



# Mobile Money for the Unbanked

## Argent mobile : les solutions réglementaires

Simone di Castri  
Février 2013



# Sommaire

1 – 2	<b>Synthèse</b>
3 – 10	<b>Introduction</b>
11 – 14	<b>1. L'importance de l'établissement de règles du jeu ouvertes et équitables par les autorités réglementaires</b>
15 – 17	<b>2. Comment protéger l'argent des clients ?</b>
18 – 23	<b>3. Quelles sont les formalités de vérification préalable adaptées à l'argent mobile ?</b>
24 – 28	<b>4. Comment réduire les risques liés à la distribution tout en autorisant les fournisseurs de service à utiliser les réseaux de tierces parties ?</b>
29 – 30	<b>5. Comment offrir plus de protection aux clients de l'argent mobile ?</b>
31 – 33	<b>6. Comment décideurs politiques et fournisseurs de service peuvent-ils s'engager sur la voie de l'interopérabilité ?</b>
34	<b>Conclusions</b>
35 – 36	<b>Notes de fin de document</b>



# Synthèse

L'argent mobile n'a pas encore atteint son plein potentiel : 2,5 milliards de personnes dans les pays en développement sont encore privées d'une alternative viable à l'économie numéraire et aux services financiers informels tandis que 1,7 milliards d'entre elles disposent d'un téléphone portable. Pourtant, l'industrie de l'argent mobile rencontre des difficultés à lancer et à développer des services en faveur des personnes non bancarisées, car peu d'environnements réglementaires et politiques s'avèrent réellement favorables.

Ce document a pour but de fournir aux autorités réglementaires et aux fournisseurs d'argent mobile un outil leur permettant de dialoguer de façon plus efficace. Il formule des positions couramment admises au sein du secteur de l'argent mobile sur quelques-unes des principales questions d'ordre politique et réglementaire, avec les faits venant les étayer. i

Avec la prise de conscience du fait que l'exclusion financière représente une source de risque pour le système financier, les organismes internationaux de normalisation ambitionnent désormais de parvenir à une inclusion financière complète, reconnaissant que celle-ci contribue aux objectifs de stabilité financière, d'intégrité et de protection des consommateurs. L'argent mobile peut venir appuyer l'ensemble de ces objectifs, en favorisant le développement économique et social par le biais d'une économie moins dépendante de l'argent liquide, et de voies d'accès numériques à l'inclusion financière. Par conséquent, nous pensons que les réformes réglementaires proposées ne doivent pas simplement constituer un élément parmi d'autres du programme d'inclusion financière des autorités réglementaires. Elles doivent également devenir l'un des piliers des stratégies nationales visant à renforcer l'intégrité et la stabilité financières, à protéger les consommateurs de services financiers, et à préserver le système financier des risques liés à une utilisation généralisée de l'argent liquide.

La proposition de base pour permettre la réussite de l'argent mobile consiste à mettre en place des règles du jeu ouvertes et équitables qui permettent aux fournisseurs d'argent mobile qui ne sont pas des banques, comme les opérateurs de réseau mobile (ORM) d'accéder au marché. Les témoignages d'acteurs du marché, les enseignements commerciaux et les principes réglementaires internationaux militent tous en faveur d'une ouverture du marché à des offres en provenance de différents fournisseurs. Les règles prudentielles applicables aux fournisseurs d'argent mobile qui ne sont pas des banques offrent une bonne protection contre le risque de perte par les clients de l'argent mobile des sommes qu'ils gardent en réserve au sein du système. Les défis de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) peuvent être relevés par la mise en place de procédures de vérification de l'identité des clients adaptées au niveau de risque. Il existe également des solutions réglementaires peu coûteuses déjà en place pour le développement et la mise en place de réseaux de distribution et la promotion de l'utilisation des services par les clients.

Lorsque prestataires bancaires et non bancaires, et notamment les ORM, sont autorisés à lancer des services d'argent mobile, et que des dispositifs efficaces et adaptés sont mis en place pour gérer les risques spécifiques du secteur, l'argent mobile permet d'améliorer de façon significative l'inclusion financière, par le biais de frais d'opération réduits, d'un accès amélioré aux zones mal desservies et d'une plus grande facilité d'utilisation par les clients.

À quoi ressemblerait un environnement offrant une plus grande inclusion financière numérique et une économie moins dépendante des opérations en espèces ? Les clients de petits commerces pourraient conserver une trace électronique de leurs achats, les banques utiliseraient les réseaux de distributions omniprésents d'autres entreprises pour offrir des produits de crédit, des intervenants externes participeraient à l'éducation des clients, et les institutions de micro-finance (IMF) pourraient avoir accès à une nouvelle catégorie de clientèle déjà utilisatrice de transactions numériques grâce à des procédures de vérification d'identité adaptées ainsi qu'à d'autres efforts.

Les pays adoptant les réformes évoquées dans ce document deviendront les fers de lance de l'innovation dans les services financiers mobiles et du développement d'un secteur financier inclusif, sûr et performant.



# Introduction

Ce document vise à aider les autorités réglementaires et les fournisseurs d'argent mobile à engager des discussions collaboratives sur les réformes réglementaires nécessaires à la mise en place de systèmes financiers matures, innovants et bien implantés.

L'argent mobile est en train de devenir un instrument puissant de développement de secteurs financiers plus sûrs, plus stables et plus inclusifs. La capacité des technologies mobiles à améliorer la vie des gens est en train d'augmenter de façon exponentielle avec le développement de la connectivité numérique par les opérateurs de réseaux mobiles (ORM) et l'élargissement de la clientèle des réseaux mobiles dans les marchés émergents.

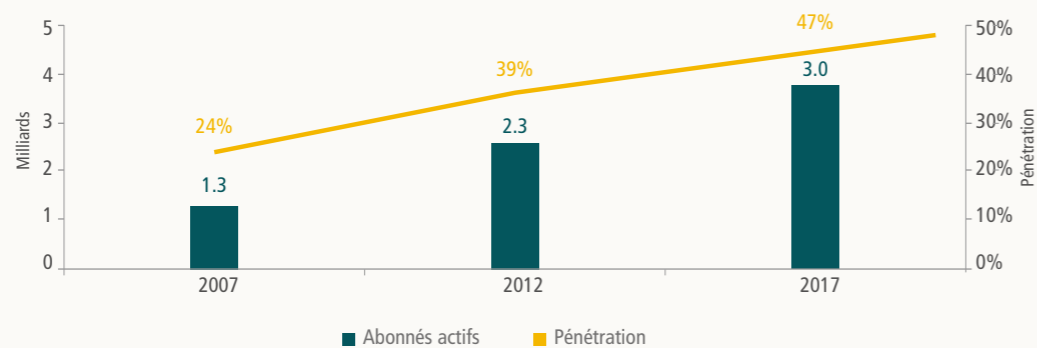
Le potentiel de l'argent mobile est évident :

- Il existait 5,9 milliards de connexions mobiles actives dans le monde en 2012. Le nombre de connexions GSM mobiles a doublé au cours de ces quatre dernières années en Afrique et en Asie de Sud-Est, et a plus que triplé en Asie du Sud. Le nombre total d'abonnés unique de la téléphonie mobile est de 3,2 milliards (soit 46% de la population mondiale). Il est prévu que ce chiffre atteigne 4 milliards dans cinq ans.<sup>1</sup>
- Sur les 2,5 milliards de personnes dans le monde n'ayant pas encore accès au système financier,<sup>2</sup> 1,7 milliards disposent d'un téléphone portable.<sup>3</sup>
- Les ORM ont une expérience beaucoup plus importante que les banques de la mise en place et de la gestion d'importants réseaux de distribution peu coûteux dans les régions mal desservies. L'ORM le mieux implanté dans un pays en développement dispose généralement de 100 à 500 fois plus de points de vente au détail de crédit téléphoniques que les banques n'ont d'agences.<sup>4</sup>

Avec 2,5 milliards de personnes dans le monde n'ayant pas encore accès à des services financiers de base, le défi consiste à éviter les risques et les coûts associés aux transactions en argent liquide et à trouver des alternatives aux modes informels de paiement, de transfert et de conservation de l'argent. Plus de 150 services d'argent mobile<sup>5</sup> élargissent déjà le champ d'action du secteur financier formel, fournissant des produits peu coûteux et de nouveaux points d'entrée aux personnes non bancarisées grâce à l'utilisation de téléphones portables et de réseaux d'agents de dépôts et de retraits (ADR). Les intervenants commerciaux, et notamment les ORM, sont les moteurs de cette évolution.

Mais relativement peu de services d'argent mobile atteignent une taille critique. Des facteurs internes (tels que le niveau d'investissement dans l'argent mobile et les structures organisationnelles, ou les stratégies de distribution et d'acquisition de clientèle) comme externes (tels que le niveau de pénétration de la téléphonie mobile, divers facteurs socio-économique, la concurrence et le cadre réglementaire) sont susceptibles d'entraver la réussite d'un service. Mais tandis que l'ensemble de facteurs externes influence la conception et la mise en œuvre des services d'argent mobile, seul l'aspect réglementaire semble représenter un obstacle impossible à surmonter pour les services.<sup>6</sup> Certains témoignages indiquent qu'il existe des marchés sur lesquels les obstacles réglementaires empêchent les entreprises de l'argent mobile de mettre en place des réseaux de distribution performants, ou d'enregistrer, identifier et activer les clients, autant de contraintes qui limitent le développement de l'activité, dissuadent l'investissement et retardent l'apparition d'un cash-flow positif, rendant ces barrières trop difficiles à surmonter pour la résolution des problèmes opérationnels.<sup>7</sup>

Figure 1 : la téléphonie mobile dans le monde



## Des règles équitables pour laisser le choix aux utilisateurs

« Du point de vue des autorités réglementaires, les préoccupations liées au fait d'autoriser les opérateurs mobiles à offrir des services de paiement peuvent être facilement résolues. En réalité, la participation des intermédiaires financiers et celle des opérateurs ne sont pas antagonistes. [...] En fin de compte, en autorisant tous les types d'intervenants, les autorités réglementaires laissent le marché décider de ce qui fonctionne le mieux, et les clients profiteront du résultat. »

Narda Sotomayor  
Responsable du service d'analyse de la micro-finance  
Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, Pérou

Un cadre politique et réglementaire favorable permet de disposer de règles du jeu ouvertes et équitables qui encouragent la concurrence et l'innovation, suscitent des offres à la fois bancaires et non bancaires, attirent les investissements et permettent aux fournisseurs de service de se concentrer sur l'amélioration de leur exploitation et la promotion de l'utilisation des services. Malheureusement, un certain nombre de politiques inefficaces et d'obstacles réglementaires difficiles à surmonter ont eu un impact négatif sur le développement de l'argent mobile et le renforcement de l'inclusion financière sur de nombreux nouveaux marchés.

S'appuyant sur des exemples tirés de l'expérience de divers pays et des statistiques, informations et enseignements glanés par le GSMA et d'autres institutions telles que la Banque des règlements internationaux (BRI), le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), le GCAP, la Banque mondiale et le Forum économique mondial (FEM), ce document discute de la manière d'appliquer des pratiques politiques et principes réglementaires établis aux réglementations de l'argent mobile.<sup>8</sup>

Compte-tenu des progrès accomplis dans un certain nombre de pays en vue de la mise en place de politiques plus favorables à l'inclusion financière, il n'est pas nécessaire d'inventer de toute pièce des modèles de réforme réglementaire. Nous présentons différentes options qui permettent de mettre en place un cadre politique favorable à l'inclusion financière numérique, et de justifier l'adoption de politiques répondant à la demande largement répandue de services financiers formels plus sûrs et plus pratiques, tout en améliorant dans le même temps la stabilité, l'intégrité et la sécurité du système financier. Les solutions ainsi identifiées peuvent contribuer à l'élaboration d'un cadre réglementaire de l'argent mobile applicable aux réformes de nombreux pays.<sup>9</sup> Ce document défend également l'idée que ces réformes ne doivent pas simplement se limiter au programme d'inclusion financière des autorités réglementaires. La mise en place d'un cadre réglementaire favorable à l'argent mobile et à l'inclusion financière devrait désormais faire partie intégrante des stratégies nationales visant à améliorer l'intégrité et la stabilité financières, à protéger les consommateurs de services financiers, à préserver le système financier des risques posés par une économie informelle reposant largement sur les transactions en espèces, et à stimuler la croissance économique et la création d'emplois.<sup>10</sup>

Ce document est organisé de la manière suivante :

**Section 1** présente des témoignages en provenance de marchés établis de l'argent mobile, des considérations commerciales d'ordre général et des arguments réglementaires s'appliquant au choix des modèles d'entreprise susceptibles d'être autorisés par les décideurs politiques. Le principal point de référence des arguments réglementaires est la Banque des règlements internationaux (BRI), qui préconise l'adoption de bonnes pratiques reconnues en matière de réglementation des services financiers. Ce document détaille les raisons pour lesquelles des entreprises non bancaires (et notamment les ORM) sont bien placées d'un point de vue commercial pour la mise en place d'une activité d'argent mobile durable et le développement solide et rapide d'une gamme de services accessibles aux clients, créant ainsi une véritable « rampe d'accès » numérique vers l'inclusion financière, susceptible d'être également utilisée par d'autres prestataires, comme les banques ou les compagnies d'assurance.<sup>11</sup>

**Section 2** explique comment l'application de règles simples et claires aux fournisseurs d'argent mobile non bancaires permet de minimiser les risques de liquidité et de solvabilité. Les mesures de protection des clients commencent par le dépôt des fonds de l'argent mobile dans une ou plusieurs banques (diversification de la détention des montants d'e-float), l'imposition de restrictions sur l'utilisation de ces fonds par le prestataire, et l'isolation de ces fonds des risques institutionnels pour garantir leur disponibilité lorsque les clients souhaitent les retirer en échange de valeur électronique. Toute valeur électronique émise doit normalement avoir sa contrepartie en actifs liquides non grevés, ce qui constitue une exigence prudentielle beaucoup plus contraignante que celles généralement imposées aux banques, et supprime la nécessité d'exigences de capital minimum. En cas d'insolvabilité du prestataire, les autorités réglementaires peuvent également avoir des procédures détaillées en place. L'autorisation pour le prestataire de verser des intérêts sur les réserves de valeur de ses clients permettrait de favoriser l'adoption du service et d'avoir une influence positive sur l'inclusion financière.

1 « GSMA Announces New Global Research that Highlights Significant Growth Opportunity for the Mobile Industry » [« Le GSMA présente de nouvelles études mondiales qui mettent en lumière d'importantes opportunités de croissance pour le secteur de la téléphonie mobile »], communiqué de presse du 18 octobre 2012, <http://www.gsma.com/newsroom/gsm-announces-new-global-research-that-highlights-significant-growth-opportunity-for-the-mobile-industry>.

2 The Global Financial Inclusion (Global Findex) Database [Base de données mondiale de l'inclusion financière (Global Findex)], <http://econ.worldbank.org>.

3 « Window on the Unbanked: Mobile Money in the Philippines » [« Une fenêtre sur les personnes non bancarisées : l'argent mobile aux Philippines »], GCAP, GSMA, et McKinsey & Company, « Mobile Money Market Sizing Study » [« Étude de la taille du marché de l'argent mobile »]. Le chiffre est indiqué dans Mark Pickens (2009), CGAP Brief. Disponible sur [http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2012/06/br\\_mobile\\_money\\_philippines\\_d\\_30.pdf](http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2012/06/br_mobile_money_philippines_d_30.pdf).

4 « Regulating New Banking Models that can Bring Financial Services to All » [« La réglementation de nouveaux modèles bancaires apportant des services financiers pour tous »], Claire Alexandre, Ignacio Mas et Dan Radcliffe (2010), publication de la Fondation Bill & Melinda Gates, août 2010. Disponible sur [http://www.papers.ssrn.com/so3/papers.cfm?abstract\\_id=1664644](http://www.papers.ssrn.com/so3/papers.cfm?abstract_id=1664644).

5 « Deployment Tracker », outil de suivi des services d'argent mobile du programme MMU du GSMA, informations extraites le 12 janvier 2012, <http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/programmes/mobile-money-for-the-unbanked/>.

6 Voir « Le point sur le secteur : Résultats de l'Étude Mondiale 2012 sur l'Adoption des Services d'Argent Mobile », Claire Pénicaut (2013), GSMA, Londres (Royaume-Uni), disponible sur <http://gsma.com/mmu>.

7 « Y-a-t-il vraiment de l'argent à gagner avec l'argent mobile ? », Paul Leishman (2011), document d'opinion du programme MMU du GSMA. Disponible sur <http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2012/05/Profitability-French.pdf>.

8 Les principes fondamentaux et les autres publications des organismes concernés d'établissement de normes (OEN) revêtent une importance particulière : le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB), le Comité sur les systèmes de paiement et de règlement (CSPR), et le Groupe d'action financière (GAFI).

9 Nous reconnaissons également que les opportunités offertes dans le contexte spécifique de chaque pays devraient toujours être prises en compte. Par exemple, dans un certain nombre de pays, le cadre réglementaire local offre un degré élevé de flexibilité que les autorités réglementaires ont pu utiliser pour minimiser le coût des réglementations et optimiser leur impact.

10 Voir l'encadré qui suit sur les avantages de l'argent mobile d'un point de vue politique, ainsi que la section 3 de ce document.

11 « A Digital Pathway to Financial Inclusion » [« la voie numérique vers l'inclusion financière »], Dan Radcliffe et Rodger Voorhies (2012), document publié par la Fondation Bill & Melinda Gates. Disponible sur [http://papers.ssrn.com/so3/papers.cfm?abstract\\_id=2186926](http://papers.ssrn.com/so3/papers.cfm?abstract_id=2186926)

**Section 3** explique comment l'argent mobile permet de réduire les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (BC/FT), en réduisant l'exclusion financière et en renforçant l'intégrité financière au moyen de transactions électroniques plus faciles à suivre et à surveiller que les opérations en numéraire. Nous conseillons la mise en œuvre par les autorités réglementaires des recommandations du Groupe d'action financière (GAFI), la conception de régimes de vérification de l'identité des clients (« KYC » de l'anglais « *know-your-customer* ») prévoyant des procédures de vérification préalable simplifiées en fonction du niveau de risque présenté par chaque produit, et l'utilisation de mesures opérationnelles et transactionnelles de prévention des risques. Toute application inadaptée de ces recommandations à travers des obligations de vérification d'identité onéreuses ralentira l'adoption de l'argent mobile.

**Section 4** explique comment les fournisseurs d'argent mobile peuvent sous-traiter l'enregistrement des clients, la collecte de l'argent liquide et les activités de décaissement auprès de tierces parties<sup>12</sup> dans les meilleures conditions. La mise en place d'un réseau de distribution efficace constitue l'un des principaux défis à relever par les fournisseurs d'argent mobile – certains témoignages montrent que tout délai dans l'inscription d'un nouveau client ou l'activation du compte d'argent mobile réduit le taux d'activation des clients. L'une des principales questions à résoudre est la mise en place des critères de sélection et la nature des agents ou autres tierces parties susceptibles de fournir des services d'argent mobile. Ces critères doivent être définis avec soin de façon à ne pas entraver la portée du service. Le fait de rendre le fournisseur responsable des actions réalisées pour son compte par ses agents ou d'autres tierces parties et de la réalisation des obligations de son contrat avec le mandataire ou la tierce partie permet de s'assurer que le fournisseur d'argent mobile établit et surveille correctement la distribution de ses produits. L'engagement de la responsabilité du fournisseur devrait également aider l'autorité réglementaire à autoriser que la plupart des aspects de la distribution des produits de l'argent mobile soient régis par des accords juridiques, et notamment l'utilisation de tierces parties. Dans ce cas, un régime de notification peut offrir le même niveau de protection qu'un régime d'autorisation, et permettre à des tierces parties d'ouvrir des comptes clients ou d'effectuer des opérations de dépôt et de retrait.

**Section 5** traite de l'importance de la transparence des relations avec les clients, de la nécessité pour les clients de disposer de mécanismes simples et efficaces de recours et de réclamation, de la possibilité d'introduire une protection des réserves de valeur au moyen d'une assurance, et des questions de confidentialité relatives à l'argent mobile. L'argent mobile doit trouver un point d'équilibre entre le caractère innovant de cet accès financier et un niveau acceptable de protection des consommateurs. Des conseils adaptés de la part des autorités réglementaires aideront les fournisseurs d'argent mobile à améliorer leur transparence à l'égard de leur client et à lutter contre la fraude par des tiers.

**Section 6** évoque la nécessité pour les fournisseurs d'argent mobile et les décideurs politiques d'œuvrer de concert à la conception et la mise en œuvre d'un environnement interopérable, en veillant à ce que cette interopérabilité génère de la valeur pour le client, soit commercialement intéressante pour les fournisseurs d'argent mobile concernés, se mette en place au bon moment et à ce que les risques réglementaires et de mise en œuvre soient identifiés et fassent l'objet de mesures de prévention.

#### L'élaboration d'une définition réglementaire de l'argent mobile

Il n'existe pas à l'heure actuelle de définition réglementaire normalisée de l'argent mobile et de l'argent électronique qui soit adaptée à un usage mondial. Toutefois, certains pays ont mis au point leurs propres définitions qui ont tendance à reprendre un certain nombre d'éléments communs. Ce document utilise la définition suivante :

L'argent mobile est une valeur monétaire qui est :

- à la disposition de l'utilisateur pour effectuer des transactions au moyen d'un appareil portable ;
- acceptée comme moyen de paiement par d'autres parties que l'émetteur ;
- émise sur réception de fonds d'un montant égal la valeur monétaire disponible ;
- enregistrée sous forme électronique ;
- reflétée par la valeur déposée sur un ou plusieurs comptes généralement ouvert(s) dans une ou plusieurs banques ; et
- échangeable contre du numéraire.

