

# Réguler la banque à distance transformationnelle : Comment la téléphonie mobile et d'autres innovations technologiques facilitent l'accès aux services financiers

Lorsque *The Economist* a publié l'an dernier un article de couverture provocant qui prédisait « la fin de l'ère de l'argent liquide », certains lecteurs dans les pays en développement ou en transition se sont dit « Pas encore, du moins pas chez nous ». Les systèmes électroniques de haute technologie conçus pour remplacer l'argent liquide qui, selon l'article, connaissaient un succès fulgurant au Japon, n'atteindraient certainement pas de sitôt les pays pauvres.

Pourtant, ce phénomène qui transforme l'argent liquide en valeur électronique stockée et transportée sur téléphone mobile touche d'ores et déjà les pays en développement<sup>1</sup>. Au Kenya, le service de portemonnaie mobile M-PESA proposé par Safaricom a attiré un million d'abonnés en l'espace de 10 mois (dans un pays où moins de 4 millions de personnes ont un compte bancaire). Et aux Philippines, les deux opérateurs de téléphonie mobile du pays offriraient déjà à 5,5 millions de clients des fonctions équivalent à des transactions bancaires de faible montant.

Les responsables publics et les autorités réglementaires d'autres pays en développement ou en transition sont de plus en plus nombreux à embrasser la banque<sup>2</sup> à distance transformationnelle, qui utilise les technologies de l'information et de la communication (TIC) et les réseaux de détaillants non bancaires pour réduire les coûts de prestation aux clients qui restent hors d'atteinte des services bancaires traditionnels.

L'effervescence actuelle concerne surtout les formules axées sur la téléphonie mobile, mais d'autres modes

de prestation de services bancaires à distance suscitent également un intérêt grandissant. Les banques brésiliennes ont constitué un réseau de plus de 95 000 « correspondants » bancaires—bureaux de poste, points de vente de billets de loterie, et commerces locaux équipés de terminaux de paiement électronique (TPE) à lecteur de cartes ou de codes barre. Ces correspondants desservent 1 600 municipalités (soit le quart du nombre total de municipalités au Brésil) qui n'avaient pas accès à des points de vente de services financiers il y a sept ans.

**... aux Philippines, les deux opérateurs de téléphonie mobile du pays offriraient déjà à 5,5 millions de clients des fonctions équivalent à des transactions bancaires de faible montant.**

De l'Afghanistan à la Zambie, les décideurs et les autorités réglementaires sont confrontés à la question de savoir comment réglementer ce nouveau secteur d'activité en pleine expansion, qui se situe à la confluence de la technologie et des services financiers. La réglementation jouera un rôle déterminant non seulement pour savoir si la banque à distance est conforme à la loi, mais aussi quelles sont les formules de prestation rentables, et la mesure dans laquelle elles permettent de fournir des services aux pauvres qui n'y avaient jusque-là pas ou guère accès<sup>3</sup>. Il n'y a que peu de temps que l'on s'intéresse de façon systématique et détaillée aux questions liées à la réglementation des services

1 La République des Maldives compte 200 îles habitées, éparpillées sur une vaste étendue de l'océan Indien. De par la taille de son économie et de sa population, cet autre pays insulaire d'Asie ne saurait être plus différent du Japon. Pourtant, les Maldives engageront dès l'an prochain un processus qui devrait faire de l'archipel le premier pays au monde à offrir un accès universel aux services financiers. Grâce à un réseau de téléphonie mobile qui couvre déjà la quasi-totalité de la population, même les villageois les plus pauvres de l'île la plus reculée auront accès à ces services.

2 L'expression « banque » ou « services bancaires » utilisée dans la présente Note désigne toute la gamme des services financiers que les clients obtiennent généralement d'une banque, même si, le plus souvent, les services en question ne font pas intervenir directement un établissement bancaire, ni ne constituent une « activité bancaire » au sens de la réglementation nationale.

3 Deux facteurs étroitement liés détermineront par ailleurs la rapidité avec laquelle la banque à distance se développera et repoussera véritablement les limites de l'accès au crédit. Il s'agira : i) d'élaborer des modèles économiques qui montrent comment utiliser efficacement la technologie pour fournir des services financiers aux personnes à faible revenu ; et ii) de comprendre les facteurs qui font que les pauvres n'ayant pas accès aux services bancaires adoptent ou non les formules qui leur sont proposées. La présente Note est consacrée au cadre réglementaire, même si l'impact de la réglementation proprement dite sur les modèles commerciaux et sur l'adoption par les clients des formules qui leur sont proposées fait partie intégrante de la problématique.

bancaires à distance qui visent plus particulièrement les pauvres non bancarisés<sup>4</sup>. Les travaux de recherche sur lesquels la présente Note est fondée visaient à enrichir notre base de données d'observations. Pour ce faire, nous nous sommes rendus, durant la première moitié de 2007, dans sept pays où les pouvoirs publics et les organes de contrôle sont à l'avant-garde de la définition des règles applicables aux services bancaires à distance ciblant les pauvres non bancarisés : en Afrique du Sud et au Kenya (Afrique) ; aux Philippines, en Inde et au Pakistan (Asie) ; en Russie (Europe et Asie centrale) ; et au Brésil (Amérique latine)<sup>5</sup>.

Les pays examinés sont de toute évidence très différents et reflètent des réalités très diverses, mais les pouvoirs publics et les organes de contrôle doivent y relever le même défi : comment formuler une réglementation **proportionnelle** qui permette à la fois d'innover et de développer en toute sécurité des services bancaires à distance. La présente Note fournit des conseils et des recommandations sur la base de l'analyse des diverses expériences menées par les décideurs et les autorités réglementaires de ces pays.

## Cadre général

**Banque à distance additionnelle ou banque à distance transformationnelle.** La fourniture de services bancaires à distance peut relever d'une stratégie additionnelle ou transformationnelle (DFID 2006). La stratégie est dite additionnelle lorsqu'elle vise simplement à élargir la gamme des produits offerts par une institution financière classique ou à offrir davantage de commodité à la clientèle existante.

Elle est dite transformationnelle lorsqu'elle vise à étendre cette offre à des clients auxquels des services financiers traditionnels ne peuvent être fournis de façon rentable par l'intermédiaire d'agences. Parce qu'elle exploite une infrastructure déjà à la portée de la population non bancarisée—qu'il s'agisse de téléphones mobiles ou de détaillants locaux qui peuvent être utilisés pour assurer la fonction de dépôt

et de retrait d'espèces—la prestation de services financiers à distance peut se révéler beaucoup moins coûteuse qu'une offre conventionnelle. En matière de réglementation, on avance en terrain inconnu. Si l'on applique aux services bancaires à distance la réglementation qui régit actuellement le système financier, on court le risque d'assurer une protection excessive ou insuffisante, tout simplement parce que ces règles n'ont pas été conçues au départ pour le type d'acteurs et de relations qui jouent un rôle clé dans les modèles de prestation de services bancaires à distance.

**Technologies utilisées pour la prestation de la banque à distance transformationnelle.** Dans le domaine de la prestation de services bancaires à distance, les technologies ont pour fonction clé d'assurer le transfert à moindre coût des détails de la transaction entre le client, le détaillant, le prestataire de services financiers et des tiers. Les systèmes généralement utilisés sont des téléphones mobiles (comme ceux utilisés par le service GCash de Globe Telecom aux Philippines) et des réseaux de terminaux de paiement électronique (TPE) qui lisent les informations détaillées concernant le client à partir d'une carte (comme les cartes utilisées par Caixa Economica au Brésil, par exemple). Certains prestataires proposent aux clients des services faisant intervenir à la fois des systèmes de téléphonie mobile et de cartes (c'est le cas notamment de WIZZIT et MTN Banking en Afrique du Sud, et de Smart Money aux Philippines). En dehors des questions de sécurité des données, de capacité d'identification des clients et de concurrence, la technologie utilisée pour communiquer les détails des transactions a relativement peu d'importance du point de vue de la réglementation. Cela étant, au vu de la rapidité avec laquelle la technologie évolue, il semble préférable d'opter pour un régime réglementaire technologiquement neutre.

**Modèle bancaire versus modèle non bancaire<sup>6</sup>.** En matière réglementaire, il convient de considérer la prestation de services bancaires à distance comme une activité pouvant être exercée suivant deux modèles de base (CGAP 2006). Dans le modèle

4 Deux études, l'une du DFID, *The Enabling Environment for Mobile Banking in Africa* (Porteous 2006) (référéncée ci-après DFID 2006), l'autre du CGAP, *Use of Agents in Branchless Banking for the Poor: Rewards, Risks, and Regulation* (Lyman, Ivatury et Staschen 2006) (référéncée ci-après CGAP 2006), examinent pour la première fois de grands pans du cadre réglementaire dans lequel s'inscrivent les activités bancaires à distance. Plusieurs chapitres d'un document d'orientation publié plus récemment par Vodaphone, *Transformational Potential of Mtransactions* (Vodafone Group Plc. 2007), reprennent plusieurs de ces thèmes en les développant.

5 Outre les pays pionniers étudiés dans DFID 2006 et CGAP 2006, cette liste comprend la Russie (pays à revenu intermédiaire en transition, où certains aspects de la fourniture de services bancaires à distance se développent rapidement, généralement en dehors de toute adaptation de la réglementation existante) et le Pakistan (pays qui se distingue par le fait que des décideurs clés sont disposés à entreprendre des réformes qui favorisent le développement des services bancaires à distance). Les informations relatives au cadre juridique et réglementaire de ces pays contenues dans la présente Note sont jugées exactes au mois de septembre 2007.

6 Ce sont souvent des acteurs non bancaires qui prennent l'initiative de créer et de mettre en place une offre de services bancaires à distance, d'où l'évolution du terme utilisé en anglais pour qualifier ce modèle— « bank-based » dans la présente Note au lieu de « bank-led » utilisé dans CGAP 2006—même si d'un point de vue juridique et réglementaire, le prestataire des services en question est bien une banque.

bancaire, les clients ont une relation contractuelle directe avec une institution financière agréée et soumise au contrôle prudentiel—via un compte de transaction ou d'épargne, un prêt ou une combinaison d'instruments—, même si le client a parfois uniquement affaire avec les agents du ou des détaillant(s) retenus pour effectuer des transactions pour le compte de la banque<sup>7</sup>.

Dans le modèle non bancaire, les clients n'ont pas de relation contractuelle directe avec une institution financière pleinement agréée et soumise au contrôle prudentiel. Ils s'adressent plutôt à un détaillant, auquel ils versent un montant en espèces en échange d'un enregistrement électronique de même valeur. Ce compte virtuel est enregistré sur le serveur d'une institution non bancaire, tel qu'un opérateur de

### Réglementer la banque à distance transformationnelle : Principaux points à prendre en compte et recommandations

De manière étonnante, les pays examinés s'accordent sur la liste des principaux points que les décideurs et les organismes de régulation doivent prendre en compte pour formuler un régime réglementaire adapté à la banque à distance transformationnelle.

Les deux points suivants constituent à notre avis des préalables « nécessaires mais pas suffisants » :

- il faut autoriser le recours à des détaillants équipés de TIC, capables d'assurer les fonctions de dépôt et de retrait d'espèces et d'être la principale interface avec les clients ;
- une réglementation de la lutte contre le blanchiment des capitaux (LAB) et le financement du terrorisme (CFT) doit être élaborée sur la base des risques et adaptée aux réalités des transactions à distance effectuées par l'intermédiaire de ces détaillants.

Quatre points relèvent selon nous de la « prochaine génération » de mesures administratives et réglementaires. Ces mesures ne sont pas indispensables au démarrage des activités bancaires à distance dans un pays donné, mais sans elles la formule ne pourra pas s'imposer comme le moyen de fournir des services financiers aux pauvres non bancarisés, ni être viable à long terme. Il s'agit :

- de mettre en place un cadre réglementaire adapté à l'émission de monnaie électronique et d'autres instruments stockant des valeurs (en particulier lorsque ces instruments sont émis par des entités autres que des banques pleinement agréées et soumises au contrôle prudentiel) ;
- de protéger efficacement les consommateurs (dans différents domaines) ;
- de définir des règles non sélectives régissant tous les systèmes de paiement, ainsi que des mécanismes de contrôle efficaces de ces systèmes à mesure que les services bancaires à distance prennent de l'envergure ;
- de définir les principes devant régir la concurrence entre les prestataires (l'objectif étant de mettre en balance le souci d'encourager les opérateurs à se lancer dans l'offre de services bancaires à distance et le risque de créer ou de renforcer des monopoles allant à l'encontre des intérêts des clients, ainsi que de promouvoir l'interopérabilité des différents systèmes).

Quelles sont donc nos recommandations ? Bien qu'il soit difficile de définir des normes strictes dans un environnement aussi dynamique, nos recherches nous amènent à formuler des recommandations à la fois sur les moyens à mettre en œuvre (voir page 17-19) et sur le fond des mesures à prendre (voir page 19-20). Les principales recommandations peuvent être résumées comme suit. Il faut :

- permettre aux détaillants non bancaires de servir d'intermédiaire—et étudier attentivement toute mesure visant à resserrer l'éventail possible des agents et des types de relations autorisés (page 19) ;
- formuler une stratégie de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme qui soit fondée sur les risques et adaptée aux spécificités concrètes des transactions à distance d'un faible montant effectuées par l'intermédiaire de détaillants (page 19) ;
- préciser la distinction, d'un point de vue juridique, entre paiement de détail, monnaie électronique et autres dépôts bancaires et instruments stockant des valeurs (page 20) ;
- créer une catégorie réglementaire pour les valeurs stockées sur support électronique, qui autorise la participation d'opérateurs non bancaires selon des conditions bien définies (page 20) ;
- mettre en place des mécanismes simples, mais solides, permettant de protéger les consommateurs en cas de problème avec un détaillant, de les aider à obtenir réparation en cas de grief, d'assurer la transparence des prix et de préserver la confidentialité des données relatives aux consommateurs (page 20) ;
- examiner l'environnement concurrentiel, qui semble aujourd'hui plus ouvert, et déterminer les moyens à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif d'interopérabilité (page 20).

