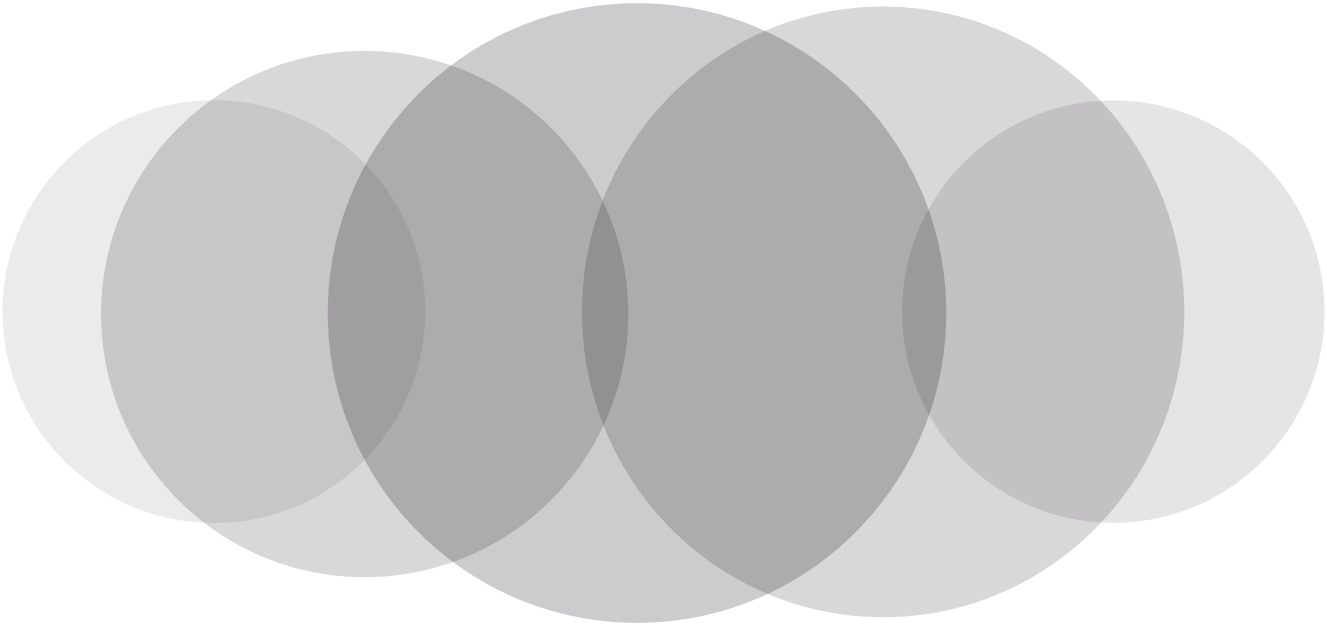
Alliance for Financial Inclusion
Bringing smart policies to life

Étude de cas

Faciliter les transferts d'argent par téléphone mobile

Le traitement de M-Pesa par la Banque centrale du Kenya



À propos de cette étude de cas

Les études de cas de l'AFI sont réalisées spécialement pour les décideurs politiques. Ces études saisissent les expériences réelles et les défis rencontrés par les principaux décideurs des pays en développement lorsqu'ils innovent et mettent en œuvre des solutions politiques nouvelles ou amendées dans leurs pays.

©2010 (février) Alliance pour l'inclusion financière

Remerciements : Cette étude de cas a été réalisée en étroite collaboration avec la Banque centrale du Kenya par Bankable Frontier Associates, à la demande de l'Alliance pour l'inclusion financière. Nous remercions Gerald Nyaoma, champion des politiques d'inclusion financière de l'AFI, pour son soutien continu.

En un clin d'œil

L'étude de cas présentée ci-après traite de l'évolution du service de paiement par téléphone mobile, M-Pesa, depuis sa conception en 2005 jusqu'à décembre 2008.

Traitement de M-Pesa par la Banque centrale du Kenya

Le service kenyan de paiement par téléphone mobile, M-Pesa, a été conçu par Safaricom en 2005. Il a été lancé sur le marché en mars 2007.

À la fin de l'année 2008, le ministère des Finances du Kenya a demandé publiquement — et soudainement — à la Banque centrale du Kenya (CBK) de procéder immédiatement à un audit d'évaluation des risques associés à ce service. La présente étude de cas examine le processus mis en place par la CBK pour évaluer les risques posés par M-Pesa et déterminer sa place au sein du cadre réglementaire existant.

Les lecteurs de cette étude sont invités à présenter leur réflexion au sein d'une discussion basée sur la question : dans quelle mesure les faits exposés

ci-après peuvent aider le lecteur à répondre aux questions suivantes ? :

1. Comment la CBK aurait-elle dû répondre à la demande d'audit?
2. La CBK a-t-elle évalué de façon adéquate les risques inhérents à M-Pesa — aussi bien au moment de la demande qu'au moment de l'étude du cas (décembre 2008) ?
3. Existe-t-il des risques matériels non pris en compte par les décideurs de la CBK ?

Événements clés dans l'évolution de M-Pesa

2006	
Juin	FinAccess publie les résultats d'une enquête auprès de la CBK
Août	Safaricom s'adresse à la CBK au sujet de M-Pesa
Septembre	La CBK demande à Safaricom des informations complémentaires
Décembre	Safaricom soumet un programme détaillé de réduction des risques, à la demande de la CBK Consult Hyperion effectue une évaluation détaillée des systèmes M-Pesa
2007	
Janvier	La CBK examine en interne la proposition de Safaricom Un avis juridique constate que M-Pesa n'est pas un service bancaire
Février	Safaricom publie une « Lettre de non objection » de la CBK
Mars	M-Pesa est lancé officiellement
Avril	Safaricom brief la CBK au sujet des transferts de fonds internationaux
Juin	175 000 utilisateurs, 577 agents ; premiers chiffres d'affaires soumis à CBK
2008	
Mars	Safaricom permet les versements de sommes plus importantes pour payer les salaires avec M-Pesa Des comptes pour les organisations sont créés afin que les écoles puissent accepter le paiement des frais de scolarité avec M-Pesa
Mai	2,5 millions d'utilisateurs actifs de M-Pesa
Septembre	Enquête auprès de 3 000 utilisateurs forte utilisation de M-Pesa et confiance des consommateurs). 4 millions d'utilisateurs, 4 230 agents
Octobre	Safaricom demande d'effectuer des achats avec M-Pesa
Novembre	4,5 millions d'utilisateurs actifs de M-Pesa
Décembre	Article paru dans le Daily Nation demandant un audit de M-Pesa

Le cadre de l'action

*Gerald Nyaoma, de retour à son bureau à Nairobi en décembre 2008, trouve surson bureau un journal avec en gros titre : « **Michuki : Enquêtesur les transferts d'argent** ». L'article publié dans le Daily Nation, quotidien influent du Kenya (voir Annexe B) relate que le ministre des Finances, John Michuki, a demandé à la Banque centrale du Kenya (CBK) de procéder à un audit de M-Pesa, la très populaire plate-forme de paiement par téléphone mobile, gérée par l'opérateur Safaricom. Cet article cite Michuki: « Je ne sais pas si M-Pesa finira bien. » Nyaoma, en sa qualité de directeur des services bancaires, a pour tâche de superviser le département des systèmes de paiement nationaux, qui est responsable de l'autorisation et de la surveillance de M-Pesa. Il est de ce fait le cadre supérieur responsable de M-Pesa à la CBK.*

En outre, Nyaoma était directeur de la supervision bancaire au moment du lancement de M-Pesa et a donc participé aux discussions menées à la CBK sur l'attitude à prendre vis-à-vis de ce nouveau service. « Bon, » pensa-t-il, « il semble que le jour du Jugement est arrivé. » Avant même qu'il eût pu consulter ses dossiers sur M-Pesa, son téléphone sonnait déjà. C'était le gouverneur qui voulait s'enquérir sur la démarche qu'il prévoyait en vue de protéger la réputation de la Banque centrale.