Dans les juridictions où « l'argent électronique » fait l'objet d'une définition par les réglementations ou la législation, l'argent mobile est une forme d'argent électronique.

<sup>12</sup> Les termes « tierce partie » (ou « sous-traitant ») sont utilisés dans ce document pour désigner tout intervenant extérieur agissant en tant que principal point de contact des clients pour le compte du fournisseur d'argent mobile, qu'il existe ou non un accord juridique spécifiant que le fournisseur du service assume la responsabilité juridique des actes de la tierce partie à l'égard du client (voir section 4.1). Selon les pays, les termes suivants peuvent être utilisés : « agent », « correspondant » ou « facilitateur ».



### Les avantages de l'argent mobile d'un point de vue politique

Le débat politique sur les services financiers destinés aux pauvres s'est développé rapidement depuis le lancement au milieu des années 2000 des premiers services de transfert d'argent par téléphone mobile. Aujourd'hui, les décideurs politiques et les autorités réglementaires reconnaissent que la connectivité mobile peut permettre d'élargir la portée du secteur financier, mais il existe encore des désaccords sur la manière de mettre en place un environnement réglementaire favorable au plein épanouissement de cette technologie. L'identification de réponses possibles est cruciale tant pour le législateur que pour l'autorité réglementaire. L'argent mobile a la capacité a) de rendre le secteur financier plus inclusif, stable et efficace, b) de protéger son intégrité, et c) de faciliter l'accès aux services et d'en améliorer la sécurité pour les consommateurs financiers. Le Partenariat mondial pour l'inclusion financière (*Global Partnership for Financial Inclusion* : GPFI) souligne que l'inclusion financière, la stabilité, l'intégrité et la protection des consommateurs (objectifs « I-SIP ») renforcent mutuellement les objectifs de politique publique qui devraient être considérés comme un tout plutôt que des éléments séparés afin de promouvoir les liens existant entre eux.<sup>iii</sup> L'argent mobile renforce les connexions entre ces différents objectifs.

L'argent présente d'autres avantages du point de vue des politiques publiques. Diverses autorités du secteur public ont commencé à intensifier leurs efforts pour se joindre à la révolution numérique en numérisant les paiements en faveur des personnes (paiements « G2P » de l'anglais « *government-to-people* »)<sup>iv</sup> et les transferts d'argent conditionnels pour les diriger vers des portemonnaies mobiles. D'autres efforts portent sur l'amélioration de l'identification et du recouvrement des impôts. Les transferts et versements numériques rendent les activités criminelles plus difficiles, car les transactions en argent liquide sont plus sujettes aux actes criminels opportunistes. Les réductions de coûts liées aux économies d'impression, de remplacement et de transport des espèces tout au long de la chaîne de valeur sont également significatives.

*L'argent mobile et l'inclusion financière*

**Sur certains marchés, l'argent mobile touche déjà un nombre énorme de clients à faibles revenus précédemment non bancarisés, faisant ainsi évoluer des millions de ménages (principalement à faibles revenus) d'une économie reposant uniquement sur l'argent en espèces vers le système financier formel.** Au Kenya, à Madagascar, en Tanzanie et en Ouganda, pays dans lesquels les ORM ont le droit d'offrir des services d'argent mobile, le nombre de comptes d'argent mobile est déjà supérieur à celui des comptes bancaires.<sup>v</sup> M-PESA, le service de paiements et transferts exploité par Safaricom, est désormais utilisé par 18 million de kenyans (alors que 7 millions seulement ont un compte bancaire) et traite le chiffre impressionnant de 1,6 milliards de dollars US de paiements chaque mois. Quatre ans après le lancement de M-PESA (en 2007), 86% des ménages du Kenya et plus de 70% des ménages pauvres et non bancarisés du pays comptaient au moins un utilisateur de M-PESA user.<sup>vi</sup> L'argent mobile provoque un changement important dans la vie des personnes pauvres. En effet, le fait de dépendre uniquement de l'argent liquide laisse de nombreuses personnes exclues de l'économie formelle, tandis que l'argent mobile fournit une alternative pratique et sûre aux services financiers informels et aux actifs purement numériques (voir ci-dessous des exemples du coût de l'argent liquide).<sup>vii</sup>

### Exclusion financière et risques de BC/FT

*« Les ministres du GAFI ont déclaré que l'exclusion financière représentait un risque réel pour la mise en œuvre efficace des recommandations de LBC/FT. Cela constitue la reconnaissance formelle que pour le GAFI, inclusion financière et LBC/FT répondent à des objectifs complémentaires qui s'appuient mutuellement : la mise en place de mesures permettant à un plus grand nombre de citoyens d'utiliser des services financiers formels renforcera la portée et l'efficacité des programmes de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. »*

Bjørn S. Aamo  
Président, Financial Action Task Force (FATF)

L'argent mobile joue également un rôle essentiel dans toute stratégie nationale d'inclusion financière. **Il réduit non seulement la dépendance à l'égard de l'argent liquide en autorisant des paiements numériques au moyen d'un appareil portable, mais fournit également une plateforme d'accès à une gamme beaucoup plus large de services financiers pour les clients.** L'infrastructure complexe (connectivité mobile + réseaux de services ix de dépôts<sup>viii</sup> et retraits + compte d'argent mobile) utilisée par les clients pour faire des opérations et conserver de l'argent sous forme électronique peut être exploitée par diverses institutions pour offrir d'autres produits et services, ce qui renforce l'efficacité et le jeu de la concurrence au sein du secteur financier.<sup>x</sup>

*L'argent mobile et la stabilité financière*

Selon le GPFI, un secteur financier plus inclusif a une base de dépôts de particuliers plus diversifiée et stable, ce qui renforce la stabilité globale du système financier.<sup>xi</sup> **En termes de risques systémiques<sup>xii</sup> pour le secteur financier, l'argent mobile pose actuellement moins de risques globaux que les systèmes bancaires et autres systèmes de paiement.** En effet, « le grand nombre de clients effectuant fréquemment des opérations de faible montant [...] présente un risque systémique limité car il ne représente qu'une toute petite partie du total de bilan du secteur financier dans son ensemble ».<sup>xiii</sup> C'est pourquoi les services d'argent mobile ne sont pas soumis aux réglementations et principes internationaux des systèmes de paiement d'importance systémique (SIPS) (les principaux systèmes de compensation des paiements ou règlement brut en temps réel utilisés par les pays). Les systèmes d'argent mobile ne sont pas soumis à ces règles car il est admis qu'en cas de défaillance, ils ne mettraient pas le reste de l'économie en danger.<sup>xiv</sup> Le cas de M-PESA est emblématique. Même si le plus important service d'argent mobile du monde devait faire faillite, l'autorité réglementaire du pays considère que cela ne constitue qu'un faible risque pour le secteur financier du Kenya dans son ensemble. En 2010, le solde cumulé de l'ensemble des comptes M-PESA ne représentait que 0,2% du montant total des dépôts bancaires, et bien que les transactions M-PESA représentent 70% environ du nombre total de transactions électroniques dans le pays, elles ne représentaient que 2,3% de leur montant total. En dépit de sa forte pénétration, M-PESA est loin de poser un risque systémique.

**En termes de réduction des risques de liquidité,<sup>xv</sup> les obligations prudentielles généralement instituées par les autorités réglementaires et les services d'argent mobile sont suffisantes pour assurer la protection des réserves de valeur électronique des clients** (voir sections 2 et 4). Comme le soulignent Hannig et Jensen, les services d'inclusion financière fondés sur la technologie, tels que les services bancaires par téléphone mobile, ont « des profils de risque idiosyncrasiques qui peuvent être réglementés et contrôlés de façon appropriée ».<sup>xvi</sup>

À l'avenir, l'argent mobile pourrait jouer un rôle important pour aider les décideurs politiques et les ménages à gérer les crises qui affectent la stabilité du système financier. La vitesse des technologies mobiles en a déjà fait un outil de réponse précieux au lendemain de catastrophes naturelles comme les tremblements de terre au Rwanda<sup>xvii</sup> et à Haïti. Les événements catastrophiques de ce genre peuvent menacer la liquidité et provoquer des mouvements massifs de retrait des dépôts bancaires, tandis que l'argent mobile a une capacité remarquable de résistance aux chocs graves portés à l'économie locale et peut contribuer à endiguer une crise de liquidité éventuelle. Le temps nécessaire à la remise en service d'un réseau mobile (et à son utilisation pour transférer de l'argent vers les zones affectées) est considérablement moindre que celui nécessaire à la remise en état des infrastructures physiques, telles que les lignes terrestres utilisées par les terminaux de point de vente ou les DAB, ou pour la gestion des GAB et agences bancaires. Les gouvernements, les institutions financières et les ménages peuvent utiliser l'argent mobile pour effectuer des virements numériques et acheminer rapidement des fonds vers les zones en crise. Avec l'expansion de la numérisation, l'analyse géospatiale deviendra un outil précieux pour les gouvernements, leur permettant de surveiller les flux financiers, de prévenir et gérer les problèmes de liquidité, et de maintenir la stabilité financière du pays.

### Argent mobile et inflation<sup>xviii</sup>

*« [Je me demande] quel est le lien entre M-PESA et inflation : il s'agit d'une innovation pure qui a simplifié le paiement des factures et les transferts d'argent... sans alimenter l'inflation. Il ne peut y avoir de lien. »*

Professeur Benno Ndulu  
Gouverneur de la banque de Tanzanie

*L'argent mobile et l'intégrité financière<sup>xxix</sup>*

**Le risque que les infrastructures d'argent mobile soient utilisées à des fins de financement du terrorisme ou de blanchiment de capitaux est très faible en raison de la nature des canaux et appareils mobiles, qui enregistrent toutes les transactions et localisent les utilisateurs, et des plafonds d'opérations, qui permettent aux clients de n'effectuer que des opérations de montant relativement faible. L'argent mobile constitue un instrument précieux dans le cadre des stratégies de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme qui visent à renforcer l'intégrité du système financier.** La numérisation des paiements et des transferts permet aux fournisseurs d'argent mobile de surveiller facilement d'importants volumes de transactions électroniques, de détecter certains profils et comportements, et de réduire de façon générale le nombre de transactions effectuées en dehors des systèmes numériques, facilitant ainsi le repérage d'opérations suspectes.

L'exclusion financière génère des risques significatifs pour le système financier. Selon le Groupe d'action financière (GAFI), « les risques liés à l'exclusion financière se manifestent lorsque les personnes se trouvent dans l'obligation de recourir aux services financiers de prestataires informels relevant de l'économie monétaire. Pour le GAFI, ces risques englobent les crimes financiers commis par les prestataires de service informels, ainsi que les risques à l'égard de l'intégrité des services financiers formels, car lorsque les traces de l'argent s'évanouissent dans l'économie monétaire, les démarches de vérification préalable n'ont plus de sens ».xx L'argent mobile permet de réduire ces risques en faisant passer un volume important d'utilisateurs et de transactions dans le système formel à un coût relativement faible.

*L'argent mobile et la protection des consommateurs*

Jusqu'à présent, l'expérience de l'argent mobile indique qu'il s'agit d'une manière plus abordable, **plus sûre et plus fiable de fournir des services financiers aux personnes pauvres que les alternatives existantes au sein de l'économie informelle ou les services financiers formels traditionnels moins adaptés.** En 2009, une étude de FinAccess au Kenya révélait que les Kenyans considéraient M-PESA comme la méthode la plus sûre, la moins chère, la plus rapide et la plus facile d'accès pour transférer de l'argent. Le bus/matatu ou les amis/famille étaient cités comme les méthodes les plus risquées.<sup>xxi</sup> Pour les consommateurs, les avantages des modèles mobiles innovants semblent largement compenser les risques éventuels.<sup>xxii</sup>

Un nombre grandissant de recherches indique que l'inclusion financière numérique protège et renforce l'autonomie des consommateurs qui se trouveraient autrement dans l'obligation d'utiliser des services financiers informels ou semi-formels.<sup>xxiii</sup> Les consommateurs bénéficient de la sécurité des canaux et appareils mobiles, ainsi que des incitatifs commerciaux que les fournisseurs doivent intégrer à leur offre pour renforcer leur réputation, susciter la confiance du public, garantir la satisfaction des clients et promouvoir l'adoption des clients.<sup>xxiv</sup> Les ORM tiennent tout particulièrement à maintenir le niveau élevé de réputation et de fidélité des clients qu'ils ont établi avec leurs services GSM sur la plupart des marchés sur lesquels ils ont lancé des services d'argent mobile.

*Réduire les coûts (et les risques) attachés à l'argent liquide*

**L'argent liquide reste le moyen de paiement prédominant, mais il est également le plus coûteux et le plus risqué.** La Commission européenne (CE) a calculé que le coût total de traitement de l'ensemble des moyens de paiement, comprenant les espèces, les chèques et les cartes de paiement, représente 2% à 3% du PIB d'un pays. Elle estime que les espèces représentent plus des deux-tiers de ce coût. McKinsey & Company estime que la « société dépense environ 200 € (180 £) par an et par personne pour couvrir le coût de l'argent liquide » et que le coût « réel » des paiements en espèces aux commerçants avoisine 1,3% du prix d'achat, un montant similaire à celui des commissions sur les paiements par carte. La banque centrale néerlandaise, DNB, estime le coût annuel de l'argent liquide à 300 € par famille. Le coût direct de la gestion du numéraire pour le secteur bancaire nigérian était estimé à 192 milliards de N (environ 1,9 milliards de dollars US) en 2012. xxv La plupart des ménages pauvres vivent dans une économie monétaire, s'appuyant sur des actifs physiques tels que l'argent liquide, les bijoux ou le bétail. Cette situation est à l'origine d'un souci considérable dans leurs vies financières (pour garder leur argent en sécurité, transporter leurs actifs matériels et arriver à épargner) et les tient à l'écart de l'économie formelle.<sup>xxvi</sup>

*L'argent mobile et la politique monétaire*

**L'argent mobile ne crée pas de monnaie. L'utilisation de l'argent électronique se développe dans certains pays, mais pas suffisamment pour avoir un impact sur la masse monétaire ou les politiques monétaires.** Même si son usage se répand, il existe des mécanismes permettant d'éviter que l'argent mobile influe sur les politiques monétaires, notamment l'obligation que l'argent mobile converti par des prestataires non bancaires ait sa contrepartie en dépôts bancaires auprès d'une institution réglementée soumise à des règles prudentielles (voir section 2.1). La Banque des règlements internationaux (BRI) convient que les banques centrales doivent conserver le contrôle des taux d'intérêt à court terme (Voir citation complète ci-dessous).

Par exemple, dans le cas du Kenya, en termes d'agrégats monétaires, les économistes considèrent que l'argent mobile conservé et transféré par les clients de Safaricom dans le cadre du service M-PESA appartient à la catégorie « M1 », une catégorie de la masse monétaire qui englobe toute la monnaie physique telle que pièces, billets, compte-chèques et autres dépôts bancaires à vue. Les économistes utilisent cette catégorie pour mesurer la quantité d'argent en circulation. Il s'agit d'une mesure très liquide de la masse monétaire, car elle englobe l'argent liquide et les sommes rapidement convertibles en espèces.

L'une des principales fonctions des banques commerciales consiste à utiliser les dépôts qu'elles reçoivent pour prêter de l'argent aux emprunteurs. Cela constitue une forme de multiplication ou de création de monnaie. Mais les fournisseurs d'argent mobile n'ont pas le droit de re-prêter de l'argent qui leur est confié par les clients, et ne contribuent donc pas à la création de monnaie ou à l'expansion de ce que les économistes appellent M2. Toutefois, dans la plupart des juridictions, ils ont l'obligation de déposer l'argent des clients auprès d'une banque. Si celle-ci prête à son tour aux emprunteurs, les réserves de valeur électronique deviennent source de création de monnaie, mais de la même manière exactement que toute mobilisation de comptes d'épargne. L'intermédiation, qui est à l'origine de la création de monnaie, reste la responsabilité d'établissements financiers agréés et contrôlés.<sup>xxvii</sup>

*Argent mobile et politique monétaire<sup>xxviii</sup>*

*« Bien que l'argent électronique ait pris de l'importance dans certains pays, l'impact de cette évolution sur la composition de la masse monétaire est jugé négligeable pour le moment. En outre, même si l'usage de l'argent électronique devait se développer de façon considérable, il existerait différents moyens pour les banques centrales de maintenir un lien étroit entre argent électronique et argent de la banque centrale, et de conserver le contrôle des taux d'intérêt à court terme. La plupart des banques centrales estiment par conséquent que l'impact des innovations dans les paiements de masse est neutre ou de faible importance pour la politique monétaire. »*

Groupe de travail sur les innovations en matière de paiements de masse  
Committee on Payment and Settlement Systems  
Bank for International Settlements (BIS)

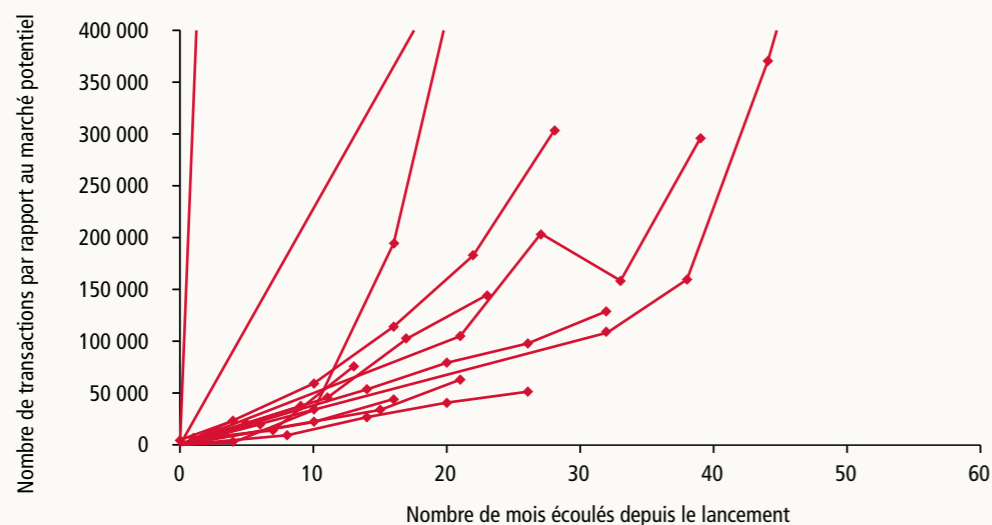
# 1. L'importance de l'établissement de règles du jeu ouvertes et équitables par les autorités réglementaires

Pour libérer le potentiel de l'argent mobile, les autorités réglementaires doivent mettre en place des règles du jeu ouvertes et équitables permettant aux banques comme aux fournisseurs non bancaires d'offrir des services d'argent mobile, notamment pour les ORM, qui sont bien placés pour établir des services durables et élargir rapidement et solidement la portée du secteur financier formel. Ces règles du jeu permettraient de renforcer l'inclusion financière, la stabilité et l'intégrité du système financier, et la protection des consommateurs, et sont conformes aux bonnes pratiques internationales de la Banque des règlements internationaux (BRI) en matière de réglementation financière.

## 1.1 Les enseignements commerciaux : ouvrir le marché aux fournisseurs offrant différentes propositions de valeur

L'argent mobile enregistre sa plus forte croissance lorsque les banques comme les prestataires de paiement non bancaires, tels que les ORM, ont le droit d'offrir des services d'argent mobile directement à l'utilisateur final. Au plan mondial, la grande majorité des clients de l'argent mobile utilisent des services offerts directement par les ORM. Le graphique ci-dessous présente les résultats de l'Étude 2012 sur l'Adoption des Services d'Argent Mobile, qui analyse plus de 70 services du monde entier.<sup>13</sup> Il montre qu'en juin 2012, on comptait 14 services d'argent mobile à croissance rapide, identifiés par le nombre de paiements par rapport à la taille du marché potentiel<sup>14</sup> (axe vertical) et le temps écoulé depuis le lancement (axe horizontal). Seuls deux de ces services se situent dans des juridictions où les banques sont les seuls prestataires autorisés à pénétrer le marché de l'argent mobile.

Figure 2 : Dans 10 pays, 14 services d'argent mobile enregistrent une croissance rapide. Seuls deux de ces services se situent dans des juridictions où les banques sont les seuls prestataires autorisés à pénétrer le marché de l'argent mobile.



13 Claire Pénicaud (2013), cit.

14 Pour les ORM, le marché potentiel est leur base GSM; pour les prestataires non ORM, le marché potentiel est le nombre d'abonnés unique de l'argent mobile dans leur pays.

