés des SFN dans les pays en développement, il comprend divers pays en termes de taille, de population et de structure économique. Notre intention est d'analyser l'expérience de ces 10 marchés et de partager les enseignements tirés.

Sur la base d'une analyse juridique et de notre connaissance de l'écosystème au sens large, nous avons résumé les questions les plus pertinentes pour chacun des outils. L'objectif n'était pas de fournir une description complète du cadre réglementaire dans chacun des 10 pays

(cela deviendrait vite dépassé), mais d'explorer les points communs et les différences, en soulignant les cas les plus intéressants pour chaque problème.

1. Outil 1 : Émission de monnaie électronique non bancaire

Notre premier outil de réglementation de base est un cadre qui permet aux établissements non bancaires d'émettre un type de compte courant (numérique) de base, appelé « compte en monnaie électronique ». Permettre aux établissements non bancaires de devenir des EME agréés est essentiel pour libérer le marché des SFN et lui permettre de prendre de l'ampleur. Les principaux prestataires non bancaires des marchés émergents et des économies en développement sont les opérateurs de réseaux mobiles, qui disposent de vastes réseaux d'agents et possèdent l'infrastructure de communication essentielle à la fourniture de services financiers. En l'absence d'un cadre propice aux EME, les SFN continueraient à reposer sur les banques, qui sont généralement confrontées à des exigences prudentielles et opérationnelles rigoureuses, des coûts élevés et des structures organisationnelles et des systèmes informatiques

⁹ Étant donné que les lois et les réglementations changent fréquemment, le présent document n'inclut pas la liste de tous les textes juridiques consultés. Au meilleur de notre connaissance, nous avons examiné l'état des lois et des réglementations en janvier 2018. Pour une bibliothèque complète de lois, réglementations et politiques relatives aux SFN, voir www.dfsobservatory.com.

¹⁰ Sauf indication contraire, les déclarations générales figurant dans le présent document s'appliquent uniquement à ces 10 pays.

¹¹ Selon le GSMA Mobile Money Tracker, ils effectuent tous au moins cinq déploiements d'argent mobile en direct (sachant que les SFN sont un concept plus vaste que le simple argent mobile).

complexes, et ont une portée limitée. Les banques peuvent également se concentrer sur les segments de marché à revenu élevé, afin de compenser les coûts opérationnels élevés.

Les éléments suivants sont des volets essentiels du premier outil :

- Définition des paramètres de base pour le compte en monnaie électronique et les EME.
- Définition de critères d'octroi de licence et la gamme des activités autorisées pour les EME.
- Protection des fonds des clients convertis en monnaie électronique (c.-à-d. flottant électronique).

1.1 Base juridique de l'émission de monnaie électronique non bancaire

La première étape pour permettre l'émission de monnaie électronique non bancaire consiste à incorporer le concept dans la loi ou la réglementation¹². Les lois bancaires constituent parfois un obstacle à l'émission de monnaie électronique non bancaire, en raison de la définition juridique des activités bancaires ; par conséquent, il est essentiel de donner une définition précise de la monnaie électronique qui soit distincte de la prise de dépôt¹³. Les comptes en monnaie électronique et leurs émetteurs ont des noms différents et relèvent de rubriques réglementaires différentes dans le monde, ce qui peut créer des problèmes de comparabilité, mais les concepts de base sont largement les mêmes partout. La monnaie électronique allie des fonctions telles que faciliter les paiements et stocker de la valeur par voie électronique. Une définition juridique viable doit clairement aborder ces aspects liés au paiement et au dépôt. Pour plus de clarté, nous utilisons une définition commune de la monnaie électronique basée sur celle utilisée dans l'Union européenne pour l'ensemble des 10 pays — même si la

Encadré 2. Définition de la monnaie électronique

Selon l'Union européenne (Directive 2009/110/EC, Art. 1.3), la monnaie électronique est définie comme suit :

- i) une valeur monétaire qui est stockée sous une forme électronique, représentant une créance sur l'émetteur, ii) émise contre la remise de fonds aux fins d'opérations de paiement, et iii) acceptée par une personne physique ou morale autre que l'émetteur de monnaie électronique.

terminologie employée dans le droit local diffère (voir encadré 2). En fait, dans certains pays, le terme « monnaie électronique » n'est pas utilisé du tout.

La deuxième étape consiste à autoriser les établissements non bancaires à émettre de la monnaie électronique. Les pays analysés suivent plusieurs approches pour déterminer qui peut être autorisé à émettre de la monnaie électronique (voir tableau 1). L'approche la plus courante consiste à reconnaître la monnaie électronique comme produit proposé exclusivement par les prestataires de services de paiement (PSP), qui incluent généralement les banques. Au Kenya, au Rwanda et en Tanzanie, par exemple, seuls les PSP sont autorisés à devenir des EME.

Avoir un certificat de PSP est une condition préalable à l'obtention d'une licence (ou autorisation) d'émetteur de monnaie électronique. Comme autre approche, l'organisme de réglementation financière peut délivrer une licence aux EME en tant que catégorie d'institutions distincte et autonome. Au Myanmar, par exemple, pour devenir prestataire de services financiers mobiles (PSFM) (fonctionnellement équivalent à un EME) il faut détenir un certificat d'enregistrement (par exemple, une licence) délivré en vertu de la loi sur les banques. La Côte d'Ivoire, pays membre de l'UEMOA, offre également une licence d'EME autonome¹⁴.

¹² Dans plusieurs cas, les autorités financières ont permis l'émission de monnaie électronique sans définir le concept dans la législation (elles ont plutôt publié des lignes directrices ou des lettres de non-objection).

¹³ Dans plusieurs pays, l'acceptation de fonds remboursables (même sans intermédiation) correspond à la définition légale de l'activité bancaire, ce qui empêche l'émergence des EME. Ce fut le cas au Mexique jusqu'à l'adoption de la loi FinTech en février 2018.

¹⁴ L'Union économique et monétaire ouest-africaine est une juridiction régionale qui prévoit, entre autres, des lois et réglementations communes en matière de services financiers dans tous les pays membres. Dans les parties du présent document consacrées à la Côte d'Ivoire, les principales réglementations examinées s'appliquent à l'ensemble de l'UEMOA et sont supervisées par la BCEAO, la banque centrale régionale. Les autres membres de l'UEMOA sont les suivants : Bénin, Burkina Faso, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo.

Tableau 1. Émission de monnaie électronique^a

Pays	Institutions pouvant émettre de la monnaie électronique	Banques : conditions d'autorisation d'émettre de la monnaie électronique	Émetteurs de monnaie électronique (non bancaires) : autres conditions et limitations ^b
Bangladesh	Les « comptes mobiles » ne peuvent être émis que par les banques ou leurs filiales. (Les EME sont autorisés par la loi mais pas dans la pratique.)	Les banques doivent demander l'approbation préalable pour les SMF ; fournir des informations complètes sur les services, contrats, agents, etc.	Seules les filiales bancaires sont habilitées (selon les mêmes règles que les banques). (Les EME sont autorisés par la loi, mais pas dans la pratique.)
Côte d'Ivoire (UEMOA)	Les banques commerciales et les PSP peuvent émettre, mais doivent donner notification à l'organe de réglementation. Les ORM doivent créer une filiale dédiée et demander une licence en tant que EME.	Les banques commerciales sont seulement tenues d'informer l'organe de réglementation.	Les EME doivent être des entreprises dédiées et satisfaire des exigences en matière de capital : au minimum 3 % de la monnaie électronique en circulation, et au moins équivalent à leur capital social minimum.
Ghana	Les banques sont autorisées comme EME, les établissements non bancaires agréés comme EME dédiés.	Soumettre un plan pour les opérations proposées, le plan d'affaires, la couverture géographique.	S'il est engagé dans d'autres activités, l'établissement non bancaire doit créer une entité juridique distincte pour être un EME dédié. Minimum 25 % de propriété locale.
Inde	Émission (IPP en boucle ouverte) limitée aux banques et aux banques de paiement.	Les banques/banques de paiement doivent obtenir l'approbation de la RBI pour les IPP en boucle ouverte.	Pas d'émission par les établissements non bancaires.
Kenya	Les banques, les PSP et les autres institutions financières autorisées à émettre de la monnaie électronique. Les PSP peuvent être une entreprise de télécommunication ou une banque.	Aucune	Les ORM doivent présenter une licence de télécommunication. Les PSP doivent tenir des registres et des comptes pour la monnaie électronique.
Myanmar	Les banques et les institutions financières non bancaires, y compris les ORM, peuvent demander à fournir des SMF.	Les réglementations ne donnent pas de précisions, mais indiquent seulement que les produits doivent être approuvés.	La société spécialisée doit mettre en place un fournisseur de services financiers mobiles. Les établissements non bancaires doivent obtenir une lettre de non-objection de la part de l'organe de réglementation (par ex. télécoms).
Pakistan	Comptes de banque sans agence : uniquement les banques (islamiques, de microfinance, banques commerciales).	Demande : préciser les services et la stratégie, les mesures prévues pour la gestion des risques, la sécurité, la continuité des opérations, etc.	Disposition pour l'émission de monnaie électronique non bancaire en vertu de la loi sur les paiements, mais pas de règles d'application publiées.
Rwanda	Les établissements non bancaires doivent obtenir une licence de PSP. Les banques commerciales et les institutions de microfinance (institutions financières supervisées) recevant des dépôts doivent être agréées en tant que prestataires de services de paiement pour demander à émettre de la monnaie électronique.	Les institutions financières supervisées approuvées comme PSP sont exemptées de licence, mais doivent obtenir une autre approbation pour émettre de l'argent électronique.	Demande : décrire les services, la gouvernance, la gestion des risques, l'infrastructure informatique, les politiques relatives au consommateur, les administrateurs, les directeurs.

(continué)

Tableau 1. Émission de monnaie électronique^a (continué)

Pays	Institutions pouvant émettre de la monnaie électronique	Banques : conditions d'autorisation d'émettre de la monnaie électronique	Émetteurs de monnaie électronique (non bancaires) : autres conditions et limitations ^b
Tanzanie	Seuls les PSP peuvent émettre de l'argent électronique. Les PSP non bancaires doivent obtenir une licence. Les PSP qui sont des institutions financières doivent être agréés par l'organe de réglementation.	Les institutions doivent avoir une licence de PSP. Demande : information sur les services, la gouvernance, la protection des fonds.	Les PSP non bancaires doivent avoir une entité distincte. Demande : comme les institutions financières ; en plus, capital minimum, architecture des procédés et du système, etc.
Ouganda	Les établissements non bancaires peuvent devenir des prestataires de services monétaires mobiles (PSMM) en tant que partenaire d'une banque. L'organe de réglementation approuve la banque partenaire ; l'argent mobile est le produit de la banque.	La banque partenaire doit demander une approbation pour émettre de l'argent mobile au nom du PSMM.	Société à responsabilité limitée ; soumet données financières, plan de gestion des risques, systèmes informatiques. Les PSFM (non bancaires) gèrent la plateforme d'argent mobile.

a. Certains pays répertorient séparément les institutions bancaires qui ne sont pas des banques commerciales. Ces distinctions sont indiquées, le cas échéant.

b. Les exigences auxquelles sont soumis les EME en matière de licence s'ajoutent souvent aux exigences appliquées aux banques souhaitant obtenir une autorisation pour monnaie électronique.

Dans les approches citées, les décideurs créent un créneau réglementaire ou adaptent un créneau existant pour tenir compte des spécificités de la monnaie électronique.

Cependant, certains des 10 pays n'intègrent pas cette seconde étape et permettent uniquement aux banques d'émettre de la monnaie électronique. Dans les 10 pays, les banques peuvent devenir des émetteurs, mais comme elles sont déjà agréées et surveillées, elles n'ont besoin que de l'approbation de la banque centrale pour proposer des comptes en monnaie électronique comme produit supplémentaire. Toutefois, trois des pays (Inde, Pakistan et Bangladesh)¹⁵ ont généralement considéré l'émission de monnaie électronique comme une offre de comptes de dépôt et l'ont donc limitée aux banques.

L'approche axée sur les banques comporte quelques variantes, ce qui prouve que les établissements non bancaires jouent toujours un

rôle de premier plan en matière de SFN, sous réserve de quelques limitations.

- En Inde, l'équivalent des comptes de monnaie électronique — les instruments de paiement prépayés (IPP) qui sont en boucle ouverte (c'est-à-dire qui peuvent être utilisés en dehors d'un réseau restreint et échangés contre de l'argent liquide) — ne peut être émis que par les banques. En outre, la banque centrale a créé la nouvelle catégorie de *banques de paiement* spécialisées dans les petits services d'épargne et de paiement. Cette banque «différenciée» ou à vocation spéciale peut accepter des dépôts limités, émettre de la monnaie électronique et fournir des services de paiement, mais elle ne peut pas accorder de crédit¹⁶. Les banques de paiement sont soumises à une licence et à des normes prudentielles moins onéreuses que les banques commerciales (bien que plus onéreuses que les EME typiques des autres marchés)¹⁷. Parmi les promoteurs des 11 entités qui ont reçu une approbation de « principe » pour une

¹⁵ Voir l'avertissement concernant le Bangladesh.

¹⁶ Les banques à but limité constituent également l'approche suivie actuellement au Mexique, où il existe des « banques de niche » dont les activités sont limitées aux services de paiement.

¹⁷ Les banques de paiement sont également soumises à des règles de propriété, y compris l'exigence d'une part minimale (40 %) pour le promoteur au cours des premières années, ainsi que des exigences de diversification et des restrictions touchant la concentration des actions et les droits de vote.

licence de la banque centrale, il y avait les ORM, la poste indienne et d'autres établissements non bancaires tels que des sociétés mandataires et des émetteurs de paiements prépayés.

- Le Pakistan n'a pas non plus autorisé un modèle de monnaie électronique non bancaire. Cependant, les ORM ont soit acheté des participations majoritaires dans des banques, soit mis en place de nouvelles banques pour proposer des SFM dans le cadre d'un modèle basé en droit sur des banques. En outre, ces services peuvent être fournis par l'intermédiaire de banques de microfinance, qui sont soumises à des exigences plus légères, telles que des fonds propres minimums plus bas.
- Le Bangladesh suit ce qu'on appelle un « modèle axé sur les banques ». Cependant, le fait que non seulement les banques, mais aussi leurs filiales soient autorisées à offrir des « comptes mobiles » a permis au plus grand prestataire de services de sécurité financière au Bangladesh, bKash, de fonctionner comme un établissement non bancaire (mais filiale bancaire), et suit donc un modèle de monnaie électronique de facto¹⁸. Ainsi, la réalité va au-delà de l'intention de la réglementation initiale de limiter l'émission de monnaie électronique au système bancaire.

Dans une autre configuration, l'Ouganda exige que les EME soient étroitement *liés* aux banques, sans être des banques. Les EME ougandais (appelés prestataires de services d'argent mobile) offrent des services de monnaie électronique en partenariat avec une banque en tant qu'entité agréée. L'EME n'est pas une institution agréée, mais il est responsable de la gestion de la plateforme d'argent mobile et du réseau d'agents, ainsi que de la délivrance de « portefeuilles mobiles » (comptes d'argent électronique), conformément à

certaines règles de base établies dans les directives réglementaires¹⁹.

Dans les pays étudiés, mais aussi dans de nombreux autres marchés émergents et économies en développement, les banques traditionnelles à part entière n'ont pas été des prestataires de SFN efficaces, en raison des coûts élevés et des règles prudentielles et opérationnelles très strictes. Au Bangladesh, par exemple, alors que plus de 20 banques ont obtenu une licence pour fournir des SFM, aucune d'entre elles n'approche de bKash, le seul prestataire non bancaire. Les réglementations bancaires incluent un large éventail de normes prudentielles qui ne sont pas requises pour les EME qui ne se livrent pas à de l'intermédiation de fonds publics. Ces règles sont trop contraignantes pour que les banques qui se concentrent sur l'émission de monnaie électronique puissent prospérer — sauf dans les cas où les banques à vocation limitée sont exemptées de nombreuses exigences. Alors que les réglementations régissant les banques commerciales sont trop strictes, les réglementations génériques régissant les PSP sont en général trop souples aux fins d'émission de monnaie électronique, les risques en matière de transferts de fonds étant différents de ceux des comptes à valeur stockée.

L'argent électronique est un produit distinct qui présente des similitudes avec les dépôts et les paiements et devrait être réglementé en conséquence. C'est pourquoi les services d'argent électronique sont de plus en plus traités comme une sorte d'activité de paiements-plus²⁰. Ainsi, le Kenya et la Tanzanie exigent des prestataires qu'ils aient une autorisation de PSP mais aussi (à l'exception des banques) qu'il soient soumis à un

18 BRAC Bank détient 51% de bKash, les actions restantes étant détenues par Money in Motion, la SFI et la Fondation Bill & Melinda Gates. Le Bangladesh (ainsi que le Pakistan) n'autorise pas en pratique un modèle non bancaire, malgré les dispositions réglementaires autorisant les établissements non bancaires à émettre de la monnaie électronique. La réglementation du Bangladesh sur les systèmes de paiement et de règlement (2014) définit l'émission de monnaie électronique comme étant un service de paiement (seuls les prestataires de services de paiement sont habilités), mais aucune licence n'a été délivrée à des EME non bancaires à ce jour. En outre, la loi pakistanaise sur les systèmes de paiement et les transferts électroniques de fonds (2007) laisse suffisamment de place à l'octroi de licences directes aux prestataires non bancaires en tant que EME, mais la Banque nationale du Pakistan n'a jamais publié de règlement d'application à cet effet.

19 Ce dispositif n'a pas été conçu à dessein, mais parce que la Banque d'Ouganda n'a pas le pouvoir légal d'autoriser ou réglementer les PSP non bancaires.

20 C'est pourquoi, dans certaines juridictions, la monnaie électronique est soumise à la fois à une réglementation des paiements et à une réglementation spécialisée de la monnaie électronique. Dans l'Union européenne, la monnaie électronique est soumise aux règles générales de la directive sur les paiements, qui sont applicables à tous les types de paiements, et aux règles de la directive sur la monnaie électronique, qui se portent sur les fonctions de dépôt de la monnaie électronique.

examen plus rigoureux pour obtenir une licence d'exploitation de monnaie électronique²¹. Le Ghana et l'UEMOA permettent aux banques de devenir des EME agréés selon une procédure relativement simple, tandis que les établissements non bancaires doivent obtenir une licence d'EME²². Diverses institutions réglementées de ces deux juridictions peuvent demander l'autorisation d'émettre de la monnaie électronique, y compris des PSP et des institutions de microfinance, et les établissements non bancaires tels que les ORM peuvent demander une licence d'EME.