Après ce coup de téléphone, Nyaoma convoqua immédiatement son chef des systèmes de paiement pour s'entretenir sur la manière de faire face à la tempête politique et médiatique qui s'annonçait

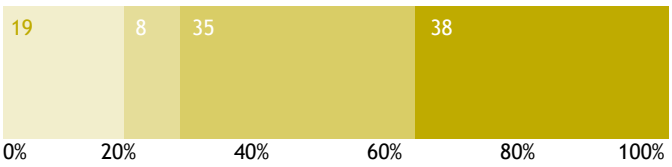
Contexte au Kenya

En 2008, le Kenya avait un secteur bancaire stable et en expansion, qui semblait avoir évité la plupart des problèmes engendrés par la crise financière mondiale de 2007/8. Cependant, malgré la forte croissance des principales banques de détail locales telles que Equity Bank, durant les cinq années précédentes, seulement 19 % des 35 millions d'habitants du Kenya détenaient des comptes bancaires en 2006. Comme dans beaucoup de pays en développement, les services bancaires étaient considérés être l'affaire des riches, pouvant payer les frais réguliers et coûteux qui leur sont associés, ou encore des populations moins nanties, mais vivant dans des villes disposant d'agences bancaires plus aisément accessibles, entités souvent surchargées et peu rapides. Avec 70 % de la population kenyane vivant encore dans des communautés rurales, non seulement l'accès aux infrastructures de base était limité et mais aussi la possibilité de bénéficier de services financiers abordables tels que des dispositifs de paiement ou d'épargne. À cette époque, les banques étaient peu incitées à servir les populations non bancarisées, principalement à cause des frais importants liés à la mise en place d'un réseau d'agences et des marges bénéficiaires serrées des prestations de services bancaires aux pauvres. Cela était reflété par le faible degré de pénétration des canaux bancaires conventionnels. Au moment de l'introduction de M-Pesa, il y avait seulement 1,5 agence bancaire pour 100 000 habitants et seulement un guichet automatique bancaire (GAB) pour 100,000 habitants.[1]

Or, pour chaque Kenyan ayant accès à un compte bancaire, il y en avait au moins deux autres personnes ayant accès à un téléphone portable. La pénétration du téléphone mobile était alors proche de 30 % en 2006 et croissait beaucoup plus rapidement que la pénétration des comptes bancaires (voir annexe A, tableau 1).

L'enquête FinAccess menée en 2006 sur l'accès aux services financiers a tout d'abord éclairé la CBK sur la très faible portée du secteur bancaire traditionnel, avec plus d'un tiers de la population exclue de tout service financier et un autre tiers dépendant uniquement des services informels, comme le montre la figure 1 ci-après.

Figure 1: Accès aux services financiers formels
(FinAccess, 2006)



Types de produits financiers utilisés

- **Formels** — banques réglementées, crédit immobilier ou banque postale
- **Formels, autres** — SACCO et IMF (institutions de microfinance)
- **Informels** — ASCA (associations d'accumulation d'épargnes et de crédit) et
- **Non bancarisés** — aucune utilisation de produits financiers formels ou informels

[1] Enquête sur l'accès aux services financiers (Financial Access Survey), 2009

Par coïncidence, c'est peu après la parution de l'enquête FinAccess de 2006 que Safaricom s'adressa à la CBK au sujet du lancement de M-Pesa. La CBK s'est alors rendu compte de l'opportunité à saisir : utiliser le réseau de téléphonie mobile afin de faciliter les services de paiement basics et ainsi accroître l'inclusion financière au Kenya, en particulier pour les transactions bancaires de base (voir annexe B, tableau 2). Cependant, passer de la reconnaissance des avantages possibles du service à l'autorisation de son lancement par Safaricom (mars 2007), a pris des mois de travail. En effet, avant de franchir ce pas, la CBK examina tous les aspects du service afin de mieux comprendre la nature du produit M-Pesa et les risques qui pouvaient lui être associés.

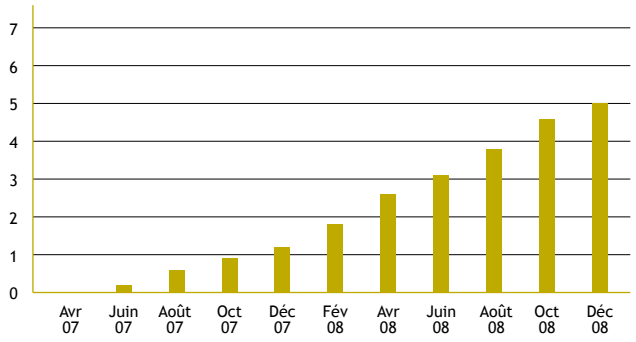
Contexte du marché

À la fin de l'année 2008, l'attention portée à M-Pesa par l'establishment politique au Kenya n'était guère surprenante : des questions avaient été posées au Parlement seulement quelques mois auparavant sur les implications possibles d'une autorisation de services non réglementés de transfert d'argent. Depuis quelque temps déjà, les banques déploraient publiquement ne pas avoir été placées sur un pied d'égalité et regrettaient que Safaricom soit en train d'exercer des fonctions bancaires, sans avoir de licence pour cela (voir annexe B). Ces inquiétudes avaient été exprimées après la croissance rapide de M-Pesa. Depuis son lancement en 2007, le service a étendu sa portée jusqu'à atteindre plus de cinq millions de consommateurs en moins de deux ans, soit une couverture supérieure à celle du secteur bancaire classique tout entier (voir figure 2).

La communauté bancaire kenyane était alors préoccupé par le fait que M-Pesa ne pouvait remplir les exigences de gestion des risques associés à un vaste réseau de paiement et qu'il était dangereux pour toute institution d'opérer à une telle échelle, en ne s'inscrivant dans aucun cadre réglementaire. Les banques critiquaient une situation de deux poids deux mesures, puisque la CBK permettait à une institution non bancaire de fournir des services financiers, sans que celle-ci soit soumise aux contraintes réglementaires imposées à l'industrie bancaire. De plus, alors que M-Pesa permettait des transferts d'argent au moyen d'un téléphone mobile, il lui fallait quand même recourir à des agents pour effectuer des dépôts et retraits d'argent liquide, chose interdite aux banques. Ces agents dépendaient du système bancaire pour pouvoir maintenir leurs fonds de caisse d'argent électronique. Du fait du nombre croissant de personnes envoyant plus rapidement et pour des montants plus élevés de l'argent à leur famille, le schéma habituel des flux monétaires évolua fortement dans le pays, et certaines banques disposant d'un vaste réseau d'agences encoururent des coûts supplémentaires liés à la nécessité d'approvisionner en liquidités leurs agences en zones éloignées, où les agents de M-Pesa venaient chercher de l'argent liquide.

Pour ajouter à la pression existante, le deuxième opérateur national de réseau de téléphonie mobile, Zain, se plaigna de la préférence inéquitable pour le premier operateur du pays, Safaricom de la part de la CBK. Zain avait alors rapidement répliqué en lançant un service de transfert d'argent concurrent, Sokotele, en 2007 qui finalement échoua.
En octobre 2008, Zain proposa alors à la CBK la permission de

Figure 2 : Augmentation du nombre d'utilisateurs de M-Pesa en millions *(FinAccess 2006)*



lancer son nouveau service de transfert d'argent (appelé « Zap! »), qu'il était en train d'étendre en Afrique par le biais de ses filiales. Cependant, restait encore à convaincre la CBK que le produit en question remplissait toutes les conditions de sécurité requises pour fonctionner en toute sécurité. Comme les banques, Zain commença à exprimer son mécontentement au sujet du retard de la CBK. La CBK ressenti le besoin de se défendre publiquement de toute préférence en publiant un article dans un journal (voir annexe C).

La CBK devait alors non seulement répondre aux inquiétudes de l'industrie bancaire et mais aussi à celles d'autres opérateurs de réseaux de téléphonie mobile en démontrant qu'elle avait jugé et autorisé M-Pesa sur des bases solides, permettant ainsi sa croissance rapide. Les médias jetèrent de l'huile sur le feu en focalisant l'attention sur l'approbation et la supervision de M-Pesa par la CBK. L'équipe de la CBK, sous le feu des projecteurs, dut alors démontrer que la gestion du processus d'autorisation d'M-Pesa s'était fait conformément aux paramètres de la loi et de l'intérêt public.

