

Note politique

Services financiers via téléphonie mobile

Les approches réglementaires qui améliorent l'accès aux services financiers



A propos de cette note

Les notes politiques de l'AFI sont rédigées spécialement à l'intention des décideurs politiques. Ces notes présentent les solutions politiques ayant prouvé leur efficacité en matière d'amélioration de l'accès aux services financiers dans les pays en développement. S'appuyant sur la recherche, ces notes définissent les solutions politiques, identifient les problématiques essentielles affectant les décideurs et présentent des exemples issus de pays en développement. Ces notes identifient aussi les experts de la mise en application de ces politiques et proposent une synthèse de l'ensemble des documents s'intéressant au sujet.

En un clin d'œil

Les services financiers via téléphonie mobile

Les services financiers via téléphonie mobile incluent des services financiers variés distribués par l'utilisation d'un téléphone mobile. Deux catégories sont communément différenciées: les services bancaires via téléphonie mobile, grâce auxquels les clients d'une banque se connectent à leurs comptes bancaires par l'intermédiaire de leur téléphone portable; et les services de paiement par téléphonie mobile, qui couvrent un plus grand nombre de services de paiement pouvant ne pas être offerts par une banque, mais nécessitant toujours sa participation.

De nos jours, les téléphones portables sont largement disponibles et utilisés. Les services financiers bénéficiant de ce nouveau moyen de distribution, ont le potentiel de largement contribuer à l'inclusion financière. Cependant, afin de servir les besoins de la population tout en protégeant les consommateurs, le régulateur financier doit comprendre et évaluer les risques des services financiers distribués par téléphonie mobile. Ces risques proviennent notamment de:

- **Le canal de distribution:** lorsque convenablement gérés et régulés, les risques opérationnels ne sont généralement pas plus importants que ceux liés à l'utilisation des services de banque en ligne via un ordinateur et peut éventuellement être moins élevé si des limites sont établies quant au montant et au type de la transaction grâce à des contrôles technologiques adéquats.
- **L'instrument:** Alors que les services financiers via téléphonie mobile peuvent donner accès à des sources de fonds existantes déjà régulées, comme les comptes bancaires, les services financiers via téléphonie mobile peuvent aussi impliquer la création et l'émission de nouveaux instruments de paiement comme la monnaie électronique (*e-money*). Les régulateurs devront par la suite décider de l'entité qui sera autorisée à poursuivre ce rôle. Différentes solutions ont été trouvées dans plusieurs pays: de la solution la plus conservatrice (limiter l'émission de ces instruments aux banques) à la plus ouverte (permettre aux opérateurs de réseaux de téléphonie mobile et autres entités non bancaires de créer de la monnaie électronique). En termes de risque, sélectionner les entités appropriées peut être moins important que de savoir si le régulateur possède les pouvoirs nécessaires pour superviser l'émetteur.

Questions politiques

Permettre aux services financiers via téléphonie mobile d'améliorer l'accès: Comment les régulateurs peuvent-ils favoriser les services financiers via téléphonie mobile permettant d'améliorer l'inclusion financière et de rendre le secteur financier plus efficace?

Les instruments de paiement via téléphonie mobile: Comment l'émission de nouveaux instruments de paiement comme la monnaie électronique devrait-elle être réglementée?

Canal de distribution: Comment l'utilisation du téléphone mobile comme canal de distribution devrait-elle être régulée?

Protection des consommateurs: Les services financiers via téléphonie mobile créent-ils de nouveaux défis pour la protection des consommateurs et l'éducation financière?

LAB-CFT: Quels sont les risques en matière de LAB-CFT liés à l'utilisation des services financiers via téléphonie mobile?

Supervision: Comment les services financiers via téléphonie mobile devraient-ils être supervisés?

Interopérabilité: Quelles sont les implications liées à l'obligation de rendre les services financiers via téléphonie mobile interopérables et d'interconnectés?

Aperçu:

Un certain nombre de pays ont développé des solutions politiques innovantes afin d'habiliter les services financiers via téléphonie mobile:



Le rôle du téléphone mobile dans la promotion de l'inclusion financière

Avant l'arrivée de la communication par téléphonie mobile, les institutions financières étaient dépendantes des lignes fixes ou des satellites afin de connecter leurs agences, guichets automatiques, points de vente et autres appareils permettant de fournir des produits et services. De nos jours, les réseaux de connexion mobile permettent d'obtenir une connectivité plus sûre et moins coûteuse. Cependant, le potentiel des communications par téléphonie mobile dans la promotion de l'inclusion financière va bien au-delà de l'utilisation des nouveaux moyens de communication afin de lier les appareils existants.

L'utilisation répandue de la téléphonie mobile a créé des nouveaux canaux de distribution, instruments et modèles d'affaires afin de favoriser l'accès à la finance des personnes traditionnellement exclue du secteur financier formel. En 2009, il a été estimé que plus d'un milliard de personnes au sein des pays en développement sont en possession de téléphones portables mais n'ont pas accès à des services financiers formels.¹ Aujourd'hui, près de 100 millions de personnes utilisent les services de téléphonie mobile dans le monde, pour la plupart en Asie et en Afrique, avec une progression très rapide dans ces deux régions.² Le potentiel pour atteindre encore plus de personnes grâce aux services de téléphonie mobile est considérable. Alors que l'étendue des services financiers via téléphonie mobile reste modeste dans la plupart du monde sauf pour quelques marchés novateurs, une certaine accélération de l'utilisation de ces services est enregistrée dans plusieurs pays. Le nombre de personnes utilisant ces services représente seulement 2% de ceux ayant un abonnement au téléphone portable. Ce nombre s'est accru de 54% en une année seulement. Un nombre important de nouveaux déploiements sont aussi rapportés et enregistrés par l'Association GSM (GSMA), l'entité représentant l'industrie de la téléphonie mobile.³

Le potentiel des téléphones mobiles pour promouvoir l'inclusion financière est largement reconnu. Cependant des incertitudes subsistent concernant l'environnement réglementaire et politique nécessaire au développement de son potentiel et aux implications de son succès. Les téléphones mobiles ont permis aux opérateurs de participer à l'offre de certains services financiers au sein de marchés variés, simultanément augmentant la compétition et soulevant des problématiques réglementaires. La prolifération des modèles d'affaires et des choix technologiques ajoutent à la complexité des problématiques. Le téléphone portable revêt deux fonctions distinctes, souvent simultanées. Il peut être à la fois:

- **Un vecteur de distribution** des services financiers électroniques, en marge des canaux déjà existants comme les guichets automatiques ou les systèmes de points de vente, qu'il soit dans les mains du consommateur final et/ou des nouveaux réseaux d'agents bancaires mandatés par le distributeur de service et offrant des services au consommateur final; et/ou
- **Un instrument de paiement** permettant aux instructions de paiement d'être transmises entre le débiteur et le créateur, provenant et allant vers des types de comptes différents. Alors que le compte en question est probablement un compte bancaire déjà règlementé, certains services demandent la création et la mise en place de nouveaux instruments de paiement comme la monnaie électronique. Les régulateurs devront décider entités seront les mieux à même de réglementer ces services.

En tant que canal de distribution, les téléphones portables permettent de diminuer les coûts de livraison des services financiers aux personnes déjà bancarisées. En tant que moyen de paiement, les appareils mobiles permettent à de nouveaux produits de paiement et modèles d'affaires d'émerger, impliquant probablement un nouveau rôle pour les banques. Cette distinction a des implications en terme de risques, et en conséquence, en terme de traitement réglementaire des services financiers via téléphonie mobile.

- **Les risques opérationnels** émergent de l'usage des téléphones portables comme nouveau canal de distribution de services financiers. Ceux-ci sont liés aux risques des services bancaires en ligne de manière générale. Cependant certains éléments sont spécifiques à l'usage des appareils mobiles et systèmes de support de ces services.
- **Les risques prudentiels** peuvent naître de la création de nouveaux instruments de paiement (comme la monnaie électronique distribuée par des entités non bancaires) si certaines conditions ne sont pas remplies.

Ces dix dernières années, les prestataires et régulateurs du secteur financier se sont attelés à identifier les risques liés à l'offre de services financiers via téléphonie mobile et à comprendre comment atténuer ces risques. De plus en plus, les régulateurs reconnaissent le rôle que les services financiers via téléphonie mobile peuvent jouer dans l'accès aux services financiers. Ils cherchent à libérer ce potentiel par la création d'environnements favorables à leur croissance. Comprendre les risques permet au régulateur de les atténuer et les transformer en opportunités pour améliorer l'accès.

Cette Note Politique fournit une base pour comprendre les différents types de services financiers via téléphonie mobile et propose des éléments de réponse aux questions réglementaires qui en découlent.

¹ Etude de marché sur le Mobile Money: CGAP-GSMA *Mobile Money Market Sizing Study*: <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.10806/>.

² Voir le communiqué de presse de Gartner Research: « Gartner estime que le nombre d'utilisateurs de paiements via téléphonie mobile dans le monde a atteint 1086 millions en 2010. » <http://www.gartner.com/it/page.jsp?id=1388914>.

³ Par exemple, depuis Juin 2010, le *GSMA Deployment Tracker* enregistre 65 déploiements de mobile money et 85 en cours de mise en place. Voir <http://www.wirelessintelligence.com/mobile-money/>.

Encadré A: Les téléphones portables permettent-ils d'améliorer l'inclusion financière?