Nous recommandons avant tout aux décideurs et aux autorités réglementaires de **se laisser guider dans leur action par le principe de proportionnalité.**

<sup>7</sup> Dans le modèle bancaire, même les transactions occasionnelles, telles qu'une opération de paiement, sont effectuées par une institution financière agréée et assujettie au contrôle prudentiel.

réseau de téléphonie mobile ou un émetteur de cartes prépayées<sup>8</sup>. Une fois que le client a noué une relation avec le prestataire non bancaire, il peut donner des ordres de virement au profit de tout membre du réseau et recevoir des paiements de n'importe quel participant. Dans le cas d'un système fondé sur un réseau de TPE et des cartes en plastique, le client se rend chez un détaillant participant chaque fois qu'il veut effectuer une transaction. Dans le cas d'un système fondé sur le téléphone mobile, le client ne se rend chez le détaillant que pour approvisionner son compte électronique ou reconverter cette monnaie électronique en espèces.

On peut également combiner les deux modèles bancaire et non bancaire. Ainsi aux Philippines, le service GCash de Globe Telecom (qui propose des comptes virtuels prépayés aux abonnés de téléphonie mobile) travaille en partenariat avec les établissements membres de l'Association des banques rurales des Philippines. Les clients peuvent faire un dépôt en espèces auprès d'un agent de GCash pour approvisionner leur compte virtuel et utiliser ensuite leur téléphone mobile pour envoyer par SMS des ordres de remboursement de prêt, de dépôt, de retrait ou de transfert à partir d'un compte d'épargne détenu dans une banque rurale participante.

Du point de vue réglementaire, la différence entre les deux modèles tient au fait que dans le modèle bancaire, chaque transaction est adossée à une institution financière pleinement agréée et soumise au contrôle prudentiel, ce qui peut donner aux décideurs un sentiment de sécurité illusoire. Les observations faites dans les pays étudiés montrent en effet qu'un établissement opérant selon le modèle bancaire soustraite parfois à des opérateurs non bancaires des responsabilités—et des risques—dans des proportions telles que l'on assiste en fait à un déplacement de la cible des dispositions réglementaires, qui n'est plus la banque agréée soumise au contrôle prudentiel, mais bien le partenaire non agréé.

**De la prestation de services de paiement à la fourniture d'une gamme complète de services financiers.** Les paiements et autres services de transfert monétaire sont, de loin, le type d'opération qui contribue le plus à accroître le volume de transactions (et donc les recettes) des modèles de prestation de services bancaires à distance utilisés dans la plupart des pays étudiés<sup>9</sup>. Les opérateurs de téléphonie mobile ciblent plus particulièrement les envois de fonds internationaux ou nationaux dans des pays comme les Philippines, où ces transferts représentent des montants énormes<sup>10</sup>. De plus en plus de prestataires estiment néanmoins que la banque à distance offre des possibilités qui vont bien au-delà de simples opérations de paiement ou d'autres services de transfert monétaire. Ils sont impatients d'étendre leur champ d'activité aux opérations de prêt et de collecte de dépôts—voire d'assurance.

Les risques varient selon le type de prestation considéré dans l'éventail de services bancaires à distance (voir le Tableau 1), depuis l'offre de services de paiement les plus simples (qui présentent peu de risques pour les clients ou pour le système financier, en dehors du risque de compensation et de règlement)<sup>11</sup> jusqu'à la collecte de dépôts, qui constitue une véritable activité de banque de détail (et qui, parce qu'elle pose toute une série de problèmes liés à la protection des déposants et du système, exige la mise en place d'une réglementation et d'un contrôle prudentiels)<sup>12</sup>. Les risques étant variables, la réglementation, pour être proportionnelle, devra elle aussi être différenciée. La monnaie électronique, et les instruments monétiques similaires, occupent une place spéciale à cet égard. Aux yeux d'un responsable public ou d'une autorité réglementaire, le compte monétique que proposent GCash aux Philippines et M-PESA au Kenya suivant un modèle non bancaire peut sembler fonctionner comme un compte de transaction bancaire, même si chaque transaction effectuée au moyen de cet instrument monétaire stocké est de faible montant. Or, assujettir ce type de compte aux mêmes règles

8 Les réseaux de paiement constituent une application restreinte du modèle non bancaire. Dans ce type d'application, un prestataire de services technologiques ou une autre institution non bancaire met à disposition un réseau de « points de paiement » (terminaux de paiement, DAB ou détaillants équipés de TPE) qui permettent aux clients de régler des montants dus à des tiers, ou aux organismes publics d'effectuer des paiements au profit de bénéficiaires.

9 L'offre de services bancaires à distance n'a pas encore démarré au Pakistan, bien que les opérateurs du secteur et le principal organe de réglementation, la Banque Centrale du Pakistan, s'efforcent d'accélérer l'adaptation de la réglementation applicable au modèle bancaire. Reste encore à savoir si les opérations de paiement de factures et autres transferts monétaires représenteront la principale activité de ce nouveau marché. La microfinance occupe une place de premier plan en Inde, ce qui s'explique en partie par la multiplication des partenariats établis par ICICI Bank avec les institutions de microfinancement qui lui servent de détaillants. Plus récemment, d'autres initiatives axées sur les prestations sociales versées par l'État et/ou sur les envois de fonds visent à bâtir des modèles viables de prestation de services bancaires à distance (comme celui de la State Bank of India et du Programme de garantie de l'emploi rural de l'Andhra Pradesh).

10 Le programme de transferts monétaires via téléphonie mobile lancé par GSMA vise à exploiter ces infrastructures de communication omniprésentes et faciles d'emploi pour permettre aux 200 millions de travailleurs migrants à travers le monde d'envoyer aisément et en toute sécurité des fonds à leurs personnes à charge qui, souvent, n'ont pas de compte bancaire.

11 Les risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme peuvent à l'évidence se poser également avec de simples services de paiement (Chatain et al. à paraître).

12 Les risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme varient eux aussi davantage en fonction du type de prestation que du type de prestataire, d'où l'intérêt de fonder l'analyse de ces risques sur le type de service fourni (Chatain et al. à paraître).

**Tableau 1. Instruments monétaires stockés par type de prestation dans le cadre de la banque à distance**

	Paiements simples	Instruments stockant des valeurs	Dépôt/Compte dans une banque
<b>Description</b>	Le prestataire facilite les opérations ponctuelles de paiement à des tiers.	Fonds remboursables acceptés par le prestataire dans un compte virtuel qu'il surveille et conserve au nom du client.	Relation contractuelle avec une institution entièrement soumise au contrôle prudentiel qui conserve des fonds remboursables dans un compte au nom du client.
<b>Services financiers fournis</b>	Opérations de paiement uniquement.	Services d'encaissement/décaissement de paiements multiples, y compris parfois des liens vers d'autres services financiers, notamment de crédit, d'assurance et d'épargne.	Services d'encaissement/décaissement de paiements multiples, y compris parfois des facilités de découvert ou de crédit.
<b>Paiement d'intérêts</b>	Non	Non	Oui (parfois)
<b>Solde remboursable ?</b>	Non	Oui	Oui
<b>Dépôt/retrait</b>	Dépôt uniquement en cas de paiement de factures ; les transferts de personne à personne exigent des mécanismes de retrait.	Oui— via divers détaillants et appareils.	Oui—via des agences bancaires, des détaillants et des appareils.
<b>Durée de détention des fonds par le prestataire</b>	Courte durée (généralement inférieure à 3 jours)	Indéterminée	Indéterminée
<b>Exemples tirés des pays étudiés</b>	Terminaux de paiement (Russie) ; bureaux de poste russes ; paiement de factures via Easypay (Afrique du Sud) ; Sokotele (Kenya).	M-PESA (Kenya), GCash (Philippines) ; WebMoney (Russie).	Caixa Economica, Banco Popular, Banco Postal, Lemon Bank, etc. (Brésil) ; WIZZIT, MTN Banking (Afrique du Sud) ; Equity Bank (Kenya) ; Smart Money, banques rurales (Philippines) ; ICICI, State Bank of India (Inde) ; Tavrishesky Bank/Beeline, Moscow Social Card (Russie).

que le compte de transaction proposé par une banque pleinement agréée et soumise au contrôle prudentiel serait disproportionné et pourrait rendre le coût de la prestation prohibitif pour les pauvres non bancarisés.

**Domaines réglementaires et risque de défaillance de la coordination.** Les considérations relatives à la réglementation et au contrôle prudentiels ne sont qu'un aspect des questions de fond et des problèmes qui se posent aux décideurs et aux organismes chargés de réglementer la banque à distance transformationnelle. La démarche suivie dans les pays étudiés pour établir un diagnostic<sup>13</sup> a tenu compte des points suivants et de leur impact :

- Gestion du risque prudentiel : établissement d'une distinction entre opérations de simple paiement, transactions en monnaie électronique et autres dépôts et instruments monétiques, et réglementation de ces activités.
- Inter médiation : recours à des détaillants chargés d'assurer des services de dépôt/retrait d'espèces et d'autres fonctions d'interface avec la clientèle.
- Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme : application des règles aux comptes et aux paiements de faible montant et aux détaillants qui s'en occupent.
- Systèmes de paiement : surveillance et règles d'accès et de participation, l'accent étant mis sur les systèmes de paiement de détail.

<sup>13</sup> La documentation relative à la démarche suivie et d'autres sources documentaires, ainsi que la liste complète des personnes consultées durant les missions de diagnostic, peuvent être consultées à [www.cgap.org/policy/branchlessbanking](http://www.cgap.org/policy/branchlessbanking).



- Concurrence : principes régissant l'uniformisation des règles du jeu pour les prestataires de nouveaux services, en vue d'éviter tout abus de position dominante et de trouver un juste milieu entre concurrence et coopération.
- Protection du consommateur : règles régissant les responsabilités et les recours, la publicité de l'information, ainsi que la sécurité et la confidentialité des données.
- Commerce et sécurité électroniques : règles régissant le statut juridique des transactions autorisées par voie électronique (signatures électroniques) et règles permettant d'assurer une sécurité suffisante pour la conduite de transactions bancaires par voie électronique.
- Contrôle des changes : règles influant sur les entrées ou les sorties de fonds privés.
- Imposition : différences de traitement fiscal des transactions en fonction des circuits et des types d'entités concernés.
- Réglementation applicable aux télécommunications : règles ayant une incidence sur les services financiers fondés sur la téléphonie mobile.

Chaque domaine est complexe, et les décideurs et autorités réglementaires chargés d'un domaine particulier opèrent de manière plus ou moins autonome vis-à-vis des responsables des autres domaines. Le risque est donc grand que ces divers organismes travaillent sans concertation, voire d'une manière qui compromette l'action des autres.

**Qu'est-ce qui constitue une approche différenciée de la réglementation des services bancaires à distance dans un contexte en constante évolution ?** Face à ces défis, les décideurs et les autorités réglementaires pourraient être tentés d'attendre que de nouvelles normes de bonne pratique soient clairement définies pour ces nouveaux services bancaires avant d'agir. Or, d'après ce que l'on a pu observer dans les pays étudiés, les opérateurs du secteur ne resteront pas sans innover pendant que les décideurs et les autorités réglementaires délibèrent sur la ligne de conduite à suivre. En outre, la convergence entre les télécommunications et les opérations financières n'est pas une considération qui a été prise en compte lorsque la réglementation en vigueur a été élaborée. C'est ce qui explique les nombreuses lacunes et ambiguïtés de la réglementation, qui laissent la porte ouverte à l'innovation—y compris sous des formes qui devraient légitimement inquiéter les décideurs et les organes réglementaires, comme le montrent plusieurs exemples tirés des pays étudiés<sup>14</sup>. Si l'on opte pour le statu quo, le risque le plus grave serait qu'un accident spectaculaire se produise, un accident qui aurait pu être évité avec une réglementation adaptée—et qui aurait pour effet de dégoûter aussi bien les clients que les décideurs et les autorités réglementaires de l'idée même d'un service bancaire à distance.

L'autre risque est que la banque à distance ne parvienne pas à prendre son essor parce que les contraintes inhérentes à la réglementation en place entravent

### **Les paiements simples et autres transferts monétaires peuvent-ils ouvrir la voie vers d'autres services financiers aux clients pauvres ?**

D'autres initiatives plus récentes ciblées sur les prestations sociales versées par l'État et/ou sur les envois de fonds visent à bâtir des modèles de services bancaires à distance viables.

De nombreux prestataires de services bancaires à distance espèrent bâtir leurs modèles d'activité sur des flux de revenus fiables, tels que les transferts de fonds, les prestations sociales versées par l'État ou les paiements de salaires, au moyen desquels les clients (en particulier ceux à faible revenu) approvisionnent un compte monétique virtuel ou un compte bancaire. Les envois de fonds vers les Philippines, par exemple, représentent chaque année 15 milliards de dollars sur un volume total de transferts internationaux de 275,9 milliards de

dollars à l'échelle de la planète (Banque mondiale 2007). Au Brésil, Caixa Economica traite des transactions de plus de 4,2 milliards de dollars par an au titre de bourses éducatives, de subventions alimentaires et d'aides au revenu qui transitent par un réseau de plus de 19 000 points de service, dont 13 255 agents (Caixa Economica 2007). Les prestataires espèrent qu'en acheminant ces flux vers des comptes, ils pourront offrir des services financiers supplémentaires qui seront rentables—dans un premier temps des comptes d'épargne et de transaction bancaire (ou leur équivalent virtuel) et, à terme, des services de crédit (une fois qu'un profil de solvabilité des clients aura pu être établi sur la base de leurs antécédents de paiement).

