

Cadre réglementaire pour les services financiers numériques en Côte d'Ivoire

Etude diagnostique

Patrick Meagher

Juillet 2017

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----------|
| SIGLES ET ACRONYMES..... | 3 |
| RÉSUMÉ..... | 4 |
| 1. INTRODUCTION..... | 15 |
| 2. VUE D'ENSEMBLE DU CONTEXTE DU MARCHÉ DES SFN..... | 16 |
| 2.1 Développement du marché..... | 17 |
| 2.2 Infrastructures du marché..... | 19 |
| 3. MONNAIE ÉLECTRONIQUE ET PAIEMENTS | 20 |
| 3.1 Monnaie électronique : Définition et traitement réglementaires | 20 |
| 3.2 Protection des fonds..... | 22 |
| 3.3 Émetteurs : Exigences réglementaires | 24 |
| 3.4 Commerce électronique, signature électronique..... | 25 |
| 3.5 Paiements..... | 26 |
| 4. RECOURS À DES AGENTS | 28 |
| 4.1 Monnaie électronique..... | 30 |
| 4.2 Transferts d'argent..... | 31 |
| 4.3 Intermédiaires bancaires | 32 |
| 5. IDENTIFICATION DES CLIENTS..... | 33 |
| 5.1 Justificatifs d'identité | 34 |
| 5.2 Exigences de vigilance à l'égard de la clientèle (KYC)..... | 35 |
| 5.3 Graduation des exigences KYC | 37 |
| 6. PROTECTION DES CONSOMMATEURS | 38 |
| 6.1 Transparence et conditions de service..... | 39 |
| 6.2 Voies de recours | 42 |
| 6.3 Protection des données des clients..... | 42 |
| 7. CONCURRENCE ET COORDINATION | 43 |
| 7.1 Interopérabilité..... | 44 |
| 7.2 Accès aux canaux | 44 |
| 7.3 Réponses réglementaires | 45 |

| | |
|---|-----------|
| 8. CONCLUSION | 47 |
| 8.1 Monnaie électronique et paiements | 47 |
| 8.2 Recours à des agents | 48 |
| 8.3 Identification des clients | 49 |
| 8.4 Protection des consommateurs | 50 |
| 8.5 Concurrence et coordination | 51 |
| SOURCES CONSULTÉES | 52 |
| ANNEX 1. LÉGISLATION CONCERNANT LES SFN DANS L'UEMOA ET EN CÔTE D'IVOIRE | 54 |

SIGLES ET ACRONYMES

| | |
|------------|---|
| ARTCI | Autorité de régulation des télécommunications/ TIC de Côte d'Ivoire |
| BCEAO | Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest |
| CENTIF | Cellule nationale de traitement des informations financières |
| EME | Etablissement de monnaie électronique |
| GAB | Guichet automatique de banque |
| GAFI | Groupe d'Action Financière |
| GIM-UEMOA | Groupement interbancaire monétique de l'UEMOA |
| IMF | Institution de microfinance |
| IOB | Intermédiaire en opérations de banque |
| KYC | <i>Know your customer</i> (connaissance du client) |
| LBC-FT | Lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme |
| OTC | <i>Over the counter</i> (transaction « au comptoir », ici transfert d'argent) |
| OTM | Opérateur de téléphonie mobile |
| PCF | Protection des Consommateurs Financiers |
| SFN | Services financiers numériques |
| SICA-UEMOA | Système interbancaire de compensation automatisé dans l'UEMOA |
| SOAC | Système Ouest Africain d'Accréditation |
| STAR-UEMOA | Système de transferts automatisés et de règlement de l'UEMOA |
| TPE | Terminal de paiement électronique |
| UEMOA | Union économique et monétaire ouest-africaine |
| USSD | <i>Unstructured supplementary servic data</i> (canal de communication particulier) |

RÉSUMÉ

La réglementation joue un rôle essentiel dans le développement et la diffusion des services financiers numériques (SFN). Le présent document propose une analyse du cadre réglementaire applicable aux SFN en Côte d'Ivoire, incluant les domaines couverts, les éléments favorables aux SFN, ainsi que ses lacunes et les obstacles qu'il crée.

La Côte d'Ivoire est l'un des États de la région les plus avancés en matière de SFN, en particulier pour l'utilisation du mobile money. Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure affichant près de 8 % de croissance annuelle du PIB, la Côte d'Ivoire présente un taux élevé de pénétration de la téléphonie mobile (estimé à 113 %) et un taux d'inclusion financière formelle plus modeste (46 % des adultes, incluant les comptes bancaires, ceux des institutions de microfinance, de la poste et de mobile money). Les opérateurs de téléphonie mobile (OTM) ont été les principaux acteurs jusqu'à présent. Ils représentent trois des cinq services de mobile money déployés et la majorité des agents. Les OTM se sont surtout associés à des banques émettrices de monnaie électronique. Cependant, suite à l'évolution récente de la réglementation les OTM commencent à créer des filiales de monnaie électronique¹. Les prestataires de services de transfert rapide d'argent (OTC) occupent également une place importante : ils utilisent des agents pour fournir des services de transfert d'argent abordables, notamment aux clients ne possédant pas de comptes numériques.

La politique publique et la législation de la Côte d'Ivoire ne peuvent être étudiées qu'en étroite corrélation avec les prescriptions réglementaires des institutions régionales d'Afrique de l'Ouest dont ce pays est membre. Il s'agit en l'occurrence essentiellement de l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA), qui est à la fois une union monétaire et une zone de libre-échange en développement. La Banque Centrale de l'Union, la BCEAO (Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest) a compétence exclusive sur la masse monétaire et est la principale autorité (avec la participation de la Commission Bancaire Régionale) chargée de réglementer et de surveiller les institutions financières (IF), les systèmes de paiement et les services financiers numériques. La Commission de l'UEMOA a compétence également sur les activités pouvant avoir un impact sur le marché régional, par exemple la réglementation de la concurrence. Les pays membres, dont la Côte d'Ivoire, restent compétents dans d'autres domaines touchant aux SFN, comme la réglementation des télécommunications et la protection générale des consommateurs. Ainsi, par exemple, alors que la BCEAO a le pouvoir exclusif de réglementer les services financiers, du point de vue de la protection des consommateurs financiers (PCF), des pays tels que la Côte d'Ivoire ont des lois générales sur la protection des consommateurs et des institutions de surveillance qui ont un impact sur les services financiers.

Les responsables politiques des États et de la région (UEMOA) prennent aujourd'hui des mesures en vue d'étendre l'accès aux SFN. La Côte d'Ivoire s'emploie à réduire la fracture numérique en améliorant les infrastructures en fibre optique et en simplifiant les procédures d'octroi de licences de télécommunications. Elle est en train de mettre en place un système national de numéros d'identité individuels et de digitaliser les paiements du secteur public. Un switch monétique régional est en place. La législation financière prévoit un ensemble de niveaux de services comprenant les banques et les établissements financiers à caractère bancaire, les sociétés de paiement et les insti-

1 Orange et MTN ont créé des filiales, établissements émetteurs de monnaie électronique agréés par la BCEAO (situation à la fin de mai 2017)

tutions de microfinance (IMF)². En outre, un certain nombre de services bancaires de base doivent désormais être fournis gratuitement³. Par ailleurs, une stratégie régionale pour l'inclusion financière a été adoptée par le Conseil des ministres de l'UEMOA en juin 2016. La Côte d'Ivoire a également une stratégie nationale d'inclusion financière.

Malgré les mesures prises pour encourager les services financiers numériques, ils sont encore loin d'atteindre leur potentiel en Côte d'Ivoire. Cette situation s'explique notamment par le manque significatif d'interopérabilité entre les plateformes financières numériques, la préférence pour l'argent liquide et d'autres freins à l'adoption des SFN, et par des obstacles d'ordre réglementaire dont il est question dans le présent rapport. Ces contraintes viennent, entre autres, de politiques publiques générales pesant sur l'inclusion financière, notamment le plafonnement des taux d'intérêt, qui aura un impact sur la fourniture de crédits numériques, et la limitation des possibilités données aux IMF de proposer d'autres services que ceux d'épargne et de crédit, par exemple d'émettre de la monnaie électronique.

Monnaie électronique et paiements

Monnaie électronique : L'émission de monnaie électronique est la pierre angulaire des services financiers numériques. Dans une instruction de 2015 qui a actualisé de précédentes prescriptions réglementaires couvrant la Côte d'Ivoire et les autres marchés de l'UEMOA, la BCEAO définit la monnaie électronique comme étant « une valeur monétaire représentant une créance sur l'établissement émetteur qui est stockée sous forme électronique, y compris magnétique, émise sans délai contre la remise de fonds d'un montant qui n'est pas inférieur à la valeur monétaire émise, et acceptée comme moyen de paiement par des personnes physiques ou morales autres que l'établissement émetteur ».

L'instruction autorise les émetteurs à accepter des fonds du public pour les besoins de l'émission de monnaie électronique sans avoir besoin d'obtenir (uniquement pour cette raison) une autorisation pour recueillir des dépôts. Elle permet l'existence de différents types d'émetteurs de monnaie électronique : les banques, les établissements financiers de paiement, les IMF et les établissements de monnaie électronique sont autorisés à émettre de la monnaie électronique sous réserve de respecter les conditions d'agrément. La réglementation sur la microfinance limite strictement la part des revenus des IMF pouvant provenir d'activités annexes telles que l'émission de monnaie électronique. Les autres émetteurs, c'est-à-dire les institutions non financières, sont appelés « établissements de monnaie électronique » (EME). Pour être agréés, ils doivent satisfaire des exigences distinctes relatives à la gouvernance d'entreprise et avoir pour seule activité l'émission de monnaie électronique. Comme déjà mentionné, certains opérateurs de téléphonie mobile ont créé (ou sont en train de créer) des filiales de monnaie électronique pour utiliser cet agrément d'EME.

Les émetteurs doivent, sans délai, déposer les fonds reçus de leurs clients sur des comptes réservés à cet usage auprès d'une ou de plusieurs banques ou IMF. Les fonds, représentant la contrepartie de la monnaie électronique émise (appelés « float »), doivent être distinctement identifiés dans les comptabilités de l'émetteur et de l'éta-

2 A noter que les textes officiels retiennent la dénomination de Systèmes Financiers Décentralisés (SFD) pour désigner les institutions de microfinance. Dans ce document, le terme plus générique d'institution de microfinance est utilisé.

3 Dans l'instruction concernée, les services sont simplement énumérés mais sans qu'ils soient définis. En conséquence, certaines banques ont changé le nom des services concernés et les facturent.

blissement dépositaire – et le total détenu par chaque émetteur doit à tout moment être au moins égal à l'encours de monnaie électronique. Le placement de ces capitaux est imposé. Un émetteur doit placer, sur des dépôts à vue, au moins 75 % de la valeur du total de sa monnaie électronique en circulation, et le reste dans des types de placement bien définis (aucun fonds en fiducie ou compte séquestre n'est requis). Le dispositif de garantie des dépôts de la Côte d'Ivoire devrait, selon son mandat, couvrir un certain montant de ces dépôts. Mais ce dispositif n'est pas encore opérationnel, et la manière dont il traitera le float de monnaie électronique n'est pas totalement claire. L'instruction relative à la monnaie électronique interdit aux émetteurs d'émettre de la monnaie électronique sous forme de crédit et de payer des intérêts sur le float de monnaie électronique (mais cela n'empêche pas les banques et les IMF de relier le compte de monnaie électronique d'un client à ses autres comptes – de crédit ou d'épargne).

L'instruction relative à la monnaie électronique impose des limites quantitatives aux avoirs en monnaie électronique par client : un maximum de deux millions de FCFA (~3 400 USD) pour les avoirs en monnaie électronique auprès d'un émetteur donné, et un maximum de 10 millions de FCFA (~USD 17 000) par mois pour les recharges (nouveaux dépôts) dans l'ensemble des établissements.

Commerce électronique et signature électronique : La monnaie électronique (et les SFN d'une manière générale) dépend dans une large mesure des dispositions régissant les transactions électroniques. L'élément déterminant en la matière est la certification des documents numériques (par des signatures électroniques) qui ont remplacé les documents papier. Il existe des textes juridiques à l'échelon tant national que régional dans ce domaine. La réglementation de l'UEMOA s'applique en vertu de la prééminence de l'Union (et de la BCEAO) en matière de services financiers. L'Autorité de régulation des télécommunications/TIC de la Côte d'Ivoire (ARTCI), dont relève le commerce électronique, a compétence sur les signatures électroniques en général. Les réglementations régionale et nationale prévoient en principe que les transactions soient réalisées et les signatures validées entièrement par voie électronique une fois qu'une signature électronique certifiée est en place. Elles prévoient, toutes les deux, des procédures pour la certification et pour l'enregistrement des prestataires de services de certification.

En pratique toutefois, il apparaît que les processus, entièrement électroniques pour ouvrir un compte (et signer un contrat), ne sont pas possibles en Côte d'Ivoire puisque des certificats, sous forme papier, sont exigés pour valider les signatures électroniques. Cela complique l'ouverture de comptes numériques, et (prospectivement) la conclusion d'accords de crédits numériques.

Paiements : En ce qui concerne les services de paiement, le Règlement communautaire n°15 relatif aux systèmes de paiement de 2002 autorise les banques, les IMF et les entreprises spécialisées de paiement non bancaires à fournir ces services, en les plaçant sous la supervision de la BCEAO. Les instruments de paiement couverts comprennent les transferts électroniques, les cartes bancaires (cartes de retrait et de paiement) et les cartes prépayées. Les prestataires de services de paiement doivent respecter les règles définies par chaque système de paiement et satisfaire aux normes générales destinées à assurer la fiabilité, la sécurité et la réalisation effective des transactions. Le règlement relatif aux paiements ne fait pas la distinction entre les paiements de gros et de détail. Les systèmes de paiement des banques représentent l'essentiel des paiements de masse et de grand volume (ainsi qu'une grande part du trafic des paiements de détail). En pratique, le système de monnaie électronique se

concentre sur les petites transactions de faible volume. Les services de paiement proposés par la Poste relèvent aussi de la BCEAO, aux termes du règlement de 2002 de l'UEMOA relatif aux systèmes de paiement.

Recours à des agents

Un autre élément déterminant pour les SFN et plus généralement pour l'inclusion financière est l'accès facile à des agents dont l'activité est bien encadrée. Autoriser l'utilisation d'agents ouvre la possibilité de mettre en place de vastes réseaux de distribution. Le cadre réglementaire de l'UEMOA permet aux prestataires de services financiers d'utiliser des agents (distributeurs et sous-distributeurs) pour la monnaie électronique et les transferts rapides d'argent (services OTC), mais il est plus restrictif en ce qui concerne l'utilisation d'agents pour les services bancaires⁴.

Monnaie électronique et transferts : L'instruction relative à la monnaie électronique prévoit un système à deux étages comprenant des agents principaux (« distributeurs ») et des sous-agents (« sous-distributeurs »). Les distributeurs autorisés sont les commerces de détail et les autres entreprises (personnes physiques ou morales immatriculées), les IMF et autres établissements financiers à caractère bancaire, et la Poste. Ces distributeurs peuvent ensuite sous-traiter des activités à des sous-distributeurs, qui doivent être des entreprises immatriculées (personnes physiques ou morales). Les services pouvant être sous-traités à des sous-distributeurs sont la commercialisation et la fourniture de services liés à la monnaie électronique et comprennent l'ouverture de comptes de monnaie électronique avec les clients, les opérations de dépôt et de retrait, et les services de paiement. Les contrats d'exclusivité (faisant obligation à un agent de ne travailler que pour un seul émetteur) sont interdits.

L'émetteur (mandant) demeure légalement responsable envers ses clients et les tiers de tous les services sous-traités à ses agents principaux, et de la liquidité de ses agents et de leur respect des obligations de diligence. Ainsi, les émetteurs ont la charge principale de la supervision de leurs réseaux d'agents, tandis que la BCEAO exerce une fonction de surveillance et d'inspection à un niveau plus élevé. La BCEAO est expressément chargée d'inspecter les agents des établissements émetteurs de monnaie électronique et les prestataires de services techniques.

Par ailleurs, une instruction de la BCEAO de 2015 autorise les banques, les institutions financières non bancaires et les IMF à utiliser des sous-agents pour le transfert rapide d'argent – c'est-à-dire le transfert en temps réel réalisé au guichet d'un prestataire habilité ou d'un sous-agent (ne faisant intervenir ni compte bancaire, ni compte de monnaie électronique du côté de l'expéditeur ou du bénéficiaire). Il est interdit à ces sous-agents de collecter des fonds pour d'autres opérations que le transfert rapide d'argent (par exemple sous forme de dépôts), à moins que le sous-agent ne soit une IMF. Les clauses d'exclusivité sont aussi interdites. Les sous-agents opèrent sous l'entière responsabilité du mandant (IF) et pour le compte de celui-ci.

Intermédiaires bancaires : En dehors de la monnaie électronique et des transferts rapides d'argent, les conditions dans lesquelles il est possible d'avoir recours à des agents sont moins claires. L'utilisation d'agents pour des services bancaires s'est révélée difficile. Les banques sont autorisées à recourir à un certain type d'agents

⁴ Dans ce document, « agent » fait référence aux distributeurs, sous distributeurs, intermédiaires et autres parties tierces intervenant dans la gestion de services financiers en tant que sous-traitant.

dénommés « intermédiaires en opérations de banque » (IOB), dans des conditions relativement restrictives, par la loi portant réglementation bancaire et une instruction de 2010 de la BCEAO. Ces IOB sont soumis à autorisation préalable, doivent respecter certains critères, fournir des cautions (d'un établissement de crédit agréé) et communiquer des rapports réguliers. Les banques sont responsables de la surveillance directe de ces agents. Depuis l'introduction de ces règles en 2010 jusque fin 2016, seuls cinq IOB ont été autorisés, dans trois des huit pays de l'UEMOA (aucun ne l'a été en Côte d'Ivoire). Dans la pratique, les IOB ont des succursales et des bureaux satellites, mais l'instruction ne les autorise pas à sous-traiter des fonctions à des sous-agents (contrairement à la législation sur la monnaie électronique et le transfert rapide d'argent). Le modèle IOB ne permet donc pas le recours à des agents pour assurer des services bancaires afin d'améliorer l'inclusion financière.

Pour les IMF, la question de la fourniture de services de crédit et d'épargne par l'intermédiaire d'agents n'est pas évoquée directement. Les conditions et normes à respecter, pour les services assurés par des agents d'IMF, ne sont pas définies dans la législation mais, en pratique, elles paraissent relever de la BCEAO agissant au cas par cas.

Identification des clients

Une directive de 2015 de l'UEMOA instaure des mesures de protection contre le blanchiment de capitaux et la lutte contre le financement du terrorisme dans le secteur financier et pour une large gamme d'acteurs intervenant dans les activités concernées. La liste des entités visées comprend les banques, les IMF, les émetteurs de monnaie électronique, les sociétés de paiement et de transfert, les sociétés de crédit commercial et de crédit à la consommation, les compagnies d'assurance et les agents prestataires de services financiers. Des procédures de vigilance à l'égard de la clientèle (les procédures « Know your customer – KYC ») sont énoncées dans la directive. Avant d'entrer en relation d'affaires, toutes les entités visées doivent identifier leurs clients – personnes physiques ou morales. Cela signifie obtenir les nom et prénoms complets du client, ses date et lieu de naissance, et son adresse principale, et vérifier qu'ils concordent avec les informations figurant sur un « document officiel » en cours de validité et comportant une photo (dont il est pris copie) et sur un justificatif de domicile.

Documents d'identité : Aux termes de la directive LBC-FT, des données d'identité doivent être recueillies à différents moments et conservés. Cette obligation s'applique à l'ouverture de comptes, aux transferts d'argent et à l'établissement d'une relation d'affaires. Des procédures strictes doivent s'appliquer dans le cas de transactions fréquentes en espèces. Elles s'appliquent aussi en cas de *suspicion* de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme ou d'usage de faux. Les entités visées doivent en permanence recueillir et actualiser les informations spécifiées sur leurs clients pendant la durée de la relation d'affaires. D'autres précautions LBC-FT doivent être prises dans le cas de la plupart des transferts électroniques et pour de nombreuses transactions réalisées par des clients occasionnels. Il est interdit d'ouvrir des comptes anonymes ou des comptes sous des noms fictifs.

La Côte d'Ivoire a fait de la délivrance de titres d'identité officiels un élément de sa politique nationale. Si la présentation d'un titre d'identité a souvent été un frein à l'inclusion financière, et en particulier aux SFN, les efforts déployés récemment par les autorités gouvernementales ont abouti à ce qu'à mi-2016, quelque 70 % de la population ivoirienne possède un titre d'identité officiel. En outre, l'Office national d'identification est en train de mettre en place un système complet d'identifiants numériques.

L'autorité ivoirienne de réglementation des télécommunications (ARTCI) fixe les règles à respecter pour identifier les clients qui souhaitent acheter une carte SIM, souscrire un abonnement à Internet ou obtenir d'autres formes d'accès à des services numériques. Les opérateurs de téléphonie mobile et les fournisseurs de services Internet doivent vérifier que chaque client possède un titre d'identité en cours de validité, et consigner ses nom et prénoms, date et lieu de naissance, adresse (postale et physique), numéro de téléphone et profession, ainsi que les éléments de son titre d'identité (ces informations ne sont pas disponibles à partir d'une base de données centrale).

Vigilance à l'égard de la clientèle (KYC) : Trouver un juste compromis pour les exigences KYC signifie établir des normes graduées en fonction des risques afin de favoriser l'inclusion financière. La directive LBC-FT de 2015 de l'UEMOA prévoit une certaine prise en compte du niveau de risque sous la forme d'un allègement de l'obligation de vigilance, mais ne crée pas différents paliers d'exigences KYC. La directive prévoit seulement des variations dans la manière dont les exigences d'identification sont appliquées au lieu de définir des exceptions pour les clients ne possédant pas de documents d'identité officiels. Appliquée aux émetteurs de monnaie électronique, elle annule de fait l'exception prévue pour les petites transactions aux termes de l'instruction de 2015 relative à la monnaie électronique.

La directive LBC-FT aborde la question de l'utilisation d'agents et des mesures de protection interne requises. Les entités visées sont autorisées à sous-traiter l'identification et la surveillance des clients tout en conservant la responsabilité ultime de ces obligations. Toutes les institutions visées sont tenues de former leur personnel et d'établir des systèmes de contrôle pour garantir le respect des exigences. Les émetteurs de monnaie électronique doivent veiller à ce que leurs agents et sous-agents aient des dispositions en matière de sécurité et de contrôle qui soient suffisantes pour satisfaire les critères définis dans la réglementation LBC-FT.

Protection des consommateurs

Parce que le consommateur est exposé à des risques particuliers dans le contexte des SFN, il existe un besoin de protections bien conçues. En dehors des dispositions générales évoquées précédemment, il y a trois autres éléments importants : (1) le traitement juste et transparent ; (2) les voies de recours pour les consommateurs ; et (3) le traitement des données des clients.