Les services financiers via téléphonie mobile sont « transformationnels » lorsqu'ils permettent aux personnes non bancarisées de pénétrer le système financier formel. Le nombre important de personnes non bancarisées mais ayant un téléphone portable est souvent utilisé pour illustrer le potentiel transformationnel des services financiers via téléphonie mobile. Cependant, tous les modèles de services financiers via téléphonie mobile ne sont pas transformationnels - soit par dessein ou par résultat - et il est important d'identifier et analyser les modèles d'affaires et expériences s'étant soldés par un succès en permettant d'étendre les services financiers par téléphonie mobile aux personnes non bancarisées.

Le Kenya reste un exemple de premier plan quant à l'impact majeur sur l'inclusion financière qu'ont eu les services financiers via téléphonie mobile. En 2010, seulement trois ans auparavant après leur introduction sur le marché, un adulte sur deux utilise des services de paiement par téléphonie mobile. L'utilisation du service s'accroissant et pénétrant des groupes financièrement plus modestes⁴, la proportion d'utilisateurs auparavant non bancarisés augmenta, passant de 30% après la première année à 50% en 2009. M-Pesa, le principal fournisseur de services financiers via téléphonie mobile au Kenya, a aussi réduit le coût et le risque des transferts d'argent domestiques en comparaison aux options existantes, formelles ou informelles. Une variété de services financiers additionnels, comme le crédit et l'épargne sont en train d'être lancés sur le marché et offerts via le système de paiement électronique de détail qui se généralise de façon grandissante (voir l'encadré B).

Les Philippines offrent un autre exemple illustrant le potentiel des téléphones portables comme outil transformationnel permettant d'améliorer l'inclusion financière. Les opérateurs mobiles aux Philippines ont été pionniers dans le lancement des services financiers via téléphonie mobile (depuis 2004). Bien que les niveaux d'usage actif sont au-dessous de ce qui avait été initialement espéré, une étude du CGAP a récemment montré que la moitié des utilisateurs actifs de services financiers via téléphonie mobile aux Philippines étaient non bancarisés et près de un quart étaient considérés comme pauvre par les standards de pauvreté de la région.⁵ Une pénurie d'agents bancaires permettant le dépôt et le retrait de liquidités, et de procédures KYC (Know Your Customer ou Connaître son client) ont peut-être empêché l'expansion de ces services.

L'Afrique du Sud a aussi plusieurs programmes de services financiers via téléphonie mobile en place depuis 2005. Cependant une étude conduite en 2008 a conclu que ces services n'avaient pas encore amélioré de façon significative l'accès aux services financiers.⁶ A peu d'exception près, les services financiers via téléphonie mobile liés aux comptes bancaires ont servis la population déjà largement bancarisée. Cependant, l'adoption générale de la solution mobile a crû rapidement, principalement parmi les populations marginalement bancarisées ou sous bancarisées. A la fin de l'année 2009, le nombre d'utilisateurs de services financiers via téléphonie mobile s'est accru pour atteindre presque un tiers de l'ensemble des clients bancarisés du pays (soit le double de ceux qui utilisent les services bancaires en ligne).⁷

Bien que le potentiel transformationnel des services financiers via téléphonie mobile soit significatif, il faudra du temps pour que les modèles transformationnels émergent de l'ombre d'approches additives⁸ moins risquées (et nécessaires). Les régulateurs et fournisseurs devront être réalistes quant à l'évaluation du temps nécessaire pour la mise en place de nouveaux services.

⁴ Pour plus d'information, se référer au Sondage National FinAccess 2009 (Kenya): http://www.fsdkenya.org/finaccess/documents/09-06-10_FinAccess_FA09_Report.pdf.

⁵ Mark Pickens, 2009, "Window on the Unbanked: Mobile Money in the Philippines," CGAP Brief, http://www.cgap.org/gm/document-1.9.41163/BR_Mobile_Money_Philippines.pdf.

⁶ David Porteous, 2008.

⁷ Leigh-Ann Francis, 30 avril 2010, "Mobile banking set for growth explosion" <http://ww2.itweb.co.za/sections/telecoms/2010/1004300141.asp?A=FIN&S=Financial&T=News&O=C>.

⁸ Les approches supplémentaires se réfèrent aux services financiers fournis via téléphonie mobile et destinés à la population déjà bancarisée.

Comment ça marche ? Un cadre de définition

C'est en partie à cause de la nouveauté du secteur, qu'il n'existe pas de définition, officielle ou acceptée à l'échelle internationale, des services financiers via téléphonie mobile.⁹ Cependant, le terme de services financiers via téléphonie mobile est généralement utilisé comme expression générique décrivant l'ensemble des services financiers fournis via un appareil mobile. Le terme de Mobile money est souvent utilisé comme substitut, bien que certains utilisent ce terme pour se référer plus spécifiquement à la source de valeur des paiements mobiles.¹⁰ Cette définition large peut être affinée:

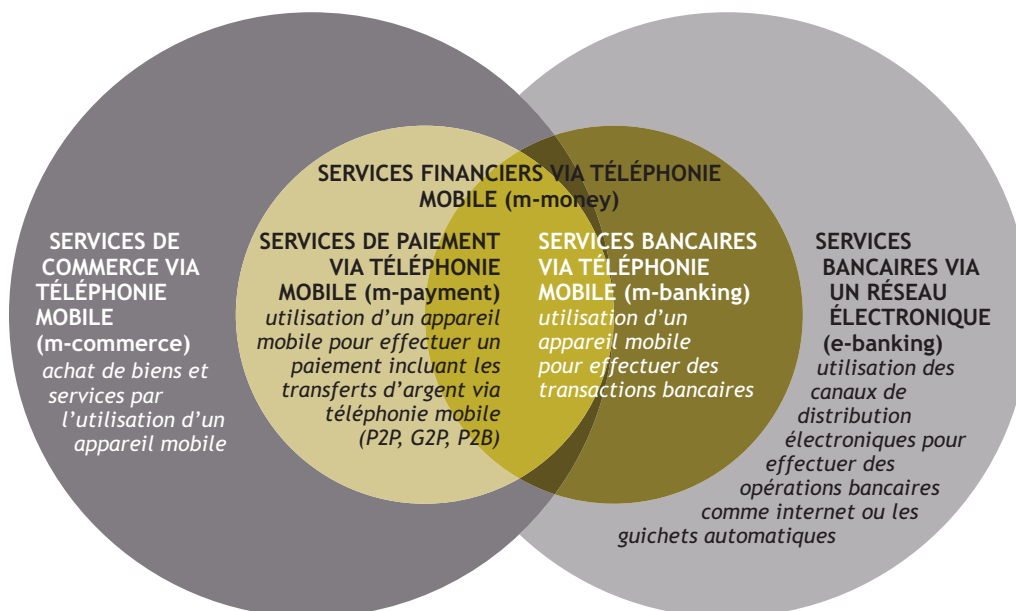
- **Les services bancaires via téléphonie mobile ou mobile banking (m-banking)**, désigne l'utilisation d'un appareil mobile comme moyen principal de conduire des transactions financières d'un ou plusieurs comptes bancaires. Ces transactions peuvent inclure des paiements d'un compte bancaire à plusieurs autres comptes. Les services bancaires via téléphonie mobile offrent aussi généralement une variété de fonctions informatives comme les demandes concernant le solde du compte, relevés bancaires simplifiés, notifications de transactions, ou alertes compte. Ces services représentent un sous-ensemble des opérations de services bancaires électroniques (e-banking), incluant les activités de banque par internet et l'utilisation de canaux de distribution fixes comme les guichets automatiques et les systèmes de points de vente.
- **Le paiement mobile ou mobile payment (m-payment)** désigne l'utilisation d'un appareil mobile afin d'

effectuer un paiement.¹¹ Le paiement mobile peut nécessiter la création d'un nouvel instrument comme la monnaie électronique, afin de servir d'origine et de point de destination vers laquelle la valeur est transférée. Cependant, un paiement mobile peut être effectué en utilisant un instrument ou une réserve de valeur existante comme un compte bancaire (voir l'espace où se chevauchent les deux sphères du Graphique 1) même si le terme de « paiement mobile » est généralement utilisé pour décrire les paiements ne provenant pas d'un compte bancaire. Il existe une variété de types de paiements mobiles, incluant :

- **De Personne à Personne (P2P)**: aussi connu sous le terme de transfert d'argent via téléphonie mobile.
- **De Personne à Business (P2B)**: le paiement de factures, biens et services, et achat de minutes téléphoniques. L'inverse, de « Business à personne » (B2P) a lieu lorsque une compagnie privée verse de l'argent à des personnes (par exemple, en salaire ou pour la livraison de biens) et est généralement appelé m-commerce.
- **De Gouvernement à Personne (G2P)**: une entité officielle effectue un paiement de salaire ou un versement de pension sociale à un individu.

Les téléphones portables sont maintenant utilisés pour envoyer et recevoir des paiements dans les trois cas décrits ci-dessus.

Graphique 1: Un cadre de définition pour les services financiers via téléphonie mobile



⁹ Par exemple, le Comité des Paiements et Systèmes de Règlements de la BIS ne présente aucune définition des paiements et services bancaires via téléphonie mobile dans son glossaire pour les termes de « paiements » et « règlements ». Voir <http://www.bis.org/publ/cpss00b.pdf?noframes=1>.

¹⁰ Voir Jenkins, 2008, pour son rapport sur le premier *Mobile Money Summit*, où le terme de « monnaie mobile » a été vulgarisé. http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/report_30_MOBILEMONEY.pdf.

¹¹ La Banque Centrale Européenne est une des quelques banques ayant une définition spécifique dans son glossaire: « Un paiement opéré par l'utilisation d'un appareil mobile (p.ex. un téléphone ou un assistant digital personnel (PDA)) est utilisé au moins une fois lors de l'initiation de l'ordre de paiement et aussi potentiellement lors du transfert des fonds. » Voir: <http://www.ecb.int/home/glossary/html/glossm.en.html#611>.