Bon nombre des éléments du processus de vérification conduit par l'équipe de la CBK étaient inconnus des détracteurs locaux de la CBK. En effet, ceux-ci n'avaient eu accès ni à l'avis juridique émis par l'entité de conseil de la CBK, à l'audit sur les risques opérationnels effectué par Consult Hyperion, ni à la société de conseil en technologie de l'information responsable du développement du logiciel de M-Pesa. Ils n'avaient pas non plus accès aux résultats positifs d'une grande enquête menée en septembre 2008 auprès de plus de 3 000 utilisateurs de M-Pesa par le groupe Financial Sector Deepening (FSD) Kenya, résultats qui n'avaient pas encore été rendus publics. En plus des mesures de vérifications prises par la CBK, Safaricom et sa société mère Vodafone avaient déployé de gros efforts dans l'autorégulation du nouveau produit. Tous ces facteurs avaient rassuré l'équipe de la CBK sur le fait que M-Pesa opérait de façon sécurisée et que le nouveau service répondait aux besoins de ses consommateurs, dont le nombre ne cessait de croître. Malgré l'ensemble de ces facteurs, il ne faisait pas de doute que l'environnement juridique de régulation des systèmes de paiement non bancaires, tels que M-Pesa, restait incertain. Les décideurs politiques de la CBK examinèrent chacun de ces éléments avant leurs délibérations.

Établissement des faits

Premier engagement

M-Pesa était initialement un projet pilote de l'opérateur multinational de téléphonie mobile britannique Vodafone Group. Avec un soutien financier du Departement de Développement international britannique (DFID), l'équipe M-Pesa de Vodafone avait choisi le Kenya comme pays pour tester un système de déboursement et de remboursement de prêts basé sur une institution de microfinance (IMF). Cependant, les premiers essais s'étaient avérés trop difficiles à intégrer aux systèmes d'IMF. Néanmoins, l'équipe de Vodafone persévéra dans ses efforts, convaincue du potentiel de la téléphonie mobile pour faciliter les transactions quotidiennes des Kenyans et permettre à ceux qui travaillent en ville d'envoyer plus aisément de l'argent à leurs parents vivant en zones rurales.

Partant de cette approche simple d'offre de service, le succès du produit M-Pesa dépendrait donc d'un réseau d'agents fiable et d'un système de gestion à faible risque de la valeur électronique. Pour pouvoir offrir les services M-Pesa, les agents devraient déposer au préalable une somme d'argent (appelée « fonds de caisse ») sur un compte bancaire, à partir duquel la valeur électronique serait utilisée pour garantir tous les dépôts et retraits des consommateurs. En cas d'augmentation de la demande des consommateurs pour les services M-Pesa, l'agent devra augmenter la valeur des fonds de caisse. Du fait de l'utilisation de ces fonds de caisse, il n'y aurait pas de risque de crédit encouru par Safaricom ou par l'agent.

L'élargissement de cette vision au-delà du cadre des IMF a été à l'origine de l'engagement de l'équipe du projet M-Pesa, comprenant aussi bien les dirigeants de Vodafone que ceux de son associé kenyan, Safaricom. Dès le départ, le directeur général de Safaricom, Michael Joseph, avait été un fervent partisan de ce modèle. Lors de ces premières réunions, l'équipe M-Pesa avait fait la démonstration d'un prototype de son service de transfert de fonds et répondu aux questions de l'équipe de la CBK, qui comprenait des membres des départements de la supervision bancaire, des affaires juridiques, des systèmes nationaux de paiement et de la recherche. Sur la base de cet engagement, l'équipe de la CBK avait identifié un certain nombre de points éventuellement problématiques :

1. Statut juridique : M-pesa était-il un service bancaire ou non ?
2. Blanchiment de capitaux : Le système pourrait-il être utilisé pour des opérations illicites de blanchiment de capitaux ?
3. Risque opérationnel : Quels risques pourraient découler de l'utilisation de nouvelles technologies ?

1. Statut juridique

Pour répondre à la première question relative au statut juridique, Nyaoma avait consulté le conseiller juridique interne de la CBK pour déterminer si M-Pesa mènerait des activités bancaires, telles que définis par la loi bancaire :

« (a) l'acception par des particuliers, membres du public, d'argent mis en dépôt, remboursable sur demande ou à l'expiration d'une période déterminée ou après un préavis, (b) l'acception par des particuliers d'argent d'un compte courant, ainsi que le paiement et l'acception de chèques et (c) l'emploi d'argent gardé en dépôt ou sur un compte courant ou d'une partie de cet argent pour octroyer des prêts, financer des investissements ou de toute autre manière pour le compte et au risque de la personne utilisant l'argent. »

Le conseiller juridique a conclu en janvier 2007 qu'M-Pesa ne constituait pas une activité bancaire effective telle que définie par la loi, se basant sur les trois faits importants suivant :

I. L'argent liquide échangé contre la valeur électronique n'est pas remboursé sous conditions et reste tout le temps sous le contrôle du consommateur. Pour pouvoir offrir des services M-Pesa, l'agent doit déposer à l'avance des fonds de caisse sur un compte M-Pesa ouvert dans une banque locale. Ainsi, il n'y a pas de risque de crédit encouru ni par le consommateur, ni par Safaricom.
II. Les fonds des consommateurs ne sont pas prêtés pour financer d'autres activités économiques, ni générer des intérêts. Tous les fonds doivent être maintenus sur un compte commun en fidéicommis auprès d'une banque de bonne réputation, et Safaricom ne peut pas y accéder pour financer ses activités. Par conséquent, il n'y a pas de fonction d'intermédiation, mentionnée comme un élément clé dans la définition de l'acceptation d'argent en dépôt.
III. Aucun intérêt n'est payé sur les dépôts des consommateurs ni perçu par Safaricom sur les fonds de caisse, un autre facteur indiquant, effectivement, que la valeur électronique créée n'est pas un dépôt.

Le conseiller juridique avait conclu, par conséquent, que Safaricom, en offrant le service M-Pesa ne menait pas une activité bancaire. Mais avait-il quand même besoin d'une autorisation pour exploiter un service de transfert d'argent ?

La loi bancaire n'a pas fourni de base pour réglementer les produits offerts par des institutions non bancaires, bien que la loi relative à la Banque centrale du Kenya conférait à la CBK dans sa section 4A l'autorité de formuler et de mettre en œuvre « les politiques les plus appropriées pour promouvoir l'établissement, la régulation et la supervision de systèmes de paiement efficaces et rentables, de compensation et de règlement. » Les limites de ce pouvoir sur les acteurs non bancaires n'avaient pas été encore testées. La CBK avait déjà préparé un projet de loi sur les systèmes nationaux de paiement (NPS) qui permettrait de consolider et d'étendre son autorité sur les systèmes de paiement de toutes sortes, mais ce projet de loi revêtait une faible priorité pour le Parlement et n'avait même pas entamé le processus législatif à la fin de 2008.

S'agissant du compte commun en fidéicommis mentionné au point II ci-dessus, il était prévu que des administrateurs responsables surveilleraient les mandats bancaires afin d'assurer que le solde des fonds de caisse soit toujours exactement égal aux dettes en valeur électronique. Tout retrait d'argent du compte en fidéicommis requiert autorisation. Safaricom n'encourt pas non plus de risque de crédit, puisque ses agents apportent leurs propres fonds de caisse sur ce compte, que Safaricom harmonise ensuite quotidiennement sur la base du volume des transactions effectuées via M-Pesa. De l'avis de la CBK, cette structure assurait une diminution importante des risques pesant sur le consommateur.