Transparence et conduite : L'instruction de 2015 relative à la monnaie électronique impose la signature d'un contrat entre l'émetteur et le client pour l'ouverture d'un compte de monnaie électronique. Entre autres, le contrat doit obligatoirement mentionner les limites, les risques et les précautions à prendre lors de l'utilisation de la monnaie électronique, et les procédures à suivre en cas de fraude, de perte et de demande de remboursement. L'émetteur est tenu également de mettre ses conditions tarifaires à la disposition de tous les clients, de façon accessible, et de produire un reçu électronique pour toutes les transactions. Des dispositions supplémentaires existent dans d'autres textes réglementaires relatifs au secteur financier et aux systèmes de paiement. Le règlement de 2002 relatif aux systèmes de paiement impose que les conditions d'utilisation des comptes et des instruments de paiement soient clairement expliquées au client et intégrées dans une convention écrite. Le règlement limite l'intervalle de temps entre l'arrivée d'un ordre de paiement et le moment où le compte du bénéficiaire est crédité. D'autres dispositions élémentaires de protection du consommateur figurent dans les lois sur les activités bancaires et la

microfinance, et s'appliquent aux comptes accessibles par voie électronique. Elles prévoient notamment la transparence sur les commissions perçues et des codes de conduite applicables aux relations avec les clients.

La loi ivoirienne de 2013 sur le commerce électronique prévoit des conditions à respecter concernant la publicité, les offres, les conditions contractuelles, la transparence des prix (commissions et taxes), et la communication d'informations permettant d'identifier le vendeur de biens ou de services. Les conditions contractuelles et les procédures d'acceptation doivent être clairement énoncées. La Côte d'Ivoire a aussi adopté une loi sur la consommation instaurant une commission de protection des consommateurs et prévoyant des règles particulières relatives aux crédits à la consommation et au logement.

Un problème qui se pose, particulièrement dans le cas des SFN, est celui de l'application aux agents des mesures de protection des consommateurs. Seules les instructions relatives à la monnaie électronique et au transfert rapide d'argent comprennent des dispositions en la matière. La première impose aux émetteurs de s'assurer que leurs distributeurs affichent de manière visible des informations lisibles telles que le nom et les coordonnées de l'émetteur qui les mandate. Elle tient également les émetteurs pour responsables devant la loi, vis-à-vis de leurs clients et des tiers, des agissements de l'agent. Les sous-agents de transfert rapide d'argent doivent faire figurer sur leur signalétique le logo des institutions financières qui les mandatent, et afficher leurs tarifs aux guichets. Les IOB agissent sous l'entière responsabilité de l'établissement mandant (la banque) qui est tenu de s'engager formellement à réparer tout dommage causé aux tiers par son mandataire.

Voies de recours : En attendant la mise en œuvre de la nouvelle loi sur la protection des consommateurs, les réclamations ne sont expressément évoquées que dans l'instruction relative à la monnaie électronique. Celle-ci prévoit que les émetteurs mettent en place des dispositifs pour traiter les réclamations, tant des clients que des accepteurs. Ces systèmes doivent être accessibles au travers de plusieurs canaux de communication à tout moment, définir des délais pour la résolution des réclamations, et suivre toutes les réclamations reçues et traitées. Ces exigences ne sont pas énoncées en détail. Ainsi, les procédures ne sont pas standardisées, et les fournisseurs ne sont pas, de plus, tenus d'informer les consommateurs de la façon dont leurs plaintes doivent être traitées.

La stratégie régionale de la BCEAO pour l'inclusion financière prévoit de reproduire dans d'autres pays de l'UEMOA le modèle de « l'observatoire ». Le décret créant cet observatoire de la qualité des services financiers en Côte d'Ivoire a été adopté en décembre 2016. La Banque mondiale apporte son concours au Ministère des Finances pour son opérationnalisation. Il comporterait un dispositif de réclamation pour les clients, ainsi que des fonctions d'étude et de développement de politiques. Il permettra également une comparaison fonctionnelle entre les établissements offrant des services de transfert (y compris entre banques, IMF et EME) et les établissements offrant des comptes de transaction (y compris entre banques, IMF et EME).

Données des clients : Enfin, la protection des données est traitée par des dispositions générales sur la confidentialité et la sécurité des données à caractère personnel dans les réglementations sur les activités bancaires, la microfinance et la monnaie électronique. La loi régionale relative aux bureaux d'information sur le crédit contient d'autres dispositions sur la gestion des données des clients

La Côte d'Ivoire a adopté des dispositions visant à protéger les données des clients dans son ordonnance de 2012 relative aux télécommunications, dans la loi de 2013 relative aux transactions électroniques, et dans la loi de 2013 relative à la protection des données à caractère personnel. Tous ces textes sont mis en œuvre par l'ARTCI. Les lois couvrent les types de données sensibles qui ont de fortes chances d'être traitées dans le cadre des SFN, comme des données sur l'identité et le foyer, et des données biométriques ou juridiques. La loi de 2013 relative à la protection des données à caractère personnel oblige à demander le consentement préalable de la personne concernée par la collecte et le traitement de données personnelles.

L'ordonnance de 2012 relative aux télécommunications impose aux prestataires de services de protéger les données personnelles et de veiller à l'intégrité et à la confidentialité des communications. Les plateformes et les transmissions numériques associées qui sont fournies par les opérateurs de téléphonie mobile relèvent de l'ARTCI et des réglementations applicables aux télécommunications, à la protection des données et au commerce électronique (il y a juxtaposition de compétences avec la BCEAO en matière de SFN).

Concurrence et coordination

La capacité potentielle des SFN à augmenter le volume, l'efficacité et le caractère inclusif du système financier dépend de l'interconnexion entre les canaux de communication et les comptes concernés. En Côte d'Ivoire comme dans un certain nombre d'autres pays, deux obstacles importants se manifestent : l'inégalité d'accès aux moyens de télécommunications mobiles, et le manque d'interopérabilité entre les prestataires de SFN concurrents et entre leurs réseaux.

Interopérabilité : Le développement rapide d'un premier prestataire de SFN a tendance à retarder la réalisation de l'interopérabilité, ce qui favorise ensuite les acteurs dominants et limite la croissance par manque de concurrence. C'est pourquoi un programme ou un dispositif d'interopérabilité est souvent essentiel pour encourager la concurrence sur ces marchés, mais la plupart des pays n'en ont pas ou bien il est incomplet. Il est souvent difficile de parvenir à un accord volontaire sur l'interopérabilité à court terme, surtout lorsqu'une entreprise est en position dominante. Mais l'interopérabilité peut se mettre en place quand les acteurs du marché comprennent les avantages potentiels du partage des effets de réseau. La BCEAO a élaboré une « feuille de route pour l'interopérabilité ».

Les SFN en Côte d'Ivoire et dans la région de l'UEMOA pourraient être décrits comme composés de circuits fermés et de règles de fonctionnement distinctes, avec une interopérabilité limitée mais qui progresse. Un excellent exemple de l'intégration dans la région est le GIM-UEMOA, un switch monétique régional pour les GAB et les paiements par TPE. Ce switch est accessible aux émetteurs de monnaie électronique de toute la région qui ne sont pas des institutions financières (EME). Il est prévu que les IMF de la région puissent aussi utiliser ce switch, qui pourrait être accessible également à toutes les institutions financières émettrices de monnaie électronique. Apparemment, ces émetteurs ne se sont pas encore montrés intéressés. En revanche, il semble que l'interopérabilité soit presque complète pour les GAB en Côte d'Ivoire et dans toute la région, tandis que les progrès ont été moins rapides pour les TPE.

Accès aux canaux : Un autre obstacle habituel au développement des SFN est le manque d'accès fiable aux canaux de messagerie mobile. Les OTM contrôlent la carte

SIM avec ses données d'identité sur chaque usager mobile, ainsi que les canaux de télécommunication téléphonique, notamment le canal Unstructured Supplementary Service Data (USSD), le plus employé par les prestataires de SFN.

Non seulement les OTM fournissent le canal de communication utilisé pour les services de paiements mobiles, mais ils sont aussi en concurrence (par leurs filiales EME) avec les établissements financiers qui souhaitent proposer des services financiers mobiles, et avec des EME sans liens avec les opérateurs mobiles. Cela semble donner aux OTM une possibilité d'exercer une discrimination, par les prix, envers les prestataires de services financiers souhaitant avoir accès au canal USSD, voire de leur refuser l'accès, et de favoriser les agrégateurs qui leur apportent un gros volume d'affaires. Selon des informations en Côte d'Ivoire, des opérateurs mobiles ont dans certains cas refusé l'accès au canal USSD à des entreprises de technologies ou des institutions financières. Dans d'autres cas, ils ont facturé cher cet accès ou l'ont limité sur le plan de la durée ou de la qualité de la connexion. Mais, il est également important de noter que les OTM laissent leurs filiales EME accéder au canal mais limitent l'accès des autres.

Réponses réglementaires : Les cadres de réglementation du secteur financier, des télécommunications et de la concurrence – à l'échelon national et régional – fournissent des règles qui pourraient être utilisées pour résoudre les problèmes venant d'être évoqués. Par exemple, l'instruction relative à la monnaie électronique impose aux émetteurs de faciliter l'*interopérabilité*. Aucune mesure réglementaire forte n'a encore été prise pour garantir que les différents acteurs des SFN puissent intervenir sur un pied d'égalité. La plupart des observateurs préfèrent la persuasion à la contrainte. Introduire, ou imposer, l'interopérabilité trop tôt peut être contreproductif – en augmentant les coûts de mise en conformité et la complexité technique. L'objectif de la BCEAO est d'assurer une interopérabilité totale lorsque le marché sera prêt.

L'ARTCI a compétence pour approuver les tarifs et faire appliquer la transparence des tarifs pour le compte des clients des OTM. Elle réglemente aussi les services « à valeur ajoutée », c'est-à-dire les services supplémentaires par rapport aux services téléphoniques et de transmission de données de base. L'ARTCI est chargée de faire appliquer les lois qui régissent le commerce électronique et la certification des signatures électroniques. Elle a pour mission de créer un mécanisme approprié pour les réclamations des clients et le suivi, et de veiller à la qualité du service ainsi qu'à l'existence d'une concurrence effective et loyale (en coopération avec les autres autorités concernées).

Il est clair que les compétences de l'ARTCI en matière de prestataires de services mobiles et de commerce électronique se juxtaposent à celles de la BCEAO, d'où l'intérêt d'un cadre de coordination. L'ARTCI est chargée de coopérer avec les autres instances de réglementation du pays et de la région en vue de réglementer la concurrence sur les marchés des télécommunications et des données. En même temps, la législation financière, comme l'instruction relative à la monnaie électronique, autorise la BCEAO à faire intervenir d'autres instances de réglementation pour réaliser des inspections communes. Dans le contexte des SFN, l'ARTCI et la BCEAO ont décidé de créer un groupe de travail conjoint qui a entrepris d'examiner plusieurs problèmes, dont celui de l'interopérabilité. L'ARTCI réfléchit, aussi, à un cadre de collaboration avec les autorités nationales et régionales chargées de la concurrence afin de surveiller le développement du secteur des télécommunications.

En ce qui concerne *l'accès au canal USSD*, l'ARTCI est habilitée à intervenir. La législation sur les télécommunications stipule que, l'accès aux réseaux, l'interconnexion et le partage des infrastructures essentielles, doivent être assurés de manière égale, non discriminatoire. Le refus de partager des infrastructures essentielles peut être considéré comme une pratique anticoncurrentielle, tandis que les prestataires dominants ont l'obligation de proposer l'interconnexion. L'ARTCI est tenue de surveiller les conditions d'accès, et peut, en dernier ressort, contraindre un opérateur à permettre l'accès. Le refus de vente, la discrimination tarifaire, et les ententes restreignant la liberté du commerce sont interdits.

En fait, l'ARTCI rapporte qu'il est maintenant exigé des OTM qu'ils ouvrent le canal USSD à des fournisseurs de services externes et rendent public leur offre d'accès respective avec une liste de prix. L'ARTCI était en train d'examiner ces prix au moment de ce diagnostic.

Recommandations

La plupart des mesures suggérées relèvent de la responsabilité des autorités régionales, principalement la BCEAO. Les recommandations concernant les autorités nationales ivoiriennes (par exemple, pour certains aspects de l'identification du client et de la protection des consommateurs) sont notées comme telles.

Monnaie électronique et paiements : L'instruction de 2015 relative à la monnaie électronique a renforcé et clarifié les règles en la matière. Mais des questions demeurent sur le caractère approprié de la réglementation applicable dans d'autres domaines corrélés comme les activités bancaires et le commerce électronique. Nos recommandations sont les suivantes :

- Réexaminer les plafonds des taux d'intérêt en vigueur dans la région. Ces limites risquent de brider l'offre de produits novateurs de crédit numériques et d'épargne accessibles aux personnes non bancarisées. Une libéralisation au moins partielle ou graduelle est souhaitable. Il serait souhaitable de coupler cela avec des exigences de transparence plus strictes, y compris la standardisation de la présentation des informations. Cette étape soutiendrait la concurrence, aiderait à maintenir les taux d'intérêt bas et permettrait d'éliminer les plafonds tarifaires. Cette question est pertinente pour les banques, les établissements de crédit et les IMF dont les produits de prêt peuvent être disponibles par voie numérique.
- Réviser la limite très réduite imposée à l'offre des IMF en dehors de leurs activités traditionnelles d'épargne et de crédit. La BCEAO pourrait adopter une exception, ou au moins une limite supérieure, sur les revenus provenant de la monnaie électronique et des activités connexes conduites par des IMF, tout en veillant au respect des objectifs visés par les règles prudentielles.
- Clarifier les protections pour les fonds de contrepartie de la monnaie électronique (float). L'instruction sur la monnaie électronique exige la séparation du « float » par l'émetteur ainsi que par l'institution dépositaire. Le traitement de ces fonds dans le cas de la faillite de l'émetteur n'est pas clair. Ainsi, l'exigence d'une structure de compte en fiducie, afin d'isoler le « float » des créances de l'émetteur et de ses créanciers est conseillée ici. De même, lorsque le système ivoirien de garantie des dépôts sera opérationnel, il conviendrait de préciser son champ d'application afin d'assurer une protection équitable et suffisante du « float » de monnaie électronique, et d'envisager l'adoption d'un système d'assurance qui couvre directement le client.

- Harmoniser les règles régionales et nationales sur la certification et l'acceptation des signatures électroniques, et assurer une coordination et une répartition des compétences claire entre la BCEAO et l'ARTCI dans ce domaine. Il est essentiel que des certifications et des signatures entièrement numériques puissent être couramment utilisées – sans recourir à des documents papier et d'une manière facilement abordable pour les personnes aux revenus modestes. La BCEAO rapporte, qu'à cette fin, des travaux de révision du règlement régional sur les paiements sont en cours.

Recours à des agents : Les instructions de 2015 relatives à la monnaie électronique et aux transferts d'argent rapide ont précisé les règles de recours à des agents, et ont posé un jalon essentiel en intégrant à la fois les agents principaux et les sous-agents. D'un autre côté, les conditions d'utilisation d'agents pour des services bancaires s'avèrent beaucoup trop restrictives pour les banques, et ne sont pas clairement formulées pour les IMF. Notre recommandation est la suivante :

- Élaborer des règles et des normes uniformes, ou au moins harmonisées, sur l'utilisation d'agents pour les différents types de services financiers – les services bancaires, la monnaie électronique et les transferts rapides d'argent. Une approche fonctionnelle fondée sur les risques devrait être adoptée, de préférence à la mosaïque actuelle de réglementations essentiellement propres à chaque type d'institution.

Identification des clients : La principale question est de savoir si le nouveau dispositif LBC-FT favorise suffisamment l'inclusion financière et les SFN par des mesures de vigilance KYC graduées, dépendant du niveau de risque. Ce n'est pas le cas, et il vient s'ajouter à la mosaïque d'exceptions limitées et contradictoires qui s'appliquent en matière de vigilance. D'un autre côté, le programme engagé par la Côte d'Ivoire pour généraliser l'accès à des titres d'identité officiels facilitera les procédures de vigilance et améliorera donc l'inclusion financière. Nos recommandations sont les suivantes :

- Remplacer la mosaïque d'exceptions applicables aux règles de vigilance en cas de petites transactions par un ensemble clair et cohérent de paliers de mesures KYC fondés sur le niveau de risque. Les différents paliers doivent couvrir complètement les services financiers, y compris les SFN, et prévoir des exceptions pour les exigences ayant plus de chances d'exclure les groupes habituellement non bancarisés que sont par exemple les populations pauvres et rurales (ex. : un justificatif de domicile permanent). Les principes généraux du GAFI dans la réglementation 2015 et 2012 de l'UEMOA doivent être expressément énoncés dans la législation applicable au niveau national.
- Coordonner les exigences de justificatifs d'identité pour les cartes SIM et les SFN. Une piste intéressante à explorer serait de réutiliser la procédure de vérification d'identité utilisée pour les cartes SIM dans le cadre des procédures KYC – et peut-être pour les cartes nationales d'identité et les bases de données correspondantes.

Protection des consommateurs : Les protections du consommateur applicables aux SFN s'améliorent mais manquent de cohérence et doivent être complétées. Nos recommandations sont les suivantes :

- Renforcer et harmoniser les protections des consommateurs dans toute la gamme des SFN – notamment l'accès numérique aux comptes d'épargne et de crédit lorsqu'il sera opérationnel. Les dispositions sur la fraude, la sécurité, la protection des données et la faillite et autres aléas, devraient de même être étendues. L'application aux agents des normes protégeant les consommateurs devrait être plus claire et plus homogène quel que soit le type d'agent.
- Améliorer la transparence et la comparabilité en exigeant des informations tarifaires standardisées pour les comptes de paiements, ou au moins en introduisant des exigences standards pour le format et les modalités de divulgation.
- Il est également important d'avoir un tribunal ou un médiateur pour la finance de détail, dont les SFN. Un observatoire du secteur financier et une commission de protection des consommateurs sont en cours de mise en place en Côte d'Ivoire. Des dispositions explicites et spécifiques relatives aux SFN contribueront à renforcer la protection dans ce sous-secteur. De plus, les protections seront plus efficaces si tous les prestataires de services financiers (pas uniquement les émetteurs de monnaie électronique comme c'est le cas aujourd'hui) sont tenus d'avoir des systèmes internes de recours et si ces derniers donnent la possibilité de faire appel auprès de l'observatoire ou de la commission, puis des tribunaux.
- Il est nécessaire de rendre efficace la protection des consommateurs grâce à une supervision systématique. En l'état actuel des choses, certaines dispositions ne sont pas du tout appliquées par les fournisseurs. Les bonnes pratiques impliquent ici la surveillance réglementaire des pratiques à l'égard des consommateurs en tant que conduite du marché et pour des questions prudentielles.
- La collecte de données sur les pratiques envers les consommateurs devrait être renforcée et systématisée. L'analyse des données peut mettre en évidence des schémas de pratiques et révéler les risques posés par le non-respect des dispositions de protection des consommateurs et dans quelle mesure elles sont bien appliquées.

Concurrence et coordination : Les superpositions entre les marchés, les infrastructures de prestation de services et les dispositifs réglementaires sont une source de difficultés. Les deux grandes questions qui se posent ici sont l'interopérabilité et l'accès au canal USSD. Les contraintes dans ces domaines freinent le développement général des SFN et l'inclusion financière. Fait important à mentionner, l'ARTCI exige maintenant des OTM l'ouverture du canal USSD aux fournisseurs de services externes. Nos recommandations à ce sujet sont les suivantes :

- La BCEAO, l'ARTCI et peut-être aussi les autorités chargées de la concurrence devraient préciser le cadre de coopération dont elles ont discuté, et définir une stratégie pour rationaliser la gouvernance du marché des SFN. Les mesures récentes prises par les deux organismes de réglementation sont prometteuses à cet égard.
- L'ARTCI devrait veiller, en coordination avec les autres autorités de réglementation, à ce que les OTM ne pratiquent pas des prix discriminatoires et assurent une qualité de service égale dans l'accès au canal USSD, dans la mesure où cela a un impact sur le déploiement des SFN.

I. INTRODUCTION

La réglementation joue un rôle essentiel dans le développement et le déploiement des services financiers numériques (SFN). Le présent document propose une analyse du cadre réglementaire applicable aux SFN en Côte d'Ivoire, à savoir ce qu'il couvre, les éléments favorables aux SFN, ainsi que ses lacunes et les obstacles qu'il crée. (Voir l'encadré 1 pour une définition des SFN.) Nous examinons les aspects prioritaires à renforcer ou réformer, au niveau national ou au niveau de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), dont la Côte d'Ivoire est membre. Nous visons à fournir une analyse qui soit pertinente et utile aux décideurs politiques en Côte d'Ivoire et aux personnes inté-

ressées par la réglementation des SFN et ses liens avec l'inclusion financière.

La section 2 présente brièvement le contexte ivoirien et les principales tendances du marché et de la politique publique. Les quatre sections suivantes passent en revue les éléments centraux du cadre réglementaire des SFN en Côte d'Ivoire, c'est-à-dire ce que le CGAP appelle les « préalables réglementaires de base ». Nous examinerons les dispositions qui régissent l'émission de monnaie électronique et le recours aux agents pour distribuer les SFN (sections 3 et 4). Ce sont des conditions nécessaires pour faire passer les services financiers dans la sphère numérique et les rendre largement accessibles sous cette forme. Nous étudierons ensuite les

ENCADRÉ 1. Définition des SFN

Nous définissons les SFN comme étant l'ensemble des services financiers, comprenant à la fois des services classiques et des nouveaux produits, proposés par les banques et des prestataires non bancaires par le biais de plateformes de transaction numériques. Ces services sont accessibles via des dispositifs numériques tels que téléphones portables, cartes de paiement ou de retrait utilisées avec les terminaux de paiement électronique (TPE) ou un guichet automatique de banque (GAB), et les connexions Internet. Les agents jouent ici un rôle essentiel, en particulier pour assurer la conversion entre espèces et monnaie électronique (dépôt/retrait d'espèces). Les principaux éléments qui interviennent sont :

- Un dispositif numérique : il s'agit soit d'un téléphone portable, soit d'une carte de paiement associée à un TPE qui transmet et reçoit les données des transactions ;
- Les agents : ce sont des personnes, des commerces de détail ou des GAB où les clients peuvent déposer des espèces (c'est-à-dire convertir des espèces en une valeur stockée sous forme numérique ou réaliser un paiement ou un transfert par voie électronique) ou en retirer (par exemple retirer de l'argent d'un compte conservant de la valeur sous forme numérique ou recevoir un envoi de fonds ou un autre transfert ou paiement effectué par voie électronique) ;
- Une plateforme de transaction numérique : qui i) permet de réaliser des paiements ou des transferts et de stocker de la valeur par le biais d'un dispositif numérique et ii) est connectée à un compte ouvert auprès d'une banque ou d'un organisme non bancaire autorisé à stocker de la valeur sous forme électronique ; et
- L'offre d'autres produits et services financiers par la combinaison de banques et d'organismes non bancaires (y compris des institutions non financières) utilisant des plateformes de transaction numériques.