Comment ça marche ? Produits et modèles

En utilisant le cadre de définition précédent, cette section est dédiée aux implications réglementaires des services et modèles d'affaires émergents en matière de services financiers via téléphonie mobile. Alors que de nouveaux modèles se multiplient, il est devenu obsolète d'établir une distinction unique entre d'un côté, le modèle bancaire et de l'autre le modèle non bancaire. En effet, les services financiers via téléphonie mobile utilisent toujours au moins une banque et un opérateur de réseau mobile.¹²

Afin d'évaluer les différents types de modèles émergents, il peut être utile d'utiliser une classification fonctionnelle. Cela requiert de comprendre les rôles des différents acteurs au travers des fonctions principales des services financiers via téléphonie mobile:

- **Points de transaction de détail:** afin de faire souscrire de nouveaux clients et gérer les demandes de liquide et dépôts ou encore les plaintes.

- **Emission de message électronique:** la transmission des instructions de paiement de l'expéditeur au bénéficiaire et notifications de la transaction à l'expéditeur.
- **Création de compte:** l'entité légalement responsable du montant déposé par le propriétaire du compte.
- **Gestion de compte:** la fonction comptable du compte (ou porte-monnaie) en question
- **Investissement des fonds:** intermédiation des montants déposés

Le Graphique 2 (ci-dessous) identifie quatre principaux modèles en fonction des rôles des différents acteurs tout au long de la chaîne de valeur fonctionnelle. Il faut noter que la colonne 2 (émission de messages électroniques) implique toujours au moins un opérateur de réseau mobile et la colonne 5 (investissement des fonds), une ou plusieurs banques (tenant des comptes en gros ou *float* qu'ils peuvent intermédiaire s'ils sont agréés).

Graphique 2: Fonctions et rôles

Modèle	Fonction				
	Points de transaction de détail	Émission de message électronique	Création de Compte	Gestion de comptes	Investissement des fonds
Services Bancaires Mobiles (plusieurs banques)	Banque**	OPÉRATEUR DE RESEAU MOBILE	Banque	Banque*	BANQUE
Canal de distribution de services financiers via téléphonie mobile (CLARO)	Opérateur de réseau mobile		Banque	Banque*	
Service offert par une autre compagnie (MTN Mobile Money)	Opérateur de réseau mobile		Banque(s)	Opérateur de réseau mobile	
Offre complète de services bancaires par téléphonie mobile (M-Pesa Kenya)	Opérateur de réseau mobile		Opérateur de réseau mobile	Opérateur de réseau mobile	

Note: dans toutes les colonnes, sauf colonne 2, l'utilisation du terme « opérateur de réseau mobile » peut aussi se référer à un fournisseur tiers.

* peut-être délocalisé ou produit par un autre acteur

** en plus des agences, guichets automatiques, ou agents d'une même banque, d'autres infrastructures de transaction comme des guichets automatiques externes à la banque en question peuvent être utilisés.

Pour chaque fonction, le régulateur voudra savoir quelle partie est responsable et laquelle est astreinte dans le cas d'une erreur ou faute, surtout depuis que les modèles ci-dessus incluent souvent un nombre de délocalisations et accords inter-agences avec des acteurs variés. Cette spécialisation des rôles a des avantages et permet des réductions de coûts, mais accroît aussi la complexité et le risque que la faillite de l'une des parties puisse

entraîner la faillite des autres. A part les questions légales de la responsabilité des transactions, le régulateur doit aussi prêter attention à la manière dont le public perçoit la répartition de ces responsabilités, en particulier, à qui s'adresser en cas de réclamation. En conséquence, la création de l'identité de marque d'un service peut affecter la perception du client quant à la responsabilité du propriétaire de la marque en cas de recours.

¹² La distinction d'origine entre les modèles reposant sur l'implication d'une banque ou pas, introduite par Lyman et al (2008) réfère principalement à la source de valeur électronique—qu'elle provienne d'un compte bancaire ou pas—ainsi qu'au gardien des fonds déposés. Cependant, celle-ci ne reflète plus complètement les types de rôles et modèles d'affaires de plus en plus variés, au travers desquels les services financiers par téléphonie mobile sont offerts.

Comment ça marche ? Produits et modèles (continue)

Le langage utilisé pour décrire les relations entre les différentes parties peut de fait brouiller la compréhension de leurs rôles. Par exemple, qu'un compte s'appelle un « porte-monnaie mobile » (*m-wallet*) ou un compte d'épargne ne change pas la nature fondamentale du rôle de l'émetteur, qui est de conserver de la valeur sous forme électronique; la différence réglementaire peut cependant être importante. Le risque de confusion est plus grand lorsque les modèles incluent des agents. En effet, ceux-ci peuvent avoir différents rôles, certains de ces rôles n'ayant rien à voir avec les activités de l'agence. Par exemple:

- Afin de recruter de nouveaux clients, les opérateurs de téléphonie mobile offrant des services financiers mobiles peuvent utiliser des agents pour collecter les formulaires de candidature (une fonction délocalisée n'engageant pas le mandant) ou bien, là où la loi le permet, déléguer le pouvoir aux agents afin de procéder au travail de *due diligence* du client requêté et ouvrir des comptes au nom de l'opérateur. Cette dernière fonction d'agent engage la responsabilité du mandant.
- Lors de la provision de rentrée et sortie de liquidité, souvent, l'agent transfère simplement de la monnaie électronique à une autre partie en échange d'argent liquide, utilisant le système de paiement pour effectuer le transfert en temps réel (qui réduit de façon substantielle les risques de perte pour chaque partie). Cependant, le transfert n'est pas effectué au nom du fournisseur et n'est pas fondamentalement différent d'un transfert d'argent effectué entre deux utilisateurs individuels en échange d'argent liquide.

La clarté de la formulation des problématiques réglementaires sur l'utilisation des agents est importante au-delà du seul domaine des services financiers via téléphonie mobile. Ce sujet sera traité dans une prochaine Note Politique de l'AFI. Les régulateurs doivent, cependant, comprendre le véritable rôle joué par les agents dans la provision des services financiers via téléphonie mobile afin de savoir clairement à qui incombe la responsabilité des transactions effectuées et de tout manquement au contrat ou à la réglementation en vigueur.

Une variété de partenariats entre banques individuelles et opérateurs de télécommunications ont été explorés ces dernières années. En 2004, MTN et *Standard Bank* d'Afrique du Sud ont formé un partenariat afin de mener des activités de services financiers via téléphonie mobile. Récemment *Standard Bank* a racheté la part de MTN dans ces activités. Le service *M-Kesho* offert par *Equity Bank* et *Safaricom* au Kenya représente un partenariat basé sur un produit spécifique entre une banque et un opérateur de télécommunications grâce auquel les consommateurs peuvent ouvrir des comptes d'épargne portant le nom des deux créateurs du service auprès de la banque en question. Grâce à ce compte ils peuvent transférer des fonds de leur compte de monnaie électronique *M-Pesa* sur une base de coûts préférentiels (cf. Encadré B). Ce service augmente substantiellement le potentiel de portée du système bancaire aux personnes n'y ayant pas accès et du services bancaires via téléphonie mobile. Aux Philippines, après plusieurs années d'expérimentation par l'Association des Banquiers Ruraux afin de promouvoir des partenariats entre les banques membres de l'association et les petites

banques rurales sont maintenant capables d'offrir des services liant le compte bancaire des clients aux porte-monnaie mobile offert par les opérateurs de télécommunications desquels plusieurs formes de paiements électroniques peuvent être effectués.

Une façon d'éviter un conflit entre partenaires (par exemple, à qui « appartient » un client), en particulier entre les principales banques et opérateurs de télécommunications, il est utile d'aligner les intérêts des partenaires au travers d'accords de possession commune. Par exemple:

- Afin de solidifier sa base de clients et distribuer son service *M-Paisa*, l'important opérateur de réseau mobile pakistanais *Telenor* a acheté 51% de la banque de microfinance *Tameer* (2008)
- En 2009, l'opérateur de réseau mobile philippins *Globe Telecom*, la banque commerciale *BPI* et leur actionnaire principal ont investi au sein de *BankO*, une nouvelle banque servant des populations à faibles revenus. Entre autres, *BankO* convertit les porte-monnaie mobiles des clients du service *G-Cash* en compte d'épargne et permet à leurs clients d'utiliser le réseau d'agents *G-Cash*.

Bold (2010) estime que ces nouveaux types d'accords pourraient être le signe d'une tendance quant à la manière dont les opérateurs de réseau mobile pénètrent le marché des services financiers via téléphonie mobile. Les modèles comme *M-Pesa* pourraient devenir l'exception plutôt que la règle.

Au moins un opérateur de réseau mobile est toujours impliqué. C'est dans ce contexte que les régulateurs financiers au sein de juridictions comme celles de l'Inde, du Mexique et du Nigeria demandent une interopérabilité entre les services offerts. Ceci étant, un service financier via téléphonie mobile doit pouvoir fonctionner pour l'ensemble des clients de l'opérateur, peu importe l'opérateur.

Par exemple, les directives émises par la Banque du Ghana indiquent une préférence explicite pour les modèles nommés « de multiples à multiples » ou « *many-to-many* » dans le cadre duquel les clients de multiples banques et de multiples opérateurs de télécommunications peuvent être interconnectés. Souvent, un fournisseur tiers est tenu d'atteindre ce niveau d'interconnexion et de gérer de multiples interfaces et différentes technologies au travers de l'ensemble des réseaux. Les problématiques liées au pourquoi et au comment promouvoir cette interconnectivité sera abordée dans la prochaine section.

