

# L'inclusion financière numérique : enjeux pour les clients et les organismes de réglementation, de contrôle et de normalisation

« L'inclusion financière numérique peut changer la donne pour les ménages à faible revenu qui ne sont pas servis ou qui sont mal servis, ainsi que pour les micro et petites entreprises (MPE). Aux enjeux de la réglementation, du contrôle et de la normalisation — et de la recherche de solutions — que nous connaissons déjà s'ajoutent d'autres enjeux à peine imaginables, alors que de nouveaux clients se joignent par milliards aux rangs des utilisateurs de services financiers numériques. Nous avons la possibilité — et même la responsabilité — de nous préparer à la fois aux risques et aux avantages associés à la numérisation des services financiers. » — Jaime Caruana, directeur général de la Banque des règlements internationaux, allocution de bienvenue à la deuxième conférence du Partenariat mondial pour l'inclusion financière (GPFI) : Les organismes de normalisation et l'inclusion financière, 30-31 octobre 2014.

Devant la perspective de l'adhésion de milliards de nouveaux clients, les institutions bancaires et non bancaires ont commencé à offrir des services financiers numériques aux populations exclues ou mal servies en s'inspirant des approches qui leur ont permis pendant des années d'améliorer les voies d'accès offertes aux populations déjà servies par les banques et les autres institutions financières. Des services financiers numériques novateurs incluant le recours à la téléphonie mobile ont été lancés dans plus de 80 pays (GSMA, 2014)<sup>1</sup>. Par suite des progrès importants réalisés en matière d'accessibilité physique et financière par les services financiers numériques, des millions de clients pauvres passent directement de la pratique des règlements en espèces au recours aux services financiers formels. Les avantages de cette évolution comprennent la croissance économique et la stabilité, tant pour les clients que pour les économies où ces clients résident avec leurs familles. Cependant, le recours aux services financiers numériques par des clients auparavant exclus n'apporte pas que des avantages ; il présente aussi des risques dus en partie aux caractéristiques du client pauvre typique (manque d'expérience dans l'utilisation des services financiers formels et méconnaissance des droits des consommateurs). Certains des risques sont nouveaux, tandis que d'autres, bien connus, peuvent prendre une dimension différente dans le contexte de l'inclusion financière.

La présente note<sup>2</sup> a pour objet de brosse à l'intention des décideurs nationaux et mondiaux un tableau clair de l'évolution rapide des services financiers numériques destinés aux pauvres et de les sensibiliser à l'importance de cet enjeu. Elle propose une définition concise de l'« inclusion financière numérique » et en résume les incidences sur les groupes financièrement exclus ou mal servis, présente un aperçu des risques nouveaux et changeants des modèles d'inclusion financière numérique qui sont importants pour les organismes de réglementation, de contrôle et de normalisation,

et présente en guise de conclusion des observations sur les enjeux que pose pour les décideurs l'inclusion financière numérique.

## L'inclusion financière numérique et ses incidences sur les groupes financièrement exclus ou mal servis

L'« inclusion financière numérique » peut être définie comme le résultat de l'accès numérique aux services financiers formels et de leur utilisation par les populations jusque-là exclues ou mal servies. De tels services devraient être adaptés aux besoins des clients, et offerts d'une manière responsable, à un coût abordable pour les clients, mais suffisant pour assurer la viabilité des prestataires.

Les prestataires actuels de tels services financiers se répartissent en quatre grandes catégories selon la nature de l'entité qui entretient la relation contractuelle avec le client : i) les banques multiservices qui offrent à leurs clients des comptes de transactions « de base » ou « simplifiés » pour les paiements, les transferts de fonds et le stockage de valeurs par le biais de dispositifs mobiles ou de cartes de paiement et de terminaux points de vente (TPV) ; ii) les banques de niche qui proposent une gamme spécifique de produits et de services accessibles par le biais de dispositifs mobiles ou de cartes de paiement et de (TPV) ; iii) les opérateurs de téléphonie mobile (OTM) émetteurs de monnaie électronique ; iv) les émetteurs de monnaie électronique qui ne sont ni des banques ni des OTM<sup>3</sup>. Ces quatre modèles fonctionnent à l'aide de trois composantes : une plateforme de transactions numériques, un réseau d'agents et le dispositif d'accès utilisé par le client (voir encadré 1). Il est possible, à l'aide de ces trois composantes, d'offrir des services numériques de