14 En Russie, les sociétés d'émission de monnaie électronique basées sur l'Internet sont en plein essor. La société WebMoney compte à elle seule 4,3 millions d'abonnés et traite plus de 2 millions de transactions par mois représentant un montant de 132 millions de dollars. Les clients achètent à des kiosques ou à des détaillants des cartes à gratter correspondant à une valeur monétaire placée sur un compte virtuel à partir duquel ils peuvent transférer des fonds hors du pays, effectuer un virement sur une carte bancaire ou faire des achats en ligne (<http://www.wmtransfer.com>). WebMoney n'est pas agréé par la banque centrale de la fédération de Russie. SmartMoney, une petite société naissante de haute technologie basée au Kenya, propose une carte virtuelle rechargeable qui peut être utilisée pour transférer de l'argent, acquitter des factures et régler des achats en ligne sur Internet ou téléphone mobile (<http://smartmoney.co.ke>). SmartMoney qui a démarré ses opérations en avril 2006 sans agrément dit avoir « plusieurs milliers » de clients.

### Quand peut-on dire que la réglementation de la banque à distance est « proportionnelle » ?

La FSA (*Financial Services Authority*), organisme qui régule les services financiers au Royaume-Uni, est tenue par la loi d'appliquer la réglementation de manière efficace pour préserver la confiance dans le système financier, faire mieux comprendre ce système au public, protéger le consommateur et réduire la délinquance financière. Autrement dit, elle doit concentrer les ressources réglementaires sur les domaines exposés aux risques les plus importants qui auraient le plus d'impact sur le marché. Les services financiers novateurs—tels que les comptes monétiques virtuels proposés par les émetteurs non bancaires de cartes prépayées—sont peut-être relativement plus risqués que les services classiques, mais comme ils sont utilisés par un nombre restreint de consommateurs, leur défaillance aurait relativement peu d'impact sur le marché.

La FSA a publié récemment une déclaration de principes qui permet de mieux cerner les notions de proportionnalité et d'innovation :

« Proportionnalité : Les restrictions que nous imposons à cette branche d'activité doivent être proportionnelles aux avantages attendus de l'application de ces restrictions. Les décisions dans ce domaine tiennent compte des coûts pour l'entreprise et le consommateur. L'une des principales techniques que nous utilisons est l'analyse coûts-avantages des règles envisagées. La réglementation différenciée que nous appliquons aux marchés de gros et de détail illustre cette approche.

Innovation : Il est souhaitable de favoriser l'innovation au regard des activités soumises à

la réglementation, en autorisant par exemple différentes modalités d'application des règles, de manière à ne pas trop gêner le lancement de nouveaux produits et services financiers par les opérateurs. »\*

On peut également examiner la réglementation des services bancaires à distance à travers un autre prisme, qui tient compte du fait que la réglementation vise parfois des objectifs contradictoires. Ce point de vue est présenté dans le rapport intitulé *General Principles for International Remittance Services*, qui a été préparé conjointement par la Banque mondiale et le Comité sur les systèmes de paiement et de règlement de la Banque des règlements internationaux à Bâle :

«... Un cadre juridique et réglementaire proportionnel... ne doit être ni trop restrictif ni trop contraignant au regard des problèmes qu'il est censé résoudre ou du nombre et du montant des [transactions] concernées... Il importe à cet égard de reconnaître que les objectifs des politiques publiques ne pointent pas nécessairement tous dans la même direction... La réglementation est proportionnelle à partir du moment où ces incohérences sont, le cas échéant, reconnues comme telles et résolues d'une manière adaptée et équilibrée, compte tenu des priorités globales du pays, » (Comité sur les systèmes de paiement et Banque mondiale 2007).

\* FSA, *Principles of Good Regulation*, consulté le 25 septembre 2007 à <http://www.fsa.gov.uk/Pages/about/aims/principles/index.shtml>

inutilement certaines démarches indispensables à la mise en place de modèles innovants. Le simple fait de ne pas savoir exactement ce qui est autorisé peut avoir des effets similaires.

Si le coût potentiel de l'inaction face à l'innovation en matière de services bancaires à distance est trop élevé, quelle réponse **proportionnelle** les décideurs et les autorités réglementaires qui se soucient d'améliorer l'accès aux services financiers peuvent-ils apporter ? La réponse ne sera pas la même d'un pays à l'autre, ni même nécessairement d'un segment à un autre de ce sous-secteur d'activité. Une réglementation proportionnelle doit en effet différencier le type et le niveau de protection en fonction du type et du niveau de risque et tenir compte des coûts qu'elle implique. En outre, la réponse propre à chaque pays ne s'appliquera pas uniformément à l'ensemble du territoire, étant donné que le marché ne sera pas partout de même nature, ni au même stade

de développement, et qu'il évoluera à un rythme différent selon les régions.

### Réglementer la banque à distance transformationnelle : principaux thèmes

Les pays étudiés diffèrent à de nombreux égards, que l'on considère leur système politique et économique, leurs caractéristiques physiques et démographiques, leur stade de développement et la nature de leurs systèmes financiers, le profil des pauvres non bancarisés et leurs traditions juridiques et réglementaires, autant d'éléments qui rendent la définition de grands principes difficile. Étonnamment, les pays examinés s'accordent néanmoins sur la liste des principaux points que les décideurs et les organismes de contrôle doivent prendre en compte pour formuler un régime réglementaire adapté à la banque à distance transformationnelle.

### Des conditions « nécessaires mais pas suffisantes ».

Les deux premiers points peuvent être considérés comme des préalables nécessaires mais pas suffisants pour que des services bancaires à distance innovants puissent voir le jour dans un pays donné. Le premier consiste à autoriser le recours à des détaillants équipés de TIC qui servent de point de dépôt et de retrait d'espèces et d'interface principale avec la clientèle. Le deuxième concerne la nécessité d'opter pour une approche de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme fondée sur le risque qui cadre avec la réalité de la prestation de services à distance par l'intermédiaire d'agents. Si ces deux conditions ne sont pas réunies, l'offre de nouveaux services bancaires à distance ne sera pas juridiquement ou économiquement possible.

**Détaillants.** L'élément commun à tous les modèles de nouveaux services bancaires à distance est le recours à des intermédiaires pour atteindre une clientèle qui n'est pas en mesure (du fait de l'éloignement physique) ou désireuse (en raison des

frais que cela implique ou simplement à cause de perceptions négatives) d'utiliser les services financiers fournis par les agences bancaires traditionnelles. Les intermédiaires auxquels est sous-traité le contact direct avec la clientèle peuvent ou non être des « agents » au sens juridique du terme de l'entité bancaire ou non bancaire au nom de laquelle ils traitent avec les clients pauvres, selon le régime réglementaire en place et les dispositions contractuelles prises<sup>15</sup>. Quoiqu'il en soit, ces intermédiaires sont indispensables pour deux raisons :

- ils peuvent être équipés avec les TIC nécessaires et fonctionner moyennant une fraction du coût d'ouverture et d'exploitation des agences bancaires traditionnelles (ce qui permet d'atteindre dans de bonnes conditions de rentabilité de vastes segments de la clientèle pauvre jusque-là exclue)<sup>16</sup> ;
- ils offrent aux clients une solution de confort<sup>17</sup> et un lieu où ils se sentent à l'aise pour conduire une transaction<sup>18</sup>.

### Problèmes propres aux pays

La politique réglementaire est en grande partie définie à l'échelon national et infranational (même si elle est guidée par des normes internationales). Rien ne saurait donc remplacer une analyse approfondie permettant de diagnostiquer, à l'échelle du pays, les problèmes qui peuvent ne pas se poser de la même manière ailleurs. Deux exemples tirés de l'expérience du Pakistan et du Brésil illustrent ce point.

Au Pakistan, les opérateurs de téléphonie mobile se livrent une concurrence des plus acharnées et perçoivent des recettes moyennes par abonné parmi les plus faibles au monde. Ils rivalisent donc pour fournir des services à valeur ajoutée qui leur permettent de doper leurs revenus, comme les services bancaires à distance via téléphone mobile. Plusieurs institutions de microfinancement pionnières dans ce domaine poursuivent également des projets qui pourraient donner lieu à un partenariat avec ces opérateurs. La TVA et les droits d'accise prélevés par le Pakistan sur les services de télécommunications représentent un taux d'imposition total de 26 %. L'application de ce taux à l'achat et à la vente de valeurs monétaires sur support électronique pourrait rendre le prix

des services bancaires à distance via téléphone mobile inabordable et pourrait fausser le jeu de la concurrence entre les prestataires qui utilisent la téléphonie mobile et ceux qui utilisent d'autres TIC.

Au Brésil, c'est leur faible coût qui a permis aux services bancaires à distance d'atteindre les hameaux les plus reculés de la région amazonienne. Les économies réalisées au niveau des coûts s'expliquent en partie par le recours à des agents bancaires qui touchent des commissions d'un montant beaucoup plus faible que les salaires et les prestations versés aux employés syndiqués des banques. Récemment, les employés de commerces de détail assurant cette fonction d'agent ont intenté un procès aux banques devant divers tribunaux au motif qu'ils devraient être considérés comme des employés de banque pour ce qui est des heures de travail et des salaires. Ces actions pourraient être lourdes de conséquences pour le modèle de service fondé sur des agents. Certains avocats conseillent aux banques de renoncer à investir dans des sociétés opérant sur ce modèle jusqu'à ce qu'un règlement judiciaire intervienne.

15 À titre de comparaison, les « correspondants » au Brésil sont tenus, au terme de la réglementation en vigueur, d'avoir avec les banques qu'ils servent une relation qui s'apparente à de nombreux égards à une véritable relation d'agence au sens juridique du terme ; en Afrique du Sud, les Wizzkids sont des franchisés indépendants qui achètent à WIZZIT pour trois dollars des kits de démarrage qu'ils revendent à six dollars ; et au Kenya, Safaricom s'est dédouanée de toute responsabilité par contrat avec les clients qui utilisent des détaillants M-PESA, bien que ceux-ci assurent des fonctions similaires à celles des « correspondants » brésiliens.

16 En Russie, le coût des services bancaires à distance a été réduit encore davantage grâce à l'utilisation de terminaux de paiement automatiques. Un bureau opérationnel—qui n'est même pas une agence à part entière—coûte habituellement USD 200 000 à mettre en place, contre USD 7 500 pour un terminal de paiement automatique.

17 Les pauvres non bancarisés vivent dans des économies monétaires, où la monnaie électronique, qu'elle soit stockée dans une banque, ou sur le serveur d'une entité non bancaire, ou encore dans un appareil en possession du client, a une valeur immédiate bien moindre si elle ne peut être facilement convertie en espèces et inversement.

18 Les clients à faible revenu se sentent souvent mal à l'aise dans une banque, même une banque de proximité. Ils s'adresseront en revanche plus volontiers à un commerçant local, un bureau de poste ou d'autres points de vente avec lesquels ils ont l'habitude de traiter pour obtenir des services bancaires.



L'utilisation de détaillants accroît les risques existants et en introduit de nouveaux, et les décideurs et les autorités réglementaires doivent prendre ces risques au sérieux (CGAP 2006). Les détaillants présentent divers risques opérationnels pour les prestataires et, en particulier, un risque de réputation puisqu'ils constituent la vitrine publique du prestataire. En outre, le recours à des détaillants ajoute une dimension particulière au défi qui consiste à se conformer aux normes de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et à protéger le consommateur—deux considérations d'une importance capitale pour la banque à distance transformationnelle.

Dans chacun des pays étudiés, le recours à des agents est autorisé, mais on constate une grande diversité du point de vue notamment des fonctions et des services que ces agents peuvent assurer, des types d'entités autorisées à jouer le rôle d'agent, de l'entité considérée comme responsable des actions des agents, et des modalités de rémunération des agents.

Les règles appliquées au Brésil, en Inde et au Kenya illustrent toute la gamme des pratiques actuelles en matière d'utilisation d'agents.

Au Brésil, les règles promulguées par la banque centrale permettent d'utiliser comme agents un large éventail d'entités. En 1973, la banque centrale en introduisant la notion de « correspondant bancaire » a permis aux banques de confier à des tiers les fonctions de collecte et de traitement des paiements. En 1999, le Conseil monétaire national a sensiblement élargi la gamme des activités qui pouvaient être déléguées aux correspondants, y compris la réception de documents pour ouvrir un compte, ainsi que le traitement des dépôts et des retraits. Grâce à cette évolution de la réglementation, le recours aux correspondants bancaires a commencé à se développer rapidement, d'autant que plusieurs banques (en particulier Caixa et Bradesco) ont démontré la viabilité du modèle en investissant dans la création de vastes réseaux d'agents. Le nombre de correspondants a ainsi augmenté de plus de 50 % entre 2000 et 2006 pour atteindre plus de 95 000 agents.

Pratiquement n'importe quel commerce brésilien de détail équipé d'un tiroir-caisse peut servir de correspondant bancaire. Mais la banque centrale impose également certaines restrictions. Elle exige notamment :

- que la banque soit responsable des actions de ces agents ;
- que les agents autorisés à ouvrir des comptes, à accepter des dépôts et à effectuer des retraits soient agréés par la banque centrale ;
- que les contrats signés entre les banques et les agents contiennent certaines clauses obligatoires, notamment une clause interdisant à un agent de se présenter autrement que comme un intermédiaire au service de la banque ;
- que la banque centrale ait accès à toutes les données relatives aux agents, par l'intermédiaire de la banque (en règle générale), mais aussi directement auprès de l'agent (si la banque centrale le juge nécessaire) ;
- que toutes les transactions entre la banque et un agent soient réglées en 48 heures.

En revanche, la circulaire émise au début de 2006 par la banque centrale de l'Inde (*Reserve Bank of India*) sur le facilitateur et les correspondants bancaires (*Business Correspondent and Facilitator Circular*) autorise les banques à utiliser uniquement certaines coopératives, des entités à but non lucratif, et le système postal. Les décideurs indiens justifient cette restriction par la bonne réputation dont jouissent habituellement les organisations communautaires nongouvernementales et le système postal, et par la mauvaise réputation qu'ont, en comparaison, de nombreuses entreprises locales. Ils invoquent également les cas de fraude généralisée que le pays a connus dans le passé, lorsque des entités commerciales étaient utilisées pour mobiliser des dépôts de faibles montants pour le compte d'institutions financières agréées.

