

# Assurance des dépôts et inclusion financière numérique

À travers le monde, les décideurs apprécient de plus en plus le rôle croissant que jouent les services financiers numériques dans les efforts déployés pour atteindre les clients financièrement exclus ou mal servis. Bien que très différents, les modèles sont tous basés sur un produit financier numérique à bas coûts — tel que la monnaie électronique émise par un opérateur de téléphonie mobile (OTM) ou une institution financière — qui permet aux clients d'effectuer des paiements, de transférer de l'argent et de stocker des valeurs de petits montants. Cette fonction de stockage de valeurs permet d'offrir des services supplémentaires comme le crédit numérique et l'électricité hors réseau selon un système de prépaiement. Ces services sont mieux adaptés au caractère imprévisible des flux de trésorerie des ménages pauvres et des microentreprises.

L'expansion rapide des produits de stockage numérique de valeurs coïncide avec l'intérêt croissant (suscité initialement par la crise financière mondiale de 2008) pour la création ou le renforcement de systèmes d'assurance des dépôts et avec l'apparition de nouveaux cadres qui étendent la couverture de ce type d'assurance aux produits financiers dont les caractéristiques sont similaires aux dépôts dans de nombreux pays. La présente Note résume les questions d'assurance des dépôts soulevées par les nouveaux produits de stockage numérique de valeurs et propose trois approches différentes aux pays (en fonction de la structure de leur marché, de la nature des produits concernés et de leurs fournisseurs, et de la démarche suivie en général dans le domaine de l'assurance des dépôts) pour gérer les incertitudes juridiques et améliorer la protection des fonds des clients numériques.

Face à l'évolution rapide des services financiers numériques et aux nouvelles formes d'utilisation des produits par les clients exclus ou mal servis, il est de plus en plus difficile de définir le concept de « dépôt ». Avec l'apparition des porte-monnaie électroniques, des cartes prépayées (plastiques ou virtuelles), des comptes de transactions en ligne et d'autres instruments de stockage de valeurs, les autorités, les prestataires et les consommateurs ont plus de mal à identifier clairement les produits qui sont, ou devraient être, considérés comme des dépôts et qui sont suffisamment assimilables à des dépôts pour être assurés.

La large gamme de produits de stockage numérique de valeurs et les différences dans la conception et la mise en œuvre des systèmes d'assurance des dépôts entre les juridictions rendent difficile la formulation de prescriptions générales en matière d'assurance des dépôts pour les dépôts numériques et les produits de stockage de valeurs assimilables à des dépôts. Cela étant, trois approches globales de l'assurance des dépôts pour les produits de stockage numérique de valeurs méritent d'être étudiées par les décideurs : i) **l'approche d'exclusion**, selon laquelle ces produits sont explicitement exclus de la couverture de l'assurance des dépôts — encore que d'autres mesures visant à protéger les valeurs stockées des clients sont adoptées ; ii) **l'approche directe**, selon laquelle ces produits sont assurés directement par un assureur de dépôts et leurs

fournisseurs doivent être ou devenir membres du système d'assurance des dépôts ; et iii) **l'approche de transit**, selon laquelle l'assurance des dépôts « transite » par un compte auprès d'un organisme de dépôt, qui est membre du système d'assurance des dépôts et conserve les fonds des clients liés à des produits de stockage de valeurs assimilables aux dépôts, vers le client du fournisseur de produits numériques (qui n'est pas lui-même membre du système d'assurance des dépôts). Cette Note explore également les questions soulevées par la mise en œuvre de chacune de ces approches et propose des thèmes à approfondir afin d'améliorer la protection des fonds des clients numériques.