Ces facteurs importants prouvaient à la CBK que M-Pesa pouvait fonctionner légalement au Kenya. La direction de la CBK est donc arrivée à la décision suivante : puisque la CBK n'avait pas de pouvoir clairement défini sur les transferts de fonds non bancaires, elle n'interviendrait pas dans le lancement de M-Pesa. En fait, M-Pesa avait l'avantage de pouvoir renforcer l'inclusion financière dans le pays, priorité de la banque centrale à l'époque et a donc incité la CBK à promouvoir cette approche. La CBK s'était contentée tout d'abord d'indiquer que lorsque le projet de loi sur les systèmes nationaux de paiement serait voté, le nouveau système serait alors assujetti à cette loi. Cependant, Safaricom, soutenu par Vodafone qui avait investi de façon importante dans M-Pesa, insista pour obtenir davantage de certitude. Le gouverneur de la CBK alors en fonction avait accepté de délivrer une lettre de non-objection, disant que la CBK autoriserait le lancement du service, moyennant le respect de certaines conditions fondamentales, notamment les suivantes :

I. Des mesures appropriées seront mises en place pour sauvegarder l'intégrité du système afin de protéger les consommateurs du risque de fraude, de perte d'argent, de confidentialité et de qualité du service.
II. Le système prendra des mesures adéquates pour se prémunir contre le blanchiment de capitaux.
III. Des registres convenables et mis au format seront tenus et mis à la disposition des autorités de régulation qui pourront être réclamés de temps à autre.
IV. M-Pesa observera toutes les lois existantes, régissant ses relations avec ses agents et clients.

La réception de cette lettre en février 2007 permit à Safaricom de procéder au lancement public de M-Pesa en mars 2007. Les ministres des Finances et des Communications, alors en fonction, avaient tous les deux témoigné leur soutien en assistant à la cérémonie de lancement de M-Pesa. Cependant, avec les changements politiques survenus au Kenya à la suite des élections contestées de 2007, ces deux ministres ne furent plus en fonction dès la fin 2008.

2. Blanchiment de capitaux

Au début du développement du produit M-Pesa, le risque de blanchiment d'argent venait en tête de liste parmi les préoccupations de la CBK. Cependant les consommateurs kenyans n'étaient pas les seuls perdants potentiels d'un système vulnérable au blanchiment de capitaux et à la fraude. Vodafone avait compris que si le produit était associé à des opérations de blanchiment de capitaux, la réputation du groupe risquerait d'en souffrir à échelle mondiale. La société Consult Hyperion, spécialiste en technologie de l'information, avait développé le produit en envisageant spécialement des mesures explicites de lutte anti-blanchiment (LAB), telles que le suivi des transactions suspectes et des pistes d'audit électroniques/ voies de contrôle electroniques. Consult Hyperion a donc dédié une de ces équipes à la mission suivante : faire en sorte que le système M-Pesa soit conforme aux normes LAB définies par la législation kenyane contre le blanchiment de capitaux ainsi qu'à celles adoptées par Vodafone et le Groupe d'action financière (GAFI) au niveau international. Bien que le Kenya ne soit pas encore formellement en conformité avec les lignes directrices du GAFI, les régulateurs ont adopté d'autres mécanismes pour assurer un minimum de conformité avec les approches LAB/CFT (lutte anti-blanchiment et contre le financement du terrorisme) pour l'identification et la vérification des clients. Le niveau d'atténuation des risques appliqué aux mesures LAB par Safaricom a donné à la CBK l'assurance que les contrôles et les procédures d'information adéquats étaient en place pour protéger les consommateurs de M-Pesa.

3. Risque opérationnel

L'équipe M-Pesa s'était inquiétée bien assez tôt de la robustesse des procédures opérationnelles et des dispositifs de contrôle mis en place. Consult Hyperion (spécialiste en matière de paiements électroniques) ont donc été chargé encore une fois d'effectuer un second audit sur la robustesse de la plate-forme M-Pesa.

Les experts de Consult Hyperion ont examiné entièrement la plate-forme informatique de M-Pesa, avec pour but spécifique de s'assurer qu'elle pourrait fonctionner en toute sécurité sur le marché kenyan. Ils testèrent le cryptage de bout en bout de la fonctionnalité de la carte SIM, qui contenait les données confidentielles des clients ; passèrent en revue l'utilisation des modules de sécurité des équipements sur les serveurs M-Pesa ; et s'assurèrent qu'à tous les processus d'application étaient incorporées des procédures de sécurité, y compris une sauvegarde en mémoire vive. Et surtout, ils vérifièrent que tous les systèmes M-Pesa permettent un travail de reporting et de gestion détaillé, de sorte que chaque transaction pouvait être suivie, individuellement et en masse. Cela signifiait que la CBK pourrait demander des informations exactes sur la piste d'audit du système, notamment sur les procédures de gestion des liquidités, de compensation, de règlement et de lutte contre le blanchiment de capitaux.

La plate-forme M-Pesa passa avec succès tous les tests de robustesse de sa capacité opérationnelle de Consult Hyperion. L'équipe de décideurs de la CBK fut satisfaite des conclusions de l'examen, qui montraient que non seulement le système avait été conçu en tenant compte des spécificités du marché kenyan (en particulier les systèmes LAB/CFT), mais qu'il était aussi capable de répondre aux exigences qui lui étaient imposées.

Expérience des consommateurs

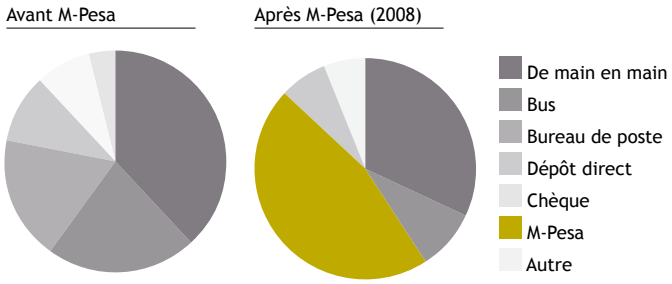
Le dernier élément critique pour évaluer le bon fonctionnement de M-Pesa était l'expérience du consommateur : Les consommateurs étaient-ils soumis à des

[2] Les transactions sont limitées à un montant maximum de 50 000 KShs (650 $) par jour et à 35 000 KShs (450 $) par transaction. Les transactions Internationales (RU) sont limitées à 1 000 GBP (1600 $) par mois et à 250 GBP (400 $) par transaction.

risques excessifs ou exploités d'une quelconque manière ? Bien que l'adoption rapide et l'utilisation répandue du service semblaient refléter la satisfaction des consommateurs, l'équipe de la CBK voulait s'assurer que l'expérience des consommateurs était positive. La confiance des consommateurs et donc celle du marché sont d'une importance cruciale pour la stabilité de tout service financier, et le marché kenyan n'échappe pas à cette règle. Une enquête menée auprès de 3 000 utilisateurs de M-Pesa à la demande de la CBK par l'agence locale FSD Kenya en septembre 2008 a confirmé incontestablement que plus de 80 % des utilisateurs étaient satisfaits du service, et beaucoup d'entre eux déclaraient que le produit avait amélioré leur qualité de vie.

L'enquête a montré que la majorité des consommateurs utilisaient le service pour effectuer des transferts d'argent domestiques vers la famille ou des proches: envoyant en moyenne environ 25 $US par transaction deux fois par mois. Parmi les critiques formulées, les consommateurs mentionnaient des cas fréquents d'agents se trouvant à court d'argent liquide, quelques cas de tentative de fraude et de complications occasionnelle sur le réseau. Cependant, l'opinion générale des consommateurs sur M-Pesa était remarquablement positive. M-Pesa avait eu une incidence significative sur le marché des transferts domestiques, éliminant presque le rôle des compagnies d'autobus, des bureaux de poste et réduisant le pourcentage des consommateurs utilisant les transferts de main en main (voir figure 3).

Figure 3 : Utilisation de M-Pesa par les consommateurs en comparaison avec d'autres produits financiers de transferts d'argent (FinAccess 2006)



Un groupe assez nombreux utilisait M-Pesa pour acheter du temps d'antenne prépayé directement à partir de leurs comptes. De façon intéressante, 21 % des personnes sondées déclaraient utiliser le service pour « mettre de l'argent de côté ». Cependant, une analyse des comptes inactifs a révélé que seulement 1,6 % (60 000 sur 4 millions de comptes) restaient inactifs pendant plus de 30 jours. Le montant résiduel tenu en moyenne sur ces comptes après 30 jours était de seulement 1 468 Ksh, soit approximativement 2 $US (voir annexe A, tableau 3).