Les exemples du Brésil et de l'Inde illustrent certaines des conséquences que peut avoir la définition d'un espace réglementaire plus ou moins large en matière d'utilisation d'agents. Compte tenu du nombre de facteurs qui peut jouer, il est difficile d'établir un lien de cause à effet entre diverses observations, mais il est frappant de constater que près de deux ans après que la Reserve Bank of India a promulgué sa circulaire restrictive, la banque à distance transformationnelle n'a que relativement peu progressé en Inde. En revanche, au Brésil, où un éventail très large d'établissements de détail est autorisé à assurer les fonctions d'agent, et où les parties en présence disposent d'une marge de manœuvre considérable pour définir dans le détail leur relation commerciale, plus de 95 000 agents sont actuellement opérationnels. Ils servent chaque municipalité du pays, et un secteur d'activité à part entière s'est créé autour de l'identification et de la prestation de services aux réseaux d'agents.

Au Kenya, les comptes de valeurs stockées M-PESA sont soigneusement structurés de manière à ne pas constituer une « activité bancaire » au sens de la législation bancaire kényane. La société qui fournit le service M-PESA, Safaricom (dont le capital est détenu conjointement par le gouvernement kenyan et Vodafone, une grande société internationale de télécommunications mobiles), est ainsi libre de choisir ses agents uniquement en fonction de critères de gestion commerciale.

Les sociétés Safaricom et Vodafone ont elles aussi de bonnes raisons de choisir et de gérer soigneusement leurs agents, compte tenu du risque de réputation que ces derniers peuvent poser à leur activité de télécommunications de base. Ces deux sociétés ne sont cependant pas responsables de leurs agents comme les banques brésiliennes le sont des leurs en vertu de la réglementation en vigueur au Brésil. En fait, l'accord que doit signer le titulaire d'un compte M-PESA contient une clause spécifique en petits caractères indiquant que Safaricom décline toute responsabilité en cas de défaillance ou de négligence de la part des agents fournissant des services M-PESA.

L'absence générale de réglementation du modèle non bancaire de prestation de services bancaires à distance appliqué par M-PESA laisse les promoteurs de ce modèle libres d'innover en matière de sélection et de gestion d'agents, mais elle expose aussi le Kenya à l'entrée éventuelle de nouveaux concurrents appliquant le même modèle, notamment de sociétés naissantes émettrices de valeur monétaire stockée sur support électronique et accessible par cartes prépayées qui n'auront peut-être pas grand-chose à perdre (si ce n'est, éventuellement, les fonds de leurs clients) en cas de fraude ou de mauvaise gestion.

**Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme**<sup>19</sup>. Dans de nombreux

pays, la deuxième condition essentielle à remplir pour pouvoir lancer des services bancaires à distance novateurs est d'opter pour une approche de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme basée sur le risque<sup>20</sup>. Les clients à faible revenu ont parfois du mal à produire des justificatifs officiels et à effectuer des transactions à distance par l'intermédiaire de détaillants aux moyens relativement peu perfectionnés, et si les règles ne sont pas adaptées à cette réalité, elles risquent d'empêcher le véritable démarrage de la banque à distance transformationnelle.

Le Groupe d'action financière (GAFI) définit des normes internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et veille au respect de leur application. Il exhorte à mettre en place à l'échelon national des régimes réglementaires imposant un devoir de vigilance à l'égard de la clientèle (CDD) pour tous les nouveaux comptes et les transactions occasionnelles en espèces qui dépassent un certain montant. Le GAFI stipule que les règles de connaissance de la clientèle (KYC) doivent « identifier le client et vérifier son identité au moyen de documents, données et informations de sources fiables et indépendantes » (Recommandation 5 du GAFI)<sup>21</sup>.

Outre ces recommandations en matière de vigilance et de connaissance de la clientèle, les normes du GAFI exigent des prestataires de services financiers qu'ils conservent des écritures détaillées concernant les transactions (y compris les documents obtenus qui permettent d'identifier les clients et de vérifier leur identité) pendant au moins cinq ans (Recommandation 10 du GAFI) et de faire sans délai une déclaration d'opérations suspectes auprès de l'autorité compétente en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (Recommandation 13 du GAFI)<sup>22</sup>. Enfin, les normes du GAFI appellent à porter une attention particulière « aux

19 Les travaux de recherche sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans trois des pays étudiés—Brésil, Afrique du Sud et Philippines—ont été conduits en collaboration avec une équipe du service chargé des questions relatives à l'intégrité des marchés financiers à la Banque mondiale, dans le cadre d'une étude portant sur plusieurs pays réalisée par ce service sur les aspects concernant précisément la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans les activités bancaires à distance utilisant la téléphonie mobile (Chatain et al. à paraître). Cette étude porte uniquement sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et ne traite que des formules de prestation de services bancaires à distance fondées sur la téléphonie mobile. Ses conclusions n'en constituent pas moins une contribution importante à la base de connaissances actuelle sur ce compartiment critique des principes et des règles applicables à la banque à distance. Bien que la terminologie utilisée dans cette étude diffère de celle employée ici, ses conclusions corroborent parfaitement les travaux sur lesquels la présente Note est fondée.

20 Ce qui ne veut certainement pas dire que le blanchiment d'argent ou le financement du terrorisme sont les principales formes de délinquance financière rendues possibles, ou facilitées, par les services bancaires à distance. D'après les observations relevées durant les missions de diagnostic, ce sont surtout les cas de fraude et de vol d'identité qui posent le plus problème dans les pays étudiés.

21 Cette recommandation s'applique également aux envois de fonds. En outre, la Recommandation spéciale VII du GAFI invite les pays à s'assurer que les institutions financières, y compris les services de remise de fonds, disposent de « renseignements exacts et utiles » relatifs au donneur d'ordre (nom, adresse et numéro de compte) concernant les transferts de fonds et l'envoi des messages qui s'y rapportent, et que ces renseignements accompagnent le transfert tout au long de la chaîne de paiement.

22 La Recommandation spéciale IV du GAFI appelle les institutions ayant des activités de remise de fonds qui suspectent que des fonds sont liés au financement du terrorisme à déclarer rapidement leurs soupçons aux autorités compétentes.

menaces inhérentes aux technologies nouvelles ou en développement qui risquent de favoriser l'anonymat », et elles exigent la mise en place de mesures et de procédures « de gestion des risques spécifiques liés aux relations d'affaires ou aux transactions qui n'impliquent pas la présence physique des parties » (Recommandation 8 du GAFI).

En fonction de la manière dont elles sont mises en œuvre dans le cadre de la réglementation nationale, ces normes peuvent constituer de sérieux obstacles à l'utilisation des nouveaux modèles de services bancaires à distance pour fournir des services aux pauvres non bancarisés. Il faut bien faire la différence entre les recommandations proprement dites du GAFI et leur traduction en termes réglementaires. On constate souvent que la souplesse considérable offerte par les recommandations du GAFI n'est pas exploitée par les réglementations nationales régissant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ce qui a pour effet de restreindre l'accès aux services (Bester et al. à paraître ; Chatain et al. à paraître)<sup>23</sup>.

Les personnes à faible revenu ont souvent du mal à fournir les pièces justificatives qui leur sont demandées pour établir leur identité ou vérifier d'autres renseignements personnels. Le fait que les agences bancaires ne soient plus les seules à pouvoir s'acquitter du devoir de vigilance à l'égard de la clientèle et du devoir de connaissance du client marque également une évolution radicale du point de vue des frais et de la facilité d'ouverture d'un compte, tant pour les clients que pour les prestataires de services financiers. À l'heure actuelle, les réglementations mises en place par de nombreux pays pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ne prévoient aucune latitude qui permettrait d'ouvrir un compte sans la présence physique de l'intéressé, en déléguant le devoir de vigilance et de connaissance du client au personnel des détaillants non bancaires, ou d'ouvrir un compte à distance, en communiquant les renseignements sur le client par voie électronique et en les vérifiant au moyen d'informations indépendantes détenues par des tiers.

Ce type d'obstacle pourrait signifier la fin des services bancaires à distance avant même qu'ils

ne voient le jour. L'expérience de l'Afrique du Sud et des Philippines offre cependant un motif d'encouragement aux décideurs et aux responsables de la réglementation des autres pays qui souhaitent se doter à la fois d'un régime réglementaire conforme aux normes du GAFI en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme<sup>24</sup> et de services bancaires à distance novateurs.

Aux Philippines, les responsables publics sont parvenus à resserrer suffisamment la réglementation en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme et son application pour que le pays soit retiré de la liste noire établie par le GAFI sur les pays et les régions qui ne respectent pas ses prescriptions. Dans le même temps, ils ont assoupli les règles de manière à autoriser la mise en application des modèles à la fois bancaires (Smart) et non bancaires (Globe) de prestation de services bancaires à distance. Pour ce faire, ils ont mis au point des mécanismes qui permettent à des agents d'exercer le devoir de vigilance à l'égard de la clientèle et de connaître les clients (Circulaire 471), une caractéristique clé des modèles fondés sur la téléphonie mobile utilisés par Smart et Globe. Ces dispositions autorisent également la présentation de diverses pièces d'identité officielle aux fins de vérification de l'identité du client (Circulaire 562).

En Afrique du Sud, une exemption aux règles de vigilance et de connaissance de la clientèle (Exemption 17) élaborée sur mesure et une autorisation spéciale pour l'ouverture de comptes à distance (Circulaire 6) ont permis de lancer deux sociétés de prestation de services bancaires à distance via téléphone mobile (MTN Banking et WIZZIT). Pratiquement au même moment, l'Afrique du Sud parvenait à se conformer aux critères rigoureux exigés pour devenir membre à part entière du GAFI en 2003 (ce pays a même assuré la présidence du GAFI durant la période 2005-2006).

Malgré ces exemples de réussite, les prestataires de services bancaires à distance continuent de considérer le respect des normes en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme comme un frein à l'expansion de leurs activités. Les règles en matière de conservation d'écritures et de formation des agents peuvent être

23 Pour en savoir plus sur le rapport entre la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, d'une part, et l'accès aux services financiers, d'autre part, consulter Isern et al. 2005 ; Bester et al. à paraître ; et Chatain et al. à paraître. Les Quarante recommandations et les Neuf recommandations spéciales du GAFI, ainsi que les Lignes directrices sur l'approche fondée sur les risques de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, peuvent être consultés sur le site [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org).

24 Il est à noter que ni l'Afrique du Sud, ni les Philippines n'ont encore fait l'objet de l'évaluation mutuelle conduite par le GAFI pour déterminer dans quelle mesure le système de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme mis en place par le pays est conforme aux recommandations du GAFI en la matière.

## La Circulaire 471 aux Philippines et l'Exemption 17 et la Circulaire 6 en Afrique du Sud

Aux Philippines, la Circulaire 471 de la banque centrale a ouvert la voie à l'habilitation des détaillants à procéder aux vérifications requises aux fins de l'exercice du devoir de connaissance des clients et de vigilance à l'égard de la clientèle. Cette circulaire, qui visait au départ les opérations de change et les transferts monétaires internationaux, est rédigée en termes suffisamment génériques pour s'appliquer aux détaillants assurant la fonction d'agent pour les services bancaires à distance GCash de Globe et Smart Money de Smart Telecom. Les agents doivent 1) soumettre un dossier d'inscription à la banque centrale, ce qui exige de présenter divers documents juridiques ; 2) envoyer les responsables et les agents qui s'occuperont directement des transactions en espèces suivre une formation dispensée par le Conseil philippin de lutte contre le blanchiment de capitaux ; 3) procéder à tous les contrôles requis au titre du devoir de connaissance des clients et de vigilance à l'égard de la clientèle pour tous les clients qui utilisent les services GCash ou Smart Money pour la première fois, à savoir obtenir du client un formulaire de demande dûment complété et vérifier son identité sur la base d'une pièce d'identité délivrée par l'administration publique ; 4) conserver pendant cinq ans des écritures détaillées concernant toutes les transactions ; et 5) déclarer les opérations couvertes et les transactions suspectes.

En Afrique du Sud, l'Exemption 17 permet de se soustraire à l'obligation imposée par la réglementation nationale de vérifier l'adresse physique du client pour les comptes dont le solde est plafonné à environ 3 868 dollars et qui ne peuvent faire l'objet de transactions d'un montant supérieur à environ 773 dollars par jour (ministère sud-africain des Finances 2004). Un tiers des Sud-Africains, en particulier des personnes à faible revenu, ont du mal à fournir des justificatifs attestant de leur adresse physique, car ils vivent le plus souvent dans des logements informels (Truen et al. 2005). L'Exemption 17 exploite la latitude offerte par la Recommandation 5 du GAFI d'appliquer des mesures de vigilance « réduites ou simplifiées » lorsque les risques sont faibles, en plafonnant les soldes et le montant des transactions et en limitant de la sorte l'utilité de tels comptes pour des éléments criminels (GAFI 2003)\*.

La Circulaire 6 étend l'application de l'Exemption 17 aux services fondés sur la téléphonie mobile, en autorisant dans certaines circonstances l'ouverture d'un compte sans la présence physique de l'intéressé. Les clients peuvent ouvrir des comptes bancaires mobiles et transmettre les

renseignements voulus à distance par téléphone mobile. Ces renseignements peuvent ensuite être vérifiés au moyen d'informations indépendantes détenues par des tiers, tels que des centrales de risques ou des bases de données contenant des informations du ministère de l'Intérieur (Department of Home Affairs). Pour limiter les risques, les règles qui s'appliquent aux comptes ouverts de la sorte sont plus restrictives que celles applicables aux comptes régis par l'Exemption 17, le montant des transactions étant plafonné à 155 dollars (South African Reserve Bank 2006a). L'existence de bases de données fiables et indépendantes en Afrique du Sud aide à respecter la Recommandation 5 du GAFI qui exige de vérifier l'identité du client « au moyen de documents, données et informations de source fiable et indépendante ». La Circulaire 6 permet à la banque d'établir l'identité des clients sans voir ni le client, ni ses pièces d'identité. En Afrique du Sud, où (comme dans beaucoup de pays en développement ou en transition) il est relativement facile et bon marché de se procurer de fausses cartes d'identité, exiger la présence physique d'une personne pour vérifier son identité peut se révéler moins efficace que d'autres procédures, comme celle qui consiste à demander au client de fournir d'autres renseignements personnels qui peuvent ensuite être comparés au profil établi par une centrale des risques ou aux informations contenues dans la base de données du ministère de l'Intérieur. Pour les partisans de la Circulaire 6, cette option permet de satisfaire la nécessité de mettre en place « des dispositifs de gestion des risques spécifiques liés aux relations d'affaires ou aux transactions qui n'impliquent pas la présence physique des parties », comme l'ouverture à distance d'un compte, telle que prescrite par la Recommandation 8 du GAFI (GAFI 2003).