1. Il n'existe pas de source de données globales sur les services financiers numériques non mobiles offerts aux populations financièrement exclues ou mal servies.
2. La présente note s'inspire largement d'un document de synthèse préparé par le CGAP en vue de la deuxième conférence du GPFI sur les organismes de normalisation et l'inclusion financière (GPFI, 2014).
3. Les deux premiers modèles « bancaires » ont souvent recours aux services de traitement ou à la technologie des institutions non bancaires. Un rapport récent du Comité sur les paiements et les infrastructures de marché (CPMI) analyse l'influence croissante exercée par les institutions non bancaires sur les systèmes de paiement au détail. Ce rapport constate que les gains d'efficacité obtenus par les banques qui confient à des institutions non bancaires certaines de leurs opérations peuvent leur permettre de réduire leurs tarifs, d'élargir la gamme des méthodes de paiement et d'accéder à de nouveaux marchés et à de nouvelles clientèles (CPMI, 2014).

paiements et de transferts de fonds, ainsi que des services de crédit, d'épargne et d'assurance, et même des services de comptes de titres aux clients exclus et mal servis.

La transition est rapide et importante dans certains marchés<sup>4</sup>. Les services financiers numériques peuvent faciliter la vie des clients en leur permettant d'effectuer localement des transactions portant sur de petits montants, et de mieux gérer leurs dépenses et leurs revenus qui sont typiquement inégaux. Les services de paiement, de transfert et de stockage de valeurs assurés par la plateforme de transactions numériques et les informations recueillies sur l'utilisation de ces services par la clientèle peuvent permettre aux prestataires d'offrir des services financiers supplémentaires adaptés aux besoins de leurs clients. L'inclusion financière numérique peut par ailleurs réduire les risques de perte, de vol ou d'autres délits financiers que posent les transactions en espèces, ainsi que les coûts liés à ce type de transactions. Elle peut à terme promouvoir la croissance économique en permettant l'accumulation des avoirs et, dans le cas des femmes en particulier, d'accroître la participation à la vie économique (Groupe de recherche sur le développement de la Banque mondiale, Better than Cash Alliance et Bill & Melinda Gates Foundation, 2014). Cependant, l'accès aux

services financiers numériques ne va pas sans risques pour les clients ni pour les prestataires.

## Les nouveaux risques associés à l'inclusion financière numérique

L'inclusion financière numérique introduit de nouveaux acteurs sur le marché et conduit à une répartition des rôles et des risques (nouveaux ou déjà bien connus) différente de celle qui caractérise les approches classiques de prestation des services financiers de détail<sup>5</sup>. Aux trois grandes composantes des modèles d'inclusion financière numérique (voir encadré 1) correspondent trois grands facteurs déclencheurs de risques nouveaux ou changeants : i) les nouveaux acteurs et les nouvelles dispositions engagés dans la gestion et le stockage des données de comptes et la détention de fonds des clients ; ii) la technologie numérique ; iii) le recours à des agents en guise de principale interface client. Les trois composantes, ainsi que le profil typique des clients financièrement exclus ou mal servis, engendrent divers types de risques, y compris les risques opérationnels, les risques liés à la clientèle, et les risques liés aux délits financiers.

**Plateforme de transactions numériques.** Les services financiers numériques novateurs requièrent d'ordinaire la participation d'au moins une banque et une institution non bancaire au stockage et à la gestion électronique des données et à la détention des fonds des clients. La sauvegarde des fonds des clients dépend de nombreux facteurs, notamment le choix du détenteur de souscrire ou non à un système d'assurance-dépôts et le choix d'assurer le type particulier de compte dans lequel les fonds sont détenus. Si le compte regroupe les fonds de plusieurs clients, des limites de couverture risquent de s'appliquer au compte dans son ensemble ou aux soldes des clients individuels. Même dans les cas où les fonds des clients sont assurés, le fait de regrouper ces fonds et de confier à une tierce partie (par exemple, un OTM) le stockage et la gestion des soldes des comptes des différents clients engendrera des risques liés à l'exactitude en temps réel et au rapprochement des données d'un titulaire en difficulté de celles de l'entité gestionnaire des comptes.

**Risques liés à la technologie numérique.** La qualité et la fiabilité de la technologie numérique influent sur les risques de perturbation du service et de perte de données, y compris d'instructions de paiement (par exemple, par suite de la suppression de messages), ainsi que sur les risques d'atteinte à la vie privée ou à la sécurité découlant de la transmission et du stockage numériques des données. Les risques pour la vie privée et la sécurité sont multipliés à cause du grand nombre d'agents appelés à traiter les données des clients — y compris celles portant sur les transactions — et du profil particulier des clients auparavant exclus ou mal servis.