Source: Global Partnership for Financial Inclusion (2016), p.46.

dispositions relatives à l'identification des clients et à la protection des consommateurs (sections 5 et 6). Ces mesures de protection, avec celles prévues dans la réglementation sur le commerce électronique et le traitement des données à caractère personnel, devraient renforcer la sécurité et la confiance dans les SFN, assurer le respect des droits des consommateurs, et donc encourager une plus grande utilisation des

SFN. La section 7 traite de la multiplicité des instances de réglementation intervenant dans ce domaine, ainsi que des problèmes de concurrence qui en découlent. Nous évoquerons les efforts déployés par les autorités au niveau de l'UEMOA et de l'État ivoirien pour remédier à ces difficultés particulières. Nous concluons l'analyse en dressant une rapide synthèse des politiques en place accompagnée de recommandations.

2. VUE D'ENSEMBLE DU CONTEXTE DU MARCHÉ DES SFN

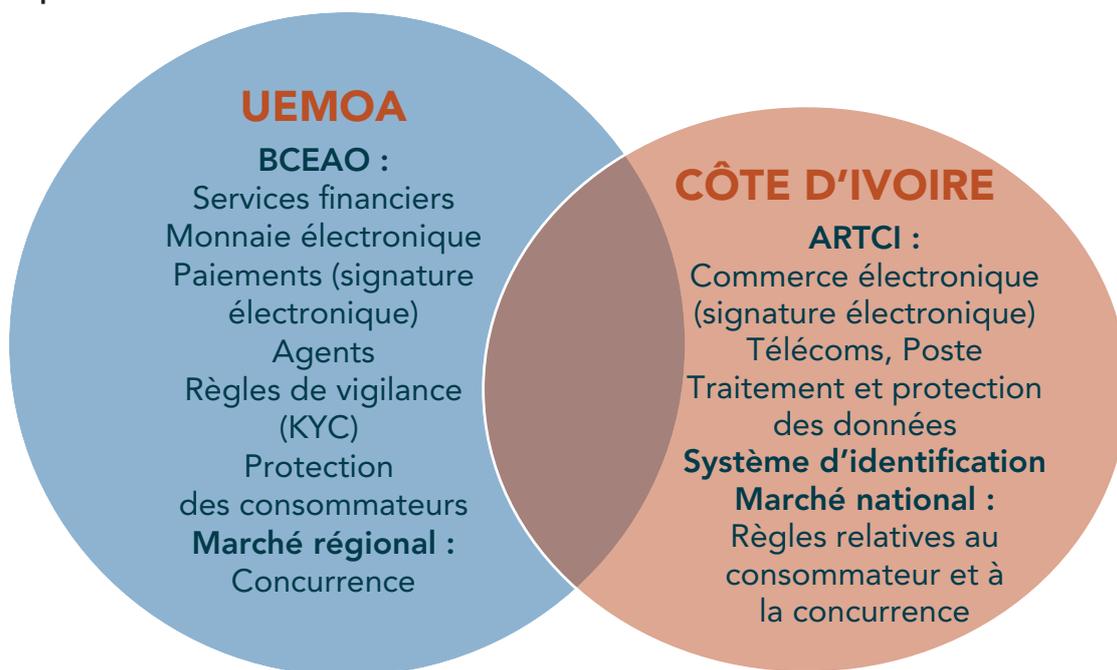
Quels sont les éléments clés du marché des SFN en Côte d'Ivoire ? Quelles sont les caractéristiques et tendances majeures de ce marché ? Cela permet de replacer dans son contexte l'analyse du cadre réglementaire. Dans la pratique, les spécificités des SFN soulèvent des questions particulières sur le plan de la politique publique, de la législation et de la réglementation.

Toutes questions relatives aux politiques et à la législation en Côte d'Ivoire ne peuvent être étudiées qu'en étroite corrélation avec les prescriptions réglementaires des institutions régionales d'Afrique de l'Ouest dont ce pays est membre. L'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) est à la fois une union monétaire et une zone de libre-échange en développement. Le Conseil des ministres est l'organe de direction de l'Union chargé de définir les politiques, sur la base des grandes orientations politiques définies par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, et qui adopte les lois et arrête les décisions dans des domaines tels que le

commerce, la concurrence, la finance et la politique monétaire. La Banque Centrale de l'Union, la BCEAO (Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest) a compétence exclusive sur la masse monétaire et est la principale autorité chargée de réglementer et de surveiller les institutions financières, les systèmes de paiement et les services financiers numériques. La responsabilité globale du secteur financier est confiée à une Commission bancaire, et les ministres des Finances de la région participent également aux décisions. Mais c'est la Banque Centrale qui assure la réglementation, et la surveillance au jour le jour avec la participation de la Commission Bancaire.

Ainsi, le secteur financier et la politique monétaire relèvent principalement des institutions régionales, de même que la réglementation des activités pouvant avoir un impact potentiel sur le marché régional, par exemple en termes de concurrence (incluant les aspects de protection des consommateurs). Les pays membres, dont la Côte d'Ivoire, restent compétents dans d'autres domaines touchant aux

FIGURE 1. Instances de réglementation régionales et nationales intervenant dans la sphère des SFN



SFN, comme la réglementation des télécommunications et la protection des consommateurs en général. Par exemple, alors que la BCEAO conserve le pouvoir exclusif de réglementer les services financiers du point de vue de la protection du consommateur financier (PCF), les pays tels que la Côte d'Ivoire ont des lois de protection du consommateur et des institutions de surveillance qui ont un impact sur les services financiers.⁵

2.1 Développement du marché

La Côte d'Ivoire est l'un des États de la région les plus avancés en matière de SFN, en particulier en ce qui concerne le mobile money. Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure affichant près de 8 % de croissance annuelle du PIB (au lendemain d'un conflit civil), la Côte d'Ivoire possède 22,7 millions d'habitants, dont près de la moitié vit en milieu rural, et a un taux d'alphabétisation des adultes de 41 %. Le pourcentage de la population adulte détenant un compte bancaire est estimé à 18,3 % selon les données de la BCEAO (à fin 2015). Le taux d'inclusion financière, en incluant la microfinance, les comptes postaux et les comptes de mobile money⁶, est estimé à 46 %. (Estimations de la BCEAO). La pénétration de la téléphonie mobile (plus précisément des cartes SIM) est relativement élevée (113 %) par rapport au taux de 14,6 % pour l'accès à Internet (Koné 2016)⁷.

En ce qui concerne les SFN, le nombre d'abonnés aux services de mobile money est estimé à 10,4 millions de personnes, environ 41 % de ces comptes ayant été actifs en 2015. Selon les informations disponibles, le total des transactions de mobile money s'est élevé à 3,8 milliards de FCFA (6,3 millions d'USD) en 2015. La Côte d'Ivoire est le premier marché de l'UE-

MOA pour le mobile money. La BCEAO indique qu'en 2015, le pays représentait 41 % du total des clients enregistrés en tant qu'utilisateurs de services de mobile money dans la région, 46 % du volume total des transactions, et 51 % de leur valeur. La Côte d'Ivoire affiche également le plus grand volume de transferts de fonds internationaux dans la région, ce qui s'explique par l'existence d'une population immigrée importante. Elle compterait 20 000 agents de mobile money, contre un peu plus de 900 succursales d'institutions financières et 832 GAB. Les opérateurs de téléphonie mobile (OTM) ont été les principaux acteurs jusqu'à présent puisqu'ils représentent trois des cinq services de mobile money déployés et la majorité des agents. Les OTM se sont surtout associés à des banques émettrices de monnaie électronique. Toutefois, suite à l'évolution récente de la réglementation, deux des trois OTM ont évolué maintenant vers l'ouverture de filiales de monnaie électronique.

Bien que les responsables politiques au niveau national et régional prennent aujourd'hui des mesures pour élargir l'accès aux SFN, ceux-ci sont encore loin d'atteindre tout leur potentiel en Côte d'Ivoire. Cette situation s'explique notamment par la faible attractivité des offres de SFN à ce jour, les coûts relativement élevés des services, la préférence pour les espèces et d'autres freins à l'adoption des SFN, et par des obstacles d'ordre réglementaire. Le présent document se focalise sur les implications en Côte d'Ivoire, mais les défis sont souvent posés, et les politiques pertinentes adoptées, au niveau régional.

Mais l'on observe aussi beaucoup d'évolutions positives pour l'accès aux SFN qu'il convient de mettre en lumière. Une législation financière régionale est en place qui prévoit différentes catégories d'acteurs

5 La Côte d'Ivoire est aussi membre de la Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), qui fonctionne en parallèle à l'UEMOA et agit pour promouvoir le marché régional. Par exemple, la politique de la CEDEAO sur les transactions électroniques a été transposée dans une loi adoptée par la Côte d'Ivoire en 2013.

6 Monnaie électronique transmise par un téléphone portable, y compris les appareils les plus élémentaires.

7 Note d'information n°48, Décembre 2016, BCEAO.

comprenant les banques, les autres établissements de crédit⁸, les établissements de paiement, et les IMF (institutions de microfinance, appelées « systèmes financiers décentralisés »⁹). La loi relative aux IMF a remplacé une précédente loi, fondée sur un modèle mutualiste, par un système plus souple.¹⁰ Par ailleurs, un certain nombre de services bancaires élémentaires doivent désormais être assurés gratuitement. Et une stratégie régionale pour l'inclusion financière a été adoptée par le Conseil des ministres de l'UEMOA en juin 2016. La Côte d'Ivoire a une politique nationale sur le sujet.¹¹

La législation sur les paiements électroniques (2002) et en particulier sur la monnaie électronique (2006) a stimulé les innovations en matière de SFN, avec des partenariats banque-OTM proposant des services de paiement, de transfert et de rechargement de temps de communication (produits « de première génération »), ainsi que le développement de corridors d'envoi de fonds internationaux. Une série de textes adoptés entre 2012 et 2015 ont permis de préciser les rôles respectifs des opérateurs de télécommunication, des institutions financières et des autres acteurs dans ce secteur.

Durant cette période, les OTM à la recherche de nouvelles sources de revenus se sont investis de plus en plus dans le secteur du mobile money. Orange est devenu le fournisseur dominant en Côte

d'Ivoire, puisqu'il représente au moins 70 % de la valeur totale des transactions de mobile money, plus de la moitié des clients des services de mobile money, et des milliers d'agents (au moins 11 000 au total, dont 7 500 actifs à fin 2015). En 2016, Orange et MTN ont créé des filiales qui sont maintenant agréées en qualité d'émetteurs de monnaie électronique dans le cadre de la nouvelle réglementation adoptée en 2015.

Le marché compte d'autres acteurs que les opérateurs de téléphonie mobile. Parmi les émetteurs de monnaie électronique non bancaires, on trouve une société de paiements et une IMF. Les IMF souhaiteraient apparemment pouvoir proposer des services numériques, mais elles se heurtent à différents problèmes, notamment le déficit de ressources humaines et un fichier de clients qui n'est peut-être pas assez étoffé pour justifier l'investissement. (Les IMF sont aussi soumises à un plafond réglementaire imposé sur leurs revenus annexes.)

Les prestataires de services « OTC »¹², qui fournissent des services abordables de transfert d'argent, y compris à des clients non abonnés, occupent aussi une place importante.¹³ Les prestataires de services « OTC » sont, formellement, des sous-agents opérant pour le compte d'établissements financiers agréés. Dans la pratique, ils opèrent avec une large autonomie et comprennent des entreprises

8 La loi prévoit une catégorie d'«établissements de crédit» qui comprend les banques ainsi que les «établissements financiers à caractère bancaire».

9 Dans ce document, le terme générique « institution de microfinance » ou IMF est utilisé.

10 Il s'agit, entre autres, de l'ouverture d'un compte, de certains services GAB et de consultation, des relevés de compte et autres. Instruction n° 04/06/2014 relative aux services bancaires gratuits offerts par les établissements bancaires de l'UEMOA à leur clientèle.

11 Cette stratégie a été approuvée mais n'est pas encore mise en œuvre. Le plan d'action correspondant est disponible à l'adresse <http://microfinance.tresor.gouv.ci/m/wp-content/uploads/2016/download/autres/Strategie-plan-d-actions.pdf>. La Côte d'Ivoire a également amélioré le traitement fiscal des SFN. La loi de finances pour 2015 a modifié la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable aux transferts d'argent : les différents taux existant suivant les types d'institution ont été remplacés par un taux unique de 18 %. Cette taxe est assise sur la commission et non sur le montant du transfert.

12 Nous utilisons la terminologie «prestataire de services OTC» ou «société OTC» pour désigner l'opérateur qui interagit avec les clients dans la livraison des services de transfert de fonds, même si cet opérateur est également un sous-agent d'une institution financière.

13 Ces agents utilisent une plateforme en ligne connectée à un compte bancaire. Il est important de faire la distinction entre ce modèle OTC et ceux qui prédominent dans d'autres régions et pays, où le même terme fait référence à des arrangements différents, par exemple où le propre compte du client est utilisé.

bien établies qui opèrent dans toute la région de l'UEMOA. Ces prestataires de services « OTC » occupent une place importante pour un certain nombre de raisons. Tout d'abord, ils donnent accès à des services de paiement et de transfert d'argent à des clients qui n'ont pas forcément de comptes numériques (ou qui ne les utilisent pas). Ce ne sont pas des émetteurs de monnaie électronique ni des sociétés offrant des services de paiement ; et leurs services sont perçus comme relativement bon marché. D'un autre côté, les services OTC se limitent aux transferts de fonds entre particuliers et à certains paiements de facture ; et ne sont donc pas aussi pratiques qu'un compte de mobile money personnel. Deuxièmement, les sociétés comme Wari, qui proposent des services « OTC » à grande échelle, disposent de vastes réseaux d'agents qui les rendent potentiellement très concurrentielles sur le marché pour offrir des services d'agents bancaires et d'émission de monnaie électronique. Wari est un prestataire de services « OTC » régional, qui est en concurrence avec les émetteurs associés à des OTM en Côte d'Ivoire et a lancé une carte Visa en partenariat avec une banque reliée au switch monétaire régional.

2.2 Infrastructures du marché

Pour ce qui est des infrastructures associées aux SFN, la Côte d'Ivoire se modernise et comble les lacunes accumulées pendant sa période de conflit. Les pouvoirs publics poursuivent une stratégie destinée à éliminer la fracture numérique. L'un des principaux objectifs est la création d'un réseau de 7 000 km de fibre optique pour acheminer les communications numériques, dont environ un tiers a été posée. On escompte qu'elle attirera des investissements privés dans les systèmes de communication et d'information numériques. Par ailleurs, l'autorité chargée des télécommunications a simplifié l'attribution des licences, tandis que le Gouvernement a adopté une politique de mise en ligne des services administratifs.

La Côte d'Ivoire a également progressé dans la dématérialisation des paiements publics, contrairement à beaucoup d'autres pays de l'UEMOA (Koné 2016). Tous les frais d'inscription des élèves du secondaire sont payés par voie électronique depuis 2014, et cette évolution encourage les autres organismes publics à dématérialiser les paiements entrants également. Cela devrait favoriser le développement des SFN comme cela s'est produit ailleurs.

Le système national d'identification, qui encore récemment freinait l'adoption des SFN, touche maintenant la majorité de la population – et une base de données nationale des identités est en cours d'élaboration et devrait faciliter la transition vers des comptes 100 % numériques. En parallèle, l'instance ivoirienne de réglementation des télécommunications a été chargée de recenser tous les abonnés possédant des cartes SIM, ce qui devrait atténuer les craintes relatives à la sécurité numérique.

Le développement de réseaux d'agents a été ralenti pour les institutions financières, en grande partie pour des raisons de réglementation. En revanche, les opérateurs de téléphonie mobile étendent leurs réseaux qui proposent de plus en plus de SFN (à elle seule, la société Orange possède environ dix fois plus de points de service que le système bancaire). Les agents sont toutefois encore relativement concentrés dans les zones urbaines et n'ont pas toujours suffisamment accès à une assistance technique et à des liquidités.

Le manque d'interopérabilité entre les systèmes de paiement, les cartes et les porte-monnaie électroniques est un problème important qui demeure. Cette question, qui a des dimensions à la fois techniques et politiques, est à l'étude. Le switch monétaire régional qui a été créé, GIM-UEMOA (Groupement interbancaire monétaire de l'UEMOA), constitue un élément essentiel de la solution qui sera en place à terme (voir la section suivante).

3. MONNAIE ÉLECTRONIQUE ET PAIEMENTS

Les dispositions légales et réglementaires régissant la monnaie électronique sont souvent une composante déterminante de l'environnement général des SFN. Elles comprennent des règles sur le commerce électronique, l'autorisation et la surveillance des prestataires de monnaie électronique, et la répartition des activités entre des domaines de service et de réglementation distincts tels que les activités bancaires et les systèmes de paiement.

3.1 Monnaie électronique : Définition et traitement réglementaires

Le principal instrument en la matière est l'instruction de 2015 de la BCEAO¹⁴ qui remplace les précédentes prescriptions réglementaires de 2006 sur la monnaie électronique. Cette instruction (art. 3) régit toutes les transactions en monnaie électronique, notamment par carte, Internet et téléphone (le tableau 1 présente une synthèse des principales dispositions concernant la monnaie électronique). La monnaie électronique est définie (art. 1.16) comme étant :

- Une valeur monétaire représentant une créance sur l'émetteur, stockée sous forme électronique (y compris magnétique).
- Emise sans délai contre la remise de fonds d'un montant au moins égal.
- Acceptée comme moyen de paiement par des tiers (personnes physiques ou morales)¹⁵.

Cette définition est conforme aux bonnes pratiques internationales telles qu'elles sont énoncées ; par exemple, dans la directive de l'Union Européenne relative à la monnaie électronique (2009/110/CE). Il est important de noter que la définition figurant dans l'instruction permet aux émetteurs d'accepter des fonds du public pour les besoins de l'émission de monnaie électronique sans avoir besoin d'obtenir (simplement pour cette raison) une autorisation pour recueillir des dépôts.

L'instruction prévoit plusieurs types d'émetteurs différents. Les textes juridiques régissant les activités bancaires et la microfinance¹⁶ énoncent les catégories suivantes d'établissements financiers : (i) les banques commerciales ; (ii) les sociétés de services de paiement¹⁷, une catégorie d'institutions financières non bancaires (établissements financiers à caractère bancaire) ; et (iii) les IMF. En vertu de l'instruction relative à la monnaie électronique, ces trois types d'établissements sont autorisés à émettre de la monnaie électronique sous réserve de respecter quelques conditions préalables. Toutefois, les IMF sont soumises ici à une contrainte (potentiellement) majeure puisque, aux termes de la réglementation sur la microfinance, les revenus d'une IMF provenant d'activités autres que celles relatives aux services d'épargne et de crédit sont strictement plafonnés (à 5% des « risques » portés par l'institution), à moins d'obtenir

14 Instruction n°008-05-2015 régissant les conditions et modalités d'exercice des activités des émetteurs de monnaie électronique dans les Etats membres de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA)

15 La définition complète est la suivante : "une valeur monétaire représentant une créance sur l'établissement émetteur qui est stockée sous forme électronique, y compris magnétique, émise sans délai contre la remise de fonds d'un montant qui n'est pas inférieur à la valeur monétaire émise, et acceptée comme moyen de paiement par des personnes physiques ou morales autres que l'établissement émetteur."

16 Loi-cadre portant réglementation bancaire ; Loi portant réglementation des systèmes financiers décentralisés ; Instruction n° 011-12/2010/RB relative au classement, aux opérations et à la forme juridique des établissements financiers à caractère bancaire ; Décret d'application de la loi portant réglementation des systèmes financiers décentralisés.

17 Etablissements financiers de paiement.

Tableau 1. Principaux éléments de la réglementation de l'UEMOA sur la monnaie électronique

| Points de réglementation | Dispositions prévues par l'UEMOA |
|---|--|
| Définition de la monnaie électronique | La monnaie électronique est définie comme étant : (i) une valeur monétaire représentant une créance sur l'émetteur, stockée sous une forme électronique (y compris magnétique) ; (ii) émise sans délai contre la remise de fonds d'un montant au moins égal ; et (iii) acceptée comme moyen de paiement par des tiers (personnes physiques ou morales). Elle ne comprend pas les mécanismes en circuit fermé. |
| Qui peut émettre de la monnaie électronique | Les émetteurs de monnaie électronique peuvent être des banques, des établissements de paiement (catégorie des établissements financiers « à caractère bancaire »), des IMF, et des entreprises non financières autorisées (y compris les filiales créées par des OTM). |
| Exigences prudentielles | Les banques, les établissements de paiements et les IMF doivent respecter certaines exigences prudentielles permanentes dans le cadre de leurs agréments et de la surveillance de la BCEAO. Les établissements non financiers émetteurs (EME) doivent avoir un capital social initial minimum de 300 millions de FCFA (~ 500 000 USD) entièrement libéré. Les IMF satisfont à cette exigence si la somme de leurs fonds propres et du montant total des dépôts de la clientèle dans leurs livres atteint le seuil minimum. Le montant des capitaux propres des EME doit être à tout moment supérieur ou égal à 3 % de l'encours de la monnaie électronique émise (et supérieur ou égal au montant du capital social minimum). |
| Exigences de reporting | Rapports mensuels indiquant l'encours de la monnaie électronique et les soldes des comptes de cantonnement. Rapports trimestriels indiquant le ratio de couverture de l'encours de monnaie électronique, les soldes des comptes de cantonnement, le bilan, le volume et l'activité des comptes de monnaie électronique, le nombre total d'agents et de points de services, les données sur les transactions par téléphone portable et par carte, les indicateurs de risque pour les nouveaux produits, et les transactions frauduleuses. Rapports financiers annuels audités. |
| Exigences de protection des fonds | Les fonds convertis en monnaie électronique doivent être placés sur des comptes réservés à cet usage dans des banques ou des IMF – et identifiés distinctement dans les comptes de l'émetteur et de l'établissement dépositaire. Les fonds doivent faire l'objet d'un rapprochement quotidien avec l'encours de monnaie électronique émise, et les règlements doivent être réalisés au moyen d'un système de paiements autorisé par la BCEAO. Le float de monnaie électronique émise doit toujours être au moins égal à l'encours de monnaie électronique. Au moins 75 % de la valeur de la monnaie électronique en circulation doivent être conservés dans des dépôts à vue. Au-delà, les fonds peuvent être également placés dans des dépôts à terme, des bons du Trésor ou des titres de sociétés (cotées en Bourse). Aucune structure de compte en fiducie n'est requise ; l'applicabilité de la garantie de dépôt n'est pas claire. |
| Prescriptions relatives au float | Les fonds perçus en contrepartie de la monnaie électronique émise (« float ») ne peuvent pas être exploités pour le compte de l'émetteur. Aucun intérêt ne peut être versé sur ces fonds. Il peut être demandé aux émetteurs de rembourser les fonds à tout moment à la valeur nominale des unités de monnaie électronique. Les conditions de remboursement sont définies par contrat. |

l'autorisation du Ministre des Finances après avis conforme de la BCEAO.¹⁸

Les banques et les sociétés de services de paiement doivent informer la BCEAO (deux mois) à l'avance de tout déploiement, tandis que les IMF doivent obtenir une autorisation préalable¹⁹ du Ministre des Finances après avis conforme de la BCEAO. Tous doivent respecter les normes applicables et se conformer aux règles régissant la monnaie électronique. Nous désignons sous le terme d'« établissements financiers émetteurs » les institutions financières qui détiennent des agréments de la BCEAO en même temps que des autorisations d'émettre de la monnaie électronique.