\*Les directives correspondantes du GAFI renvoient aux recommandations du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire relatives au «Devoir de diligence des banques au sujet de la clientèle» (2001), qui indiquent la liste des informations à obtenir, d'après les meilleures pratiques, y compris des renseignements détaillés sur les adresses. Les partisans de l'Exemption 17 estiment que cette mesure permet d'éliminer la procédure fastidieuse de vérification d'adresse, qui n'apporte pas grand chose au cadre de gestion des risques de délinquance et qui n'empêche pas les banques de demander au client des renseignements supplémentaires susceptibles d'être plus pertinents dans le cas des pauvres non bancarisés (qui ont rarement une adresse fixe).

coûteuses à mettre en œuvre, ce qui rend le modèle de la banque à distance transformationnelle moins attrayant pour les investisseurs.

Ainsi, au Kenya, un projet de loi en matière de lutte contre le blanchiment d'argent exigerait des prestataires qu'ils tiennent des écritures détaillées pour chaque transaction, y compris le nom, l'adresse physique et l'adresse postale du client (ce qui est bien souvent impossible dans un pays où beaucoup n'ont pas de logement formel) et l'emploi, ainsi que le nom et l'adresse du responsable, de l'employé ou de l'agent qui a entré l'écriture, et de conserver ses écritures pendant sept ans (soit deux ans de plus que la période minimale de cinq ans recommandée par la Recommandation 10 du GAFI).

Aux Philippines, les commerçants doivent suivre une formation d'une journée dans le domaine de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme pour être agréés en tant qu'agents au titre de la Circulaire 471. En règle générale, cette formation n'est dispensée qu'à Manille. C'est pourquoi moins de 1 % des vendeurs de temps de communication de Globe sont des agents GCash agréés. Cela pourrait créer un goulet d'étranglement si Globe envisageait, à terme, de fournir des services GCash via un grand nombre des quelque 700 000 détaillants qui commercialisent du temps de communication dans l'ensemble du pays. Le bilan en la matière est encore plus contrasté si l'on observe ce qui se passe dans les autres pays de l'échantillon<sup>25</sup>.

**Thèmes de réflexion de deuxième génération.** Les responsables publics et les autorités réglementaires des pays étudiés ne se soucient pas uniquement des aspects qui pourraient a priori faire obstacle à la mise en place de la banque à distance transformationnelle. Ils s'efforcent également à des degrés divers de déterminer les règles de nature à atténuer le risque d'une défaillance catastrophique qui pourrait dégoûter le public de l'idée même de services bancaires à distance. Certains s'intéressent également aux perspectives de développement du marché et commencent d'ores et déjà à s'interroger sur les aspects qui influenceront sur l'expansion et la viabilité

à long terme des services bancaires à distance. Les thèmes de réflexion de deuxième génération énumérés ci-après sont particulièrement importants à cet égard. Il s'agira en effet :

- de mettre en place un cadre réglementaire adapté à l'émission de monnaie électronique et d'autres instruments monétaires stockés (en particulier lorsque ces instruments sont émis par des entités autres que des banques pleinement agréées et soumises au contrôle prudentiel) ;
- de protéger efficacement les consommateurs (dans différents domaines) ;
- de définir des règles non sélectives régissant tous les systèmes de paiement, ainsi que des mécanismes de contrôle efficaces de ces systèmes à mesure que les services bancaires à distance prennent de l'envergure ;
- de définir les principes devant régir la concurrence entre les prestataires (l'objectif étant de mettre en balance le souci d'encourager les opérateurs à se lancer dans l'offre de services bancaires à distance et le risque de créer ou de renforcer des monopoles allant à l'encontre des intérêts des clients, ainsi que de promouvoir l'interopérabilité des différents systèmes).

Monnaie électronique et autres instruments monétaires. Certains des prestataires de services de transferts monétaires, qui occupent une place de premier plan dans le secteur des services bancaires à distance des pays étudiés (en particulier les prestataires de simples services de paiement de factures)<sup>26</sup> ont construit leur activité sur les transactions occasionnelles. Mais en règle générale, les opérateurs innovants du secteur espèrent développer les relations qu'ils ont établies avec leurs clients et élargir la palette des services qu'ils commercialisent en vue d'accroître leur volume de transactions. Ils sont déjà de plus en plus nombreux à offrir des services allant au-delà des simples paiements, comme des comptes de transactions virtuelles qui permettent aux clients de stocker une valeur remboursable sur un support électronique pour une période de temps indéfinie et de débiter ce compte à leur convenance pour effectuer des paiements et d'autres transferts monétaires<sup>27</sup>. Ces

<sup>25</sup> Les différentes approches suivies par les pays pour s'attaquer aux problèmes de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme posés par les nouveaux services bancaires à distance dans les pays étudiés sont résumées dans l'Annexe 2, qui peut être consultée à partir du site [www.cgap.org/policy/branchlessbanking](http://www.cgap.org/policy/branchlessbanking).

<sup>26</sup> Comme on l'a noté, le Pakistan commence à peine à s'engager dans la voie de la banque à distance, et on ignore encore si les opérations de paiement représenteront la principale activité du marché à ses débuts. Les microfinancements occupent une place prépondérante dans le premier programme indien de services bancaires à distance—qui s'appuie sur les partenariats ICICI avec des IMF—même si des initiatives plus récentes axent davantage le modèle d'activité sur les versements par l'État de prestations sociales et/ou les envois de fonds privés.

<sup>27</sup> Ces comptes monétaires peuvent ou non correspondre à une ou plusieurs définitions de la monnaie électronique. Ils présentent habituellement les caractéristiques le plus souvent associées au concept ainsi défini : le compte virtuel représente une valeur monétaire ; il est stocké sur un support électronique (en général le serveur de l'émetteur de la valeur stockée, mais parfois une carte ou une puce en possession du client) ; et l'enregistrement électronique de la valeur peut être utilisé à diverses fins (puisqu'il est accepté comme moyen de paiement par des entités autres que l'émetteur et les entreprises auxquelles l'émetteur est étroitement associé).



modèles, dans la mesure où ils facilitent les paiements via téléphone mobile, sont très prometteurs pour la banque à distance transformationnelle, car ils constituent de fait un réseau de paiement de détail dont l'envergure dépasse largement celle des réseaux bancaires et de TPE existants.

Lorsque la valeur monétaire stockée électroniquement est émise par une banque, les fonds (ou la marge) qui garantissent la valeur monétaire stockée font l'objet d'une surveillance dans le cadre du contrôle prudentiel général de la banque, même si ces fonds ne sont pas considérés comme un dépôt bancaire normal. Dans certains pays, notamment aux Philippines, les comptes de carte prépayée—comme les comptes que les abonnés mobiles de Smart peuvent ouvrir auprès des partenaires bancaires de Smart—sont enregistrés comme des effets à payer sur les livres comptables de la banque, et non comme des dépôts. La banque se trouve ainsi assujettie à un régime réglementaire moins coûteux, et les clients bénéficient d'une protection moindre (puisque les fonds des clients ne sont pas comptabilisés aux fins d'assurance des dépôts). Il n'en reste pas moins qu'en règle générale les services bancaires à distance fournis selon le modèle bancaire font au moins l'objet d'un certain contrôle réglementaire.

En revanche, dans le modèle non bancaire, l'opérateur de téléphonie mobile ou l'émetteur de cartes prépayées crée un compte monétique virtuel pour un client, et le client n'a pas de relations contractuelles avec une banque soumise à la réglementation et au contrôle prudentiel. Le contrôle réglementaire est donc totalement ou quasiment inexistant. Même si le montant net des fonds reçus du client par le prestataire est déposé dans une banque, ces fonds sont regroupés, souvent sur un compte au nom du prestataire, laissant le client éventuellement en mesure de se prévaloir d'une créance sur le prestataire, mais pas sur la banque du prestataire<sup>28</sup>. En outre, en l'absence de dispositions réglementaires à cet égard, rien ne garantit que le prestataire aura les liquidités nécessaires pour honorer les créances des clients, et les fonds des clients n'auront pas

priorité sur les créances détenues par d'autres créanciers du prestataire.

La réglementation appliquée en Russie et aux Philippines à la monnaie électronique et aux autres instruments monétiques émis par des entités non bancaires illustre les deux extrêmes de la ligne réglementaire adoptée par les pays étudiés qui n'interdisent pas entièrement aux entités non bancaires de proposer des comptes monétiques<sup>29</sup>. En Russie, WebMoney offre des comptes monétiques d'un montant illimité, qui peuvent être abondés via des terminaux électroniques acceptant des espèces ou via l'achat de cartes à gratter, entre autres. WebMoney n'est assujéti à aucun contrôle prudentiel, et les fonds des clients ne sont pas protégés contre les autres créanciers de la société.

Aux Philippines, la banque centrale a utilisé ses vastes pouvoirs réglementaires pour assujéti à son contrôle GXI, qui est une filiale de la société GCash de Globe Telecom. La banque centrale a limité le risque associé à GCash en imposant notamment un plafond journalier et mensuel de transactions, et en fixant le montant maximum que les clients peuvent déposer sur leur compte virtuel à un faible niveau. En outre, le GXI soumet des rapports mensuels d'activité à la banque centrale qui suit de près ses opérations<sup>30</sup>.

Que ce soit en Russie ou aux Philippines, les responsables publics et les autorités réglementaires reconnaissent volontiers les risques que peut poser l'émission par des entités non bancaires d'instruments monétiques. En Russie, la définition d'un cadre réglementaire adapté à la monnaie électronique et aux comptes monétiques figure au premier rang des priorités de la banque centrale. Aux Philippines, les responsables publics jugent que le dispositif unique mis en place pour GCash a été très utile au pays pendant la période d'expérimentation initiale. Mais ils estiment que le moment est maintenant venu de traiter cette question de manière plus approfondie dans le cadre d'une législation nationale régissant les systèmes de paiement, laquelle est actuellement en chantier.

28 C'est le cas de GCash aux Philippines. M-PESA au Kenya fait figure d'exception. Contrairement à Globe, Safaricom place les fonds M-PESA sur un compte fiduciaire à Commercial Bank of Africa pour le bénéfice de ses clients. M-PESA n'étant opérationnel que depuis mars 2007, il est trop tôt pour se faire une idée de la facilité avec laquelle les clients pourront se prévaloir d'une créance sur les fonds détenus en fiducie pour leur compte. Le principal objectif de la création de cette fiducie au bénéfice des clients était d'éviter à M-PESA de tomber sous le coup de la définition de l'« activité bancaire » contenue dans la législation bancaire du Kenya (*Kenyan Banking Act*), qui aurait exigé l'obtention d'un agrément bancaire.

29 En Afrique du Sud, par exemple, les directives officielles d'interprétation de la législation bancaire interdisent aux entités non bancaires d'émettre des instruments monétiques (*South African Reserve Bank 2006b*), forçant ainsi les opérateurs non bancaires qui souhaitent offrir ce type de services à travailler en partenariat avec des banques.

30 GXI conserve les revenus nets tirés de l'émission de GCash dans des banques philippines agréées. La banque centrale ne régule pas directement la solvabilité ou la liquidité de GXI ou de sa maison mère, Globe Telecom. Globe est néanmoins l'une des plus grandes sociétés nationales cotées en bourse du pays—elle est plus solvable et joue moins sur l'effet de levier que la moyenne pour le secteur bancaire national.

La situation de ces deux pays n'a rien d'unique. Les décideurs et les autorités de contrôle—non seulement des pays en développement et en transition, mais de l'ensemble du monde développé—recherchent le meilleur moyen de réglementer l'argent électronique et les autres instruments monétiques proposés par des entités non bancaires. La plupart des pays qui ont réfléchi à la question ont décidé de ne pas réglementer ces instruments lorsque la valeur stockée ne peut servir qu'à acheter des biens ou des services proposés par l'émetteur ou par des entreprises qui entretiennent des relations étroites avec l'émetteur<sup>31</sup> (ces pays se bornent parfois à fixer des seuils pour les transactions et les soldes). Mais lorsque la valeur stockée peut être utilisée comme l'équivalent virtuel d'un compte bancaire permettant des transactions, les pays développés ont tendance à imposer des seuils minimums de capitalisation et de liquidités, des règles de prudence en matière d'investissement, et éventuellement des seuils de transaction, autant de mesures qui vont dans le sens de celles adoptées aux Philippines pour GCash de Globe Telecom<sup>32</sup> [Cette approche offre aux prestataires non bancaires la possibilité d'innover et, s'ils parviennent à proposer des formules moins coûteuses, de concurrencer les banques et autres opérateurs dont la situation de monopole génère des contraintes d'accès. Elle permet également d'adapter le niveau et le type de réglementation à la taille des activités du prestataire non bancaire, en offrant suffisamment de souplesse pour procéder à des ajustements ultérieurs à mesure que le marché se développe et que les acteurs se familiarisent avec les risques nouveaux ou plus importants associés à ces activités<sup>33</sup>.