1.2 Conditions d'octroi de licence, activités autorisées et communication de l'information

Une fois que la politique d'émission de monnaie électronique non bancaire est en place, des étapes supplémentaires sont nécessaires pour définir les critères d'octroi de licences et délimiter la gamme des activités autorisées pour les EME. Il est important de limiter l'éventail des activités autorisées afin de réduire le profil de risque des EME, ce qui leur permet de tirer parti de conditions d'entrée assouplies et de critères permanents (c'est-à-dire moins stricts que pour les banques commerciales). La limitation la plus importante pour les EME est l'interdiction de l'intermédiation des fonds collectés auprès de leurs clients.

Lorsque la monnaie électronique est conçue non pas comme un dépôt, mais plutôt comme un produit de type paiement ou paiement-plus, une politique simple permet d'octroyer aux établissements non bancaires des licences en tant qu'EME et de les réglementer en conséquence. Pour les institutions déjà engagées dans d'autres types d'activités, l'octroi d'une licence (ou d'une autorisation de moindre portée) oblige souvent

le demandeur à créer une cellule (Kenya) ou une filiale consacrée à l'émission de monnaie électronique (en Côte d'Ivoire et au Ghana pour tous les types d'établissements non bancaires et au Myanmar pour les opérateurs de réseaux mobiles). La séparation des opérations de monnaie électronique (et des finances) de celles d'une société mère non bancaire est jugée essentielle pour assurer une supervision efficace (BCBS 2016, p. 11). L'autre option consiste à mettre en place un nouvel EME autonome. Le terme juridique employé pour les EME sous licence diffère d'un pays à l'autre²³.

Autoriser les entités non bancaires à émettre de la monnaie électronique implique de les placer sous l'autorité directe de l'organe de réglementation des services financiers, c'est-à-dire la banque centrale dans les 10 pays. Dans certains pays, un ORM qui souhaite devenir un EME doit fournir des pièces justificatives délivrées par l'organe de réglementation des télécommunications, par exemple une copie certifiée conforme de sa licence de télécommunication (Kenya) ou une lettre de non-objection (Myanmar). Le capital initial minimum pour les EME est inférieur à celui des banques, allant d'un peu moins de 200 000 dollars pour un EME au Kenya à 2,2 millions de dollars pour un prestataire de services financiers mobiles au Myanmar. En comparaison, les banques de paiement en Inde ont besoin de plus de 15 millions de dollars de capital (voir tableau 2)²⁴. D'autres exigences concernent notamment le plan d'entreprise, la gestion des risques, le règlement des réclamations des clients et les systèmes informatiques. Les EME doivent généralement être des sociétés à responsabilité limitée, et certains pays imposent des exigences en matière de propriété (voir tableau 1). Au Ghana, par exemple, les autochtones doivent détenir au moins 25 % de tout EME.

21 Voir les articles pertinents de la loi et du règlement sur le système national de paiement (Kenya) ; et la loi de 2015 sur le système national de paiement en Tanzanie et le règlement de 2015 sur la monnaie électronique, troisième annexe (Tanzanie).

22 Le Myanmar se trouve dans la même catégorie, bien que les réglementations manquent de clarté sur la manière dont elles s'appliquent exactement aux banques lorsqu'elles souhaitent lancer des SFM.

23 Par exemple, EME au Ghana, établissements de monnaie électronique en Côte d'Ivoire (pour les émetteurs autres que des banques, les PSP ou les IMF) et PSFM au Myanmar.

24 Le Kenya offre également une licence de petit émetteur de monnaie électronique avec un capital minimum plus bas, mais limite l'émission aux instruments en boucle fermée, semi-fermée ou ouverte. Plusieurs autres pays, dont l'Inde et le Pakistan, proposent également une échelle variable d'exigences pour les émetteurs d'instruments en boucle fermée, semi-fermée ou ouverte, mais seuls ces derniers sont considérés ici comme ayant la fonctionnalité de la monnaie électronique.

Tableau 2. Capital requis et frais d'autorisation (dollars E-U)				
Pays	EME sous licence (non bancaire)	Capital initial minimum : EME	Frais d'autorisation et de demande pour EME	Capital initial minimum : banque
Côte d'Ivoire	EME	490 000	Information non disponible.	16,36 millions
Ghana	EME dédiée	1,2 million	2 200	14,25 millions
Inde	Banque de paiements	15,4 millions	Information non disponible.	77,2 millions
Kenya	EME	193 000	Frais d'autorisation : 9 700 Frais de demande : 50	9,7 millions
Myanmar	PSFM	2,2 millions	Information non disponible.	14,8 millions
Rwanda	EME	121 000	Institutions financières : 1 200 Institutions non financières : 6 000	3,6 millions
Tanzanie	EME	224 000	900	6,7 millions
Ouganda	PSMM	s.o. [doit être partenaire d'une banque]	Information non disponible.	6,9 millions

L'éventail des activités des EME se limite souvent à des fonctions essentielles telles que l'émission de comptes en monnaie électronique, les entrées et sorties d'espèces et les paiements et transferts intérieurs. Les paiements peuvent comprendre les factures des services publics de distribution, les paiements à des commerçants, le versement de salaires, les allocations aux personnes âgées et le paiement d'impôts (comme au Bangladesh). Les autres services connexes sont traités différemment, selon le pays. Par exemple, les transferts de gré à gré sont expressément autorisés au Ghana et interdits en Ouganda, alors que d'autres pays (Tanzanie) n'abordent pas directement le problème. Les envois de fonds internationaux entrant font également l'objet de traitements variés, parfois peu clairs. Par exemple, au Ghana et au Myanmar, ces envois de fonds sont expressément autorisés, tandis que dans d'autres pays (Ouganda), il n'existe pas de règle explicite. Dans de tels cas (Kenya), des règles générales relatives aux services de transfert de fonds pourraient s'appliquer.

Plus important encore, l'intermédiation financière par les EME n'est pas autorisée²⁵. Ces derniers ne peuvent pas fournir de services tels que le crédit, les investissements, les assurances ou l'épargne pour leur propre compte, mais, dans certains cas, ils peuvent les offrir en partenariat avec une

institution financière agréée. En outre, les comptes en monnaie électronique sont généralement soumis à des plafonds quantitatifs (par exemple, encours maximum de monnaie électronique par émetteur ou solde maximal par client).

En plus des exigences en matière de licence, les EME sont soumis à des exigences de communication constante de l'information qui sont relativement légères (voir encadré 3).

Encadré 3. Rapports et accès aux données

Les EME doivent soumettre des rapports réguliers à la banque centrale. Ils sont généralement tenus, en vertu des règles, de présenter des rapports mensuels sur, par exemple, le nombre de comptes, le volume et la valeur des opérations, les agents, les incidents de fraude, les réclamations, l'étendue des services et la perte de données. Ils doivent également soumettre des rapports annuels sous forme d'états financiers vérifiés et de rapports sur la gestion des risques et les pratiques informatiques (y compris un audit externe du système, dans certains cas, comme au Bangladesh). L'organisme de réglementation est généralement habilité à accéder à toutes les bases de données et à tous les registres des opérations des EME et de leurs agents. Les enregistrements des opérations électroniques doivent être conservés pendant plusieurs années (par exemple, cinq ans au Myanmar et sept au Kenya).

²⁵ Strictement parlant, c'est l'intermédiation de dépôts sous forme de prêts qui est interdite. Certaines juridictions, dont l'UEMOA et le Rwanda, autorisent le placement de fonds dans des instruments d'investissement et de dette approuvés.

1.3 Traitement du flottant électronique

Le dernier élément clé du cadre d'émission de monnaie électronique non bancaire est la protection des fonds collectés auprès des clients et convertis en monnaie électronique (c.-à-d. le flottant électronique)²⁶. D'une manière générale, selon les règles, il faut, dès réception des fonds du client, les déposer rapidement dans des comptes bancaires ou les placer dans d'autres actifs liquides sûrs. Les règles peuvent préciser le délai imparti pour le dépôt ou le rapprochement des fonds avec le flottant électronique, ou simplement indiquer que les fonds du compte flottant électronique ne peuvent jamais être inférieurs au montant total de la monnaie électronique émise²⁷.

La première préoccupation à ce stade est de savoir si et comment les fonds des clients sont protégés contre les créances et les risques auxquels l'EME est soumis. Une créance tierce sur l'EME (due par exemple à un défaut ou à une faillite) pourrait grever des fonds du compte flottant électronique. Les règles relatives à la monnaie électronique ne traitent pas toujours cette question directement²⁸, mais certains pays exigent que les fonds flottants électroniques soient isolés et séparés des créances sur l'EME. Au Ghana, la réglementation exige que les dépôts flottants électroniques soient identifiés séparément et interdit tout mélange avec des fonds ayant une source ou un but différents²⁹. En revanche, les règles en vigueur en Ouganda stipulent que les fonds flottants électroniques sont la propriété du client et non de l'EME. Il est important que ces pays aient mis en place de telles protections, mais leur efficacité face à d'autres réclamations fondées en droit devra être confirmée dans la pratique.

Certains pays protègent le flottant électronique (une fois déposé dans une banque) en précisant qu'il doit être placé sur un type de compte spécial. Une approche consiste à exiger que ces dépôts soient placés dans un compte en fidéicomis géré par un agent fiduciaire pour le compte du client utilisant de la monnaie électronique (comme au Kenya, au Myanmar et en Tanzanie) (Greenacre et Buckley 2014)³⁰. Le compte séquestre est un dispositif similaire. Il s'agit d'un compte géré par un tiers, dans lequel les fonds sont versés lorsque les conditions énoncées dans la convention d'entiercement sont remplies (par exemple paiement autorisé, règlement)³¹. Un compte séquestre est exigé pour les EME en Ouganda.

La deuxième question est de savoir quelles garanties prudentielles s'appliquent au flottant électronique. Dans la plupart des 10 pays, la réglementation exige que tous les fonds des clients (100 % de la totalité de la monnaie électronique en circulation) soient déposés auprès des banques commerciales³². Comme exceptions partielles à cette règle, on peut citer l'UEMOA et le Rwanda, où une partie des fonds — jusqu'à 25 % et 20 %, respectivement — peut être affectée à d'autres types de placements sûrs. En outre, l'inquiétude des cités par les risques de concentration de l'investisseur (l'EME) ou de l'entité émettrice (la banque détenant le flottant électronique) a entraîné l'adoption de règles de diversification. Certains pays fixent des plafonds pour la proportion des fonds flottants qu'un émetteur peut déposer dans une seule banque (par exemple, en Tanzanie, le maximum est de 25 %), tandis que d'autres limitent la valeur des dépôts de ce type à un pourcentage de la valeur nette de la banque du destinataire (par exemple, 15 % au Ghana et 25 % au Rwanda). (Voir tableau 3.)

26 Cette discussion s'appuie sur Tarazi et Breloff (2010).

27 C'est le cas, par exemple, au Myanmar, en Tanzanie, au Rwanda et au Ghana (voir tableau 3).

28 En Côte d'Ivoire, par exemple, les règles limitent l'utilisation des fonds au remboursement de la monnaie électronique. Cela constitue une mesure de protection, mais il n'est pas clair qu'elle sera efficace, par exemple en cas de faillite d'un EME.

29 L'Union européenne a une disposition similaire. Voir Oliveros et Pacheco (2016). Cela signifie en réalité que les fonds flottants électroniques ne doivent pas figurer dans le bilan de l'émetteur ni être disponibles pour régler d'autres obligations de l'émetteur.

30 Les fiducies sont mieux connues en common law que dans les pays de droit civil ; cependant, la loi dans ce domaine évolue.

31 Bien que la loi applicable diffère dans les détails d'un pays à l'autre, le compte séquestre vise à placer des actifs au-delà du contrôle juridique de l'émetteur, ce qui les protège de nombreuses réclamations de tiers. En comparaison, un compte fiduciaire est une structure plus formelle et est généralement considéré comme une protection plus solide des actifs qu'il contient.

32 La banque centrale peut préciser ou approuver certaines banques à cette fin (par exemple, au Kenya, celles répondant aux critères de résistance).

Tableau 3. Réglementations sur le flottant électronique

Pays	Règles de sauvegarde des fonds	Obligation de diversification	Paiement d'intérêts	Rapprochement
Côte d'Ivoire	Placés dans une banque. Au moins 75 % sous forme de dépôts à vue, le solde sous forme de dépôts à terme, de bons du Trésor ou de titres de sociétés.	Non précisé	Pas d'intérêts versés aux clients de monnaie électronique.	Quotidien
Ghana	Détenus comme avoirs liquides dans les banques.	Ne pas dépasser 15 % de la valeur nette de la banque.	80 % des revenus du compte groupé doivent être versés aux clients des EME.	Quotidien
Kenya	Compte fiduciaire	Une fois que le flottant dépasse 950 000 dollars, un maximum de 25 % du flottant peut être conservé dans une seule banque et deux des banques doivent être bien notées.	Les revenus provenant d'un compte fiduciaire doivent être utilisés conformément à la législation sur les fiducies ou donnés à des œuvres caritatives publiques, mais non versés aux clients.	Quotidien
Myanmar	Compte fiduciaire	La banque centrale peut limiter le nombre de comptes dans un compte groupé.	Les intérêts de confiance devraient aller aux clients.	Quotidien
Rwanda	Compte fiduciaire ou compte spécial. Jusqu'à 20 % de titres d'État à court terme ; jusqu'à 10 % en dépôts à terme (maximum 3 mois).	Non précisé	Transférer au moins 80 % des intérêts perçus sur un compte flottant.	Quotidien
Tanzanie	Compte fiduciaire	Si le flottant dépasse 45 000 dollars, un maximum de 25 % du flottant peut être conservé dans une seule banque. Chaque banque ne peut détenir plus de 50 % de son capital de base dans des fonds de dépôt fiduciaires.	Les intérêts sur les comptes fiduciaires doivent être utilisés au bénéfice direct des clients de la monnaie électronique.	-
Ouganda	Compte séquestre	La Banque d'Ouganda peut exiger.	Non précisé	Quotidien

Les intérêts courus sur les comptes flottants sont traités de différentes manières. Certaines juridictions, comme l'UEMOA et l'UE, ne permettent pas le versement d'intérêts aux clients sur les fonds déposés en monnaie électronique³³. En revanche, plusieurs pays (Ghana, Kenya, Tanzanie et Myanmar) autorisent le versement de tels intérêts échus (Tsang et al. 2017). La Tanzanie, par exemple, exige que les

intérêts accumulés sur le compte fiduciaire soient utilisés au bénéfice direct des clients et conservés dans un compte distinct jusqu'à leur versement. Le Bangladesh et le Myanmar ont une règle similaire. Le Ghana exige que 80 % des intérêts échus sur les comptes flottants soient versés aux clients de monnaie électronique³⁴. Au Kenya, en revanche, les revenus générés par les fonds fiduciaires de

³³ Pour la Côte d'Ivoire, voir Instruction N°008-05-2015 régissant les conditions et modalités d'exercice des activités des émetteurs de monnaie électronique dans les États membres de l'Union monétaire ouest africaine (UMOA) (2015), arts. 32-35. Pour l'Union européenne, voir Directive 2009/110/EC, art. 12.

³⁴ Certains clients au Ghana auraient demandé qu'aucun intérêt ne leur soit versé pour le flottant électronique, ce qui pose la question de savoir quels autres arrangements (par exemple, des instruments conformes à la Charia) pourraient être conclus pour permettre à ces clients de partager équitablement les revenus.

monnaie électronique doivent être reversés à une organisation caritative publique, conformément à la législation régissant les fiducies et en consultation avec la banque centrale.

Comment les comptes de monnaie électronique et les comptes flottants électroniques sont-ils traités dans le cadre des systèmes d'assurance des dépôts existants ? Souvent, cette question n'est pas explicitement abordée dans la loi ou la réglementation. Dans ce cas, les comptes flottants relèveraient, en principe, du système de garantie des dépôts, c'est-à-dire si les comptes de personnes morales sont couverts. Mais la simple application de cette garantie poserait problème, car le montant des comptes flottants électroniques dépasse le plafond par compte. En Inde, les banques de paiement émettent de la monnaie électronique contre des dépôts, lesquels sont couverts par la société d'assurance-dépôts et de garantie du crédit. La réglementation ghanéenne en matière de monnaie électronique exige que les comptes en monnaie électronique bénéficient de la même protection que les comptes de dépôt. Au Kenya, une police d'assurance des dépôts passifs couvrant les soldes de comptes de particuliers détenus dans les comptes fiduciaires a été adoptée, mais n'a pas encore été appliquée (Izaguirre et al. 2016; Oliveros et Pacheco 2016)³⁵.

1.4 Résumé de l'expérience des pays

Les tendances générales suivantes se dégagent de l'expérience des 10 pays dans ce domaine :

- Dans les 10 pays, les établissements non bancaires jouent un rôle de premier plan s'agissant d'offrir des comptes courants de base sur le marché de masse³⁶. C'est le cas dans les pays qui se sont généralement abstenus d'imposer tout l'éventail des conditions applicables aux banques commerciales en échange de la limitation de leur gamme d'activités et de l'interdiction de l'intermédiation des fonds. Sept des dix pays ont ouvert la voie à l'émission de monnaie électronique non bancaire en créant un créneau réglementaire distinct pour les EME.

- Les trois plus grands pays parmi les 10 pays — tous originaires d'Asie du Sud — n'ont pas créé de guichet distinct chargé d'octroyer des licences aux EME ; ils ont plutôt choisi de limiter l'émission de monnaie électronique aux banques (et aux filiales bancaires dans le cas du Bangladesh). En Inde, les banques à vocation limitée, soumises à des exigences moins strictes que les banques à part entière, ont été introduites par voie de réglementation, qui permet aux établissements non bancaires de créer des entités distinctes pour obtenir une licence et émettre de la monnaie électronique. L'approche est différente au Pakistan, où les établissements non bancaires doivent acquérir des participations dans des banques existantes ou nouvellement créées (même si ces dernières peuvent être des banques de microfinance). Au Bangladesh, l'EME dominant est un établissement non bancaire qui n'est pas directement agréé par l'organe de réglementation et qui fonctionne sous les auspices de sa banque mère.
- Dans le cas des EME, il existe une convergence au sujet de la protection prudentielle des fonds flottants dans des comptes bancaires et de la séparation des fonds des créances de tiers au moyen de fiducies ou de structures similaires.
- Diverses approches pourraient s'appliquer à d'autres questions, notamment celle de savoir si et comment les fonds flottants doivent être protégés par des systèmes d'assurance-dépôts ou si les clients devraient bénéficier des intérêts produits par le compte flottant électronique.