La grande majorité des services enregistrant la croissance la plus rapide se trouvent sur des marchés où les autorités réglementaires autorisent à la fois les banques et les ORM à offrir des services d'argent mobile. Sur quatre de ces marchés – le Kenya, Madagascar, la Tanzanie et l'Ouganda – le nombre de comptes d'argent mobile ouverts par des ORM est supérieur au nombre de comptes bancaires dans le pays, une indication claire que l'argent mobile permet à un plus grand nombre de personnes d'accéder à des services financiers que le secteur bancaire ne l'a jamais fait.<sup>15</sup>

Au Pakistan, un marché sur lequel les autorités réglementaires ne permettent pas aux prestataires non bancaires d'offrir des services d'argent mobile, le nombre de clients enregistrés et celui des clients actifs connaît une croissance significative, mais le principal service à l'origine de cette croissance est exploité par un ORM (Telenor Pakistan), à travers le contrôle majoritaire de Tameer Bank, acquise dans le but d'offrir des services d'argent mobile. 41% des utilisateurs du service de Tameer Bank / Telenor Pakistan, Easypaisa, vivent avec moins de 2,50 dollars par jour.<sup>16</sup>

Le nombre de pays ayant autorisé ou en train d'autoriser le développement d'un marché ouvert et concurrentiel est en augmentation, ce qui permet à des ORM de lancer leurs services soit directement, soit par le biais d'entités juridiques distinctes sous leur contrôle. Un certain nombre de pays ont adopté une réglementation favorable, et dans d'autres, les autorités du secteur financier ont autorisé des prestataires non bancaires à fonctionner dans le cadre de mécanismes de contrôle favorables (couvrant les obligations prudentielles, de communication d'informations et de pratiques de marché). Ces pays comprennent entre autres la Bolivie, le Burundi, la république démocratique du Congo, Fidji, le Kenya, Madagascar, le Malawi, la Malaisie, le Maroc, la Namibie, le Paraguay, le Pérou, les Philippines, le Rwanda, le Somaliland, le Sri Lanka, la Tanzanie, le Tonga, l'Ouganda, la Zambie, le Zimbabwe, les huit pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Le Brésil et le Salvador travaillent également à des réglementations visant à établir des règles du jeu ouvertes et équitables.

Il existe un certain nombre de raisons expliquant pourquoi les ORM sont particulièrement bien placés pour offrir des services d'argent mobile :

- Les ORM disposent d'un certain nombre d'atouts qui peuvent être exploités pour offrir des services d'argent mobile. En plus de leur expérience de la distribution de crédit téléphonique, la carte SIM et les canaux d'informations des appareils des clients fournissent aux utilisateurs et tierces parties une interface interactive dont le coût est très faible. Un autre actif immatériel important est leur image de marque et la confiance que les ORM ont su établir auprès des clients dans de nombreux pays.
- Les ORM apportent un certain nombre de compétences qui sont à la fois fondamentales pour leur activité de base et nécessaires à l'argent mobile, notamment leur expertise en matière de marketing grand public et de mise en place et de gestion des infrastructures de distribution.
- Les ORM utilisent l'argent mobile pour la vente croisée de nouveaux services auprès de clients qu'ils servent déjà (leurs propres abonnés) et l'acquisition de nouveaux clients en provenance d'autres réseaux. Ils sont en mesure de générer des formes uniques de revenus indirects en provenance de l'argent mobile, qui sont censés leur faciliter le lancement et l'exploitation de services. Ces revenus indirects comprennent les économies sur la distribution de crédit téléphonique, la plus grande fidélisation des clients et l'augmentation de leur part de portefeuille pour les services vocaux et SMS.<sup>17</sup> Il n'est donc pas surprenant que les ORM soient les plus enclins à investir dans la mise en place et le développement de services d'argent mobile par rapport aux banques et autres prestataires non bancaires.

Toutefois, les autorités réglementaires de certains pays interdisent aux prestataires non bancaires d'émettre de l'argent électronique ou d'offrir des comptes d'argent mobile. Les banques ne se sont pourtant pas forcément engagées sur ce marché, en partie parce les opportunités du bas de la pyramide les obligent à repenser complètement leur modèle d'exploitation. Il s'agit là d'un changement que beaucoup de banques hésitent à entreprendre sachant que l'éclosion d'une classe moyenne dans les pays en développement constitue déjà une opportunité de croissance attrayante adaptée à leur modèle d'exploitation actuel.<sup>18</sup> Les banques n'ont pas non plus les mêmes atouts et motivations que les ORM.

Les banques et les ORM ont cependant besoin de travailler de concert pour offrir des services d'argent mobile, et il existe toute une gamme de partenariats possibles.<sup>19</sup> Toutefois, sachant que les ORM sont généralement le principal moteur des services d'argent mobile, les autorités réglementaires qui choisissent de n'autoriser que les modèles reposant sur les banques forcent dans la pratique ces banques et les ORM à s'engager dans une forme de partenariat qui n'est pas forcément la meilleure au plan commercial et opérationnel.<sup>20</sup> Ces arrangements entre banques et ORM tendent à présenter de sérieuses lacunes qui finissent par entraver l'adoption par les clients. Ainsi, une banque responsable de la conformité réglementaire peut créer des barrières au développement de l'argent mobile si elle ne comprend pas bien le mode de fonctionnement de ces services. Elle risque d'adopter une position excessivement prudente, et non proportionnée au niveau de risque, en matière de mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (AML/CFT), et d'empêcher la conception de procédures de vérification préalable des clients adaptées. La CNUCED a identifié des exemples de banques partenaires qui ont retardé les propositions de lancement de services d'argent mobile d'ORM de peur que les produits d'argent mobile ne viennent concurrencer leurs propres produits.<sup>21</sup>

15 Claire Pénicaud (2013), cit.

16 Ce chiffre provient d'une étude effectuée 16 mois après le lancement du service. Source: <http://www.cgap.org/blog/does-branchless-banking-reach-poor-people-evidence-pakistan>. Il est révélateur, car il montre que l'argent mobile est capable de toucher un grand nombre de ménages pauvres et à faibles revenus, mais la grande majorité des utilisateurs d'Easypaisa ne possèdent pas encore de compte d'argent mobile. Ils effectuent des transactions au guichet (dites « OTC » de l'anglais « over-the-counter »), où l'agent effectue l'opération pour leur compte. Les clients OTC n'ont pas de compte, et n'ont par conséquent aucun moyen de conserver, accéder ou accumuler des fonds.

17 Paul Leishman (2011), cit.

18 Ann-Byrd Platt (2011), « The Business Case for Branchless Banking: What's Missing? » [« L'analyse de rentabilité des services bancaires sans agence : qu'est-ce qui fait défaut ? »], MicroSave Briefing Note 97.

19 « Il est impossible pour un opérateur de réseau mobile d'offrir de l'argent mobile sans une banque ; la banque doit au minimum conserver les dépôts qui constituent la contrepartie de la valeur électronique conservée dans les portefeuilles des clients et des agents. Inversement, il est impossible pour une banque d'offrir de l'argent mobile sans un opérateur : l'opérateur doit au minimum fournir le canal de transmission des données permettant aux clients et aux agents d'initier des transactions au moyen de leur appareil portable. » Neil Davidson (2011), « Optimiser les relations banques-opérateurs dans l'offre d'argent mobile en faveur des personnes non bancarisées », document du programme MMU du GSMA. Disponible sur <http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2012/03/mappingbankmofrench.pdf>.

20 Ibid.

21 Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2012), « Mobile Money for Business Development in the East African Community. A Comparative Study of Existing Platforms and Regulations » [« L'argent mobile pour le développement des entreprises au sein de la Communauté de l'Afrique de l'Est : une étude comparative des plateformes et réglementations existantes »] Genève (Suisse).



### Au Sri Lanka, les autorités réglementaires mettent en place des règles du jeu équitables et l'argent mobile décolle

En 2012, la banque centrale du Sri Lanka (BCSL) achève la définition de l'architecture réglementaire de l'argent mobile, et met en place un cadre de fonctionnement qui permet à Dialog d'enregistrer 810 000 clients de l'argent mobile en l'espace de 6 mois.

En août 2007, la National Development Bank, une banque commerciale agréée, et Dialog Axiata, le principal ORM du Sri Lanka, lançaient un produit d'argent mobile appelé eZ Pay. Selon la réglementation en place, les clients devaient avoir un compte bancaire pour s'abonner au service, et devaient se plier à un processus fastidieux de vérification de leur identité.

Dialog s'associa avec une autre banque et une IMF, mais le service ne parvint jamais à se développer. En mars 2012, Dialog ne comptait que 15 000 clients eZ Pay enregistrés.<sup>xxxix</sup>

En 2011, la banque centrale publie deux directives pour la réglementation de deux produits distincts d'argent mobile, le premier étant un portemonnaie électronique rattaché à un compte bancaire, et le second un portemonnaie électronique devant avoir sa contrepartie monétaire sous forme de fonds détenus sur un compte de dépositaire par un prestataire non bancaire, lequel peut être un opérateur mobile.<sup>xxx</sup>

En avril 2012 Dialog obtient l'autorisation d'offrir des services d'argent mobile en vertu de la loi no 28 de 2005 sur le système des paiements et règlements. La BCSL accepte que Dialog enregistre des clients sans exiger qu'ils aient un compte en banque, et assouplit les obligations de vérification de l'identité des clients pour les formalités de vérification préalable des nouveaux clients. En juin 2012 Dialog lance son service d'argent mobile non bancaire sous le nom d'eZ Cash (le service bancaire eZ Pay étant toujours offert).

L'évolution de la position de la BCSL a permis la mise en place de règles du jeu équitables pour les fournisseurs bancaires et non bancaires, et lancement par les ORM de leurs propres services d'argent mobile avec une gamme compétitive de produits.

**Grâce à cette nouvelle approche réglementaire, les clients peuvent activer le service d'argent mobile en composant un simple numéro sur leur appareil portable.** Dialog peut se servir des informations d'identité déjà enregistrées dans sa base de données au moment de l'enregistrement de la carte SIM pour confirmer l'identité de ses clients.

Le montant maximum que les nouveaux clients eZ Cash peuvent déposer dans leur portemonnaie électronique est de 10 000 Rs (80 dollars US). Ce « *Classic Account* » leur permet d'envoyer de l'argent (jusqu'à 5 000 Rs par opération), de payer des factures de services publics (jusqu'à 10 000 Rs) et d'effectuer d'autres opérations telles que des paiements sur internet, des paiements de micro-assurance, de micro-finance ou d'abonnements.

Si les clients souhaitent effectuer des opérations au-dessus de ces plafonds, ils ont la possibilité d'activer un « *Power Account* » avec un plafond de remise de 25 000 Rs (200 dollars US) et des plafonds d'opérations plus élevés. Pour activer ce type de compte, le client doit se rendre dans un centre de service à la clientèle de Dialog afin de confirmer son identité. À ce jour, 4 000 clients ont ouvert un *Power Account*. Au sein de la clientèle d'eZ Cash, le taux d'utilisation augmente à la même vitesse que celui du nombre d'inscriptions. Conformément aux obligations réglementaires mises en place par la BCSL en vue de protéger l'argent des clients, la réserve de valeur correspondant au montant de l'argent électronique en circulation est détenue par Hatton National Bank PLC, qui intervient en tant que banque dépositaire pour eZ Cash. eZ Cash est également garanti par un instrument fiduciaire administré par Deutsche Bank AG.<sup>xxxi</sup> Le service a enregistré une croissance remarquable : en juin 2012, plus de 370 000 clients s'étaient inscrits pour eZ Cash, et en janvier 2013 ce chiffre atteignait 810 000 clients. Cette croissance est d'autant plus impressionnante qu'en juin 2011, presque trois ans après le lancement d'eZ Pay, seuls 10 000 s'étaient inscrits pour le service.

De plus, dans les services reposant sur des banques, la marge bénéficiaire déjà faible de l'argent mobile doit être partagée entre deux intervenants (la banque et un ORM) d'une manière acceptable pour les deux parties. Ce type d'accord peut être difficile à négocier, et la marge bénéficiaire réduite être un obstacle à un lancement en bonne et due forme dans certains cas.

Certaines autorités réglementaires hésitent à autoriser des prestataires non bancaires parce que ceux-ci n'offrent pas une gamme complète de services financiers aux clients. Elles considèrent qu'il serait préférable pour les clients d'être « bancarisés » et d'avoir accès à une gamme plus complète de services financiers (comprenant par ex. des prêts et des comptes d'épargne avec intérêts). Toutefois, ce raisonnement sous-estime les difficultés qui attendent les banques pour toucher les personnes non bancarisées, et ignore le fait que dans de nombreux marchés, les services d'argent mobile des prestataires non bancaires sont déjà devenus le point d'entrée des clients pour effectuer des paiements et des virements, conserver de l'argent en sécurité, et accéder à d'autres services financiers offerts par des banques ou d'autres institutions financières comme les compagnies d'assurance. Comme le souligne la Fondation Bill & Melinda Gates, « des règles du jeu plus ouvertes (mais équitables) ont le pouvoir de développer la concurrence et l'innovation dans les services financiers. »<sup>22</sup>

#### 1.2 L'environnement réglementaire : principes internationaux applicables

La Banque des règlements internationaux (BRI) a mis au point un cadre général de principes réglementaires, qui bien que destiné aux transferts internationaux, fournit également des orientations utiles et pertinentes pour l'argent mobile.<sup>23</sup>

**Selon la BRI,<sup>24</sup> une réglementation fondée uniquement sur la nature de l'organisation peut réduire l'efficacité des réglementations et entraîner une distorsion du marché, et toute intervention réglementaire devrait avoir pour objectif de mettre en place des règles du jeu équitables entre services équivalents plutôt qu'entre fournisseurs de nature différente.** Dans son Principe no 3, La BRI rejette toute forme de discrimination entre différents types de prestataires offrant des services équivalents qui se fonde sur « la nature des autres activités du fournisseur ». <sup>25</sup> L'application de ce principe de non-discrimination favorise également une concurrence loyale et équitable au sein de l'ensemble du secteur financier.

Les réglementations devraient au contraire être conçues par type de service, tels que paiements, comptes d'épargne, crédit ou assurance, et non d'entité qui les offre. La fonction et les caractéristiques de chaque service doivent être évaluées et les réglementations applicables calibrées en fonction des risques posés par ce service de façon à ce que les clients puissent l'utiliser facilement en toute sécurité.

En 2011, la BRI a publié une analyse de l'argent mobile et souligne explicitement que le cadre réglementaire doit permettre aux entités, y compris les entités non-bancaires, d'obtenir des autorisations pour opérer en tant que fournisseurs de services de paiement, émetteurs d'argent électronique et/ou fournisseurs de transferts d'argent. Ces établissements ne devraient pas avoir le droit d'investir de prêter les fonds qu'ils reçoivent, et peuvent par conséquent être réglementés différemment d'un établissement de crédit (une banque). Ils doivent être réglementés en fonction du type de services qu'ils offrent, de façon proportionnée aux risques spécifiques de ces services.<sup>26</sup>

#### Une réglementation favorable aux Philippines

37% des municipalités des Philippines n'ont pas d'agence bancaire, mais 80% des habitants ont un téléphone portable. La banque centrale a reconnu cette opportunité et a mis au point une réglementation qui permet aux ORM de concurrencer les banques pour la fourniture de services d'argent mobile par le biais de filiales dédiées. La concurrence des transferts d'argent offerts par les ORM a non seulement enrichi la gamme des services disponibles, mais a également constitué un facteur important de la baisse des prix de ces transferts – un aspect fondamental dans un pays où les transferts d'argent représentent une partie importante de l'économie. Les transferts en provenance de l'étranger représentent à eux seuls 10% du PIB et les transferts nationaux des personnes travaillant dans les zones urbaines vers les membres de leur famille en province constituent un aspect important de la vie quotidienne aux Philippines.

« La simple apparition d'une concurrence a amélioré le coût et la qualité des services et cela constitue réellement une grande victoire. » – Nestor Espenilla Jr, gouverneur adjoint de Bangko Sentral ng Pilipinas (BSP) et président du comité de pilotage de l'Alliance pour l'inclusion financière (AFI).<sup>xxxiii</sup>

22 Claire Alexandre (2011), « What Can Branchless Banking Do to Advance the Field, and What Can It Not Do? From Mobile Banking to Point of Service » [« Que peuvent faire les services bancaires sans agence pour faire avancer le secteur, et qu'est-ce qu'ils ne peuvent pas faire ? Des services bancaires mobiles au point de service »], Document du groupe de travail commandé en vue du sommet sur le micro-crédit de 2011. Disponible sur <http://www.globalmicrocreditsummit2011.org>.

23 Selon le Comité des systèmes de paiement et de règlement (CPS) de la Banque des règlements internationaux. Voir le rapport consultatif de la Banque des règlements internationaux (2012), « From Remittances to M-Payments: Understanding 'Alternative' Means of Payment Within the Common Framework of Retail Payment System Regulation » [« Des transferts d'argent aux paiements mobiles : comprendre les moyens de paiement « alternatifs » au sein du cadre commun de réglementation des systèmes de paiements de masse »]. Disponible sur [http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/From\\_remittances\\_to\\_m-payments\\_consultative\\_report\(8-8\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/From_remittances_to_m-payments_consultative_report(8-8).pdf).

24 Comité des systèmes de paiement et de règlement de la Banque des règlements internationaux (BRI) et Banque mondiale (2007), « General principles for international remittance services » [« Principes généraux pour les services de transferts internationaux »]. Disponible sur [http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/General\\_Principles\\_forIntRemittances.pdf](http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/General_Principles_forIntRemittances.pdf).

25 Ibid., p. 23.

26 Michael Klein et Peter Dittus (2011), « On harnessing the potential of financial inclusion » [« Tirer parti du potentiel de l'inclusion financière »], Document de travail no 347 de la Banque des règlements internationaux (BRI). Disponible sur <http://www.bis.org/publ/work347.htm>.

# 2. Comment protéger l’argent des clients ?

## 2.1.1. Les obligations prudentielles visant à protéger l’argent des clients

Certains des risques posés par les fournisseurs d’argent mobile agréés qui ne sont pas des banques peuvent être atténués au moyen d’obligations prudentielles qui protègent les sommes qui entrent dans le système et satisfont le besoin des clients d’obtenir le remboursement de leur valeur électronique sous forme d’argent liquide.

### 2.1.1.1. Les obligations prudentielles visant à protéger l’argent des clients

Sur la base des arguments évoqués dans la section précédente (qui s’appuient sur les positions de la BRI), la réglementation de l’argent mobile devrait être élaborée en fonction des risques spécifiques des produits offerts, car ces risques peuvent être atténués sans compromettre les modèles d’exploitation qui sous-tendent l’offre de ces produits.

La présente section examine, dans les juridictions où les fournisseurs d’argent mobile non bancaires sont autorisés, la manière dont certains des risques posés par ce modèle d’exploitation peuvent être réduits efficacement au moyen d’obligations prudentielles visant à protéger les fonds qui entrent dans le système et à répondre au besoin des clients de pouvoir « retirer » leur valeur électronique.

#### 2.1 Les obligations prudentielles visant à protéger l’argent des clients

Une obligation prudentielle fondamentale<sup>27</sup> généralement imposée par les autorités réglementaires pour garantir que l’argent des clients soit disponible lorsque ceux-ci veulent le retirer est que le fournisseur d’argent mobile non bancaire doit conserver des actifs liquides d’un montant égal à celui de l’argent émis sous forme électronique.

Une approche habituelle consiste à exiger que ces fonds soient réservés et conservés sur un compte bancaire. Ils peuvent être déposés auprès d’une ou plusieurs banques commerciales (ce second cas étant une obligation en Afghanistan) pleinement réglementées et surveillées. Ainsi, toute somme qui transite à travers le système d’argent mobile est garantie à 100% par le compte ou les comptes groupés.<sup>28</sup>

Le GCAP a noté que ces obligations sont plus strictes que celles imposées aux banques de dépôt, « qui sont habituellement soumises à des obligations de réserve exigeant qu’une petite portion seulement de la totalité des dépôts soient conservée sous forme liquide – généralement en numéraire – pour satisfaire les demandes de retrait potentielles des déposants. »<sup>29</sup>

Les fonds des clients sont généralement regroupés et conservés par la ou les banque(s) au nom de l’émetteur. Par conséquent, certaines autorités réglementaires exigent également que les fonds garantissant les réserves de valeur de l’argent mobile soient protégés des risques institutionnels, tels que les revendications des créanciers en cas de faillite de l’émetteur. Cette protection est garantie par l’établissement d’une « fiducie » ou convention fiduciaire, en vertu de laquelle des fonds sont conservés pour le compte des clients. Le concept de fiducie a été développé à l’origine dans les pays de *Common Law*, mais certains pays ayant une tradition de droit civil ont récemment adopté des concepts similaires. La France a ainsi voté une loi établissant le concept de « la fiducie » en 2007,<sup>30</sup> et la Banque centrale du Congo fait référence à ce concept dans sa réglementation de l’argent électronique en tant que mécanisme garantissant que les clients puissent récupérer leur argent en cas de défaillance de l’émetteur.<sup>31</sup>

**Le risque que les clients de l’argent mobile perdent l’argent qu’ils ont en réserve sur le système se trouve réduit si :**

- La totalité des fonds garantissant l’argent mobile est détenue auprès d’une institution dûment réglementée au plan prudentiel, comme une banque ou une IMF, ou de plusieurs institutions (selon le stade de développement du service);**

- Les fournisseurs d’argent mobile qui ne sont pas des banques ne font aucune intermédiation de ces fonds;**<sup>32</sup> et

- Les fonds des clients sont conservés à part des fonds de l’émetteur, et sont protégés des revendications des revendications éventuelles de créanciers de l’émetteur.**

<sup>[1]</sup> Les obligations prudentielles ont pour but de garantir l’intégrité du capital de l’institution ainsi qu’un certain niveau de liquidité. Elles visent à prévenir les risques de crédit et de liquidité, et peuvent inclure des ratios de capital minimum, des systèmes de mesure de l’adéquation des fonds propres, des obligations de réserves ou d’autres mesures visant à préserver la liquidité du fournisseur. Le coût du respect de ces obligations est généralement élevé. Les règles prudentielles s’appliquent généralement (bien qu’à des degrés divers) à toutes les institutions qui collectent des dépôts en provenance du public et mobilisent l’épargne des particuliers afin de : a) garantir la solvabilité de l’institution ; b) protéger les droits des déposants et autres créanciers ; et c) minimiser l’impact l’insolvabilité d’une institution sur les autres prestataires et le système financier dans son ensemble (l’effet dit “domino”). Les fournisseurs d’argent mobile qui ne sont pas des banques font eux-aussi l’objet de règles prudentielles visant à protéger les fonds des clients. Des obligations prudentielles plus strictes s’appliquent généralement lorsqu’il y a intermédiation des fonds des clients, comme c’est le cas au sein du système bancaire (voir note de référence 32). Des règles non-prudentielles régissent les aspects opérationnels des institutions financières, comme les pratiques commerciales (relations avec les clients et protection de leurs actifs), la concurrence, la prévention des actes frauduleux et criminels et la gouvernance. La réglementation des taux d’intérêt, la communication des termes et conditions contractuels, les limites applicables aux participations étrangères, les fonctions et obligations des dirigeants, la structure et l’organisation internes, les déclarations et rapports sont des exemples de règles non-prudentielles. La réglementation non-prudentielle est généralement décrite comme l’ensemble des règles régissant les activités financières qui ne relèvent pas de la réglementation prudentielle.