**Protection du consommateur.** Les décideurs des pays étudiés s'inquiètent des difficultés posées par

la protection des consommateurs dans le cadre de la banque à distance transformationnelle. Les aspects suivants des services bancaires à distance contribuent à alimenter l'idée répandue selon laquelle la protection du consommateur exige une attention spéciale des autorités réglementaires :

- De grandes distances séparent parfois les clients, les agents et les transactions proprement dites des locaux (a fortiori du siège) de l'institution bancaire ou non bancaire qui utilise le modèle de banque à distance en question (et des tribunaux qui sont habituellement saisis des demandes en réparation).
- L'insertion de détaillants entre les clients et les institutions bancaires ou non bancaires qui offrent leurs services financiers aboutira en fait (et peut-être aussi en droit) à des désaccords quant à savoir qui est responsable devant le client en cas de fraude ou d'autres méfaits supposés. (En outre, certains types de fraude ou d'abus sont parfois plus répandus—ou plus difficiles à sanctionner—dans le cas de transactions effectuées par l'intermédiaire de détaillants.)
- Assurer la transparence (et la lisibilité) de la tarification sera d'autant plus difficile que les parties dont les frais et les commissions devront être pris en compte et les services supposément distincts, quoique intégrés, qui seront fournis seront nombreux (par exemple, achats de temps d'antenne, frais de SMS, commissions versées au détaillant pour des services de dépôt/retrait d'espèces, etc.).
- Le stockage et le transfert électronique d'informations très détaillées sur les clients et leurs transactions dans le cadre des services bancaires à distance rend d'autant plus important de protéger la sécurité et la confidentialité des données relatives au consommateur<sup>34</sup>.

31 Ces systèmes sont souvent qualifiés de fermés, par opposition aux systèmes ouverts, qui permettent au client d'effectuer des achats ou des paiements à un large éventail de parties distinctes de l'émetteur de la valeur stockée.

32 En vertu de la Directive de l'UE régissant l'activité des établissements de monnaie électronique, ces établissements doivent maintenir un certain niveau de fonds propres et des placements liquides représentant 100 % du montant de leurs engagements financiers liés à la monnaie électronique en circulation. La Directive dispose que les États membres peuvent exempter de l'application de la Directive les établissements dont le montant total d'engagements financiers liés à la monnaie électronique en circulation est généralement inférieur à 5 millions d'euros ou qui émettent de la monnaie électronique acceptée comme une seule partie ou un nombre limité de parties. En 2006, neuf institutions opéraient comme des établissements de monnaie électronique à part entière, et sur les 72 institutions bénéficiant d'exemptions, 66 étaient immatriculées dans des pays où les autorités nationales dispensaient les établissements opérant sous ce régime de toute obligation hormis celles de plafonner à EUR 150 la capacité de chargement du support électronique mis à la disposition du client et de fournir périodiquement un rapport sur leurs activités et sur le montant total de leurs engagements financiers liés à la monnaie électronique (Evaluation Partnership 2006).

33 Le problème de la protection du système et du consommateur n'est pas le seul que posent la monnaie électronique et les autres instruments monétiques. Les banquiers centraux s'inquiètent également de l'impact macroéconomique que pourrait avoir l'argent électronique, en influant par exemple sur la demande et sur la vitesse de circulation de la monnaie, ainsi que sur le contrôle exercé par la banque centrale sur la masse monétaire, et de la perte des revenus au titre de l'émission de billets de banque, autrement dit du seigneurage, qui pourrait en découler. Bien qu'elle souligne la nécessité d'un suivi permanent des nouvelles formes que revêtent, grâce à la technologie, les appareils et les instruments de paiement, la Banque des règlements internationaux observe cependant que, jusqu'à présent, aucune banque centrale n'a fait part d'un impact négatif sur son bilan qui serait imputable à une diminution de la valeur des billets en circulation résultant de l'adoption généralisée de l'argent électronique » (Comité sur les systèmes de paiement et de règlement 2004).

34 S'agissant de la sécurité des données, il convient de rappeler que les consommateurs pauvres sont eux aussi confrontés au risque de vol d'identité. La confidentialité des données est une question qui relève de la protection du consommateur, mais qui pourrait bien être étroitement liée à l'adoption de la banque à distance par les clients. En effet, si les clients craignent que leurs transactions financières soient enregistrées et finissent d'une manière ou d'une autre entre les mains du fisc, ils risquent fort de continuer à recourir aux services financiers informels, qui sont moins transparents.

En outre, nombre des pays étudiés étaient confrontés au départ à des problèmes de protection du consommateur qui n'étaient pas directement liés à la prestation de services bancaires à distance. En Russie, par exemple, la protection du consommateur dans tous les domaines, depuis les plaintes relatives à la sécurité des produits de consommation jusqu'aux cas de fraude concernant les cartes de crédit, relève de la compétence d'un seul organisme centralisé, aux effectifs clairsemés. En Inde, en revanche, la compétence législative en matière de protection du consommateur relève au premier chef de l'État, autrement dit les prestataires sont tenus de se conformer à une multitude d'obligations différentes en fonction de l'emplacement de leurs agents. Dans les sept pays étudiés, on constate également dans une plus ou moins grande mesure que même lorsqu'une réglementation adaptée est en place pour protéger le consommateur, les clients relativement plus défavorisés et isolés n'ont pas nécessairement conscience ou une bonne connaissance de leurs droits.

Les pays étudiés illustrent également certaines des mesures qui peuvent être prises pour atténuer les problèmes engendrés ou aggravés en matière de protection du consommateur par les services bancaires à distance. En Inde, les banques qui ont recours à des agents sont tenues de mettre en place des procédures de réclamation, de désigner un Responsable de la réparation des griefs au sein de la banque, et de diffuser « largement » auprès du public les informations concernant ces mécanismes par voie électronique et par la presse (Reserve Bank of India 2006). Le code de protection des usagers des services bancaires adopté par le Brésil en 2001 s'applique à toutes les entités utilisées par les banques et leur fait obligation de publier le numéro de téléphone du service-client de la banque et de l'ombudsman de la banque centrale dans tous les locaux (y compris ceux des agents) (Conseil monétaire national 2001).

L'Inde et le Brésil ont également mis en place d'autres dispositifs faisant appel à des ombudsmen<sup>35</sup>. Pour simplifier la tâche au client en cas de fraude ou d'autre faute prétendument commise par un agent, la réglementation, en Inde comme au Brésil, tient la banque pour responsable de la conduite de ses agents (ce qui contribue à déplacer la responsabilité de vigilance du client vers le prestataire de services

financiers) (RBI 2006 ; Conseil monétaire national 2003). La réglementation brésilienne fait par ailleurs obligation à l'agent de publier une information expliquant, en termes non équivoques, que son statut est simplement celui d'un prestataire de services pour la banque et interdit aux agents de facturer des commissions supplémentaires (Conseil monétaire national 2003).

Au Brésil, le code général de protection du consommateur, le code de protection des usagers des services bancaires et une résolution de la banque centrale relative aux commissions bancaires exigent tous la transparence de la tarification pour les services rendus. En 2001, le code de protection des usagers des services bancaires a été modifié pour y ajouter l'expression suivante : « et dans les locaux où leurs services sont fournis ». La nouvelle réglementation promulguée en décembre 2007 stipulait explicitement que les règles de transparence des prix s'appliquaient également aux agents (Conseil monétaire national 2007).

En matière de confidentialité des données, les consommateurs des pays étudiés bénéficient généralement d'une certaine protection réglementaire, en fonction du pays considéré et du modèle de banque à distance qui y est appliqué, en vertu de la réglementation générale régissant la protection du consommateur, des dispositions régissant le secret bancaire et, parfois, des dispositions de la loi relative aux télécommunications régissant le « droit à la vie privée », ainsi qu'en vertu des doctrines relatives à la vie privée développées, le cas échéant, dans les systèmes de common law. Mais cette mosaïque de dispositions apporte rarement des réponses claires à certaines des questions les plus épineuses, et elle n'a en règle générale pas été éprouvée dans le contexte de la banque à distance.

Plusieurs des pays étudiés ont entrepris d'élaborer des textes législatifs et réglementaires spécialement consacrés à la confidentialité et à la protection des données relatives au consommateur. Au Pakistan, les lois provinciales de protection du consommateur ne constituent pas à l'heure actuelle une barrière efficace contre la divulgation des données personnelles<sup>36</sup>. La situation devrait néanmoins s'améliorer grâce au projet de loi sur la protection des données électroniques en cours d'élaboration. En Afrique du Sud, la loi

<sup>35</sup> De nombreux pays disposent d'un organisme officiel—tel qu'un ombudsman ou un service indépendant au sein de la banque centrale—chargé de faciliter la réparation des torts causés aux consommateurs en cas de plainte concernant des services financiers.

<sup>36</sup> Cette absence de protection est attestée par l'existence de kiosques gérés par un organisme public, la National Database and Registration Authority, auprès desquels n'importe quelle personne en possession du numéro d'identification nationale d'un individu peut obtenir, moyennant l'équivalent de 5 dollars, un exemplaire de la carte nationale d'identité dudit individu, et une trentaine d'autres renseignements personnels le concernant, y compris son nom, sa date de naissance, son lieu de résidence, son lieu de naissance, les noms et adresse de ses parents, etc..

régissant les transactions et les communications électroniques énonce des normes volontaires pour la protection des données, que le projet de loi sur la protection des données personnelles transformerait en prescriptions obligatoires.

Enfin, dans tous les pays étudiés, on constate une ferme volonté politique de s'attaquer au réel problème posé par la culture financière du consommateur. Les responsables publics admettent volontiers que si les usagers des services bancaires à distance ne bénéficient pas d'actions d'éducation et d'information en matière financière, ils ne seront probablement pas en mesure de tirer pleinement parti des protections conférées par la réglementation.

**Règlementation du système de paiement.** Partout dans le monde, les responsables publics et les organes réglementaires sont de plus en plus nombreux à reconnaître que les transactions de paiement de détail, en dépit du montant insignifiant que chacune représente par rapport aux paiements d'un montant élevé, acquièrent une envergure considérable, voire systémique, lorsqu'elles sont considérées dans leur ensemble. Compte tenu de la prépondérance actuelle des transactions de paiement dans les services bancaires à distance et du fait que ce phénomène prend de l'ampleur dans certains pays, la question importante qui se profile à l'horizon est celle de savoir comment exercer une surveillance adaptée à cette activité.

La réglementation du système de paiement peut être déterminante pour la banque à distance transformationnelle, au-delà de l'intérêt qu'elle peut présenter pour un pays désireux d'exercer une surveillance adéquate sur un volume de transactions d'importance systémique. Les nouveaux acteurs non bancaires qui accèdent à la sphère des paiements par le biais des services bancaires à distance—en particulier les opérateurs de réseaux mobiles—ne peuvent pénétrer cet espace et y prospérer que s'ils parviennent à établir—directement ou indirectement—des liens avec des participants

au système de paiement en place, tels que des banques, sur une base économiquement viable. Une réglementation du système de paiement qui s'applique à tous et qui favorise l'interopérabilité, donc le développement du marché, peut jouer un rôle à cet égard.

Ni la Russie, ni les Philippines, ni le Kenya n'ont une législation globale régissant le système de paiement national. Ces pays sont néanmoins les premiers de l'échantillon étudié à développer des plateformes innovantes de services non bancaires fondés sur les nouvelles technologies. Ils apportent la preuve que l'adoption d'une législation applicable au système de paiement national n'est pas un préalable indispensable au lancement de la banque à distance transformationnelle. Aux Philippines, certains responsables publics estiment que la souplesse conférée par le caractère imprécis du pouvoir de réglementation exercé par la banque centrale sur le système de paiement s'est révélé un atout pour structurer une approche proportionnelle de la réglementation et de la surveillance du produit monétique GCash de Globe Telecom.

Cependant, peut-être à cause du dynamisme qui caractérise les services de micropaiement dans ces trois pays, les hauts responsables publics et les autorités réglementaires de chacun de ces pays sont résolus à introduire de l'ordre dans ce secteur par voie législative. Le Kenya et les Philippines ont déjà engagé des initiatives pour adopter une législation globale du système de paiement national, et en Russie, certains législateurs envisagent de faire de même. L'Inde s'engage également dans cette voie, et le Pakistan a récemment promulgué une ordonnance régissant les systèmes de paiement et les transferts de fonds électroniques. Dans chaque cas, les mesures prises pourraient fournir l'occasion non seulement d'uniformiser les règles du jeu pour les prestataires bancaires et non bancaires de services de paiement, mais aussi pour clarifier éventuellement d'autres questions importantes, comme les différences entre les services de paiement, la monnaie électronique

### Au Brésil et en Russie, les paiements sont rois

Au Brésil, en 2006, les paiements de factures et les versements de prestations sociales ont représenté 78 % des 1,53 milliard de transactions effectuées par l'intermédiaire de plus de 95 000 agents (et 55 % des 104 milliards de dollars de transactions conduites via des agents) (Marques Soares et Duarte de Melo Sobrinho 2007). En Russie, plus de 100 000 terminaux de paiement automatiques ont été installés dans les grandes villes ces dernières années. Une des sociétés prestataires, CyberPlat,

déclare avoir traité 1,2 milliard de transactions pour une valeur de 4,7 milliards de dollars sur les trois premiers trimestres de 2007 via ses 70 000 points de « dépôt d'espèces », essentiellement pour l'achat de services prépayés (unités de temps d'antenne, de télévision ou de connexion internet, entre autres).

\* <http://www.cyberplat.com>

et d'autres instruments monétiques, et l'obligation faite à une entité d'avoir un agrément bancaire pour pouvoir accepter des dépôts.

L'Afrique du Sud dispose de lois régissant le système de paiement national depuis suffisamment longtemps pour que l'on puisse en tirer des enseignements sur la manière dont une telle législation peut avoir une incidence sur le développement du système de paiement. Une évaluation récente (South African Reserve Bank 2007) de la stratégie sur 10 ans qui a permis d'élaborer le système de paiement national a conclu que la mise en place d'un système de paiement solide, de large envergure et diversifié avait bien progressé, mais qu'il fallait consentir un effort supplémentaire pour promouvoir en particulier des instruments de détail qui permettent de toucher une clientèle plus large<sup>37</sup>.