Des entreprises non financières peuvent aussi émettre de la monnaie électronique après avoir obtenu un agrément. Ces émetteurs sont appelés « établissements de monnaie électronique » (EME). Ils doivent satisfaire à des normes distinctes sur la gouvernance d'entreprise et d'autres aspects corrélés (tel que critères d'honorabilité et de compétence, contrôles internes) pour obtenir un agrément.²⁰ Ces EME doivent exercer pour seule activité l'émission de monnaie électronique, c'est-à-dire fournir des services de paiement, de transfert et de dépôt/retrait (distribution de monnaie électronique). Ils ne sont pas habilités à proposer des services d'épargne ou de crédit. Les EME ne peuvent détenir des parts que dans d'autres entités intervenant dans l'émission de monnaie électronique.

Comme mentionné, certains OTM sont en train de créer des filiales de monnaie électronique afin d'utiliser cet agrément d'EME – ou l'ont déjà fait²¹ – au lieu de s'associer à une banque (ou d'en acquérir une). L'instruction relative à la monnaie électronique (art. 4) restreint les accords de partenariat pouvant être conclus par les émetteurs : ces derniers ne peuvent s'associer qu'à des opérateurs techniques dont les activités doivent se limiter au traitement technique de la monnaie électronique (et qui ne portent pas la responsabilité de l'émission de monnaie électronique). Cette disposition semble avoir pour but de préciser les attributions et les responsabilités entre les émetteurs de monnaie électronique et les opérateurs techniques, et d'encourager les OTM à se concentrer sur la fourniture de la plateforme technologique. Ainsi, un OTM peut être l'opérateur technique i) soit d'une banque partenaire (ou d'un autre établissement financier partenaire), ii) soit d'un EME (établissement non financier) auquel il s'associe ou qu'il crée sous la forme d'une filiale.

Les deux groupes (établissements financiers émetteurs et établissement non financiers émetteurs) sont regroupés sous le vocable « établissements émetteurs », et peuvent être appelés simplement « émetteurs ». Par conséquent, les institutions suivantes, si elles satisfont aux exigences d'autorisation ou de notification qui leur sont respectivement imposées par la BCEAO, peuvent émettre de la monnaie électronique : les banques, les

18 Annexe vi-Limitation des opérations autres que les activités d'épargne et de crédit (article 36, Loi portant réglementation des SFD). Les «risques» désignent ici les provisions pour tous les actifs à risque. La BCEAO souligne que cette règle a une justification prudentielle, c'est-à-dire pour s'assurer que l'activité principale de l'IMF est fortement établie avant d'entreprendre d'autres activités. Des discussions sont en cours sur les ajustements à apporter à la réglementation des IMF, y compris cette disposition.

19 Instruction relative à la monnaie électronique, articles 8 à 14. Nous faisons la distinction entre une « autorisation » et un « agrément ». Une autorisation est le fait pour la Banque centrale (techniquement, selon la loi sur les IMF, le Ministre des Finances agissant sur avis de la BCEAO) d'autoriser un établissement financier à émettre de la monnaie électronique, une activité que l'établissement est habilité à mener sous réserve d'une approbation préalable. Un agrément est un permis d'émettre de la monnaie électronique octroyé à un établissement non financier, qui demande un examen plus approfondi de la part de la Banque centrale.

20 Ces normes ne sont pas appliquées aux établissements financiers émetteurs pour l'obtention d'une autorisation d'émettre de la monnaie électronique, puisque les agréments actuels délivrés par la BCEAO leur imposent de satisfaire des normes au moins équivalentes.

21 Orange et MTN en Côte d'Ivoire.

établissements de services de paiement, les IMF et les EME (établissements non financiers émetteurs). Les sections suivantes examinent le périmètre de l'activité d'émission de monnaie électronique, ses limitations et les exigences associées.

3.2 Protection des fonds

Les émetteurs de monnaie électronique doivent déposer sans délai les fonds reçus de leurs clients sur des comptes réservés à cet usage, auprès d'une ou de plusieurs banques ou IMF. Les fonds représentant la contrepartie de la monnaie électronique émise (appelés « float ») doivent être distinctement identifiés dans les comptabilités de l'émetteur et de l'établissement dépositaire – et le total détenu par chaque émetteur doit à tout moment être au moins égal à l'encours de monnaie électronique. Le placement de ces capitaux est imposé. Un émetteur doit placer sur des dépôts à vue au moins 75 % de la valeur de son encours de monnaie électronique en circulation ; au-delà de ce seuil, les dépôts à terme, bons du Trésor et titres émis par des entreprises (cotées en Bourse) sont acceptables. Les fonds reçus doivent faire l'objet d'un rapprochement quotidien (par l'émetteur et l'établissement dépositaire) avec l'encours de la monnaie électronique émise, et le règlement doit être réalisé au moyen d'un système de paiement autorisé par la BCEAO.²²

L'instruction interdit aux émetteurs d'émettre de la monnaie électronique à crédit et de payer des intérêts sur le float

de monnaie électronique. Mais cela n'empêche pas les banques et les IMF de relier le compte de monnaie électronique d'un client à ses autres comptes – par exemple de crédit ou d'épargne.²³ Les émetteurs sont tenus d'assurer le remboursement sans délai des fonds inutilisés, à la demande du client, conformément aux dispositions du contrat conclu – mais dans tous les cas dans les trois jours ouvrés.²⁴ Contrairement à la pratique ailleurs (par exemple, au Kenya, au Rwanda), l'instruction sur la monnaie électronique de la BCEAO n'exige pas le placement des fonds dans un compte spécialement structuré (fiducie ou cautionnement) afin de les isoler des réclamations sur l'émetteur. ***En cas de faillite de l'émetteur, par exemple, les créanciers de l'émetteur pourraient faire valoir des réclamations contre ce « float ».***

Au-delà, la protection du float de monnaie électronique dépend de la couverture d'assurance des dépôts. La Côte d'Ivoire a adopté un dispositif de garantie des dépôts (basé sur des normes régionales), qui s'applique aux comptes de particuliers et d'entreprises mais pas aux dépôts bruts réalisés par des banques, des IMF ou des entreprises d'investissement.²⁵ Ce dispositif n'est pas encore opérationnel, et la manière dont il traitera le float de monnaie électronique n'est pas totalement claire non plus. En principe, les dépôts réalisés par les EME dans des banques (notamment le pourcentage imposé du float de monnaie électronique placé dans des dépôts à vue) seraient couverts par la garantie.²⁶ On peut penser que

22 Instruction relative à la monnaie électronique, articles 32 à 35. Tout autre placement des fonds est interdit : « Ils ne doivent pas être utilisés au financement des besoins de l'exploitation de l'établissement émetteur » (article 32).

23 Instruction relative à la monnaie électronique, article 5 : « Les établissements émetteurs ne sont pas autorisés à consentir... des services de crédit à leur clientèle, ni à payer des intérêts sur les fonds perçus en contrepartie... Toutefois, les fonds provenant d'un crédit octroyé à un client par une banque ou un SFD peuvent être utilisés pour émettre de la monnaie électronique ».

24 Les clients peuvent se faire rembourser par un agent de l'émetteur, mais l'émetteur reste responsable de l'exécution du remboursement en temps voulu (article 35). Le contrat conclu entre l'émetteur et le client peut définir certaines conditions pour le remboursement, conformément aux dispositions de l'instruction. Il peut ainsi être prévu qu'en principe (et dans les limites du raisonnable) les clients s'adressent pour ce faire à un ou des agents spécialement désignés.

25 Statuts du fonds de garantie des dépôts dans l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA) 2014, article 22.

26 Les EME sont traitées comme des entreprises ordinaires déposant de l'argent, tandis que les établissements financiers et les établissements financiers émetteurs supportent les risques de tous les placements de fonds conformément aux agréments qui leur sont délivrés – et ne sont donc pas couverts par la garantie. Cependant, comme tous ces dépôts s'apparentent plus à la somme de dépôts de particuliers qu'aux dépôts de grands investisseurs, ils répondent à la logique de la garantie des dépôts.

les fonds correspondant à de la monnaie électronique reçus et détenus par le même établissement financier émetteur pourraient être couverts par la garantie, mais pas les fonds placés ailleurs (notamment dans une autre banque ou une IMF) par cet émetteur. Dans tous les cas, des dépôts cumulés importants dépasseraient vite le plafond de garantie des dépôts (par compte). ***Le marché des SFN se trouverait renforcé si les décideurs politiques de Côte d'Ivoire (et de toute l'UEMOA) pouvaient préciser ou rationaliser l'application des garanties des dépôts au float de monnaie électronique.***

L'instruction relative à la monnaie électronique (art. 31) impose des limites quantitatives à la monnaie électronique détenue par un client donné : un maximum de deux millions de FCFA (~3 400 USD) pour les avoirs en monnaie électronique auprès d'un émetteur donné, et un maximum de 10 millions de FCFA (~17 000 USD) pour les rechargements par mois dans l'ensemble des établissements.²⁷ Ces plafonds s'appliquent aux clients et aux émetteurs, mais pas aux agents ni aux accepteurs (commerçants). Les agents et les commerçants ne sont pas responsables du respect des plafonds par les clients. L'instruction comprend aussi des dispositions sur l'identification des clients (voir la section 5).

3.3 Émetteurs : Exigences réglementaires

Pour être autorisés à émettre de la monnaie électronique, les EME doivent avoir un capital social initial minimum totalement libéré de 300 millions de FCFA (~500 000 USD) (art. 11 de l'instruction relative à la monnaie électronique). Les

IMF peuvent être autorisées à émettre de la monnaie électronique si la somme de leurs fonds propres et du montant total des dépôts de la clientèle dans leurs livres atteint ce seuil minimum de 300 millions de FCFA à la fin de l'exercice social qui précède la date de la demande d'autorisation. Les IMF, les banques et les établissements de paiement doivent respecter certaines exigences prudentielles permanentes dans le cadre de leurs agréments et de la surveillance de la BCEAO. Les fonds propres des EME doivent à tout moment être supérieurs ou égaux à 3 % de l'encours de monnaie électronique émise (et supérieurs ou égaux au capital social minimum applicable). La BCEAO se réserve expressément le droit de relever le montant du capital social demandé pour tout EME en fonction de son évaluation des risques.

Contrairement aux banques qui sont seulement tenues de le notifier à la BCEAO, les IMF doivent demander l'autorisation d'émettre de la monnaie électronique ; et doivent donc satisfaire la condition relative au capital social. Cela pourrait les amener dans certains cas à procéder à une augmentation de capital. Aux termes de la loi sur les IMF et des textes subsidiaires²⁸, il n'y a pas de capital minimum fixé pour les IMF ; au lieu de cela, il y a une formule de capitalisation dans laquelle les fonds propres nets doivent être supérieurs de 15 % aux actifs. Pour devenir émetteur de monnaie électronique, la somme des fonds propres nets et du montant total des dépôts des clients d'une IMF doit s'élever, au minimum, à 300 millions de FCFA. Ainsi, le capital minimum et le ratio de fonds propres varient d'une IMF à l'autre, et peuvent être plus élevés ou moins élevés que ceux exigés pour obtenir l'agrément en quali-

27 Instruction relative à la monnaie électronique, article 31. Contrairement aux réglementations en vigueur ailleurs sur la monnaie électronique, l'instruction de la BCEAO ne se réfère pas aux transactions mais aux avoirs et rechargements. Cela correspond à un solde maximum (à tout moment) et à un plafond sur le cumul des achats mensuels en monnaie électronique (et donc de dépenses/ventes).

28 Loi portant réglementation des systèmes financiers décentralisés ; instruction n° 010-08-2010 relative aux règles prudentielles applicables aux systèmes financiers décentralisés des États membres de l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA), Annexe viii : Norme de capitalisation ; Instruction n° 005-06-2010 déterminant les éléments constitutifs du dossier de demande d'agrément des systèmes financiers décentralisés dans les États membres de l'Union Monétaire Ouest-Africaine (UMOA), article 4.

té d'émetteur de monnaie électronique.²⁹ En outre, comme pour les EME, la BCEAO peut décider de relever le capital minimum selon son appréciation des risques. Ce dernier point cadre avec l'impression que la BCEAO a été relativement stricte lors de son examen des demandes d'agrément relatives à l'émission de monnaie électronique, en particulier de la part d'IMF, en tenant compte de facteurs tels que l'ensemble des ressources, les systèmes d'information et la stratégie de l'institution demandeuse.

Les pièces à fournir pour les demandes d'autorisation et d'agrément comprennent, notamment, les plans d'affaires, les projections financières, la méthode de gestion des risques, et l'architecture technique des systèmes (annexe I de l'instruction relative à la monnaie électronique). Tous les émetteurs sont soumis à la supervision prudentielle de la BCEAO, y compris aux inspections et sanctions afférentes, et à des exigences de reporting (rapports mensuels et trimestriels, arts. 36 et 37). Les émetteurs sont tenus également d'assurer la sécurité et la fiabilité des plateformes de monnaie électronique, de garantir l'intégrité et la confidentialité des informations utilisées dans leurs services, et de mettre en place des systèmes satisfaisants de contrôle interne et de gestion des risques.³⁰

3.4 Commerce électronique, signature électronique

La monnaie électronique (et les SFN d'une manière générale) dépend des

dispositions régissant les transactions électroniques. L'élément déterminant en la matière est la certification des documents numériques (par des signatures électroniques) qui ont remplacé les documents papier. Il existe des textes juridiques à l'échelon tant national que régional dans ce domaine, notamment le règlement de 2002 de l'UEMOA relatif aux systèmes de paiement³¹ et la législation ivoirienne plus récente (2013-2014) sur les transactions électroniques et les signatures électroniques.³²

Le règlement de 2002 de l'UEMOA s'applique en vertu de la prééminence de l'Union (et de la BCEAO) en matière de services financiers. Aux termes du règlement (arts. 17 à 30), une signature électronique certifiée par une entité qualifiée autorisée a la même force probante qu'une signature physique (pour les besoins de paiements) – et il n'est pas nécessaire de présenter le certificat lorsque la signature est utilisée, à moins que son authenticité ne soit mise en doute.

D'après la loi ivoirienne sur les transactions électroniques (art. 50), ce domaine relève de l'organisme national de réglementation des télécommunications, l'Autorité de Régulation des télécommunications /TIC de Côte d'Ivoire ou ARTCI. La loi comprend également des dispositions sur la publicité, l'offre et l'acceptation, les conditions contractuelles, la transparence des prix, et l'identification du vendeur/prestataire – et sa définition du

29 Au moment où la loi actuelle sur la microfinance a été adoptée en 2008, le secteur suivait un modèle mutualiste fait de coopératives financières, de fédérations et d'organisations faitières. Le capital minimum et l'adéquation du capital n'étaient pas définis de manière fixe dans tout le secteur (comme dans bon nombre de coopératives d'épargne et de crédit dans le monde). La nouvelle loi et réglementation a intégré des règles prudentielles visant à maintenir les coopératives tout en introduisant de nouvelles IMF structurées en sociétés. Pour ce nouveau type d'IMF, le capital social doit être totalement libéré avant que l'institution puisse être agréée (et doit être entièrement souscrit et libéré à au moins 25 % avant le dépôt de la demande d'agrément). Toutes les IMF doivent respecter les normes de capitalisation qui sont destinées à garantir la solvabilité de l'entreprise. La formule de capitalisation prévoit que les fonds propres nets de l'IMF, définis largement pour inclure des formes subsidiaires de fonds propres telles que les subventions d'investissement et les emprunts subordonnés, doivent être supérieurs d'au moins 15 % au total de l'actif.

30 Ces conditions sont expressément énoncées pour les EME. Pour les établissements financiers émetteurs, elles sont mentionnées dans le contexte de leur obligation de respecter les exigences prudentielles de la BCEAO (articles 16 et 25 de l'instruction relative à la monnaie électronique).

31 Règlement n° 15/2002/CM/UEMOA relatif aux systèmes de paiement dans les états membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA).

32 Loi n° 2013-546 du 30 juillet 2013 relative aux transactions électroniques ; décret n° 2014-106 du 12 mars 2014 fixant les conditions d'établissement et de conservation de l'écrit et de la signature sous forme électronique.

commerce électronique inclut clairement les services financiers numériques. Les documents (et les signatures) électroniques qui répondent aux critères de sécurité ont même valeur légale que les documents papier (arts. 23 à 35).³³

La législation ivoirienne contient des dispositions parallèles à celles du règlement de 2002 de l'UEMOA relatif aux paiements concernant la forme, la validité et la certification des signatures électroniques. La loi de 2013 comprend des dispositions sur la sécurité des transactions électroniques (arts. 36 à 39), notamment les signatures électroniques. Le décret de 2014 impose des conditions de sécurité sur les signatures électroniques, par exemple le contrôle exclusif par le signataire, et la protection contre la manipulation et l'utilisation non autorisée (arts. 3 à 7). Une signature électronique ne peut être acceptée qu'à la condition qu'elle soit sécurisée par un certificat électronique qualifié (arts. 8 à 12) délivré par l'ARTCI ou un prestataire agréé. Les contenus de ces certificats sont définis ainsi que les procédures à suivre et les exigences à satisfaire pour que le certificat délivré par le prestataire de services de certification soit approuvé.³⁴

Ainsi, les réglementations régionale et nationale prévoient, chacune en principe, que les transactions soient réalisées et les signatures validées entièrement par voie électronique une fois qu'une signature électronique certifiée est en place. Dans les deux instances, des procédures pour la certification et pour l'enregistrement des prestataires de services de certification sont en place.³⁵

Dans la pratique, cependant, il est signalé que des processus entièrement élec-

troniques pour l'ouverture de compte ne sont pas possibles en Côte d'Ivoire, car des certificats papier sont nécessaires pour sauvegarder les signatures électroniques. Cela complique l'ouverture de comptes numériques et (prospectivement) la conclusion d'accords de crédits numériques. Selon l'ARTCI, les individus doivent faire une demande de certificats électroniques directement (c'est-à-dire en personne ou par l'intermédiaire d'un représentant autorisé). Il est possible que les certificats approuvés par l'ARTCI ne respectent pas les exigences du règlement sur les paiements de 2002. ***Ces incohérences devraient être résolues par un accord inter-institutions ou par une autre intervention appropriée.***

Selon la BCEAO, des travaux sont en cours pour apporter des révisions au règlement des paiements de 2002, y compris l'élimination de l'obligation de conserver les signatures physiques (art.19). En outre, la certification au niveau de la région devrait être fournie par le Système Ouest Africain d'Accréditation (SOAC) - un organisme créé en 2005, mais qui n'est pas encore opérationnel.

3.5 Paiements

Les règles applicables à la monnaie électronique ont été introduites dans un environnement déjà modelé par la législation sur les systèmes de paiements. L'utilité de la monnaie électronique comme moyen de paiement soulève la question de la manière dont elle s'intègre dans les systèmes de paiement existants. Le règlement de 2002 de l'UEMOA sur les paiements fixe les règles de base en la matière. Il confie à la BCEAO la surveillance de tous les systèmes de paiement

33 Les documents de commerce électronique doivent être archivés pendant dix ans (sauf disposition légale prévoyant un délai plus court) (art. 40).

34 Ces dispositions sont globalement conformes à la loi-type de la CNUDCI sur les signatures électroniques, sans comporter autant de détails, qui pourraient être ajoutés en Côte d'Ivoire durant la mise en œuvre de la loi. La loi n° 2013-451 du 19 juin 2013 relative à la lutte contre la cybercriminalité prévoit des sécurités supplémentaires pour les données électroniques.

35 Comme le souligne la BCEAO, la législation au niveau régional (dans les domaines englobés par la juridiction régionale) prévaut sur les mesures adoptées au niveau national, et donc, en principe, il n'y a pas de conflit. Dans la pratique, cependant, il existe des incohérences.

ENCADRÉ 2. Systèmes de paiement et de règlement de l'UEMOA^a

Les principaux systèmes de règlement et de transferts numériques existant dans la région de l'UEMOA sont le GIM-UEMOA, le SICA-UEMOA et le STAR-UEMOA. Le GIM-UEMOA est un switch monétique unique permettant les paiements et les retraits par carte dans toute l'UEMOA. Le SICA-UEMOA est un système automatisé d'échange et de règlement des paiements de détail qui gère des virements d'un montant maximum de 50 millions de FCFA (85 000 USD). Le règlement des paiements par le SICA-UEMOA et le GIM-UEMOA sont liés à un dispositif de règlement différé dans le cadre du STAR-UEMOA, le système régional de règlement brut des transactions d'un montant supérieur à la limite du SICA-UEMOA. Le SICA-UEMOA se compose de neuf systèmes de compensation (un système régional et un système pour chaque membre de l'UEMOA). Le STAR-UEMOA assure essentiellement les virements interbancaires, le règlement des échanges de titres (pour des questions de liquidité), et d'autres opérations en temps réel, ainsi que le règlement brut (différé) des soldes de compensation du SICA-UEMOA et du GIM-UEMOA. La BCEAO assure la surveillance du STAR-UEMOA et du SICA-UEMOA, et détenait jusqu'à une date récente une participation majoritaire dans le GIM-UEMOA. La participation à ces systèmes de paiement est limitée à la BCEAO, aux banques, aux établissements financiers non bancaires (STAR-UEMOA) et au Trésor et à la Poste (SICA-UEMOA). (Les commissions par opération sont fixées à 100 FCFA pour le SICA-UEMOA et de 150 à 420 FCFA pour le STAR-UEMOA, en fonction du calendrier et du volume.)

a. Banque mondiale, « Diagnostic des paiements de détail et stratégie pour développer leur utilisation dans l'UEMOA », projet de rapport, octobre 2014 ; site web de la BCEAO

(incluant leur sécurité et bon fonctionnement), et il autorise les banques, les IMF, la Poste et le Trésor à fournir des services de paiement.³⁶ L'instruction de 2010 de la BCEAO établissant les établissements à caractère bancaire comprend une catégorie spéciale d'établissements autorisés à fournir des services de paiement. Les autres établissements financiers non bancaires peuvent également fournir ce type de services avec l'autorisation préalable de la BCEAO.³⁷

Les méthodes de paiement couvertes par le règlement de 2002 comprennent (outre les instruments négociables) les

transferts électroniques, les cartes bancaires (GAB et cartes de paiement), et les cartes prépayées.³⁸ Le règlement impose aux acteurs des systèmes de paiement de respecter les règles définies par chaque système, et définit des normes générales destinées à assurer la fiabilité, la sécurité et la mise en œuvre effective des transactions électroniques (qui ont ensuite été renforcées en Côte d'Ivoire par la loi de 2013 relative au commerce électronique). Les services de paiement proposés par la Poste relèvent aussi de la BCEAO aux termes du règlement de 2002 sur les paiements. La loi ivoirienne relative aux activités postales³⁹ prévoit l'émission de

³⁶ La mission de surveillance de la BCEAO a été définie plus précisément dans l'instruction n°127-07-08 du 9 juillet 2008 fixant les modalités de mise en œuvre de la surveillance par la BCEAO des systèmes de paiement dans les États membres de l'UEMOA.

