



Règles de protection des fonds des clients détenus par les EME

Mehmet Kerse et Stefan Staschen

Note technique

Règles de protection des fonds des clients détenus par les EME

Note technique

Décembre 2018

Mehmet Kerse et Stefan Staschen



Groupe consultatif d'assistance aux pauvres
1818 H Street NW, MSN IS7-700
Washington DC 20433
Internet : www.cgap.org
Courriel : cgap@worldbank.org
Téléphone : +1 202 473 9594

Droits et licences

L'utilisation de cet ouvrage est soumise aux conditions de la licence Creative Commons Attribution 4.0 International Public License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Conformément aux termes de la licence Creative Commons Attribution (paternité), il est possible de copier, de distribuer, de transmettre et d'adapter le contenu de l'ouvrage, notamment à des fins commerciales, sous réserve du respect des conditions suivantes :

Mention de la source—L'ouvrage doit être cité de la manière suivante : Kerse, Mehmet, et Stefan Staschen. 2018. « Règles de protection des fonds des clients détenus par les EME ». Note technique. Washington : CGAP.

Traductions — Si une traduction de cet ouvrage est produite, veuillez ajouter à la mention de la source de l'ouvrage, le déni de responsabilité suivant : Cette traduction n'a pas été réalisée par le CGAP et ne doit pas être considérée comme une traduction officielle. Le CGAP ne saurait être tenu responsable du contenu de la traduction ni des erreurs qui peuvent y figurer.

Adaptations—Si une adaptation de cet ouvrage est produite, veuillez ajouter à la mention de la source le déni de responsabilité suivant : Cet ouvrage est une adaptation d'une œuvre originale du CGAP/de la Banque mondiale. Les idées et opinions exprimées dans cette adaptation n'engagent que l'auteur ou les auteurs de l'adaptation et ne sont pas validées par le CGAP/la Banque mondiale.

Pour tous renseignements sur les droits et licences, s'adresser à CGAP Publications, 1818 H Street, NW, MSN IS7-700, Washington, DC 20433 USA; courriel : cgap@worldbank.org

La présente note technique traite des principales mesures de sauvegarde des fonds des clients des émetteurs non bancaires de monnaie électronique (EME), et plus particulièrement des incidences de chaque mesure ainsi que des approches réglementaires générales pertinentes¹. Alors que Staschen et Meagher (2018) présentent une vue d'ensemble de l'application des quatre dispositifs réglementaires fondamentaux favorisant le développement des services financiers numériques et concernant notamment l'émission de monnaie électronique par des établissements non bancaires, le recours aux agents, l'obligation de vigilance à l'égard des clients présentant un risque et la protection des consommateurs, la présente Note technique s'attarde sur l'émission de monnaie électronique par des établissements non bancaires, l'accent étant particulièrement mis sur le dépôt des fonds des clients dans des comptes bancaires, la répartition des fonds entre plusieurs banques pour réduire le risque de concentration, et la possibilité d'investir lesdits fonds (totalement ou en partie) dans d'autres actifs sûrs et liquides (par exemple, des titres d'État).

Les pays qui réglementent spécifiquement les EME ne leur imposent pas la panoplie entière des règles prudentielles appliquées aux banques traditionnelles aux conditions suivantes : i) qu'ils n'entreprennent aucune activité d'intermédiation des fonds reçus des clients (**flottant en monnaie électronique**) et ii) que ces fonds soient préservés dans des actifs sûrs et liquides. L'une des difficultés auxquelles les autorités de régulation font face est celle de déterminer ce qui constitue un actif sûr et liquide. Au regard de la multiplication du nombre d'EME et de l'accroissement du volume des fonds en **monnaie électronique**, cette préoccupation est plus forte que jamais. La démarche pertinente pour protéger le flottant est d'étudier les différents cas de déroute que peuvent connaître un EME et l'institution ou les institutions financière(s) dépositaire(s) de ses fonds. Les normes de diversification des dépositaires des fonds en monnaie électronique peuvent grandement contribuer à atténuer les risques.