<sup>[2]</sup> Des approches légèrement différentes ont été adoptées par des autorités réglementaires qui, au lieu d’exiger que la totalité des encours d’argent électronique soit déposée auprès d’une banque, autorisent que ces encours soit placés en titres peu risqués, comme par exemple des bons du trésor.

<sup>[3]</sup> Michael Tarazi et Paul Breloff (2010), « Nonbank E-Money Issuers: Regulatory Approaches to Protecting Customer Funds » (« Les émetteurs d’argent électronique non bancaires : approches réglementaires pour la protection des fonds des clients »), note thématique (« Focus Note ») 63 du GCAP. Disponible sur http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Nonbank-E-Money-Issuers-Regulatory-Approaches-to-Protecting-Customer-Funds-Jul-2010.pdf

<sup>[4]</sup> Voir http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000821047&dateTexte=.

<sup>[5]</sup> Voir Banque Centrale du Congo, instruction n.24/2011.

<sup>[6]</sup> L’intermédiation financière est l’activité ou les services offerts par un intermédiaire financier (généralement une banque, mais parfois une institution financière non bancaire) qui reçoit de l’argent en provenance de personnes physiques ou morales ayant des surplus de capitaux et prête cet argent (directement par le biais de prêts, ou indirectement par le biais des marchés de capitaux) à des personnes physiques ou morales qui profit. Plusieurs risques sont associés à l’intermédiation financière, tels que le risque de taux d’intérêt, le risque de marché, le risque de crédit, les risques hors bilan, le risque de change, le risque pays ou le risque souverain, les risques technologiques, les risques opérationnels, le risque de liquidité ou le risque d’insolvabilité.

Tableau 1. Exemples d’obligations visant à protéger l’argent des clients.xxxiii

<b>Afghanistan</b>	Les fonds doivent être conservés dans la monnaie locale auprès de banques agréés
<b>Namibie</b>	Les fonds doivent rester inutilisés et être conservés sur des comptes de dépôt dédiés. Dans certaines circonstances exceptionnelles, les fournisseurs peuvent demander une dérogation, sous réserve que la totalité des fonds soient conservés à part et qu’ils soient protégés de toute perte ou revendication de créancier.
<b>République démocratique du Congo</b>	Le montant de l’argent électronique émis doit avoir sa contrepartie en fonds détenus sur un compte bancaire dédié.
<b>Kenya (projet)</b>	Les fonds doivent rester inutilisés et être conservés auprès de banques ou sous forme d’actifs liquides autorisés par la banque centrale.
<b>Philippines</b>	Doit conserver des actifs liquides non inutilisés sous forme de dépôts bancaires, de certains titres d’État ou d’autres actifs liquides autorisés par la banque centrale.
<b>UEMAO (BCEAO)</b>	Les fonds doivent être déposés auprès de banques, placés en titres émis par le gouvernement central ou la banque centrale, ou placés sur d’autres titres d’entreprise autorisés. Le montant total des actifs détenus sous forme de titres ne peut excéder un montant égal à 10 fois le capital du fournisseur.
<b>Union européenne</b>	Les fonds doivent être déposés auprès de banques ou placés sous forme d’actifs liquides à faible risque (tels que des titres émis par les gouvernements et certaines entités commerciales). Les fournisseurs peuvent également souscrire une assurance suffisante pour couvrir toute défaillance.

#### 2.2 Exigences de capital minimum

Les exigences de capital minimum, qui ont pour but de garantir que les fournisseurs d’argent mobile aient des actifs suffisants pour couvrir les demandes des clients en cas d’insolvabilité ou d’instabilité financière, ne sont pas nécessaires. En effet, les fournisseurs d’argent mobile non bancaires n’ont pas besoin de cette réserve sachant que leur encours d’argent électronique sont déjà entièrement garantis par les sommes déposées sur le(s) compte(s) bancaire(s) dédié(s).

Dans le cadre de la réglementation bancaire, l’obligation de capital minimum est une règle prudentielle qui répond à trois objectifs :

1) Elle stipule les actifs que le fournisseur doit conserver en tant qu’obligation minimum pour protéger les créanciers (y compris les déposants) du risque d’insolvabilité et minimiser toute perturbation consécutive du système (fonction de garantie).

2) Elle garantit que l’institution est en mesure de couvrir ses coûts opérationnels tels que les infrastructures, les systèmes d’informations de gestion (SIG), et les pertes de démarrages jusqu’à atteindre une taille critique (fonction opérationnelle).

3) Elle vise à créer un coût qui constitue une barrière d’accès au marché pour les nouvelles institutions qui souhaitent poursuivre l’initiative commerciale (fonction sélective).

En matière d’argent mobile, ces obligations doivent être évaluées sur la base des caractéristiques de l’entreprise et du mode de prévention de certains risques par le biais d’autres obligations prudentielles.

La première fonction doit en prendre en compte le fait que les fournisseurs d’argent mobile non bancaires sont déjà soumis à l’obligation prudentielle la plus élevée qui soit – une obligation de réserve de 100% – qui rend toute exigence de capital minimum superflue.

La seconde fonction ne tient pas compte du fait que la grande majorité des services d’argent mobile sont lancés par des banques et ORM déjà établis qui financent les frais d’exploitation et de démarrage avec leur capital d’investissement. Toutefois, sur certains marchés, un niveau élevé d’exigence de capital minimum peut rendre le seuil de rentabilité trop difficile à atteindre même pour des entreprises de grande taille.

La troisième fonction doit tenir compte du fait que l’argent mobile est un secteur récent et qu’il n’est pas souhaitable que le législateur dissuade des entreprises plus petites d’entrer sur le marché, ce qui limiterait la concurrence et l’innovation. En effet, les nouveaux entrants sur le marché sont susceptibles de contribuer largement au développement des produits d’argent mobile et des technologies mobiles (logiciels, interfaces utilisateurs, réseaux, etc.). Plutôt que d’imposer une obligation de capital minimum, les autorités réglementaires pourraient faire une revue plus approfondie des demandes d’autorisation des intervenants de petite taille avant d’accorder une licence. De cette manière, l’autorité réglementaire peut par exemple examiner les caractéristiques de la plateforme technologique du fournisseur et ses politiques de protection du consommateur, et éliminer les intervenants mal préparés qui risqueraient de disparaître.

Table 2. Minimum capital requirements for mobile money deployments.<sup>xxxiv</sup>

Montant nominal en dollars US					
Afghanistan	Namibie	UE	UEMAO (BCEAO)	Kenya (projet)	Philippines
200 000	320 000	430 000	550 000	650 000	2 millions
En multiples du PIB à PPA par habitant					
UE	Namibie	Afghanistan	Kenya (projet)	UEMAO (BCEAO)	Philippines
15x	52x	234x	417x	494x	619x

Enfin, le principe consistant à « ne pas autoriser ce que l'on ne peut surveiller » est important dans tous les domaines du secteur financier. En matière d'argent mobile, il convient de noter que la surveillance de l'argent mobile, à la différence de celle des services bancaires ou des IMF, ne nécessite que peu de présence sur site et peut s'effectuer principalement à distance et de façon électronique (ce qui nécessite moins de ressources).

**Étant donné que les autres obligations prudentielles satisfont déjà à la fonction de garantie, que l'argent mobile exige un investissement de départ important de la part des fournisseurs, et que l'innovation et la concurrence doivent être encouragées dans ce nouveau secteur, l'abaissement, ou voire même l'élimination des exigences de capital minimum devrait être envisagé,** notamment pour les fournisseurs qui ciblent des zones et des clientèles mal desservies. Aussi, lors de l'établissement d'une exigence de capital minimum, il est important d'en considérer non seulement le montant nominal, mais également la valeur sous forme d'un multiple du PIB par habitant ajusté sur la base de la parité du pouvoir d'achat (PPA) (voir tableau 2).

### 2.3 Les comptes d'argent mobile avec intérêts

Dans un article rédigé pour le Forum économique mondial (2011), les auteurs Ehrbeck et Tarazi du GCAP affirment que les comptes d'argent mobile, qui fournissent déjà un endroit sûr pour conserver de l'argent, devraient pouvoir offrir aux utilisateurs pauvres la totalité des avantages et la sécurité d'un compte d'épargne<sup>33</sup>. Sachant que 75% des Ougandais qui avaient de l'épargne en argent liquide en 2009 ont perdu une partie de leurs économies,<sup>34</sup> et que le secteur bancaire du pays ne répond pas encore aux besoins de la plupart des clients non bancarisés, les comptes d'argent électronique accessibles au moyen d'un appareil portable ou d'une tierce partie proche pourraient constituer une alternative pratique, sûre et souhaitable pour beaucoup. Ehrbeck et Tarazi suggèrent également que les fournisseurs d'argent mobile non bancaires devraient avoir le droit de verser des intérêts sur les encours d'argent électronique correspondant au solde du compte des clients car cela constituerait un levier puissant pour inciter les personnes non bancarisées à rejoindre le système financier formel par le biais des plateformes d'argent mobile.

Les fournisseurs d'argent mobile non bancaires devraient avoir le droit de verser des intérêts<sup>xxxv</sup>

« Lorsqu'on insiste pour avoir une explication, les autorités réglementaires se contentent souvent d'affirmer que le paiement d'intérêts est une activité bancaire. Toutefois, les définitions de l'activité bancaire se rattachent généralement à la collecte des dépôts, et dans la plupart des réglementations, à l'intermédiation de ces dépôts par les biais des activités de prêts. L'intermédiation des dépôts fait peser des risques sur ceux-ci, suscitant des préoccupations systémiques que la réglementation prudentielle est censée atténuer. Bien que les émetteurs d'argent mobile non bancaires collectent indéniablement des dépôts, ceux-ci, dans la mesure où ils sont intégralement conservés dans une banque, ne font pas l'objet d'une intermédiation par l'émetteur. Même lorsque la réglementation définit explicitement le paiement d'intérêts comme une activité bancaire, il est difficile d'identifier les risques posés par le fait d'autoriser les émetteurs non bancaires à verser des intérêts. »

Tilman Ehrbeck et Michael Tarazi  
Consultative Group to Assist the Poor (CGAP)

33 Tilman Ehrbeck et Michael Tarazi (2011), « Putting the Banking in Branchless Banking: Regulation and the Case for Interest-Bearing and Insured E-money Savings Accounts » [« Ajouter les services bancaires aux services bancaires sans agence : la réglementation et le cas de l'assurance et du versement d'intérêts sur les comptes d'épargne en argent électronique »], rapport sur le développement des services financiers mobiles du Forum économique mondial, 2011. Disponible sur [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_MFSD\\_Report\\_2011.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_MFSD_Report_2011.pdf).

34 Graham A.N. Wright et Leonard Mutesasira, 2001, « The Relative Risks to the Savings of Poor People » [« Les risques relatifs pesant sur l'épargne des personnes pauvres »], document de recherche MicroSave. Disponible sur [http://www.microfinancegateway.org/gm/document-1.9.28889/26216\\_file\\_the\\_relative\\_risks\\_.pdf](http://www.microfinancegateway.org/gm/document-1.9.28889/26216_file_the_relative_risks_.pdf).

## 3. Quelles sont les formalités de vérification préalable adaptées à l'argent mobile ?

L'argent mobile réduit les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme parce que l'argent électronique peut être suivi et surveillé plus facilement que l'argent liquide. Des régimes de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) proportionnés et des exigences de vérification préalable des clients simplifiées sont indispensables à l'adoption de l'argent mobile par les clients. Le Groupe Consultatif d'Assistance aux plus Pauvres (GCAP) estime que les exigences de vérification préalable des clients (aussi appelées « obligations de vigilance à l'égard de la clientèle ») constituent l'un des principaux obstacles au développement et à l'expansion des services d'argent mobile. Le développement de l'accès numérique au système financier formel se heurte à l'absence de système d'identification des personnes dans de nombreux pays, ainsi qu'à des régimes de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (BC/FT) ne permettant pas une approche proportionnée aux risques posés par les produits d'argent mobile, qui ensemble, rendent l'inscription au service trop difficile pour les clients et/ou trop onéreuse (voire impossible) pour les fournisseurs de services aux personnes non bancarisées.

Il s'agit d'un domaine dans lequel les autorités réglementaires du secteur financier sont en train de faire des efforts notables pour appliquer le principe de proportionnalité, qui vise à trouver un équilibre entre la nécessité de préserver l'intégrité du système financier et celle d'élargir l'inclusion financière. La portée des formalités de vérification préalable des clients peut cependant être limitée si d'autres mesures de contrôle sont déjà en place pour réduire les risques de BC/FT posés par le service d'argent mobile. De nombreuses autorités réglementaires suivent les recommandations du Groupe d'action financière (GAFI-FATF), l'organisme mondial de normalisation dans ce domaine,<sup>35</sup> qui considèrent qu'une application uniforme des règles de vérification de l'identité des clients (« KYC » de l'anglais « *know your client* ») peuvent s'avérer superflue en présence d'autres outils de prévention des risques, tels que des systèmes de surveillance ou des plafonds d'opérations.

### 3.1 Les risques posés par l'argent liquide par rapport à l'argent mobile en matière de blanchiment de capitaux (BC) et de financement du terrorisme (FT)

La Banque mondiale a identifié quatre vulnérabilités potentielles aux activités de BC/FT pour les services d'argent mobile : l'anonymat, la furtivité, la rapidité et l'absence de surveillance.<sup>36</sup> Sachant que tout système de paiement présente un certain degré de vulnérabilité au BC/FT, et que les transactions en argent liquide constituent la forme de transaction prédominante sur les marchés affichant la demande la plus forte (et le plus grand succès) pour les services, d'argent mobile, il est utile d'effectuer une évaluation générique des risques et des vulnérabilités des transactions en numéraire et en argent mobile sur la base des facteurs de risque de la Banque mondiale.<sup>37</sup> Cette évaluation révèle que **les caractéristiques intrinsèques de l'argent mobile protègent l'intégrité du système financier des risques liés à l'argent liquide.**

- **Anonymat** : les transactions mobiles ne sont pas aussi anonymes que celles en espèces, car elles sont rattachées à un numéro unique de téléphone portable et les transactions sont enregistrées et traçables (au moyen du numéro de téléphone de l'émetteur, du montant, du numéro de téléphone de la contrepartie, et de la date). Lorsque des espèces sont utilisées, il n'existe aucun moyen d'identification de l'utilisateur ou de suivi du paiement. La mise en place de profils clients, contenant les informations d'enregistrement, permet de réduire encore plus l'anonymat des utilisateurs de l'argent mobile.
- **Furtivité** : la traçabilité des transactions d'argent mobile dans systèmes mobiles fait partie des pratiques normales du secteur. Le numéro de téléphone de l'émetteur et du destinataire, l'heure et le montant des opérations sont tous connus du fournisseur d'argent mobile, tandis que les transactions en espèces ne laissent aucune trace. La mise en place de plafonds sur les montants, les soldes, la fréquence et le nombre de transactions, ainsi que la surveillance en temps réel des opérations sont autant de mesures qui permettent d'améliorer la transparence et la traçabilité de l'argent mobile.

35 Le Groupe d'action financière (GAFI) est un organisme intergouvernemental indépendant qui élabore et diffuse des politiques visant à protéger le système financier mondial des activités de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme et de financement des armes de destruction massive. Le GAFI est composé de 34 pays membres, dont la plupart sont des pays développés.

36 Pierre Chatain, Raul Hernandez-Coss, Kamil Borowik et Andrew Zerzan (2008), « Integrity in Mobile Phone Financial Services: Measures for Mitigating Risks from Money Laundering and Terrorist Financing » [« L'intégrité des services financiers par téléphone mobile : les mesures de prévention des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme »], document de travail 146 de la Banque mondiale. Disponible sur [http://siteresources.worldbank.org/INTAML/Resources/WP146\\_Web.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTAML/Resources/WP146_Web.pdf).

37 Cette évaluation s'appuie sur le document de discussion du GSMA par Marina Solin et Andrew Zerzan (2010), « Mobile Money: Methodology for Assessing Money Laundering and Terrorist Financing Risks » [« Argent mobile : méthodologie d'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme »]. Disponible sur <http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2012/03/amfinal35.pdf>.

- **Absence de surveillance** : les opérateurs mobiles qui offrent de l'argent mobile sont généralement réglementés. Les ORM ont généralement aussi des systèmes de contrôle interne stricts, comprenant des audits internes et externes réguliers, alors que les opérations en argent liquide ne font l'objet d'aucune surveillance.

La seule vulnérabilité de l'argent mobile aux activités de BC/FT par rapport à l'argent liquide est la rapidité. Lorsqu'une distance existe, la technologie mobile permet d'effectuer des opérations de façon beaucoup plus rapide et facile qu'avec de l'argent liquide. Comme évoqué à la section suivante, les systèmes automatisés de contrôle interne en vue d'une surveillance en temps réel, accompagnés de limites sur fréquence des opérations, leur montant et le taux de rotation global des comptes sur une période donnée, peuvent permettre aux ORM d'identifier et d'empêcher toute activité de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

#### Il n'existe pas jusqu'à présent de cas connu d'utilisation de l'argent mobile à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme

Il n'existe pas pour le moment de cas de blanchiment de capitaux au moyen de services d'argent mobile dans les pays où ces services prospèrent, ni d'indications de financement du terrorisme. Les rapports de recherche de la Banque mondiale sur le financement du terrorisme indiquent que jusqu'à présent, les criminels ou terroristes n'ont montré que peu d'intérêt à l'égard de l'argent mobile par rapport à d'autres circuits de paiement tels que l'argent liquide ou internet. Bien qu'aucun système de paiement ne puisse totalement être à l'abri d'un usage abusif, il est important de collecter des informations mesurant l'attrait d'un système donné pour les activités criminelles.<sup>xxxvi</sup>

### 3.2 Les régimes de LBC/FT et les règles de vérification de l'identité des clients pour les comptes d'argent mobile de faible montant

Pour que l'argent mobile contribue à l'inclusion financière, les autorités réglementaires doivent tenir compte du fait que le client ordinaire de l'argent mobile, notamment celui qui n'est pas bancarisé, conserve de faibles montants en compte, effectue des opérations de montant relativement faible, et dans de nombreux pays, n'a pas d'adresse permanente et/ou de pièce d'identité délivrée par l'État. Le montant moyen des transferts dits P2P (de l'anglais « *peer-to-peer* » pour compte à compte) est de 35 dollars US par opération.<sup>38</sup>

Bien qu'il soit indispensable de s'assurer que les services offerts par les fournisseurs d'argent mobile (et leurs agents ou sous-traitants) soient soumis à des contrôles appropriés, ces contrôles doivent offrir suffisamment de flexibilité pour ne pas exclure les clients pauvres et/ou non bancarisés.