Les fournisseurs tiers, n'étant ni opérateur de réseau mobile, ni institution bancaire, ont joué un rôle important dans l'innovation concernant les services financiers via téléphonie mobile. *Celplay* en Zambie, qui a pris son indépendance de l'opérateur de réseau mobile *MNO* en 2005, a lancé l'un des premiers services de paiement mobile en 2001. De façon similaire, *Wizzit*, lancé en 2005 en Afrique du Sud, a été conceptualisé, introduit sur le marché et mis en place par une entité indépendante des banques et opérateurs de réseau mobile, bien que les comptes soient détenus formellement par une banque partenaire.

Encadré B: Un exemple de partenariat entre banque et opérateur de télécommunications offrant des services additionnels: M-Kesho au Kenya

M-Kesho est le nom de la marque d'un ensemble de produits financiers distribués par Equity Bank aux clients utilisant le système de paiement via téléphonie mobile M-Pesa au Kenya. Cet ensemble de produits, du nom des ses deux créateurs, a été lancé par Equity Bank et l'opérateur de réseau mobile Safaricom par un accord exclusif d'une durée d'un an, en Mai 2010. Le produit phare offert est un compte d'épargne bancaire rémunéré d'un taux d'intérêt, bien que d'autres produits, comme le crédit et l'assurance, soient aussi offerts. Les clients peuvent ouvrir des comptes, soit auprès des agences Equity ou des magasins d'agents M-Pesa où Equity Bank a placé un employé bancaire.



Le compte M-Kesho permet d'effectuer seulement des transactions électroniques: l'argent peut être crédité ou débité du compte du client M-Pesa ou (de façon optionnelle) d'un compte ordinaire de Equity Bank. Pour déposer de l'argent liquide, le client doit d'abord charger leur compte M-Pesa auprès d'un agent et ensuite initier un transfert vers leur compte M-Kesho (cette opération est gratuite pour le client mais la banque verse à M-Pesa des frais pour chaque opération de crédit). Pour retirer de l'argent liquide, le processus est inversé, sauf que le compte du client est débité des frais de transfert (ainsi que des frais de retrait standards de M-Pesa).

M-Kesho fait partie de cette nouvelle génération de services financiers via téléphonie mobile qui ajoutent des produits comme l'épargne, le crédit, et l'assurance aux produits de transaction mobile déjà offerts par M-Pesa, et créé un nouveau type de partenariats entre une banque et un opérateur de télécommunication.

Pour plus d'information: <http://www.safaricom.co.ke/index.php?id=263> ou <http://technology.cgap.org/2010/05/18/m-pesa-meets-microsavings-with-equity-bank-deal-in-kenya/>

Le modèle d'affaire pour la tierce partie est souvent plus ambitieux que celui des acteurs établis ayant d'autres sources de revenus. En effet, le risque le plus important pour les nouveaux entrants de ce type est de détenir le capital suffisant pour la prise en charge des frais pendant la phase de développement, jusqu'à ce que leurs activités deviennent bénéficiaires.

Les frais récoltés par transaction étant peu élevés et ceux de mise en route importants, les activités d'offre de paiements et d'émission de monnaie électronique ne sont viables que sur un nombre important de transactions. A cette date, peu de fournisseurs de services financiers via téléphonie mobile tiers ont atteint ce niveau. Les modèles

d'affaires les plus robustes sont: soit celui des banques qui mettent en place un nouveau canal de distribution moins coûteux afin que leurs clients effectuent des transactions; soit celui des opérateurs de télécommunications cherchant à consolider leur clientèle de long terme (ou de réduire les rotations de clientèle) et à augmenter leur revenu moyen par utilisateur (RMPU), en ajoutant le paiement via téléphonie mobile comme offre de service.

Cependant, Mas et Kumar (2008) font remarquer qu'optimiser le canal de distribution de téléphonie mobile ne peut constituer une proposition d'affaires en elle-même, même pour les banques, et peu d'entre elles ont déjà essayé.

Encadré C: Exemple de modèle de banque à distance « de multiples à multiples » au Ghana

La Banque du Ghana a publié en 2008 des directives sur la banque à distance. Dans ces directives, elle établit que toutes les activités de banque à distance, incluant les services bancaires via téléphonie mobile, ne peuvent être conduites que par des institutions de dépôt d'épargne agréées et leurs agents.



Les directives spécifient plus particulièrement que les activités d'offre de services bancaires via téléphonie mobile doivent utiliser le modèle « de multiples à multiples ». Cela implique que les clients d'une banque devraient pouvoir utiliser certains services d'autres banques et ne pas être limités à un seul réseau mobile. Les directives de la Banque du Ghana interdisent les partenariats exclusifs entre banques et opérateurs de télécommunications et déclarent que le but final est un modèle permettant de créer une interconnection totale pour les clients, entre n'importe quelle banque et n'importe quel opérateur de télécommunications.

Le produit MTN Mobile Money est un exemple de service financier via téléphonie mobile approuvé par les directives de 2008 de la Banque du Ghana. Ce service a été développé en 2009 par MTN, l'opérateur de réseau mobile le plus important du Ghana. Les clients créent un compte auprès de l'une des sept banques partenaires s'étant entendu avec MTN pour offrir le service. Un réseau d'agents bancaires géré par MTN offre des points de retraits et dépôts. Initialement, leur marketing se concentrait sur les transferts à distance de personne à personne. La même année, deux autres fournisseurs de services financiers via téléphonie mobile ont aussi été approuvés pour offrir des services similaires.

Questions politiques

1. Comment les régulateurs peuvent-ils favoriser des modèles de services financiers via téléphonie mobile permettant d'accroître l'inclusion et d'augmenter l'efficacité du secteur financier?

Favoriser l'émergence de nouveaux modèles de services financiers, comme les paiements via téléphonie mobile, nécessite un équilibre entre une certaine ouverture à l'expérimentation et à l'innovation, et un cadre légal protégeant avec certitude les utilisateurs et assignant les responsabilités de façon claire. Sans ouverture, un nouveau service par téléphonie mobile peut s'embourber dans des restrictions s'appliquant à d'autres canaux de distribution et modèles d'affaires plus conventionnels. Sans certitude quant à la protection des consommateurs et à la clarté du cadre réglementaire, les fournisseurs les plus réputés peuvent ne pas vouloir engager les ressources nécessaires au lancement et maintien de leurs déploiements (Porteous 2006). Aussi, les clients peuvent trouver les offres proposées par les nouveaux entrants peu fiables et donc non attractives. Le développement de nouveaux modèles de services financiers ne peut aussi se faire qu'en proposant des protections adéquates aux intérêts du consommateur, sans lesquelles une adoption à grande échelle est peu probable (Lyman et al, 2008).

Idéalement, un environnement favorable présente des niveaux élevés d'ouverture et de certitude quant au cadre réglementaire. Cependant, en pratique les pays ayant été pionniers dans le développement de services financiers via téléphonie mobile, comme le Kenya et les Philippines, ont souvent eu plus d'ouverture que de certitude (Porteous 2009), au moins pendant les premières étapes de mise en place du service. Plutôt que de mettre en place un cadre

réglementaire depuis le départ, ces deux pays ont d'abord opté pour permettre aux fournisseurs les plus réputés de développer leurs activités sous surveillance étroite, avec des contacts fréquents entre fournisseurs et autorité réglementaire. Récemment, le Kenya et les Philippines ont adopté des mesures permettant de rendre le cadre réglementaire plus certain.

Favoriser ces services, ne demande pas nécessairement une approche de développement unique, mais plutôt une progression séquentielle. Alors que l'envergure du marché continue de progresser, le besoin de certitude et de protection des consommateurs se fait grandissant. Au début du développement d'un marché, il est commun de laisser du temps et de l'espace pour l'expérimentation. En 2010, les principes pour une inclusion financière innovante développés par le groupe d'experts sur l'inclusion financière du G20, recommandent d'ailleurs aux régulateurs une approche expérimentale, « d'abord tester avant de réguler », plutôt que de réglementer les conditions de marché en amont.¹³

Ce processus requiert que les décideurs politiques mettent en place un dialogue régulier avec les fournisseurs afin de comprendre les obstacles et contrôler les niveaux de développement du marché. Cette approche est particulièrement adaptée au développement des services financiers via téléphonie mobile qui ne cessent d'innover. Au lieu d'essayer de prévoir l'ensemble des modèles d'affaires et problématiques potentiels, le régulateur devrait au contraire établir des conditions flexibles et ouvertes, pouvant s'appliquer à une variété de modèles, puis, suivant les besoins, continuer à affiner ces réglementations, plutôt que d'inhiber le développement de nouveaux produits depuis le départ.

Encadré D: l'Audit de M-Pesa par la Banque Centrale du Kenya

En Décembre 2008, le Ministre des Finances du Kenya a demandé un audit spécial des activités de M-Pesa. Après s'être engagé avec Safaricom en 2006 pour étudier la nature et les risques de ce nouveau service, la Banque Centrale avait émis une lettre de non objection permettant à Safaricom de lancer le service en Mars 2007. La Banque Centrale voyant la progression rapide du service (4,5 millions d'utilisateurs en Novembre 2008) s'inquiéta des risques pouvant accroître avec la portée du service, notamment en terme de protection des consommateurs et de compétition entre les différents opérateurs de transfert d'argent du pays.