Durant l'année 2008, la gamme de services s'est étendue pour inclure les comptes « d'organisations », afin que les écoles puissent accepter les paiements de frais de scolarité des parents via M-Pesa, et que certains employeurs effectuent des paiements plus importants comme les salaires. Safaricom avait aussi entrepris de recevoir les

Figure 4: Volume des paiements en comparaison d'autres systèmes nationaux de paiement *(S. Mwaura, CBK, 2008)*

Volume et valeurs des systèmes de paiement Données sur 12 mois (2008) Valeurs monétaires en Ksh	**Système de règlement brut en temps réel (SRBTR)** (KEPSS)	**Chambre de compensation automatisée** (CCA)	**Guichets automatiques bancaires** (GAB)	**Paiements par téléphone mobile** (SCOM)
Valeur transférée (milliard)	19,061	3,746	382	167
Valeur transférée par jour (milliard)	70.60	13.87	1.05	0.46
Nombre de transactions	298,246	16,254,009	77,924,350	62,740,745
Transactions par jour	1,105	60,200	213,491	171,892
Valeur par transaction (million)	63.91	0.230	0.005	0.003

envois d'argent en devises étrangères provenant du Royaume Uni sur des comptes M-Pesa, mais ce service devait encore être développé à plus grande échelle. Avant chaque extension de service, l'équipe M-Pesa s'adressait à la CBK afin d'obtenir son approbation.

Processus de supervision

Dans sa lettre de non-objection, la CBK avait demandé à Safaricom de préparer et d'envoyer à la CBK des relevés mensuels lui permettant de suivre les volumes des transactions et l'utilisation du système. Malgré l'augmentation rapide des volumes, les montants étaient encore insignifiants comparés à ceux d'autres systèmes de paiement supervisés par la CBK (voir la figure 4).

Comme documenté au sein de la correspondance et des notes de réunions, les membres de l'équipe de la CBK s'étaient rencontrés régulièrement avec les représentants de M-Pesa pour obtenir des informations et discuter des demandes d'extension du service. La CBK était aussi en contact avec la Commission des communications du Kenya (CCK) qui était en fait le principal régulateur de Safaricom en tant qu'opérateur d'un réseau de téléphonie mobile. M-Pesa était alors considéré comme un service à valeur ajoutée, que Safaricom était autorisé à offrir, bien que la CCK s'en remettait aux compétences de la CBK pour les détails de surveillance.

Élaboration du message

Compte tenu du caractère expressément public de la demande initiale d'enquête sur M-Pesa, les principaux décideurs de la CBK savaient qu'il ne suffirait pas de répondre uniquement au ministre.

L'équipe évalua les faits examinés. Le produit de paiement comblait clairement un déficit sur le marché des services financiers du Kenya, il était bien accueilli par les consommateurs et la CBK entretenait un dialogue ouvert et continu avec Safaricom sur les processus de gestion des risques. Cependant M-Pesa avait aussi fait apparaître une lacune dans le cadre réglementaire régissant les services de paiement du Kenya. Il était clair qu'une loi sur les services de paiement adressant les transactions par téléphone mobile était absolument nécessaire pour établir des fondements solides pour l'avenir de services financiers inclusifs au Kenya.

L'attention attirée par cet audit avait soulevé des questions cruciales au sujet de la régulation des services de paiement non bancaires en général. Tandis que Nyaoma et son équipe étaient certains d'avoir couvert l'ensemble des domaines importants dans l'approbation de M-Pesa, un élément d'inquiétude subsistait. La CBK avait-elle pris suffisamment de dispositions pour assurer la protection des fonds des consommateurs ? Que se passerait-il si l'on avait affaire à d'autres opérateurs n'ayant ni le statut, ni le renom de Safaricom, acteur publique majeur et marque de qualité ?

S'appuyant sur les constats de l'équipe et gardant ces questions à l'esprit, Nyaoma prit ses dossiers concernant M-Pesa et quitta son bureau pour rencontrer le gouverneur. Il voulait bien présenter l'ensemble des faits au gouverneur, puis aux médias afin de rassurer les politiciens et le public kenyan qu'effectivement, la CBK avait géré de façon adéquate l'approbation de M-Pesa. En fermant la porte, Nyaoma jeta un coup d'œil sur son calendrier mural : nous étions le 18 décembre 2008. Les semaines suivantes pourraient fort bien décider si les services de transfert d'argent par téléphone mobile pourraient ou non continuer à opérer avec succès au Kenya et à fournir les services financiers tellement nécessaires aux exclus du système.

Diffusion publique

Pour maximiser la diffusion de leur prise de position, la CBK et le ministère des Finances publièrent une annonce dans un éminent journal local, The Daily Nation (figurant aux annexes B et C). L'annonce de la CBK constituait une réponse à un article soumis par le ministère des Finances et expliquait en détail le rôle de la CBK dans le processus de vérification détaillé et de suivi des services de M-Pesa. Les deux annonces, publiées par la CBK et le ministère des Finances visaient, à clarifier des aspects essentiels du cadre réglementaire et de supervision entourant M-Pesa, afin de donner au marché la certitude que M-Pesa fonctionnait en toute sécurité au Kenya. Les faits décrits incluaient la coordination entre la CBK et la CCK dans le suivi de M-Pesa, l'exercice du mandat légal concernant la régulation des paiements électroniques ainsi que la clarification des domaines dans lesquels la gestion des risques était régulièrement surveillée par la CBK. L'annonce abordait aussi le rôle de la CBK dans la facilitation de la compétition entre M-Pesa et l'opérateur de téléphonie mobile Zain, qui avait récemment fait une demande pour le lancement d'un produit analogue sur téléphone mobile appelé« Zap ! »

Les messages clés de la CBK étaient les suivants :

1. M-Pesa n'est pas directement en concurrence avec les banques commerciales parce que le secteur bancaire traditionnel n'a pu adresser le déficit d'accès aux services financiers du le marché kenyan. L'enquête FinAccess 2006 a constaté que seulement 19% des adultes ont accès à un compte bancaire, alors que 55% ont accès à un téléphone portable. Dans ce contexte, plusieurs banques commerciales coopèrent déjà avec M-Pesa pour compléter mutuellement leurs services.
2. M-Pesa :
   - n'accepte pas de la part des particuliers de l'argent ou des dépôts qui sont remboursables sur demande ou à l'expiration d'une période de préavis préfixée;
   - n'accepte pas de la part des particuliers de l'argent destiné à des opérations de compte courant, qui est utilisé pour le paiement ou l'acception de chèques ; et/ou
   - n'emploie pas l'argent gardé en dépôt, ni une partie de cet argent, pour des prêts, des investissements ou de toute autre manière, pour le compte et au risque de la personne utilisant l'argent.
3. Avant le lancement de M-Pesa, Safaricom a recherché directement l'autorisation de la CBK pour entreprendre le service de transfert d'argent.
4. En ce qui concerne la protection légale des fonds, l'argent des consommateurs est gardé sur un compte en fidéicommis dans une des grandes banques commerciales du Kenya.
5. La CBK et la CCK contrôlent régulièrement la gestion des liquidités, le risque de non règlement, la fiabilité du système, l'enregistrement des utilisateurs, la piste d'audit du système, les mesures de LAB et la protection des consommateurs.
6. Il n'y a pas de risque de crédit parce que les agents de M-Pesa mettent à l'avance une somme de côté, avant de pouvoir transférer des fonds au consommateur.
7. La CBK et le Trésor ont affiné les mesures légales et réglementaires destinées à promouvoir la sécurité et l'efficacité des systèmes de paiement au Kenya. Par exemple, en révisant la loi sur la Banque centrale, section 4A1 (D) qui donne mandat à la CBK de promouvoir l'établissement, la régulation et la supervision de systèmes efficaces et rentables de paiement, de compensation et de règlement.
8. La loi kenyane sur les communications (2008) a étendu la fonction de la CCK en matière de transactions électroniques et prévoit la reconnaissance légale des transactions électroniques.