## Les fondements des systèmes d'assurance des dépôts

L'assurance des dépôts vise à protéger les déposants contre la perte de leur épargne en cas de faillite d'un organisme de dépôt. Cette protection renforce la confiance dans le système financier et évite les retraits de masse. L'assurance des dépôts est décrite comme un système « explicite » dans le cadre duquel le coût de la protection des dépôts est couvert en grande partie par le secteur financier et ses clients (avec une garantie secondaire de l'État pour rendre la protection crédible), contrairement à un système basé sur la conviction implicite que l'État interviendra pour protéger tous les déposants, voire tous les créanciers, d'un organisme de dépôt. Selon l'Association internationale des systèmes de garantie des dépôts (IADI), plus de 110 pays disposent aujourd'hui d'un système d'assurance des dépôts explicite<sup>1</sup> dans le cadre de leur « filet de sécurité financier »<sup>2</sup>.

L'assurance des dépôts se concentre sur les déposants qui ne peuvent pas évaluer les risques associés à leurs prestataires. Les systèmes d'assurance des dépôts limitent leur couverture, généralement sur la base du montant maximum couvert et du type de déposants (par ex. personnes physiques ou personnes morales). Ces systèmes visent par ailleurs à optimiser la participation des prestataires concernés pour éviter les conséquences d'activités menées sur le marché par des non-membres non assurés sur la stabilité systémique et la protection des consommateurs. Le principe n° 7 des Principes Essentiels pour un Système de Garantie des Dépôts Efficace de

1 Voir <http://www.iadi.org/di.aspx>.

2 Les filets de sécurité financière comprennent également le contrôle prudentiel, les mécanismes de prêteur de dernier ressort (par ex. ministère des Finances ou banque centrale) et les autorités de résolution. Pour une description plus détaillée, voir IADI (2014).

l'IADI stipule que « l'adhésion à un système d'assurance des dépôts devrait être obligatoire pour toutes les banques » (IADI 2014, p. 26). Toutefois, les Principes essentiels n'abordent pas directement la question de la participation au système d'assurance des dépôts par les établissements non bancaires susceptibles de jouer un rôle important dans l'offre de dépôts numériques et de produits assimilables à des dépôts, comme expliqué plus en détail ci-après.

L'introduction des Principes essentiels précise que, bien que la promotion de l'inclusion financière ne fasse pas explicitement partie du mandat de l'assureur des dépôts, l'agence et les autres participants du filet de sécurité financier doivent se tenir informés des initiatives en matière d'inclusion financière et des innovations technologiques connexes dans leur pays, en particulier celles concernant les petits déposants peu avertis. « La participation des assureurs de dépôts à la promotion de l'inclusion, grâce, par exemple, à l'extension de la couverture aux produits de stockage de valeurs assimilables à des dépôts, doit être entreprise avec la participation soutenue des autorités de contrôle et d'autres participants du filet de sécurité financier et en concertation avec ces entités. Par ailleurs, des campagnes de sensibilisation du public doivent préciser de manière adéquate les types de dépôts et les instruments de transfert de fonds qui sont couverts par l'assurance des dépôts et ceux qui ne le sont pas, afin de réduire le risque de confusion parmi les petits déposants et les prestataires de services financiers » (IADI 2014, pages 15-16).

## Plateformes de transactions numériques et assurance des dépôts

Le grand nombre de plateformes de transactions numériques et de produits proposés limite toute possibilité de généralisation, mais certains thèmes communs en matière d'assurance des dépôts font leur apparition.

**Le recours aux agents.** Les agents de détail équipés d'un dispositif numérique connecté à une infrastructure de communication leur permettant de transmettre et de recevoir les informations relatives aux transactions donnent aux clients la possibilité de convertir des espèces en valeurs stockées électroniquement et de reconvertir ces valeurs en espèces. Les agents jouent donc un rôle essentiel dans l'expansion de l'accès et du recours aux services financiers en devenant la nouvelle interface des clients financièrement exclus ou mal servis qui sont souvent situés loin des locaux d'une institution financière. Les agents manquent parfois de sophistication, ce qui peut compliquer la communication aux nouveaux clients numériques du statut de différents produits (qui peuvent être proposés par le même agent) en matière d'assurance des dépôts. Certains agents, par ailleurs, sont peu contrôlés et reçoivent une formation limitée, notamment en raison de leur isolement géographique et des taux de rotation. Ces difficultés peuvent exacerber les risques associés à la fraude, à la protection des données, à l'archivage ou au devoir de vigilance à l'égard de la clientèle, qui concernent

tous les assureurs de dépôts, et doivent donc être gérées par les autorités chargées de la conception d'un cadre de réglementation et de supervision des agents<sup>3</sup>.