La Banque Centrale du Kenya conduit alors une enquête montrant, entre autres, que même si les volumes de paiement via M-Pesa étaient importants et croissants, le montant des transactions et le solde moyen de chaque compte étaient peu élevés, suggérant que le plus gros de l'utilisation du services se faisait pour des transferts d'argent. Par souci, la Banque Centrale a aussi examiné un deuxième rapport d'audit conduit par une compagnie spécialisée afin de s'assurer de la robustesse du système. La Banque Centrale partagea aussi ses résultats avec le Ministère des Finances qui annonça aussi sa satisfaction quant aux résultats et au statut de M-Pesa. Il reconnut aussi le besoin de fournir une plus grande certitude réglementaire à ce secteur dont l'évolution rapide attire d'autres acteurs – comme des opérateurs de télécommunication et tierces parties.

Afin de lire l'étude de cas complète sur l'audit de M-Pesa, se référer au site internet de l'AFI:

<http://www.afi-global.org/en/knowledge-center/afi-publications-and-documents/category/42-casestudies>



¹³ <http://fas.imf.org/misc/G20%20Toronto%20Principles%20for%20Innovative%20Financial%20Inclusion.pdf>

2. Comment réguler la création de nouveaux instruments de paiement via téléphonie mobile comme la monnaie électronique?

La croissance rapide des services financiers via téléphonie mobile a soulevé des questions politiques de fond auprès des régulateurs. Plus spécifiquement sur comment distinguer un paiement (via téléphonie mobile ou non) d'un dépôt, et un modèle d'affaire fournissant des services de paiements de celui proposant des dépôts d'épargne. Ces questions de frontières entre services ne sont pas récentes, mais la propagation rapide des téléphones mobiles a remis au goût du jour la nécessité d'une plus grande clarté. En effet, ceux-ci permettent de créer et distribuer des instruments de paiement électronique à plus grande échelle, chose qui n'était pas facile ou même possible dans beaucoup de régions du monde il n'y a pas si longtemps.

Alors que la plupart des pays ont passé une mesure législative bancaire (« Bank Act ») ou un équivalent définissant le concept de dépôt et généralement réservant les activités de dépôts d'argent à des entités spécialisées, une même certitude légale ne s'applique pas aux paiements. Ceci est en partie dû au fait que le concept de « paiement » est bien plus large, englobant une multitude de transactions journalières rendant difficile de le réguler et/ou de le superviser. Beaucoup de pays n'ont pas encore de législation spécifique à ces services pouvant servir de base légale pour mettre en place une supervision réglementaire de l'activité de gestion de systèmes et d'émission de services de paiement de paiements.¹⁴ Sans compter les incertitudes légales dans plusieurs pays, la frontière conceptuelle entre paiement et dépôt est claire: le premier implique un transfert de fonds du débiteur vers le créateur, alors que le dernier implique au moins une mise en « stock » des fonds payable au déposant dans le futur.

La technologie de stockage de valeur électronique, comme la carte à puce électronique, a été largement utilisée lors de ces dix dernières années. Cependant, jusqu'à maintenant elle a été majoritairement exploitée par des circuits non connectés à d'autres systèmes. Les cartes utilisées pour les systèmes de transports en commun en sont un exemple. La portée des téléphones portables a accéléré l'utilisation de la monnaie électronique (e-money) comme source de fonds pour effectuer des paiements. Cependant beaucoup de pays en développement n'ont toujours pas de définition dédiée à la monnaie électronique. Les pays ayant déjà développé une définition s'inspirent généralement d'une définition de base comme celle du Comité de Bâle sur les Paiements et Systèmes de Règlements (CPSR) qui définit la monnaie électronique comme « la valeur stockée électroniquement sur un appareil comme la puce électronique ou le disque dur d'un ordinateur » et ajoute que la monnaie électronique ne peut être émise qu'à condition qu'elle soit échangée contre de l'argent et qu'elle soit acceptée comme moyen de paiement par d'autres parties que son émetteur. Cependant, il existe plusieurs variations de cette définition. La monnaie électronique est reconnue comme une classe d'instrument de paiement électronique distincte des formes conventionnellement reconnues comme les transferts de crédit, transferts de débit, et cartes de paiements. Dans la plupart des pays, les institutions de dépôt d'épargne agréées sont autorisées à émettre de la monnaie électronique. Certaines restrictions, comme la non autorisation du paiement d'intérêts sur solde et des assurances de protection des dépôts, la différencient des dépôts bancaires. Une question de politique clé est de savoir si les entités non bancaires sont autorisées à émettre de la monnaie électronique et, si oui, sur quelles bases. Présentement, quatre catégories de pays se distinguent (voir graphique 3).

Graphique 3: Les différentes catégories de régime de monnaie électronique

		Quels pays ou espaces communautaires ont, ou pas, un cadre réglementaire clair concernant la monnaie électronique?	
		Oui	Non
Quels pays ou espaces communautaires permettent, ou pas, aux entités non bancaires d'émettre de la monnaie électronique?	Oui	Union Européenne (1999, 2009) Philippines (2009) Indonésie (2009)	Kenya
	Non	Afrique du Sud (2006, 2009) Mexique (2010) ¹⁵	Ethiopie Bolivie

¹⁴ 35 des 128 pays présents dans le *World Bank Global Survey on Payment & Settlement Systems* (2008) rapportent avoir des pouvoirs de supervision donnés par leur législation concernant les systèmes de paiement, bien que 57 autres pays, incluant beaucoup de pays en développement, rapportent avoir une autorité générale pour superviser ces systèmes de paiement. Les pays dans lesquels les paiements via téléphonie mobile sont déjà importants, mais n'ayant pas encore de législation en place sur les systèmes de paiement, incluent le Kenya, les Philippines, et la Tanzanie. Ces pays rapportent avoir une autorité explicite ou générale sur les systèmes de paiement provenant d'autres législations.

¹⁵ Même lorsque le Mexique a décidé de ne pas autoriser les institutions non bancaires d'émettre de la monnaie électronique, les autorités financières mexicaines ont introduit un nouveau modèle pour les licences bancaires, connues sous le terme de « banques de niche », pour émettre de la monnaie électronique (similaire aux émetteurs de monnaie électronique). Les « banques de niche » se spécialisent dans l'émission de monnaie électronique et sont sujettes à des conditions de capital inférieures.

Questions politiques (continue)

Il existe une volonté claire de créer une certitude légale au travers de directives ou de nouvelles législations régulant l'émission de monnaie électronique. Des pays comme le Kenya, où la supervision de monnaie électronique émise par des entités non bancaires a été opérée par le pouvoir réglementaire en place, ont annoncé leur intention de publier des directives ayant le potentiel de devenir des régulations lorsqu'un droit des paiements favorable sera mis en place. Cependant, parmi les pays s'étant doté d'un cadre légal clair, s'est opérée une distinction entre:

- Les pays autorisant l'émission de monnaie électronique par des entités non bancaires, comme les Philippines, et ayant passé la circulaire générale 649 en 2009 après une période de 4 ans. Période pendant laquelle un système mobile (G-Cash) était autorisé à opérer sous surveillance étroite¹⁶; et
- Les pays restreignant l'émission de monnaie électronique aux banques uniquement, comme l'Afrique du Sud, et ayant publié une directive initiale à cet effet en 2006, et réaffirmé leur position en 2009.¹⁷

Encadré E: Reconcevoir l'émission de monnaie électronique par des entités non bancaires au Pakistan et en Inde

La Banque Centrale du Pakistan (State Bank of Pakistan or SBP) fut l'une des premières à publier des régulations concernant les activités de banque à distance en 2008.¹⁸

Ces réglementations édictaient explicitement que seuls les modèles impliquant le rôle d'une banque étaient autorisés, mais que « les modèles n'impliquant pas le rôle d'une banque seraient autorisés lorsque les acteurs et parties prenantes atteindraient un niveau de maturité nécessaire et après la mise en place des contrôles requis. » (SBP 2008:3).

Les directives opérationnelles sur les paiements mobiles édictées par la Banque centrale indienne (Reserve Bank of India or RBI) en 2008, comme celles de la SBP, affirme explicitement que seules les banques sont autorisées à offrir des services de paiement mobiles. Ces directives allaient plus loin afin de restreindre le rôle des opérateurs de réseau mobile à « fournir [...] de la connectivité et des solutions d'hébergement ». ¹⁹ Cependant, en 2009, la RBI a émis des directives politiques permettant aux entités non bancaires, incluant les opérateurs de réseau mobile, d'émettre des instruments prépayés basés sur l'utilisation d'un téléphone mobile, une forme de monnaie électronique en pratique. K.C Chakrabarty, le Vice-Gouverneur de la RBI, dans un discours prononcé en Décembre 2009, a par ailleurs indiqué, que la position de la RBI pour un modèle impliquant le rôle d'une banque, ne serait pas son dernier choix si les objectifs en terme d'inclusion financière n'étaient pas atteints : « [...] si les banques continuent à trainer, le système devra trouver une solution alternative basée sur un modèle impliquant des entités non bancaires. Le but ultime, qu'est la croissance inclusive, ne peut être omis pour la simple raison que nous insistons sur un modèle particulier. » ²⁰



¹⁶ Disponible en ligne: <http://www.bsp.gov.ph/regulations/regulations.asp?id=2346>.

¹⁷ Voir l'argumentaire sur la monnaie électronique NPS01/2009: [http://www.reservebank.co.za/Internet/Publication.nsf/LADV/756673A1CFBE64D9422576690027DD17/\\$File/01_2009.pdf](http://www.reservebank.co.za/Internet/Publication.nsf/LADV/756673A1CFBE64D9422576690027DD17/$File/01_2009.pdf)

¹⁸ Disponible en ligne: <http://www.sbp.org.pk/bprd/2008/C2.htm>

¹⁹ Disponible en ligne: http://rbi.org.in/scripts/BS_PressReleaseDisplay.aspx?prid=18432

²⁰ Chakrabarty, K.C., 2009, "Mobile Commerce, Mobile Banking: The Emerging Paradigm," Conférence d'India Telecom 2009, New Delhi, Inde, 4 Décembre 2009, <http://rbi docs.rbi.org.in/rdocs/Speeches/PDFs/DGKCCS0412009.pdf>.