Impact de l'audit sur les activités de supervision et de vérification préalable de la CBK

Sur la base des faits constatés, la CBK s'estimait en bonne position pour soutenir qu'elle avait appliqué un degré adéquat de vérification préalable, en particulier dans les domaines les plus susceptibles d'affecter la stabilité du système et la protection des consommateurs. La demande d'audit a aussi attiré l'attention sur des domaines d'intérêt qui n'avaient pas été couverts par la procédure de vérification initiale. Préoccupée par l'hypothèse que M-Pesa pourrait être utilisé comme produit d'épargne, la CBK a commandé une analyse de l'évolution dans le temps des comptes M-Pesa pour savoir combien d'argent résiduel était maintenu sur ces comptes et pendant combien de temps. Les superviseurs de la CBK ont aussi demandé des informations spécifiques concernant le traitement des réclamations par Safaricom et une analyse comparative de la valeur totale de M-Pesa par rapport à celle du système national de règlement brut en temps réel (SRBTR).

En réponse à la demande d'audit, la CBK a incorporé ces domaines d'intérêt supplémentaires, sur la base de données probantes, au dispositif standard de supervision et a ainsi développé un système plus robuste de suivi de M-Pesa, le service continuant de croître.

Notes de conclusion

En réponse à la demande publique d'audit, l'équipe de la CBK a décidé de publier une déclaration exposant leur position sur M-Pesa.

Les décideurs de la CBK se sont rendu compte qu'ils devaient clarifier publiquement la nature de M-Pesa afin d'apaiser les craintes selon lesquelles M-Pesa pourrait empiéter sur le champ d'activité des banques, sans détenir l'autorisation et la supervision nécessaire. La déclaration publique expose et analyse les faits établis dans le cadre de la procédure de vérification préalable du produit M-Pesa, à savoir : le statut légal de M-Pesa, la description du type de service offert par M-Pesa par rapport aux règlementations existantes (c'est-à-dire, pas d'acceptation de dépôts) et un exposé sommaire du processus engagé pour l'autorisation de la mise en place de M-Pesa.

M-Pesa aujourd'hui (2009/2010)

M-Pesa compte aujourd'hui plus de 8,5 millions d'utilisateurs (novembre 2009), desservis par plus de 12 000 agents sur tout le territoire du Kenya. Les services M-Pesa se sont élargis pour inclure les paiements de factures, les versements groupés de salaires, le paiement des frais de scolarité, et Safaricom continue de coopérer avec la CBK pour développer de nouveaux produits innovants pour le service.

Cette étude de cas a montré l'engagement de la CBK et de Safaricom pour assurer que M-Pesa puisse fonctionner dans le cadre de la loi et pour que le service en tant que tel survive à la pression exercée par l'audit. Cependant, la CBK continue de travailler sur la mise en place d'un cadre réglementaire complet pour les activités bancaires par téléphonie mobile et prend des mesures concrètes pour permettre l'utilisation de réseaux d'agents par les banques comme canal supplémentaire pour accroître l'inclusion financière. Il est prévu que les réglementations relatives aux paiements électroniques, aux lignes directrices pour les agences et aux mesures anti-blanchiment de capitaux seront achevées en 2010. Ces éléments sont d'une importance cruciale pour assurer un cadre réglementaire suffisant et clair pour l'offre de services bancaires par téléphonie mobile au Kenya de manière à favoriser encore davantage l'inclusion financière.

Au niveau du marché, M-Pesa n'est plus le seul fournisseur de ce type de service au Kenya, puisqu'il se trouve aujourd'hui en compétition avec un service analogue offert par Zain Telecom et potentiellement aussi avec le secteur bancaire, dès lors que celui-ci sera autorisé à utiliser les services d'agents. Cependant, M-Pesa est de loin le leader du secteur pour le moment et a placé la barre haut en termes d'attentes des consommateurs. M-Pesa est un service innovant qui a catalysé l'industrie (et le Kenya tout entier) pour créer un environnement propice à l'élargissement de l'accès aux services financiers.

Annexe A : Données utiles

Tableau 1 : FinAcces 2006, Utilisation de la téléphonie mobile

Utilisation de la téléphonie mobile

	Kenya	Nairobi	Toutes zones urbaines	Toutes zones rurales
Téléphone personnel	27%	63%	52%	19%
Accès au téléphone d'un parent/ami	27%	20%	23%	29%
Pas d'accès	45%	16%	24%	52%

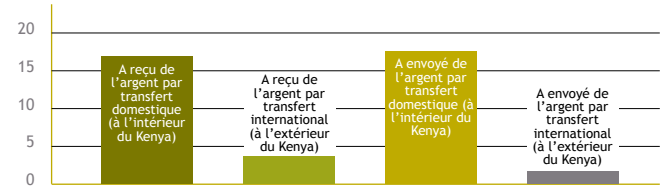
Utilisation d'autres services associés à la téléphonie mobile

	Territoire national	Nairobi
Utilisation des transferts de crédit sur téléphone mobile sambaza	21%	55%
Chargement de temps d'antenne à la caisse d'un supermarché	4%	15%
Envoi de messages texto/sms	29%	61%
Achat de services par téléphone mobile (par utilisation du clavier)	8%	23%
Possession de cartes de retrait à un GAB	*%	24%
Possession de cartes de fidélité de supermarchés	2%	9%
A entendu parler de services bancaires par téléphonie mobile	25%	51%

Tableau 2 : FinAcces 2006 - Données sur les transferts d'argent

Utilisation de services de transfert d'argent

% des répondants ayant envoyé ou reçu de l'argent dans les 12 derniers mois

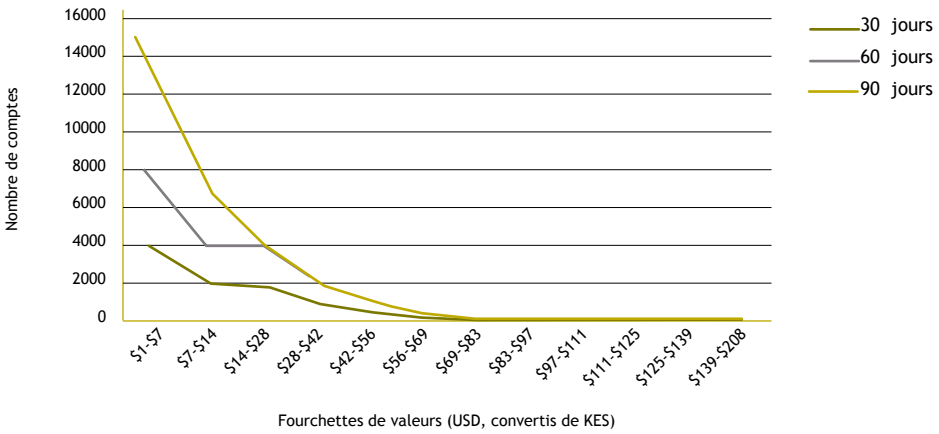


Méthodes de transfert d'argent utilisées
Les méthodes les plus populaires pour envoyer de l'argent à l'intérieur du Kenya sont des méthodes informelles : par l'intermédiaire d'un parent, d'un ami ou en utilisant une compagnie de bus / de matatu. Les voies formelles les plus populaires pour effectuer des transferts internationaux sont l'utilisation de services de transferts tels que Western Union, ou le paiement direct sur un compte bancaire.

Moyens de transfert

	Transferts d'argent locaux %	Transferts d'argent locaux %
Envoi par un parent/ami	58	36
Envoi par une compagnie de bus ou de matatu	27	27
Ordre de virement postal	24	20
Paiement direct sur un compte bancaire	11	29
Utilisation de services de transfert d'argent	9	66
Par chèque	4	8
Paiement sur le compte de quelqu'un qui se charge de transmettre l'argent au destinataire final	3	8

Tableau 3 : Valeurs résiduelles moyennes après 30/60/90 jours (pour 4 millions de consommateurs), septembre 2008



Annexe B : Articles parus dans les médias

DAILY NATION

December 9th, 2008

M.Michuki (à gauche) et Professeur Ndung'u hier.