2. Outil 2. Utilisation d'agents

Les SFN inclusifs sont fonction de la capacité des prestataires d'externaliser à l'intention des agents des fonctions destinées aux clients, ce qui permet d'étendre leur portée et d'obtenir des gains d'efficacité. Les canaux de service traditionnels, en particulier les filiales classiques, ne peuvent pas résoudre le problème de la distribution de manière rentable. Dans l'idéal, tous les prestataires — banques et établissements non bancaires comme les EME — devraient être autorisés à distribuer

³⁵ Très peu de pays, y compris les États-Unis, ont mis en place des dispositions relatives à l'assurance des dépôts directs.

³⁶ La plupart, mais pas tous, sont des comptes de monnaie électronique.

leurs produits et services à moindre coût au moyen d'un large éventail de types d'agents. Mais cela augmente les risques liés aux agents qui peuvent affecter les clients ou les prestataires. Un équilibre doit être trouvé entre inclusion et sécurité.

Dans cette partie, nous examinons les aspects essentiels suivants du deuxième outil :

- Établir un cadre de base pour l'utilisation d'agents pour la prestation de SFN, dans lequel les responsabilités des agents et des mandants sont clairement définies.
- Établir des critères définissant la forme et le contenu du contrat d'agence, notamment le type et la portée de l'agence.
- Fixer des normes d'éligibilité et des procédures d'agrément des agents.
- Prévoir des obligations permanentes pour les deux parties, y compris des normes de sécurité et de communication des informations.

Notre analyse de ces domaines fait ressortir quelques approches distinctes suivies par les différents pays pour réglementer les agents utilisés par les prestataires de SFN. Celles-ci reflètent des politiques telles que la catégorisation des agents en fonction du type de prestataires qu'ils représentent ou du type d'activité dans lequel ils sont engagés.

2.1 Cadre de base pour la représentation dans le domaine des SFN

Les accords de représentation sont courants dans de nombreux secteurs de l'économie et peuvent être adaptés aux besoins des services financiers, y compris des services financiers numériques. Les contrats d'agence sont généralement régis par un ensemble de normes juridiques bien développées. Selon le contexte, il peut s'agir de principes de common law, de dispositions du code civil ou commercial, de législations sur certains types d'agents (par exemple courtier, distributeur ou

fiduciaire) ou de règles générales en matière d'externalisation pour les institutions financières.

Dans le contexte des SFN, les risques sont élevés non seulement du fait des intérêts divergents des mandants et des agents, mais également de facteurs liés aux plateformes technologiques, à l'accès à distance et à la complexité inhérente aux services financiers. Selon les organes de réglementation, les risques opérationnels, les risques pour le consommateur et les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme sont les principaux risques liés aux agents (Dias et al. 2015). En réponse, les pays étudiés ont élaboré des réglementations précises pour régir les relations en matière de représentation et les risques inhérents.

Lorsque les agents sont autorisés, l'attribution de la responsabilité juridique est essentielle. Chaque agent agit pour le compte d'un *mandant* responsable. Les réglementations en la matière stipulent généralement que le mandant est responsable des actes de son agent dans le cadre des responsabilités déléguées (explicites ou implicites). Dans les réglementations des pays étudiés, la responsabilité du mandant est explicite, et parfois il est exigé que celle-ci soit définie dans le contrat d'agence. Dans plusieurs pays, les lois élargissent la responsabilité des banques à tout manquement de la part de l'agent (cette disposition ne s'applique que si la banque est le mandant)³⁷.

Toutefois, la réglementation ne repose pas uniquement sur cette disposition en matière de responsabilité. Elle précise également les mesures que les mandants doivent prendre en matière de devoir de vigilance et de gestion des risques à l'égard de leurs agents. La réglementation impose généralement au mandant de procéder à une évaluation préalable et constante (ou périodique) des risques liés à un agent et de disposer de contrôles internes et de systèmes de gestion des risques appropriés. Dans la moitié des 10 pays³⁸, les règles exigent que les mandants dispensent

³⁷ Le Bangladesh, le Kenya, le Myanmar et la Tanzanie appliquent cette règle (en Tanzanie, cela inclut les actes d'omission), en faisant valoir que la banque mandante est la partie la mieux à même de surveiller le comportement des agents et de dissuader les fautes.

³⁸ Bangladesh, Kenya, Pakistan, Rwanda et Tanzanie.

aux agents une formation sur leur rôle dans la prestation de services financiers. Certains pays tels que le Bangladesh, l'Inde et le Rwanda disposent de cadres de gestion des risques détaillés (par exemple, exigences informatiques) pour l'utilisation d'agents par des institutions agréées, ainsi que de règles relatives à la trésorerie des agents.

Quelques experts ont mis en doute la nécessité pour les institutions financières d'assumer la responsabilité des activités de tous les agents et de superviser leurs activités (par exemple, Mas 2015). Ils font valoir que la plupart des agents sont de simples « marchands d'espèces » qui effectuent des opérations contre leur propre argent. Dans l'environnement en temps réel préfinancé des SFN, comme dans la plupart des 10 pays, les opérations d'encaissement et de décaissement, contrairement aux dépôts bancaires, n'augmentent pas les engagements bancaires ; elles ne font que transférer des valeurs entre les titulaires de comptes³⁹. Cela limite essentiellement les risques liés aux agents à la protection des consommateurs et à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Lorsque la sous-traitance dépasse ce niveau, par exemple lorsque des agents participent à l'ouverture d'un compte ou à des évaluations de crédit, les risques augmentent⁴⁰.

Plusieurs pays distinguent les agents non bancaires des agents bancaires dans leur ensemble, en imposant des exigences plus strictes à ces derniers. Peu de pays ont mis en œuvre une approche véritablement basée sur les risques, ayant plutôt choisi d'imposer un traitement différencié aux agents offrant fondamentalement les mêmes services standard. Une approche par activité, par laquelle des règles uniformes sont appliquées à tous les types de prestataires et à tous les types de comptes pour un type d'activité donné (par exemple, encaissement/décaissement d'espèces

par rapport à l'octroi de prêt), semble être la pratique optimale pour créer des conditions de concurrence égales. C'est notamment le cas avec le partage accru d'agents et les modèles dans lesquels les comptes bancaires sont gérés par des agents d'EME, comme il ressort de nombreux modèles de crédit numérique⁴¹. (encadré 4.)

2.2 Termes du contrat d'agence

Au-delà de l'établissement du cadre de base pour la représentation dans le domaine des SFN, les décideurs sont préoccupés par la forme et le contenu du contrat d'agence (c'est-à-dire ce qu'un agent peut être engagé pour faire et comment il est lié au mandant). Nous abordons d'abord la question du comment.

Dans les 10 pays, un contrat écrit est requis pour retenir les services d'un agent et les modèles de contrats peuvent être inspectés par l'organe de réglementation. Dans certains pays, la réglementation prescrit un libellé contractuel, tel qu'une déclaration de responsabilité du mandant (par exemple, agents de transfert rapide en Côte d'Ivoire, agents bancaires en Tanzanie, agents PSP au Rwanda). D'autres clauses obligatoires peuvent concerner le pouvoir du mandant de surveiller et d'inspecter l'agent (agents bancaires en Inde) ou l'obligation faite à l'agent de conserver les documents pertinents et de les mettre à la disposition de l'organe de réglementation (Inde, Rwanda).

Une autre caractéristique commune dans ce domaine est l'interdiction des clauses d'exclusivité dans les contrats d'agence. La majorité des 10 pays interdisent les contrats d'agence liant un agent à un seul mandant. Le Pakistan, le Rwanda et le Bangladesh adoptent une approche légèrement différente, stipulant qu'un agent *peut* servir plusieurs institutions, laissant ainsi ouverte la possibilité (du moins en principe) qu'un agent et un

39 L'Inde fait exception : la banque centrale a demandé à la banque mandante de considérer les liquidités gérées par l'agent comme ses propres liquidités et de baisser les niveaux de préfinancement de l'agent à mesure qu'elle gagnait en expérience avec le temps. Circulaire de la RBI sur les problèmes de gestion de trésorerie - RPCD.FID.BC.N°. 96 / 12.01.011 / 2013-14.

40 Le Kenya établit une distinction entre les commerçants en espèces et les agents à part entière dans son règlement national sur les systèmes de paiement (articles 14 à 18), mais leur impose des normes identiques.

41 C'est notamment le cas au Kenya et en Tanzanie, où les banques se sont associées à des EME pour proposer des comptes bancaires aux clients de monnaie électronique. Les clients peuvent accéder à leurs comptes bancaires uniquement en transférant ou en retirant de l'argent dans le portefeuille mobile proposé par le partenaire EME. M-Shwari au Kenya et M-Pawa en Tanzanie en sont des exemples.

Encadré 4. Approches contrastées de la réglementation des agents

Les pays étudiés illustrent des approches divergentes de la réglementation des agents ; nous en avons identifié trois. L'approche basée sur les institutions définit les règles relatives aux agents dans le cadre réglementaire pour différents types d'institutions financières autorisées à utiliser des agents. L'accent est mis sur les entités habilitées à utiliser des agents et les conditions applicables à chaque catégorie de prestataire, les exigences étant fonction du type de mandant qui effectue la sous-traitance. Il y a aussi l'approche basée sur les comptes, où les règles reposent sur le fait que les agents servent des comptes bancaires (épargne ou crédit) ou des comptes en monnaie électronique. Enfin, l'approche par activité définit différentes règles pour les agents en fonction des types de services externalisés, quel que soit le type de mandant ou le type de compte servi.

La plupart des réglementations sur les agents sont basées sur les institutions (voir tableau 4). Cette approche est simple dans un pays comme le Pakistan, où seules les banques, y compris les banques de microfinance et les banques islamiques, peuvent proposer des services de distribution financière. De même, en Inde, les réglementations applicables aux différents types de banques, y compris les banques de paiement récemment créées ainsi que les banques émettant des PPI, font toutes référence au même ensemble de règles pour les agents (correspondants commerciaux)^a. Les différentes catégories de banques sont soumises aux mêmes règles concernant les agents. Cependant, l'approche institutionnelle conduit à la fragmentation dans un pays comme le Kenya, où les agents bancaires, les agents d'IMF recevant des dépôts et les agents de PSP ont leurs propres réglementations^b. Bien que cette approche puisse refléter une conception réglementaire basée sur le risque, les différences proviennent le plus souvent du fait que différents types d'agents sont régis par différentes lois (par exemple, loi sur les opérations bancaires contre loi sur les paiements contre loi sur la microfinance). L'approche basée sur les comptes et surtout celle basée sur les activités sont généralement plus proches d'un véritable modèle basé sur les risques.

L'approche basée sur les comptes est adoptée lorsque, par exemple, les banques offrent non seulement des comptes de dépôt et de crédit, mais également des comptes de monnaie électronique, par l'intermédiaire de leurs agents. Au Bangladesh, seules les banques (et les filiales bancaires comme dans le cas de bKash) peuvent utiliser des agents. Ce pays dispose d'une réglementation bancaire applicable à tous les agents bancaires ainsi que de règles distinctes qui se chevauchent et qui s'appliquent aux banques et aux filiales de banques autorisées à offrir des SFM. En Tanzanie, les banques peuvent être des EME, auquel cas leurs agents de monnaie électronique respectent les règles applicables aux agents d'EME plutôt qu'aux agences bancaires. Dans ces deux exemples, différentes administrations supervisent les activités des agents, en fonction du type de compte proposé par le mandant, quel que soit le type d'activité exercé par l'agent (qui peut être identique aux opérations d'encaissement et de décaissement habituelles). Les comptes de paiement, de SFM et de monnaie électronique relèvent du service des paiements, tandis que les comptes bancaires relèvent de la surveillance bancaire.

Deux exemples d'approches basées sur les activités émergent dans les pays étudiés. Le Ghana et le Rwanda appliquent un ensemble commun de règles de sous-traitance à différents types d'institutions. Au Ghana, les activités bancaires et celles des agents de monnaie électronique relèvent d'un seul et même cadre (bien que géré par différents départements de la Banque du Ghana), de la même manière que le Rwanda applique le même ensemble de règles de représentation aux banques, aux institutions de microfinance, aux PSP, aux prestataires de services de transfert de fonds et aux EME. Un traitement différencié peut ensuite être appliqué aux différentes activités menées par les agents. Ce traitement est en partie défini par les règles généralement applicables dans des domaines d'activité tels que l'émission de monnaie électronique, les envois de fonds et les dépôts. En outre, le Ghana et le Rwanda autorisent un éventail d'activités plus étendu pour les agents qui sont des entreprises (au Ghana, des entreprises d'une certaine taille dite « taille seuil ») que pour des agents individuels^c.

a Les émetteurs d'IPP qui ne sont pas des banques sont autorisés à utiliser d'autres agents, mais pas pour les instruments de paiement en boucle ouverte.

b Il en va de même pour les agents bancaires, les agents de PSP et les agents d'EME en Tanzanie. Toutefois, la réglementation tanzanienne sur la monnaie électronique (2015) adopte une approche basée sur les comptes qui ne fait pas de distinction entre les types d'institutions autorisées à émettre de la monnaie électronique, ce qui en fait une solution hybride.

c En outre, en Bolivie, au Brésil, en Colombie, au Paraguay et au Pérou, un règlement unique s'applique à tous les prestataires agréés autorisés à engager des agents. Cela inclut les EME introduits en vertu de lois postérieures à la mise en place de la réglementation relative aux agents (Dias et al. 2015).

prestataire puissent choisir de conclure un accord exclusif. Ces réglementations visent à protéger la concurrence en limitant les liens verticaux et à promouvoir l'accès aux services de plusieurs émetteurs au point de service de l'agent.

La plupart des pays de l'échantillon exigent également des prestataires qu'ils facilitent l'interopérabilité, y compris au niveau de leurs agents, ce qui a un effet similaire sur la concurrence et l'accès. Dans quelques cas (Inde), en revanche, l'exclusivité est autorisée ou même obligatoire au niveau des sous-agents ou des points de vente au détail⁴². Au Pakistan, la banque centrale conserve le pouvoir d'imposer des limites au partage d'agents dans le but d'encourager les prestataires à ouvrir de nouveaux emplacements d'agents⁴³.

Portée de la représentation

Il se pose la question de savoir ce que les agents peuvent être autorisés à faire pour le compte du mandant. Les cadres réglementaires des SFN définissent les activités pour lesquelles l'utilisation d'agents est *autorisée ou interdite*. La gamme d'activités autorisées peut varier selon le type de mandant représenté (agent bancaire ou non bancaire comme un agent de PSP ou d'EME). Au Ghana, par exemple, les banques sont autorisées à déployer des agents pour une gamme de services plus large (commercialisation et vente de produits de crédit, d'épargne, d'assurance et d'investissement) que les EME.

Les fonctions de base pouvant être sous-traitées à des agents sont les suivantes : encaissement et décaissement d'espèces, services de paiement, collecte d'informations et établissement de documents pour l'ouverture de compte. Sur ce dernier point, l'ouverture effective des comptes est généralement gérée par le mandant. Au Ghana et au Pakistan, toutefois, des comptes de niveau inférieur peuvent être ouverts chez un agent ou (au Pakistan) même à distance par téléphone (avec une carte

SIM vérifiée par des moyens biométriques). Dans certains des pays étudiés, les opérations de gré à gré sont interdites (Bangladesh, Ouganda) ou explicitement autorisées (Ghana, Pakistan) ou la réglementation est silencieuse⁴⁴. En outre, les agents bancaires peuvent gérer des fonctions bancaires ordinaires, notamment décaisser des (petits) prêts, accepter des dépôts et percevoir des remboursements de prêt, pour le compte de la banque dont ils sont mandataires. Dans quelques cas (Ghana et Bangladesh), ils peuvent recevoir ou faire des envois de fonds internationaux. Les interdictions, en particulier celles applicables aux agents d'émetteurs non bancaires, sont nombreuses et concernent généralement la négociation de devises étrangères, l'ouverture de comptes, l'encaissement de chèques, l'octroi d'avances de fonds, etc.

Types d'agents

La question de la portée éventuelle d'une représentation en matière de SFN est souvent résolue par la mise en place de règles différenciant les catégories d'agents. Dans le contexte des SFN, divers types d'agents servent un large éventail de mandants. On peut classer ces divers agents de différentes manières, notamment en fonction du type d'institution qu'ils représentent (voir encadré 4).

Les agents peuvent également être distingués les uns des autres en fonction du type de relation contractuelle qu'ils entretiennent avec le mandant. Ils peuvent être directement engagés sous contrat par le mandant ou être sous-traités par un autre agent qui, à son tour, a conclu un contrat avec le mandant. Dans ce dernier cas, ils sont généralement désignés sous le nom de sous-agents et leurs mandants sont appelés *agents principaux*. Dans certains cas, plusieurs niveaux d'externalisation (création de longues chaînes mandant-agent) sont autorisés, ce qui complique la tâche du mandant qui doit assurer la conformité à la réglementation et gérer les risques.

42 Dans certains cas, les agents d'argent mobile ont été autorisés à être exclusifs. C'était autrefois le cas au Kenya et en Ouganda. Lorsque l'exclusivité n'est pas interdite — comme cela a été le cas dans plusieurs pays, comme la Tanzanie pour les agents de monnaie électronique et au Brésil (Dias et al. 2015, p. 25) —, on pourrait soutenir qu'une telle approche est justifiée pour plusieurs raisons. L'exclusivité, entre autres, pourrait aider à maintenir une obligation redditionnelle et une responsabilité plus claires du mandant que la non-exclusivité. De plus, elle incite les prestataires à élargir leur portée en recrutant de nouveaux agents et à être les premiers à créer un réseau d'agents.

43 Cadre pour l'acquisition et la gestion d'agents de services bancaires sans agence, sec. 9.9 b).

44 L'UEMOA prévoit une autorisation distincte pour les agents de transfert rapide de fonds, c'est-à-dire les services de gré à gré.

En outre, les agents peuvent être qualifiés de *grossistes* ou de *super-agents* s'ils fournissent des services de gestion de trésorerie à d'autres agents qui peuvent eux-mêmes avoir directement un contrat d'agence avec le mandant (et ne sont donc pas des sous-agents). De la même manière, le mandant peut embaucher des *gestionnaires de réseau d'agents* pour fournir des services d'appui aux agents. Les gestionnaires de réseau d'agents (par exemple, en vertu de la réglementation ghanéenne) s'occupent du recrutement, de la formation, du contrôle de la conformité, de la gestion de la trésorerie et de l'appui général. Ils ne sont généralement pas des agents eux-mêmes (bien qu'ils puissent l'être). Les agents qu'ils gèrent sont directement sous contrat avec le mandant. Dans certains cas (Selcom en Tanzanie, par exemple), ces gestionnaires sont des agrégateurs qui offrent des facilités telles que des services de paiement intégrés.