**Lorsque l'évaluation des risques juge un produit peu risqué, des règles allégées de vérification de l'identité des clients doivent s'appliquer afin d'autoriser d'autres formes d'identification et de vérification des clients.**

L'évaluation des risques de produits habituels de l'argent mobile dans les pays en développement et émergents révélera probablement que ces produits ne présentent déjà qu'un risque faible pour les raisons suivantes :

- Il existe des plafonds sur :
  - les montants d'opération ;
  - les montants pouvant être envoyés ou reçus sur une base journalière, mensuelle et/ou annuelle ; et/ou
  - le solde maximum pouvant être conservé à tout moment (voir tableau 3);
- La vérification de l'identité de l'utilisateur est toujours exigée pour effectuer des opérations au-dessus d'un certain montant ;
- Un code confidentiel ou un mot de passe est toujours nécessaire pour effectuer une opération sur un appareil portable, car il permet d'authentifier l'utilisateur chaque fois que la carte SIM est utilisée pour une opération ;
- Le système permet de surveiller toutes les opérations ; et
- La localisation des téléphones mobiles identifie la personne qui effectue l'opération en enregistrant le « *Mobile Station International Subscriber Directory Number* » (MSISDN, numéro international d'abonné mobile) sous lequel la transaction est effectuée.<sup>39</sup>

Fidji, l'Indonésie, le Mexique, la Namibie, le Pakistan, les Philippines, l'Afrique du Sud et le Sri Lanka (voir étude de cas en section 1) fournissent des exemples intéressants de mesures de vérification de l'identité des clients offrant un bon compromis entre objectifs d'inclusion financière et objectifs d'intégrité financière. L'encadré qui suit présente un exemple de la manière dont des formalités de vérification de l'identité des clients adaptées au niveau de risque permettent de soutenir les efforts d'inclusion financière pour atteindre une taille critique.<sup>40</sup>

Le dialogue entre l'autorité réglementaire et les fournisseurs d'argent mobile représente généralement un aspect important de la compréhension des formes possibles de vérification de l'identité des clients, et de celles susceptibles d'être utilisées de façon économique et propice à l'adoption du service par les clients. Par exemple, sur bon nombre des marchés où l'argent mobile réussit le mieux, les photos numériques et les formulaires physiques ne sont pas exigés.

Certains ORM opérant sous couvert d'un accord banque-ORM se heurtent à un problème particulier dans les pays où la banque détient la licence d'activité pour l'argent mobile et assume la responsabilité première du respect des réglementations, tandis que l'ORM a le contrôle de l'activité 41: la banque exige le même niveau de vérification d'identité pour les clients de l'argent mobile que pour les clients bancaires, même si cela n'est pas exigé par l'autorité réglementaire qui autoriserait des procédures simplifiées pour les clients de l'argent mobile. Cette approche de prudence extrême compromet les efforts des autorités réglementaires comme des opérateurs de faire entrer les personnes non bancarisées au sein du système.

#### Procédures flexibles de vérification de l'identité des clients à Fidji

Dans le Pacifique, où une partie significative de la population ne possède pas de pièces d'identité nationales (permis de conduire, cartes de sécurité sociale ou passeports), les autorités réglementaires autorisent des méthodes alternatives de vérification de l'identité des clients.

Ainsi, à Fidji, **la Banque centrale et la Cellule de renseignements financiers (CRF) ont donné l'autorisation aux fournisseurs d'argent mobile (et à leurs agents) d'utiliser une « lettre de référence » pour confirmation de l'identité d'un client.** La lettre doit mentionner le nom, la date de naissance, l'adresse et la profession du client.

Selon les directives de la banque centrale, un « référent adéquat » est une personne qui connaît le client, peut confirmer (au fournisseur d'argent mobile) que le client ou la cliente est la personne qu'il ou elle prétend être, ainsi que d'autres renseignements personnels (tels que la profession et le domicile du client). Pour les clients mineurs ou étudiants, un référent adéquat peut être un professeur principal, un directeur d'école, un propriétaire (pour les étudiants tertiaires locataires), un parent ou un tuteur. Pour d'autres clients, comme ceux qui habitent dans des zones rurales ou des villages, le référent adéquat peut être : a) le chef du village ou *turaga-ni-koro* ; b) le *roko tui* (responsable en chef de l'administration) ou *roko tui adjoint* or l'administrateur provincial du bureau provincial ; c) un responsable religieux (*talatala* ou prédicateur, prêtre, imam ou pontife); d) l'agent de district or agent consultatif de district ; e) un représentant du bureau de secteur de la *Fiji Sugar Corporation* (pour les cultivateurs de canne à sucre et les travailleurs agricoles) ; f) un représentant d'un organisme gouvernemental de district tel que le bureau des services sociaux, le poste de police ou le centre de santé ; g) l'employeur actuel ou précédent ; h) le juge de paix, commissaire aux serments ou notaire public ; i) le conseiller municipal du lieu d'habitation; ou j) un employé du fournisseur d'argent mobile.

TEXT NOT  
SUPPLIED

<sup>38</sup> Claire Pénicaud (2013), cit.

<sup>39</sup> MSISDN is a number that uniquely identifies a subscription in a GSM or a UMTS mobile network.

TEXT NOT  
SUPPLIED

<sup>40</sup> Additional examples of AMU/CFT requirements and CDD procedures in different jurisdictions can be found online in the GSMA's Mobile Money Regulatory Guide. See <http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/mobile-money-regulatory-guide>

<sup>41</sup> "Business owner" refers to the entity which assumes the bulk of the financial risk of offering the service. Neil Davidson (2011), cit.

### 3.3 Plafonds d'opérations

**Les risques de BC/FT peuvent être limités au moyen de simples dispositifs de contrôle. Le premier d'entre eux consiste à mettre en place des plafonds sur le nombre de comptes qu'un client peut ouvrir, la fréquence et le montant des opérations pouvant être effectuées, et le montant pouvant être transféré sur une certaine période de temps.** Ces mesures sont efficaces si les montants d'opérations et les volumes concernés sont faibles (voir tableau 3). Le second est la surveillance des flux d'opérations au niveau du système, afin de signaler au fournisseur d'argent mobile tout comportement transactionnel suspect (de façon similaire aux systèmes de LBC/FT actuellement utilisés par les banques et les systèmes anti-fraude utilisés par les ORM). Ces mesures se renforcent mutuellement, car les plafonds d'opération obligent criminels et terroristes à fractionner leur opération en plusieurs opérations de petit montant détectables par le système de surveillance des risques. Les clients qui effectuent des opérations plus importantes et fréquentes, ce qui pose un risque plus élevé de BC/FT, peuvent être soumis à l'obligation de s'enregistrer en personne, avec le risque d'être identifiés. Les fournisseurs d'argent mobile doivent avant tout mettre en place des outils de prévention des risques qui soient proportionnés aux risques encourus.

Tableau 3. Plafonds d'opération.<sup>xxxvii</sup>

Pays	Plafond par opération (P2P)	Plafond journalier	Plafond mensuel	Plafond annuel	Plafond sur les dépôts/solde maximum
Mexique : comptes bancaires simplifiés (services bancaires mobiles)					750 dollars de dépôts par mois
Namibie : Comptes d'argent électronique de particuliers	470 dollars	470 dollars	2 350 dollars	11 750 dollars	
Pakistan	Comptes de niveau 0	160 dollars	60 dollars	1 270 dollars	
	Comptes de niveau 1	260 dollars	630 dollars	5 300 dollars	
Philippines: Comptes d'argent électronique			2 430 dollars		
Afrique du Sud : Comptes de faibles montants		580 dollars	2 900 dollars		
Sri Lanka	Compte Bancaire	Il n'existe pas de plafonds prédéfinis dans les réglementations ; à la place, les plafonds de chaque service doivent être approuvés par la Banque centrale. En ce qui concerne Dialog, les plafonds autorisés sont les suivants :			
		P2P : 40 dollars Services publics : 40 dollars			80 dollars
Fidji	Compte « Power »	Pas de plafonds stipulés, bien que les fournisseurs puissent souhaiter en établir pour les comptes ouverts sur la base d'une simple « lettre de référence » pour satisfaire aux obligations de vérification d'identité. En ce qui concerne Digicel, les plafonds d'opération mis en place par le fournisseur sont les suivants :			
		P2P : 40 dollars Services publics : 300 dollars			200 dollars
		566 dollars	5 666 dollars		

### Des obligations proportionnées de vigilance à l'égard des clients au Pakistan

Au Pakistan, les obligations de vérification de l'identité des clients sont proportionnellement moindres pour les comptes de faible montant, mais tous les clients doivent posséder une carte nationale d'identité. Ces obligations ont été définies par les autorités réglementaires de la Banque d'État du Pakistan (SBP pour « *State Bank of Pakistan* ») en étroite collaboration avec les responsables de Telenor, qui s'étaient appuyés sur leur expérience de la vérification de l'identité de leurs abonnés téléphoniques pour concevoir une méthode souple mais conforme au devoir de vigilance à l'égard des clients pour la vérification de l'identité des clients de l'argent mobile.

La SBP a publié en mars 2008 des réglementations sur les services bancaires sans agence prévoyant trois types de comptes de services bancaires sans agence (niveau 1, niveau 2 et niveau 3) avec différents niveaux de formalités de vérification de l'identité des clients et de plafonds d'opérations/soldes. En 2011, la SBP a modifié ces réglementations pour y inclure un compte de niveau « 0 » avec des exigences de vérification d'identité assouplies. Ces comptes de niveau « 0 » ont été introduits par la SBP dans le but de « faire entrer le segment à faibles revenus de la société dans le circuit des services financiers ».

Avec un compte de niveau « 0 », les agents peuvent envoyer par voie électronique à l'institution financière le formulaire numérique de demande d'ouverture de compte, une photo numérique du client et une image de la carte nationale numérisée d'identité du client (CNIC) (au lieu d'envoyer le formulaire papier et la copie de la CNIC du client par courrier pour traitement supplémentaire, comme cela était le cas précédemment). Les plafonds d'opérations et soldes maximum des comptes de niveau « 0 » sont : plafond journalier de 15 000 RS (153 dollars US), plafond mensuel de 25 000 RS (256 dollars US), plafond annuel de 120 000 RS (1 228 dollars US) et solde maximum de 100 000 RS (1 023 dollars).

Il convient de noter que la numérisation des photos et des demandes d'ouverture de compte reste une obligation plus onéreuse que ce qui est d'usage pour de nombreux services d'argent mobile. Les tierces parties peuvent ne pas avoir la capacité technologique de numériser correctement ces documents, et de nombreux marchés émergents ont de vastes régions dépourvues d'une couverture par les réseaux de données. Toutefois, cet assouplissement des obligations existantes de vérification de l'identité des clients pour les comptes de niveau « 0 » est louable.

Au cours du second trimestre de 2012, le nombre de comptes mobiles a atteint le chiffre de 1,45 millions, soit une croissance remarquable de 37%, et le nombre de comptes actifs a augmenté de 66%. La SBP attribue cette croissance à une augmentation de 370% des comptes de niveau « 0 ».

### 3.4 Les recommandations du GAFI

Les normes internationales de LBC/FT visent à promouvoir l'intégrité du système financier tout en soutenant la lutte contre les activités criminelles. En 2012, le GAFI a révisé ses Recommandations afin de mettre en place une norme internationale pour les réglementations de LBC/FT<sup>42</sup>. Les pays qui ne conforment pas aux Recommandations du GAFI courent le risque d'être placés sur liste noire pour les activités bancaires internationales. De nombreux pays ont donc adopté des lois et réglementations très restrictives en matière de BC/FT, indépendamment des risques spécifiques de BC/FT encourus.

Les Recommandations de 2012 reprennent un principe encourageant la même approche fondée sur les risques que celle déjà appliquée par le GAFI aux régimes de LBC/FT, qui demande que les autorités réglementaires nationales élaborent et mettent en œuvre des mesures de contrôle efficaces en matière de BC/FT qui soient adaptées à la fois aux risques spécifiques posés par chaque produit ou clientèle, et au contexte national. Cette évaluation des risques peut également englober le canal de distribution des tierces parties.

**Les autorités réglementaires peuvent décider que des mesures de contrôle réduites ou simplifiées sont suffisantes pour protéger les activités à faible risque d'une utilisation abusive, et si elles constatent que certains services financiers respectent les critères d'exemption du GAFI, elles peuvent même les exclure, partiellement ou totalement, des régimes nationaux de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.** Selon le niveau de risque estimé d'un produit d'argent mobile, les fournisseurs ont l'obligation de prendre des mesures de vigilance à l'égard des clients, consistant par exemple à :

- obtenir des informations sur le but et la nature prévue de la relation commerciale.
- conserver la totalité des informations concernant le client et ses opérations.
- surveiller les opérations des clients et communiquer les informations à la cellule de renseignements financiers (CRF)<sup>43</sup> ou à d'autres autorités concernées si des fonds semblent provenir d'activités criminelles ou se rattacher au financement du terrorisme.

42 Groupe d'action financière (FATF) (2012), « Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération », Paris (France). Disponible sur <http://www.fatf-gafi.org>. Les Recommandations du GAFI définissent les mesures que les pays, les institutions financières et certaines autres entreprises ou professions devraient prendre pour lutter contre le BC/FT. Il est conseillé aux pays de prendre les mesures suivantes : a) adopter des lois sanctionnant le blanchiment des fonds provenant d'activités criminelles et la fourniture d'un soutien financier ou matériel aux terroristes ; b) mettre en place une cellule de renseignements financiers (CRF) pour recevoir, analyser et diffuser les informations concernant d'éventuelles opérations ou activités de BC/FT ; c) assurer une surveillance appropriée et efficace des institutions financières ; et d) coopérer entre eux dans le cadre des enquêtes et poursuites criminelles. Le GAFI travaille actuellement à des lignes directrices sur l'inclusion financière et les nouvelles méthodes de paiement, et sur un questionnaire d'évaluation mutuelle, avec pour objectif de finaliser ces documents d'ici février 2013. L'évaluation mutuelle est une revue de pair réalisée de façon continue pour évaluer le degré de mise en œuvre des Recommandations du GAFI. Cette évaluation s'effectue sur la base d'un questionnaire standard qui s'applique à l'ensemble des pays. Elle est menée par une équipe composée de représentants d'autorités réglementaires homologues et de personnel du FMI et de la Banque mondiale. Le problème de cette évaluation est que le questionnaire est élaboré par les membres du GAFI – principalement des pays développés – dont les représentants connaissent mal les questions d'exclusion/inclusion financière, d'argent mobile et les questions opérationnelles et politiques qui s'y rattachent. Le problème est le même pour les évaluateurs, qui sont rarement formés aux questions d'exclusion/inclusion financière et aux solutions numériques. La question de savoir si, et dans quelle mesure, le questionnaire d'évaluation mutuelle traitera l'exclusion financière comme un risque pour l'intégrité financière, et aidera les évaluateurs à noter si des excès de conformité aux Recommandations du GAFI freinent l'innovation et l'inclusion, reste ouverte.

43 « Les pays devraient instituer une cellule de renseignements financiers (CRF) servant de centre national pour la réception et l'analyse (a) des déclarations d'opérations suspectes et (b) des autres informations concernant le blanchiment de capitaux, les infractions sous-jacentes associées et le financement du terrorisme, et pour la dissémination du résultat de cette analyse. » Ibid., Recommandation no 29 du GAFI.

Dans son évaluation des risques de BC/FT pour différents types de clients, pays ou zones géographiques, ou pour des produits, services, opérations ou canaux de distributions particuliers, le GAFI fournit des exemples de situations de risques potentiellement plus faibles dans ses notes interprétatives sur les produits et services financiers. Ces exemples présentent des services définis et plafonnés de façon adaptée pour certains types de clientèle afin d'améliorer l'accès aux services financiers et de favoriser l'inclusion financière.<sup>44</sup>

Aussi, « lorsque les risques de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme sont moindres, les institutions financières pourraient être autorisées à suivre des formalités simplifiées de vérification préalables des clients qui tiennent compte de la nature réduite du risque. Ces formalités simplifiées devraient être proportionnées aux facteurs réduits de risque. »<sup>45</sup> Une mesure potentielle suggérée par le GAFI consiste à vérifier l'identité du client et du titulaire effectif du compte lorsque le montant des opérations du compte excède une certaine limite. Cela semble aussi offrir un certain degré d'anonymat en dessous d'un certain seuil.<sup>46</sup>

#### Note interprétative no16 de la Recommandation no 10 du GAFI.

“Dans certains cas, le risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme peut être plus faible. Dans de tels cas, et à condition que le pays ou l'institution financière ait analysé le risque de manière adaptée, il pourrait être raisonnable pour un pays d'autoriser ses institutions financières à appliquer des mesures de vigilance relatives à la clientèle simplifiées.”

Le GAFI suit aujourd'hui une approche plus libérale car il est désormais reconnu que les objectifs d'inclusion financière et d'intégrité se renforcent mutuellement, et que l'exclusion financière peut s'avérer un problème risqué qu'il convient de traiter (voir encadré en introduction pour plus de détails sur les avantages de l'argent mobile d'un point de vue politique).<sup>47</sup>

Pour adopter des mesures simplifiées ou réduites de vérification de l'identité des clients, les autorités réglementaires doivent démontrer que les produits d'argent mobile présentent un risque plus faible que les produits financiers traditionnels (en utilisant une méthodologie reconnue pour l'évaluation).<sup>48</sup> Les autorités réglementaires connaissent de mieux en mieux l'approche fondée sur les risques, et les lignes directrices pratiques du GAFI ainsi que les exemples couronnés de succès de vérification de l'identité des clients fondée sur les risques<sup>49</sup> devraient les aider à concevoir un cadre adapté de vigilance à l'égard de la clientèle pour les produits à faible risque. De nombreuses autorités réglementaires ont encore du mal à déterminer comment rédiger leurs réglementations dans l'esprit d'une approche fondée sur les risques tout en limitant malgré tout les risques potentiels de BC/FT. Ces lignes directrices et exemples devraient empêcher les autorités réglementaires d'adopter une approche trop restrictive, susceptible de garantir une parfaite conformité et d'éviter toute évaluation négative de la part des évaluateurs, mais qui pourrait être préjudiciable au développement de l'argent mobile et de l'inclusion financière.

Selon le président du GAFI, Bjørn S. Aamo, dans beaucoup de pays où une fraction importante de la population n'est pas bancarisée, les mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme compromettent souvent l'inclusion financière : « Les autorités réglementaires locales et les fournisseurs de services financiers ne profitent pas de la flexibilité offerte par les Recommandations de LBC/FT du GAFI, en raison principalement de problèmes de ressources, de capacités et de coordination. »<sup>50</sup>

Pour les autorités réglementaires et les fournisseurs d'argent mobile, le défi consiste à élargir l'accès à l'argent mobile et aux autres services financiers pour un plus grand nombre de personnes, afin de les rendre moins exposées aux risques des services financiers informels non réglementés. Comme le suggère Bjørn S. Aamo, « une mise en œuvre et une application trop restrictives des mesures de LCB/FT peuvent avoir des conséquences involontaires et empêcher l'accès d'entités et de clients légitimes au système financier formel ».<sup>51</sup>

#### La vérification de l'identité des clients en Afrique de l'Est

Comme il n'existe pas, en dehors du Kenya, de pièces d'identité nationales ou universelles au sein de la Communauté d'Afrique de l'Est (CEA), les autorités réglementaires financières autorisent les fournisseurs d'argent mobile à accepter toute une gamme de documents d'identité pour le processus d'enregistrement. À l'heure actuelle, l'identité d'un client peut être vérifiée au moyen de la carte d'électeur, du permis de conduire, d'un passeport en cours de validité, d'une lettre ou d'un certificat du conseil local du village – ou d'une carte d'identification émise par un employeur ou un gouvernement, d'un certificat d'imposition ou d'une carte nationale d'identité (disponible uniquement au Kenya). Vodacom en Tanzanie accepte également la **vérification d'identité par référence, qui autorise un membre de la famille, un employeur ou un ami titulaire d'un document d'identité reconnu de garantir l'identité du client au moment de l'enregistrement.**<sup>xxxviii</sup>

## 4. Comment réduire les risques liés à la distribution tout en autorisant les fournisseurs de service à utiliser les réseaux de tierces parties ?

Les établissements bancaires et non bancaires doivent externaliser les activités d'enregistrement des clients, de collecte des espèces et de décaissement en vue de réduire le coût des services financiers, de toucher une clientèle plus large, et d'améliorer ainsi l'inclusion financière. La mise en place d'un réseau de distribution efficace de l'argent mobile dépend d'une réglementation adaptée et économique.

Le développement des réseaux de distribution est l'une des questions les plus difficiles et les plus importantes au plan stratégique pour les opérateurs mobiles. Les tierces parties<sup>52</sup> assurent l'accueil de la clientèle, et dans le cadre d'une bonne gestion, fournissent des services essentiels de retraits/dépôts d'argent (« CICO » pour *cash-in/cash-out* en anglais) pour répondre aux besoins de liquidité de l'ensemble du système. Le réseau de distribution est également un véhicule de promotion des produits et de sensibilisation des clients, assumant les fonctions d'enregistrement, d'activation et d'éducation.<sup>53</sup>

Pour développer leur réseau de distribution, les fournisseurs d'argent mobile peuvent s'appuyer sur des détaillants, des banques rurales, des changeurs ou des revendeurs de crédit téléphonique, qui sont omniprésents dans la plupart des pays. **Lorsque les tierces parties sont munies des informations et technologies de communication nécessaires, elles peuvent opérer « à une fraction du coût de l'ouverture et de l'exploitation d'agences bancaires traditionnelles (ce qui permet de toucher une vaste clientèle nouvelle de personnes pauvres de façon rentable). »**<sup>54</sup>

#### 4.1 L'atténuation des risques de distribution

Il peut être tentant pour les autorités réglementaires d'appliquer des restrictions, que ce soit sur la nature des entités juridiques (commerciales, sans but lucratif, individuelles ou autre) autorisées à agir en tant que tierces parties, ou sur les critères que ces tierces parties doivent respecter (par ex. un agrément professionnel ou un capital minimum). Toutefois, il est important que les restrictions portant sur la nature ou les qualifications des agents ou autres tierces parties soient pensées avec soin afin de laisser aux fournisseurs le pouvoir de fixer leurs propres critères de sélection des agents de l'argent mobile, notamment dans les zones mal desservies où les commerçants locaux peuvent s'avérer la meilleure option.<sup>55</sup>

L'imposition d'importantes contraintes financières ou de conformité sur les agents freine le développement des services d'argent mobile, car ceux-ci sont en grande partie tributaires d'une distribution peu coûteuse par l'entremise de points de service n'ayant que peu de frais généraux. Les agents comparent en permanence l'activité de l'argent mobile à d'autres utilisations potentielles de leur capital.