Michuki : demande d'enquête sur les transferts d'argent

Le Gouvernement a ordonné Mardi un audit de M-Pesa, produit de transfert d'argent de Safaricom, un jour avant que la compagnie ne signe un contrat avec la Western Union pour les transferts d'argent internationaux. Les instructions à la Banque centrale ont été formulées par le Ministre des Finances, John Michuki, alors qu'il annonçait le lancement de nouvelles règlementations pour les institutions de microfinance à la School of Monetary Studies à Nairobi.

« Je ne sais pas si M-Pesa va bien finir. Je voudrais recevoir l'avis de la Banque centrale sur les inquiétudes soulevées par le système de transfert d'argent, M-Pesa. »

« Ils devraient étudier le schéma et formuler une politique afin de sécuriser les déposants » a indiqué Michuki.

Satisfaire le régulateur

Cependant, lors d'un entretien téléphonique de Londres avec le journal Nation, le PDG de Safaricom, Michael Joseph a salué l'initiative du Ministre et assuré qu'il renforcerait la confiance dans le service.

« Nous sommes satisfaits de cette demande d'audit par la Banque centrale du Kenya dans le sens où cela permettra de dissiper les inquiétudes, de satisfaire le régulateur et de montrer que nous avons mis en place des garanties et que le risque est minimal » a affirmé M.Joseph.

Il a indique que l'argent était déposé au sein d'un fonds en fidéicommis auquel aucun employé de la compagnie n'a accès.

Le système de transfert d'argent M-Pesa, lancé en mars 2007, est devenu très populaire au sein des populations non bancarisées en servant comme compte de dépôt pour certains, provoquant ainsi des tensions avec le secteur bancaire. Il existe aujourd'hui 4 millions de comptes M-Pesa et plus de 20 milliards de Shillings ont été transféré via ce système depuis le lancement du produit.

« Certaines banques disent que nous sommes en compétition, mais je ne pense pas que M-Pesa représente une quelconque menace pour le secteur bancaire ».

« Nous répondons à un besoin dont les banques se sont désintéressées » a confié M.Joseph à Smart Company du Daily Nation dans un entretien précédent. "

Le Gouverneur de la Banque centrale du Kenya Njuguna Ndung'u a autrefois soutenu le service de transfert d'argent M-Pesa qu'il décrivait comme « un pas en avant pour favoriser l'accès aux services financiers de tous les Kenyans ayant accès à un téléphone portable ».

Mardi, le Professeur Ndung'u a annoncé que le gouvernement créerai un système de paiement et de règlement qui fournira ainsi une plateforme opérationnelle pour les systèmes de transferts d'argent.

En quelques minutes

« Le système de transfert d'argent M-Pesa est un bon système, mais il peut être utilisé par des personnes aux intentions mauvaises» a-t-il indiqué.

L'Association bancaire du Kenya a par le passé appelé a des régulations pour les systèmes de transfert d'argent par téléphonie mobile pour éviter que ceux-ci ne soient utilisés pour des activités de blanchiment d'argent.

La route déjà pavée par M-Pesa ; un système de transfert d'argent international lancé lundi par la compagnie Vodafone, basée à Londres et actionnaire de Safaricom, devrait suivre le même succès,

Vodafone affirme que le service doit permettre aux consommateurs d'effecteur des transferts d'argent en quelques minutes, des agences de la Western Union directement vers les clients de Safaricom au Kenya.

« Le décollage à succès de M-Pesa au Kenya a clairement démontré qu'il existait une demande pour les services de paiement accessibles et sécurisés au sein des pays émergents » a déclaré M. Nick Hughes, le chef des paiements internationaux par téléphone mobile chez Vodafone.

Annexe B : Articles parus dans les médias

THE STANDARD
For Fairness and Justice.

Publié en Decembre 2008
Par John Njirani et James Anyanzwa

Décrypter la tempête derrière M-Pesa

Après des mois de tergiversation à éviter une annonce publique, le gouvernement a finalement admis que le très populaire produit de transfert d'argent M-Pesa, pourrait être un véritable désastre à retardement

Empruntant les avertissements des experts des secteurs bancaire et juridique, le gouvernement reconnaît maintenant que l'absence de cadre législatif pour réguler et superviser les opérations de M-Pesa est un jeu de hasard qui pourrait s'avérer très onéreux.

Bien que les personnes concernées (allant du PDG de Safaricom, Michael Joseph, des personnalités officielles du gouvernement, de la Banque centrale du Kenya (BCK), de la commission des communications du Kenya (CCK) aux fervents utilisateurs du service) semblent trouver du réconfort dans le fait que M-Pesa soit seulement utilisé comme moyen de transfert d'argent, les experts avertissent que le service peut être sujet aux abus.

« Je ne sais pas si M-Pesa finira bien » a affirmé Michuki.

Sans une explication, et disant qu'il préfèrerai avoir tord sur le long terme, Michuki a indéniablement agité un drapeau rouge : ce n'est qu'une question de temps avant qu'un désastre financier de grande ampleur ne surviennent dans le pays.

Entre temps, il a demande à la CBK de réaliser un audit sur le service et de préparer un rapport détaillé sur les garanties qui pourraient être mises en place afin de contrecarrer le possible nouvel écroulement d'un service financier. Le plus récent à avoir secoué le système financier fut un schéma pyramidal de Ponzi.

Au centre de la tempête, un problème dont les actionnaires évitent de parler, est l'utilisation de ce produit pour faire des dépôts de façon sécurisée. Les experts voient en cette mise en application une activité risquée : les agents M-Pesa ayant accès à des montants d'argent liquide pouvant être sujets aux abus.

« Nous voulons protéger wananchi des requins qui veulent faire du profit sur le malheur des autres, » a-t-il déclaré aux journalistes peu après le lancement du Microfinance Act and Regulations à la Kenya School of Monetary Studies.

Bien qu'ayant seulement 21 mois d'existence, il y a assez de raisons de s'inquiéter. Durant la courte période de son existence, M-Pesa a évolué d'une simple solution innovante permettant aux personnes de transférer facilement des petites sommes d'argent à un service complexe qui est maintenant utilisé comme compte bancaire.

Des millions de Kenyans réalisent que M-Pesa leur donne un accès facile à leur argent.
Sans loi gouvernant ces opérations et sans l'existence d'une entité de recours vers laquelle se tourner, la confiance donnée à M-Pesa pourrait exploser en déception, a déclaré le gouvernement.

L'immobilisme de la BCK
En Août, une dispute a éclaté au sein du secteur financier à propos de l'engagement de Safaricom et Zain, operateurs mobiles, à offrir des services considérés comme relevant purement du domaine des banques commerciales.

Les banques commerciales ont de plus en plus d'inquiétudes que Zain (anciennement Celtel) et Safaricom marchent sans gêne sur leur zone d'activité en proposant des services de transfert d'argent.

Il est peu clair qui de la BCK et la CCK –régulant les services Telecom – devrait superviser les opérations et M-Pesa et Sokotele.

Les services de transfert d'argent M-Pesa de Safaricom et Sokotele de Zain, ont cependant un avantage évident sur les banques : ces services coûtent considérablement moins cher, et permettent de livrer les fonds sur de longues distances et en temps réel.

Cependant les banques voudraient que la BCK stoppe les opérations financières des operateurs mobiles en l'absence de cadre légal permettant de compenser les clients en cas de pertes financières. Mais leur demande est toujours en attente alors que le besoin d'un cadre légal pour ces activités se fait croissant.

Il a toutefois été dit que le CBK Act a été amendé en 2003 afin de donner au régulateur bancaire un pouvoir de surveillance sur tous les services de paiements et un mandat pour conseiller le gouvernement. L'intérêt de la CBK se porte sur la sécurité de l'argent, sur le fait que les transferts se fassent facilement et que les operateurs puissent diminuer et gérer les risques de perte. La Commission parlementaire sur l'Energie, la Communication, les Transports et Travaux publiques a cependant affirmé qu'il pousserait pour qu'une législation formelle gouvernant et régulant les transferts d'argent commerciaux pris en charge par les opérateurs de téléphonie mobile soit votée.