Ces divers types d'agents répondent au besoin des prestataires de disposer d'un large éventail de points de service ainsi que de mécanismes pour les prendre en charge et les surveiller. Ainsi, l'utilisation d'agents principaux ou de gestionnaires de réseau d'agents devient essentielle. Pour utiliser correctement les agents, il faut les identifier, les former, les surveiller et les gérer et garantir qu'ils disposent de liquidités, qu'ils gèrent les risques et qu'ils se conforment aux normes réglementaires et aux normes de service à la clientèle. Les prestataires peuvent externaliser tout ou partie de ces fonctions à des agents principaux ou à des gestionnaires de réseau d'agents.

En pratique, les termes utilisés pour les différents types d'agents spécialisés (agents principaux, super agents, gestionnaires de réseau d'agents) ne sont pas cohérents d'un pays à l'autre⁴⁵. (Voir le tableau 4 pour des exemples.)

2.3 Admissibilité et autorisation de l'agent

La préoccupation suivante à prendre en compte dans la réglementation consiste à déterminer *qui peut être admis* à devenir un agent (ou un certain type d'agent) et quel type d'approbation (le cas échéant) est exigé par l'organe de réglementation. L'efficacité des règles mises en œuvre et les charges qu'elles imposent semblent varier considérablement.

La plupart des 10 pays exigent que les agents soient des entreprises enregistrées, qu'il s'agisse de sociétés ou de particuliers⁴⁶. Dans plusieurs pays, les normes d'admissibilité stipulent qu'un agent doit être une entreprise ayant son propre secteur d'activité indépendant (et viable). Le cas le plus évident est le Kenya, où il est interdit de continuer à fournir des services en tant qu'agent si l'activité distincte concernée n'est pas commercialement viable⁴⁷.

Ces exigences semblent conçues pour atténuer les risques, mais leur rapport coût-efficacité n'est pas toujours évident. Premièrement, ces règles peuvent ne pas être bien ciblées. Il convient de se demander si une personne spécialisée dans les services de représentation ne devrait pas être admise du simple fait qu'elle ne satisfait pas à une norme d'enregistrement ou de « secteur d'activité ». Deuxièmement, la charge qu'imposent ces exigences peut nuire à son objectif. Les prestataires ont parfois du mal à recruter de nouveaux agents à cause de telles normes. Troisièmement, on peut se demander jusqu'à quel point ces règles sont respectées, en particulier dans les pays où la monnaie électronique est de plus en plus utilisée et où, par conséquent, il faut d'urgence satisfaire la demande d'agents⁴⁸.

45 Le Rwanda, par exemple, prévoit des super-agents et des agents de base; Le Ghana autorise les agents et les agents principaux ; et le Kenya prévoit des agents de vente en gros et au détail.

46 La plupart admettent des entreprises, en général, en plus de groupes particuliers comme les IMF, la poste ou les coopératives. D'autres (dont l'Inde, le Bangladesh et le Ghana) ont une liste plus longue d'entités éligibles, telles que les détaillants, les stations-service, les administrations locales, les organisations non gouvernementales et les services de courrier.

47 Guideline on Agent Banking (CBK/PG/15 [Kenya], art. 4.4).

48 Selon l'enquête sur les accélérateurs de réseau d'agents effectuée par le Helix Institute, Rapport sur le Kenya 2014, 36 % des agents kényans à cette époque étaient spécialisés, c'est-à-dire qu'ils n'offraient pas un secteur d'activité distinct.

Tableau 4. Aperçu de la réglementation des agents

	Approche réglementaire	Types d'agents	Rôle dans l'ouverture de compte (exemples)	Types d'agents spécialisés
Bangladesh	Basée sur les comptes	Services bancaires, SMF	Recevoir les documents d'ouverture de compte.	Non précisé
Côte d'Ivoire	Basée sur les institutions	Services bancaires, monnaie électronique, transferts rapides	Signer des accords avec les clients.	Agent principal : recruter des sous-agents.
Ghana	Basée sur les activités	Services bancaires, monnaie électronique	Monnaie électronique : Ouvrir des comptes soumis à des exigences minimales ou moyennes de connaissance du client au nom de l'émetteur.	Gestionnaire de réseau d'agents bancaires et d'agents de monnaie électronique : recrutement, formation, surveillance de la conformité, gestion de la trésorerie.
Inde	Basée sur les institutions	Correspondant d'affaires (banque, y compris banque de paiements)	Identifier les clients. Traiter et soumettre les demandes.	Non précisé
Kenya	Basée sur les institutions	Services bancaires, IMF	IMF: Collecter des documents pour l'ouverture de compte.	Agent de vente en gros/marchand en gros : Distribuer de l'argent à des agents de vente au détail.
Myanmar	Basée sur les institutions	Services bancaires mobiles, PSFM	Services bancaires mobiles : dépôts en espèces.	Non précisé
Pakistan	Basée sur les institutions	Services bancaires sans agence	Ouvrir et gérer des comptes bancaires sans agence.	Super-agent (établissement de vente au détail ou de distribution en place); Gestionnaire de réseau d'agents/agrégateur : formation et surveillance d'agents, rapports aux institutions financières, gestion de la trésorerie.
Rwanda	Basée sur les activités	Services bancaires, monnaie électronique, PSP	Identification du client (2 facteurs). Collecter les informations d'ouverture de compte auprès des clients (uniquement si l'agent est enregistré en tant que société).	Gestionnaires de réseaux d'agents/super-agents : gestion et coordination des activités de base des agents.
Tanzania	Basée sur les comptes dans le cas des comptes de monnaie électronique, sinon sur les institutions	Services bancaires, monnaie électronique, PSP	Services bancaires	Agent de vente en gros (entreprise) : distribution de monnaie électronique, gestion de la vente au détail.
Ouganda	Basée sur les institutions	Services bancaires, monnaie électronique	Services bancaires	Non précisé

Quelques pays (Inde, Bangladesh, Ghana) autorisent les particuliers à servir d'agents s'ils sont instruits ou s'ils ont une expérience ou des activités jugées pertinentes (agents d'assurance, banquiers à la retraite, responsables de groupes d'entraide, agents mobiles, etc.). Les qualifications exigées

d'un agent potentiel peuvent comprendre de bons antécédents en matière de crédit, des références sur son caractère, des aptitudes informatiques et un minimum d'expérience en matière de gestion d'une entreprise, ainsi qu'un compte dans une institution financière agréée.

Les décideurs et les organes de réglementation doivent choisir entre l'application des règles d'admissibilité *ex ante* (approbation préalable) ou *ex post* (inspection). Dans certains cas, dans un premier temps, l'approbation générale de l'utilisation d'agents ou d'un réseau d'agents peut être requise. Le prestataire devra peut-être ensuite obtenir une autorisation pour des agents individuels ou des groupes d'agents, comme c'est le cas pour les agents bancaires au Kenya et en Ouganda (autorisation globale)⁴⁹. Des normes différentes peuvent s'appliquer à des agents de rang différent (agents principaux et sous-agents menant des activités pour leur compte, par exemple) ou exerçant des fonctions différentes (agents bancaires ou non bancaires). Les agents bancaires sont les plus rigoureusement contrôlés dans l'UEMOA, où chaque agent doit être approuvé à titre individuel et est soumis à des garanties financières et à d'autres conditions qui ne sont pas appliquées aux agents d'EME. Au Kenya, lorsque les PSP recrutent des agents, ils doivent simplement informer la banque centrale 14 jours avant le début de l'activité de l'agent et communiquer périodiquement des informations de base⁵⁰. Les agents principaux et les gestionnaires de réseau d'agents peuvent être soumis à des normes plus strictes, comme au Ghana, où les prestataires sont tenus à un devoir de vigilance beaucoup plus complet⁵¹.

La réglementation peut imposer des critères d'admissibilité non seulement aux agents, mais aussi aux prestataires eux-mêmes lorsqu'ils cherchent à sous-traiter leurs services. Le Pakistan, par exemple, oblige les institutions financières à respecter des seuils prudentiels minimaux pour pouvoir engager des agents de banque à distance⁵².

2.4 Obligations permanentes des agents et des mandants

Le recours à des agents par un prestataire de SFN impose des obligations réglementaires permanentes aux deux parties. Il s'agit notamment

des types d'exigences de gestion des risques examinés plus haut, ainsi que des obligations de divulgation, qui sont traitées dans la section 4.2, en ce qui concerne la protection des consommateurs. Parmi les autres obligations figurent la tenue de registres, l'établissement de rapports et la garantie de la sécurité et de la sûreté des opérations.

Sécurité et technologie

Les organes de réglementation veillent à la sécurité et à la précision des opérations effectuées avec l'assistance d'un agent et à la fiabilité de la plate-forme technologique. Les exigences dans ce domaine recourent la protection des consommateurs (voir section 4.2). Dans les pays étudiés, il est obligatoire de fournir une confirmation des opérations au client (dans certains cas, y compris les frais). L'implication, explicite dans le cas de la Tanzanie (pour les agents bancaires), est qu'un prestataire ou un agent ne doit pas mener à terme une opération si un reçu ou un accusé de réception ne peut pas être généré.

Une règle connexe interdit les opérations d'agent en cas d'échec de la communication. Au Kenya et au Rwanda, par exemple, toutes les opérations doivent être traitées en temps réel. La réglementation de plusieurs pays (Côte d'Ivoire et Tanzanie) oblige le principal émetteur à garantir la fiabilité et la sécurité de ses systèmes, ainsi que la confidentialité et la traçabilité des opérations.

Les pays étudiés exigent des prestataires qu'ils disposent de plans approuvés en matière de reprise en cas d'urgence et après sinistre, y compris en cas d'interruption de services liée à la technologie. Dans certains pays, ces plans doivent figurer dans le contrat d'agence et être évalués dans le cadre de l'octroi de licence et de la supervision.

Rapports et documents

Les agents ne sont pas tenus de faire rapport directement à l'organe de réglementation.

49 Guideline on Agent Banking (CBK/PG/15 [Kenya], part II).

50 National Payment System Regulations (Kenya) 2014, CGAP (2015, 15).

51 Bank of Ghana Agent Guidelines (2015), arts. 10, 11, 15.

52 Le seuil est modéré, y compris le respect des normes minimales de fonds propres et la notation « moyen de CAMEL (State Bank of Pakistan, Branchless Banking Regulations, art. 9.2 [2016]).

Toutefois, les mandants doivent identifier leurs agents auprès de l'organe de réglementation, soit par des rapports périodiques (par exemple, tous les mois au Bangladesh), soit par la mise à jour des listes (par exemple sur le site Web du prestataire) en indiquant avec leurs noms, leurs adresses et, dans certains cas (Ghana et Tanzanie), leurs coordonnées de systèmes d'information géographique⁵³. L'organe de réglementation peut également exiger des données globales sur les clients, la valeur et le volume des opérations, les incidents de fraude, les plaintes des consommateurs et les mesures de réparation. Le Pakistan a mis en place un système de registre d'agents sur l'Internet, grâce auquel il collecte et conserve des données ventilées sur chaque agent (Dias et al. 2015)⁵⁴. Le Rwanda est en train de mettre en place un système de collecte de données qui permettra d'extraire les données directement des systèmes opérationnels des EME (Dias et Staschen 2017)⁵⁵.

La réglementation impose également des exigences en matière de conservation des documents et donne aux autorités le droit de procéder à des inspections chez le mandant et chez l'agent. Le prestataire/mandant veille à ce que l'agent conserve les documents nécessaires, et il conserve les données fournies par les agents dans son propre système. Le prestataire doit conserver les documents pendant plusieurs années (de cinq à douze ans) et conformément aux normes de tenue des registres définies par l'organe de réglementation⁵⁶. Par ailleurs, dans la plupart des pays, l'organe de réglementation a le pouvoir d'inspecter non seulement les locaux, la comptabilité et les documents du mandant, mais également ceux de ses agents et, dans certains cas (Myanmar et Ghana), d'autres partenaires et fournisseurs de services auxquels il a recours pour fournir les SFN.

2.5 Résumé de l'expérience des pays

Les tendances générales suivantes se dégagent de l'expérience des 10 pays dans ce domaine :

- Il y a eu une certaine convergence en matière de réglementation des agents. La responsabilité du mandant est un principe fondamental dans les 10 pays. La plupart des organes de réglementation ont adopté une approche flexible en ce qui concerne les types d'organisations et d'individus qui peuvent être des agents. En outre, les normes de non-exclusivité et d'interopérabilité prévalent, bien qu'il existe des différences d'application.
- Certaines divergences subsistent quant à l'approche générale en matière de réglementation des agents. Bien que l'approche fondée sur les institutions soit toujours la plus répandue (traitement différent des agents bancaires et non bancaires, par exemple), quelques pays suivent une approche fondée sur les comptes (des règles sont définies pour certains types de comptes accessibles par l'intermédiaire d'agents quel que soit l'émetteur) et deux pays (Ghana et Rwanda) ont mis en œuvre une approche par activité (les mêmes règles pour une même activité). Si les approches fondées sur les institutions et sur les comptes n'ont peut-être pas posé de problème dans le passé, des tendances telles que le partage accru des agents et les partenariats entre banques et établissements non bancaires les rendent moins viables.
- En général, les approches adoptées par les pays en matière de réglementation ne sont pas entièrement fondées sur les risques ni proportionnées. Cela est dû en partie au fait que l'approche fondée sur les institutions continue d'être suivie et qu'il existe des différences entre les pays en ce qui concerne la prise en charge de plusieurs types d'agents, dont de simples commerçants effectuant des opérations en espèces, qui présentent des risques moins élevés s'ils opèrent sur un compte pré-financé et en temps réel.

⁵³ Pour une description plus détaillée des exigences en matière de rapports, voir Dias et Staschen (2017).

⁵⁴ Le Ghana met en place un registre d'agents similaire.

⁵⁵ Le nouveau système rwandais devrait aider à résoudre le problème commun du comptage excessif des agents et des points d'accès, qui peut donner une image trompeuse et donc erronée de la proximité dont jouissent les consommateurs. Par exemple, 98 % des agents sont comptés deux fois en Colombie, chaque banque déclarant que les agents partagés sont les siens (Arabahety 2016). En outre, un grand nombre d'agents inactifs sont souvent inclus dans ces décomptes.

⁵⁶ Par exemple, en Inde, les agents (correspondants commerciaux) qui travaillent pour plusieurs institutions doivent gérer des données distinctes pour chacun de leurs mandants et éviter de les mélanger.

3 Outil 3. Devoir de vigilance relative à la clientèle

Les SFN évoluent dans des contextes réglementaires définis par les politiques relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. En vue de l'inclusion financière, le défi consiste à assurer un traitement proportionné à l'aide de cadres fondés sur les risques qui protègent l'intégrité du système tout en entravant au minimum le développement des SFN.

Les composantes essentielles du troisième outil sont les suivantes :

- Adopter le principe simplifié de vigilance relative à la clientèle dans les scénarios à risque moindre.
- Traduire ce principe en paliers fondés sur les risques qui s'appliquent à différents types de comptes, transactions, clients et méthodes d'ouverture de comptes ainsi qu'à leurs transactions (à distance ou en personne).
- Remédier aux difficultés associées aux documents d'identité du consommateur en reconnaissant un plus large éventail de types d'identification et en faisant appel à de nouvelles méthodes d'identification pour les transactions à risque moindre, ce qui est possible grâce aux progrès des systèmes d'identification (couverture plus large, meilleure accessibilité).

3.1 Devoir de vigilance relative à la clientèle simplifié

Les règles de LBC/FT respectent les normes internationales fixées par le GAFI. Les recommandations du GAFI (2012) et ses lignes directrices arrêtent les méthodes de vigilance relative à la clientèle de même que les critères de risque qui prennent en compte l'inclusion financière, ce qui permet de simplifier les procédures pour les scénarios à moindre risque (GAFI 2017) (Voir encadré 5)⁵⁷.

Le libellé du GAFI pourrait simplement être inclus dans la réglementation du secteur financier, offrant

Encadré 5. Devoir de vigilance relative à la clientèle et son éventuelle simplification

La norme relative au devoir de vigilance standard inclut quatre éléments selon les Recommandations du GAFI (n° 10) ; chacun des éléments peut être simplifié lorsque les risques sont évalués à un niveau inférieur (2012, INR 10, paragraphe 21) :

- Identifier le client et utiliser des sources indépendantes pour vérifier l'identité. On peut, par exemple, simplifier en réduisant la quantité d'informations requises sur l'identité ou en remettant la vérification à plus tard.
- Identifier le bénéficiaire effectif et prendre les mesures raisonnables pour vérifier cette identité et comprendre la propriété et la structure de contrôle du client (dans le cas d'une personne morale). Ces vérifications sont requises pour assurer que le détenteur du compte et toute personne représentée par lui sont identifiés (y compris toute « personne politiquement exposée »). Un processus simplifié pourrait, par exemple, utiliser l'information fournie par le client sans la vérifier.
- Obtenir des informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires entre le client et le fournisseur de services financiers. Une vigilance simplifiée peut porter sur les types de transactions ou sur les relations.
- Exercer une vigilance et un suivi constants, le cas échéant, pour assurer que toutes les transactions sont cohérentes avec la connaissance qu'a une institution du client, de ses activités commerciales, de son profil de risque et de l'origine des fonds. Cela signifie que le profil du client doit être suffisamment maintenu à jour pour identifier les transactions anormales. Le degré de suivi pourrait être réduit en fonction d'un seuil raisonnable.

ainsi aux fournisseurs une base pour adapter leurs procédures. Pour autant, la plupart des 10 pays traduisent ses lignes directrices en règles plus spécifiques qui définissent les scénarios à moindre risque et les méthodes simplifiées qui leur correspondent. En général, les fournisseurs sont réticents à mettre en œuvre une démarche fondée sur le risque en l'absence de ce type de réglementation spécifique (de Koker et Symington 2011). C'est pourquoi, même si le concept de devoir de vigilance relative à la clientèle du GAFI n'exige pas une définition précise des scénarios de risques et des ajustements de procédures, dans la pratique,

⁵⁷ Le GAFI a publié de nombreuses études sur la démarche fondée sur les risques et sur son application, par exemple au secteur bancaire (GAFI 2014), aux cartes prépayées, aux paiements mobiles et aux services de paiement basés sur Internet (GAFI 2013) de même qu'aux services monétaires et aux transferts de valeurs (GAFI 2016).

ces définitions semblent davantage garantir le recours au devoir de vigilance fondée sur le risque.