3. Comment l'utilisation du téléphone mobile comme canal de distribution devrait-elle être régulée?

Les canaux de distribution mobiles sont un sous-ensemble des canaux électroniques de paiement disponibles pour les services financiers. Les questions réglementaires soulevées par ces canaux de distribution sont en conséquence des sous-ensembles des transactions électroniques.

Beaucoup de régulateurs se sont inspirés des principes généraux des services bancaires électroniques définis par la Banque Internationale des Règlements pour façonner les réglementations sur les services bancaires électroniques, que les fournisseurs doivent utiliser pour identifier, gérer et répondre aux risques.²¹ La Bangko Sentral ng Pilipinas, par exemple, a émis une série de circulaires sur les services bancaires électroniques ces dernières années ayant défini les procédures à suivre pour les banques philippines lors du lancement et de la gestion de leurs canaux de distribution de services bancaires électroniques.²² Un autre exemple est le Chapitre X de la « *Circular Unica de Bancos* », émise par la par la Commission Bancaire et de Titrisation Nationale du Mexique ou *National Banking and Securities Commission of Mexico* (CNBV), qui adopte une approche basée sur les risques en évaluant les risques au sein du montant de chaque transaction.²³

Beaucoup des risques associés à l'usage des mobiles comme canal de distribution sont les mêmes que ceux associés aux services de banques en ligne via PC ou à l'utilisation d'une carte bancaire à un guichet

automatique. Cependant, il existe d'autres risques qui lui sont spécifiques. C'est pour cette raison, que des pays comme le Pakistan, l'Inde et le Nigeria ont introduit des réglementations et des directives spéciales. La Banque Centrale du Pakistan (2008:14), par exemple, a identifié les problématiques spécifiques à l'offre de services financiers par téléphone mobile:

- **Le risque lié au protocole de communication:** le risque soulevé lorsque certains canaux de distribution soutenus par les opérateurs de réseaux mobiles ne requièrent pas d'authentification à deux facteurs ou ne permettent pas un codage des données de l'émetteur au receveur.
- **Le risque de stockage des données:** le risque d'accès physique ou logique non autorisé à des données stockées dans les installations informatiques des opérateurs de télécommunications ou appareils mobiles.
- **Disponibilité et qualité de service:** le risque d'interruption ou de non réception de réseau mobile affectant ainsi l'habilité d'effectuer des transactions (ce risque augmente lorsque le canal de distribution mobile est le seul canal de transaction pour un service).

Pour une description plus complète de ces risques et des stratégies potentielles d'atténuation, se référer à Bezuidenhout & Porteous (2008). En réponse à ces risques, la Banque Centrale pakistanaise a adopté une approche à plusieurs niveaux de sécurité des données en fonction du canal de distribution de données utilisé (2008:17-18). La CNBV mexicaine permet de varier les conditions sécuritaires en fonction du canal de distribution et de la taille de la transaction (voir encadré F).

Encadré F: L'approche de la CNBV au sujet des services financiers via téléphonie mobile

La CNBV a adopté une approche à plusieurs niveaux basée sur le montant des transactions pour l'authentification et la transmission des données en matière de services financiers via téléphonie mobile. Elle permet aux transactions de petits montants (moins de USD 24) d'être effectuées sans entrer de code PIN (rendant l'opération rapide et facile pour les micro-paiements). Plus le montant des transactions augmente, des sécurités supplémentaires sont requises, comme un codage complet des données, un pré-enregistrement de tous les bénéficiaires, et une notification obligatoire à l'utilisateur. Cette approche par niveau (graphique 4), est un exemple de réglementation proportionnelle aux risques encourus, de l'usage des canaux de distribution par téléphonie mobile.

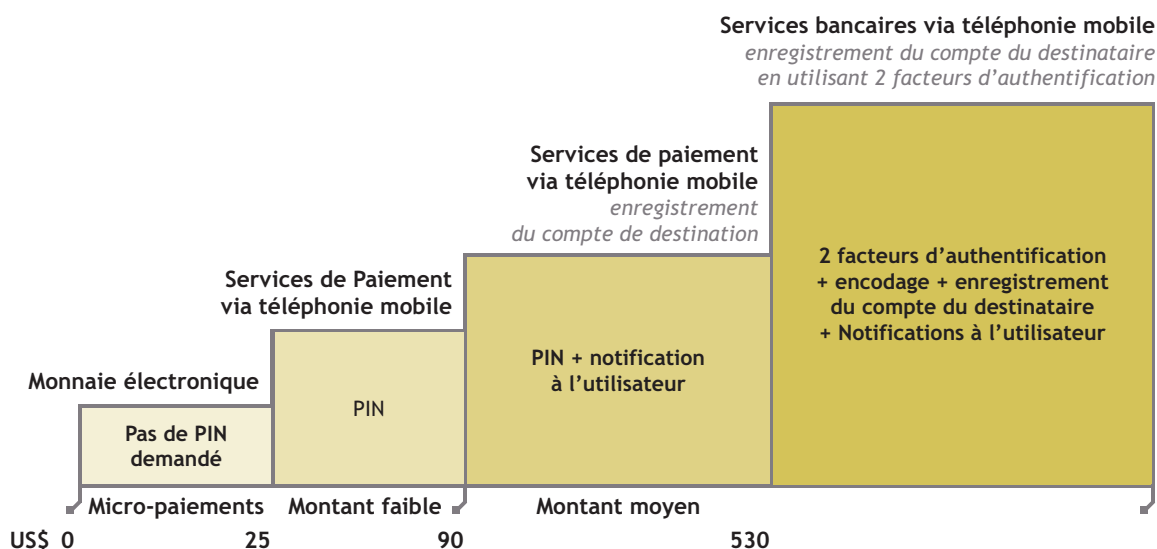


²¹ Banque Internationale des Règlements (BIR), 2003, "Risk Management Principles for Electronic Banking," <http://www.bis.org/publ/bcbs98.htm>.

²² Voir la circulaire 240 : <http://www.bsp.gov.ph/regulations/regulations.asp?type=1&id=570>, and Circular 269, <http://www.bsp.gov.ph/regulations/regulations.asp?type=1&id=541>, qui a été suivie par la circulaire 511 sur la gestion du risque technologique, <http://www.bsp.gov.ph/regulations/regulations.asp?type=1&id=641>, et la circulaire 542 sur la protection des consommateurs, <http://www.bsp.gov.ph/regulations/regulations.asp?type=1&id=1025>.

²³ Disponible sur Internet: <http://www.cnbv.gob.mx/Normatividad/Disposiciones%20de%20carácter%20general%20aplicables%20a%20las%20instituciones%20de%20crédito.docx>

Graphique 4: Distinguer les différents types de services via téléphonie mobile au Mexique



Fuente: CNBV 2010

4. Les services financiers via téléphonie mobile créent-ils de nouveaux défis en matière de protection des consommateurs et d'éducation financière?

Comme nous l'avons vu précédemment, les services financiers via téléphonie mobile impliquent généralement une distribution d'instruments de paiement électronique par des agents. D'autres publications traitent spécifiquement des problématiques de protection des consommateurs soulevées par ces activités.²⁴ La question ici est de savoir si l'utilisation d'un téléphone mobile, qu'il soit dans les mains du consommateur final, ou l'utilisation d'un agent, change ou augmente les risques d'abus d'une quelconque manière.

Beaucoup des sources d'inquiétude concernant la protection des consommateurs en matière de services financiers via téléphonie mobile, comme le vol ou la mise en danger d'un code PIN ou l'envoi de fonds à un mauvais numéro de compte, sont communs aux cartes de crédit/débit ou services internet. Cependant, l'utilisation des téléphones mobiles peut augmenter certains risques:²⁵

- Un affichage d'option limité dû à des caractéristiques restreintes des écrans de téléphone, considérant le niveau de sophistication de la plupart des téléphones (excepté pour les *smart phones*);

- des services nécessitant la transmission de codes PIN sous forme de SMS, qui peuvent facilement compromettre la protection des consommateurs (ceux-ci sont moins communs maintenant dus justement aux risques encourus); et
- la portabilité rend le téléphone mobile facile à égarer et les comptes du consommateur vulnérables si la sécurité n'est pas adaptée.

D'autres risques classiques, comme l'utilisation de ces services pas des consommateurs analphabètes ou bien nouveaux et donc plus facile à abuser, sont communs à tous les nouveaux instruments de paiement électroniques et nouvelles plateformes. Le risque le plus grand est généralement lié au développement à plus grande échelle du service qu'à la nature même des systèmes financiers via téléphonie mobile. Ces systèmes ont le potentiel de connecter un grand nombre de nouveaux usagers au système financier, assez pour submerger les fournisseurs et systèmes légaux en place et donc réduire la capacité de ces acteurs à répondre aux réclamations des consommateurs de façon équitable. Sans planification adéquate en terme de protection des consommateurs, les services financiers via téléphonie mobile risquent de ne plus être attractifs pour les clients et donc de ne pas atteindre leur objectif d'inclusion financière.

²⁴ Voir Dias & McKee (2010)

²⁵ Voir Bezuidenhout & Porteous (2008)

Encadré G: Les nouveaux services bancaires et moyens de paiement électroniques accroissent-ils la vulnérabilité du consommateur?