#### La distribution de l'argent mobile<sup>xxxix</sup>

« Tant que le scénario sans argent liquide n'est pas réalisé, les prestataires financiers ont besoin de tous les incitatifs possibles pour recruter des agents assurant la manipulation de l'argent liquide, les agents ont besoin d'incitatifs pour gérer les espèces, et les clients doivent avoir de bonnes raisons d'utiliser leurs agents locaux. »

Matu Mugo  
Directeur adjoint, service de la supervision des banques  
Banque centrale du Kenya

52 Voir note 12.

53 Les aspects opérationnels de la relation entre fournisseurs et tierces parties sont évoqués dans « Construire, motiver et gérer un réseau d'agents pour les services d'argent mobile: Guide pratique pour les opérateurs de téléphonie mobile » de Neil Davidson et Paul Leishman (2011), GSMA, Londres (Royaume-Uni). Disponible sur <http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2012/06/agentnetworksfrenchb31.pdf>

54 Voir « How Agent Banking Changes the Economics of Small Accounts » [« Comment les services bancaires par le biais d'agent changent la donne économique des petits comptes »] de Clara Veniard, article de la Fondation Bill & Melinda Gates pour le Forum mondial sur l'épargne de 2010. Disponible sur <http://www.gatesfoundation.org/financialservicesforthe poor/Documents/agent-banking.pdf>. La citation provient de « Branchless Banking Diagnostic Template » [« Modèle de diagnostic des services bancaires sans agence »] CGAP (2010), Washington D.C., Disponible sur <http://www.cgap.org/publications/branchlessbanking-diagnostic-template>. L'ORM le plus important dans un pays en développement compte 100 à 500 fois plus de revendeurs de crédit téléphonique que les banques n'ont d'agences (voir introduction de ce document), mais il reste préférable que les fournisseurs d'argent mobile non bancaires exploitent ce potentiel avec discernement, en sélectionnant les tierces parties les mieux positionnées d'un point de vue stratégique pour leur activité d'argent mobile, en investissant dans la formation et en s'assurant que leur activité d'argent mobile soit rentable.

55 GCAP (2012), cit.

44 Ibid., Note interprétative no 17 de la Recommandation no 10 du GAFI.

45 Ibid., Note interprétative no 21 de la Recommandation no 10 du GAFI.

46 Ibid.

47 Les nouvelles Recommandations intègrent des avis précédemment exprimés dans des documents du GAFI. Voir « FATF Guidance on Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion » [« Lignes directrices du GAFI sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et la finance inclusive »] Groupe d'action financière (GAFI), groupe Asie/Pacifique sur le blanchiment de capitaux, et la Banque mondiale (2011). Disponible sur <http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/inclusionfinanciere/documents/lignesdirectricesurlinclusionfinanciere.html>.

48 Le GSMA a proposé en 2010 une méthodologie d'évaluation des risques fondée sur les principes du cadre de travail existant des Recommandations du groupe d'action financière (GAFI), qui visait à fournir aux autorités réglementaires comme au secteur une méthode cohérente et flexible d'évaluation d'atténuation du risque de BC/FT pour les services d'argent mobile. Bien que cette méthodologie repose sur la précédente version des Recommandations du GAFI, elle peut encore largement contribuer à l'élaboration d'une méthodologie d'évaluation au titre du cadre de travail de 2012. Voir l'article précédemment cité de Marina Solin et Andrew Zerzan (2010).

49 Comme au Mexique ou au Pérou. Voir les encadrés de cette section consacrés aux exemples du Pakistan et de Sri Lanka. Voir également le tableau 3 et le Guide réglementaire de l'argent mobile du GSAM à <http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/mobilemoney-regulatory-guide>. Cela sera plus facile à l'avenir, car les autorités réglementaires auront la possibilité de se référer aux cadres de travail mis en œuvre avec succès au niveau local, et ayant fait l'objet d'une évaluation positive dans le cadre du processus d'évaluation mutuelle du GAFI.

50 « FATF's focus on financial inclusion: protecting the integrity of the global financial system » [« Les efforts du GAFI pour une finance inclusive : protéger l'intégrité du système financier mondial »], présentation de Bjørn S. Aamo pour la conférence du Partenariat mondial pour l'inclusion financière sur les organismes de normalisation et l'inclusion financière : promouvoir l'inclusion financière par le biais de normes et lignes directrices proportionnées, Bâle (Suisse), 29 octobre 2012. Disponible sur <http://www.fatf-gafi.org/pages/fatfsfocusonfinancialinclusionprotectingtheintegrityoftheglobalfinancialsystem.html>.

51 Ibid.

Les autorités réglementaires reconnaissent souvent que les décisions commerciales relatives au réseau de distribution doivent pouvoir se négocier librement entre le fournisseur et la tierce partie, et limitent donc leur intervention à la fixation de normes de base pour la sélection de tierces parties. Pour assouplir les restrictions sur l'utilisation de tierces parties, les autorités réglementaires demandent de plus en plus souvent aux fournisseurs d'assumer la responsabilité liée à la fourniture de services financiers par des tierces parties. Certaines juridictions demandent que cette responsabilité soit explicitement stipulée dans le contrat entre le fournisseur et la tierce partie.

La plupart des autorités réglementaires ont fait le choix d'une intervention limitée pour la réglementation des réseaux de distribution, reconnaissant que les risques posés par la distribution de l'argent mobile peuvent être correctement surveillés et atténués par les fournisseurs (voir tableau 4).

Tableau 4. Prévention et gestion des risques dans la distribution de l'argent mobile.<sup>xi</sup>

Type de risque	Définition	Prévention et gestion du risque dans la distribution de l'argent mobile
<b>Risque de liquidité</b>	La difficulté d'une entreprise à faire face à ses besoins opérationnels et à payer ses dettes lorsqu'elles sont dues.	Les liquidités gérées par une tierce partie dans le cadre d'une activité de vente au détail, mais du point de vue du client, la tierce partie n'a pas la responsabilité de garantir la liquidité du service. En ce qui concerne les retraits, des problèmes de liquidité peuvent se produire de temps à autre au niveau de la tierce partie, mais les clients peuvent facilement chercher un autre agent dans ce cas. Du point de vue du client, une tierce partie est comparable à un DAB ou à une agence bancaire : si un DAB ne peut dispenser de l'argent, le client en chercherait simplement un autre, tandis que le manque de liquidités au niveau d'une agence bancaire pourrait provoquer un retrait massif de dépôts, le consommateur pouvant penser que la banque est insolvable.
<b>Risque de solvabilité</b>	L'incapacité d'une entreprise à honorer ses engagements financiers. Une entreprise insolvable doit plus que ce qu'elle possède.	L'insolvabilité d'un agent ne met pas en danger l'argent des clients car l'intervention des agents est prépayée.
<b>Risque systémique</b>	Lorsque la défaillance d'une institution financière entraîne celle d'autres institutions liées, au détriment de l'ensemble du marché ou d'un segment du marché, et de l'économie dans son ensemble.	Il est peu probable que l'insolvabilité d'une tierce partie ait un effet déstabilisateur affectant initialement le réseau de distribution pour se répandre ensuite à d'autres fournisseurs d'argent mobile et au reste du système financier.
<b>Risque opérationnel</b>	Événement ou résultat négatif causé par le personnel, les systèmes et/ou les processus d'une entreprise	Dépend des systèmes et dispositifs de contrôle mis en place par le fournisseur d'argent mobile ; les tierces parties font peser des risques de fraude ou de perte d'argent liquide, qu'il est de l'intérêt du fournisseur de prévenir au moyen de formations adéquates, d'obligations contractuelles et d'une surveillance adaptée. Au final, c'est le fournisseur qui assume la responsabilité de ses tierces parties (voir section 4.1).
<b>Risque de dénouement</b>	Lorsqu'une partie ne respecte pas à la date d'échéance les termes d'un contrat conclu avec une autre partie. Le risque de dénouement peut être le risque lié à la défaillance au moment de l'échéance ou tout décalage dans le temps par rapport à la date d'échéance convenue.	N'existe pas dans le cas de règlements en temps réel.
<b>Risque d'intégrité</b>	Voir sections 3, 4.3 et 4.4	La surveillance électronique permet la traçabilité, et les montants d'opérations sont plafonnés pour éviter les risques d'utilisation abusive du système.
<b>Risque de réputation</b>	Fait référence à l'image de marque d'une entreprise. Une atteinte à la réputation d'une entreprise peut entraîner une perte de revenus ou la destruction de valeur pour les actionnaires même si l'entreprise n'est pas reconnue coupable d'un crime.	La réputation de la tierce partie est liée à celle de l'ORM ou de la banque, et réciproquement. La réputation est un actif essentiel des fournisseurs, notamment pour les ORM ayant des relations clients établies.

#### 4.2 La responsabilité des tierces parties

Le fait de rendre le fournisseur d'argent mobile responsable des actes de sa tierce partie est souvent pour les autorités réglementaires l'aspect qui fait pencher la balance en faveur d'une autorisation de l'utilisation de tierces parties. Le fournisseur assume la responsabilité des actions de la tierce partie effectuées au nom du fournisseur dans le cadre de la réalisation des obligations fiduciaires au titre du contrat de mandataire. Cette responsabilité est conforme au droit civil et aux principes généraux réglementaires du droit commun, dans lesquels le fournisseur appelé le « mandant » (« *principal* » en anglais) et la tierce partie le « mandataire » (« *attorney-in-fact* » ou « *fiduciary of the principal* » en anglais). Si le fournisseur assume la responsabilité finale des actions ou omissions de la tierce partie, les autorités réglementaires assoupliront plus volontiers les restrictions sur l'éligibilité et les vérifications préalables des tierces parties, et l'autorisation d'employer des tierces parties.

Toutefois, il est important de limiter **la responsabilité du fournisseur aux actes que la tierce partie effectue pour le compte du fournisseur et à l'exécution du contrat de mandataire entre le fournisseur et la tierce partie**, à l'exclusion des autres actions entreprises par la tierce partie. En effet, le fournisseur ne saurait être tenu responsable par exemple du risque que des imposteurs se fassent passer pour des tierces parties et détournent de l'argent du public à l'insu du fournisseur.<sup>56</sup>

Le fait de rendre le fournisseur d'argent mobile responsable des actes que la tierce partie effectue pour son compte dans le cadre de l'exécution du contrat de mandataire entre le fournisseur et la tierce partie permet de s'assurer que le fournisseur d'argent mobile établit et surveille correctement la distribution de ses produits. L'engagement de la responsabilité du fournisseur devrait également aider l'autorité réglementaire à autoriser que la plupart des aspects de la distribution des produits de l'argent mobile soient régis par des accords juridiques, et notamment l'emploi de tierces parties. Dans ce cas, un régime de notification peut offrir le même niveau de protection qu'un régime d'autorisation, et permettre à des tierces parties d'ouvrir des comptes clients ou d'assurer des opérations de dépôt et de retrait.

#### 4.3 Autorisation, notification et formation des tierces parties

Une approche réglementaire courante du recrutement des agents consiste à demander que le fournisseur notifie la banque centrale de toute tierce partie. Une option retenue par certaines autorités réglementaires consiste à approuver plusieurs tierces parties à la fois, sous forme d'une « autorisation groupée » (comme au Kenya), mais cette approche peut entraîner des retards importants et rendre difficile une gestion serrée de la croissance des réseaux d'agents pour les fournisseurs d'argent mobile. Toutefois, les autorités réglementaires peuvent exiger que le fournisseur respecte certaines normes pour le processus de vérification préalable des tierces parties et se réserver le droit d'inspecter des tierces parties. Comme résumé dans le tableau suivant, **un régime de notification peut fournir la même protection qu'un régime d'autorisation, mais avec un coût moindre pour l'autorité réglementaire, pour le fournisseur, et pour le client.**

Tableau 5. Autorisation ou notification de tierce partie

	Délai	Flexibilité	Coût
<b>Autorisation</b>	Nécessite du temps pour soumettre la demande et attendre la réponse de l'autorité réglementaire.	Les fournisseurs ne peuvent pas mettre en place rapidement des tierces parties pour développer leur réseau, ni éliminer celles dont la performance est insuffisante.	Le processus de demande requiert du temps et des ressources.
<b>Notification</b>	Le seul délai existant est celui de la recherche et du recrutement des tierces parties. La soumission à l'autorité réglementaire des renseignements concernant les tierces parties peut s'effectuer de façon groupée.	Les fournisseurs peuvent répondre rapidement aux évolutions du marché en ajoutant ou en supprimant des tierces parties au sein de leur réseau.	Coût réduit en raison du temps d'attente économisé pour les autorisations et formalités administratives réduites dans le temps.

La formation des tierces parties est très importante pour garantir une expérience de bonne qualité des clients et protéger le client comme le fournisseur des diverses formes de fraude ou d'abus. L'autorité réglementaire peut également exiger que le fournisseur dispense de la formation sur des sujets spécifiques, comme par exemple les procédures de vérification de l'identité des clients ou la détection des utilisations frauduleuses des services d'argent mobile, et demander à voir et approuver certains documents. **Toutefois, les autorités réglementaires ne disposent généralement pas des ressources nécessaires pour effectuer elles-mêmes la formation, ce qui peut créer un goulet d'étranglement** (voir encadré ci-dessous).

#### Une difficulté réglementaire (résolue) avec les agents CICO aux Philippines

Jusqu'en 2009, le réseau de points de service où les clients de GCASH et Smart Money pouvaient convertir de l'argent liquide en valeur électronique et inversement se limitait à (environ) 5 000 agents, ce qui représentait une couverture de distribution insuffisante pour le pays.

La réglementation était citée comme la principale raison de cette croissance limitée. En effet, selon la circulaire 471 de 2005 de la BSP (Banque d'État des Philippines), les agents non bancaires devaient préalablement obtenir une licence d'argent de transfert de fonds avant de pouvoir effectuer des services de dépôts et retraits. Indirectement, les règles régissant le mode d'obtention de cette licence constituaient une barrière au développement du réseau d'agents. Les agents potentiels devaient d'abord soumettre un formulaire de demande, les statuts de l'entreprise, leur inscription au registre du commerce et d'autres documents essentiels, et participer ensuite à un séminaire sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Cette dernière obligation s'avérait particulièrement astreignante pour les agents potentiels d'argent mobile, car ces séminaires étaient rarement offerts en dehors de Manille, et se déroulaient généralement pendant les heures de travail. À partir de 2008, la BSP a autorisé les fournisseurs à dispenser leur propre formation. Le service de LBC de la banque centrale vérifie que les supports de formation sont à jour, de bonne qualité et respectent les normes exigées.

#### 4.4 Opérations de tierces parties : enregistrement des clients, activation, et opérations de dépôts/retraits

Les tierces parties jouent un rôle important pour l'enregistrement des nouveaux clients. Toutefois, les autorités réglementaires doivent trouver un équilibre entre le respect des régimes de LBC/FT concernant l'identification des clients et la vérification de leur identité, et le fait d'autoriser des tierces parties à effectuer les formalités de vérification préalable des clients nécessaires à l'ouverture de comptes et à la réalisation d'opérations.

Certaines autorités réglementaires autorisent les tierces parties à effectuer les formalités de vérification préalable des clients pour l'argent mobile parce qu'elles considèrent l'argent mobile comme un produit et un réseau à faible risque pour le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et parce que les produits d'argent mobile sont soumis à des plafonds de dépôts et d'opérations (comme au Pakistan, au Mexique et au Pérou).

Au cours du processus d'enregistrement, il est généralement demandé au client de présenter une pièce d'identité autorisée et de compléter un formulaire d'enregistrement. Dans certains pays, la tierce partie doit envoyer le formulaire et la copie de la pièce d'identité aux services du fournisseur d'argent mobile pour traitement, bien que cette obligation limite considérablement le développement des services dans les zones rurales qui ne disposent pas d'électricité et de photocopieuses. En cas d'erreur dans le formulaire, celui-ci doit être renvoyé à la tierce partie, qui doit alors contacter le client pour corriger l'erreur lorsque cela est possible. Cela peut ajouter plusieurs jours à plusieurs semaines au processus d'enregistrement, en entraînant la perte de clients de l'argent mobile.

#### Tout délai entre l'inscription d'un nouveau client et l'activation du compte d'argent mobile a un impact négatif sur le taux d'activation des clients, et par conséquent sur l'inclusion financière.<sup>57</sup>

Une analyse du GCAP montre que les clients qui effectuent deux opérations ou moins au cours du premier mois ont une probabilité de 4% seulement d'être des clients actifs le troisième mois.<sup>58</sup>

En effet, la procédure que nous venons de décrire empêche le client qui vient de s'inscrire de recevoir l'aide de la tierce partie pour effectuer ses premières opérations et se familiariser ainsi immédiatement avec le service. Un autre mode possible d'enregistrement est l'enregistrement par téléphone, qui permet à la tierce partie de soumettre les données des nouveaux clients de façon plus rapide, de transférer ces informations par voie électronique, et de vérifier et conserver ces informations centralement. Dans la pratique, la plupart des services d'argent mobile envoient ces informations via USSD (*Unstructured Supplementary Service Data* : données de services supplémentaires non structurées) ou STK (*SIM Toolkit* : « boîte à outils » SIM) vers une base de données centrale et n'utilisent les formulaires papiers que pour référence.

Il est très important de trouver des solutions qui permettent aux clients d'effectuer des opérations immédiatement après leur inscription (avec des plafonds définis de réserve et d'opérations) en évitant l'obstacle d'un pré-enregistrement ou d'un enregistrement simultané. Une fois que les clients connaissent mieux le produit et souhaitent effectuer des opérations de montant plus important, ils peuvent compléter leur enregistrement et modifier le statut de leur compte. Ou s'ils sont déjà enregistrés, des plafonds plus élevés peuvent être automatiquement activés après vérification de leur identité.

La plupart des réglementations autorisent les tierces parties à effectuer des opérations de retrait ou dépôt, ce qui permet aux clients de conserver ou d'accéder facilement à leur argent et de le convertir en argent électronique.

L'une des innovations les plus importantes en matière d'argent mobile est le principe du prépaiement, issu du modèle de distribution du crédit téléphonique utilisé dans l'ensemble du monde en développement. Lorsque les tierces parties effectuent des opérations de « *cash-out* » (retrait) pour les clients, elles échangent de l'argent liquide, qui leur appartient, contre de la valeur électronique qu'elles peuvent ensuite échanger contre de l'argent liquide en provenance du fournisseur d'argent mobile. De la même manière, lorsqu'elles effectuent des opérations de « *cash-in* » (dépôt), elles échangent de la valeur électronique qu'elles ont achetée au préalable auprès du fournisseur d'argent mobile contre de l'argent liquide. Dans chaque cas, la tierce partie fait l'échange sur ses comptes – elle n'agit jamais en tant que dépositaire d'argent liquide ou d'argent électronique appartenant aux utilisateurs ou au fournisseur d'argent mobile. **Cela limite le risque que les tierces parties détournent de l'argent – en numéraire ou sous forme électronique – appartenant aux clients ou au fournisseur d'argent mobile.**<sup>59</sup>

#### 4.5 Tierces parties exclusives

La question de l'exclusivité des tierces parties relève des politiques sur la concurrence et doit être abordée avec prudence auprès de l'autorité chargée de la concurrence.

Bien que l'exclusivité d'une tierce partie puisse offrir un avantage de précurseur dans les premiers temps du développement du marché, en aidant à protéger les investissements plus élevés des précurseurs en temps, en énergie et en argent pour identifier, former et équiper les tierces parties, la prolongation de l'exclusivité dans le temps pourrait limiter la capacité des autres fournisseurs à mettre en place des réseaux de distribution efficaces, et étouffer par conséquent la concurrence.

Pour évaluer l'importance de cette question sur un marché particulier, il convient d'examiner un certain nombre d'aspects stratégiques, tels que les parts de marché existantes des concurrents, et la dépendance du modèle d'exploitation à l'égard d'autres réseaux de distributions.

#### Une difficulté réglementaire pour les tierces parties de « *cash-out* » en Indonésie

Cinq ans après la délivrance par la Banque d'Indonésie du premier agrément d'argent mobile, le nombre d'utilisateurs et d'opérations d'argent mobile dans le pays reste relativement faible. Le nombre d'agents de l'argent mobile et de tierces parties offrant des services de retrait constitue un obstacle majeur à la croissance.

Selon une étude publiée en 2009 par le GCAP, l'IFC et le GTZ (maintenant GIZ), le nombre relativement faible de points de retrait s'explique par les réglementations de la Banque d'Indonésie sur l'utilisation d'agents de retrait par les émetteurs d'argent mobile xli. Les réglementations actuelles autorisent les émetteurs d'argent mobile à utiliser des agents pour les opérations de dépôt de valeur sur les comptes d'argent mobile (« *cash-in* »). Mais si un émetteur d'argent mobile souhaite utiliser des agents pour offrir des services de retrait (« *cash-out* »), la tierce partie doit être agréée par la Banque d'Indonésie en tant que prestataire de remises de fonds. Par conséquent, les fournisseurs d'argent mobile non bancaires ne peuvent pas se servir de leurs vastes réseaux de distribution pour offrir des points de retrait, car chacun de leurs revendeurs de crédit téléphonique aurait besoin de faire une demande d'agrément individuelle. Les formalités d'agrément relativement importantes imposées par la réglementation dissuadent un nombre significatif de petits revendeurs de crédit téléphonique de faire leur demande.