Les dispositions réglementaires concernant la vigilance relative à la clientèle fondée sur le risque mettent en exergue le premier élément de l'identification et de la vérification du client, que l'on appelle souvent « connaître son client ». Mais il y a aussi des exemples de la simplification d'autres éléments. Le Pakistan, par exemple, permet de réduire la fréquence des actualisations de l'identification du client et d'imposer une vigilance constante moins intensive pour les comptes dont les mouvements mensuels sont limités⁵⁸. Le Bangladesh l'autorise pour les clients à faible risque⁵⁹, comme Myanmar (pour les banques)⁶⁰.

3.2 Démarches en paliers

La définition de paliers de risques auxquels on applique les procédures de vigilance d'intensité variable constitue une démarche réglementaire courante de la vigilance relative à la clientèle fondée sur le risque. Cela correspond aux lignes directrices du GAFI qui suggèrent que les pays doivent envisager cette démarche en paliers afin de mettre en œuvre des mesures simplifiées de vigilance relative à la clientèle dans les scénarios à moindre risque (GAFI 2017, paragraphe 74). Ces paliers de risque sont déterminés par les caractéristiques des comptes ou des transactions autorisés, les types de clients et les modalités d'ouverture des comptes et des transactions qui sont effectuées (par exemple, en personne ou non). La plupart des 10 pays définissent deux ou trois paliers (par exemple, risque élevé, moyen et faible). Dans certains cas, toutefois, les règles sont différentes pour les SFN (par exemple, structure en paliers s'appliquant uniquement aux transactions par le biais d'agents et/ou uniquement aux émetteurs de monnaie électronique — EME) des règles générales qui s'appliquent aux comptes bancaires et/ou aux transactions dans une succursale. Cela s'explique

par le fait que les règles relatives aux SFN ont été introduites plus récemment et sont clairement axées sur des clients auparavant non desservis, alors que les anciennes règles de vigilance relative à la clientèle continuent de coexister (voir tableau 5).

Restrictions relatives aux comptes, aux transactions et aux clients

Plusieurs pays considèrent au moins un type de compte pour lequel les obligations de vigilance relative à la clientèle sont moins importantes⁶¹.

Ces comptes sont soumis à des limites de solde et de montant des transactions inférieures à celles des comptes soumis à des obligations de vigilance habituelles ou renforcées (c'est-à-dire, dont les risques sont plus élevés). D'autres restrictions peuvent s'appliquer (Ghana) : interdire à un client d'être titulaire de plus d'un compte de ce type ou considérer qu'un compte est inactif après 12 mois d'inactivité. De même, les transactions ponctuelles (telles que les transferts de gré à gré) peuvent se voir appliquer des plafonds inférieurs pour devenir admissibles à des obligations simplifiées de vigilance relative à la clientèle (Ghana et Pakistan). Une autre complication apparaît dans certains pays (Ghana, Myanmar, Tanzanie) où « connaître son client » selon des paliers n'est possible que pour les EME ou les fournisseurs de services bancaires mobiles. Au Pakistan, seuls les comptes bancaires sans succursales sont soumis à la structure en paliers.

Dans plusieurs cas, les comptes de monnaie électronique ont trois versions ou paliers :

- Un compte de base assorti d'obligations minimales d'ouverture et donc de faibles plafonds pour les transactions.
- Un compte intermédiaire qui autorise des transactions plus élevées et assorti d'obligations plus draconiennes, mais moins importantes que celles d'une procédure complète relative à la connaissance du client.

58 Banque du Pakistan, Principes de LBC/FT relatifs à la démarche fondée sur les risques pour les banques et les IFD (actualisés le 31 mars 2015), articles 7–8. Ils s'appliquent aux comptes dont les mouvements mensuels vont jusqu'à 25 000 PKR (226 dollars), tels que les comptes bancaires de base et les comptes bancaires sans succursales de Niveau 0, jusqu'à ce que les limites mensuelles soient relevées à 40 000 PKR (328 dollars) en 2016.

59 Banque du Bangladesh (BFIU), Principe de l'évaluation du risque de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme pour le secteur bancaire, sec. 6.3, 6.11.

60 Directive de la Banque centrale de Myanmar N° 21 /2015, articles 14, 16, 22.

61 Par exemple, le Ghana, l'Inde, la Tanzanie, Myanmar et le Pakistan.

Tableau 5. Principales obligations « connaître son client » pour les comptes de monnaie électronique

Couverture et paliers du devoir de vigilance relative à la clientèle et « connaître son client »	Limites quantitatives pour « connaître son client »	Exemples d'obligations pour « connaître son client »
Ghana		
Les dispositifs « connaître son client » en paliers ne s'appliquent qu'aux EME. Paliers « connaître son client » pour la monnaie électronique : minimum, moyen, renforcé.	Limites pour un minimum « connaître son client » <ul style="list-style-type: none"> • Solde maximum : 1 000 GHC (226 dollars) • Transactions quotidiennes : 300 GHC (68 dollars) • Transactions mensuelles agrégées : 3 000 GHC (677 dollars) 	<ul style="list-style-type: none"> • « Connaître son client » minimum : tout type de pièces d'identité avec photo • « Connaître son client » moyen : pièce d'identité officielle considérée comme acceptable^a • « Connaître son client » renforcé : mêmes obligations que celles de l'ouverture d'un compte bancaire
Myanmar		
Fournisseurs de services financiers mobiles couverts Trois niveaux de comptes de fournisseurs de services financiers : Niveau 1 (le plus faible) et Niveau 2 pour les particuliers ; Niveau 3 pour les personnes morales	Limite pour les comptes de Niveau 1 <ul style="list-style-type: none"> • Transaction : 50 000 MMK (37 dollars) par jour ; 1 million MMK (736 dollars) par mois. • Solde maximum : 200 000 MMK (147 dollars) 	<ul style="list-style-type: none"> • Niveau 1 : pièce nationale d'identité • Niveau 2 : pièce nationale d'identité et enregistrement SIM • Autres obligations « connaître son client » : adresse postale permanente, date de naissance, nationalité
Pakistan		
Applicable aux comptes bancaires sans succursale (qui sont des comptes bancaires à part entière) Trois niveaux de comptes : Niveau 0 (le plus bas, Niveau 1 et Niveau 2	Limites pour le Niveau 0 : <ul style="list-style-type: none"> • Transactions : 25 000 PKR (226 dollars) par jour, 40 000 PKR (362 dollars) par mois et 200 000 PKR (1811 dollars) par an • Solde maximum : 200 000 PKR (1 811 dollars) 	Le Niveau 0 exige : <ul style="list-style-type: none"> • La copie de l'image de la pièce d'identité nationale du client • Une photo numérique du client • La vérification des données du client par rapport au système NADRA L'ouverture du compte peut être physique ou numérique
Rwanda		
Tous les EME couverts. Paliers : particuliers, consommateurs individuels avec des niveaux plus élevés, personnes morales, agents de base, etc.	Limites pour le Palier 1 (particulier) : <ul style="list-style-type: none"> • Transaction unique : 500 000 RWF (592 dollars) 	Les clients peuvent être enregistrés électroniquement ou suivre les procédures électroniques « connaître son client »
Tanzanie		
Des paliers « connaître son client » s'appliquent à tous les émetteurs de monnaie mobile. Paliers : inscrits électroniquement (niveau le plus faible) ; inscrits électroniquement et physiquement ; comptes PME Pas de paliers pour la monnaie électronique sur carte	Limites pour les comptes de banque mobile enregistrés électroniquement <ul style="list-style-type: none"> • Limite de transaction unique : 1 million TZS (446 dollars) • Solde maximum : 2 millions TZS (892 dollars) (il s'agit du solde quotidien, la moyenne ne devant pas excéder le seuil) 	Différentes pièces d'identité : carte d'identité du lieu de travail, carte d'identité de la sécurité sociale ou lettre du chef du village/ de la circonscription

a. Carte nationale d'identité, carte d'électeur, permis de conduire, passeport et autres documents de l'administration publique, tels que la pièce d'identité du Système national d'assurance-maladie.

- Un compte assorti d'une procédure complète « connaître son client » avec des limites plus élevées. Ce palier peut inclure les comptes spéciaux réservés spécifiquement aux affaires. Les comptes d'une entreprise ont des limites beaucoup plus élevées que les comptes individuels⁶².

Des obligations différenciées relatives à la connaissance du client pour les entreprises prévoient des plafonds quantitatifs plus élevés en échange de procédures plus rigoureuses lors de l'ouverture d'un compte. Ces comptes d'entreprises sont utilisés principalement par les agents et les

⁶² Par exemple, Myanmar arrête pour les entreprises une limite quotidienne pour les transactions de services financiers mobiles de 1 million de kyats (723 dollars), au lieu de 50 000 kyats (36 dollars) pour le palier individuel le plus faible, une limite mensuelle pour les transactions de 50 millions de kyats (36 000 dollars), comparé à 1 million pour le palier le plus faible, et une limite de solde de 10 millions (7 223 dollars) comparé à 200 000 kyats (145 dollars) pour le palier le plus faible (Banque centrale de Myanmar, Réglementation des services financiers mobiles [FIL/R/01/03-2016], sec. 17). Ce dispositif de palier s'applique aux EME, mais pas aux banques qui fournissent des services financiers mobiles.

commerçants qui procèdent régulièrement à d'importantes transactions en liquide dont les volumes sont plus élevés que ceux de la clientèle habituelle. Dans ces cas, l'ouverture d'un compte peut exiger du client qu'il se rende à la succursale de la banque afin de présenter des documents supplémentaires, tels qu'une immatriculation au registre du commerce, et qu'il respecte l'ensemble de la procédure « connaître son client » (comme cela est exigé pour les comptes bancaires normaux)⁶³. Par exemple, la Tanzanie prévoit quatre paliers « connaître son client » fondés sur le risque pour les EME, notamment un pour les agents de détail et un pour les agents de gros⁶⁴. De même, les règles « connaître son client » qui s'appliquent à la monnaie électronique au Ghana prévoient des plafonds plus élevés pour les agents et un traitement séparé pour les comptes d'entreprises.

En Inde, les obligations de vigilance relative à la clientèle pour les banques de paiement sont les mêmes que pour les banques. C'est pourquoi, des normes uniformes s'appliquent dans toutes les institutions aux ouvertures de comptes, notamment l'obligation simplifiée de vigilance relative à la clientèle pour ouvrir des comptes de faible valeur. De même, l'Inde place certains clients dans une catégorie à faible risque (et donc admissibles à une obligation simplifiée de vigilance), notamment les membres de groupes d'entraide et les étudiants étrangers⁶⁵. Lorsqu'une obligation simplifiée de vigilance s'applique, les clients se voient attribuer des instruments de paiement prépayés (IPP) en boucle fermée ou semi fermée⁶⁶. Toutefois, lorsqu'elles émettent de la monnaie électronique (IPP en boucle ouverte), les banques doivent appliquer le devoir de vigilance relative à la

clientèle standard ; les règles simplifiées de cette obligation prévue par la réglementation bancaire ne s'appliquent pas⁶⁷.

Transactions face-à-face ou transactions à distance

Dans la plupart des modèles de SFN, il est essentiel que les clients puissent avoir l'option d'être identifiés soit par un agent, soit à distance (électroniquement). Le palier du traitement « connaître son client » est donc défini selon que les affaires sont faites *en personne*, entre le fournisseur et son client. Lorsque les comptes sont ouverts ou les transactions réalisées par le biais d'un agent, la procédure « connaître son client » est appliquée par les agents et est considérée comme réalisée par le mandataire, la responsabilité ultime incombant à ce dernier (GAFI 2017, paragraphe 118f). Le fournisseur doit analyser correctement la capacité de son agent à superviser l'application des règles et des procédures de vigilance relative à la clientèle par l'agent — mais ces règles et procédures ne changent pas. Les normes à utiliser pour superviser une procédure « connaître son client » par un tiers sont assez exigeantes, car le blanchiment des capitaux est un domaine de risques à haute priorité. C'est pourquoi, par exemple, les banques en Inde et les fournisseurs de services financiers mobiles en Ouganda doivent veiller à ce que leurs agents soient titulaires d'une licence ou immatriculés et qu'ils aient en place des politiques et des systèmes de LBC/FT qui sont effectivement mis en œuvre, contrôlés et régulièrement actualisés⁶⁸. Dans tous les cas, le mandataire reste responsable de la mise en œuvre adéquate de la procédure « connaître son client » ; l'agent ne fait que s'acquitter de son devoir administratif ou de représentant.

63 Myanmar, le palier MFS le plus élevé exige un certificat d'enregistrement, ce qui peut constituer un problème pour les agents informels.

64 Les agents de détail ne demandent que les documents de base (par exemple, inscription commerciale, numéro d'identification fiscale) requis pour entreprendre des activités commerciales, tandis que les agents de gros doivent être des sociétés immatriculées et sont autorisés à distribuer de la monnaie électronique et à gérer les agents de détail (Réglementation sur la monnaie électronique, 2015 [Tanzanie], Troisième Annexe). Ce dispositif en paliers ne s'applique qu'à la monnaie mobile. Pour la monnaie électronique basée sur une carte, les règles générales incluses dans la législation (2013) et la réglementation LBC/FT (2015) s'appliquent.

65 RBI Directive principale — Directive « connaître son client », 2016, DBR.AML.BC.No.81/14.01.001/2015-16, sec. 3, 16, 22–24; RBI Principale circulaire — Lignes directrices sur l'émission et le fonctionnement des instruments de paiement prépayés en Inde, DPSS.CO.PD.PPI. No.01/02.14.006/2016-17, sec. 6–7.

66 Seuls les instruments en boucle ouverte ont la pleine fonctionnalité de la monnaie électronique et donc tombent dans la catégorie des services financiers numériques.

67 Lignes directrices sur l'émission et le fonctionnement des instruments de paiement prépayés en Inde, 2016, PSS.CO.PD.PPI. No.01/02.14.006/2016-17, sec. 7.3.

68 Un agent qui complète des documents et s'acquitte de son devoir de vigilance relative à la clientèle au nom d'un mandataire n'est pas la même chose qu'un agent qui ouvre un compte pour le client dans l'institution du mandataire — une autorité qui ne peut pas toujours être déléguée.

Le GAFI considère que les scénarios sans face-à-face — c'est-à-dire les comptes ouverts électroniquement sans voir un agent — présentent éventuellement des risques plus élevés⁶⁹. Certains pays prévoient des règles « connaître son client » particulières pour les comptes ouverts à distance. La Tanzanie, par exemple, différencie les comptes selon qu'ils sont ouverts en personne ou électroniquement par téléphone mobile. Ces comptes ont différentes limites de transaction assorties d'un devoir de vigilance relative à la clientèle et d'obligations « connaître son client » différenciés, car ils imposent aux fournisseurs des responsabilités particulières de gestion des risques (gouvernance et système de gestion des informations)⁷⁰. De même, le Pakistan a récemment autorisé l'ouverture à distance de portefeuilles mobiles de paliers inférieurs à partir du téléphone du client qui tire parti du fait que toutes les cartes SIM au Pakistan sont maintenant vérifiées biométriquement par rapport à une base centrale de données d'identification⁷¹. C'est la raison pour laquelle les ouvertures ont nettement augmenté (Rashid et Staschen 2017).

3.3 Relâchements des contraintes d'identification : règles fondées sur les risques et évolution des systèmes d'identification

Le développement de systèmes nationaux de documentation et de vérification de l'identité est un facteur important dans le domaine de la vigilance relative à la clientèle. Les systèmes d'identification doivent inclure toutes les informations pertinentes afin que chaque document d'identification corresponde à un client unique et au compte pertinent. Jusqu'à récemment, dans la plupart des 10 pays, la disponibilité limitée de documents d'identification officiels a gravement nui au développement des services financiers et c'est la raison pour laquelle — conformément aux lignes directrices du GAFI

— des politiques ont été adoptées pour ajuster les obligations d'identification sur la base du risque. On a avancé que l'élargissement de l'éventail de documents d'identification acceptables faciliterait l'accès aux services financiers.

Les pays étudiés incluent notamment ceux qui reconnaissent différentes formes d'identification dans des contextes à plus faible risque et d'autres qui ne le font pas. L'Inde fait partie de cette première catégorie. Lorsque les réglementations de l'Inde ont permis la simplification des mesures de vérification de l'identité du client, d'autres types de documentation ont été acceptés au lieu de la carte nationale d'identité, y compris les cartes d'identité avec une photo émises par les banques (publiques et privées) et par les autorités centrales de réglementation. Une autre possibilité est une lettre émise par un agent homologué qui comporte une photographie du client dûment validée. Ces documents officiellement valides sont suffisants pour les comptes de faible valeur et certains IPP en boucle semi-fermée. Mais les instruments en boucle ouverte, équivalant à la monnaie électronique, exigent des mesures complètes « connaître son client »⁷². Au Ghana, outre les obligations d'identification en paliers pour les comptes de monnaie électronique, les clients de gré à gré sont soumis à des plafonds quantitatifs réduits s'ils n'ont pas de compte électronique existant ou ne sont pas en mesure de présenter une documentation d'identité « acceptable » (comme le requièrent les mesures « connaître son client » moyennes)⁷³.

D'autres pays (Myanmar, Tanzanie, Côte d'Ivoire) ne reconnaissent que quelques formes d'identification officielles aux fins de l'obligation « connaître son client », telles que le document national d'identité, le passeport et le permis de conduire. Au Rwanda, les EME doivent identifier leurs clients avec un document national d'identité

69 GAFI 2012, INR 10, paragraphe 15 ; et GAFI 2013, chapitre IV, paragraphes 40, 69.

70 Banque de Tanzanie, Réglementation de la monnaie électronique, 2015, Troisième Annexe, Formulaire F.

71 Un compte de Niveau 1 qui peut être ouvert à distance avec une carte biométrique SIM a des plafonds pour les transactions et le solde qui sont deux à quatre fois plus élevés que les limites du Niveau 0 (SBP, Réglementation sur les transactions bancaires sans banques 2016, art. 4.1) — ce qui témoigne d'une confiance accrue dans le système biométrique.

72 Les comptes de faible valeur ont un plafond pour le solde de 50 000 Rs (774 dollars). Les comptes bancaires ainsi créés peuvent être utilisés pour les IPP, mais uniquement ceux du type en boucle semi-fermée (c'est-à-dire, qui ne sont pas équivalents à la monnaie électronique) (RBI Directive principale « connaître son client » [2016], sec. 3, 16, 22–24, RBI Circulaire principale, Instruments de paiement prépayés [2016], sec. 6–7).