³⁷ Instruction n° 011-12/2010/RB, articles 8 et 9.

³⁸ L'instruction désigne une carte prépayée sous le nom de « porte-monnaie électronique » (ce qui prête un peu à confusion).

³⁹ Loi n° 2013-702 du 10 octobre 2013 portant Code des Postes.

mandats, c'est-à-dire des transferts de fonds qui étaient traditionnellement envoyés par courrier mais qui sont de plus en plus électroniques. La Poste est autorisée, en outre, à servir d'agent pour des services de monnaie électronique (voir section 4). Elle a cherché à commercialiser ses produits en partenariat avec des structures commerciales, par exemple en s'associant à Western Union pour les transferts internationaux et à la banque BHCI pour une carte prépayée et une appli de porte-monnaie électronique sur smartphone.

Le règlement relatif aux paiements ne fait pas la distinction entre les paiements de gros et de détail. Les systèmes de paiement des banques représentent l'essentiel des paiements de masse et de grand volume (ainsi qu'une grande part du trafic des paiements de détail). En pratique, le système de monnaie électronique se concentre sur les petites tran-

sactions de faible volume. Les paiements réalisés par monnaie électronique sont couverts par la législation régionale sur les paiements, et sont donc soumis aux règles des systèmes de paiement concernés. (Voir encadré 2.)

Les systèmes de paiement et de monnaie électronique dans l'UEMOA pourraient être décrits comme une série de circuits en grande partie fermés et non interopérables. Le BCEAO est chargée de surveiller la grande majorité d'entre eux, et assurer la sécurité, mais aucune mesure forte n'a encore été prise pour rationaliser cet écosystème de paiement de manière à ce que ses différents participants soient sur un pied d'égalité. Des études récentes ont recommandé qu'une réforme soit engagée sur le sujet afin d'harmoniser les différents systèmes (Banque Mondiale 2014). La section 7 examine cette question plus en détail.

4. RECOURS À DES AGENTS

L'accès facile à des agents dont l'activité est bien encadrée est aussi un élément déterminant pour les SFN et plus généralement pour l'inclusion financière. Par souci de simplicité, nous utilisons le terme «agent» pour faire référence en général à un tiers agissant en tant que représentant principal, de détail ou sous-traité ou distributeur de SFN ou de services bancaires. Autoriser l'utilisation d'agents ouvre la possibilité de mettre en place de vastes réseaux de distribution. Le cadre réglementaire de l'UEMOA permet aux prestataires de services financiers d'utiliser des agents pour la monnaie électronique et les transferts rapides d'argent (services OTC), mais il est plus restrictif en ce qui concerne l'utilisation d'agents pour les services bancaires. (Voir tableau 2 pour une synthèse des principales prescriptions réglementaires relatives à l'utilisation d'agents.) Les différents types d'institutions pouvant avoir recours à des agents se présente globalement de la façon suivante :

- Sont autorisées à utiliser des agents primaires (distributeurs) et des agents de détail (sous-agents)⁴⁰ pour des *services de monnaie électronique* en vertu de l'instruction de 2015 relative à la monnaie électronique : les banques, les établissements de paiement, les IMF, les EME (dont ceux liés aux OTM).
- Sont autorisées à utiliser des agents de détail (sous-agents)⁴¹ pour des *transferts rapides d'argent (services OTC)* en vertu de l'instruction de 2015 relative aux transferts rapides d'argent : les banques, les établissements de paiement et les autres établissements financiers non bancaires, et les IMF.

- Non habilitées légalement mais peuvent être autorisées par la BCEAO à utiliser de manière exceptionnelle des agents pour les services de microfinance, en vertu de la loi sur les IMF et des pratiques récentes de la BCEAO : les IMF.⁴²
- Sont autorisées à utiliser des agents pour des *services bancaires* (intermédiaires/IOB)⁴³ dans les conditions restrictives prévues par une instruction de 2010 de la BCEAO : les banques.

4.1 Monnaie électronique

L'instruction relative à la monnaie électronique (arts. 2 et 17) prévoit un système à deux étages comprenant des agents principaux (« distributeurs principaux ») et des sous-agents (« sous-distributeurs »). Les agents principaux autorisés sont les commerces de détail et les autres entreprises (personnes morales immatriculées ou personnes physiques), les IMF et autres établissements financiers non bancaires, et la Poste. Ces agents peuvent ensuite sous-traiter des activités à des sous-agents, qui doivent être des entreprises immatriculées (personnes physiques ou morales). Les qualifications des agents et sous-agents ne sont pas précisées dans l'instruction, en dehors de celles qui viennent d'être mentionnées.

Les services pouvant être sous-traités à des agents sont la commercialisation et la fourniture de services liés à la monnaie électronique (art. 17 de l'instruction relative à la monnaie électronique) et comprennent l'ouverture de comptes de monnaie électronique

40 Dénommés distributeurs et sous-distributeurs.

41 Dénommés sous-agents.

42 La BCEAO rapporte qu'elle a reçu une demande à cet effet de Microcred Côte d'Ivoire en 2016, mais qu'elle examine toujours la question et n'a pas pris de décision formelle d'autoriser ou d'interdire le recours à des agents dans ce cas.

43 Il s'agit de fournir des services bancaires élémentaires comme l'épargne ou le crédit par l'intermédiaire d'un agent. Les réglementations sur la monnaie électronique et les transferts rapides permettent aux banques d'utiliser des agents ordinaires (pas des IOB) uniquement pour fournir ces services particuliers.

TABEAU 2. Prescriptions réglementaires relatives aux agents dans le secteur des SFN

| Points de réglementation | Dispositions prévues par l'UEMOA |
|---|--|
| Qui peut utiliser des agents et pour faire quoi | Les banques, les établissements de paiement, les IMF et les EME (dont ceux liés aux OTM) sont autorisés à utiliser des agents et des sous-agents pour les services de monnaie électronique. Les banques et les IMF sont autorisées à utiliser des (sous-)agents pour les transferts rapides d'argent. Les possibilités d'utiliser des agents pour les services bancaires ordinaires sont limitées aux banques, et floues pour les IMF. Les banques peuvent utiliser des agents (IOB) dans des conditions restrictives. La BCEAO a, dans les faits, autorisé une IMF dans un cas à utiliser des agents pour des services de microfinance (la réglementation ne le permet pas expressément). |
| Qui peut être agent : conditions à satisfaire | Peuvent servir d'agents pour la monnaie électronique : les IMF, les établissements financiers non bancaires, les services postaux et les entreprises immatriculées (personnes physiques ou morales) – et le dernier groupe peut aussi être sous-agents pour la monnaie électronique et les transferts rapides d'argent. Les qualifications des agents et des sous-agents ne sont pas précisées dans la législation sur les SFN. D'éventuels critères d'honorabilité et de compétence seraient imposés par la charte de l'agent ou dans le cadre de son immatriculation. |
| Responsabilité du prestataire de SFN à l'égard de ses agents | Les émetteurs de monnaie électronique sont légalement responsables vis-à-vis de leurs clients et des tiers des activités de leurs agents. La responsabilité des émetteurs porte sur la fiabilité, la sécurité, la confidentialité et la traçabilité des transactions réalisées pour leur compte par les agents. Il en va de même pour les services de transfert rapide d'argent fournis par les agents. |
| Procédures d'évaluation par le prestataire des risques associés à l'utilisation d'agents | Les émetteurs de monnaie électronique doivent s'assurer que leurs agents sont dotés de procédures appropriées et de manuels en matière de contrôle interne, de comptabilité et de gestion des risques. Les agents doivent disposer de liquidités suffisantes pour répondre aux besoins des clients/détenteurs de monnaie électronique, et doivent assurer la traçabilité des transactions. Tous les émetteurs doivent transmettre à la BCEAO la description des dispositions mises en place pour la maîtrise des risques – en particulier en ce qui concerne la liquidité des agents. Pour les transferts rapides d'argent, le contrat de mandat doit préciser que l'agent travaille sous l'entière responsabilité du mandant, bien que des procédures de vigilance ne soient pas énoncées. Les entités qui utilisent des agents pour des services de transfert doivent être des banques ou des IMF. |
| Activités autorisées et interdites pour les agents assurant des services bancaires et non bancaires | Les services de monnaie électronique qui peuvent être sous-traités à des agents comprennent la signature de contrats d'utilisation avec les clients, les dépôts et retraits d'espèces, et les services de paiement. Les (sous-)agents des prestataires de transfert peuvent envoyer et recevoir des transferts et traiter les espèces correspondantes, mais ne peuvent pas exercer d'autres activités bancaires telles que la collecte de dépôts (sauf si l'agent est une IMF). Les IOB assurent des services bancaires élémentaires dans des conditions restrictives, sous la supervision de la banque qui reste responsable de ses agents. |
| Exigences générales de communication de données à l'autorité de surveillance | Les émetteurs de monnaie électronique doivent transmettre à la BCEAO la liste à jour de leurs agents, et les mesures de maîtrise des risques en place dans leur réseau d'agents, notamment pour les risques de gouvernance et de liquidité. Les prestataires de transferts utilisant des agents doivent envoyer à la BCEAO les listes annuelles actualisées de leurs agents, un exemplaire du contrat-type de mandat utilisé, et les rapports mensuels sur les opérations de transfert effectuées par leurs agents. Les IOB doivent présenter des rapports périodiques à la BCEAO sur la nature et le volume de leurs activités. |
| Exclusivité | Les contrats par lequel un agent assurant des services de monnaie électronique est contraint de limiter ses activités à un seul émetteur sont interdits. La même règle s'applique aux sous-agents assurant des services de transfert et à leurs mandants. Ce type de prescription n'existe pas pour les IOB, mais un IOB peut travailler pour plusieurs banques. |

avec les clients (c'est-à-dire le traitement des demandes pour le compte de l'émetteur⁴⁴), les opérations de dépôt et de retrait, et les services de paiement.⁴⁵ Les contrats d'exclusivité (faisant obligation à un agent de ne travailler que pour un seul émetteur) sont interdits.

L'émetteur (mandant) demeure légalement responsable envers ses clients et les tiers de tous les services sous-traités à ses agents principaux (arts. 2, 17, 18 et 25 de l'instruction relative à la monnaie électronique). L'émetteur conserve notamment la responsabilité ultime des obligations suivantes de ses agents :

- Appliquer les mesures de vigilance nécessaires vis-à-vis des clients et assurer la sécurité de toutes ses transactions.⁴⁶
- Assurer la confidentialité et la traçabilité des transactions qu'ils traitent.
- Détenir des liquidités suffisantes pour répondre aux besoins des clients/détenteurs de monnaie électronique (arts. 17, 18 et 25).
- Informer le public (par voie d'affichage ou par d'autres moyens) de l'identité et des coordonnées des émetteurs qu'ils représentent.

Les agents sont également tenus d'informer l'émetteur des activités éveillant des soupçons de blanchiment de capitaux, et l'émetteur est chargé de prendre ensuite les mesures qui s'imposent (art. 26, voir la section 5).

Ainsi, les émetteurs ont la charge principale de la supervision de leurs réseaux d'agents, tandis que la BCEAO exerce une

fonction de surveillance et d'inspection à un niveau plus élevé. Tous les émetteurs doivent envoyer à la BCEAO des listes actualisées de leurs agents régulièrement (dans le cadre des rapports mensuels et trimestriels obligatoires), ainsi que des descriptions des dispositions en place pour la maîtrise des risques – en particulier celles qui concernent la liquidité des agents. Il n'y a pas d'obligation d'autorisation préalable par l'autorité de réglementation. Toutefois, la BCEAO peut vérifier la légalité des dispositions du mandat a posteriori.

Quelques règles supplémentaires s'appliquent aux EME qui, contrairement aux autres émetteurs, n'ont pas d'agrément de prestataire de services financiers. L'instruction relative à la monnaie électronique (art. 37) donne pouvoir à la BCEAO pour inspecter les EME ainsi que leurs agents et prestataires de services techniques ; introduisant d'autres autorités réglementaires au besoin. En outre, les EME sont expressément tenus d'avoir des manuels et des procédures appropriées de contrôle interne, de comptabilité et de gestion des risques – et de s'assurer que leurs agents font de même.⁴⁷

4.2 Transferts d'argent

Par ailleurs, une instruction de la BCEAO⁴⁸ autorise les banques, les établissements financiers non bancaires et les IMF à fournir des services de transferts rapides d'argent (ou transactions OTC – de l'anglais « over-the-counter » qui signifie littéralement « au comptoir ») en ayant recours à des agents de détail (dénommés ici « sous-agents »). Le terme OTC est utilisé de différentes manières sur

44 Comme indiqué dans la partie 3, les partenaires se situent dans une catégorie différente. Ils ne peuvent que fournir ou exploiter des solutions technologiques et ne peuvent en aucun cas participer à l'émission de monnaie électronique (article 4)

45 « La souscription des contrats d'utilisation avec la clientèle »

46 Les agents principaux signent les contrats avec les clients pour le compte du mandant. Les sous-agents signent les contrats pour le compte des agents principaux qui les recrutent, et sous la responsabilité de l'émetteur.

47 Ces règles visent à soumettre les EME au même dispositif de surveillance que les établissements financiers émetteurs.

48 Instruction n° 013-11-2015 relative aux modalités d'exercice de l'activité de transfert rapide d'argent en qualité de sous-agent au sein de l'union monétaire ouest-africaine..

différents marchés. Une façon simple de définir les transactions OTC consiste à dire que « au moins l'une des extrémités de la transaction est réalisée sans faire intervenir le porte-monnaie de l'utilisateur – qu'il s'agisse de l'expéditeur ou du bénéficiaire ». ⁴⁹ L'instruction de la BCEAO définit ces transactions comme étant des transferts domestiques en temps réel (au sein de l'UEMOA ⁵⁰ réalisés au guichet d'un prestataire autorisé ou d'un agent, sans faire intervenir ni compte bancaire, ni compte de monnaie électronique du côté de l'expéditeur comme du bénéficiaire).

L'instruction fixe un certain nombre de conditions à l'utilisation d'agents de transfert rapide. Les agents travaillent sous l'entière responsabilité du mandant (l'établissement financier) et pour le compte de celui-ci. Les agents ont le même devoir de vigilance vis-à-vis des clients que les agents assurant des services de monnaie électronique. L'établissement mandant a la charge principale de s'assurer que ses agents respectent les prescriptions relatives aux transferts, mais la BCEAO a toute discrétion pour inspecter les agents directement. Les agents ne sont pas soumis à une autorisation préalable, mais leurs mandants sont tenus d'envoyer à la BCEAO (ainsi qu'à la Commission bancaire et au Ministère des Finances) des listes actualisées annuelles de leurs agents, un exemplaire du contrat-type de mandat utilisée, et des rapports mensuels sur les opérations de transfert de leurs agents. Les clauses d'exclusivité de service sont interdites, comme dans le cas des agents assurant des services de monnaie électronique. Enfin, les agents assurant des transferts rapides d'argent ne sont pas autorisés à collecter des fonds

pour d'autres raisons que les transferts OTC (par exemple pour des dépôts) – à moins que l'agent ne soit une IMF.

Les institutions financières et les EME, entre autres, se sont déclarés préoccupés par la concurrence à faible coût des prestataires de services « OTC » et par la réglementation relativement légère à laquelle ces derniers sont soumis. Toutefois, compte tenu du profil de risque plus faible des transferts par rapport aux autres formes de SFN, comme la monnaie électronique, il faut s'attendre à des dispositions réglementaires moindres et à des coûts plus faibles. Le cadre « OTC » semble constituer une alternative précieuse à la disposition des clients des SFN.

4.3 Intermédiaires bancaires

En dehors de la monnaie électronique et des transferts rapides d'argent, les conditions dans lesquelles il est possible d'avoir recours à des agents sont moins claires. L'utilisation d'agents pour des services bancaires s'est révélée difficile. Les banques sont autorisées à recourir à un certain type d'agents dénommés « intermédiaires en opérations de banque » (IOB) par la loi portant réglementation bancaire (art. 105) et une instruction de 2010 de la BCEAO. ⁵¹ Cette instruction prévoit que tout futur IOB obtienne une autorisation préalable individuelle du Ministère des Finances sur avis de la BCEAO. Chaque IOB est tenu de satisfaire des critères d'honorabilité et de compétence, de justifier d'une caution (délivrée par un établissement de crédit agréé ⁵²), et de communiquer des rapports réguliers. Les banques sont chargées de superviser les IOB directe-

49 « Les services OTC ... prennent différentes formes selon les marchés – du dépôt direct réalisé par l'agent sur le porte-monnaie de l'utilisateur final au Kenya, au transfert d'argent d'un agent à un autre agent, avec ou sans identification, au Pakistan et au Bangladesh respectivement. » (Wright 2014).

50 Le mouvement des fonds vers les pays extérieurs à la région est restreint aux institutions telles que les Postes, les bureaux de change et autres approuvés en vertu du Règlement R09/2010/CM/UEMOA du 1er octobre 2010 relatif aux relations financières extérieures des Etats membres de l'UEMOA, art. 2.

51 Instruction N° 015-12/2010/RB fixant les conditions d'exercice des activités d'intermédiaires en opérations de banque.

52 Par exemple, pour un IOB détenteur de dépôts bancaires, la caution (ou la police d'assurance) s'élève à environ 26 000 USD.

ment et de maintenir à jour une liste des IOB auprès de la Banque Centrale. Les normes techniques, opérationnelles et de gouvernance applicables aux IOB ne sont pas énoncées dans l'instruction de la BCEAO (elles sont probablement définies dans le contrat de mandat conclu avec la banque mandante et dans les conditions d'autorisation par le Ministère et la Banque Centrale).

Une analyse réalisée par la Banque mondiale (2016) conclut que cette structure n'est pas du tout conçue pour favoriser l'utilisation d'agents pour des services bancaires dans le contexte des SFN, en particulier parce qu'elle rend coûteuse et difficile la mise en place de vastes réseaux d'agents. ***De fait, le modèle IOB (à l'origine dérivé du droit commercial français) n'a pas été introduit dans l'optique d'améliorer l'inclusion financière. C'est une activité commerciale exercée par un intermédiaire travaillant au sein du secteur bancaire classique et pour son propre compte – comparable à l'activité d'un agent d'assurance. Les procédures prévues pour l'établissement d'un IOB, notamment la caution exigée, encourage les banques à avoir un petit nombre d'IOB (plus solides financièrement) plutôt***

qu'un grand nombre de petits points de service. Ainsi, depuis l'introduction de la réglementation en 2010 jusqu'à début 2016, seuls cinq IOB ont été autorisés et immatriculés par la BCEAO dans la région. En outre, contrairement à l'instruction relative à la monnaie électronique, l'instruction relative aux IOB ne dit rien sur la possibilité des IOB de sous-traiter des fonctions à des sous-agents. Dans le contexte, ce manque de précision doit être compris comme une réponse négative. Par conséquent, les IOB ne peuvent pas sous-traiter, mais en pratique ils ont de multiples points de services (succursales et bureaux satellites).⁵³

Pour les IMF, la question de la prestation de services de crédit et d'épargne par l'intermédiaire d'agents n'est pas directement évoquée. La loi sur la microfinance (art. 36) autorise les IMF à conclure des accords afin de mieux servir leurs clients. Les conditions et normes à respecter pour les services assurés par des agents d'IMF ne sont pas définies dans la législation mais, en pratique, elles paraissent relever de la BCEAO agissant au cas par cas. La BCEAO a récemment autorisé une IMF (Microcred) à lancer un projet pilote d'intermédiaires bancaires au Sénégal.⁵⁴

53 Le terme d'« agence » utilisé plusieurs fois dans la loi portant réglementation bancaire (par exemple aux articles 15 et 25) recouvre les succursales et les bureaux satellites : il ne s'agit pas d'« agents » au sens de « mandataires » mais de points de services où la banque a des employés.

54 Comme mentionné, la BCEAO ne s'est pas déterminée officiellement, ni n'a arrêté le pilote. Les conditions applicables aux agents opérant dans le cadre de ce projet pilote ne sont pas très précises. La manière dont fonctionnent les réseaux d'agents Microcred est présentée rapidement à l'adresse : <http://www.microcredgroup.com/fr/solutions/innovation-et-technologie/b/60-87->

5. IDENTIFICATION DES CLIENTS

Pour développer l'accès aux services financiers numériques, il est nécessaire d'avoir des méthodes sécurisées d'identification des clients. En même temps, les dispositifs de sécurité doivent être proportionnés au degré de risque. Le problème de l'identification se pose particulièrement dans le contexte de LBC-FT (voir l'encadré 3).

La législation sur la lutte contre le blanchiment de capitaux pose le problème de l'arbitrage à faire entre la sécurité et l'inclusion financière dans la définition des règles et procédures de vigilance à l'égard de la clientèle (KYC, « *know your customer* », connaissance du client). Les mesures et systèmes afférents aux justificatifs d'identité, puis les exigences KYC

appliquées aux clients des SFN sont examinés ci-après.

5.1 Justificatifs d'identité

Dans le système financier, la réglementation de la BCEAO détermine quand un titre d'identité doit être présenté, et quels autres renseignements doivent être recueillis dans le cadre des mesures de vigilance KYC. De son côté, le système des titres d'identité officiels lui-même relève de la politique nationale. En Côte d'Ivoire, grâce aux efforts déployés récemment par les pouvoirs publics, quelque 70 % de la population ivoirienne possède un titre d'identité officiel (à mi-2016). En outre, l'Office National d'Identification

ENCADRÉ 3. Législation LBC-FT dans l'UEMOA^a

Une directive de 2015 de l'UEMOA instaure des mesures de protection contre le blanchiment de capitaux dans le secteur financier et pour une large gamme d'acteurs intervenant dans les activités concernées. La liste des entités visées comprend les banques, les IMF, les émetteurs de monnaie électronique, les établissements de paiement et de transfert, les sociétés de crédit commercial et de crédit à la consommation, et les agents prestataires de services financiers. La directive utilise le terme suivant pour les agents : « les apporteurs d'affaires aux institutions financières ». D'autres professions libérales comme les comptables, les auditeurs, les avocats et les notaires sont incluses dans la plupart des cas (art. 6). Chaque État membre de l'UEMOA doit avoir en place une cellule de renseignements financiers rattachée au Ministère des Finances mais dotée de l'autonomie financière et opérationnelle. Cette Cellule nationale de traitement des informations financières (CENTIF) est chargée de recueillir, analyser et communiquer des informations sur les sources des flux de capitaux ayant fait l'objet de déclarations obligatoires et les problèmes de LBC-FT corrélés (arts. 59 et 60). Les États membres sont tenus d'avoir des textes légaux allant dans ce sens (la Côte d'Ivoire a adopté une loi dans ce domaine en 2005).