Toutefois, au vu de la définition des services de remises de fonds et du fait que les agents de retrait ne font que convertir en temps réel de la valeur électronique en argent liquide, ces activités de retrait ne devraient pas être considérées comme des activités de remise de fonds. Siti Hidayati, superviseur principal des systèmes de paiement au sein de la Banque d'Indonésie, reconnaît qu'il existe de solides arguments en faveur d'un examen critique et d'une révision des réglementations actuelles, « reconnaissant que les opérations de retrait d'argent mobile sont distinctes des activités de remise de fonds, il n'est pas nécessaire d'exiger une licence de services de remises de fonds pour les agents de retrait d'argent mobile ».xliii

57 « Barriers to Customer Activation: A Case Study from MTN Uganda » [« Les barrières à l'activation des clients : l'étude de cas de MTN Ouganda »], GSMA (2011). Disponible sur <http://www.gsma.com/mobiledevelopment/barriers-to-customer-activation-a-case-study-from-mtn-uganda-3/>.

58 « The Challenge of Inactive Customers » [« Le défi des clients inactifs »], Claudia McKay, Toru Mino et Paola de Baldomero Zazo (2012), présentation du GCAP. Disponible sur <http://www.slideshare.net/GCAP/the-challenge-of-inactive-customers>.

59 Des systèmes de contrôle interne ont été mis en place sur certaines plateformes qui permettent aux agents d'effectuer des opérations frauduleuses entre comptes d'agent et comptes personnels dans le but de générer des commissions qui gonflent artificiellement les frais de commission et volent l'ORM.



# 5. Comment offrir plus de protection aux clients de l'argent mobile ?

L'argent mobile constitue un point d'équilibre entre la création de formes innovantes d'accès financier et la garantie d'un niveau acceptable de protection du consommateur. Des lignes directrices adaptées de la part des autorités réglementaires peuvent aider les fournisseurs d'argent mobile à améliorer la transparence de leurs relations avec les clients et à prévenir les risques de fraude par des tierces parties.

La sécurité offerte par l'argent mobile par rapport à l'argent liquide est souvent citée comme l'un des principaux avantages de l'argent mobile pour les clients. La protection de l'argent des clients conservé sous forme de réserve de valeur électronique et la prévention des risques de fraude par les clients ou d'autres actions préjudiciables ont déjà été analysées dans les sections précédentes. Il est cependant possible, en plus de ce qui précède, d'offrir aux clients une meilleure protection, à travers une plus grande transparence, des processus de recours, une protection par l'assurance, et des mesures touchant à la confidentialité et à la sécurité des données. L'argent mobile doit trouver un juste équilibre entre la création de formes innovantes d'accès financier et la garantie d'un niveau acceptable de protection du consommateur.<sup>60</sup>

## 5.1 Transparence et recours

L'autorité réglementaire peut contribuer à l'amélioration de la protection des consommateurs au moyen d'une réglementation sur les pratiques de marché qui encourage la transparence. Cela peut comprendre l'obligation pour les agents d'afficher les tarifs applicables, de communiquer le prix des opérations mobiles, l'interdiction pour les agents de facturer des frais supplémentaires sans les communiquer clairement aux clients, l'obligation que les contrats soient simples et comprennent tous les frais et commissions applicables, ou l'obligation pour les agents d'afficher leur statut en tant qu'agent d'une institution agréée. Toutefois, l'autorité réglementaire doit également tenir compte des coûts de mise en œuvre des obligations de transparence pour des clients qui n'effectuent au final que des opérations de faible montant, et devrait se garder de mettre en place des règles excessivement normatives ou complexes, ou d'imposer des normes et protocoles pour des technologies coûteuses ou peu pratiques à mettre en œuvre dans les régions à faibles revenus.

Dans certains cas, l'autorité réglementaire peut aider le fournisseur en fournissant des modèles de contrats clients et en améliorant le langage utilisé pour aider à la bonne compréhension par le client de ses droits et obligations. Ce genre de collaboration peut accélérer le lancement des services puisque les modèles de contrat n'ont plus à être pré-approuvés.<sup>61</sup>

Il est également important que les clients comprennent et aient accès à des procédures de recours et de réclamations pour la résolution des erreurs et des litiges. Celles-ci doivent être présentées dans un langage clair et simple, ne rien coûter (ou très peu) au client, être réalisées par un prestataire sérieux, avec des points d'accès pratiques, dont notamment un centre d'appel avec du personnel correctement formé.

## 5.2 Protection par l'assurance

Les avantages et la faisabilité technique de l'extension de l'assurance des dépôts à l'argent mobile ont été clairement démontrés aux États-Unis, où, dans la mesure où ils sont déposés auprès d'une institution de dépôt assurée, les encours d'argent électronique sont considérés comme des dépôts assurés. En ce qui concerne les comptes groupés de dépositaire, la protection est transférable à chaque client à hauteur du plafond d'assurance.

La protection des dépôts par l'assurance pourrait s'avérer une solution viable, mais avant toute mise en place d'un système de ce genre, il est indispensable de déterminer le mode de financement, la base et le mode de calcul des primes, et l'impact éventuel de ces primes sur les commissions facturées aux clients pour les services d'argent mobile.

## 5.3 Confidentialité et protection des données

Comme les autres services financiers, l'argent mobile soulève des questions de confidentialité et de protection des données, en parties couvertes par les lois nationales relatives au respect de la vie privée, la réglementation des télécommunications, et surtout par les pratiques d'entreprise quotidiennes. Les données liées aux opérations d'argent mobile comprennent l'identité de l'émetteur et du bénéficiaire des paiements, le lieu géographique de la transaction, l'heure de celle-ci, les articles éventuellement achetés, et le montant de l'opération.<sup>62</sup> Les fournisseurs d'argent mobile possèdent des systèmes de contrôle interne pour réduire les risques d'accès non autorisé aux informations des consommateurs, ainsi que de perte des données concernant les clients.

Les autorités réglementaires et les fournisseurs d'argent mobile doivent collaborer pour mieux comprendre les soucis de sécurité et préserver l'intégrité des données des clients.

Les ORM ont mis au point différents systèmes de protection de la vie privée des clients. Les ORM font généralement une sauvegarde quotidienne (au minimum) de leurs systèmes informatiques, et les canaux USSD et STK utilisés pour l'exécution des ordres des clients de l'argent mobile se sont jusqu'à présent montrés suffisamment sûrs. Le canal USSD fonctionne par session et ne conserve pas de traces de l'opération une fois que la session est terminée. Les communications SMS sont encodées sur les liens SS7.

Les clients ont également la responsabilité de protéger leur mot de passe, leur code confidentiel, et leurs autres informations sensibles. L'éducation des consommateurs permet de réduire les risques d'atteinte à la confidentialité de leurs informations, et la plupart des fournisseurs d'argent mobile prennent l'initiative de sensibiliser les clients et de limiter le potentiel de fraude par des employés ou des tierces parties.

L'autorité réglementaire pourrait concevoir et mettre en place toute une gamme d'obligations relatives à la protection de la vie privée et exiger un hébergement local et des procédures spécifiques de sauvegarde et de sécurité physique du site. Toutefois, les coûts de conformité correspondants doivent être correctement évalués et les solutions discutées avec les fournisseurs d'argent mobile, qui semblent avoir la volonté de répondre aux risques et aux défis de sécurité.

60 Une analyse générale de ces questions, mettant peut-être davantage l'accent sur une réglementation exagérément exhaustive des services d'argent mobile se trouve dans la note thématique (« Focus Note ») 64 du GCAP « Protecting Branchless Banking Consumers: Policy Objectives and Regulatory Options » [« La protection des consommateurs de services bancaires sans agence : objectifs de politique et options réglementaires »] de Denise Dias et Katharine McKee (2010), Washington, D.C.

61 « Empowering and Protecting Financial Consumers. Bank Negara Malaysia's Consumer and Market Conduct Framework » [« Renforcer l'autonomie et la protection des consommateurs financiers. Le cadre de travail de Bank Negara Malaysia pour les pratiques de marché à l'égard des consommateurs »], Simone di Castri (2011), étude de cas de l'Alliance pour l'inclusion financière (AFI), Bangkok (Thaïlande). Disponible sur <http://www.afi-global.org/sites/default/files/afi%20case%20study%20malaysia.pdf>.

62 « When payments become more » [« Lorsque les paiements sont plus que cela »], Matt Krueger (2011), blog Mobile Money Exchange (Échanges sur l'argent mobile) <http://www.mobilemoneyexchange.wordpress.com/2011/06/01/smartmoneyseries-whenpayments-becomemore>.

# 6. Comment décideurs politiques et fournisseurs de service peuvent-ils s'engager sur la voie de l'interopérabilité ?

Les fournisseurs de services et les décideurs politiques devraient travailler ensemble pour mieux comprendre les différentes formes d'interopérabilité, avec leurs avantages, leurs coûts et leurs risques. Le rôle du décideur politique est d'encourager le dialogue entre fournisseurs, en veillant à ce que l'interopérabilité apporte de la valeur au client, réponde à une bonne logique commerciale et soit mise en place au bon moment, et à ce que les risques réglementaires soient identifiés et atténués.

Il ne fait aucun doute que les clients comme les fournisseurs d'argent mobile bénéficieraient d'une interopérabilité des services d'argent mobile. La question est de savoir quand et comment l'interopérabilité se justifie d'un point de vue commercial pour les fournisseurs et crée de la valeur pour les clients.

L'industrie de l'argent mobile n'en est qu'à ses débuts. Seuls quelques services ont réussi jusqu'à présent à attirer une base d'utilisateurs significative ; la plupart en sont encore à concentrer leurs efforts sur l'établissement de bases solides pour mettre en place des services durables.<sup>63</sup> Les services les plus avancés ont déjà commencé à rechercher des connexion avec des parties extérieures, comme des banques, des IMF ou d'autres entreprises. Ce processus s'observe actuellement aux Philippines, où Globe a mis en place des accords bilatéraux avec plusieurs autres systèmes, ainsi qu'au Kenya, où Safaricom a des accords avec Western Union et plusieurs banques.<sup>64</sup> À mesure que d'autres services parviendront à maturité, les diverses connexions aux plateformes d'argent mobile et la recherche de solutions interopérables viendront alimenter la croissance du secteur.

## 6.1 Une approche collaborative de la création d'environnements d'argent mobile interconnectés

La mise en place d'un véritable environnement interopérable nécessite que les fournisseurs de service dialoguent avec les décideurs politiques et les autorités réglementaires. Le décideur politique devrait jouer le rôle de facilitateur, en aidant les fournisseurs à élaborer un plan de développement (feuille de route) qu'ils auront en grande partie la charge de concevoir et de mettre en œuvre. Le décideur politique peut également aider les fournisseurs dans leur évaluation pour **veiller à ce que a) l'interopérabilité soit mise en place au bon moment, b) qu'elle crée de la valeur pour les clients comme pour les fournisseurs, et c) que les risques réglementaires soit identifiés et atténués. Voici quelques facteurs à considérer :**

- **Calendrier :**<sup>65</sup> Les avantages de l'interopérabilité ont plus de chance de se manifester dans le cadre de services d'argent mobile arrivés à maturité, disposant d'un réseau opérationnel d'agents/tiers parties et d'une base de clientèle active. La plupart des autorités réglementaires hésitent à intervenir pour encourager les plateformes d'argent mobile sur les marchés où les services sont encore jeunes.<sup>66</sup>
- **Valeur commerciale et valeur pour les clients :** l'interopérabilité ne répond à une logique commerciale que lorsqu'un nombre important de clients est concerné et qu'il existe une plus grande fréquence et diversité d'opérations à effectuer. La majorité des opérations d'argent mobile s'effectue entre émetteurs et bénéficiaires au sein d'un même service, mais le fait de permettre à l'argent mobile de circuler entre différents services augmenterait certainement le nombre et la fréquence des opérations inter-réseaux, ainsi que la base de clientèle potentielle de chaque service. Cela faciliterait également l'exploitation de l'argent mobile par les tiers parties et encouragerait le développement de réseaux d'entreprises et d'organisations offrant des services d'argent mobile.

Les prestataires de services ont néanmoins plusieurs défis à relever, qu'il s'agisse des solutions techniques, des accords commerciaux ou des procédures opérationnelles. Les coûts liés à ces intégrations doivent pouvoir trouver leur compensation dans les avantages commerciaux liés à un accroissement des opérations.

- **Risques réglementaires :** selon le modèle d'exploitation autorisé et adopté, les fournisseurs d'argent mobile pourraient tirer parti de trois atouts existants pour la mise en œuvre de systèmes d'argent mobile interopérables :<sup>67</sup>
  - La plateforme d'argent mobile (intégration au niveau de la plateforme) : permet à l'argent mobile de circuler d'un service à l'autre « portemonnaie à portemonnaie », et peut englober des connexions vers d'autres systèmes de paiement, institutions financières ou entreprises.
  - Le réseau de distribution (intégration au niveau de la distribution) : permet d'effectuer des opérations à travers plusieurs réseaux de distribution ou programmes de paiements de masse électroniques (voir également section 4.4).
  - La carte SIM (intégration au niveau du client) : permet aux clients d'un ORM d'utiliser les services d'argent mobile de tout autre ORM, banque ou tierce partie.

À chacun de ces niveaux, l'interopérabilité génère différents coûts et risques réglementaires, et nécessite que les prestataires mettent en place des accords contractuels qui spécifient à la fois les responsabilités communes et les responsabilités individuelles, comme par exemple celle de s'assurer que les obligations minimum de vérification de l'identité des clients soient respectées et surveillées au niveau de la distribution. Les fournisseurs doivent également s'entendre sur le mode de partage des revenus et des coûts, sur les commissions clients (qu'il s'agisse du prix ou de la méthodologie), sur les politiques de communication des conditions et le système de recours pour les clients.

Compte tenu du niveau de sophistication de tels efforts, les fournisseurs doivent être prudents quant au choix d'une solution plutôt que d'une autre

Le législateur et l'autorité réglementaire peuvent aider les fournisseurs à évaluer les risques et coûts spécifiques de l'interopérabilité à chaque niveau : plateforme, distribution et client. Le législateur peut également aider à s'assurer que l'interopérabilité n'élimine pas la saine concurrence la saine concurrence qui favorise l'inclusion financière (par ex. les investissements dans la distribution si un partage des tiers parties est mis en œuvre sur un marché immature).

### L'interopérabilité et le rôle des banques centrales<sup>liiii</sup>

« Les innovations des marchés des paiements de masse peuvent soulever de nouvelles questions concernant la normalisation et l'interopérabilité, que la plupart des banques centrales soutiennent et facilitent, en encourageant par exemple le dialogue entre les différentes parties prenantes ou en participant activement à la définition de normes nationales ou internationales. »

Groupe de travail sur les innovations en matière de paiements de masse  
Comité des systèmes de paiement et règlement  
Banque des règlements internationaux (BRI)

## 6.2 Une l'interopérabilité imposée

Certaines autorités réglementaires financières ont eu la tentation d'imposer une interopérabilité aux fournisseurs. Du point de vue des décideurs politiques, le souhait d'une interopérabilité obligatoire s'explique par la volonté de :

- faire baisser le coût des services financiers
- offrir plus de choix aux clients
- favoriser la concurrence et éliminer les positions dominantes.

Il est difficile de savoir avec certitude si l'interopérabilité permettrait effectivement de réduire les coûts et d'offrir plus de choix aux clients – l'industrie de l'argent mobile est encore trop jeune. Le GCAP et *Bankable Frontier Associates* (BFA) mettent en avant le cas du Ghana, où la banque centrale a imposé une interconnexion des paiements de masse à un stade relativement précoce, « comme un exemple incitant à la prudence d'une interconnexion imposée susceptible d'être difficile à faire appliquer et pouvant même avoir un effet limité. »<sup>68</sup> Le fait d'avancer trop tôt (ou de façon inadaptée) pose deux risques majeurs pour le secteur dans son ensemble :

63 Claire Pénicaud (2013), cit.

64 M-PESA est connecté à une centaine d'institutions financières, et si l'on inclut les partenaires de factures et autres, le nombre de connexions atteint 500.

65 « Expanding the Ecosystem of Mobile Money: Considerations for Interoperability » [« Élargir l'écosystème de l'argent mobile : considérations pour l'interopérabilité »] de Gunnar Camner (2012), article de position du programme MMU du GSMA, Londres (Royaume-Uni). Disponible sur [http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2012/10/2012\\_MMU\\_Expanding-the-ecosystem-of-mobile-money.pdf](http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2012/10/2012_MMU_Expanding-the-ecosystem-of-mobile-money.pdf).

66 Par exemple, la réticence de la Banque Centrale du Congo provient de ses échanges avec les fournisseurs d'argent électronique et de l'évaluation des services de pays comme le Pakistan ou le Ghana. La banque centrale en a conclu qu'une interopérabilité obligatoire au stade des débuts risque de compromettre le développement du marché au sein de la RDC. Ayant mis en place un cadre réglementaire favorable, le législateur comme les opérateurs conviennent que la principale priorité pour le développement de l'argent mobile en RDC est l'éducation des clients aux services d'argent mobile pour favoriser une plus grande adoption des services. Cette position est rapportée par V.C. Ramazani Mwambo, responsable de la sous-direction du contrôle permanent des banques et autres institutions financières au sein de la Banque centrale du Congo, au cours de la session « Breaking the barriers of mobile financial services » [« Éliminer les barrières des services financiers mobiles »].

67 « Interoperability and Related Issues in Branchless Banking » [« Interopérabilité et question liées dans les services bancaires sans agence »], présentation PowerPoint du GCAP (2011). Disponible sur <http://www.slideshare.net/CGAP/interoperability-and-relatedissues-in-branchless-banking-aframework-december-2011>.

68 « Interoperability and the Pathways Towards Inclusive Retail Payments in Pakistan » [« L'interopérabilité et les voies d'accès à des paiements de masse inclusifs au Pakistan »], GCAP et Bankable Frontier Associates (BFA) (2012), Washington D.C. Disponible sur <http://www.gcap.org/sites/default/files/CGAP-BFAInteroperability-and-the-Pathways-Towards-Inclusive-Retail-Payments-in-Pakistan-Jun-2012.pdf>.

- Les coûts de conformité risquent d'augmenter, ce qui rend la rentabilité plus difficile à atteindre pour les fournisseurs.
- La mise en œuvre des aspects technique de l'interopérabilité peut être complexe et distraire l'opérateur d'autres aspects fondamentaux du service, comme la mise en place du réseau de distribution et l'éducation des clients.

En termes de renforcement de la concurrence, il est de la responsabilité du législateur de veiller à ce que toute intervention visant à rompre une situation de monopole ou une position dominante abusive ne soit pas préjudiciable au secteur, ne génère pas des règles inéquitables pour les acteurs du marché en place ou n'ait pas d'impact négatif pour les clients. Les autorités de la concurrence pèsent généralement avec soin le pour et le contre de ces interventions. En effet, une part de marché élevée ne signifie pas forcément que les clients paient un prix excessif, que la concurrence ou l'innovation produit soient étouffées, ou que l'entreprise qui a une part de marché élevée abuse de son pouvoir (par le biais par exemple de pratiques d'exclusion). Le calendrier et le rapport coût / efficacité de toute intervention réglementaire doivent être étudiés avec soin, et **les solutions initiées par le marché devraient toujours constituer l'option privilégiée.**<sup>69</sup>

## Conclusions

Les paiements et transferts mobiles sont les pierres angulaires de l'inclusion financière numérique. L'argent mobile a le potentiel considérable d'offrir à des millions de personnes un accès à des services de paiement et de transfert et un moyen de conserver leur argent en sécurité, tout en établissant des rampes d'accès peu coûteuses vers une gamme plus large de services financiers.<sup>70</sup> Des politiques intelligentes peuvent jouer un rôle décisif dans le développement de l'argent mobile, tandis que des décisions à courte vue des législateurs ou des autorités réglementaires peuvent empêcher les réseaux de démarrer, de devenir profitables ou de se développer. Ces décisions peuvent également avoir des conséquences directes sur la vie de millions de foyers du monde en développement, qui restent aujourd'hui largement tributaires de l'économie numéraire ou de services financiers moins pratiques et plus risqués. Une exclusion financière persistante et largement répandue a également un impact négatif sur le développement économique et sur la stabilité et l'intégrité du secteur financier. Dans des pays comme le Ghana, le Guatemala, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique, le Nigéria, l'Afrique du Sud ou d'autres, les banques centrales et d'autres institutions décisionnelles ont souligné leur engagement en faveur de l'inclusion financière, mais ont poursuivi cet objectif avec des politiques qui pêchaient quelque peu par excès de prudence. L'une des caractéristiques principales d'un système financier arrivé à maturité est la grande disponibilité des services de paiement et autres services financiers, offerts à la fois par des fournisseurs bancaires et non bancaires, qui exploitent leurs atouts pour répondre à une demande considérable.