L'émission de monnaie électronique comporte des risques importants, allant de la perte des fonds des clients à l'indisponibilité de ces fonds à la demande. L'impossibilité d'entrer en possession des fonds à la demande peut être liée à l'illiquidité ou à un échec de la transaction (à cause par exemple d'une panne du système), alors que la perte des fonds des clients peut résulter de la perte du flottant due à des placements imprudents ou à la faillite i) de l'EME ou de tout autre partenaire comme un administrateur fiduciaire conservant les fonds pour le compte des clients ou ii) d'une banque détenant tout ou partie du flottant.

¹ Certains pays emploient d'autres termes pour désigner l'émetteur de monnaie électronique ou de tout autre produit à valeur stockée similaire (on parlera ainsi de « prestataire de services financiers mobiles » au Myanmar et de « prestataire de service d'argent mobile » en Ouganda). La présente Note traitera également des uns et des autres. De même, les banques de paiement en Inde ne sont pas des EME, mais des établissements bancaires. Puisqu'elles sont soumises aux mêmes règles de protection des fonds, elles seront aussi évoquées dans la Note.

Les exigences réglementaires de protection des fonds sont destinées à protéger du risque de perte ou d'indisponibilité des fonds des clients. Elles visent à assurer que le flottant est suffisant, sûr et liquide pour pouvoir répondre à la demande de monnaie électronique convertible en espèces des clients. Ces mesures sont généralement sous les formes suivantes :

- Restrictions à l'utilisation du flottant
- Exigences d'investissement de l'ensemble du flottant dans des actifs sans risques et liquides
- Répartition du flottant entre plusieurs banques²

Le flottant en monnaie électronique est généralement regroupé dans des **comptes de monnaie électronique** qui sont ouverts soit au nom de l'EME, soit à celui d'un administrateur ou de tout autre partenaire fiduciaire ; ils ne sont pas détenus au nom des clients de l'EME. Lorsque ces comptes sont ouverts au nom de l'EME, ce dernier est le propriétaire légal du flottant en monnaie électronique. Le flottant est par conséquent exposé aux demandes des créanciers de l'EME en cas d'insolvabilité de ce dernier (Tarazi et Breloff 2010). Dans un tel scénario, il est peu probable que les clients rentrent entièrement en possession de l'équivalent de leurs fonds en monnaie électronique si d'autres mécanismes de protection du flottant ne sont pas appliqués. L'un des moyens pour y parvenir est la séparation et l'isolation du flottant dans un compte de cantonnement qui le protège des créanciers de l'EME (et de l'administrateur fiduciaire)³. Dans ce cas, l'administrateur se charge de gérer le flottant pour le compte des clients, qui en sont les propriétaires (les premiers bénéficiaires du compte de fiducie). Que le flottant soit détenu par l'EME ou par l'administrateur détermine qui est le bénéficiaire des intérêts ou des revenus des placements générés par ces fonds, sous réserve des règles particulières en la matière⁴.

Options réglementaires envisageables

1. Dépôt des fonds auprès d'une banque centrale

Certaines autorités de régulation préféreront demander aux EME de déposer leur flottant auprès d'une banque centrale. (Mais ce n'est certes pas l'approche la plus courante).

² De surcroît, les règles sur les montants pouvant être détenus à tout moment dans des comptes de monnaie électronique limitent globalement les risques encourus pour chaque client.

³ Selon la législation du pays concerné, ce type de compte sera un compte fiduciaire, un compte de garde ou un compte de garantie bloqué, etc. et le niveau de protection du flottant variera en fonction du type de compte.

⁴ S'il est évident que l'EME sera le bénéficiaire lorsque le compte de monnaie électronique est à son nom et que les clients (en tant que bénéficiaires du compte en fiducie) seront les bénéficiaires dans le cas où le compte est géré par un administrateur, certains pays édictent des lois particulières qui interdisent le versement d'intérêts aux clients ou définissent les modalités de paiement de ces intérêts (par exemple en passant un pourcentage ou en exigeant que le produit des intérêts soit utilisé au profit d'œuvres caritatives). Voir des exemples dans Staschen et Meagher (2018, p. 13f).

Exemple : Salvador

Avantages

- Le risque de perte de fonds est minimal car une banque centrale peut difficilement devenir insolvable.