### Encadré 1. Les trois composantes principales du modèle d'inclusion financière numérique

**Plateforme de transactions numériques.** Cette plateforme permet au client de faire ou de recevoir des paiements et des transferts et de stocker des valeurs par voie électronique, à l'aide d'un dispositif capable de transmettre et de recevoir les données de transaction en se connectant — directement ou indirectement, par le biais d'un canal de communication numérique — à une banque ou à une institution non bancaire autorisée à stocker des valeurs électroniques.

**Agents de détail.** Ces agents, équipés d'un dispositif numérique connecté à une infrastructure de communication leur permettant de transmettre et de recevoir les informations relatives aux transactions, permettent aux clients de convertir des espèces en valeurs stockées électroniquement et de retransformer ces valeurs stockées en espèces. Selon les dispositions réglementaires en vigueur et les accords conclus avec la principale institution financière, ces agents peuvent aussi exercer d'autres fonctions.

**Dispositif.** Le dispositif utilisé peut être de type numérique — par exemple, un téléphone mobile capable de transmettre des données ou des informations —, ou il peut s'agir d'un instrument comme une carte de paiement à utiliser avec un dispositif électronique (par exemple, un TPV).

4. On peut songer par exemple à la société bKash du Bangladesh qui a réussi à atteindre près du quart de la population adulte du pays en un peu plus de deux ans. Voir <http://www.cgap.org/photos-videos/benefits-challenges-digital-financial-inclusion>.

5. Les risques que peuvent poser les banques et les institutions non bancaires peuvent être semblables ou identiques, mais les mesures d'atténuation différentes des risques liés à la réglementation et à la surveillance des unes et des autres influenceront sur la probabilité des risques (voir CPMI, 2014). Un rapport publié en 2015 par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (BCBS) portant sur l'examen qu'il a réalisé en 2013 de 59 États et de leurs pratiques de réglementation et de surveillance des institutions engagées dans l'inclusion financière a mis en lumière des variations importantes tant du point de vue de la complexité des secteurs financiers examinés que des méthodes de réglementation et de surveillance adoptées par les institutions examinées (BCBS, 2015).

**Risques liés aux agents.** Les agents et leurs réseaux introduisent de nouveaux risques opérationnels, des risques de délits financiers et des risques associés au crédit à la consommation dont beaucoup sont dus à la distance physique qui sépare les agents du prestataire de services ou du gestionnaire du réseau d'agents, et aux difficultés que posent en conséquence la formation et la supervision efficaces de ces agents. Les risques opérationnels incluent la fraude, les erreurs des agents, une piètre gestion de trésorerie par les agents, et des pratiques inadéquates de traitement des données. Outre les risques de fraude ou de vol (y compris de vol de données), certains agents risquent de contrevenir aux règles sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (AML/CFT) concernant l'exercice d'une diligence raisonnable à l'égard des clients, la tenue de dossiers et la déclaration des transactions suspectes. Les agents peuvent enfin prendre des mesures qui contribuent à réduire la transparence (ayant trait par exemple à la tarification, aux conditions et aux recours), abuser de leurs clients (y compris en pratiquant des prix excessifs) ou ne pas se soucier suffisamment de la confidentialité des données de leurs clients.

## Autres enjeux pour les décideurs

En plus d'avoir à faire face à ces risques nouveaux et changeants en adoptant des mesures efficaces de réglementation et de supervision, les décideurs seront confrontés à d'autres enjeux à mesure que progresse l'implantation des mesures d'inclusion financière numérique et qu'on en augmente la portée et l'échelle.

**Enjeux de l'inclusion financière numérique propres au produit et au modèle.** Dans certains pays, outre les services de paiement, de transfert de stockage de valeurs, des services de crédit et des produits d'assurance sont offerts à des clients auparavant exclus ou mal servis par le biais de plateformes de transactions numériques. Ces produits et services — et les rapports souvent complexes entretenus entre les banques et les institutions non bancaires qui en font conjointement la promotion — introduisent des risques opérationnels pour les prestataires et des risques pour leur clientèle. Lorsque les produits sont groupés — par exemple, police d'assurance-vie combinée à un plan d'utilisation des services de téléphonie mobile prépayée —, la réglementation et le contrôle se compliquent et exigent un effort de coordination des organismes de réglementation (voir ci-dessous).