**Concurrence**<sup>38</sup>. Il peut sembler prématuré de s'inquiéter de position dominante et de concurrence déloyale lorsque les clients restent peu nombreux. Mais s'agissant du marché pour les services de paiement, qui fait souvent l'objet d'un effet de réseau fortement positif<sup>39</sup>, la dynamique de la concurrence doit être prise en compte dès le départ pour les raisons suivantes :

- Lorsqu'un système incapable de se connecter à d'autres se développe d'emblée rapidement, il peut exercer sur le marché un « effet de bascule » qui empêche tout autre système de le concurrencer. Une telle position dominante peut nuire à la longue à l'efficacité et à la pénétration du marché, en entraînant une majoration des prix et un ralentissement de l'innovation.
- Lorsque les systèmes de paiement en place sont déjà importants, et que les nouveaux systèmes de paiement sont exclus ou empêchés de se connecter aux systèmes plus anciens, les inefficacités considérables qui peuvent en résulter

brident la croissance des nouveaux comme des anciens systèmes.

Ces deux points posent essentiellement la question de l'interopérabilité. Dans quelle mesure les clients de prestataires de services financiers concurrents seront-ils en mesure de traiter les uns avec les autres ? Et quel rôle la réglementation doit-elle jouer le cas échéant—et à quel moment—pour répondre à cette question cruciale ?<sup>40</sup>

Une réglementation rendant l'interopérabilité obligatoire pourrait être imposée ex ante, si les décideurs se convainquent de la nécessité d'intervenir pour éviter une défaillance grave du marché (telle que le « basculement » du marché des services bancaires à distance fondés sur le téléphone mobile en faveur de l'opérateur de téléphonie mobile dominant). Ou elle pourrait être imposée ex post—une fois que la preuve est faite qu'un ou des opérateurs dominants (tels qu'une plateforme de compensation et de règlement dont le capital est détenu par un groupe de grandes banques) ont commencé à exploiter cette défaillance du marché.

Rendre obligatoire l'interopérabilité des systèmes de services bancaires à distance au début du processus peut réduire l'attrait du marché pour les nouveaux concurrents (voir le Tableau 2)<sup>41</sup>.

Dans aucun des pays étudiés les décideurs ne sont intervenus ex ante pour rendre l'interopérabilité obligatoire et éviter l'exploitation d'une position dominante sur le marché avant qu'elle ne se manifeste clairement. L'Afrique du Sud envisage actuellement d'intervenir a posteriori sur les commissions interbancaires. L'enquête en cours de la Commission de la concurrence sur les commissions fixées par les banques de détail, qui a été lancée l'an dernier, examine de près le fonctionnement des systèmes de paiement et, en particulier, la société de services de réseaux, dont

37 On observe une situation similaire au Brésil, où les systèmes de paiement pour les transactions de gros montant sont très développés, mais où des problèmes continuent de se poser dans les systèmes de détail, qui se caractérisent par un faible niveau de coopération entre établissements financiers, prestataires de services de paiement et opérateurs des systèmes de règlement. La plupart des TPE et des DAB ne communiquent pas entre eux, et les institutions financières d'un côté et les prestataires de services de paiement de l'autre financent des investissements qui font double emploi, ce qui nuit à l'efficacité du système de paiement et à l'innovation (Banque centrale du Brésil 2005).

38 Le thème de la concurrence dans la banque à distance est vaste et complexe et présente de nombreux aspects qui varient en fonction des modèles retenus et des acteurs qui interviennent. Un exposé, même dans les grandes lignes, du sujet dépasserait le cadre de la présente Note. L'analyse s'inspire ici largement de Houpis et Bellis 2007.

39 Un effet de réseau est positif lorsque la valeur pour chaque membre de faire partie du réseau augmente avec le nombre total de membres ; donc plus ces réseaux grandissent, plus ils acquièrent de la valeur.

40 Ce qui ne veut pas dire que les décideurs et les autorités réglementaires ne devraient pas aussi s'intéresser à d'autres aspects de la politique de la concurrence, comme la concurrence avec les programmes de détaillants bancaires.

41 Le paragraphe 17 du préambule à la Directive de la Commission européenne sur les services de paiement (2007) soutient cette notion.

42 La Commission sud-africaine de la concurrence a été créée en 1998 par voie parlementaire avec pour mission d'enquêter sur les pratiques anti-concurrentielles, d'évaluer l'impact des fusions et des acquisitions, de surveiller les niveaux de concurrence et les règles de transparence, de passer en revue les textes législatifs et réglementaires, ainsi que d'identifier tous autres obstacles à la concurrence et de sensibiliser les parties prenantes à la nécessité de s'y attaquer. L'Afrique du Sud rejoint ainsi plusieurs pays développés qui ont eux aussi entrepris ce type d'enquête. Les autorités du Royaume-Uni, de l'Australie et de l'Union européenne ont récemment lancé des enquêtes d'envergure sur le fonctionnement des systèmes de paiement de détail et fondés sur des cartes, en vue d'améliorer la concurrence.



le capital est essentiellement détenu par de grandes banques, qui assure des services de paiement<sup>42</sup>.

### Que recommandent les pionniers en la matière ?

La banque à distance transformationnelle est tellement nouvelle et dynamique, et elle se développe et évolue à une telle rapidité, qu'il est difficile de recommander de manière très directive l'adoption de règles normatives spécifiques. Les données d'observation recueillies sur les pratiques réglementaires actuelles des pays étudiés montrent tout autant les défis à relever et les choix difficiles à faire que les idées qui peuvent être mises en pratique pour formuler une réglementation proportionnelle que d'autres pays pourront souhaiter appliquer. Les décideurs et les autorités réglementaires de ces pays ont fait part en toute franchise de leurs incertitudes à bien des égards, ainsi que de leur soif d'apprendre de leurs pairs ce qui donne de bons résultats ou pas dans des pays confrontés à des réalités similaires aux leurs<sup>43</sup>.

Compte dûment tenu de ces réserves, il n'en reste pas moins que, sur de nombreux thèmes, les données d'observation—positives et négatives—fournissent des éléments de base à partir desquels peuvent être formulées certaines recommandations d'ordre général sur les nouveaux services bancaires à distance. On peut classer ces recommandations en deux catégories : les recommandations sur la forme, et les recommandations sur le fond.

### Recommandations aux décideurs et aux autorités réglementaires sur la forme

#### Se laisser guider par le principe de proportionnalité.

Il s'agit de formuler un cadre réglementaire qui au lieu de freiner l'innovation l'encourage dans le domaine des activités réglementées, en autorisant par exemple différentes modalités d'application des règles, de manière à ne pas trop gêner le lancement de nouveaux produits et services financiers par les opérateurs. La proportionnalité oblige à concilier des objectifs parfois contradictoires, comme il faut s'y attendre lorsque des domaines réglementaires jusque-là distincts convergent. Comme l'envergure de l'activité réglementée est cruciale pour déterminer le caractère proportionnel de la réglementation, il importe de réexaminer fréquemment la stratégie nationale en matière de banque à distance dans

les pays où ces formules de prestation de services financiers se développent plus rapidement qu'ailleurs.

**Examiner d'urgence les lacunes de la réglementation.** On peut s'attendre à ce que les opérateurs d'un secteur fassent ressortir les entraves que la réglementation en vigueur met à leur activité, mais pas nécessairement les lacunes qu'elle présente. Or, opérateurs et décideurs partagent un intérêt commun, celui de « prévenir l'accident évitable » qui pourrait saper la confiance de toutes les parties prenantes dans les services bancaires à distance. Ce qui ne signifie pas nécessairement qu'il faille « s'empresser de réglementer ». Ce qu'il faut, c'est analyser attentivement les insuffisances de la réglementation en place et examiner soigneusement les différents moyens d'y remédier. Les solutions peuvent aller de la décision de surveiller simplement les opérateurs et d'établir un dialogue avec eux, à la fourniture de conseils non contraignants, voire, éventuellement, à l'imposition à titre provisoire d'une réglementation contraignante.

#### Commencer par établir un diagnostic approfondi.

Les contraintes comme les lacunes inhérentes à la réglementation en place n'apparaissent pas toujours clairement. Elles ressortent au contraire de l'étude diagnostique réalisée avec soin par un spécialiste des textes législatifs et réglementaires et des autres documents d'orientation ; de l'examen avec les responsables publics et les organes réglementaires concernés de l'application de ces textes à la mise en œuvre concrète des approches de services bancaires à distance envisagées ; et du dialogue avec les acteurs du secteur qui font des propositions<sup>44</sup>.

**Créer un processus pour faciliter la coordination et la coopération des autorités réglementaires.** Parce que la banque à distance se situe à la convergence de différents domaines réglementaires, l'adoption d'une plateforme commune regroupant les autorités réglementaires concernées permettrait de réduire le risque que ces organismes ne coordonnent pas leurs activités et brident ainsi la croissance du secteur ou créent des ambiguïtés que des opérateurs malhonnêtes pourraient mettre à profit.

**Prévoir une collaboration directe entre responsables publics, autorités réglementaires et opérateurs intéressés du secteur.** Ni les opérateurs

43 Il convient également de noter que, parmi les pays étudiés, seul le Brésil a une expérience suffisamment longue de la mise en œuvre à grande échelle de la banque à distance transformationnelle pour commencer à fournir des éléments permettant de mieux comprendre les difficultés considérables que pose la supervision de ces services.

44 Les documents décrivant l'approche diagnostique suivie dans les pays étudiés peuvent être consultés sur le site [www.cgap.org/policy/branchlessbanking](http://www.cgap.org/policy/branchlessbanking).

du secteur, ni les décideurs ou les organes chargés de la réglementation ne sauraient comprendre leurs préoccupations et leurs objectifs respectifs s'ils ne collaborent pas directement et de manière approfondie. Cela vaut en particulier pour les autorités réglementaires qui s'initient à des secteurs d'activité qu'elles n'avaient pas l'habitude de réglementer, comme dans le cas des entités chargées de surveiller et de réglementer l'activité bancaire et opérateurs de réseaux mobiles.

**Mettre en oeuvre un processus de collecte de données pertinentes, récentes et fiables sur les caractéristiques et l'envergure des nouveaux modèles et des nouvelles approches.**

La réglementation proportionnelle de la banque à distance transformationnelle dépend en partie de certaines caractéristiques des modèles qui commencent à être appliqués dans un pays donné et de leur envergure. Aussi les décideurs et les organes réglementaires doivent-ils avoir accès à des données fiables à ce sujet. Dans certains pays, un mécanisme de partage de l'information pourra se mettre en place spontanément dans le cadre d'un processus de collaboration dont les décideurs, les autorités réglementaires et les opérateurs du secteur seront convenus. Dans d'autres, la démarche devra être imposée.

**Recommandations aux décideurs et aux autorités réglementaires sur le fond**

**Permettre aux détaillants non bancaires de servir d'intermédiaire, et étudier attentivement toute mesure visant à resserrer l'éventail des agents et des types de relations autorisés.** Dans nombre de pays, la première chose à faire pour promouvoir les nouveaux services bancaires à distance est de définir clairement si les détaillants non bancaires sont légalement habilités à traiter des opérations de dépôt et de retrait d'espèces et à assurer d'autres fonctions d'interface avec la clientèle, qui caractérisent cette approche de la fourniture de services financiers. Certains décideurs préféreront peut-être autoriser dans un premier temps une gamme restreinte d'agents et de services. Un tel choix risque néanmoins de ralentir l'adoption de la formule—en particulier en l'absence de dispositions de nature à inciter de nouveaux agents à participer. Des prescriptions réglementaires trop détaillées concernant les relations contractuelles autorisées avec les agents pourraient aussi doucher l'enthousiasme des agents et des prestataires de services financiers potentiels.

**Formuler une stratégie de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme qui soit adaptée aux spécificités concrètes des transactions à distance effectuées par l'intermédiaire d'agents.**

Les nouveaux services bancaires à distance, grâce aux économies qu'ils permettent de réaliser en utilisant des agents équipés de TIC au lieu d'employés d'agences bancaires plus coûteux, offrent la possibilité de toucher une clientèle jusque-là hors d'atteinte. Les coûts de prestation de ces services risquent de devenir prohibitifs pour les pauvres si les règles de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ne sont pas modifiées pour permettre l'ouverture à distance d'un compte et autoriser les agents à procéder aux vérifications requises aux fins de l'exercice du devoir de connaissance des clients et de vigilance à l'égard de la clientèle, et si elles ne tiennent pas compte du fait que les clients à faible revenu n'ont généralement qu'un accès limité à des documents formels. Les risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme associés aux transactions ultérieures peuvent être atténués via le plafonnement du montant autorisé pour les transactions, les montants en circulation et les soldes. En outre, les décideurs et les organes réglementaires comprennent de mieux en mieux que les objectifs de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme sont mieux servis lorsque les clients sont à l'intérieur du réseau de transactions électroniques et peuvent faire l'objet d'un suivi que lorsqu'ils se situent hors du réseau, dans l'économie monétaire n'offrant aucune traçabilité. Un régime de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme favorable aux services bancaires à distance sert donc à la fois l'objectif qui consiste à élargir l'accès aux services financiers et celui qui vise à améliorer les données disponibles pour faire respecter la loi.

**Préciser la distinction, d'un point de vue juridique, entre paiement de détail, monnaie électronique et autres dépôts bancaires et instruments monétiques.**

Dans nombre de pays, la réglementation en vigueur n'établit pas de distinction claire entre les services de paiement, la monnaie électronique et autres instruments monétiques, et les dépôts bancaires. La définition précise de ces concepts permet aux décideurs d'appliquer (aux clients et au système financier) un traitement réglementaire différencié (et proportionnel) en fonction des différents niveaux et des différents types de risque associés à ces services.