Compte tenu des progrès accomplis dans un certain nombre de marchés vers l'élaboration de politiques plus favorables à l'inclusion financière, les modèles de réforme réglementaire n'ont plus à être inventés de toute pièce. Ce document présente des solutions réglementaires favorables, soutenues par l'expérience d'un certain nombre de pays et par des normes réglementaires internationales reconnues, qui peuvent s'appliquer en grande partie sur l'ensemble des marchés ; elles ont simplement besoin d'être adaptées au contexte local, pour tirer parti de ses opportunités et refléter les particularités de chaque juridiction. Ainsi, au Kenya, un cadre réglementaire incomplet a permis l'essai de nouveaux produits (sous la supervision de la Banque centrale du Kenya, à qui Safaricom soumet des rapports mensuels depuis le lancement de M-PESA), et a finalement conduit au succès de M-PESA. Le fait d'adapter les politiques et réglementations au contexte local aide également à convaincre les parties prenantes réticentes des avantages d'un système financier numérisé et élargi à l'ensemble des fournisseurs d'argent mobile, et à contribuer à l'identification de solutions de prévention pour les nouveaux risques que l'argent mobile pourrait susciter. Un enseignement important des marchés sur lesquels l'argent mobile se développe est que la condition préalable de l'élaboration d'un cadre réglementaire favorable est l'établissement d'un dialogue ouvert et d'un processus consultatif entre l'autorité réglementaire et le secteur privé. D'après de nombreuses autorités réglementaires, l'établissement d'un dialogue ouvert avec les fournisseurs d'argent mobile constitue une étape indispensable pour la conception d'une réglementation favorable comportant un objectif d'inclusion financière objective ainsi qu'une bonne supervision du secteur. Les autorités réglementaires ont besoin de comprendre les traits distinctifs de l'argent mobile, et notamment les besoins et le comportement des clients, les caractéristiques des produits et des services, les obstacles de mise en œuvre rencontrés par les fournisseurs, et les solutions à la disposition de ceux-ci.<sup>71</sup>

Nous avons vu cette difficulté se manifester le plus souvent sur les marchés qui n'autorisent que le modèle bancaire, même si l'ORM est impliqué dans la plupart des opérations et constitue le principal point d'accueil des clients. Un second enseignement clé est que le succès de l'argent mobile repose sur la mise en place de règles du jeu ouvertes et équitables qui permettent aux fournisseurs d'argent mobile non bancaires d'accéder au marché. Accompagné de dispositifs efficaces et proportionnés de gestion des risques, l'argent mobile offre la promesse d'une inclusion financière beaucoup plus large, grâce à des frais d'opérations transaction réduits, à un accès plus large aux services financiers dans les zones non accessibles aux fournisseurs traditionnels de services financiers, et à une plus grande facilité d'utilisation pour les clients. En plus de l'inclusion financière, l'argent mobile contribue également aux objectifs se renforçant mutuellement de stabilité financière, d'intégrité et de protection des consommateurs, et favorise la croissance économique et sociale. Les pays qui adoptent les réformes présentées dans ce document tireront le meilleur parti des opportunités offertes par l'argent mobile.

69 Il s'agit d'une position souvent défendue par les décideurs politiques et autorités réglementaires spécialisés. Parmi eux, Carlos López-Moctezuma, conseiller principal du président de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores Mexico, et président du groupe de travail de l'AIF sur les services financiers mobiles, et Muhammad Ashraf Khan (directeur du service du crédit et de l'agriculture au sein de la Banque d'État du Pakistan) pendant la session « Breaking the Barriers of Mobile Financial Services to Make Financial Inclusion Real » (« Éliminer les barrières des services financiers mobiles pour faire de l'inclusion financière une réalité ») lors du Forum mondial des politiques de l'Alliance pour l'inclusion financière (AIF) en 2012 (voir <http://www.aifi-global.org/news/2012/9/28/global-policyforum-2012-breaking-barriers>); et Narda L. Sotomayor (économiste, Superintendencia de Banca, Seguros y AFP du Pérou) lors du Forum 2012 des dirigeants organisé par le programme MMU du GSMA (voir <http://www.gsma.com/mmu>).

70 Dan Radcliffe et Rodger Voorhies (2012), cit.

71 Voir par exemple les interviews suivantes avec Sergio Da Sousa de la Banque de Namibie (<http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/mobile-money-as-an-agentof-financial-inclusion-the-newregulation-for-e-money-servicesin-namibia-interview-with-sergiode-sousa-bank-of-namibia>) et Nestor Espenilla et Pia Roman de Bangko Sentral ng Philipinas (<http://blip.tv/cgap>), ainsi que deux études de cas relatant les expériences de la Banque centrale du Congo et de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), dans « Building a trusted mobile money ecosystem: policy lessons from Francophone Africa » (« Établir un système d'argent mobile digne de confiance : les enseignements politiques de l'Afrique francophone ») de Simone di Castri (2012), dans « The Financial Revolution in Africa: Mobile Payment Services in a New Global Age » (« La révolution financière de l'Afrique : les services de paiement mobiles dans un nouvel âge mondial »), Foreign Policy Centre, Londres (Royaume-Uni). Disponible sur <http://fpc.org.uk/fsblob/1518.pdf>.

# Notes de fin de document

- i Ce document reprend des commentaires de Claire Alexandre (Vodafone), Neil Davidson (Coda Payments), Ahmed Dermish (Bankable Frontiers Associates), Lara Gidvani (Bankable Frontiers Associates), Jeremiah Grossman (Oxford Policy Management), Alex Kamara (Millicom – Tigo), Wameek Noor (GCAP / la Banque mondiale), Sacha Polverini (Fondation Bill & Melinda Gates), Dan Radcliffe (Fondation Bill & Melinda Gates), Annie Smith (Digicel), Michael Tarazi (GCAP / la Banque mondiale) et de l'équipe du programme MMU (l'argent mobile au service des personnes non bancarisées) du GSMA.
- ii Narda L. Sotomayor (2012) « Setting the Regulatory Landscape for the Provision of Electronic Money in Peru » [« Mettre en place l'environnement réglementaire pour la fourniture d'argent électronique au Pérou »], dans Innovations, volume 6, numéro 4, MIT Press. Disponible sur [http://www.sbs.gov.pe/repositorioaps/O/O/je/er/ddt\\_ano2012/DT-3-2012\\_Narda\\_Sotomayor.pdf](http://www.sbs.gov.pe/repositorioaps/O/O/je/er/ddt_ano2012/DT-3-2012_Narda_Sotomayor.pdf).
- iii Voir « Financial Inclusion : A Pathway to Financial Stability? Understanding the Linkages » [« Inclusion financière : un chemin vers la stabilité financière ? La compréhension des liens »], article du Partenariat mondial pour l'inclusion financière (GPII) (2012), pour la 1<sup>ère</sup> conférence annuelle du GPII : « Standard Setting Bodies and Financial Inclusion : Promoting Financial Inclusion through Proportionate Standards and Guidance » [« Organismes de normalisation et inclusion financière : promouvoir l'inclusion financière par le biais de normes et lignes directrices proportionnées »], Bâle (Suisse). Disponible sur <http://www.gpfi.org>. Voir également « Global Standard Setting Bodies and Financial Inclusion for the Poor. Towards Proportionate Standards and Guidance » [« Organismes internationaux de normalisation et inclusion financière pour les pauvres. Vers des normes et lignes directrices proportionnées »], Partenariat mondial pour l'inclusion financière (GPII), 2011, Disponible sur <http://www.gpfi.org>.
- iv Les paiements G2P (de l'anglais « Government-to-person ») comprennent les prestations sociales ainsi que le versement des salaires et retraites. Les paiements G2P par téléphone mobile peuvent servir de levier pour améliorer l'inclusion financière.
- v Claire Pénicaud (2013), « Le point sur le secteur : Résultats de l'Étude Mondiale 2012 sur l'Adoption des Services d'Argent Mobile », GSMA, Londres (Royaume-Uni). Disponible sur <http://gsma.com/mmu>.
- vi Sur la base d'une enquête longitudinale auprès de 2 000 ménages kenyans. Voir « Risk Sharing and Transaction Costs: Evidence from Kenya's MobileMoney Revolution » [« Partage des risques et coûts d'opérations : l'expérience de la révolution de l'argent mobile au Kenya »] de William Jack et Tavneet Suri (2011), document de travail disponible sur [http://www.mit.edu/~tavneet/Jack\\_Suri.pdf](http://www.mit.edu/~tavneet/Jack_Suri.pdf).
- vii Voir « A Digital Pathway to Financial Inclusion » [« Une voie numérique vers l'inclusion financière »] de Dan Radcliffe et Rodger Voorhies (2012), document de la Fondation Bill & Melinda Gates. Disponible sur [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2186926](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2186926).
- viii Le processus par lequel un client crée son compte avec de l'argent liquide. Cela s'effectue généralement par le biais d'une tierce partie qui reçoit l'argent liquide et crédite le compte d'argent mobile du client.
- ix Le processus par lequel un client retire de l'argent liquide d'un compte d'argent mobile. Cela s'effectue généralement par le biais d'une tierce partie qui remet de l'argent liquide au client en échange d'un transfert en provenance du compte d'argent mobile de ce dernier.
- x La théorie de changement qui considère les plateformes d'argent mobile comme des « rampes d'accès peu coûteuses permettant aux pauvres de convertir leurs avoirs en numéraire en argent numérique et [...] de répondre à leurs besoins financiers sous forme numérique » est décrite par Radcliffe et Voorhies (2012), cit.
- xi Voir GPII (2012), cit. Dans ce même article, le GPII affirme également qu'un secteur financier inclusif est susceptible d'avoir une plus grande légitimité politique et par conséquent de réduire le risque d'instabilité politique et sociale, qui pourrait à son tour entraîner une instabilité financière. Un secteur financier inclusif peut améliorer la stabilité économique, laquelle constitue un élément fondamental de la stabilité financière.
- xii Le risque de solvabilité fait référence à l'incapacité d'une entreprise à honorer ses engagements financiers. Cela signifie qu'une entreprise insolvable doit plus que ce qu'elle possède. Le risque systémique fait référence à la défaillance d'une institution financière susceptible de provoquer la défaillance d'autres institutions interconnectées, au détriment de l'ensemble du marché ou d'un segment du marché, et de l'économie dans son ensemble.
- xiii « Financial Inclusion and Financial Stability: Current Policy Issues » [« Inclusion financière et stabilité financière : les questions politiques actuelles »], Alfred Hannig et Stephan Jensen (2010), document de travail 259 de l'ADBI. Tokyo: Institut de la Banque du développement asiatique. Disponible sur [http://www.adbi.org/working-paper/2010/12/21/4272\\_financial\\_inclusion\\_stability\\_policy\\_issues/](http://www.adbi.org/working-paper/2010/12/21/4272_financial_inclusion_stability_policy_issues/)
- xiv Le cadre de travail international SIPS a été publié par la Banque des règlements internationaux (BRI) en 2011. Voir « Core Principles for Systemically Important Payment Systems » [« Principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d'importance systémique »], Banque des règlements internationaux (BRI), Comité des systèmes de paiement et règlement (CPSS) (2011), disponible sur <http://www.bis.org/publ/cpss43.pdf>.
- xv Le risque de liquidité fait référence aux difficultés rencontrées par une entreprise pour couvrir ses besoins d'exploitation et honorer ses dettes courantes à leur échéance.
- xvi Alfred Hannig et Stephan Jensen (2010), cit., p. 23.
- xvii Voir « Charity and Reciprocity in Mobile Phone-Based Giving in the Aftermath of Earthquakes and Natural Disasters » [« Charité et réciprocité dans les dons par téléphone mobile à la suite de tremblements de terre et de catastrophes naturelles »] de Joshua Blumenstock, Marcel Fafchamps et Nathan Eagle (2012), disponible sur <http://users.ox.ac.uk/~econ0087/earthquakes.pdf>.
- xviii « Inflation not affected by mobile money transfers » [« L'inflation n'est pas affectée par les transferts d'argent mobile »], Business Week, 12 mars 2012. Disponible sur [http://www.busiweek.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2541](http://www.busiweek.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2541).
- xix Une analyse complète des risques de l'argent liquide par rapport aux opérations mobiles à l'égard du blanchiment de capitaux (BC) et du financement du terrorisme (FT) est présentée en section 3.
- xx « FATF's focus on financial inclusion: protecting the integrity of the global financial system » [« Les efforts du GAFI pour une finance inclusive : protéger l'intégrité du système financier mondial »], présentation de Bjørn S. Aamo pour la conférence du Partenariat mondial pour l'inclusion financière sur les organismes de normalisation et l'inclusion financière : promouvoir l'inclusion financière par le biais de normes et lignes directrices proportionnées, Bâle (Suisse), 29 octobre 2012. Disponible sur <http://www.fatf-gaif.org/pages/fatfsfocusonfinancialinclusionprotectingtheintegrityoftheglobalfinancialsystem.html>.
- xxi « FinAccess National Survey 2009. Dynamics of Kenya's changing financial landscape » [« Etude nationale FinAccess 2009. Les facteurs d'évolution de l'environnement financier du Kenya »], Banque centrale du Kenya (CBK) et Financial Sector Deepening (FSD) Kenya (2009), Nairobi (Kenya), disponible sur [http://www.fsdkenya.org/finaccess/documents/09-06-10\\_FinAccess\\_FA09\\_Report.pdf](http://www.fsdkenya.org/finaccess/documents/09-06-10_FinAccess_FA09_Report.pdf).
- xxii « Protecting Branchless Banking Consumers: Policy Objectives and Regulatory Options » [« La protection des consommateurs de services bancaires sans agence : objectifs de politique et options réglementaires »] de Denise Dias et Katharine McKee (2010), note thématique (« Focus Note ») 64 du GCAP, Washington, D.C., Disponible sur <http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Protecting-Branchless-Banking-Consumers-Policy-Objectives-and-Regulatory-Options-Sep-2010.pdf>.
- xxiii Voir « Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day » [« Les portefeuilles des plus pauvres : comment les personnes pauvres vivent avec 2 dollars par jour dans le monde »] de Daryl Collins, Jonathan Morduch, Stuart Rutherford et Orlanda Ruthven (2009), New Jersey Princeton University Press. Cet ouvrage illustre les difficultés rencontrées dans le monde par les plus pauvres pour gérer les aspects financiers de leur vie en l'absence de services financiers adaptés, et fournit des arguments puissants en faveur du développement de services financiers innovants appropriés en faveur des plus pauvres.
- xxiv Voir section 5 pour des considérations spécifiques sur l'argent mobile et la réglementation des pratiques de marché.
- xxv Les sources du coût social de l'argent liquide sont : document de travail du personnel de la Commission européenne, annexe à la proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil sur les services de paiement dans le marché intérieur, étude d'impact (2005), COM (2005) 603 final; « Reducing the Cost of Cash » [« Réduire le coût de l'argent liquide »] de McKinsey & Company (2007); l'estimation de BNM est un chiffre cité par le Professeur Leo van Hove (2008) dans « Why Should Cash be Made More Expensive » [« Pourquoi l'argent liquide devrait-il coûter plus cher »]; les informations concernant le Nigéria figurent ici : <http://www.thebftonline.com/feature/1806-mtn-mobile-money-helping-build-a-cashless-economy>.

- xxvi Pour une analyse du coût de l'argent liquide pour les personnes et la manière d'y répondre au moyen d'une voie numérique vers l'inclusion financière, voir Radcliffe et Voorhies (2012), cit.
- xxvii Pour plus d'informations concernant la classification de M-PESA en tant que « M1 », voir « 10 things you thought you knew about M-PESA » [« 10 choses que vous pensiez savoir à propos de M-PESA »] de Claire Alexandre, 22 novembre 2010, <http://www.cgap.org/blog/10-things-you-thought-you-knew-about-m-pesa>.
- xxviii « Innovations in Retail Payments » [« Les innovations dans les paiements de masse »], rapport du groupe de travail sur les innovations dans les paiements de masse, Comité des systèmes de paiement et règlement (CPSS), Banque des règlements internationaux (BRI) (2012), disponible sur <http://www.bis.org/publ/cpss102.pdf>.
- xxix Le Sri Lanka a plus de 20 millions d'habitants, et Dialog compte 7,5 millions de clients téléphoniques.
- xxx Lignes directrices no 1 de 2011 sur les paiements mobiles pour les services de paiement reposant sur les banques, et lignes directrices no e de 2011 pour les services de paiement mobiles reposant sur des comptes de dépositaire.
- xxxi Sources: International Finance Corporation (2011), étude sur l'argent mobile de 2011 – Sri Lanka. Disponible sur <http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/6a8d06004a052e158b1afdd29332b51/MobileMoneyReport-SriLanka.pdf?MOD=AJPERES>. « Financial Access: South Asia: A Regional Snapshot » [« L'accès financier en Asie du Sud : état des lieux régional »], Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres (GCAP) (2009). Disponible sur <http://www.cgap.org/gm/document-1.9.40542/2009%20Funder%20Survey%20Regional%20SA.pdf>.
- xxxii « Regulation Spurs Innovation in The Philippines » [« La réglementation stimule l'innovation aux Philippines »], Jeanette Thomas, blog du GCAP, 5 novembre 2012, <http://www.cgap.org/blog/regulation-spurs-innovation-philippines>.
- xxxiii Guide réglementaire de l'argent mobile du programme MMU, GSMA, disponible sur <http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/mobile-money-regulatory-guide>.
- xxxiv Guide réglementaire de l'argent mobile du programme MMU, GSMA, disponible sur <http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/mobile-money-regulatory-guide>.
- xxxv « Putting the Banking in Branchless Banking: Regulation and the Case for Interest-Bearing and Insured E-money Savings Accounts » [« Ajouter les services bancaires aux services bancaires sans agence : la réglementation et le cas de l'assurance et du versement d'intérêts sur les comptes d'épargne en argent électronique »], Tilman Ehrbeck et Michael Tarazi (2011), rapport sur le développement des services financiers mobiles du Forum économique mondial, 2011. Disponible sur [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_MFSD\\_Report\\_2011.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_MFSD_Report_2011.pdf).
- xxxvi Marina Solin et Andrew Zerzan (2010), « Mobile Money: Methodology for Assessing Money Laundering and Terrorist Financing Risks » [« Argent mobile : méthodologie d'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme »], document de discussion du GSMA. Disponible sur <http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2012/03/amfinal35.pdf>. Les auteurs citent trois études : 1) « Integrity in Mobile Phone Financial Services: Measures for Mitigating Risks from Money Laundering and Terrorist Financing » [« L'intégrité des services financiers par téléphone mobile : les mesures de prévention des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme »], Pierre Chatain, Raúl Hernandez-Coss, Kamil Borowik et Andrew Zerzan (2008), document de travail 146 de la Banque mondiale. Disponible sur [http://siteresources.worldbank.org/INTAML/Resources/WP146\\_Web.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTAML/Resources/WP146_Web.pdf); 2) « The Money Laundering Risk Posed by Low-Risk Financial Products in South Africa: Findings and Guidelines » [« Le risque de blanchiment d'argent posé par les produits financiers à faible risque en Afrique du Sud : observations et recommandations »], Louis De Koker (2009), Journal of Money Laundering Control, vol. 12 no 4. 323-339; et 3) « New Technologies, New Risks? Innovation and Countering the Financing of Terrorism » [« Nouvelles technologies, nouveaux risques ? Innovation et lutte contre le financement du terrorisme »], Andrew Zerzan (2009), document de travail 174 de la Banque mondiale.
- xxxvii Guide réglementaire de l'argent mobile du programme MMU, GSMA, disponible sur <http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/mobile-money-regulatory-guide>.
- xxxviii « Mobile Money for Business Development in the East African Community. A Comparative Study of Existing Platforms and Regulations » [« L'argent mobile pour le développement des entreprises dans la communauté de l'Afrique de l'Est. Une étude comparative des plateformes et réglementations existantes »], Conférence des Nations-Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2012), Genève (Suisse).
- xxxix « Regulation of Banking and Payment Agents in Kenya » [« La réglementation des agents de paiements et services bancaires au Kenya »], Matu Mugo (2011), Dans « The Fletcher School: Leadership Program for Financial Inclusion », Policy Memoranda 2011, Boston (États-Unis). Disponible sur <http://fletcher.tufts.edu/CEME/publications/~media/Fletcher/Microsites/CEME/pubs/papers/MEMOS%20Final.pdf>.
- xl Développé en collaboration avec Bankable Frontiers Associates (BFA).
- xli « Diagnostic Report on the Legal and Regulatory Environment for Branchless Banking in Indonesia » [« Rapport de diagnostic du cadre juridique et réglementaire des services bancaires sans agence en Indonésie »] Mark Fleming, Klaus Prochaska et Stefan Staschen (2009). Disponible sur <http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/2f6874004a1b31b68f65fdd29332b51/Tool%2B2.5e.%2BDiagnostic%2BReport%2BExample%2B-%2BIndonesia.pdf?MOD=AJPERES>
- xlii « Cash-In and Cash-Out Agents for Mobile Money in Indonesia » [« Les agents de dépôts et retraits pour l'argent mobile en Indonésie »], Siti Hidayati (2011), The Fletcher School, Leadership Program for Financial Inclusion, Policy Memoranda 2011.
- xliiii BIS (2012), cit.



Pour plus d'informations, veuillez contacter  
[mmu@gsma.com](mailto:mmu@gsma.com)  
GSMA London Office  
T +44 (0) 20 7356 0600