**Partenariats complexes, acteurs non bancaires et adhésion au système d'assurance des dépôts.** Les modèles d'inclusion financière numérique incluent généralement plusieurs acteurs bancaires et non bancaires (dont souvent des sociétés non financières comme les OTM). De nombreux prestataires non bancaires ne sont pas membres du système d'assurance des dépôts et il existe souvent des obstacles pratiques et juridiques à leur intégration au système, notamment le fait qu'ils ne soient pas soumis à une réglementation et une supervision prudentielles (critère essentiel pour l'adhésion au système d'assurance des dépôts). Pour que ces prestataires soient traités comme des institutions de dépôt, ils doivent engager d'importants frais de conformité réglementaire, y compris ceux associés à la réglementation et à la supervision prudentielles, en plus des frais d'adhésion au système d'assurance des dépôts. D'un côté, ces frais de conformité pourraient être répercutés sur les clients, limitant de ce fait l'accès aux services et leur utilisation ; d'un autre côté, ils permettraient d'instaurer des exigences minimum pour que les prestataires travaillent dans des conditions sûres, stables et durables.

**Comptes communs et gestion des comptes de stockage de valeurs.** Les fournisseurs non bancaires de comptes de stockage numérique de valeurs conservent généralement les fonds de leurs clients dans des comptes de dépôt communs auprès d'une ou de plusieurs banques ou institutions financières agréées. Du fait de leur nature particulière, ces comptes peuvent ne pas être couverts directement par une assurance des dépôts (s'ils le sont, seule une portion insignifiante du solde est assurée en raison des limites de la couverture de l'assurance des dépôts). Dans le cas d'un OTM émetteur de monnaie électronique et teneur de registres pour les comptes de stockage de valeurs de clients particuliers, la communication d'information en temps réel à la banque dépositaire peut présenter des problèmes pratiques. Même si le compte de stockage de valeurs d'un client est détenu auprès d'une banque, la coûteuse gestion quotidienne des comptes peut être confiée à un établissement non bancaire technologiquement équipé pour remplir cette fonction plus efficacement. Dans tous ces cas, la faillite potentielle d'un établissement non bancaire critique (par ex. le gestionnaire de comptes de stockage de valeurs individuels) complique l'élaboration d'une assurance de dépôts efficace, comme nous allons le voir plus loin.

## Trois approches de l'assurance des dépôts pour les produits de stockage numérique des valeurs

Étant donné les importantes divergences entre les nouveaux modèles économiques et entre les différentes structures et mises en œuvre des systèmes d'assurance des dépôts, il n'est pas surprenant que des produits présentant des fonctions similaires soient traités différemment selon

3 Voir Lauer, Dias et Tarazi (2011) ; Lauer et Lyman (2015) ; McKee, Kaffenberger et Zimmerman (2015) ; et Dias, Staschen et Noor (2015) pour en savoir plus sur les risques associés aux agents ainsi que sur la réglementation et le contrôle des agents.

les pays. Ces considérations ainsi que d'autres facteurs nationaux détermineront donc quelle approche, parmi celles résumées ci-dessous, est la plus logique sur le plan politique et pratique et en matière d'action publique.

### Approche d'exclusion

Aujourd'hui, dans la plupart des pays, sans la vigilance des autorités, les produits de stockage numérique de valeurs seraient exclus du système d'assurance dépôts, soit parce qu'ils ne correspondent pas à la définition locale d'un « dépôt garanti », soit parce que leur fournisseur n'est pas éligible pour adhérer au système d'assurance dépôts.