La plupart des déploiements de services financiers via téléphonie mobile étant récents, peu de plaintes et abus liés à l'utilisation de canaux de distribution mobiles ont été rapportés. M-Pesa au Kenya, l'un des déploiements les plus répandus (voir aussi l'encadré D) a largement été étudié. Collins (2010) a analysé les résultats d'un sondage d'utilisateurs de M-Pesa présentant la perception des consommateurs en terme de perte d'argent et de sécurité. Une proportion faible de répondants (<0.4%) estime avoir perdu de l'argent en envoyant ou en recevant de l'argent (l'usage le plus commun). Un proportion élevée de répondants sont au courant de la structure des frais de service, preuve contre toute accusation d'abus du consommateur et indiquant une certaine transparence au niveau des prix pratiqués. Un pourcentage très élevé de l'échantillon d'utilisateurs (plus de 90%) trouve que leur argent est en sécurité, même si contrairement aux comptes bancaires, les comptes M-Pesa ne sont pas couverts par une assurance sur les dépôts. Aussi les soldes au-dessous de la moyenne, la norme pour les comptes M-Pesa (voir l'encadré C), sont le témoin que l'exposition aux pertes d'argent est en pratique faible. Il semble que même le systèmes de distribution par agent ne pose pas de problème excessif: plus de 80% des répondants se sentent en sécurité lors des échanges d'argent liquide dans les locaux de l'agent. Néanmoins, le manque d'argent disponible en liquide de l'agent peut parfois empêcher les retraits et dépôts d'argent (un des cas les plus rencontré). Ceci n'a pourtant entraîné aucune perte, puisque le client pouvait soit attendre pour effecteur son opération ou chercher un autre agent (plus facile en zone urbaine).

Ces résultats ne sont qu'indicatifs, étant basés sur un échantillon de sondage et n'arrivant qu'à un stade avancé de la phase de déploiement de M-Pesa et ne suggèrent aucune inquiétude. Cependant, les régulateurs devraient suivre, au jour le jour, les tendances des plaintes et réclamations au travers de l'ensemble des canaux de distribution afin de pouvoir détecter les problèmes relativement tôt.

5. Quels sont les risques en matière de LAB/CFT liés aux services financiers via téléphonie mobile?

Les services financiers via téléphonie mobile sont relativement récents dans la plupart des endroits du monde, et les preuves d'abus du système, comme les activités de blanchiment d'argent ou de financement de terrorisme, rapportés par les opérateurs et les régulateurs, ont été rares jusqu'à présent. Cependant, en se basant sur la façon dont les activités criminelles se développent lors de la création de nouveaux canaux de distribution, cet état peut évoluer. Les régulateurs et opérateurs doivent donc continuer d'appliquer des contrôles adéquats et une surveillance étroite depuis le départ.

Un rapport de la Banque Mondiale daté de 2008, met en exergue les caractéristiques de certains services financiers via téléphonie mobile pouvant rendre ce services vulnérables au blanchiment d'argent et aux activités de financement du terrorisme (Chatain et al, 2008). Ces caractéristiques incluent: l'anonymat des usagers (la vérification de l'identité n'est pas une condition), sa fugacité (il est facile de masquer la façon dont le service est utilisé), sa rapidité (la vitesse avec lesquelles les transactions sont opérées) et la pauvreté des contrôles (tous les modèles et services ne sont pas couverts par la législation LAB-CFT). Beaucoup de ces vulnérabilités sont partagées avec d'autres instruments de paiements électroniques. Dans une publication datée de 2010, Solin et Zerzan (2010) du GSMA, estiment que les faiblesses des instruments de paiements existants (comme l'argent liquide), les rendant vulnérables aux activités de blanchiment d'argent et de financement de terrorisme, sont relativement plus importantes que pour les instruments de paiement via téléphonie mobile,

sauf lorsqu'il s'agit de la rapidité des transactions. Cette dernière faiblesse est plus forte lors de l'utilisation d'agents qui ont des autorisations de montants plus élevées et accès à plus de facilités d'utilisation que le consommateur final. Cependant ces risques s'appliquent généralement aux agents de services financiers. Les risques peuvent être cependant mitigés en introduisant des contrôles appropriés, comme des autorisations sur le montant et la fréquence des transactions et sur le solde des comptes; mais aussi en installant un contrôle des comptes en temps réel, un *reporting* des transactions suspectes et un passage en revue, une formation et une surveillance étroite des agents.

Les standards internationaux pour LAB-CFT définis par le Groupe d'Action Financière (GAFI) et les organes régionaux permettent aux pays régulateurs de mettre en place une approche basée sur les risques. Une approche communément utilisée est de niveler les procédures du travail d'audit préalable du client ou *due diligence* lors de l'ouverture de compte. Ceci permet d'augmenter l'étendue et l'intensité des procédures de vérification, en même temps que les limites de fonctionnalité et de transaction du compte. Les régulations LAB-CFT sont valables bien au-delà du travail d'audit du client afin d'inclure d'autres aspects comme un enregistrement des informations et une formation. De plus, le système doit être capable de suivre la rapidité des transactions, en identifiant les profils de transactions suspects et les rapportés.

Néanmoins, il reste un niveau relativement élevé d'incertitudes parmi les régulateurs sur la façon de mettre en pratique une approche basée sur les risques. Une publication prochaine de la Banque Mondiale (Chatain et al, 2010) met à jour les résultats précédents.

Au-delà des caractéristiques finales, l'approche choisie doit permettre une ouverture de compte simple et claire afin que les services financiers via téléphonie mobile puissent proliférer. En effet, un volume important de transactions est nécessaire afin que ce type de modèle d'affaires soit bénéficiaire et donc prospère. En particulier, dans le cas des paiements via téléphonie mobile sur les transactions et dépôts de petit montant, le risque posé par les activités de blanchiment d'argent et le financement du terrorisme est largement inférieur au seuil d'alerte si des limites de transactions adéquates et des conditions de suivi sont imposées. Dans ce cas, les bénéfices d'un audit flexible du client sont supérieurs au risque de non viabilité des services financiers via téléphonie mobile, spécialement au stade de développement du service.

6. Comment les services financiers via téléphonie mobile devraient-ils être supervisés?

De plus en plus, certains pays adoptent des cadres réglementaires en matière de services financiers via téléphonie mobile. Avec ces systèmes légaux en place, la question est maintenant de savoir comment surveiller et faire exécuter ces cadres dans un contexte de prolifération du nombre de fournisseurs de services financiers via téléphonie mobile.

Si les services financiers via téléphonie mobile peuvent uniquement être offerts par des entités déjà régulées comme les banques, alors la supervision des canaux de distribution mobiles implique une extension des procédures déjà existantes (comme celles des procédures de supervision des services bancaires électroniques) afin d'englober les caractéristiques des services financiers mobiles mentionnées précédemment. La technologie évoluant rapidement dans ce domaine, comprendre les risques opérationnels provenant des nouveaux canaux de distribution, des standards de communications, et des protocoles de sécurité n'est pas une tâche facile pour le régulateur. Certains superviseurs ont créé des équipes spécialisées dans les services bancaires électroniques et en technologies de l'information. Des exemples connus sont le Groupe de Spécialiste en Technologie de l'Information ou *Core Information Technology Specialist Group* (CITSG) de la *Bangko Sentral ng Pilipinas* et le Département de la Supervision des risques des technologies de l'information de la CNBV au Mexique.

Si une nouvelle classe d'entités régulées est créée par un nouveau cadre réglementaire, alors d'autres questions se poseront. Les régulateurs doivent identifier si ces entités encourrent des risques prudentiels (les émetteurs de monnaie électronique pourraient être dans ce cas) et, si c'est le cas, quels départements des entités de régulation des banques traditionnelles sont les mieux à même de les superviser. L'émission de monnaie électronique étant souvent autorisée par les régulations sur les systèmes de paiement, la tâche pourrait incomber à l'autorité de surveillance du système de paiement. Cependant, ces entités peuvent ne pas être les mieux équipées pour ce rôle qui demande une connaissance de la supervision prudentielle. D'un autre côté, si les risques prudentiels sont limités et les risques opérationnels plus importants et complexes, comme avec les fournisseurs de systèmes de paiement purs, alors il peut être approprié de maintenir la relation de supervision au travers du département de système de paiement. La supervision peut demander une coordination étroite avec les autres régulateurs du secteur comme les régulateurs en Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), qui peuvent aussi agréer le fournisseur de service.

Peu importe l'étendue et le lieu adéquats pour la supervision des nouveaux instruments et canaux de distribution, il est certain que les régulateurs financiers auront un besoin accru de ressources pour former et mettre en place la supervision d'une technologie toujours en évolution. Le *reporting* et la surveillance par électronique peuvent peut-être réduire le besoin d'inspection physique, ils augmentent néanmoins le besoin de spécialisation technologique du régulateur.

7. Rendre les services financiers via téléphonie mobile interopérables et interconnectés: Quelles implications pour le régulateur?