Inconvénients

- S'il s'agit d'une banque centrale qui ne paie pas d'intérêts sur le flottant en monnaie électronique, l'EME et/ou les clients ne bénéficieront probablement d'aucun produit des intérêts. Cela étant, l'EME peut appliquer des frais plus élevés à ses clients.
- Le flottant en monnaie électronique ne sera pas injecté dans le système bancaire et utilisé à des fins de production, ce qui pourrait réduire les investissements du secteur privé.
- L'EME pourrait être confronté à des difficultés opérationnelles s'il a besoin de déposer des espèces dans les locaux de la banque centrale ou dans ses agences. Certains pays n'ont pas l'infrastructure requise pour les transferts de fonds électroniques entre les comptes de l'EME et de la banque centrale.
- Lorsque les EME ne sont pas autorisés à détenir un compte de réserve auprès de la banque centrale, ils sont contraints d'utiliser le compte de réserve d'une autre banque pour satisfaire à l'exigence de dépôt de l'équivalent de l'encours en monnaie électronique auprès de la banque centrale. Pour cette raison, ils peuvent devoir payer des frais importants à ladite banque.

2. Dépôt des fonds dans des comptes bancaires

La démarche réglementaire la plus courante en ce qui concerne la protection des fonds des consommateurs consiste à exiger le regroupement et le dépôt de l'ensemble du flottant dans un ou plusieurs comptes bancaires⁵. Ainsi, chaque monnaie électronique émise est garantie à 100 % par un montant équivalent dans des comptes groupés. Selon l'enquête de la Banque mondiale sur l'inclusion financière et la protection des consommateurs (2017), 86 % des sondés (soit 61 juridictions sur les 71 interrogées) exigent que la totalité (100 %) du flottant soit gardée dans un compte auprès d'une institution financière soumise à une réglementation prudentielle (la banque centrale incluse, le cas échéant)⁶. Sur les 61 juridictions, 25 % précisent que le flottant doit être réparti dans des comptes auprès de plusieurs institutions financières soumises à une réglementation prudentielle.

⁵ Les fonds peuvent être détenus par des banques commerciales, des institutions dépositaires, des établissements de crédit, des établissements de microfinance, et/ou d'autres institutions financières assujetties à une réglementation prudentielle suivant le contexte de chaque pays. Le terme « banque » désigne dans la présente Note toutes les institutions financières utilisées dans différentes réglementations/directives.

⁶ Dans quatre des juridictions sondées, il est exigé d'utiliser un compte de la banque centrale.

Avantages

- Le flottant en monnaie électronique peut représenter une source de fonds pour l'économie lorsque les banques l'utilisent pour leurs activités d'intermédiation.
- Les comptes bancaires peuvent s'avérer plus liquides que d'autres options de placement comme les titres d'État.
- L'EME et/ou les clients peuvent percevoir des intérêts sur le compte de monnaie électronique dans les pays qui l'autorisent ou l'exigent.

Inconvénients

- Le risque de perte de fonds pour cause de faillite bancaire pourrait être plus important si la supervision bancaire n'est pas efficace et/ou le secteur bancaire est faible.
- Dans les pays interdisant l'intermédiation bancaire du flottant en monnaie électronique, les banques dépositaires peuvent imposer des charges importantes aux EME, et ces coûts peuvent être répercutés sur les clients⁷.

Garder le flottant en monnaie électronique dans des comptes bancaires peut signifier i) déposer les fonds dans une seule banque, ou ii) les répartir entre plusieurs banques.

A. Dépôt des fonds dans un seul établissement bancaire

Certains pays (Lesotho, Malawi, Turquie et Zambie) imposent aux EME de déposer leurs fonds dans une banque et la réglementation emploie le mot « banque » au singulier, sans pour autant interdire explicitement que les fonds soit placés dans plusieurs banques. Dans d'autres juridictions (Jamaïque, Namibie et Sri Lanka) aucune mention n'est faite du mot « banque » au singulier, de même qu'il n'est point exigé de répartir les fonds entre plusieurs banques.

Exemples : Jamaïque, Lesotho, Malawi, Namibie, Sri Lanka, Turquie, Zambie

Dans ces pays, les EME **peuvent** déposer la totalité de leurs fonds dans un seul établissement bancaire.

Avantages

- Il est plus facile de gérer un seul compte de monnaie électronique et de procéder à un seul rapprochement journalier ou à des rapprochements plus fréquents entre le solde du compte de monnaie électronique et les émissions totales de monnaie électronique.