**Enjeux de la protection des consommateurs.** Les nouveaux services et produits financiers numériques offerts aux groupes de clients exclus et mal servis remettent en question les idées traditionnelles concernant la divulgation d'informations et les recours, et soulèvent d'autres enjeux concernant la protection des consommateurs<sup>6</sup>. Certains décideurs penchent pour l'adoption de normes et de directives sur les produits pour ajouter aux innovations numériques offertes en matière de divulgation et de recours. En outre,

s'il arrive qu'un consommateur subisse une perte, la responsabilité de cette perte risque d'être difficile à établir à cause de la multiplicité des acteurs engagés dans la prestation des services : agents et fournisseurs tiers de services de communication et de technologie.

**Besoin accru de services de coordination et de communication intersectorielles.** L'inclusion financière numérique — qui fait intervenir de nouveaux prestataires, de nouveaux services et de nouveaux clients — exige un haut degré de coordination et de communication intersectorielles entre les organismes de réglementation et de contrôle. Cela est vrai tant au niveau national (par exemple, les produits de crédit, d'assurance et d'investissements offerts par le biais de plateformes de transactions numériques exigent l'attention de multiples organismes de réglementation et de contrôle, et pourraient même requérir l'intervention de l'autorité de régulation des télécommunications) qu'au niveau global (organismes de normalisation et autres organisations internationales comme l'Union internationale des télécommunications).

**Identité des clients — nouvelles opportunités et nouveaux défis dans le contexte de la technologie numérique.** L'identité financière conférée aux pauvres dans un contexte de prestation de services numériques présente des opportunités tant du point de vue de l'inclusion que de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, mais elle soulève en même temps des risques de fraude et des risques pour la vie privée. L'application de principes pertinents et raisonnables de protection de la vie privée — qui nécessitera des efforts aux niveaux national et mondial — ouvre la perspective de solutions bénéfiques à tous.

## Bibliographie

BCBS, 2015. « *Range of practice in the regulation and supervision of institutions relevant to financial inclusion.* » Janvier.

Caruana, Jaime. 2014. Allocution de bienvenue à la deuxième conférence du Partenariat mondial pour l'inclusion financière (GPIF) portant sur les organismes de normalisation et l'inclusion financière : « *Standard Setting in the Changing Landscape of Digital Financial Inclusion* », organisée par l'Institut de stabilité financière à la Banque des règlements internationaux, 30-31 octobre.

CGAP, 2014. « *Benefits & Challenges of Digital Financial Inclusion.* » Vidéo. <http://www.cgap.org/photos-videos/benefits-challenges-digital-financial-inclusion>.

GPIF, 2014. « *Issues Paper: Digital Financial Inclusion and the Implications for Customers, Regulators, Supervisors and Standard-Setting Bodies.* »

CPMI, 2014. « *Non-banks in retail payments.* » Septembre.

GSMA, 2014. « *2013 State of the Industry Report on Mobile Financial Services for the Unbanked.* »

6. Dans certains cas, les nouveaux modèles peuvent fournir l'occasion d'améliorer les mesures de protection des consommateurs — par exemple, diffusion d'avis en temps réel ou mise au point d'interfaces plus intuitives.

## Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier les nombreux collègues qui ont participé à ce projet, en particulier Camille Busette, Louis de Koker, Xavier Faz, Michel Hanouch, Kathryn Imboden, Kabir Kumar, Kate McKee et Stefan Staschen ainsi que les membres des secrétariats des six organismes de normalisation qui ont participé à la conférence du GPFI de 2014 : le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (BCBS), le Comité sur les paiements et les infrastructures de marché (CPMI), le Groupe d'action financière, l'Association internationale des

assureurs-dépôts, l'Association internationale des contrôleurs d'assurance et l'Organisation internationale des commissions de valeurs. Les auteurs se félicitent des enseignements tirés de la troisième réunion sur l'inclusion financière organisée par les hauts dirigeants des organisations de normalisation, tenue à la BRI le 2 octobre 2014 sous la coprésidence de Sa Majesté la Reine Máxima des Pays-Bas, Avocate spéciale du Secrétaire général des Nations Unies pour la finance inclusive pour le développement et présidente d'honneur du Partenariat mondial du G20 pour l'inclusion financière, et de Stefan Ingves, président du BCBS.

Février 2015

Toutes les publications du CGAP sont disponibles sur son site web à l'adresse [www.cgap.org](http://www.cgap.org).

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

Tél. : 202-473-9594  
Télécopie :  
202-522-3744

Courriel :  
[cgap@worldbank.org](mailto:cgap@worldbank.org)

© CGAP, 2015

---

### AUTEURS :

Kate Lauer et Timothy Lyman