**L'approche d'exclusion** présentée ici relève d'une décision consciente des autorités qui considèrent que les produits de stockage numérique de valeurs sont principalement des instruments de stockage temporaire de valeurs utilisés pour effectuer des paiements ou des transferts.

Dans le cadre de cette approche, le terme « dépôt » exclut spécifiquement les produits de stockage numérique de valeurs (par ex. au Pérou et aux Philippines) et ces produits sont donc explicitement exclus du système d'assurance dépôts. Les fonds des clients peuvent être protégés contre certains risques associés à la faillite du prestataire, par exemple en exigeant que le flottant numérique soit conservé sur un compte de dépôt (comme indiqué ci-après), mais de nombreux facteurs peuvent réduire la certitude et la rapidité de recouvrement des fonds par les clients en cas de faillite du prestataire.

### Approche directe

**L'approche directe** inclut les produits de stockage numérique de valeurs dans la définition des « dépôts assurés ». Elle est appliquée par des pays où ces produits sont fournis par des institutions financières soumises à une réglementation et une supervision prudentielles qui sont membres d'un système d'assurance des dépôts. La Colombie, l'Inde et le Mexique ont adopté cette approche. Ces pays non seulement autorisent les banques à proposer des produits garantis de stockage numérique des valeurs, mais ils ont aussi créé de nouvelles catégories spécialisées d'institutions assujetties à une réglementation et une supervision prudentielles qui sont autorisées à offrir ces produits tout en étant soumises à des exigences prudentielles moins coûteuses. En créant de nouvelles catégories d'institutions, ces pays ont essayé de répondre aux préoccupations selon lesquelles l'approche directe pourrait freiner l'innovation en n'autorisant que les institutions de dépôt traditionnelles à offrir des produits de stockage numérique de valeurs ou en imposant des exigences prudentielles rigoureuses aux nouveaux fournisseurs de ces produits. Un autre enjeu de l'approche directe est lié au scénario, fréquemment observé, de la sous-traitance de la gestion des comptes individuels de stockage de valeurs à une société non financière, comme un OTM, dont la faillite pourrait compliquer l'accès aux registres des clients et avoir un impact négatif sur la confiance des clients.

### Approche de transit

L'approche de transit, qui est à ce jour la plus complexe et la moins explorée des diverses démarches existantes, permet d'étendre la couverture de l'assurance des dépôts aux produits numériques assimilables aux dépôts même lorsque le fournisseur de ces produits n'est pas un membre du système d'assurance des dépôts. Cette approche est mise en œuvre dans des pays comme le Kenya et le Nigéria où les produits assimilables aux dépôts peuvent être proposés par des sociétés non financières, y compris des opérateurs de téléphonie mobile et des sociétés de technologie<sup>4</sup>.

Avec l'approche de transit, les montants collectés par les prestataires auprès des clients grâce à l'émission de produits de stockage de valeurs sont placés sur un ou plusieurs comptes de dépôt communs auprès d'une banque (ou d'un autre organisme de dépôts agréé). Étant donné que les comptes de dépôt sont détenus au nom des clients finaux et non du fournisseur des produits assimilables aux dépôts (par ex. un OTM), l'assurance des dépôts n'est pas directement accordée au fournisseur (qui n'est pas membre du système d'assurance des dépôts). La garantie est au contraire proposée indirectement ou répercutée par le fournisseur du compte de dépôt (qui est membre du système d'assurance des dépôts) à sur chaque détenteur de compte de stockage de valeurs, ces derniers étant propriétaires des fonds constituant le flottant du compte de dépôt.