⁷ L'illustration en est la Turquie, où les EME sont tenus de déposer les fonds dans un compte séparé auprès d'une banque. Toutefois, les banques sont tenues par la réglementation de bloquer les fonds déposés par les EME dans leurs comptes auprès de la Banque centrale de Turquie. Cela étant, elles ne peuvent pas utiliser les fonds des clients des EME dans leurs activités d'intermédiation.

- L'exercice de rapprochement ne concernant qu'une seule banque, les risques opérationnels pour l'EME seront moindres (notamment les risques d'erreur dans les procédures de rapprochement)⁸.

Inconvénients

- Garder le flottant dans une seule banque peut créer un risque de concentration pour l'investisseur (ici l'EME) et la banque (dépositaire des fonds) :
 - Les EME ne peuvent pas minimiser les risques auxquels ils sont exposés en répartissant leurs fonds dans plusieurs établissements, de sorte que ces fonds peuvent être perdus totalement ou en partie en cas d'insolvabilité de la banque dépositaire - particulièrement si aucun régime d'assurance approprié ne garantit entièrement les dépôts dans les comptes de monnaie électronique.
 - Il pourrait y avoir un risque de concentration pour les banques dépositaires dans lesquelles le flottant en monnaie électronique représente une part importante du passif. Un transfert soudain des dépôts en monnaie électronique d'une banque à une autre pourrait plonger la banque précédemment dépositaire dans l'illiquidité.

B. Répartition des fonds entre plusieurs banques

Dans bon nombre de pays, l'autorité de régulation n'interdit pas ou alors impose explicitement aux EME de répartir leurs fonds entre plusieurs banques.

Avantages

- Cette diversification peut minimiser le risque de concentration pour les établissements dépositaires en réduisant le montant détenu par chaque banque.
- Elle peut aussi atténuer l'impact de la faillite d'une banque sur l'EME. Ainsi, les fonds perdus en cas d'insolvabilité d'une banque ne représenteront pas la totalité du flottant. L'EME pourrait éventuellement absorber ces pertes par d'autres fonds pour éviter qu'elles ne se répercutent sur les clients.
- La diversification faciliterait aussi la gestion de la trésorerie par les agents (dans les nombreux pays qui ne pratiquent pas l'interopérabilité entre agences de banques différentes) en augmentant le nombre de banques auprès desquelles les agents peuvent effectuer des retraits de fonds.

⁸ Le rapprochement entre les émissions totales et le solde du compte de monnaie électronique demande un échange d'informations et de fonds entre le compte de monnaie électronique, le système comptable de l'EME et ses comptes bancaires opérationnels (c'est-à-dire les comptes utilisés pour les opérations de monnaie électronique, notamment pour recevoir les frais de transaction, payer les commissions d'agent et les salaires des employés). Plus il existe de comptes de monnaie électronique, plus complexe peut être le processus de rapprochement.

Inconvénients

- La diversification des dépôts de fonds complexifie davantage la gestion quotidienne du flottant - particulièrement le processus de rapprochement qui est susceptible d'amplifier le risque opérationnel.

La réglementation peut aussi obliger les EME à placer leurs fonds dans des banques jouissant d'une bonne santé financière et dont la probabilité de faillite est faible (par exemple, au Kenya, il s'agit des banques les mieux cotées). Ou alors, l'autorité de régulation peut exiger l'approbation préalable des banques choisies par chaque EME (comme au Myanmar).

Malgré la diversification des dépôts du flottant, il persiste un risque de concentration pour les banques et les EME. La réglementation prévoit précisément deux types de plafonds selon qu'elle s'intéresse davantage aux banques ou aux EME.

i. Plafonds portant sur le volume des fonds déposés auprès d'une seule banque

La réglementation peut plafonner le volume du flottant qu'un EME peut déposer auprès d'une banque. Le plafond peut être défini en valeur absolue et/ou en pourcentage de l'encours total de monnaie électronique d'un EME.

Exemples : Inde, Kenya

Selon la loi kényane régissant l'argent électronique, si l'encours total de monnaie électronique est inférieur à 100 millions de shillings kényans (environ 1 million de dollars), les fonds doivent être déposés dans une seule banque de premier ordre. Si les fonds dépassent 100 millions de KES, l'EME ne peut déposer que 25 % au plus de l'encours auprès d'une seule banque. Il doit répartir les fonds entre quatre banques au minimum dont deux au moins doivent être de premier ordre. Les banques de paiement en Inde sont assujetties à des règles similaires.