73 Banque du Ghana, Principes pour les émetteurs de monnaie électronique au Ghana (2015), sec. 15.

ou un passeport, qui est vérifié par rapport à la base nationale d'identification — la seule exception étant l'identification d'un mineur par son père ou sa mère dûment identifiés⁷⁴. Les limites imposées à la documentation d'identification acceptable n'éliminent pas pour autant les paliers de risques. À Myanmar, les obligations d'identification sont graduées, mais la documentation d'identification acceptable est limitée pour tous les niveaux de la documentation d'identification nationale, du permis de conduire, du passeport ou de l'enregistrement SIM. Dans le contexte du devoir de vigilance relative à la clientèle, comme dans d'autres domaines abordés dans le présent document, on peut se poser la question de savoir dans quelle mesure ces obligations sont suivies dans la pratique⁷⁵. La capacité d'application des règles doit être un élément important à examiner lorsque l'on élabore les règles de vigilance relative à la clientèle.

La qualité et l'ubiquité du système d'identification sont également importantes. De plus en plus, les gouvernements investissent dans une documentation d'identification, des bases de données et une biométrie universelles pour vérifier les bases de données (« connaissance électronique du client ») pour remplacer les documents sur papier (voir encadré 6). Certains nouveaux systèmes (Inde et Pakistan) couvrent la grande majorité de la population et se rapprochent de la couverture universelle. En Ouganda, l'amélioration des systèmes d'identification a coïncidé avec le durcissement des obligations d'identification aux fins de « connaître son client ». En 2013, les lignes directrices relatives aux services financiers mobiles ont autorisé 7 différents types de documents d'identification. Pour autant, ils ont été réduits à deux (le document national d'identification et les passeports pour les étrangers) par le régulateur des télécommunications de l'Ouganda au début de 2017 en raison de préoccupations sécuritaires et de la plus large disponibilité de la documentation⁷⁶.

Encadré 6. Connaître son client par voie électronique en Inde

L'Inde a mis en place une option de respect de l'obligation « Connaître son client » à utiliser lors de l'ouverture électronique d'un compte: eKYC. Ce service, fourni par l'Autorité unique d'identification de l'Inde (Unique Identification Authority of India — UIDAI), fait appel à la vérification biométrique pour confirmer l'identité du client. Avec ce système, l'identité du client est vérifiée lorsque l'UIDAI confirme que les données biométriques communiquées par le client correspondent aux données biométriques enregistrées pour le nom de cette personne. Le client peut consentir à ce que l'autorité d'identification transfère électroniquement les données aux établissements financiers et à leurs agents (leurs correspondants), y compris le nom, l'âge, le sexe et la photo de la personne. Les Règles de LBC/ FT stipulent que l'option électronique de « Connaître son client » est un processus valide pour connaître le client, sous réserve que les établissements financiers et leurs agents obtiennent l'autorisation expresse du client, qu'il ou qu'elle accepte le transfert de ces informations d'identification^a.

a. Deux événements récents — reconnaissance juridique d'un droit constitutionnel à la confidentialité et une importante compromission des données — devraient introduire des limites au recueil des données et à l'accès par le biais du système UIDAI (Aadhaar). Directive principale RBI, KYC (2016), sec. 17.

Plusieurs défis subsistent s'agissant de l'identification biométrique universelle, notamment le fait que la technologie a du mal à toucher les populations sans services bancaires ou dans les zones mal desservies, que les fournisseurs de services financiers n'ont pas toujours accès aux bases de données d'identification et que ces systèmes sont parfois onéreux (à moins qu'ils ne soient offerts à très faible coût, comme en Inde).

Les avantages des progrès des systèmes d'identification peuvent éliminer la nécessité d'accepter un large éventail de documentation d'identification, mais pas nécessairement la nécessité de structures en paliers pour les comptes. Ces

⁷⁴ Sinon, les entités qui communiquent les informations aux fins de la LBC/FT (par exemple, les institutions réglementées et les sociétés publiques) peuvent utiliser un processus simplifié de vigilance relative à la clientèle pour les clients des catégories à faible risque. Règlement n° 08/2016 DU 01 /12 / 2016 régissant les émetteurs de monnaie électronique, article 11.

⁷⁵ Dans la pratique, nombre de clients (par exemple en Tanzanie) ont réussi à ouvrir des comptes de monnaie électronique pratiquement sans document.

⁷⁶ Cette transition a trait aux services financiers mobiles, qui ont donc des effets sur les services financiers numériques, mais pas sur les autres services financiers. La date butoir a été ultérieurement repoussée à août 2017 afin de donner aux fournisseurs suffisamment de temps pour ré-immatriculer leurs clients. À l'époque, nombre de personnes avaient encore besoin de pièces d'identité. Des exceptions ont été faites pour les réfugiés qui pouvaient utiliser une pièce d'identité officielle du Bureau du Premier ministre.

dernières sont encore requises dans nombre de pays en raison d'autres obligations applicables au devoir de vigilance relative à la clientèle standard, telles que la vérification de l'adresse du lieu de résidence.

3.4 Résumé de l'expérience des pays

Les schémas généraux qui suivent émergent de l'expérience qu'on fait les pays de la vigilance relative à la clientèle fondée sur le risque:

- Les pays simplifient le devoir de vigilance relative à la clientèle pour les transactions dont le risque est moindre, conformément aux lignes directrices du GAFI, mais leurs démarches varient. La démarche la plus courante consiste à mettre en œuvre des obligations de vigilance/« connaître son client » en paliers pour différents types et échelles de clients, comptes et transactions. Pour autant, dans certains pays, la structure en paliers des comptes ne s'applique qu'à un type spécial de comptes de SFN (par exemple, les comptes bancaires sans succursales au Pakistan), ce qui risque de créer un terrain inégal entre les différents types de circuits ou de comptes utilisés.
- Plusieurs pays ont traduit les normes du GAFI concernant le devoir de vigilance relative à la clientèle fondée sur les risques en obligations et paliers réglementaires spécifiques. D'autres ont simplement incorporé les normes du GAFI dans la réglementation sans explication supplémentaire. Dans cette dernière situation, les fournisseurs hésitent parfois à faire appel à la souplesse autorisée et choisissent plutôt une démarche prudente peu disposée au risque.
- Bien qu'une tendance soit apparue qui consiste à accroître l'éventail de documentation d'identification acceptée pour les comptes des paliers inférieurs en vue de réduire les obstacles pour les personnes qui n'ont pas ce type de documents, ce sont la qualité et l'ubiquité des systèmes d'identification, de même que l'accessibilité des bases de données d'identification qui justifient la nécessité de cette acceptation plus large.
- Les différences entre les pays portent notamment sur le fait qu'ils acceptent ou non l'ouverture de comptes par un agent ou à distance/électroniquement (sans face-à-face), les deux méthodes étant soumises à des lignes directrices

spécifiques du GAFI. Quelques pays font appel à des systèmes d'identification biométrique avancés afin de « connaître leurs clients » de manière électronique (notamment l'Inde et le Pakistan) et ont pu ainsi beaucoup simplifier l'ouverture de comptes à distance en dépit des risques de LBC/FT potentiellement beaucoup plus élevés.

4 Outil 4 : La protection des consommateurs

Une protection effective des consommateurs est essentielle à la crédibilité des services financiers numériques en tant que pilier d'un système financier inclusif. Que la protection des consommateurs de services financiers soit ou non complètement en place avant que les SFN puissent se développer, elle constitue l'ingrédient nécessaire d'un marché durable et bien géré.

Trois caractéristiques des SFN ont des effets sur les risques pour les consommateurs (McKee, Kaffenberger et Zimmerman 2015). Premièrement, le recours à des agents est une première ligne de défense en cas de problème. Cependant, ils fournissent parfois aux clients des informations erronées ou les escroquent. Deuxièmement, les interfaces technologiques facilitent l'accès. On doit donc de plus en plus compter sur la fiabilité de la technologie et sur la bonne compréhension des utilisateurs — ce qui peut présenter des défis particuliers pour ceux qui ont moins d'expérience. Troisièmement, des chaînes de valeur plus longues et plus complexes accroissent le nombre d'entités qui interviennent dans le service aux consommateurs. Cela peut brouiller les pistes quant à savoir qui est le responsable ultime et où les consommateurs peuvent chercher un recours. Ces facteurs soulignent l'importance de la protection des consommateurs sur les marchés de SFN.

Dans cette section, nous couvrons les composantes essentielles suivantes de ce quatrième outil :

- Des règles de protection des consommateurs cohérentes, exhaustives et ciblées pour les SFN. Fréquemment, il existe seulement des règles générales ou une mosaïque de règles qui ne sont pas clairement adaptées aux besoins des SFN.

- Des règles sur la transparence et la conduite du marché dans les transactions des fournisseurs — et de leurs agents — avec les clients.
- Des obligations pour les fournisseurs de mettre en place des systèmes pour traiter les plaintes des consommateurs.
- Des normes de disponibilité des services/et de fiabilité de la plate-forme numérique qui équilibrent la protection des consommateurs et la nature irrévocable des transactions.

4.1 Champ d'application et cohérence et règles de protection des consommateurs

La complexité des SFN présente un défi pour la protection des consommateurs de services financiers. Plusieurs règles de droit et réglementations se recoupent. Pour que la protection des consommateurs de SFN soit effective, le cadre juridique/réglementaire doit couvrir tous les fournisseurs, circuits et produits pertinents — et cela de manière cohérente.

Bien que les pays qui font l'objet de notre étude n'aient pas encore atteint cet objectif, il y a des avancées. Pour concrétiser la priorité du lancement du marché de SFN, les régulateurs de ces pays ont mis l'accent sur les questions relatives aux trois premiers outils. Entre-temps, ils se sont appuyés sur les normes existantes de protection des consommateurs de services financiers. De manière typique, une attention limitée (et parfois tardive) a été accordée aux questions de la protection spécifique des consommateurs de services financiers. Lorsque ces règles ont été adoptées, elles sont en général particulières à une activité ou une institution au lieu d'être exhaustives et uniformes. Malgré cela, la majorité des marchés de SFN dans les pays étudiés ont pris leur essor. Lorsque nous précisons que la protection des consommateurs de services financiers constitue un facteur, nous supposons que, comme sur les autres marchés de services financiers, l'absence de protection effective du consommateur présente des risques significatifs pour les consommateurs vulnérables de même que pour la stabilité et l'intégrité, à moyen et long terme, du marché des SFN.

Les règles de protection des consommateurs pertinentes pour les SFN peuvent être intégrées dans les lois générales relatives aux consommateurs, la législation ou les lignes directrices de la protection des consommateurs de services financiers, la réglementation bancaire ou la réglementation sur les paiements ou la monnaie électronique. Il en résulte généralement une mosaïque inégale de réglementations. (Voir tableau 6 pour un aperçu général des cadres de protection des consommateurs de SFN).

Les règles générales de protection des consommateurs sont fixées dans les lois et les réglementations bancaires de plusieurs des pays étudiés. Elles s'appliquent d'une façon ou d'une autre (qui n'est pas toujours claire) aux fournisseurs de SFN détenteurs d'une licence ou habilités par le régulateur bancaire ou qui traitent de produits bancaires. En général, il existe également des règles spécifiques selon l'institution ou la fonction, telles que celles qui s'appliquent aux EME ou à l'utilisation d'agents. Par exemple, l'Ouganda applique ses Principes de protection des consommateurs de services financiers à tous les types de fournisseurs de services financiers réglementés et à leurs agents ; des dispositions supplémentaires relatives à la protection des consommateurs de services financiers sont incorporées dans ses Principes relatifs à la banque mobile. Le Bangladesh adopte une démarche similaire et offre des principes généraux pour toutes les institutions financières réglementées de même que des règles plus spécifiques pour les services financiers mobiles.

Dans d'autres cas, il n'existe pas de cadre exhaustif de protection des consommateurs de services financiers. Le Kenya, par exemple, a inclus des principes relatifs aux consommateurs dans les normes prudentielles pour les banques, mais elles ne s'appliquent pas aux fournisseurs de services professionnels. Le Rwanda n'a pas de lois générales sur la protection des consommateurs de services financiers, mais des règles de protection spécifiques aux SFN sont incorporées dans les réglementations sur les EME (2016). De même, en Tanzanie, il n'existe pas de cadre de réglementation de protection des consommateurs de services financiers qui couvrent

Tableau 6. Protection des consommateurs dans les services financiers numériques

Règles, couverture	Règles de divulgation : principaux termes, formulaires	Réclamations
Bangladesh		
Générales et spécifiques aux institutions : banques et établissements financiers réglementés, fournisseurs de services de paiement, transferts de fonds électroniques, agents	<ul style="list-style-type: none"> - Les clients doivent être avertis des frais et commissions, de toute modification des modalités et conditions, des services avec une valeur ajoutée - Transparence de toutes les modalités et conditions qui ont trait à tous les produits et services bancaires - Tous les établissements financiers réglementés doivent avoir dans chaque succursale une Charte du consommateur - Les mécanismes de règlement des litiges doivent faire partie de l'accord contractuel 	<ul style="list-style-type: none"> - Les banques/établissements financiers et les fournisseurs de services de paiement doivent établir des procédures officielles de réclamation ; il en est de même pour les transferts de fonds électroniques - Tous les établissements financiers : le service local aux consommateurs et les unités de gestion des réclamations traitent de toutes les plaintes reçues directement des consommateurs - Les clients peuvent déposer une plainte auprès de la banque centrale
Ghana		
Règles spécifiques aux activités : émetteurs de monnaie électronique et agents	<ul style="list-style-type: none"> - Afficher les frais et les commissions de service - La Banque du Ghana fournit une feuille de synthèse standard - Les clients sont informés des risques - Préciser la teneur minimum du contrat et de l'accord écrit 	<ul style="list-style-type: none"> - Les émetteurs de monnaie électronique doivent avoir un bureau fonctionnel de règlement des réclamations et des litiges - Droit de faire appel auprès de la Banque du Ghana - Délai de 40 jours pour déposer une plainte ; résolution dans les cinq jours
Inde		
Règles spécifiques aux institutions : banques, banques de paiement, émetteurs d'IPP, banques mobiles, agents (correspondants commerciaux)	<ul style="list-style-type: none"> - Les taux d'intérêt, les frais et les commissions doivent être divulgués sur les sites web, dans les succursales, au bureau ou au numéro de téléphone d'information - Les contrats doivent être aisés à comprendre ; les prix des produits, les risques, les modalités et les conditions doivent être clairement révélés 	<ul style="list-style-type: none"> - Système de réclamation exigé pour les banques, les banques de paiement, les émetteurs d'IPP - Option de faire appel au médiateur bancaire
Pakistan		
Spécifiques aux activités et aux institutions : règles générales pour toutes les banques (commerciales, islamiques et de micro-crédit) et règles spécifiques pour les banques qui offrent des services bancaires sans succursales ; agents	<ul style="list-style-type: none"> - Les banques doivent publier tous les trimestres leur barème de frais pour les activités bancaires sans succursales - Tous les contrats doivent clairement préciser que la banque est responsable des actions et omissions des agents 	<ul style="list-style-type: none"> - Les banques doivent avoir une unité de redressement et un système centralisé de gestion des plaintes - La réception et le traitement d'une plainte ne doit pas prendre plus de 7-10 jours (selon sa nature)
Rwanda		
Générales et spécifiques aux institutions : fournisseurs de transferts électroniques, émetteurs de monnaie électronique, fournisseurs de services de paiement, banques et autres établissements financiers, agents	<ul style="list-style-type: none"> - Les institutions doivent définir des normes d'établissement responsable des prix, de transparence ; la diffusion de l'information incombe à l'établissement financier et à l'agent - Les émetteurs de monnaie électronique doivent soumettre un exemplaire de l'accord standard de service au client à la Banque nationale du Rwanda 	<ul style="list-style-type: none"> - Les établissements financiers, les fournisseurs de transferts électroniques, les fournisseurs de services de paiement et les émetteurs de monnaie électronique doivent avoir des procédures de traitement des plaintes - Droit de faire appel auprès de la haute direction de l'établissement ou de la Banque nationale du Rwanda, ou tout autre organe habilité

(continué)

Tableau 6. Protection des consommateurs dans les services financiers numériques (continué)

Règles, couverture	Règles de divulgation: principaux termes, formulaires	Réclamations
Tanzanie		
Règles spécifiques aux institutions : fournisseurs de services de paiement, agents	<ul style="list-style-type: none"> - Divulgation complète d'informations pertinentes telles que les prix, les frais et les commissions - Les modalités et les conditions doivent être équitables, lisibles et comprises par le client 	<ul style="list-style-type: none"> - Les fournisseurs de services de paiements doivent établir un plan de redressement assorti de ressources adéquates en faveur du consommateur - Appel auprès de la commission de la concurrence ou de l'autorité de communication - Redressement dans un délai raisonnable, 30 jours au maximum
Ouganda		
Règles générales : tous les établissements financiers réglementés et leurs agents Règles spécifiques pour les fournisseurs de services bancaires mobiles	<ul style="list-style-type: none"> - Les frais, les commissions, les pénalités et les autres responsabilités ou obligations du consommateur doivent être divulgués - Les consommateurs doivent avoir accès aux frais avec leur téléphone - Un contrat écrit est obligatoire 	<ul style="list-style-type: none"> - Fournisseurs de services bancaires mobiles : des procédures effectives doivent être en place - Les banques doivent former les agents au traitement des plaintes - Réponse dans les 60 jours

l'ensemble du secteur financier, mais des règles spécifiques sont incluses dans la Loi sur le système national de paiement et dans les réglementations sur la monnaie électronique (2015) et les transactions bancaires avec les agents (2017). La Côte d'Ivoire et le Ghana ont adopté une démarche fragmentée similaire (voir encadré 7).

Des règles séparées de protection des consommateurs de services financiers pour les différents fournisseurs et services peuvent donner lieu à des écarts, des lacunes et à un arbitrage réglementaire. Cette situation peut poser moins de risques sur les marchés où les banques dominent le secteur des SFN. (Toutefois, cette démarche peut ne pas être privilégiée pour d'autres raisons). L'Inde, par exemple, a une charte du consommateur qui arrête les grands principes de protection des consommateurs de services financiers qui s'appliquent au secteur bancaire, y compris les banques de paiement⁷⁷. En général, toutefois, il est évident qu'une démarche harmonisée est recommandée pour définir les règles de protection des consommateurs de SFN. La première étape consiste à veiller à ce que le régulateur financier exerce son autorité s'agissant de la protection des consommateurs de services financiers. Un second objectif consiste à adapter les normes

générales de protection des consommateurs de services financiers aux besoins spécifiques des consommateurs de services financiers numériques et d'assurer que tous les types de fournisseurs et de circuits sont couverts. Il est aussi crucial d'exiger, comme nombre des 10 pays le font, que les fournisseurs de services financiers veillent au respect des normes de protection des consommateurs de services financiers lorsqu'ils offrent leurs services par le biais d'agents.