Même dans les pays où le cadre juridique et réglementaire a été adapté pour permettre l'approche de transit, des problèmes pratiques peuvent apparaître au moment de sa mise en œuvre. Ainsi, des complications humaines et technologiques peuvent survenir lorsqu'une société non financière doit transmettre à plusieurs banques gérant des comptes de dépôt des informations en temps réel sur l'identité vérifiée des clients ouvrant des comptes de stockage numérique de valeurs par le biais d'agents et sur les soldes perpétuellement fluctuants de ces comptes<sup>5</sup>. D'autres difficultés peuvent survenir lorsque la limite de la couverture de l'assurance s'applique à l'ensemble des fonds d'un détenteur de compte particulier, forçant les assureurs de dépôts à regrouper les montants à la fois dans des comptes garantis directement et dans des comptes de stockage de valeurs soumis à une garantie de transit indirecte. Par ailleurs, en cas de faillite de la banque dépositaire, si les comptes communs regroupant le flottant des clients peuvent en principe être transférés par une autorité de résolution compétente vers une autre banque sans affecter les opérations de l'émetteur non bancaire des comptes de stockage de valeurs ni les clients, la faisabilité d'un tel transfert n'a pas encore été testée.

### Thèmes à approfondir

Les assureurs de dépôts, les décideurs, l'IADI et les autres parties prenantes cherchent de plus en plus à mieux comprendre les avantages et les difficultés

4 Les États-Unis, où la couverture de nombreux produits de stockage de valeurs prépayés, entre autres, par une assurance dépôts de transit a été approuvée, est probablement le pays qui bénéficie de la plus grande expérience de l'approche de transit. En dehors des initiatives novatrices mises en œuvre dans plusieurs pays clés comme le Kenya et le Nigéria, les auteurs n'ont pas connaissance d'un marché émergent ou en développement où cette approche est entièrement opérationnelle.

5 Selon la Federal Deposit Insurance Corporation (2016) des États-Unis, par exemple, les registres de dépôts des banques sont souvent incorrects ou incomplets et ne permettent pas d'identifier les propriétaires ni d'évaluer rapidement la situation en matière d'assurance des dépôts, difficulté exacerbée par l'utilisation de comptes de dépôt par des institutions de grande taille dispersées sur le plan géographique.

d'une éventuelle extension de l'assurance dépôts aux produits de stockage numérique des valeurs. Outre les questions concernant spécifiquement chaque approche de l'assurance des dépôts, d'autres thèmes devront faire l'objet d'une attention accrue et de travaux approfondis.

**Sensibilisation des clients.** Le principe DICP 10 stipule qu'« il est essentiel que le public soit informé en permanence des avantages et des limites de l'assurance des dépôts ». Les clients doivent au moins bénéficier d'informations claires pour savoir si les produits de stockage numérique de valeurs sont assurés, directement ou indirectement, ou ne le sont pas. Dans les pays où les clients peuvent transférer rapidement leurs valeurs stockées électroniquement non garanties vers des comptes garantis, ils doivent également être informés clairement des différences entre les produits. Il faut approfondir les travaux afin de trouver des moyens efficaces de sensibiliser les clients, en particulier dans les pays en développement et émergents constitués de groupes multilingues et où certains produits concurrents (mais pas tous) sont proposés par le biais d'agents et de la téléphonie mobile.

**Amélioration des modalités de dépôt pour le flottant numérique des clients.** L'importance de la protection des montants collectés par le biais de produits de stockage numérique de valeurs est reconnue depuis les premières phases de développement de l'inclusion financière numérique<sup>6</sup>. Parmi les premières mesures de protection, citons l'obligation pour les émetteurs de contracter une assurance contre la fraude et de disposer de liquidités suffisantes pour couvrir intégralement le montant des valeurs stockées électroniquement pour le compte de leurs clients. Plus récemment, l'attention s'est portée tout particulièrement sur les modalités de dépôt pour le flottant numérique. Dans les pays appliquant le droit coutumier anglo-saxon (*common law*), la fiducie est généralement une forme juridique bien adaptée aux exigences des comptes de dépôt en matière de flottant numérique, car elle permet de déterminer clairement les détenteurs de comptes de stockage de valeurs en tant que bénéficiaires effectifs des fonds, et de les protéger contre les réclamations formulées à l'encontre de l'émetteur des valeurs stockées. Pour autant, des initiatives récentes comme le versement d'intérêts aux détenteurs de comptes de stockage de valeurs et l'expérience encore limitée de la gestion des fiducies méritent notre attention. Dans les pays appliquant le droit civil ou un système hybride où la fiducie n'existe pas en tant que forme juridique, d'autres formules de comptes de dépôt communs sont en train d'être explorées afin de reproduire approximativement les caractéristiques de la fiducie de droit coutumier en matière de propriété bénéficiaire et de séparation des responsabilités<sup>7</sup>.