Avantages

- Les plafonds définis sur la base de la taille du flottant à déposer dans une banque sont clairs et objectifs, ce qui les rend relativement faciles à appliquer par les EME et simples à contrôler par les autorités de supervision des EME.

Inconvénients

- L'application des plafonds n'élimine pas le risque de concentration auquel peut être exposé une seule banque dépositaire. Ainsi, 25 % du flottant d'un ou de plusieurs EME peut représenter une somme considérable pour une banque, en fonction de son envergure (par exemple, en termes de capital ou de l'ensemble des dépôts détenus).

Une banque peut devenir fortement tributaire d'un EME important ou de ce type particulier de dépôts (c'est-à-dire issus du secteur de l'argent mobile).

- Il peut s'avérer difficile pour un EME de trouver suffisamment de banques dans le pays capables et désireuses de garder ses fonds, particulièrement lorsque ces banques doivent satisfaire à des exigences minimales (liées par exemple à la notation).
- Si la règle ne s'applique que lorsque les fonds dépassent un certain montant (en valeur absolue), il demeure que les petits EME courent toujours le risque de perdre leur mise en cas de faillite de la banque.

ii. Plafonds portant sur la taille de la banque dépositaire

L'autorité de régulation peut limiter les dépôts dans les comptes de monnaie électronique détenus individuellement par les banques, ce qui réduirait le volume des fonds provenant d'un gros déposant que chaque banque peut détenir. L'indicateur pertinent ici n'est pas la taille absolue du compte de monnaie électronique, mais sa taille par rapport à l'envergure (par exemple la valeur nette du patrimoine, l'ensemble des dépôts détenus) de la banque dépositaire.

Exemples : Ghana, Liberia

Au Liberia, la loi impose aux EME de répartir le flottant entre plusieurs banques si les fonds déposés auprès d'une seule banque dépassent 40 % de la valeur nette de ladite banque. Lorsque le seuil est dépassé en moyenne pendant trois mois consécutifs, l'EME doit déposer les fonds en surplus auprès d'une autre banque. Le Ghana applique une règle similaire, à la seule différence que le seuil est de 25 %. De surcroît, le Ghana impose un plafond global à l'ensemble des fonds provenant du secteur de la monnaie électronique qu'une banque peut détenir. Ainsi, une banque ne peut seule détenir des fonds issus de tous les EME représentant plus de 40 % de sa valeur nette. Tout établissement bancaire qui accepte des fonds au-delà de ces deux seuils est passible d'une amende infligée par la Banque du Ghana. De même, les banques sont tenues de placer les fonds en surplus dans des bons du trésor à 91 jours dans la semaine suivant le dépôt excédentaire.

Avantages

- Cette approche peut permettre de limiter les fonds provenant d'un seul gros déposant (EME) qu'une seule banque peut détenir. Si en outre une limite est imposée au volume des fonds qu'une seule banque peut recevoir de l'ensemble du secteur des EME (comme c'est le cas au Ghana), cela permet de contrer tout éventuel risque sectoriel émanant des EME eux-mêmes.

- Si ces plafonds sont strictement respectés, les effets seraient similaires à ceux de l'exigence de diversification du flottant par des dépôts dans plusieurs banques, dont les avantages et les inconvénients ont été examinés plus haut⁹.

Inconvénients

- L'application de ces plafonds doit être imposée aux banques dépositaires et non aux EME. Si cette charge incombait aux EME, ceux-ci auraient besoin d'informations actualisées sur la valeur nette (ou tout autre indicateur défini par la loi) de chaque banque détentrice, informations que devraient fournir la banque concernée ou une partie tierce (notamment l'autorité de supervision). Dans le cas des plafonds visant l'ensemble du secteur, l'EME aurait besoin d'avoir des informations sur les fonds de tous les autres EME détenus par la même banque, ce qui de toute évidence n'est pas facile dans la pratique. De plus, si l'EME n'a pas d'informations à jour sur l'envergure de la banque, elle peut se retrouver en infraction et incapable de gérer comme il convient ses comptes de monnaie électronique.
- D'aucuns diraient qu'il incombe à la banque dépositaire de gérer les risques qu'elle encourt par rapport aux fonds des EME comme elle le fait avec d'autres gros déposants. L'autorité de supervision bancaire est peut être mieux placée pour obliger les banques à respecter la règle sur la diversification¹⁰. En effet, lorsque cette restriction est énoncée dans la loi régissant les EME, ceux-ci se retrouvent indûment responsables du risque de concentration encouru par les banques et doivent supporter des coûts de mise en conformité plus élevés.
- Dans les pays qui appliquent le plafond sur la taille de la banque dépositaire, un EME au portefeuille de monnaie électronique réduit peut, tout compte fait, déposer tout son flottant dans une seule banque (puisque l'encours total ne dépassera pas le seuil imposé).