La Côte d'Ivoire fait des efforts pour satisfaire les normes internationales dans ce domaine. Elle n'est pas membre du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) mais elle est à la tête du Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent (GIABA) en Afrique de l'Ouest. Constitué d'un réseau de cellules de renseignements financiers au sein de l'UEMOA, le GIABA coordonne les réformes institutionnelles nécessaires pour renforcer la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans la région.

a. Directive n° 02 /2015/CM/UEMOA du 2 juillet 2015 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans les états membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA). Elle est appuyée par une décision parallèle du conseil des ministres de l'UEMOA : décision n° 26/cm/UMOA du 2 juillet 2015.

(ONI) est en train de déployer un système numérique complet d'identifiants dans le cadre d'une réforme globale des registres d'état-civil et d'identité.⁵⁵

L'organisme ivoirien de régulation des télécommunications (ARTCI) fixe les règles à respecter pour identifier les clients qui souhaitent acheter une carte SIM, s'abonner à Internet ou obtenir d'autres formes d'accès numérique. En 2009, l'ARTCI a commencé à identifier tous les utilisateurs de cartes SIM prépayées et à établir une base de données de tous les clients des services mobiles.⁵⁶ L'obligation de justifier de son identité a été officialisée dans un décret de 2011⁵⁷ qui interdit la vente de cartes SIM prépayées et l'activation de toute carte SIM sans identification préalable du client. Les opérateurs de téléphonie mobile et les fournisseurs d'accès à Internet doivent vérifier que chaque client présente un titre d'identité en cours de validité et enregistrer ses nom et prénoms, ses date et lieu de naissance, son adresse (postale et géographique), son numéro de téléphone, sa profession, et les références de la pièce d'identité produite (ces informations ne sont pas disponibles à partir d'une base de données centrale).⁵⁸ Les titres d'identité acceptables doivent comporter une photo et peuvent comprendre les cartes nationales d'identité, les passeports, les permis de conduire, les cartes de réfugié, et les cartes professionnelles ou d'étudiant. Les données et les photocopies des titres d'identité doivent être conservées pendant trois ans.

L'ordonnance ivoirienne relative aux télécommunications établit ces obligations pour tous les opérateurs et prestataires

de services téléphoniques et Internet, ainsi que pour tout agent distributeur intervenant dans la commercialisation de services, et impose une obligation correspondante aux souscripteurs.⁵⁹ Les opérateurs/prestataires de services sont tenus également de communiquer tous les mois à l'ARTCI leurs nombres d'abonnés.⁶⁰

On a donc ici deux tendances. D'un côté, la Côte d'Ivoire a engagé un processus d'expansion de son système d'identification en vue de parvenir à une sorte de couverture universelle. Cela supprimera un obstacle qui empêchait auparavant une bonne partie de la population d'accéder à des services financiers. Parallèlement, les obligations d'identification pour accéder à des téléphones portables et à d'autres moyens d'information numériques deviennent plus strictes et plus uniformes. L'ARTCI a effectivement commencé à revoir ces exigences d'identification, qui devraient être encore durcies. Le secteur financier a ses propres normes, principalement régionales, sur l'identification des clients.

5.2 Exigences de vigilance à l'égard de la clientèle (KYC)

Cette section porte sur les exigences d'identification des clients dans le cas des SFN. L'ajustement ou graduation nécessaire pour que ces exigences intègrent le besoin d'inclusion financière est développé dans la section suivante.

Les procédures KYC sont énoncées dans la directive de 2015 de l'UEMOA sur la lutte contre le blanchiment de capitaux.⁶¹ Avant d'entrer en relation d'affaires,

55 ARTCI. Bulletin de veille électronique, 1er trimestre 2016, Identifiant unique en Côte d'Ivoire.

56 *La Lettre de l'ARTCI, juillet 2010*, <http://www.artci.ci/>

57 Décret n° 2011-476 du 21 décembre 2011 portant identification des abonnés des services de télécommunications ouverts au public. Cette obligation a été réinsérée dans l'ordonnance de 2012 relative aux télécommunications.

58 Une personne qui souscrit pour le compte d'autrui doit présenter le titre d'identité original des deux personnes.

59 Ordonnance n° 2012/293 relative aux télécommunications et aux technologies de l'information et de la communication, articles 163 et 166. Les justificatifs d'identité acceptables sont énumérés dans un décret séparé.

60 Banque mondiale, IOBs (2016). L'ARTCI serait également en train d'élaborer une version révisée du décret sur les titres d'identité.

61 Articles 18 à 29, 32, 33, 40.

toutes les entités visées doivent identifier leurs clients, personnes physiques ou morales. Cela signifie obtenir les nom et prénoms complets du client, ses date et lieu de naissance, et son adresse principale, et vérifier qu'ils concordent avec les informations figurant sur un « document officiel » en cours de validité et comportant une photo (dont il est pris copie) et sur un justificatif de domicile. Les commerçants doivent fournir en outre un document attestant de leur immatriculation au registre du commerce.

Aux termes de la directive sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC-FT), des données d'identité doivent être recueillies à différents moments de la relation d'affaires et conservées. Cette obligation s'applique à l'ouverture de comptes, aux transferts d'argent et à l'établissement d'une relation d'affaires. Un KYC complet ou amélioré est requis lorsqu'il y a des transactions en espèces fréquentes ou lorsqu'il existe des soupçons de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme ou d'usage de faux. Les entités visées doivent en permanence recueillir et actualiser les informations spécifiées sur leurs clients pendant la durée de la relation d'affaires. D'autres précautions LBC-FT doivent être prises dans le cas de la plupart des transferts électroniques. Ici, les institutions financières doivent, en plus d'obtenir et de vérifier les informations mentionnées ci-dessus, consigner tout établissement financier et numéro de compte utilisés pour le transfert, et faire figurer les informations identifiant le client dans le message accompagnant le transfert. Des précautions supplémentaires sont aussi requises pour de nombreuses transactions réalisées par des clients occasionnels (à savoir au-delà d'un seuil de 10 millions de FCFA

[~ 17 000 USD] ou lorsque le client n'est pas présent physiquement).⁶² Il est interdit d'ouvrir des comptes anonymes ou des comptes sous des noms fictifs.

Les instructions de 2015 de la BCEAO relatives à la monnaie électronique et aux transferts rapides d'argent stipulent toutes les deux que les prestataires de services concernés par ces instruments doivent identifier leurs clients, et que ces prestataires sont soumis à la réglementation en vigueur en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Les agents de transfert rapide/prestataires OTC doivent respecter les exigences d'identification KYC ainsi que les dispositions sur les seuils de transaction (art. 5 de l'instruction relative aux transferts rapides d'argent).⁶³ Les émetteurs de monnaie électronique sont tenus d'identifier leurs nouveaux clients au moyen d'un « document officiel » (art. 27), sauf dans un cas limité (voir section 5.3). Les émetteurs doivent surveiller leurs agents et sous-agents, en s'assurant qu'il existe des dispositifs de sécurité et de contrôle suffisants pour satisfaire la réglementation LBC-FT (arts. 18 et 26 de l'instruction relative à la monnaie électronique). Les agents assurant des services de monnaie électronique sont tenus d'informer leur mandant de toute transaction de monnaie électronique soupçonnée d'avoir des liens avec une entreprise de blanchiment de capitaux (information que l'émetteur doit à son tour faire remonter au CENTIF).

La directive LBC-FT traite deux autres problèmes qui se posent dans le contexte des SFN : le recours à des tiers et les protections internes requises. Sur le premier point, les entités visées sont autorisées à sous-traiter l'identification et la surveillance des clients tout en conservant la

⁶² Des précautions supplémentaires sont également requises pour certaines transactions internationales et lorsque des efforts sont faits pour protéger l'anonymat.

⁶³ Les transferts sont également soumis à la loi bancaire, au règlement sur les relations financières internationales (09/2010/CM/UEMOA) et à la directive LBC-FT précédente (Directive n° 07/2002/CM/UEMOA du 19 septembre 2002 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) dans les Etats membres de l'UEMOA).

responsabilité ultime de ces obligations (arts. 56 à 58). Les agents employés à cet effet doivent être des entités visées ou des professions libérales (telles que comptables, avocats) basées dans l'UEMOA, ou d'autres autorisées par la BCEAO. L'agent doit sans délai communiquer les données d'identification des clients à l'établissement financier mandant, lequel peut ensuite les transmettre à ses partenaires de l'UEMOA ou d'ailleurs avec les mêmes protections que celles appliquées aux données des clients.

En ce qui concerne les protections internes des entreprises, toutes les entités visées sont tenues de former leur personnel et de mettre en place des systèmes de contrôle ; notamment des systèmes d'information et des responsabilités centralisés, et des procédures pour le traitement des transactions suspectes afin de garantir le respect des obligations LBC-FT (arts. 23 à 25). D'autres mesures de contrôle interne sont imposées pour les institutions financières, devant être précisées par la réglementation (arts. 35, 90 et 91). Elles doivent comprendre des systèmes de classification des risques fondés sur des facteurs comme les types de services et de clients, des procédures de contrôle et d'audit permettant de gérer les risques, et des normes appropriées pour le recrutement du personnel. Des procédures d'évaluation et de gestion des risques doivent être définies et appliquées au sein de l'institution financière et de ses succursales et filiales. Les documents d'identification des clients doivent être conservés pendant dix ans à compter de la fin de la relation d'affaires ou de la transaction.

En l'absence d'exceptions ou de paliers appropriés, les règles qui viennent d'être examinées seraient disproportionnées par rapport aux risques associés aux petites transactions. Les règles auraient tendance aussi à ex-

clure les personnes à faibles revenus qui peuvent ne pas être en mesure de satisfaire aux exigences d'identification (bien que ce problème soit en train de s'atténuer avec l'amélioration du système d'identification).

5.3 Graduation des exigences KYC

Trouver un juste compromis pour les exigences KYC signifie établir des normes graduées en fonction des risques afin de favoriser l'inclusion financière. La directive LBC-FT de 2015 de l'UEMOA⁶⁴ prévoit une certaine prise en compte du niveau de risque sous la forme d'un allègement de l'obligation de vigilance, mais ne crée pas différents paliers d'exigences KYC. La directive prévoit seulement des variations dans la manière dont les exigences d'identification sont appliquées au lieu de définir des exceptions pour les clients ne possédant pas de documents d'identité officiels.

Ainsi, par exemple, lorsque le risque de blanchiment de capitaux est faible (cas qui sera prévu dans une réglementation non encore publiée), l'identification des clients peut se faire non pas avant mais pendant l'établissement de la relation d'affaires. De la même façon, lorsque les risques LBC-FT sont faibles, il est possible de réduire l'intensité des activités de surveillance permanente et d'actualisation des informations sur les clients pendant la relation d'affaires. Ces procédures de surveillance et d'actualisation peuvent être totalement supprimées pour certaines petites transactions réalisées par des institutions financières, des sociétés cotées et des structures publiques.

Par ailleurs, les entités visées peuvent être autorisées par la réglementation (définissant les conditions et les catégories d'institutions concernées) à ne pas vérifier l'identité d'un client et/ou d'un bénéficiaire de services de paiement en

⁶⁴ Articles 19, 20, 29, 33, 46 à 48.

ligne lorsqu'elles estiment que le risque est nul (arts. 46 à 48). Ces dispositions s'appliquent quand les fonds du client proviennent d'un compte ouvert par ce client sous son nom dans une institution financière basée dans l'UEMOA ou un autre pays imposant des obligations LBC-FT équivalentes, et que les fonds sont envoyés vers un compte satisfaisant à des normes comparables. Le transfert ne peut dépasser 150 000 FCFA (255 USD), et le total des transactions du client pour l'année ne peut dépasser 1,6 million de FCFA (~ 2 700 USD).

Les virements électroniques réalisés par les institutions financières pour le compte de clients⁶⁵ sont en principe soumis à des exigences moindres (art. 33). L'institution est tenue de consigner et vérifier le nom complet du client et *soit* l'adresse du client, son numéro d'identification national ou sa date et son lieu de naissance (en plus du numéro de compte le cas échéant). Les numéros de tous les comptes utilisés par l'expéditeur ou le bénéficiaire doivent aussi être consignés. Ces exigences ne s'appliquent pas lorsqu'un virement électronique est réalisé au moyen d'une carte de crédit ou de débit, ou d'un téléphone portable, sous réserve que le virement soit destiné à payer des biens ou des services, et si le numéro de la carte ou du téléphone figure dans tous les messages accompagnant le virement.⁶⁶ Dans tous les

cas, ces dispositions portent sur des vérifications propres à certaines transactions, qui doivent être effectuées *en plus* des mesures d'identification requises en vertu des articles 27 à 29 de la directive LBC-FT.

Comme déjà indiqué, l'instruction de 2015 relative à la monnaie électronique oblige les émetteurs à identifier les nouveaux clients au moyen d'un « document officiel ». L'instruction autorise l'émetteur à faire une exception pour les clients réalisant des petites transactions en monnaie électronique (jusqu'à 200 000 FCFA [340 USD] par mois et par détenteur de compte). Toutefois, dans le cas des paiements mobiles, ces clients auraient déjà été soumis à une procédure d'identification pour obtenir leur carte SIM. En outre, la directive LBC-FT de l'UEMOA, qui prévaut sur l'instruction de la BCEAO relative à la monnaie électronique, n'autorise pas d'exception aux mesures d'identification pour les petites transactions (bien que d'autres exceptions limitées soient autorisées, comme mentionné).

Dans l'ensemble, les dispositions KYC appliquées aux clients et aux transactions à faible risque ne sont pas du type qui favorise l'inclusion financière. Dans son application spécifique aux émetteurs de monnaie électronique, la directive LBC-FT en vigueur annule en effet l'exception pour les petites transactions de monnaie électronique.

⁶⁵ Le virement électronique est un transfert entre des comptes domiciliés dans des institutions financières différentes (article 1 de la directive LBC-FT).

⁶⁶ Une autre exception est prévue pour les virements entre institutions financières agissant pour leur compte, et pour les paiements à des autorités publiques.

6. PROTECTION DES CONSOMMATEURS

Comme avec les services financiers d'une manière générale et plus spécialement dans l'optique de toucher les non bancarisés, le bon développement des SFN repose pour une grande part sur une protection appropriée des consommateurs. Puisque le consommateur est exposé à des risques particuliers dans ce contexte, des protections bien conçues sont nécessaires. Trois composantes essentielles en la matière ont déjà été mentionnées : la protection des fonds des clients, la réglementation et la surveillance des agents, et la sécurité des signatures électroniques et des canaux de commerce électronique. Trois autres éléments sont aussi importants : (i) le traitement juste et transparent, (ii) les voies de recours pour les consommateurs, et (iii) le traitement des données des clients.

Dans la région de l'UEMOA, la protection des consommateurs est généralement traitée dans le cadre de la législation nationale, tandis que les services financiers et les règles protégeant les clients dans ce contexte sont définis à l'échelon régional (UEMOA/BCEAO). Certains observateurs en Côte d'Ivoire se sont plaints du manque d'un cadre législatif effectif sur la consommation (Issa-Sayegh 2003). Cette situation est néanmoins en train de changer avec des protections inscrites dans la réglementation sur la concurrence et le secteur financier, et à mesure que la Côte d'Ivoire se dirige vers la mise en œuvre de la nouvelle législation sur les consommateurs. En janvier 2017, la Côte d'Ivoire a adopté une nouvelle loi sur la protection des consommateurs (Loi ivoirienne n° 2016-412 du 15 juin 2016 sur la consommation), comprenant un chapitre sur la protection des consommateurs financiers (PCF).⁶⁷

Bien que ce soit une étape positive, les juridictions jugées affichant de bonnes pratiques placent généralement les questions de protection des consommateurs financiers sous l'autorité du superviseur bancaire ou d'une autre agence spécialisée dans les services financiers. Des lacunes et des problèmes se posent dans certains pays (par exemple Zambie [Banque Mondiale 2012]) où le régulateur général des consommateurs a autorité dans ce domaine mais n'a pas l'expertise technique (ou l'intérêt) pour réglementer les services financiers. Au moins pour l'instant, les principales protections pour les clients des SFN en Côte d'Ivoire sont celles contenues dans les dispositions légales-réglementaires sur les services financiers (régionaux) et les transactions électroniques (nationales). La nouvelle législation sur les consommateurs en Côte d'Ivoire devrait offrir des protections et des contrôles supplémentaires, mais elle reste à mettre en œuvre. (Voir le tableau 3 pour un aperçu des protections du consommateur de SFN.)

6.1 Transparence et conditions de service

L'établissement d'une relation d'affaires ou d'une transaction en rapport avec des SFN pose les problèmes de l'ouverture d'un compte et de la transparence des clauses. Quelles informations doivent être communiquées au client au moment de l'ouverture d'un compte ou de la réalisation d'un transfert ou d'un paiement ponctuel ? L'instruction de 2015 relative à la monnaie électronique (arts. 29 et 30) impose la signature d'un contrat entre l'émetteur et le client pour l'ouverture d'un compte de monnaie électronique.⁶⁸ Entre autres, le contrat doit obligatoirement mentionner les limites, les risques

⁶⁷ http://www.commerce.gouv.ci/commerce/userfiles/file/LOI_RELATIVE_A_LA_CONSOMMATION.pdf (the latest draft version available on the Ministry website); BCEAO comments.

⁶⁸ L'instruction prévoit une signature soit physique, soit électronique, mais dans la pratique actuelle, la BCEAO demande un document écrit.

TABLEAU 3. Protection du consommateur dans le contexte des SFN

| Points de réglementation | Dispositions prévues par l'UEMOA et la Côte d'Ivoire (Les règles de l'UEMOA s'appliquent, sauf disposition contraire) |
|---|--|
| Règles de protection des consommateurs pour les SFN | Une mosaïque de règles de protection du consommateur s'applique aux SFN. La législation sur la monnaie électronique, les services bancaires, la microfinance, les paiements et le commerce électronique (Côte d'Ivoire) assure certaines protections aux clients des SFN. Elles seraient renforcées par la nouvelle loi (2017) sur la consommation en Côte d'Ivoire. |
| Informations sur tous les coûts et commissions | <i>UEMOA</i> : Les émetteurs de monnaie électronique doivent rendre leurs conditions tarifaires facilement accessibles à tous les clients, et les conventions conclues doivent préciser les conditions d'utilisation des services liés à la monnaie électronique qui sont fournis. Les agents de transfert rapide d'argent doivent afficher leurs tarifs aux guichets. Pour les services de paiement, les conditions d'utilisation des instruments et des comptes doivent être clairement expliqués au client au moment de l'ouverture du compte, et spécifiées dans la convention. La loi sur les IMF impose une obligation de transparence sur la tarification des services. <i>Côte d'Ivoire</i> : La loi relative au commerce électronique prévoit des règles concernant la publicité, les offres, les dispositions contractuelles, la transparence des prix (commissions et taxes), et la communication d'informations sur l'identité du vendeur des biens et services. La loi sur la consommation renforcerait ces protections. |
| Contrats, transparence, dispositions | <i>UEMOA</i> : Un contrat doit être signé entre l'émetteur et le client pour l'ouverture d'un compte de monnaie électronique. La demande d'agrément en qualité d'émetteur de monnaie électronique doit comprendre une copie des projets de contrat à conclure avec les clients. Les contrats doivent notamment préciser les obligations respectives de l'émetteur et du client, les limites et risques de l'utilisation de monnaie électronique, les procédures en cas de fraude ou de perte. Pour les services de paiement, les conditions d'utilisation des instruments et des comptes doivent être clairement expliquées et expressément spécifiées dans une convention écrite. <i>Côte d'Ivoire</i> : Pour le commerce électronique, les dispositions contractuelles et les procédures d'acceptation doivent être énoncées clairement. Des moyens électroniques peuvent être utilisés pour conclure un contrat dans le cas d'un particulier, à condition que celui-ci accepte ce mode de communication. |
| Traitement des réclamations | Les émetteurs de monnaie électronique sont tenus de mettre en place des dispositifs pour le traitement des réclamations émises tant par les clients que par leurs correspondants accepteurs de monnaie électronique. Ces systèmes doivent être accessibles par plusieurs canaux de communication à tout moment, définir des délais pour la résolution des réclamations, et assurer la traçabilité de toutes les réclamations reçues et traitées. Les autres réglementations, y compris celle sur le transfert rapide d'argent, ne prévoient rien en la matière. L'Observatoire actuellement mis en place en Côte d'Ivoire fournira des services de médiation et une analyse comparative. |
| Exigences d'information applicables aux agents | Les émetteurs de monnaie électronique doivent s'assurer que leurs agents affichent des informations visibles et lisibles, notamment le nom et les coordonnées de l'émetteur qui les mandate. L'obligation faite aux émetteurs de rendre les conditions tarifaires facilement accessibles à tous les clients s'applique aussi aux agents. Les agents de transferts rapides d'argent doivent faire figurer sur leur signalétique le logo des établissements financiers qui les mandatent, et afficher les tarifs à leurs guichets. |

(suite)

TABEAU 3. Protection du consommateur dans le contexte des SFN (suite)

| Points de réglementation | Dispositions prévues par l'UEMOA et la Côte d'Ivoire (Les règles de l'UEMOA s'appliquent, sauf disposition contraire) |
|--|---|
| Fraude et agents | L'instruction relative à la monnaie électronique impose aux agents de veiller à la traçabilité des transactions et de tenir un journal des opérations enregistrant les fraudes relevées et les réclamations des clients. Les émetteurs sont tenus d'avoir des procédures appropriées de contrôle interne et de gestion des risques, et de veiller à ce que leurs agents fassent de même. Les banques et les IMF sont légalement responsables des agissements de leurs agents de transferts rapides d'argent, bien que la fraude ne soit pas expressément mentionnée. |
| Obligation de haute qualité de service | Les instructions relatives à la monnaie électronique et aux paiements comprennent des prescriptions sur la rapidité de l'inscription des virements au crédit et du remboursement des unités de monnaie électronique, le caractère irrévocable des ordres de paiement électronique, et la fourniture de relevés de compte aux clients. Les plateformes numériques de monnaie électronique doivent être facilement disponibles et hautement fiables. Les clients des services de paiement ont droit à un service minimum comprenant l'accès à des moyens sécurisés d'envoi et de réception de paiements et de transferts. |
| Procédures de communication des données et d'autorisation relative aux données | <p><i>UEMOA</i> : L'instruction relative à la monnaie électronique oblige les émetteurs à protéger les données personnelles des clients conformément à la législation nationale et régionale. Les lois sur les activités bancaires et les IMF imposent un devoir de confidentialité au personnel, aux dirigeants et aux auditeurs de ces institutions. Une loi récente portant réglementation des bureaux d'information sur le crédit contient d'autres dispositions sur le traitement des données des clients dans les transactions financières.</p> <p><i>Côte d'Ivoire</i> : La loi relative à la protection des données à caractère personnel exige un consentement préalable à la collecte et au traitement des données personnelles. Les entités qui traitent, stockent ou transmettent des données à caractère personnel doivent être autorisées par l'ARTCI. La législation relative aux télécommunications impose aux prestataires de services de protéger les données à caractère personnel et la confidentialité des communications.</p> |

et les précautions à prendre lors de l'utilisation de la monnaie électronique, et les procédures à suivre en cas de fraude, de perte et de demande de remboursement. L'émetteur est tenu également de mettre ses conditions tarifaires à la disposition de tous les clients, de façon accessible. L'instruction relative à la monnaie électronique impose aussi de fournir un reçu électronique pour toutes les transactions, et précise les éléments qui doivent y figurer (art. 30).⁶⁹

Le règlement de 2002 sur les paiements énonce certains droits et protections

supplémentaires du consommateur (arts. 8, 10, 14, 15, 142). Les conditions d'utilisation des instruments de paiements et des comptes doivent être clairement expliquées au client au moment de l'ouverture du compte, et spécifiées dans une convention écrite. Les clients ont droit à un service minimum comprenant l'accès à des moyens sécurisés permettant d'effectuer et de recevoir des paiements et des virements, et la gestion du compte comprenant des relevés trimestriels. La réglementation définit le délai s'écoulant entre le moment où un ordre de paiement arrive et celui où le

⁶⁹ Ces éléments comprennent le numéro de référence et l'heure de la transaction, le type de service, le nom de l'émetteur, le numéro d'immatriculation de l'agent/sous-agent, l'identité du récepteur, et le montant et les frais de la transaction.

compte du bénéficiaire est crédité.⁷⁰ Elle stipule également que les ordres de paiements sont irrévocables mais peuvent faire l'objet d'une opposition en cas de fraude (à la demande du client, y compris par téléphone). Les établissements de paiement agréés et les autres prestataires de ce type de services, notamment la Poste, sont soumis à ces règles.⁷¹

La normalisation de ces contrats de monnaie électronique et de paiements n'est cependant pas pratiquée ni requise. Cela peut rendre la comparaison trop difficile. Il n'y a pas non plus d'exigence en ce qui concerne le format (par exemple, les exigences de longueur ou de police) ou la langue (par exemple, langage simple ou langue locale). Le sondage des clients indique qu'il s'agit d'un problème.