Les règles de protection des consommateurs de services financiers portent principalement sur la transparence, les recours et le traitement des plaintes de même que sur les normes de fourniture de services. Chaque point sera abordé. Comme mentionné dans la Section 1, les règles de sauvegarde des fonds sont une autre mesure importante pour protéger les consommateurs.

4.2 Transparence

Les règles de transparence ont trait à la communication des informations concernant les modalités, l'utilisation (et la teneur) des accords avec les consommateurs de même que l'application de ces normes dans les points de services, y compris les agents.

⁷⁷ La Charte des droits des consommateurs énonce les principes modèles à inclure par les banques dans les politiques approuvées par leur conseil et suivies par la banque centrale (https://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/content/pdfs/CCSR03122014_1.pdf). La Charte s'applique aux banques de paiement en l'absence de dispositions réglementaires spécifiques.

Encadré 7. L'écart entre le développement des SFN et la réforme de la protection des consommateurs de services financiers

La vitesse du développement des SFN, associée aux réformes portant sur les trois premiers outils, a tendance à donner lieu à un travail de « rattrapage » pour compléter et harmoniser les normes de protection des consommateurs de services financiers. En Côte d'Ivoire, par exemple, des règles disparates de protection des consommateurs sont incluses dans la législation bancaire, relative au micro-crédit, aux paiements, à la monnaie électronique et au commerce électronique^a. Le même agent peut traiter les comptes bancaires mobiles (pour les émetteurs bancaires et non bancaires), le paiement des effets (pour les fournisseurs de services professionnels) et les transferts de gré à gré (pour les banques) — chaque catégorie étant soumise à des règles différentes de protection des consommateurs de services financiers.

Des questions similaires se posent au Ghana où un cadre exhaustif de recours pour les consommateurs s'applique à tous les fournisseurs de services financiers (y compris les EME)^b. Mais le cadre de communication des informations est plus fragmenté et s'accompagne d'une réglementation spécifique sur les produits de crédit (autres que les cartes de crédit)^c et de dispositions de communication des informations incluses dans les principes régissant la monnaie électronique (mais il n'y a pas de règles spécifiques pour les produits d'épargne). Les protections contre les erreurs et la fraude dans les services de paiement sont insuffisantes. Actuellement, au Ghana, ces questions font l'objet d'un examen plus approfondi et l'UEMOA et la Côte d'Ivoire sont en train de réformer leurs cadres de protection des consommateurs de services financiers.

- a. Les réglementations sur les services financiers sont émises par l'UEMOA qui encourage également ses pays membres à mettre en place des institutions de médiation avec le secteur financier. Voir Meagher (2017).
- b. Les principes du mécanisme de recours des consommateurs pour les fournisseurs de services financiers (2017).
- c. Les règles de communication des informations et de transparence des produits pour les produits et les services de crédit (2017).

La communication des informations inclut les informations générales sur les services et les produits, de même que les informations spécifiques sur les transactions individuelles. Ces exigences apparaissent dans les réglementations spécifiques

aux services de paiement et à la monnaie électronique/mobile — et dans la plupart des cas, elles apparaissent également dans les règles générales de protection des consommateurs de services financiers.

Les pays étudiés exigent des fournisseurs qu'ils affichent les informations générales sur les produits, notamment les frais, les commissions et autres coûts. Plusieurs pays (le Ghana, le Kenya, le Pakistan) requièrent que cette information soit physiquement affichée dans les bureaux principaux de même que dans les succursales et chez les agents. En revanche (ou en outre), les règles peuvent exiger que ces informations soient publiées dans des médias largement diffusés, tels qu'Internet ou des journaux dont le tirage est important. La communication sur Internet, par exemple, est exigée en Inde et au Bangladesh⁷⁸. Même si cela deviendra plus courant avec une adoption accrue de smartphones, nombre de consommateurs i) soit ne peuvent pas avoir accès aux conditions affichées sur le Web sur leur téléphone mobile ou leur ordinateur, ii) soit trouvent ce moyen peu pratique (parce qu'ils devront passer à un autre appareil pour trouver l'information). Offrir une synthèse des conditions par des circuits couramment utilisés, par texto par exemple, permettrait de régler ce dernier point (Mazer et Fiorillo 2015).

En outre, certains des pays étudiés exigent des fournisseurs qu'ils prennent des mesures positives pour veiller à l'information des consommateurs sur les modalités et conditions spécifiques. C'est pourquoi, au Kenya et en Tanzanie, le fournisseur a l'obligation d'avertir le consommateur des conditions d'une transaction imminente⁷⁹. Le Kenya a renforcé cette obligation en 2016, lorsque son Autorité sur la concurrence a décidé que tous les fournisseurs de services financiers qui utilisent des circuits numériques devaient présenter aux consommateurs des informations complètes sur les coûts, avant l'utilisation des services, sur le même écran sur lequel le consommateur procède à la transaction (Mazer 2016). L'Ouganda exige des fournisseurs

78 Inde : Principes directeurs sur le fonctionnement des instruments de paiement prépayés, sec. 14 ; Politique modèle des droits des consommateurs, article 2 ; Principes relatifs aux correspondants commerciaux, article 9. Bangladesh : Principes relatifs aux services aux consommateurs et à la gestion des plaintes, articles 2.05 et 2.09.

79 Kenya : Réglementation nationale du système de paiement 2014, article 37. Tanzanie : Loi nationale sur les systèmes de paiement, article 51 ; Réglementation sur la monnaie électronique 2015, article 44.

qu'ils communiquent aux clients les informations sur les frais par téléphone mobile (sans préciser comment cela se ferait sur un téléphone numérique) et qu'ils fournissent un exemplaire de l'accord passé au moment de l'ouverture d'un compte bancaire mobile⁸⁰. Les notifications suivant la transaction peuvent aussi devenir obligatoires. Plusieurs pays (le Ghana, l'Ouganda, Myanmar) exigent du fournisseur de services financiers ou de son agent qu'ils fournissent un avis de confirmation aux clients pour chaque transaction. Celui-ci doit inclure l'information telle que le type et le montant de la transaction, les frais appliqués, la référence de la transaction et les détails du bénéficiaire pour un transfert sortant ou de l'expéditeur pour un transfert entrant.

Une minorité de ces 10 pays (l'Ouganda et le Ghana) exigent des fournisseurs qu'ils expliquent les principales modalités et conditions aux clients avant qu'ils ne signent un contrat⁸¹. En Côte d'Ivoire, la réglementation de l'UEMOA exige que les conditions d'utilisation des instruments de paiement et des comptes soient clairement expliquées aux consommateurs au moment de l'ouverture du compte et qu'elles soient également incluses dans l'accord⁸².

La réglementation relative aux SFN dans la plupart des pays étudiés ne stipule pas un format standard de communication des informations. La Banque du Ghana est une exception avec l'émission d'une feuille de synthèse standard à utiliser dans la communication des informations relatives aux conditions des comptes de monnaie électronique. Une autre obligation a trait à la prévisibilité des modalités et conditions, y compris des frais. Certains pays la mentionnent dans la réglementation — l'Ouganda, par exemple, exige un préavis d'un minimum de 30 jours pour tout changement⁸³.

Fréquemment, une teneur minimum est définie pour la communication générale des informations.

De manière typique, cela inclut une liste des frais et des commissions, mais peut aussi inclure d'autres informations telles que la responsabilité du mandataire lié aux services (Pakistan), les modalités et conditions du service (Inde et Tanzanie), la charte du consommateur (Bangladesh) et les informations générales sur les risques des produits et des services (Ghana et Inde).

La plupart des 10 pays étudiés appliquent une forme ou une autre de normes contractuelles aux fournisseurs de SFN. Plusieurs exigent un contrat écrit (qui peut être électronique, par exemple, en Côte d'Ivoire, au Ghana et à Myanmar) et d'autres exigent également (ou interdisent) certaines dispositions contractuelles. Dans quelques pays (notamment l'Inde et la Tanzanie), les contrats doivent être libellés dans un langage clair et simple. Dans quelques autres pays, le client doit recevoir un exemplaire du projet de contrat afin de l'examiner (Côte d'Ivoire) ou un exemplaire du contrat signé à conserver (Ouganda). Les accords standards avec les clients peuvent nécessiter une approbation réglementaire (Rwanda), bien que cela ne semble pas officiellement exigé dans la plupart des pays.

Tous les pays étudiés ont des règles s'appliquant à l'affichage de l'identification de l'agent, du nom (et parfois du numéro de téléphone) du mandataire et des frais et commissions des différents produits et services. La plupart des pays interdisent à l'agent de modifier le barème des frais du mandataire ou d'imposer des frais supplémentaires et beaucoup exigent des agents qu'ils affichent l'avis écrit précisant qu'ils ne sont pas autorisés à imposer des frais supplémentaires. De plus, le Ghana et l'Ouganda interdisent explicitement aux agents de réaliser des transactions au nom du client (représentant ainsi les deux parties à la transaction) et exigent des agents qu'ils affichent une déclaration en ce sens⁸⁴. Dans certains cas, les

80 Principes sur la banque mobile, Partie II. 12.b.

81 Ouganda : Principes sur la banque mobile, Partie II. 12.b. Ghana : Principes sur la monnaie électronique, sec. VI.27

82 Réglementations sur les paiements 2002, article 15. La loi nationale de la Côte d'Ivoire sur le commerce électronique (2013) prévoit des normes sur la publicité, les offres, les dispositions des contrats, la transparence des prix et la communication d'informations d'identification du vendeur de biens et de services.

83 Principes de banque mobile, Partie II. 12.b.

84 Ghana : Principes de monnaie électronique VI.27, Principes relatifs aux agents V.21 et 22. Ouganda : Principes sur la banque mobile, Partie II. 12.a et 12.b.

agents doivent afficher les informations relatives au bureau où peuvent être présentées les plaintes (voir Section 4.3).

Bien que la présente analyse mette l'accent sur les éléments fondamentaux de la protection des consommateurs de SFN, il est clair que ces réglementations sur la transparence abordent également les questions de conduite du marché de la « génération suivante » — par exemple, exiger des informations préalables sur certaines actions. Il convient néanmoins de mentionner ici deux autres aspects de la conduite du marché compte tenu de leur importance pour la protection des consommateurs de SFN et la crédibilité générale de ces services : les règles de protection des données d'atténuation de la fraude (voir encadré 8).

4.3 Recours des consommateurs et traitement des plaintes

De plus en plus, les régulateurs du secteur financier exigent des fournisseurs qu'ils mettent en place un mécanisme pour recevoir et traiter les plaintes

des consommateurs. Les 10 pays étudiés incluent tous ce principe dans leur réglementation et l'appliquent d'une manière ou d'une autre aux SFN. À l'instar des autres composantes de la protection des consommateurs de services financiers, celle-ci est couverte dans différents textes législatifs, qu'il s'agisse des transactions bancaires, de la monnaie électronique, des paiements ou de la protection du consommateur. Le traitement de cette question semble homogène dans la plupart des 10 pays étudiés, mais il peut y avoir des différences et des contradictions. L'UEMOA, par exemple, a ce type de disposition dans sa réglementation relative à la monnaie électronique, mais pas dans sa législation relative aux transactions bancaires ou aux paiements⁸⁵.

La teneur de la réglementation qui porte sur les plaintes varie. Plusieurs pays (l'Inde, Myanmar, le Kenya, la Tanzanie) exigent des fournisseurs qu'ils aient des mécanismes effectifs et adéquats s'agissant des plaintes. Nombre d'entre eux précisent que les procédures doivent être aisées à utiliser et les informations faciles à comprendre

Encadré 8. Protection des données du client et contrôle de la fraude

La protection des données et l'atténuation de la fraude peuvent être considérées comme une question de la « génération suivante » relative à la protection des consommateurs de services financiers, mais elle est de plus en plus importante à mesure que les marchés de SFN se développent. Dans les deux domaines, des contrôles sont actuellement mis au point mais ne sont pas (encore) cohérents ni exhaustifs.

Le recueil, le stockage et l'analyse des données des clients sont cruciaux pour l'évolution des modèles de SFN, notamment ceux qui font intervenir le crédit. La plupart des pays exigent des fournisseurs de services financiers qu'ils assurent la confidentialité des informations du client et, dans certains cas, que leurs agents fassent de même. L'Ouganda, par exemple, exige du fournisseur qu'il communique au client (avant de passer l'accord) les conditions de conservation des données du client. Certains pays, mais pas tous, exigent le consentement préalable du consommateur pour l'utilisation de ses données. De récentes défaillances dans la sécurité des données financières

soulèvent la question de savoir dans quelle mesure les protections adoptées sont dignes de confiance.

La réglementation relative aux SFN doit porter sur la sensibilité de ces services à la fraude. En général, les fournisseurs sont responsables des pertes ou des dommages découlant de la fraude (sauf s'ils sont imputables à la négligence du client) et d'autres pays exigent des mesures actives pour atténuer la fraude. Le Bangladesh, par exemple, protège les consommateurs de la responsabilité des pertes causées par la fraude ou la négligence des responsables ou des agents des fournisseurs de services professionnels ou des sociétés qui interviennent dans les dispositifs de réseautage et des marchands liés à la carte ou autres systèmes de communication. L'UEMOA exige que cette disposition relative à la responsabilité figure dans un accord de compte de monnaie électronique. Au Pakistan, les fournisseurs de services bancaires sans succursales doivent mettre en place des programmes pour familiariser le client à la fraude, et la prévention doit inclure la mise sur une liste noire d'agents coupables de fraude.

⁸⁵ Les pays membres de l'UEMOA, tels que la Côte d'Ivoire, sont résolus à mettre en place des institutions exhaustives de médiation financière reposant sur un modèle régional — un pas dans le sens de l'harmonisation dans tout le secteur financier.

pour les consommateurs. La plupart des pays exigent des fournisseurs de SFN qu'ils acceptent les plaintes en personne, par téléphone ou par courrier électronique — et qu'ils donnent aux consommateurs les coordonnées du service. La réglementation de l'UEMOA stipule que les systèmes de plaintes doivent être accessibles par de multiples circuits de communication — à la fois pour les consommateurs et pour les commerçants/bénéficiaires⁸⁶. Eu égard à l'importance des agents pour une interaction face-à-face avec les consommateurs, la plupart des pays demandent aux agents de fournir des informations sur le traitement des plaintes. Dans l'idéal, les consommateurs doivent être en mesure d'avoir accès au système de redressement moyennant un numéro de téléphone gratuit, en personne et par communication écrite, de même que par le biais de circuits disponibles pour le produit en question (par exemple, texto, USDD et Web).

Dans la plupart des 10 pays étudiés (à l'exception du Ghana et de l'Inde), les détails internes de la manière dont les bureaux de réclamation répondent aux plaintes ne sont pas visés par la réglementation. Dans la plupart des pays, le régulateur a fixé un délai maximum pour que le fournisseur réponde à chaque étape du processus de réclamation. Au Ghana et en Tanzanie, les réclamations doivent faire l'objet d'un suivi et des reçus (complets avec des numéros de référence) doivent être émis aux plaignants⁸⁷.

En outre, les 10 pays définissent une voie d'appel pour les plaignants, soit auprès du régulateur financier (la majorité), auprès du régulateur de la concurrence ou des télécommunications (parfois une autre option que le régulateur financier, comme en Tanzanie et au Rwanda) ou auprès d'un médiateur⁸⁸. L'Inde a adopté un Dispositif de médiateur bancaire (2006) qui reçoit les plaintes et les appels. Le Pakistan a fait de même, mais son dispositif ne couvre que le micro-crédit et les

banques islamiques. Un dispositif de médiateur est également mis en place dans l'UEMOA (où les institutions médiatrices financières nationales sont appelées observatoires).

La plupart des pays exige des fournisseurs qu'ils assurent le suivi des plaintes, conservent la documentation y afférente pendant une période minimum (souvent six ans, comme au Ghana) et communiquent à l'autorité de réglementation les données sur les plaintes et les résolutions.

4.4 Normes de fourniture des services

Les SFN reposent sur la prémisse que l'accès aux connexions numériques et aux services de transaction doit être continu et essentiellement libre de toute interruption. C'est pourquoi, la majorité des 10 pays étudiés ont une obligation générale de disponibilité du service. Seuls quelques pays précisent un seuil — par exemple, le Ghana exige des EME qu'ils assurent une disponibilité du service à 99,5 %, sans interruption (réelle ou anticipée), rapidement communiquée au client, tandis que l'Ouganda arrête un plancher de disponibilité du système à 95 % du temps⁸⁹. La Côte d'Ivoire et le Pakistan ont une obligation générale de disponibilité constante. On ne sait pas vraiment comment ces obligations ont été mises en œuvre ni appliquées dans la pratique.

Les régulateurs souhaitent assurer la vitesse et la fiabilité. C'est pourquoi plusieurs pays exigent des fournisseurs qu'ils disposent d'une plate-forme numérique qui satisfasse aux normes minimum de qualité et de sécurité. Le Rwanda, par exemple, précise explicitement que le fournisseur est responsable de tous les dommages encourus par un consommateur s'ils sont causés par le non-respect des normes de fiabilité par le fournisseur. De même, au Bangladesh, un fournisseur de services professionnel est responsable des pertes qu'un client aura pu encourir si un système de

⁸⁶ Cette obligation est énoncée dans les instructions de la BCEAO sur la monnaie électronique (article 30) mais pas dans les règles relatives aux transferts de gré à gré.

⁸⁷ Ghana : Principes sur la monnaie électronique VI.27. Tanzanie : Transactions bancaires mobiles, Annexe III.

⁸⁸ En outre, les tribunaux sont une autre option pour les appels, mais leur utilité et leur efficacité pour le consommateur varient largement.

⁸⁹ Ghana : Principes sur la monnaie électronique VI.27 ; Ouganda : Principes sur la monnaie électronique, Partie II. 6.a.iv.

transferts de fonds électroniques (TFE) n'achève pas une transaction acceptée par un terminal conformément à ses instructions. Le Kenya dégage le fournisseur de la responsabilité de la non-exécution des paiements dans des circonstances limitées et requiert autrement qu'il corrige l'insuffisance sans retard⁹⁰. Ces dispositions se trouvent généralement dans les réglementations sur les paiements ou les TFE.