3. Possibilité d'investir les fonds dans d'autres actifs liquides

De nombreuses juridictions permettent aux EME de placer leur flottant dans des titres à faible risque, comme les titres d'État ou d'autres actifs liquides, de préférence ou parallèlement aux dépôts auprès des banques.

⁹ C'est, en effet, le cas au Ghana où tous les EME ont dû diversifier leur flottant en le plaçant dans plusieurs banques. Ce sera moins le cas au Liberia où un seuil élevé (40 %) a déjà été fixé pour les fonds que les banques sont autorisées à détenir.

¹⁰ Au Ghana, les plafonds sont prescrits dans une lettre adressée par la direction des systèmes de paiement de la *Bank of Ghana* aux banques détentrices des fonds des EME.

Exemples : Bangladesh, Inde, Malaisie¹¹, Philippines, Rwanda, UEMOA¹²

Les actifs dans lesquels les EME sont autorisés à investir varient d'un pays à l'autre. Dans les pays de l'UEMOA par exemple, un EME peut placer jusqu'à 25 % de son flottant dans des bons du Trésor et/ou des titres de sociétés cotées en bourse¹³. En Inde, la banque centrale impose aux banques de paiement de placer au moins 75 % des fonds émanant des EME dans des titres d'État/bons du Trésor et de déposer au plus 25 % de ces fonds dans des comptes courants et à terme/bloqués. De même, au Bangladesh, obligation est faite aux EME d'investir au moins 25 % de la valeur de leur flottant dans des titres d'État, et de déposer le reste dans des comptes bancaires. Au Rwanda, un EME peut investir jusqu'à 20 % de la valeur du flottant dans des titres d'État à court terme avec l'aval de la *Central Bank of Rwanda*.

Dans certains pays comme le Ghana, Myanmar, le Rwanda, et les Philippines, la loi autorise la banque centrale à déterminer/approuver les actifs dans lesquels les fonds des EME peuvent être investis, en dehors des comptes bancaires et des titres d'État.

Avantages

- Dans les pays où le risque de perte des fonds des clients pour raison d'insolvabilité bancaire est important, l'autorité de régulation peut préférer que les EME investissent dans les titres d'État ou d'autres actifs liquides sûrs.
- Les obligations d'État peuvent être hautement liquides dans un marché interbancaire performant.
- Les placements dans les titres d'État sont sûrs dans les pays à faible risque de faillite ou de défaut souverain.

Inconvénients

- Les titres de placement peuvent ne pas être toujours aussi liquides que les soldes bancaires, et ils sont plus exposés à des risques de marché que les EME ne sont peut-être pas bien préparés à gérer.
- Les intérêts générés peuvent être moindres que les produits des intérêts des dépôts bancaires.

¹¹ La loi malaise définit deux types de scénarios applicables selon les cas aux petits EME et aux EME plus importants. Les EME importants peuvent investir dans des titres et/ou d'autres actifs déterminés par la *Bank Negara Malaysia*, en même temps qu'ils déposent des fonds auprès d'une banque, alors que les petits EME n'ont pour seul recours que les dépôts dans un compte bancaire.

¹² L'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) regroupe les pays suivants : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo.

¹³ Dans les pays de l'UEMOA, un EME est tenu de déposer au moins 75 % de la valeur de son flottant en monnaie électronique dans des comptes à vue, et au-delà de ce seuil les fonds peuvent être soit déposés dans des comptes à terme, soit investis dans des bons du Trésor et des titres de sociétés (cotées en bourse).