Une préoccupation particulière dans le cas des SFN est l'application des protections du consommateur aux agents. Dans toute la législation sur les services financiers, seules les instructions relatives à la monnaie électronique et aux transferts rapides d'argent contiennent des dispositions en la matière. L'instruction relative à la monnaie électronique (art. 18) impose aux émetteurs de s'assurer que leurs distributeurs affichent de manière visible des informations lisibles telles que le nom et les coordonnées de l'émetteur qui les mandate. Elle stipule que les émetteurs sont légalement responsables vis-à-vis de leurs clients et des tiers des opérations réalisées par l'agent dans le cadre de la fourniture des services pour lesquels il est mandaté (nonobstant tout accord contraire), ainsi que de l'intégrité et de la traçabilité des transactions réalisées par

l'agent. Là encore, la Poste est soumise à ces règles lorsqu'elle agit en qualité d'agent d'émetteurs de monnaie électronique. De même, l'instruction relative aux transferts rapides d'argent (arts. 6 et 9) impose aux agents d'afficher des informations sur leurs mandants et de veiller à ce que les agents respectent les dispositions de l'instruction et les autres prescriptions réglementaires. Ces fournisseurs de services « OTC » doivent faire figurer sur leur signalétique le logo des institutions financières qui les mandatent, et afficher leurs tarifs aux guichets.

D'autres dispositions élémentaires de protection du consommateur figurent dans les lois relatives aux activités bancaires et à la microfinance.⁷² Ces règles s'appliquent aux SFN lorsque les établissements financiers sont émetteurs, et lorsque les clients accèdent à leurs comptes par voie électronique.

La réglementation ivoirienne sur les services électroniques prévoit d'autres protections. La loi de 2013 relative au commerce électronique énonce des règles concernant la publicité, les offres, les dispositions contractuelles, la transparence des prix (commissions et taxes), et la communication d'informations permettant d'identifier le vendeur de biens ou de services. Les prescriptions sur l'acceptation des offres électroniques imposent de préciser clairement les dispositions contractuelles et les procédures d'acceptation. Des moyens électroniques de conclusion du contrat peuvent être utilisés dans le cas d'un particulier, à condition que ce dernier accepte ce mode de

70 Un maximum de cinq jours comprenant le temps de préparation, le délai de règlement et le « délai de float ».

71 Comme mentionné, l'absence de définitions claires des comptes et des services peut nuire à ces PCF dans la pratique. Sans définition standard, les fournisseurs désignent les services à leur discrétion, ce qui rend difficile pour les clients de comparer les termes.

72 Aux termes de la loi sur les activités bancaires (par exemple les articles 15 et 56), la protection des droits des consommateurs est un des critères examinés par la BCEAO pour la délivrance des agréments. La loi relative aux IMF (par exemple les articles 60 et 81) impose la transparence des conditions tarifaires, et une instruction relative au contrôle interne oblige les IMF à avoir des codes de conduite pour assurer un traitement équitable des clients (entre autres). Instruction n° 017-12-2010 relative à l'organisation du contrôle interne au sein des systèmes financiers décentralisés. Enfin, l'instruction IOB 2010 rend la banque principale entièrement responsable des actions de son agent IOB et doit réparer tout dommage causé. Les IOB doivent recevoir des ID professionnels portant des déclarations à cet effet.

communication. La loi couvre également la sécurité et l'archivage des documents électroniques ainsi que d'autres points.⁷³

Comme mentionné, une loi relative à la consommation a été promulguée en Côte d'Ivoire. La Commission, créée par la loi, doit avoir des unités traitant des accords abusifs, de protection et de sécurité des consommateurs et de surendettement. Des règles particulières relatives aux crédits à la consommation et au logement traitent des taux d'intérêt effectifs, du surendettement, du recouvrement, et d'autres aspects. La loi établit aussi un registre de crédit géré par la BCEAO destiné à la consignation des données sur le crédit (incidents de paiement, c'est-à-dire des informations négatives) et à leur communication aux établissements de crédit.

6.2 Voies de recours

En attendant la mise en œuvre de la loi sur la protection des consommateurs et l'opérationnalisation de la commission de protection des consommateurs, les réclamations ne sont expressément évoquées que dans l'instruction relative à la monnaie électronique (art. 30). Celle-ci prévoit que les émetteurs mettent en place des dispositifs pour traiter les réclamations, tant des clients que des accepteurs. Ces systèmes doivent être accessibles par plusieurs canaux de communication à tout moment, définir des délais pour la résolution des réclamations, et suivre toutes les réclamations reçues et traitées. Les dispositions relatives aux plaintes ne sont pas énoncées en détail. Les procédures ne sont pas normalisées et les fournisseurs ne doivent pas non plus informer

les consommateurs de la façon dont leurs plaintes doivent être traitées. Les instructions relatives aux paiements et au transfert rapide d'argent ne contiennent pas de dispositions équivalentes.

La stratégie régionale de la BCEAO pour l'inclusion financière prévoit de reproduire dans d'autres pays de l'UEMOA, dont la Côte d'Ivoire, le modèle de « l'observatoire » utilisé au Sénégal. La Côte d'Ivoire met en place son Observatoire en vertu d'un règlement entré en vigueur en janvier 2017. L'Observatoire en Côte d'Ivoire doit disposer de fonctions de médiation et d'analyse comparative, et nécessitera des points focaux dans chaque entité réglementée. De plus, l'Observatoire permettra une comparaison fonctionnelle entre les établissements offrant des services de transfert (y compris entre banques, IMF et EME) et les établissements offrant des comptes de transactions (y compris entre banques, IMF et EME). La Banque mondiale apporte son concours au Ministère des Finances pour la mise en place de cette institution.

6.3 Protection des données des clients

La protection des données constitue une préoccupation majeure dans le domaine des SFN. Elle est traitée par des dispositions générales sur la confidentialité et la sécurité des données à caractère personnel dans les réglementations sur les activités bancaires, la microfinance et la monnaie électronique.⁷⁴ La loi régionale relative aux bureaux d'information sur le crédit⁷⁵ contient d'autres dispositions sur la gestion des données des clients –

73 L'ordonnance de 2012 relative aux télécommunications contient également des dispositions pertinentes, comme indiqué dans la section 3.

74 Les lois relatives aux activités bancaires (articles 30, 53-4) et aux IMF (articles 28 et 37) imposent un devoir de confidentialité au personnel, aux dirigeants et aux auditeurs de ces institutions. Dans les deux cas, une exception est prévue pour la transmission d'informations à l'autorité de réglementation. L'instruction relative à la monnaie électronique oblige seulement les émetteurs à protéger les données personnelles des clients conformément aux législations nationales et régionales.

75 Loi uniforme portant réglementation des bureaux d'information sur le crédit dans les états membres de l'Union Monétaire Ouest-Africaine (UMOA) 2013 ; Instruction n° 002-01-2015 relative aux modalités d'obtention du consentement du client par les fournisseurs de données aux bureaux d'information sur le crédit (BIC) dans le cadre du système de partage d'information sur le crédit dans les états membres de l'UMOA.

une question qui sera de plus en plus pertinente pour les SFN à mesure que l'accès à des prêts se fera plus couramment par voie numérique.

La Côte d'Ivoire a adopté des dispositions visant à protéger les données des clients dans son ordonnance de 2012 relative aux télécommunications, la loi de 2013 relative aux transactions électroniques, et la loi de 2013 relative à la protection des données à caractère personnel.⁷⁶ Ces textes sont mis en œuvre par l'ARTCI. Ils ne ciblent pas expressément les données financières ou les informations recueillies en rapport avec des transactions financières. Mais ils couvrent les types de données sensibles qui ont de fortes chances d'être traitées dans le cadre des SFN, comme des données sur l'identité et le ménage, et des données biométriques ou juridiques. La loi de 2013 relative à la protection des données à caractère personnel oblige à demander le consentement préalable de la personne concernée par

la collecte et le traitement de données personnelles. Les entités qui traitent, stockent ou transmettent des données personnelles doivent être autorisées par l'ARTCI.

L'ordonnance de 2012 relative aux télécommunications impose aux prestataires de services de protéger les données personnelles et de veiller à l'intégrité et à la confidentialité des communications (y compris par leurs agents). Comme il a été dit, les OTM fournissent des plateformes mobiles et des réseaux d'agents pour assurer des services de paiements mobiles. Ces plateformes et les transmissions numériques associées relèvent de l'ARTCI et des réglementations applicables aux télécommunications, à la protection des données et au commerce électronique. En même temps, la BCEAO réglemente l'émission de monnaie électronique par ce canal et par d'autres voies. Cette juxtaposition de compétences fait l'objet de discussions entre les deux organismes.

⁷⁶ Loi n° 2013-450 relative à la protection des données à caractère personnel ; Aussi le Décret n° 2015-79 fixant les modalités de dépôt des déclarations, de présentation des demandes, d'octroi et de retrait des autorisations pour le traitement des données à caractère personnel.

7. CONCURRENCE ET COORDINATION

La capacité potentielle des SFN à augmenter le volume, l'efficacité et l'inclusivité du système financier dépend de l'interconnexion entre les canaux de communication et les comptes concernés. En Côte d'Ivoire comme ailleurs, deux obstacles importants se manifestent : l'inégalité d'accès aux moyens de télécommunications mobiles, et le manque d'interopérabilité entre les prestataires de SFN concurrents et entre leurs réseaux. Les acteurs du marché ont entrepris de remédier en partie à ces difficultés sous la supervision du régulateur. Mais une coordination entre les autorités nationales et régionales de réglementation du secteur financier, des télécommunications et de la concurrence sera nécessaire pour apporter des solutions plus complètes. Cela est particulièrement vrai lorsque, comme en Côte d'Ivoire, le marché des SFN est composé de prestataires très divers qui relèvent de plusieurs réglementations imposant des exigences différentes – une tendance qui mérite d'être encouragée mais demande aussi une surveillance coordonnée. (Le tableau 4 présente une synthèse des principales dispositions en la matière.)

7.1 Interopérabilité

Le développement rapide d'un prestataire de SFN a tendance à retarder la réalisation de l'interopérabilité, ce qui favorise ensuite les acteurs dominants et limite la croissance par manque de concurrence. C'est pourquoi une politique ou un dispositif d'interopérabilité est souvent essentiel pour encourager la concurrence sur ces marchés, mais la plupart des pays n'en ont pas ou bien il est incomplet. Il est souvent difficile de parvenir à un accord volontaire sur l'interopérabilité à court terme, surtout lorsqu'un prestataire est en position dominante. Mais l'interopérabilité peut se mettre en place quand les acteurs du marché comprennent les avantages potentiels des effets d'un partage de réseau. La BCEAO a élaboré une « feuille de route pour l'interopérabilité » et bénéficie du soutien de la Banque Africaine de Développement et de la Fondation Gates pour sa mise en œuvre.

Les SFN en Côte d'Ivoire et dans la région de l'UEMOA pourraient être décrits comme composés de circuits fermés et de règles de fonctionnement distinctes, avec

TABLEAU 4. Interconnexion et interopérabilité

| Points de la réglementation | Dispositions de l'UEMOA et de la Côte d'Ivoire |
|--|--|
| Interconnexion (ex. : partage du canal USSD) | <i>Côte d'Ivoire</i> : La législation relative aux télécommunications stipule que l'accès aux réseaux, l'interconnexion et le partage des infrastructures essentielles doivent être assurés de manière égale et non discriminatoire. Le refus de partager des infrastructures essentielles peut être considéré comme anticoncurrentiel, tandis que les prestataires dominants (25 % de part de marché) sont tenus de proposer l'interconnexion. L'ARTCI exige maintenant des OTM d'ouvrir le canal USSD aux fournisseurs de services externes. |
| Interopérabilité | <i>UEMOA</i> : Les émetteurs de monnaie électronique doivent veiller à prendre les mesures techniques et opérationnelles nécessaires pour faciliter l'interopérabilité avec les autres systèmes de paiement. Le respect de cette exigence doit être vérifié par un audit externe tous les trois ans, et l'audit doit couvrir les partenaires techniques des émetteurs qui peuvent servir d'agents pour l'émission de monnaie électronique. |

une interopérabilité limitée mais qui progresse. Un excellent exemple d'une intégration en évolution dans la région est le GIM-UEMOA, un switch monétique régional pour les GAB et paiements aux TPE. Ce switch est accessible aux émetteurs de monnaie électronique de toute la région qui ne sont pas des institutions financières (EME). Plusieurs sont déjà membres du GIM-UEMOA et ont accès au switch, notamment Orange en Côte d'Ivoire. Il est prévu que les IMF de la région puissent aussi utiliser ce switch, qui pourrait être accessible également à tous les émetteurs de monnaie électronique mais peu se sont montrés intéressés jusqu'à présent. En revanche, il semble que l'interopérabilité soit presque complète pour les GAB en Côte d'Ivoire et dans toute la région, tandis que les progrès ont été moins rapides pour les TPE. Les commissions d'interchange, l'irrévocabilité des transactions et la protection contre la faillite sont également une source de préoccupation (Banque mondiale 2014 : 39-40, 98-101). Un point positif à retenir est l'obligation faite aux émetteurs par l'instruction de 2015 relative à la monnaie électronique de faciliter l'interopérabilité.

7.2 Accès aux canaux

Un autre obstacle habituel au développement des SFN est le manque d'accès fiable aux canaux de messagerie mobile. Les OTM contrôlent la carte SIM avec ses données d'identité sur chaque usager mobile, ainsi que les canaux de télécommunication téléphonique, notamment le canal USSD, le plus employé par les prestataires de SFN. Les prestataires de services de mobile money sont tributaires du canal USSD, mais celui-ci présente un intérêt commercial mineur pour les OTM et les autorités de réglementation des télécommunications. Compte tenu de son importance pour pouvoir proposer des SFN à un coût abordable, l'accès à ce canal pose à la fois un problème de concurrence et d'inclusion financière (Mazer 2015 ; Hanouch and Chen 2015 ;

Mas 2012 ; Coyo Benson and Loftness 2012 ; UIT 2017).

Les OTM ne sont pas uniquement fournisseur du canal de communication utilisé pour les services de mobile money ; ils sont aussi en concurrence (par leurs filiales EME) avec les établissements financiers émetteurs, ainsi qu'avec les EME sans liens avec des opérateurs mobiles. Il y a un risque que les OTM transfèrent leur pouvoir de marché de leur marché traditionnel vers le marché émergent du mobile money d'une manière qui, dans la pratique, exclue les autres. Cela donne aux OTM une possibilité d'exercer une discrimination par les prix envers les prestataires de services financiers souhaitant avoir accès au canal USSD, voire de leur refuser l'accès, et de favoriser les agrégateurs qui leur apportent un gros volume d'affaires. En plus de chercher à réduire les marges de leurs concurrents, les OTM sont soucieux de protéger l'accès privilégié qu'ils ont acquis avec leurs licences, et d'empêcher une surcharge du réseau s'ils partagent l'accès.

Selon des informations sur le marché ivoirien, des opérateurs mobiles ont refusé l'accès au canal USSD. Dans d'autres cas, ils ont facturé cher cet accès ou l'ont restreint sur le plan de la durée ou de la qualité de la connexion. Il est significatif également que les OTM donnent l'accès à leurs filiales EME mais limitent l'accès des autres.

7.3 Réponses réglementaires

Les cadres de réglementation du secteur financier, des télécommunications et de la concurrence – à l'échelon national et régional – fournissent des règles qui pourraient être utilisées pour résoudre les problèmes venant d'être évoqués. La BCEAO, bien entendu, a un rôle important à jouer ici, en particulier concernant l'*interopérabilité*. La législation sur les services financiers prévoit des règles de concurrence spécifiques au secteur, et l'instruction relative à la monnaie élec-

tronique (art. 7) oblige les émetteurs à faciliter l'interopérabilité.⁷⁷ Aucune mesure réglementaire forte n'a encore été prise pour garantir que les différents acteurs des SFN puissent intervenir sur un pied d'égalité. Là où l'interopérabilité ne se met pas rapidement en place sous l'effet des forces du marché, l'intervention de l'autorité de réglementation peut être nécessaire. Mais la plupart des observateurs préfèrent la persuasion à la contrainte. Introduire, ou imposer, l'interopérabilité trop tôt peut être contreproductif – en augmentant les coûts de mise en conformité et la complexité technique (di Castri 2013 ; GSMA 2010 ; Mas 2012). Avec sa « feuille de route pour l'interopérabilité », la BCEAO montre qu'elle est déterminée à assurer une interopérabilité totale (par le biais du GIM-UEMOA) lorsque le marché sera prêt.

L'ARTCI a compétence pour approuver les tarifs et faire appliquer la transparence des tarifs pour le compte des clients des OTM. Elle réglemente aussi les services « à valeur ajoutée », c'est-à-dire les fonctions supplémentaires par rapport aux services téléphoniques et de transmission de données de base, en évaluant le caractère approprié et les conditions de ces services. La compétence de l'ARTCI porte aussi sur les réseaux numériques utilisés pour les paiements et les transferts, et le service postal, qui assure des services de transfert de fonds. L'ARTCI est également chargée de faire appliquer les lois régissant le commerce électronique et la certification des signatures électroniques. Elle a pour mission de mettre en place un mécanisme approprié pour les réclamations des clients et le suivi, et de veiller à la qualité du service ainsi qu'à l'existence d'une concurrence effective et loyale (en coopération avec les autres autorités concernées).

Il est clair que les compétences de l'ARTCI en matière de prestataires de services mobiles et de commerce électronique se juxtaposent à celles de la BCEAO, cette juxtaposition milite en faveur d'un cadre de coordination. L'ARTCI est chargée de coopérer avec les autres instances de réglementation du pays et de la région en vue de réglementer la concurrence sur les marchés des télécommunications et des données, d'assurer l'interconnexion et la qualité du service, et de protéger les consommateurs. En même temps, la législation financière comme par exemple l'instruction relative à la monnaie électronique autorise la BCEAO à faire intervenir d'autres instances de réglementation pour réaliser des inspections communes. Dans le contexte des SFN, l'ARTCI et la BCEAO ont créé un groupe de travail conjoint qui a entrepris d'examiner plusieurs sujets, dont celui de l'interopérabilité. L'ARTCI réfléchit aussi à un cadre de collaboration avec les autorités nationales et régionales chargées de la concurrence afin de surveiller le développement du secteur des télécommunications.

La Côte d'Ivoire et l'UEMOA ont, toutes les deux, adopté des réglementations générales sur la concurrence et créé des organismes de réglementation. La législation de l'UEMOA sur la concurrence prévoit des règles pour identifier et sanctionner les ententes anticoncurrentielles, les abus de position dominante et d'autres délits.⁷⁸ La commission régionale est autorisée à faire des exceptions lorsque des pratiques de ce type se révèlent être (ou pourraient être rendues) efficaces et équitables dans la pratique. La législation ivoirienne⁷⁹ contient des dispositions similaires. Elle interdit également la vente à perte

77 Toutes les solutions de monnaie électronique doivent garantir une haute disponibilité de la plateforme, la non-répudiation des transactions, et des dispositions (notamment techniques) visant à faciliter l'interopérabilité avec les autres systèmes de paiement. Ces exigences doivent être vérifiées par des audits réalisés au moins tous les trois ans.

78 La loi de 2002 de l'UEMOA sur la concurrence institue un organisme régional, le Département du marché régional, du commerce, de la concurrence et de la coopération (DMRC).

79 Ordonnance n° 2013/662 relative à la concurrence, qui crée la Commission de la concurrence et de la lutte contre la vie chère.

et autorise la réglementation des prix pour les biens et services de première nécessité. Il est difficile de savoir si ces organismes fonctionnent effectivement. En particulier, il est mentionné que l'autorité régionale n'aurait pas la capacité d'agir rapidement face à des pratiques anticoncurrentielles.

En ce qui concerne l'accès au *canal USSD*, les solutions que la réglementation peut généralement apporter sont les suivantes (di Castri 2013 ; UIT 2016) :

- L'autorité de réglementation des télécommunications pourrait obliger les OTM à ouvrir l'accès au canal USSD de manière non discriminatoire, tout en fixant peut-être des normes de prix et de qualité.
- L'autorité de réglementation du secteur financier pourrait délivrer des agréments d'émetteur de monnaie électronique uniquement si chaque OTM concerné donne accès au canal USSD à tous les prestataires de SFN.
- L'autorité de réglementation de la concurrence pourrait se saisir du problème s'il n'était pas résolu par les acteurs du marché ou les organismes de réglementation sectoriels. Il faudra, sans doute, démontrer qu'un OTM a abusé de sa position dominante, et que le canal USSD est une infrastructure essentielle qui doit être librement accessible pour assurer l'existence d'un marché.

La Côte d'Ivoire a choisi la première de ces options. ***L'ARTCI a annoncé au début***

du mois d'avril 2017 qu'il exige maintenant des OTM d'ouvrir le canal USSD aux fournisseurs de services externes et de rendre public leur offre d'accès respective avec une liste de prix. L'ARTCI passait en revue ces prix au moment de ce diagnostic. L'ARTCI devrait continuer à surveiller l'absence de tarification discriminatoire et la qualité des services chez les OTM, et passer au crible les offres USSD pour empêcher les refus de service anormaux et les écarts de prix injustifiés par rapport à ceux facturés pour les autres canaux.