Une niche commerciale
« La CCK autorise les opérateurs de réseaux GSM à offrir ces services mais cela pourrait être formulé en des termes plus légaux » a déclaré Eng James Rege, le Président de la Commission et parlementaire de Karachuonyo, au journal The Standard en Août.

« C'est une niche commerciale dont les operateurs mobiles ont été coupés et non pas les banques. »

Mais bien positionné par des couts de transaction élevés et des directives opérationnelles serrées, les banques commerciales veulent maintenant que la CBK définissent clairement des règles pour les operateurs de téléphonie mobile offrant des services de Cependant, les banques sont clairement désavantagées par les couts élevés des services offerts.

La commission parlementaire en Communication soutient que le service financier mobile aidera les consommateurs à protéger les charges exorbitantes imposées par les banques.

Le service donne à une multitude de clients non bancarisés de l'opérateur une voie efficace pour transférer de l'argent. A cette date, le service M-Pesa possède environ 4 millions d'abonnés et a transféré un montant impressionnant de 24 milliards de Shillings entre mars de l'année dernière et mai de cette année.

Annexe C : Annonce de la CBK (janvier 2009)

BANKI KUU YA KENYA

CENTRAL BANK OF KENYA

LES SERVICES FINANCIERS PAR TELEPHONIE MOBILE AU KENYA

1. Il est devenu nécessaire pour la Banque Centrale du Kenya (CBK) de rendre un avis public sur les services financiers par téléphonie mobile en vue de l'attention continuelle portée par les media et le public sur ce sujet. Alors que nous accueillons l'intérêt pour les services financiers via téléphonie mobile, la Banque centrale considère nécessaire de porter l'attention sur les allégations qui ont été faites dans les media sur son rôle d'autorisation des produits de services financiers par téléphonie mobile.

2. Dès le départ, il est important de noter que la BCK a actuellement un pouvoir de surveillance règlementaire sur les banques, les institutions non bancaires, les institutions de crédit immobilier autorisées par la Banking Act and Foreign Exchange Bureau, lui-même autorise par le Central Bank of Kenya Act. Depuis Mai 2008, la Banque a aussi un pouvoir de surveillance réglementaire sur les institutions de microfinance acceptant les dépôts d'épargne. Par conséquent, la CBK n'a aucun rôle de surveillance règlementaire sur les opérateurs téléphoniques autorisés par la Commission sur les communications du Kenya (CCK). Le point d'interaction de la CBK avec les operateurs de téléphonie mobile a lieu au travers des banques commerciales règlementées offrant une plateforme pour les services financiers offerts via téléphonie mobile.

3. A ce point, il est aussi important de rappeler l'origine du service de transfert d'argent via téléphonie mobile. En 2005, une agence de développement lança un appel à proposition pour améliorer de façon rentable le pouvoir d'inclusion du marché financier au Kenya grâce a un meilleur accès aux services et produits financiers. Safaricom, un operateur de téléphonie mobile en collaboration avec Vodafone UK, une banque commerciale règlementée et deux institutions de microfinance ont soumis une proposition basée sur l'usage du téléphone portable pour transférer de l'argent.

4. Cette agence de développement a trouvé cette proposition judicieuse et un pilote de système de transfert d'argent par téléphonie mobile a été conduit en 2005/2006. Avant que le test du produit pilote ne soit lancé, la banque commerciale réglementée demanda à la CBK son autorisation. La Banque centrale accepta que le premier test du produit pilote soit lancé après discussion avec la banque en question et révision du produit proposé. Le test du produit pilote réussi et la CBK fut ensuite approchée en 2005 avec une proposition de lancement commercial du produit M-Pesa.

5. Le produit a été soumis à une vérification sérieuse et détaillée d'Août 2005 à Mars 2007, date de son lancement. Le travail de vérification s'est concentré sur les obligations du cadre légal et réglementaire, sur la faisabilité du produit, les procédures d'identification du consommateur et la sécurité du produit/consommateur/agent. Cependant l'inquiétude principale de la CBK était relative au besoin d'un cadre légal et réglementaire favorable pour l'activité de transfert de fonds par téléphonie mobile qui permette de protéger les intérêts des consommateurs et d'assurer la durabilité du produit. Un cadre légal et réglementaire favorable pour cette activité devrait aussi incorporer un cadre légal afin de superviser les systèmes de paiement, les contrats électroniques, les activités de blanchiment d'argent, la protection du consommateur et les technologies de l'information et de la communication (TIC).

6. Il faut toutefois noter que la réglementation traîne généralement derrière l'innovation et qu'une approche pragmatique a été adoptée concernant la révision du produit M-Pesa. La BCK a par conséquent demandé que des garanties soient mises en place afin d'adresser les problématiques de blanchiment d'argent, protection des consommateurs, sécurité des produits et des agents, avant même que M-Pesa ne soit lancé.

7. Revenons au présent, certains articles dans les media concernent la proposition de lancement d'un produit de transfert d'argent par téléphonie mobile de l'operateur Zain en partenariat avec des banques commerciales règlementées. La BCK a noté la présence de ces fâcheux rapports dans les media : ces rapports impliquaient que la CBK retardait l'émission de l'autorisation de Zain. Nous souhaitons rappeler que la BCK n'a aucune sorte de relation directe avec Zain ni de contact concernant l'autorisation du produit que Zain souhaite lancer.

8. Ce qui est en train d'être révisé par la CBK est une proposition de partenariat avec l'operateur Zain formulée par une banque commerciale pour offrir des services de transfert d'argent par téléphonie mobile. Leur dossier a déjà été revu en accordance avec les obligations statutaires et prudentielles gouvernant les banques commerciales. Un procédé de vérification similaire a aussi été appliqué au dossier M-Pesa. Les problématiques qui doivent être adressées ont déjà été portées à l'attention de la banque en question. La BCK a l'obligation majeure de s'assurer que les produits introduits par les banques sont sécurisés, rentables et que l'intérêt du public est protégé.

9. C'est pourquoi il est fâcheux que des problématiques d'une nature purement légale soient utilisées et modifiées afin de diminuer la crédibilité de la CBK ou de créer une plateforme marketing par voie de sympathie. La Banque ne transigera pas à son obligation de protection de l'intérêt du public en assurant la stabilité, la sécurité, l'efficacité et la fiabilité du secteur bancaire.

10. La Banque centrale continuera aussi de travailler avec les acteurs adéquates sur le développement présent d'un cadre légal détaillé couvrant les problématiques de supervision des systèmes de paiement, des contrats électroniques, de la protection des consommateurs et des technologies de l'information et de la communication (TIC). Ce cadre aidera à intensifier le développement des systèmes de paiement qui utilisant la technologie comme levier afin d'améliorer l'accès des Kenyans aux services financiers. Par conséquent, la Banque centrale, est ravie d'accueillir ce type de produits au sein du marché kenyan et fera en sorte que les garanties nécessaires à la protection des intérêts des Kenyans soient mis en place avant leur lancement.

Banque Centrale de Kenya

27 janvier 2009

L'AFI en bref

L'Alliance pour l'inclusion financière (AFI) est un réseau mondial regroupant les banques centrales et d'autres instances politiques en charge de l'inclusion financière des pays en développement. L'AFI apporte à ses membres les outils et ressources nécessaires leur permettant de partager, développer et mettre en œuvre leurs connaissances en matière de politiques d'inclusion financière. Nous mettons en relation les décideurs politiques, en personne ou via internet, canaux soutenus par des subventions et liés à nos partenaires stratégiques, afin que ceux-ci partagent leur réflexion et mettent en œuvre les politiques d'inclusion financière les plus appropriées aux caractéristiques de chaque pays.

Alliance for Financial Inclusion
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 financée par la Fondation Bill & Melinda Gates et gerée par la GTZ (Coopération technique allemande).