- Investir dans les titres d'État de préférence aux dépôts bancaires peut diminuer le niveau global de la valeur de l'encours de monnaie électronique injectée dans le secteur bancaire qui pourrait servir à octroyer des crédits dans le secteur réel.
- Il peut être plus intéressant d'investir dans des titres de société comme les obligations, qui peuvent s'avérer plus rentables que les bons du Trésor et les obligations d'État, quoique les risques encourus soient généralement plus importants.

4. Combiner différentes options

Outre les options examinées plus haut, les pays peuvent adopter une variété de stratégies qui leur permettent de protéger les fonds tout en produisant quelques revenus.

Exemples : Brésil, Colombie, Inde, Indonésie, Rwanda, Tanzanie

- En Colombie, les EME doivent déposer les fonds auprès de la banque centrale ou dans une banque.
- Au Brésil, les fonds sont déposés dans un compte de réserve de la banque centrale ne portant pas d'intérêts, mais les EME ont la latitude d'investir dans des obligations d'État en négociant des instruments interbancaires.
- En Indonésie, la loi oblige les EME à déposer au moins 30 % de leurs fonds auprès de banques commerciales ayant le capital requis le plus élevé, le reste pouvant être investi dans des titres ou des instruments financiers émis par la *Central Bank of Indonesia* ou l'État, ou gardé dans un compte à la banque centrale indonésienne.
- En Inde, les banques de paiement doivent déposer une partie de leurs fonds auprès de la *Reserve Bank of India* (pour satisfaire à l'exigence de constitution d'une réserve de liquidités) en même temps qu'elles investissent le reste dans des titres d'État et le placent dans des comptes de dépôt.
- La Tanzanie impose des plafonds à la fois sur la taille du flottant qu'un EME peut déposer auprès d'une seule banque et sur la taille d'une banque dépositaire des fonds d'un EME. Un EME ne peut pas déposer plus de 25 % de son flottant auprès d'une seule banque, à moins que l'encours total soit inférieur à 100 millions de shillings tanzaniens (environ 45 000 dollars)¹⁴. Si le flottant dépasse 100 millions de TShillings, l'EME doit le répartir entre quatre banques au minimum. De surcroît, aucun compte de monnaie électronique ne doit enregistrer un solde supérieur à 500 millions de TShillings (soit près de 225 000 dollars). En outre, une seule banque ne peut pas détenir des fonds (émanant de tous les EME) supérieurs à 50 % de son capital de base.

¹⁴ Ce seuil semble très bas. Cela peut s'expliquer par le fait que le pays s'est inspiré de la réglementation du Kenya qui prescrit le même montant dans la monnaie locale.

- Le Rwanda prescrit deux types de plafonds. Un EME ne peut pas déposer plus de 25 % de son flottant auprès d'une seule banque, de même qu'il ne peut pas déposer des fonds d'une valeur supérieure à 25 % du capital de base de la banque dépositaire. Par ailleurs, la banque doit informer sans tarder l'EME lorsque le seuil est franchi. Contrairement à la Tanzanie, ces règles s'appliquent quelle que soit la taille du flottant.

Avantages

- La combinaison de diverses options peut mieux protéger les fonds. Une mesure unique ne peut pas couvrir entièrement tous les scénarios possibles de péril ou de faillite soit de l'EME, soit de la banque.
- Les EME de toutes tailles seraient ainsi plus flexibles, tout en limitant les risques de concentration auxquels ils sont exposés.

Inconvénients

- Conjuguer plusieurs exigences pourrait accroître les coûts de mise en conformité pour les EME; particulièrement s'il faut appliquer plus d'une règle de diversification quelle que soit la taille du flottant de l'EME.
- L'EME se retrouverait finalement en train de gérer plusieurs comptes de monnaie électronique et d'investir dans une variété d'instruments financiers, ce qui ajouterait à la complexité de ses opérations et demanderait des capacités plus importantes de gestion des risques opérationnels et financiers.
- Vérifier le respect par tous les EME et toutes les banques dépositaires des fonds des EME d'un large éventail d'exigences de diversification peut ajouter une contrainte inutile à une autorité de supervision déjà en mal de ressources.