**Tableau 2. Interopérabilité des services bancaires à distance existants**

	Smart Money	GCash	M-PESA	WIZZIT	Caixa
<b>Pays</b>	Philippines	Philippines	Kenya	Afrique du Sud	Brésil
L'ouverture d'un compte est-elle possible à partir d'un vaste réseau de sites ?	Ouverture de compte en personne à partir de l'un des Centres Smart sans fil (Smart en compte plusieurs centaines). Le magasin doit appartenir à Smart.	Ouverture de compte via mobile, et renseignements sur le client (KYC) collectés par l'un des 4 900 agents agréés.	Ouverture de compte en personne auprès de l'un des 850 agents M-PESA, et à partir des Centres de service client Safaricom.	Ouverture de compte en personne auprès de l'un des 2 000 WizzKids ou de l'un des 400 magasins Dunn.	Ouverture de compte en personne auprès de l'un des 13 255 agents affiliés à Caixa, ou à l'une des 2 442 agences de Caixa.
Quels réseaux mobiles les clients peuvent-ils utiliser ?	Smart uniquement	Globe uniquement	Safaricom pour initier toutes les transactions, mais les transferts peuvent être reçus par les usagers de n'importe quel réseau mobile.	N'importe quel réseau mobile	Aucun – Modèle fondé sur des cartes
Est-il possible d'effectuer des opérations de compte à compte entre banques ?	Uniquement des dépôts d'espèces sur un compte StartMoney.	Non (sauf pour les clients de certaines banques rurales).	Non	Oui	Non
Où les clients peuvent-ils faire des dépôts en espèces ?	Auprès de l'un des 12 000 détaillants participants, au moyen d'un mobile ; ou à un DAB utilisant des cartes ; ou auprès d'une agence de la banque émettrice.	Auprès de l'un des 4 900 détaillants participants, par téléphone.	Auprès de l'un des 850 détaillants/ participants, par téléphone.	À PostBank, Absa, ou Bank of Athens (confère à WIZZIT le plus vaste réseau de collecte de dépôts en Afrique du Sud)	Auprès de l'un des 13 255 agents du réseau Caixa, ou à l'une des 2 442 agences de Caixa.
Affiliation à un réseau de cartes ?	Oui, Mastercard	Non	Non	Oui, Mastercard	Dépend du type de compte (certains Visa/ Mastercard). Beaucoup de TPE brésiliens n'offrent pas d'interopérabilité.
Peut-on utiliser des réseaux DAB ?	Oui, les 3 réseaux DAB (6 867 emplacements)	Dépôt d'espèces via le réseau DAB de Bancnet	Non	Oui, tous les DAB du pays via SASWITCH	Oui, ceux de la banque, ainsi que les DAB des réseaux Visa et Mastercard
Autres modalités de retrait de fonds ?	Retrait d'espèces auprès d'un détaillant ou au guichet de la banque émettrice	Non	Non	Retrait d'espèces auprès d'un détaillant	Au guichet d'une agence. Le retrait d'espèces n'est généralement pas autorisé au Brésil

Note : Les informations contenues dans le tableau ci-dessus sont fournies à titre d'exemple et ne constituent pas un traitement exhaustif de la question pour les sept pays étudiés.

**Créer une catégorie réglementaire pour les instruments monétiques, qui autorise la participation d'opérateurs non bancaires selon des conditions bien définies<sup>45</sup>.** De nombreux pays sont déjà ou seront bientôt confrontés à l'émission de monnaie électronique et d'autres instruments monétiques par des entités non bancaires, telles que des opérateurs de réseaux mobiles ou des émetteurs de cartes prépayées. Bien que ces comptes monétiques virtuels ressemblent beaucoup à un compte de transaction bancaire, de nombreux arguments plaident en faveur de l'application d'une réglementation moins stricte pour ces émetteurs non bancaires d'instruments monétiques que pour les banques. Cela ne signifie pas qu'ils ne doivent être soumis à aucune réglementation (comme c'est le cas dans de nombreux pays, en vertu de la réglementation en place), mais au contraire que l'on pourrait concevoir un cadre réglementaire proportionnel combinant plusieurs formules : plafonnement du montant des transactions, seuil de montant en circulation, seuils de solde et protection de la liquidité et de la solvabilité.

**Mettre en place des mécanismes simples, mais solides, permettant de protéger les consommateurs en cas de problème avec un détaillant, de les aider à obtenir réparation en cas de grief, d'assurer la transparence des prix et de préserver la confidentialité des données relatives aux consommateurs.** Il est difficile à un client, en particulier s'il est mal informé, d'obtenir réparation à distance en cas de grief, mais on peut atténuer cette contrainte en exigeant des prestataires qu'ils mettent à la disposition des clients un simple mécanisme de réclamation faisant intervenir les mêmes TIC que celles utilisées pour transmettre les détails des transactions, et en instituant une fonction d'ombudsman au sein des services financiers. La réglementation permet d'atténuer le risque auquel le client est exposé en cas de fraude ou d'autre faute commise par l'agent, en fixant des limites de responsabilité du consommateur et en déplaçant la responsabilité du contrôle de l'application des règles par les agents vers le prestataire de services

financiers, qui devient juridiquement responsable des actes de ses détaillants. La transparence des prix peut elle aussi faire l'objet d'une réglementation. Les clients doivent ainsi recevoir une notification claire de la part des prestataires indiquant le prix « tout compris » d'un service ou d'une transaction avant qu'il ou elle soit consommé(e). Les questions qui se posent dans le cadre des nouveaux services bancaires à distance sur la confidentialité des données relatives au consommateur ne sont pas différentes de celles rencontrées dans le contexte des services financiers en général, même si, dans les deux cas, les clients qui s'en inquiètent le plus sont plutôt ceux qui n'utilisent actuellement que des services financiers informels. Ces clients n'opteront en masse pour les services bancaires à distance que si des mesures de protection efficaces sont prises au préalable.

**Examiner l'environnement concurrentiel, qui semble aujourd'hui plus ouvert, et déterminer les moyens à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif d'interopérabilité.** Une réglementation rendant l'interopérabilité obligatoire ne devrait pas être imposée ex ante, sauf si les décideurs sont convaincus de la nécessité d'intervenir pour éviter une défaillance grave du marché. Au contraire, au moins aux premiers stades de la mise en place des services bancaires à distance, les décideurs devraient s'assurer uniquement que l'interopérabilité est techniquement faisable, tout en veillant à disposer à la fois des informations et du pouvoir réglementaire requis pour intervenir lorsque les faits montrent qu'un opérateur est en train d'exploiter une position dominante.

On a donc de bonnes raisons de croire qu'au tout début de la mise en place des services bancaires à distance, les responsables publics devraient simplement s'assurer que l'interopérabilité des systèmes est techniquement possible, tout en veillant à disposer à la fois des informations et du pouvoir réglementaire requis pour intervenir si la preuve est faite qu'un opérateur est en train d'abuser d'une position dominante (Houpis et Bellis 2007).

<sup>45</sup> En fonction du pays, cela ne passe pas nécessairement par l'élaboration d'une législation distincte, qui pourrait fragmenter le cadre global de la réglementation financière.

## Bibliographie

- Banque mondiale. 2007. *Migration and Remittances Factbook*. Washington: Banque mondiale
- Basel Committee on Banking Supervision. 2001. "Customer Due Diligence for Banks." Basel, Suisse : Bank for International Settlements.
- Bester, Hennie, Doubell Chamberlain, Louis de Koker, Christine Hougaard, Ryan Short, Anja Smith et Richard Walker. À paraître. "Implementing FATF Standards in Developing Countries and Financial Inclusion: Findings and Guidelines." Washington : FIRST Initiative.
- Caixa Econômica Federal. 2007. *Annual Report 2006*. Brasília: Caixa Econômica Federal.
- Chatain, Pierre-Laurent, Raúl Hernández Coss, Kamil Borowik, et Andrew Zerzan. À paraître. "Mobile Phone Financial Services: The Making of a Safe and Sound Enabling Environment: A Contribution from World Bank Staff to Policymakers' Discussions on Addressing Money Laundering and Terrorist Financing Risks." Washington : Banque mondiale.
- Central Bank of Brazil. 2005. "Report on the Brazilian Retail Payment System" Brasília: Central Bank of Brazil.
- Central Bank of the Philippines. 2005. "Circular No. 471." Manila: Central Bank of the Philippines.
- . 2007. "Circular No. 562." Manila: Central Bank of the Philippines.
- Commission européenne. 2000. "Directive 2000/46/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on the taking up, pursuit of and prudential supervision of the business of electronic money institutions." Bruxelles, Belgique : Commission européenne.
- Committee on Payment and Settlement Systems. 2004. "Survey of Developments in Electronic Money and Internet and Mobile Payments." CPSS Publications No. 62. Basel, Suisse : Bank for International Settlements.
- Committee on Payment and Settlement Systems and the World Bank. 2007. "General Principles for International Remittance Services." Basel, Suisse : Bank for International Settlements.
- The Economist. 2007. "The End of the Cash Era." 15 février.
- . 2007. "Directive of the European Parliament and of the Council on Payment Services in the Internal Market." Bruxelles, Belgique : DG Internal Market.
- Evaluation Partnership, Ltd. 2006. "Evaluation of the E-Money Directive (2000/46/EC): Final Report." Bruxelles, Belgique : DG InternalMarket, the European Commission.
- Financial Action Task Force on Money Laundering. 2003 (as amended in 2004). "The Forty Recommendations." Paris, France: Financial Action Task Force.
- Financial Services Administration. "Principles of Good Regulation" accessed September 25, 2007, <http://www.fsa.gov.uk/Pages/about/aims/principles/index.shtml>
- Houpis, George, et James Bellis. 2007. "Competition Issues in the Development of M-Transactions Systems." In Vodafone Group Plc. *The Transformational Potential of M-Transactions, Policy Paper Series, No. 6*. Londres : Vodafone Group Plc.
- Isern, Jennifer, David Porteous, Raul Hernandez-Coss et Chinyere Egwuagu. 2005. "AML/CFT Regulation: Implications for Financial Service Providers That Serve Low-Income People." Focus Note 29. Washington : CGAP. [http://www.cgap.org/docs/FocusNote\\_29.pdf](http://www.cgap.org/docs/FocusNote_29.pdf).
- Lyman, Timothy, Gautam Ivatury et Stefan Staschen. 2006. "Use of Agents in Branchless Banking for the Poor: Rewards, Risks and Regulation." Focus Note 38. Washington : CGAP. [http://www.cgap.org/portal/binary/com.epicentric.contentmanagement.servlet.ContentDeliveryServlet/Documents/Focus-Note\\_38.pdf](http://www.cgap.org/portal/binary/com.epicentric.contentmanagement.servlet.ContentDeliveryServlet/Documents/Focus-Note_38.pdf)
- Marques Soarea, Marden, et Abelardo Duarte de Melo Sobrinho. 2007. "Microfinanças, O Papel do Banco Central do Brasil e a Importância do Cooperativismo de Crédito." Brasília: Banco Central do Brasil.
- National Monetary Council. 2001. Resolution CMN 2878/2001, amended by Resolution CMN 2892/2001. Brazil.



———. 2003. Resolution CMN 3,110/2003 amended by Resolution CMN 3,156/2003. Brazil.

———. 2007. Resolution CMN 3,518/2007, complemented by Circular BCB 3,371/2007. Brazil.

Porteous, David. 2006. "The Enabling Environment for Mobile Banking in Africa." London: DFID. <http://www.bankablefrontier.com/assets/ee.mobil.banking.report.v3.1.pdf>

Reserve Bank of India. 2006. "Circular RBI/2005-06/288: Financial Inclusion by Extension of Banking Services—Use of Business Facilitators and Correspondents." Mumbai, India: Reserve Bank of India.

South African Ministry of Finance. 2004. "Government Notice R1353: Financial Intelligence Centre Act (38/2001): Exemption in terms of the Act," issued in "Government Gazette No 27011 of 19 November 2004." Pretoria: Government Printer.

South African Reserve Bank. 2006a. "Banks Act Circular 6/2006: Cell-Phone Banking," 13 July 2006. Pretoria: SARB Registrar of Banks.

———. 2006b. "Position Paper—Electronic Money." Position Paper NPS 01/2006. Pretoria: SARB National Payment System Department.

———. 2007. "The National Payment System in South Africa from 1995 to 2005." Pretoria: SARB National Payment System Department.

Truen, Sarah, Richard Ketley, Hennie Bester, Ben Davis, Hugh-David Hutcheson, Kofi Kwakwa, et Sydney Mogapi. 2005. "Supporting Remittances in Southern Africa: Estimating Market Potential and Assessing Regulatory Obstacles." Johannesburg: Genesis Analytics. Paper commissioned by CGAP and FinMark Trust.

Vodafone Group Plc. 2007. The Transformational Potential of M-Transactions, Policy Paper Series, No. 6. London: Vodafone Group Plc. [http://www.vodafone.com/etc/medialib/attachments/cr\\_downloads.Par.3477.File.tmp/VOD833%20Policy%20Paper%20Series%20FINAL.pdf](http://www.vodafone.com/etc/medialib/attachments/cr_downloads.Par.3477.File.tmp/VOD833%20Policy%20Paper%20Series%20FINAL.pdf)

N'hésitez pas à faire lire cette Note à vos collègues ou à nous demander des exemplaires supplémentaires de ce numéro ou d'autres études.

Le CGAP vous invite à lui faire part de vos commentaires sur cette Note.

Toutes les études du CGAP sont disponibles sur le site web du CGAP : [www.cgap.org](http://www.cgap.org).

CGAP  
1818 H Street, N.W.  
MSN P3 - 300  
Washington, DC  
20433 États-Unis

Tél : 202-473-9594  
Fax : 202-522-3744

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

© CGAP, 2008

La présente Note est le fruit de la collaboration entre le CGAP et le ministère britannique du développement international (DFID), en partenariat avec GSM Association, l'association mondiale qui regroupe plus de 700 opérateurs de téléphonie mobile. Le fait d'avoir mené trois des sept missions de diagnostic avec le service de la Banque mondiale chargé des questions d'intégrité du secteur financier a également facilité la tâche des auteurs.

Les auteurs de la présente Note sont Timothy R. Lyman, Mark Pickens et David Porteous. M. Lyman est conseiller senior chargé des travaux du CGAP

en matière de politiques juridiques et réglementaires ; M. Pickens est un analyste spécialisé en microfinance auprès du programme du CGAP dans le domaine technologique ; M. Porteous est directeur de Bankable Frontier Associates, un bureau de conseil indépendant. Les auteurs expriment leurs remerciements à Hennie Bester et Stefan Staschen, consultants, qui ont dirigé les missions de diagnostic et apporté une contribution essentielle au travail d'analyse, ainsi qu'aux membres de l'équipe de conseil stratégique du CGAP, Ernesto Aguirre, Denise Dias et Kate Lauer pour leur précieux concours.