Dans la plupart des pays, le régulateur des opérateurs en télécommunications ont autorité pour obliger les réseaux d'être non seulement interopérables (c'est-à-dire d'avoir la capacité technologique d'échange d'information), mais aussi d'interconnecter les usagers d'un réseau, aux usagers d'un autre réseau. Il est rare que le régulateur des systèmes de paiement bénéficie d'une autorité aussi bien définie pour obtenir des systèmes de paiement qu'ils puissent être interconnectés. Si les décideurs politiques veulent promouvoir l'inclusion, l'infrastructure financière (p.ex. les guichets automatiques et les agents) devrait être partagée afin de s'assurer que les coûts fixes de déploiement soient distribués entre un nombre plus grand de clients. Cet objectif est édicté explicitement par le régulateur de la Banque du Ghana par exemple, qui demande que tous les fournisseurs existants et les nouveaux services puissent se connecter à une unité centrale financière nationale. Néanmoins, même cette condition réglementaire ne garantit pas une interconnectivité complète et peut, en pratique, être contreproductive. De façon similaire, prévoir que l'interconnexion émergera automatiquement avec le temps peut ne pas être réaliste. Même les pays à revenus moyens ayant des systèmes électroniques bancaires développés comme le Brésil, déplorent des niveaux d'interconnexion peu élevés pour les systèmes de paiements à cartes.²⁶

Les services financiers mobiles ajoutent des dimensions nouvelles aux problématiques d'interconnexion du secteur financier classique: d'un côté, la plupart des réseaux mobiles sont déjà complètement interconnectés dans la plupart des endroits, rendant le réseau Wireless l'un des plus interconnecté au monde; d'un autre côté, les différents types d'appareils téléphoniques, de protocoles de sécurité et de modèles d'affaires complexifient la problématique. Une source de préoccupation provient de la nature même des services financiers via téléphonie mobile. En effet, les opérateurs de réseaux mobiles ayant créé ces « jardins gardés » ont peu d'avantages à connecter le système financier tout entier. Cependant, l'intervention prématurée du régulateur pourrait aussi anéantir les avantages commerciaux au développement d'un nouveau système.²⁷

La plupart des régulateurs financiers prêtent grande attention à cette problématique, exprimant un fort soutien au résultat final d'une interconnectivité complète, tout en s'empêchant d'intervenir. En effet, une action trop hâtive pourrait avoir des conséquences imprévisibles, comme d'étouffer le développement des services financiers via téléphonie mobile et limiter leur expansion aux segments de la population encore non servis par ces services. Les régulateurs peuvent aussi encourager l'interconnectivité par la mise en place d'incitations, au lieu de la rendre obligatoire. Peu importe l'approche, une question se fait de plus en plus pressante: comment promouvoir un marché sain et compétitif pour les services financiers via téléphonie mobile?

²⁶ Voir la directive 1/2006 par la Banque Centrale du Brésil: http://www.bcb.gov.br/Pom/Spb/Ing/Directive2006_1.pdf.

²⁷ Voir l'article par Houpis & Bellis, 2008.

Références et plus

- Alexandre, Claire, Ignacio Mas and Daniel Radcliffe. 2010. "Regulating New Banking Models that Can Bring Financial Services to All." Social Science Research Network: <http://ssrn.com/abstract=1664644>.
- Alliance for Financial Inclusion. 2010. "Enabling Mobile Money Transfer: The Central Bank of Kenya's Treatment of M-Pesa." <http://www.afi-global.org/en/phoca-publications-case-studies>.
- Bezuidenhout, Johann and David Porteous. 2008. "Managing the Risk of Mobile Banking Technologies." FinMark Trust. <http://www.finmark.org.za>.
- Bold, Chris. March 15, 2010. "Mobile operators and banks: if you can't beat them...buy them!" CGAP Technology Blog. <http://technology.cgap.org/2010/03/15/mobile-operators-and-banks-if-you-cant-beat-them-buy-them/>.
- Chatain, Pierre-Laurent, Raúl Hernández-Coss, Kamil Borowik, et al. 2008. *Integrity in Mobile Phone Financial Services: Measures for Mitigating the Risks from Money Laundering and Terrorist Financing*. Washington, DC: World Bank.
- Chatain, Pierre-Laurent, Andrew Zerzan, Wameek Noor, et al. forthcoming. *Protecting Mobile Money against Financial Crimes: Global Policy Challenges and Solutions*. Washington, DC: World Bank.
- Collins, Daryl. 2010. "Consumer experience of branchless banking." Presentation delivered at Windsor 3 Seminar on Regulating Branchless Banking, Windsor, UK.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores de Mexico (CNBV). 2010. "Financial Inclusion: Access through Innovation." Presentation to G20 Experts Group, Windsor, UK.
- Dias, Denise, and Katharine McKee. 2010. "Protecting Branchless Banking Consumers: Policy Objectives and Regulatory Options." Focus Note 64. Washington, D.C.: CGAP. <http://www.cgap.org/gm/document-1.9.47443/FN64.pdf>.
- Houpis, George and James Bellis. 2007. "Competition Issues in the Development of M-Transaction Schemes." In *The Transformational Potential of M-Transactions*, Vodafone SIM Panel Policy Paper 6: 36-42. http://www.nokia.com/NOKIA_COM_1/Corporate_Responsibility/Sidebars_new_concept/Transformational_Potential_of_M-Transactions/VOD833_Policy_Paper_Series.pdf.
- Jenkins, Beth. 2008. *Developing Mobile Money Ecosystems*. Washington, DC: IFC and the Harvard Kennedy School. http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/report_30_MOBILEMONEY.pdf.
- Leishman, Paul. 2009. "Mobile Money: A US\$5 Billion Market Opportunity: Initial findings of the CGAP-GSMA Mobile Money Market Sizing Study." *MMU Quarterly Update* 1. http://www.gsmworld.com/mmu/mmu_quarterly_update.pdf.
- Lyman, Timothy R., Mark Pickens and David Porteous. 2008. "Regulating Transformational Branchless Banking: Mobile Phones and Other Technology to Increase Access to Finance." Focus Note 43. Washington, DC: CGAP/DFID. <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.2583/>.
- Mas, Ignacio and Kabir Kumar. 2008. "Banking on Mobiles: Why, How, for Whom?" Focus Note 48. Washington DC: CGAP. <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.4400/>.
- Mas, Ignacio. 2009. "The Economics of Branchless Banking." *Innovations: Technology, Governance, Globalization* 4(2): 57-75. <http://www.bankablefrontier.com/assets/pdfs/INNOVATIONS-Economics%20of%20Branchless%20Banking.pdf>.
- Porteous, David. 2008. "Mobile Phone Banking: Is m-banking advancing access to basic banking services in South Africa?" Marshalltown, South Africa: Finmark Trust and Bankable Frontier Associates. http://www.finmark.org.za/new/pages/Focus-Areas/Payment-Systems.aspx?randomID=37df4fb1-05b8-46ad-aabe-4134b31e6dfe&linkPath=8&lID=8_10.
- Porteous, David. 2006. "The Enabling Environment for Mobile Banking in Africa." *Report commissioned by Department for International Development (DFID)*. Boston, MA: Bankable Frontier Associates. <http://www.bankablefrontier.com/assets/pdfs/ee.mobil.banking.report.v3.1.pdf>.
- Porteous, David. 2009. "Mobilizing Money through Enabling Regulation." *Innovations: Technology, Governance, Globalization* 4(1): 75-90. <http://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/itgg.2009.4.1.75>.
- Zerzan, Andrew and Marina Solin. 2010. "Mobile Money: Methodology for Assessing Money Laundering and Terrorist Financing Risks." *GSMA Discussion Paper*. London: GSMA. <http://www.mobilemoneyexchange.org/Files/b0a2fa88>.

Exemples de réglementations sur les paiements via téléphonie mobile et directives

Central Bank of Nigeria. 2009. "Regulatory Framework for Mobile Payment Services in Nigeria"
<http://www.cenbank.org/OUT/CIRCULARS/BOD/2009/REGULATORY%20FRAMEWORK%20%20FOR%20MOBILE%20PAYMENTS%20SERVICES%20IN%20NIGERIA.PDF>.

Reserve Bank of India. 2008. "Mobile Payments in India: Operative Guidelines for Banks."
http://rbi.org.in/scripts/BS_PressReleaseDisplay.aspx?prid=18432. Supplemented 24 December 2009:
<http://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/notification/PDFs/MGR241209.pdf>.

State Bank of Pakistan. 2008. "Branchless Banking Regulations." http://www.sbp.org.pk/bprd/2008/Annex_C2.pdf.

Bank of Ghana. 2008. "Guidelines for Branchless Banking."
<http://www.bog.gov.gh/privatecontent/File/MPAFSD/REGULATORY%20FRAMEWORK%20FOR%20BRANCHLESS%20BANKING.pdf>

Remerciements

Cette Note politique a été mandatée par l'Alliance pour l'Inclusion financière et développée par Bankable Frontier Associates. Carlos Lopez-Moctezuma (CNBV, Mexico) et Raymond O. Estioko (Bangko Sentral ng Pilipinas, Philippines) ont aussi contribué à ce travail. Cette note a par ailleurs bénéficié de la relecture de Claire Alexandre (Fondation Bill & Melinda Gates).

À propos de l'AFI

L'Alliance pour l'inclusion financière (AFI) est un réseau mondial regroupant les banques centrales et d'autres instances politiques des pays en développement chargées de l'inclusion financière. L'AFI propose à ses membres des instruments et des ressources leur permettant de partager, de développer et de mettre en œuvre leurs connaissances des politiques d'inclusion financière. Grâce à des subventions et avec le soutien de nos partenariats stratégiques, nous réunissons des décideurs politiques à la fois en ligne et par le biais de rencontres afin qu'ils puissent partager leurs réflexions et mettre en œuvre les politiques d'inclusion financière les plus appropriées au contexte particulier de leur pays.

Alliance pour l'inclusion financière

AFI, 399 Interchange Building, 24th floor, Sukhumvit Road, Klongtoey - Nua, Wattana, Bangkok 10110, Thailand
t +66 (0)2 401 9370 f +66 (0)2 402 1122 e info@afi-global.org www.afi-global.org

L'AFI est géré au nom de ses membres par la GIZ grâce au financement de la fondation Bill & Melinda Gates.