Conclusion

La plupart des pays appliquent des mesures de sauvegarde qui constituent la protection de base contre le risque de perte des fonds des clients, en mettant en réserve des fonds qui suffisent pour répondre aux sollicitations des clients. La mesure de protection la plus courante est celle qui impose aux EME de regrouper les fonds de tous les clients et de les déposer dans un compte bancaire unique. Certains pays laissent à l'EME la latitude de répartir son flottant entre plusieurs banques. Si l'approche la plus courante consiste à déposer le flottant dans des banques, les EME ont aussi la possibilité d'investir tout ou partie des fonds qu'ils détiennent dans des actifs liquides comme les obligations d'État. De surcroît, certaines autorités de régulation, pour réduire le risque de concentration pour les EME, les obligent à répartir leur flottant entre plusieurs banques suivant des règles clairement définies.

Parce que les décideurs politiques s'inquiètent des risques de concentration pour les EME ou les banques dépositaires des fonds des EME, il devient nécessaire d'imposer la diversification plutôt que de la laisser au gré des EME. Les exigences de diversification peuvent aider à atténuer les effets sur un EME d'une éventuelle faillite bancaire et/ou à minimiser les risques encourus par une banque dépositaire de fonds importants émanant d'un ou de plusieurs EME. Il existe deux types de plafonds pour contrer le risque de concentration : i) les plafonds portant sur la taille du flottant qu'un EME peut déposer auprès d'une seule banque et ii) les plafonds sur la taille du flottant d'un EME par rapport à la taille de la banque dépositaire. Conjuguer ces deux limites pourrait peut-être mieux juguler les risques de concentration aussi bien pour les EME que les banques. Il conviendrait davantage de fixer les plafonds aux engagements des banques vis-à-vis des fonds des EME dans la réglementation bancaire parce que c'est aux banques qu'il incombe, mieux qu'aux EME, de gérer les risques qu'elles encourent. De surcroît, les risques que posent les fonds des EME pour les banques dépositaires pourraient être contrés efficacement si l'on fixait un plafond global à la valeur totale des fonds des EME qu'une banque est autorisée à recevoir (c'est-à-dire la somme des fonds de tous les EME déposés auprès de la banque concernée). Ce plafond peut correspondre au ratio de la valeur totale du flottant en monnaie électronique déposée par tous les EME dans une banque sur une mesure pertinente de la banque en question, qui peut être la totalité des dépôts qu'elle détient, sa valeur nette ou l'ensemble de son passif.

Bibliographie

- AFI (Alliance pour l'inclusion financière). 2016. "Digital Financial Services, Basic Terminology." Note d'orientation n° 19. Kuala Lumpur : AFI, août. <https://www.afi-global.org/sites/default/files/publications/2016-08/Guideline%20Note-19%20DFS-Terminology.pdf>
- Grossman, Jeremiah. 2016. "Safeguarding Mobile Money." GSMA and Mobile Money for the Unbanked, janvier. http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2016/01/2016_GSMA_Safeguarding-Mobile-Money_How-providers-and-regulators-can-ensure-that-customer-funds-are-protected.pdf
- Lauer, Kate, et Michael Tarazi. 2012. « La supervision des émetteurs non bancaires de monnaie électronique ». Note d'information. Washington : CGAP, juillet. <https://www.cgap.org/research/publication/supervising-nonbank-e-money-issuers>
- Meagher, Patrick. 2017. « Cadre réglementaire pour les services financiers numériques en Côte-d'Ivoire : Étude diagnostique ». Document de travail. Washington : CGAP, novembre. <https://www.cgap.org/research/publication/regulatory-framework-dfs-cote-divoire>

- Staschen, Stefan, et Patrick Meagher. 2018. “Basic Regulatory Enablers for Digital Financial Services—Lessons from CGAP’s Experience in Ten Countries.” Focus 109. Washington : CGAP, mai. <https://www.cgap.org/research/publication/basic-regulatory-enablers-digital-financial-services>
- Tarazi, Michael, et Paul Breloff. 2010. « Émetteurs non bancaires de monnaie électronique: approches réglementaires pour protéger les fonds des clients » Focus 63. Washington : CGAP, juillet. <https://www.cgap.org/research/publication/nonbank-e-money-issuers>
- Banque mondiale. 2017. “Global Financial Inclusion and Consumer Protection Survey.” Washington : Banque mondiale. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28998/122058.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