La réglementation relative aux SFN doit établir un équilibre entre la nécessité de la certitude — irrévocabilité — des transactions et la nécessité de permettre de corriger les erreurs ou les transactions non autorisées. Les fournisseurs doivent par exemple assurer la résolution rapide de ces erreurs (dans l'idéal avant que les bénéficiaires ne retirent les fonds) en orientant les demandes vers l'équipe du centre d'appels responsable de cette tâche.

La majorité des 10 pays étudiés ont des dispositions réglementaires dans ce domaine. Dans certains cas (Myanmar), les fournisseurs ont le devoir d'informer les clients des risques d'erreurs ou de pertes et de les avertir de leurs droits et de leurs responsabilités. Dans d'autres pays, les règles stipulent comment et dans quelles conditions les clients peuvent demander l'annulation d'une transaction. Par exemple, en Inde, les banques qui offrent des services bancaires mobiles doivent avertir les clients des délais et des circonstances dans lesquelles le client peut donner des instructions pour faire opposition au paiement. Le Kenya a une règle similaire pour les fournisseurs de services professionnels qui prévoit qu'un transfert peut être annulé uniquement conformément au protocole de règlement des litiges officiellement arrêté par le fournisseur de services professionnels. (Le Bangladesh adopte une démarche comparable.) Le Pakistan exige que ces questions figurent dans l'accord avec le client, de même que les coordonnées auxquelles les clients peuvent communiquer les transferts non autorisés. En cas de litige, le Pakistan et le Bangladesh placent le fardeau de la preuve sur le fournisseur

qui doit montrer que le transfert qui fait l'objet du litige a été autorisé par le client.

Dans les pays étudiés, les régulateurs ont établi que les paiements numériques sont irrévocables sauf si la partie bénéficiaire consent à rendre l'argent. La nature irrévocable dépend parfois de la disponibilité d'un protocole de validation qui permet aux expéditeurs de confirmer le bénéficiaire avant d'envoyer un transfert. Dans tous les cas, une communication préalable claire des droits et des responsabilités des parties est cruciale.

4.5 Résumé de l'expérience des pays

On peut relever les schémas généraux qui suivent dans l'expérience des 10 pays dans ces domaines :

- Il existe une convergence sur la réglementation régissant les questions telles que la communication obligatoire d'informations, le traitement des plaintes et la nature irrévocable des transactions, bien que les détails varient et qu'il soit encore largement possible d'adopter des normes internationales ou les pratiques modèles d'autres pays.
- Des zones de divergences subsistent s'agissant de la mise au point de formats standards de communication des informations et des institutions de médiation financière.
- Un développement fragmenté de la réglementation donne lieu à des inefficacités et à d'autres défis. La plupart des pays ont des règles de protection des consommateurs de services financiers spécifiques à une institution ou à un produit au lieu de règles exhaustives. Dans l'idéal, le cadre des règles devrait couvrir tous les circuits et fournisseurs pertinents de manière cohérente. Les SFN doivent être soumis à des règles générales de protection des consommateurs et à des règles plus spécifiques spécialement ciblées sur les SFN (par exemple, la monnaie électronique, les paiements et la fourniture par le biais d'agents). À ce jour, les pays étudiés ont du mal à respecter cette norme.

⁹⁰ Rwanda : Loi sur les transactions électroniques, article 51. Bangladesh : Réglementation sur le transfert électronique de fonds 2014, articles 5, 8–12. Kenya : Réglementation nationale sur le système de paiement 2014, Partie II.15, 28

Conclusion

Nous avons analysé comment les pays de l'étude ont traité les outils de base dans leurs cadres réglementaires pour les SFN. Quels sont les enseignements que l'on peut tirer de leur expérience ?

Lors des débats analytiques et stratégiques, l'importance des quatre outils réglementaires de base a été fermement établie. Un large consensus a été dégagé, à savoir que les outils sont nécessaires (mais ne sont pas suffisants) pour permettre aux SFN d'atteindre leur plein potentiel et d'être viables à long terme. L'expérience indique que les progrès sont plus rapides lorsqu'au moins trois des outils de base sont en place plutôt que lorsqu'ils ne le sont pas ; il est toutefois difficile, pour plusieurs raisons, de montrer une relation stricte de cause à effet⁹¹. S'agissant du quatrième outil — la protection des consommateurs — il est moins clair qu'il est une condition nécessaire du démarrage des marchés. Pour autant, les questions de protection des consommateurs doivent être traitées afin de garantir le développement solide des marchés alors qu'ils avancent en maturité.

Cette étude présente les analyses comparatives d'études de cas qui peuvent servir à informer les discussions et à guider l'élaboration de la stratégie. L'expérience des pays montre que chaque pays a fait appel à sa propre démarche pour mettre en place les outils. Elle montre comment une activité, en apparence simple à utiliser, doit être mise au point à l'aide de mesures réglementaires détaillées pour prendre en compte les bases contextuelles de chaque pays. Ce contexte inclut les influences du marché, l'économie politique, le système réglementaire au sens plus large, le niveau de développement technologique et l'innovation, de même que les expériences culturelles et historiques.

En fin de compte, les règles qui régissent les SFN s'inscrivent souvent dans plusieurs législations et reflètent l'évolution historique de la législation du secteur financier. À l'avenir, il doit y avoir un jeu de règles plus claires et plus cohérentes qui régissent chacun des quatre outils.

Notre étude fait apparaître des schémas qui aident à expliquer les résultats. Dans une économie réglementée, on peut rarement dire que le simple fait de construire quelque chose fera venir les gens. Cela semble particulièrement vrai pour les SFN. Les succès spectaculaires dans un pays tel que le Kenya sont probablement davantage imputables à un pionnier entreprenant qu'à un processus systématique d'encadrement a priori. Les cadres réglementaires de certains autres pays examinés ici témoignent d'une dynamique similaire. Souvent, comme avec une réglementation qui autorise l'émission de monnaie électronique non bancaire, les acteurs prospectifs exercent des pressions croissantes, mais le marché ne peut fonctionner si les règles ne sont pas en place ou jusqu'à ce que le régulateur se déclare « sans objection ». Dans d'autres domaines, comme la protection des consommateurs de services financiers, le développement rapide du marché crée des lacunes qui permettent aux risques de s'accumuler jusqu'à ce que les décideurs et les régulateurs soient en mesure de les combler — ou de proposer une solution plus exhaustive.

S'agissant des outils individuels, on peut tirer de larges conclusions de l'étude. L'expérience des pays africains montre l'importance des EME qui constituent le premier outil. Même dans les pays qui n'ont pas mis en place un cadre d'octroi de licences séparé pour l'émission de monnaie électronique, les non-banques ont trouvé d'autres moyens de jouer un rôle majeur dans les SFN en acquérant ou en

91 Premièrement, on ne peut répondre que de manière nuancée à la question de savoir si les outils sont en place, car chacun inclut un éventail de décisions réglementaires clés. Deuxièmement, la réglementation n'est qu'un élément, quoiqu'important, de l'écosystème des services financiers numériques (peut-être facilement considérés comme un facteur d'échec plutôt que de réussite). Troisièmement, notre échantillon de pays est trop limité et idiosyncratique pour mesurer les résultats et les attribuer avec rigueur. Enfin, dans de nombreux cas, les modifications réglementaires sont trop récentes pour avoir eu tout leur effet et l'absence d'autres conditions suffisantes présente un obstacle. Pour davantage d'exemples sur une démarche en vue de créer un indice de l'environnement réglementaire pour l'inclusion financière et calculer les scores globaux des pays, voir EIU (2016) et Rojas-Suarez et Pacheco (2017). Cette démarche présente ses propres défis, qui ne sont pas abordés ici.

établissant des banques (Pakistan) ou en tirant parti de la licence de la banque mère (Bangladesh)⁹². Le second facteur, l'utilisation des agents, semble être la pratique la plus uniformément observée. Dans les 10 pays, le mandataire est responsable des actions de ses agents ; c'est un principe fondamental qui permet aux régulateurs de centrer leur attention sur le mandataire. Dans la plupart des cas, il existe une souplesse substantielle (comme ce devrait être le cas) quant au choix de l'agent. Le troisième outil, le devoir de vigilance relative à la clientèle/« connaître son client », est fortement influencé par le désir de respecter les lignes directrices du GAFI. La transition à des règles fondées sur les risques au niveau mondial et national, associée au développement des systèmes d'identification, commence à favoriser un développement plus souple des SFN. La protection des consommateurs, le quatrième outil, n'intervient que tardivement et joue un rôle moins évident dans le démarrage des marchés de SFN. Son importance pour la sécurité et l'établissement de la confiance, cruciales pour la viabilité à long terme des SFN, est de plus en plus reconnue. Il convient clairement de se souvenir que d'autres conditions, outre ces outils, notamment les politiques dans des domaines tels que la concurrence et l'interopérabilité, jouent un rôle pour déterminer l'accès aux SFN.

En fin de compte, la qualité du cadre réglementaire dépend au moins autant de la capacité des décideurs et des régulateurs que de la teneur des règles. Les régulateurs sont de plus en plus sollicités. L'apparition des crypto-monnaies et des innovations FinTech pose de nouvelles questions auxquelles les régulateurs ont du mal à répondre. Ces questions prioritaires retenant leur attention, les décideurs et les régulateurs ne privilégient pas toujours la facilitation de l'inclusion financière numérique.

Pour autant, il semble qu'un processus collectif d'apprentissage voie le jour à la fois dans les pays et entre eux, alors que la frontière des bonnes

pratiques recule et que les pays pairs sont de plus en plus désireux de partager les leçons de l'expérience. Certains des 10 pays étudiés (Myanmar) n'ont que récemment adopté une réglementation spécifique aux SFN et ont été en mesure de tirer parti de l'expérience d'autres pays. D'autres (le Ghana) ont accumulé de nombreuses années d'expérience en matière de réglementation des SFN et ont tiré les leçons des erreurs passées. D'autres encore (le Pakistan) ont été en mesure d'améliorer progressivement leurs cadres réglementaires. En général, les démarches fragmentées ont donné naissance à une mosaïque de réglementations, mais on relève depuis quelques années des démarches plus cohérentes et systématiques. C'est pourquoi, comme nous avons tenté de le montrer ici, on dispose des preuves permettant de guider les décideurs dans la création d'un cadre qui favorise véritablement les SFN et permette aux régulateurs de se concentrer sur les domaines qui présentent les risques les plus élevés.

Références bibliographiques

Alliance pour l'inclusion financière (AFI). 2016. « Digital Financial Services: Basic Terminology. » Guideline Note No. 19. Kuala Lumpur : AFI, août.

Arabehty, Pablo Garcia, Gregory Chen, William Cook, et Claudia McKay. 2016. « Digital Finance Interoperability & Financial Inclusion: A 20-Country Scan. » Document de travail. Washington, D.C. : CGAP, décembre.

BCBS (Comité de Bâle sur le contrôle bancaire). 2016. « Guidance on the Application of the Core Principles for Effective Banking Supervision to the Regulation and Supervision of Institutions Relevant to Financial Inclusion. » Bâle : BCBS, septembre.

Burjorjee, Deena et Barbara Scola. 2015. « A Market Systems Approach to Financial Inclusion : Guidelines for Funders. » Washington, D.C. : CGAP, septembre.

⁹² L'expérience de l'Inde qui consiste à octroyer une licence bancaire aux objectifs limités (une licence de banque de paiement) est relativement récente et on ne sait pas encore si le fait que les banques de paiement sont un type de banque permet une souplesse similaire et le démarrage du marché, comme c'est le cas pour une licence EME.

- CGD (Center for Global Development). 2016. « Financial Regulations for Improving Financial Inclusion: A CGD Task Force Report. » Washington, D.C. : CGD.
- CPMI (Committee on Payments and Market Infrastructure) et Groupe de la Banque mondiale. 2016. « Payments Aspects of Financial Inclusion. » Bâle : CPMI et Groupe de la Banque mondiale, avril.
- de Koker, Louis et John Symington. 2011. « Conservative Compliance Behavior : Drivers of Conservative Compliance Responses in the South African Financial Services Industry. » Cape Town : CENFRI. <http://dro.deakin.edu.au/view/DU:30039928>
- di Castri, Simone. 2013. « Mobile Money : Enabling Regulatory Solutions. » Londres : GSMA, février.
- Dias, Denise et Stefan Staschen. 2017. « Data Collection by Supervisors of Digital Financial Services. » Document de travail. Washington, D.C. : CGAP.
- Dias, Denise, Stefan Staschen et Wameek Noor. 2015. « Supervision of Banks and Nonbanks Operating through Agents: Practice in Nine Countries and Insights for Supervisors. » Document de travail. Washington, D.C. : CGAP, août.
- EIU (Economist Intelligence Unit). 2016. « Global Microscope 2016: The Enabling Environment for Financial Inclusion. » New York, NY : EIU.
- Evans, David et Alexis Pirchio. 2015. « An Empirical Examination of Why Mobile Money Schemes Ignite in Some Developing Countries but Flounder in Most. » Chicago : University of Chicago Coase-Sandor Institute for Law and Economics.
- FATF (Financial Action Task Force). 2012. « International Standards on Countering Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation — The FATF Recommendations. » Paris : FATF, février.
- . 2013. « Guidance for a Risk-Based Approach : Prepaid Cards, Mobile Payments and Internet-Based Payment Services. » Paris : FATF, juin.
- . 2014. « Guidance for a Risk-Based Approach : The Banking Sector. » Paris : FATF, octobre.
- . 2016. « Guidance for a Risk-Based Approach : Money or Value Transfer Services. » Paris : FATF, février.
- . 2017. « FATF Guidance : Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion with a Supplement on Customer Due Diligence. » Paris : FATF, novembre.
- Garcia Arabehehy, Pablo, Juliana Fontal Díaz et Nidia Ruth Reyes Salomón. 2016. « Colombia's Recipe for 100% Agent Coverage : Aggregation & Sharing. » Article de blog, 9 mai. <http://www.cgap.org/blog/colombia%E2%80%99srecipe-100-agent-coverage-aggregation-sharing>
- GPFI (Partenariat mondial pour l'inclusion financière). 2016. « Global Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion : The Evolving Landscape. » Washington, D.C. : GPFI, mars.
- Greenacre, Jonathan et Ross Buckley. 2014. « Using Trusts to Protect Mobile Money Customers. » *Singapore Journal of Legal Studies*, 59–78.
- Izaguirre, Juan Carlos, Tim Lyman, Claire McGuire et Dave Grace. 2016. « Deposit Insurance and Digital Financial Inclusion. » Note d'information. Washington, D.C. : CGAP, octobre.
- Lyman, Timothy R., Gautam Ivatury et Stefan Staschen. 2006. « Use of Agents in Branchless Banking for the Poor: Rewards, Risks, and Regulation. » Focus Note 38. Washington, D.C. : CGAP, octobre.
- Lyman, Timothy R., Mark Pickens et David Porteous. 2008. « Regulating Transformational Branchless Banking: Mobile Phones and Other Technology to Increase Access to Finance. » Focus Note 43. Washington, D.C. : CGAP, janvier.
- Malady, Louise, Ross Buckley et Cheng-Yun Tsang. 2015. « Regulatory Handbook : The Enabling Regulation of Digital Financial Services. » UNSW, décembre.

- Mas, Ignacio. 2015. « Shifting Branchless Banking Regulation from Enabling to Fostering Competition. » *Banking & Finance Law Review*, Vol. 30, no 2.
- Mazer, Rafe et Alexandra Fiorillo. 2015. « Digital Credit: Consumer Protection for M-Shwari and M-Pawa Users. » Article de blog, 21 avril. <http://www.cgap.org/blog/digitalcredit-consumer-protection-m-shwari-and-m-pawa-users>
- Mazer, Rafe et Philip Rowan. 2016. « Competition in Mobile Financial Services : Lessons from Kenya and Tanzania. » Washington, D.C. : CGAP, janvier.
- Mazer, Rafe. 2016. « Kenya Ends Hidden Costs for Digital Financial Services. » Article de blog, 2 novembre. <http://www.cgap.org/blog/kenya-ends-hidden-costs-digital-financial-services>
- McKee, Katharine, Michelle Kaffenberger et Jamie M. Zimmerman. 2015. « Doing Digital Finance Right: The Case for Stronger Mitigation on Customer Risks. » Focus Note 103. Washington, D.C. : CGAP.
- Meagher, Patrick. 2017. « Regulatory Framework for Digital Financial Services in Côte d'Ivoire : A Diagnostic Study. » Document de travail. Washington, D.C. : CGAP.
- Porteous, David. 2006. « The Enabling Environment for Mobile Banking in Africa. » Boston : BFA, mai.
- Rashid, Naeha et Stefan Staschen. 2017. « Applying the RIA Lite Methodology : An Example from Pakistan. » Document de travail. Washington, D.C. : CGAP, octobre.
- Rojas-Suarez, Liliana et Lucía Pacheco. 2017. « An Index of Regulatory Practices for Financial Inclusion in Latin America : Enablers, Promoters and Preventers. » Document de travail 17/15. Madrid : BBVA Research.
- Tarazi, Michael et Paul Breloff. 2010. « Nonbank E-money Issuers : Regulatory Approaches to Protect Customer Funds. » Focus Note 63. Washington, D.C. : CGAP.
- Tsang, Cheng-Yun, Louise Malady et Ross Buckley. 2017. « Promoting Financial Inclusion by Encouraging the Payment of the Interest on E-Money. » *UNSW Law Journal* 40 (4).
- UIT (Union internationale des télécommunications) 2017. « ITU-T Focus Group on Digital Financial Services: Main Recommendations. » Genève : UIT, mars.

Merci de communiquer cette note de synthèse à vos collègues ou d'en demander des exemplaires supplémentaires ou ceux d'autres numéros de la série.

Toutes les observations sont les bienvenues.

Toutes les publications du CGAP sont disponibles sur son site web à l'adresse www.cgap.org.

CGAP
1818 H Street, NW
MSN P157-700
Washington
20433 USA

Téléphone :
202-473-9594
Télécopie :
202-522-3744

Courriel :
cgap@worldbank.org
© CGAP, 2018

Les auteurs de cette note de synthèse sont Stefan Staschen, qui dirige les travaux du CGAP sur la réglementation et le contrôle des services financiers numériques, et Patrick Meagher, consultant auprès du CGAP. Les auteurs souhaitent remercier

Veronica Trujillo pour l'immense soutien qu'elle leur a apporté dans les travaux de recherche, et Denise Dias, Xavier Faz, Jeremiah Grossman et Juan Carlos Izaguirre qui ont bien voulu relire ce document.

Suggestion de citation :

Staschen, Stefan et Patrick Meagher. 2018. « Outils de base pour la réglementation des services financiers numériques ». Note de synthèse n° 109. Washington, D.C. : CGAP.

ISBN : 978-1-62696-081-7