**Questions naissantes en matière de résolution de faillites.** Dans certaines juridictions, les régimes spéciaux de résolution en cas de faillite d'une institution financière peuvent avoir des conséquences involontaires sur les détenteurs de compte de stockage de valeurs. Par exemple, en décidant d'une mesure de résolution, un organisme de réglementation peut imposer à une institution financière un moratoire sur les nouveaux dépôts qui peut s'étendre sur une longue période, provoquant des difficultés pour les détenteurs de comptes qui utilisent la monnaie électronique comme instrument de dépôt et de paiement. Des mesures de résolution différentes pourraient être nécessaires pour éviter ces conséquences. Par ailleurs, les régimes spéciaux de résolution ne s'appliquent généralement qu'aux organismes de dépôts, mais les produits de stockage numérique de valeurs font souvent jouer des rôles clés aux établissements non bancaires. Il serait utile de développer des régimes de résolution pour ces acteurs non bancaires, en particulier dans les pays intéressés par l'approche de transit.

## References

- Dias, Denise, Stefan Staschen et Wameek Noor. 2015. « Contrôle des établissements bancaires et non bancaires exerçant leurs activités par le biais d'agents. » Document de travail. Washington, D.C. : CGAP, août.
- Federal Deposit Insurance Corporation. 2016. « Recordkeeping for Timely Deposit Insurance Determination; Proposed Rule. » Registre fédéral, Vol. 81, n° 38, février.
- Greenacre, J. et R. Buckley. 2014. « E-Money Knowledge Product: Trust Law Protections for E-Money Customers. » Document de travail n° 09/2014. Centre for International Finance and Regulation, mars.
- Hansmann, H. et U. Mattei. 1998. « The Functions of Trust Law: A Comparative Legal and Economic Analysis. » *New York University Law Review*, mai.
- IADI (International Association of Deposit Insurers). 2014. « Revised IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems. » Bâle, novembre.
- Izaguirre, Juan Carlos, Claire McGuire et David Grace. 2015. « Deposit Insurance and Digital Financial Inclusion. » Blog du CGAP. Washington, D.C. : CGAP, 16 juillet.
- Lauer, Kate et Timothy Lyman. 2015. « Digital Financial Inclusion: Implications for Customers, Regulators, Supervisors, and Standard-Setting Bodies. » Note. Washington, D.C. : CGAP, février.
- Lauer, Kate, Denise Dias et Michael Tarazi. 2011. « Détaillants bancaires : gestion des risques, réduction des risques et contrôle. » Note Focus n° 75. Washington, D.C. : CGAP, décembre.
- McKee, Katharine, Michelle Kaffenberger et Jamie M. Zimmerman. 2015. « Réussir la finance numérique : pourquoi atténuer davantage les risques pour les clients. » Note d'information n° 103. Washington, D.C. : CGAP, juin.
- Tarazi, Michael et Paul Breloff. 2010. « Émetteurs non bancaires de monnaie électronique : approches réglementaires pour protéger les fonds des clients. » Note d'information n° 63. Washington, D.C. : CGAP, juillet.

6 Voir Tarazi et Breloff (2010).

7 Voir, par exemple, Greenacre et Buckley (2014).

## AUTEURS :

Juan Carlos Izaguirre, Timothy Lyman, Claire McGuire et Dave Grace