L'ARTCI a une base légale forte pour intervenir dans ce domaine. La législation sur les télécommunications stipule que l'accès aux réseaux, l'interconnexion et le partage des infrastructures essentielles doivent être assurés de manière égale, non discriminatoire.⁸⁰ Le refus de partager des infrastructures essentielles peut être considéré comme une pratique anticoncurrentielle, tandis que les prestataires dominants (au moins 25 % de part de marché) ont l'obligation de proposer l'interconnexion. L'ARTCI est tenue de surveiller les conditions d'accès (qui doivent être publiées par l'opérateur), et peut en dernier ressort contraindre un opérateur à permettre l'accès. En l'absence de réelle concurrence, l'ARTCI se réserve le droit de fixer des limites aux tarifs. Le refus de vente, la discrimination tarifaire, et les ententes restreignant la liberté du commerce sont interdits.⁸¹ Les dispositions de la loi relative à la concurrence mentionnées plus haut fournissent un motif supplémentaire pour intervenir si nécessaire.

⁸⁰ Ordonnance n° 2012/293 relative aux télécommunications et aux technologies de l'information et de la communication, articles 16, 18, 35 à 49 ; loi n° 95-526 portant Code des télécommunications, articles 2.41, 2.42, 2.50, 2.55, 4, 6.

⁸¹ *Id.*, articles 72, 87, 171 à 174, 180.

8. CONCLUSION

Ce qui suit est une compilation des constats et des conclusions de l'étude, et des recommandations sur de potentiels développements réglementaires. De manière générale : tant l'UEMOA que les autorités ivoiriennes ont fait des progrès remarquables ces dernières années dans la construction d'un cadre réglementaire favorable à l'inclusion financière et aux SFN en particulier. La poursuite de cet objectif soulève la question de la cohérence des politiques publiques et de l'harmonisation des réglementations ; un défi qui n'est pas toujours résolu.

La plupart des mesures suggérées relèvent de la responsabilité des autorités régionales, principalement de la BCEAO. Les recommandations concernant les autorités nationales ivoiriennes (par exemple, pour certains aspects de l'identification du client et de la protection des consommateurs) sont notées comme telles.

8.1 Monnaie électronique et paiements

L'instruction de 2015 relative à la monnaie électronique a rassemblé et clarifié les règles en la matière. En outre, un marché non négligeable pour des services de paiement a été établi dans le cadre de précédentes réglementations. Mais l'on peut se demander si la réglementation applicable dans d'autres domaines corréels, comme les activités bancaires et le commerce électronique, sont favorables aux SFN. Les recommandations sont les suivantes :

- Réexaminer les plafonds des taux d'intérêt en vigueur dans la région.
- Clarifier les protections pour les fonds de contrepartie de la monnaie

Ces limites risquent de brider l'offre de produits digitaux novateurs de crédit et d'épargne accessibles aux personnes non bancarisées. Une libéralisation au moins partielle ou graduelle est conseillée. Il serait préférable de coupler cela avec des exigences de transparence plus strictes, y compris des informations normalisées. Cette étape soutiendrait la concurrence, aiderait à maintenir les taux d'intérêt bas et permettrait d'éliminer les plafonds tarifaires. Étant donné que les EME et les prestataires de services « OTC » ne sont pas autorisés à offrir des services de crédit en vertu de la réglementation en vigueur, les sources potentielles pour le crédit numérique seraient des établissements de crédit agréés (par exemple, des banques) et des IMF.⁸²

- Réviser la limite très réduite imposée à l'offre des IMF en dehors de leurs activités traditionnelles d'épargne et de crédit. La BCEAO devrait accorder aux IMF émetteurs de monnaie électronique une exception automatique, ou au moins une limite supérieure (c'est-à-dire supérieure au plafond actuel de 5% des provisions pour risques), pour les revenus tirés des activités de SFN de base, telles que l'émission de monnaie électronique et les paiements / transferts. Un règlement révisé devrait également spécifier les conditions d'une telle exception ou ajustement (par exemple, une période définie d'exploitation réussie). Il faut en effet veiller à ce que les objectifs des règles prudentielles soient toujours respectés.⁸³

82 Une analyse des coûts des prestataires et de leur impact sur les taux d'intérêt pourrait être éclairante à cet égard, même si elle échappe à cette étude. Selon la BCEAO, les inspections des IMF ont révélé que les coûts généraux, y compris les salaires, avaient tendance à être déconnectés de la structure de l'IMF et, par conséquent, entraînaient un non-respect du plafond du taux d'intérêt de 24%.

83 La BCEAO rapporte que l'analyse des ajustements possibles à cette règle est en cours. La principale préoccupation de la BCEAO est la protection des déposants de l'IMF.

électronique (le float). L'instruction sur la monnaie électronique exige la séparation du « float » par l'émetteur et par l'institution dépositaire. Toutefois, le traitement de ces fonds dans le cas d'une faillite de l'émetteur n'est pas clair. Il peut être conseillé d'inclure dans la réglementation une exigence selon laquelle les fonds doivent être placés dans un compte en fiducie (comme cela a été fait dans d'autres pays⁸⁴), afin d'isoler le « float » des créances détenues par l'émetteur et ses créanciers. De plus, lorsque le système de garantie des dépôts de la Côte d'Ivoire entrera en vigueur, il est conseillé de clarifier la portée de sa couverture afin d'assurer une protection adéquate et équitable de la contrepartie de la monnaie électronique. Un système uniforme d'assurance pour le client doit être pris en considération (quel que soit le type d'émetteur) afin de rendre la garantie effective pour les particuliers dans les limites de couverture.⁸⁵

- Harmoniser les règles régionales et nationales sur la certification et l'acceptation des signatures électroniques, et assurer une coordination et une répartition des compétences claire entre la BCEAO et l'ARTCI dans ce domaine. Il est particulièrement essentiel de veiller à ce que les prestataires et procédures de certification soient établis de sorte que des certifications et des signatures entièrement numériques puissent être couramment utilisées – sans recourir à des documents papier, comme cela s'avère être souvent le cas actuellement. Selon la BCEAO, des travaux sont en cours pour la révision du ré-

glement régional sur les paiements (n° 15/2002), y compris la suppression de l'obligation de conserver les signatures physiques (art.19). Une certification à l'échelle de la région devrait être fournie par le SOAC, un organisme créé en 2005 par la Commission de l'UEMOA mais qui n'est pas encore opérationnel.

8.2 Recours à des agents

Les instructions de 2015 relatives à la monnaie électronique et au transfert rapide d'argent ont précisé qui était habilité à devenir ou à utiliser un agent, ainsi que les services pouvant être fournis par des agents, tout en confirmant la responsabilité juridique du mandant. Un autre élément important est la reconnaissance des agents principaux et des sous-agents ; ce qui représente une étape essentielle pour pouvoir étendre les réseaux d'agents avec des responsabilités bien définies. D'un autre côté, les conditions d'utilisation d'agents pour des services bancaires s'avèrent beaucoup trop restrictives pour les banques, et ne sont pas clairement formulées pour les IMF. En d'autres termes, l'accès à des agents pour distribuer les SFN est inégal, crée des disparités entre les types d'institution (par exemple entre les banques et les EME), et peut freiner l'inclusion financière et la diffusion de nouveaux produits de finance numérique.

Les recommandations sont les suivantes :

- Élaborer des règles et des normes uniformes, ou au moins harmonisées, sur l'utilisation d'agents pour les différents types de services financiers, à savoir les services bancaires (pour les IMF ainsi que les banques),

84 Au Kenya et en Tanzanie, les dépôts, contrepartie de la monnaie électronique, doivent être placés dans un compte en fiducie administré par un fiduciaire pour le compte du détenteur de la monnaie électronique. Les fiducies sont mieux connues dans les pays de « common law » que dans les pays de droit civil, bien que la loi dans ce domaine ait évolué - ainsi le Rwanda exige maintenant un compte en fiducie. Un arrangement similaire, utilisé en Ouganda, est un compte séquestre. Il s'agit d'un compte géré par un tiers, prévoyant l'isolement des fonds jusqu'à ce qu'ils soient libérés lors de l'apparition des conditions énoncées dans l'entente de séquestre (par exemple, paiement autorisé, règlement).

85 Un exemple de ces dispositions est le système adopté par le Nigéria (Izaguirre, Lyman, McGuire, and Grace 2016).

les services de monnaie électronique et les transferts rapides d'argent. Une approche fonctionnelle, fondée sur les risques, devrait être adoptée, de préférence à la mosaïque actuelle de réglementations essentiellement propres à chaque type d'institution (y compris celles sur les IOB). Le nouveau cadre devrait fournir un ensemble complet et gradué dépendant du degré de risques pour les règles de vigilance, la supervision, le contrôle interne, et les sous-agents.

- Les règles applicables aux IOB devraient être révisées ou remplacées pour offrir une approche plus souple dans le domaine des intermédiaires bancaires. Par ailleurs, il serait utile que la BCEAO prévoie une procédure de transition pour permettre aux agents assurant des services de monnaie électronique ou de transfert rapide d'argent de devenir intermédiaires bancaires (encore une fois, pour les banques et les IMF).

8.3 Identification des clients

La directive de 2015 de l'UEMOA sur la LBC-FT prévoit un ensemble complet de protections élémentaires dans ce domaine (bien que la qualité de leur application soit moins certaine en pratique). Ce dispositif LBC-FT ne favorise pas suffisamment l'inclusion financière et les SFN par des mesures de vigilance KYC graduées, dépendant du niveau de risque. La directive de 2015 et les autres législations nationales dans des domaines comme la monnaie électronique ne prévoient qu'une mosaïque d'exceptions relativement limitées (et dans certains cas contradictoires) des mesures de vigilance pour certaines petites transactions. De plus, le mobile money suppose d'avoir une carte SIM, dont

l'obtention est soumise à des exigences d'identification de plus en plus sévères. Côté positif, les exigences KYC peuvent être sous-traitées dans des conditions appropriées, et le programme engagé par la Côte d'Ivoire pour généraliser l'accès à des titres d'identité officiels facilitera les procédures de vigilance et améliorera donc l'inclusion financière.

Les recommandations sont les suivantes :

- Remplacer la mosaïque d'exceptions applicables aux règles de vigilance en cas de petites transactions (incluant les ajustements au cas par cas) par un ensemble clair et cohérent de paliers de mesures KYC fondés sur le niveau de risque. Les différents paliers doivent couvrir complètement les services financiers, y compris les SFN, et prévoir des exceptions clairement définies pour les exigences ayant plus de chances d'exclure les groupes habituellement non bancarisés que sont par exemple les populations pauvres et rurales (ex. : un justificatif de domicile permanent). Les principes généraux du GAFI énoncés dans la législation 2015 et 2012 de l'UEMOA doivent également être explicitement énoncés dans une législation applicable au niveau national. La procédure, ici, est de développer une loi uniforme qui intègre une approche graduée de KYC / « Client Due Diligence », afin qu'un pays membre de l'UEMOA l'adopte dans le droit national - ce qui montrerait la voie aux autres pays.⁸⁶
- Coordonner les justificatifs d'identité pour les cartes SIM et les SFN. Les règles devraient être revues de manière à pouvoir être graduées de façon appropriée pour tenir compte des différents risques associés aux abonnements à des téléphones mo-

⁸⁶ La juridiction sur la LBC / FT est partagée, l'UEMOA adoptant des normes régionales et des lois uniformes, et les pays membres qui l'adoptent dans le droit national. La Côte d'Ivoire a une loi LBC/FT (Loi n° 2005-554), qui pourrait être remplacée, complétée ou modifiée de la manière indiquée.

biles, aux paiements et transferts d'argent, au mobile money, et aux grandes transactions. Il faudra pour cela que les organismes concernés au niveau national et régional coopèrent sur des approches intégrées. Une piste intéressante à explorer serait de réutiliser la procédure de vérification d'identité utilisée pour les cartes SIM dans le cadre des procédures KYC – et peut-être pour les cartes nationales d'identité et les bases de données correspondantes. Cette méthode, employée au Pakistan, suppose de disposer de données d'identité de qualité suffisante, et d'utiliser la biométrie. Les améliorations en cours dans le système d'identification de la Côte d'Ivoire devraient tenir compte des besoins dans ce domaine.

8.4 Protection des consommateurs

Les protections du consommateur applicables aux SFN s'améliorent mais manquent de cohérence et doivent être complétées. La législation fondamentale sur les services bancaires et financiers aborde peu la question de la protection du consommateur. Mais les textes adoptés récemment sur la monnaie électronique et les transferts, le commerce électronique, et les télécommunications, prévoient la transparence des commissions, le traitement des réclamations, les dispositions contractuelles obligatoires, etc. La nouvelle loi sur la consommation, qui comprend un chapitre sur les services financiers, devrait apporter des protections supplémentaires, harmonisées, aux clients des prestataires de SFN et au secteur financier en général. D'autre part, la confidentialité des données est rendue obligatoire dans les réglementations sur la protection des données à caractère personnel, les bureaux d'information sur le crédit, et les télécommunications. Pratiquement tous les usages potentiels des données des clients nécessitent un accord préalable. Point impor-

tant à noter, les instructions relatives à la monnaie électronique et au transfert rapide d'argent prévoient expressément l'application par les agents des règles de protection du consommateur.

Les recommandations sont les suivantes :

- Renforcer et harmoniser les protections des consommateurs dans toute la gamme des SFN – notamment l'accès numérique aux comptes d'épargne et de crédit lorsqu'il sera opérationnel. Les mesures de protection devraient comprendre des exigences et des formats standard d'information couvrant chaque type de produit SFN et de circuit de distribution. Les dispositions sur la fraude, la sécurité, la protection des données et la faillite et autres aléas, devraient de même être étendues. L'application aux agents des normes protégeant les consommateurs devrait être plus claire et plus homogène quel que soit le type d'agent.
- Améliorer la transparence et la comparabilité en exigeant des informations tarifaires normalisées pour les comptes de paiements, ou au moins en introduisant des exigences standards pour le format et les modalités de divulgation.
- Il est également important d'avoir un tribunal ou un médiateur pour la finance de détail, dont les SFN. Comme mentionné, la Côte d'Ivoire met en place son Observatoire conformément au règlement entré en vigueur en janvier 2017. Des dispositions spécifiques et explicites relatives aux SFN contribueront à renforcer la protection dans ce sous-secteur. Toujours en janvier 2017, la Côte d'Ivoire a adopté sa nouvelle loi sur la protection des consommateurs. La Commission, créée par la loi, est d'avoir des unités traitant d'accords abusifs, de protection et de sécurité des consommateurs et de surendet-

tement. Ici aussi, des dispositions spécifiques au SFN seraient utiles. En outre, le système sera plus efficace si tous les fournisseurs de services financiers (et pas seulement les émetteurs de monnaie électronique, comme c'est le cas actuellement) doivent disposer de systèmes de plaintes internes, si ceux-ci offrent une voie d'appel à la Commission et à l'Observatoire, et si des lignes directrices sont fournies pour faire appel au système judiciaire.

- Il est nécessaire de rendre efficaces les protections des consommateurs grâce à une supervision systématique. En l'état actuel des choses, certaines dispositions ne sont pas appliquées du tout par les fournisseurs. Les bonnes pratiques impliquent ici la surveillance réglementaire des pratiques à l'égard des consommateurs en tant que conduite du marché et pour des questions prudentielles.
- La collecte de données sur les pratiques envers les consommateurs devrait être renforcée et systématisée. La BCEAO, en lien avec la commission et l'observatoire, devrait imposer aux institutions financières, aux émetteurs de monnaie électronique et aux agents d'établir des rapports sur ces questions. L'analyse des données peut mettre en évidence des schémas de pratiques et révéler les risques posés par le non-respect des normes relatives aux consommateurs et dans quelle mesure elles sont bien appliquées.

8.5 Concurrence et coordination

Les superpositions inévitables entre les marchés, les infrastructures de prestation de services et les dispositifs réglementaires sont une source de difficultés. Les deux grandes questions qui se

posent ici pour la Côte d'Ivoire sont l'interopérabilité et l'accès au canal USSD. Les contraintes rencontrées dans ces domaines ont tendance à favoriser le prestataire dominant, et ils freinent le développement général des SFN et l'inclusion financière. La BCEAO et l'ARTCI ont des dispositions réglementaires dont elles pourraient se servir pour faire appliquer l'interopérabilité et l'accès au canal USSD. Fait important, l'ARTCI a annoncé en avril 2017 qu'il est maintenant exigé des OTM l'ouverture du canal USSD à des fournisseurs de services externes et de rendre public leur offre respective avec une grille tarifaire. De plus, comme mentionné, la BCEAO a lancé une «feuille de route» pour l'interopérabilité avec le soutien de bailleurs de fonds externes.

Les recommandations sont les suivantes :

- La BCEAO, l'ARTCI et, peut-être aussi, les autorités chargées de la concurrence devraient préciser le cadre de coopération dont elles ont discuté, et définir une stratégie pour rationaliser la gouvernance du marché des SFN. Les mesures récentes prises par les deux organismes de réglementation sont prometteuses à cet égard.
- L'ARTCI devrait veiller, en coordination avec la BCEAO et les instances chargées de la concurrence, à ce que les OTM ne pratiquent pas des prix discriminatoires et assurent une qualité de service égale afin de ne pas compromettre la fourniture des SFN. Elle devrait en particulier passer au crible les offres USSD pour empêcher des refus de service anormaux et des écarts de prix injustifiés par rapport à ceux facturés pour les autres canaux. En outre, la BCEAO est responsable du suivi du prix et de la qualité des services financiers, y compris les services de paiement, et a un rôle important à jouer ici.

SOURCES

- ARTCI Bulletin de veille électronique, 1er trimestre 2016, Identifiant unique en Côte d'Ivoire.
- Atelier sur les services financiers numériques en Côte d'Ivoire : Compte-rendu, 7 juin 2016.
- Bakhshi, Pawan. 2014. « Beware the OTC Trap. » Blog Financial Inclusion in Action, 9 mai.
- BFA (Bankable Frontier Associates). n.d. "The Journey Toward Cash Lite: Addressing Poverty, Saving Money and Increasing Transparency by Accelerating the Shift to Electronic Payments." Boston: BFA.
- BIS (Bank for International Settlements) Comité de Bâle sur le contrôle bancaire. 2005. Forum conjoint: Outsourcing in financial services. Genève: BIS, Février.
- CGAP. 2016. « Évaluation du marché des services financiers numériques dans l'UEMOA ». Working Paper. Washington, D.C.: CGAP.
- Coye Benson, Carol, et Scott Loftesness. 2012. « Interoperability in Electronic Payments: Lessons and Opportunities ». Washington, D.C.: CGAP.
- di Castri, Simone. 2013. "Mobile Money: Enabling Regulatory Solutions." London, GSMA, Mobile Money for the Unbanked February.
- Gage, Justin, Steve Pannifer, and Paul Makin. 2016. "Country Note: Pakistan." Washington, D.C.: World Bank.
- GPII (Partenariat mondial pour l'inclusion financière). 2016. « Global Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion: The Evolving Landscape ». Geneva: GPII. http://www.gpii.org/sites/default/files/documents/GPII_WhitePaper_Mar2016.pdf
- GSMA. 2010. "Mobile Money Definitions." London: GSMA, Juillet.
- Hanouch, Michel, et Gregory Chen. 2015. "Promoting Competition in Mobile Payments: The Role of USSD." Brief. Washington, D.C.: CGAP, Février.
- Ignacio Mas. 2012. "What Is the Telecom Regulator's Role in Fostering Mobile Money?" Blog post, 8 Mai.
- Issa-Sayegh, Joseph. 2003. Le droit ivoirien de la concurrence, Ohadata D-06-04. Symposium, Ouagadougou, February.
- Izaguirre, Juan Carlos, Timothy Lyman, Claire McGuire, and David Grace. 2016. "Deposit Insurance in the Digital Financial Inclusion Context." Brief. Washington, D.C.: CGAP.
- Koné, Tiémoko Meyliet. 2016. « Mobile financial services are making headway in WAEMU », article publié sur le blog de la BCEAO, 14 juin.
- Lauer, Kate, and Timothy Lyman. 2015. "Digital Financial Inclusion: Implications for Customers, Regulators, Supervisors, and Standard-Setting Bodies" Brief. Washington, D.C.: CGAP.
- Lhériau, Laurent. 2010. - Docteur en Droit (2010), Le droit et la technologie au service de la bancarisation : focus sur la banque à distance. Techniques Financières & Développement. N°100. Paris, France : Epargne Sans Frontière. Septembre.
- LIRNEasia and UP-NCPAG. 2008. "Mobile Banking, Mobile Money and Telecommunication Regulations." http://lirneasia.net/wp-content/uploads/2008/05/Mobile-2.0_Final_Hor_EA.pdf.
- Mazer, Rafe. 2015. « USSD Access: A Gateway and Barrier to Effective Competition." Blog post, 18 February. <http://www.cgap.org/blog/ussdaccessgatewayandbarriereffectivecompetition>.
- McCaffrey, Mike, Graham A. N. Wright, and Anup Singh. n.d. "OTC: A Digital Stepping Stone, or a Dead End Path?" Microsave. http://www.microsave.net/files/pdf/1467712097_OTC_Digital_Stepping_Stone_or_Dead_End_Path.pdf
- Radcliffe, Dan, and Rodger Voorhies. 2012. « A Digital Pathway to Financial Inclusion ». Fondation Bill & Melinda Gates, Décembre.
- Rashid, Naeha, et Stefan Staschen. 2016. "Unlocking Financial Inclusion Using Biometrically Verified SIMs." Blog post, 26 July. <http://www.cgap.org/blog/unlocking-financial-inclusion-using-biometrically-verified-sims>
- Staschen, Stefan. 2016. « DFS Regulation and Supervision – What's Going On? What Is Coming Up? » Slide deck. Washington, D.C.: CGAP, February.

UIT. 2016. "Digital Financial Services: Regulating for Financial Inclusion—An ICT Perspective." » GDDFI Document de synthèse du Dialogue mondial sur l'inclusion financière numérique.

World Bank. 2012. "Republic of Zambia: Diagnostic Review of Consumer Protection and Financial Literacy." Washington, D.C.: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25890>

———. 2014. "Diagnostic des paiements de détail et stratégie pour développer leur uti-

lisation dans l'UEMOA." Washington, D.C. : World Bank.

———. 2016. Intermédiaires en opérations de banque et banque à distance: Réflexions sur le cas de l'UMOA. Washington, D.C. : World Bank, May.

Wright, Graham. 2014. "Over the Counter Transactions—Liberation or a Trap? Part I." Blog post, December. <http://blog.microsave.net/over-the-counter-transactions-liberation-or-a-trap-part-i/>.

ANNEX 1. LÉGISLATION CONCERNANT LES SFN DANS L'UEMOA ET EN CÔTE D'IVOIRE

UEMOA

Avis n° 003-08-2013 aux établissements de crédit et aux systèmes financiers décentralisés, relatif à la fixation du taux de l'usure dans les États membres de l'UEMOA, BCEAO

Décision n° 26/CM/UEMOA du 2 juillet 2015 portant adoption du projet de loi uniforme relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans les États membres de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)

Décret d'application de la loi portant réglementation des systèmes financiers décentralisés

Directive n° 02/CM/UEMOA du 2 juillet 2015 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans N°02/2015/CM/UEMOA

Directive n°07/2002/CM/UEMOA du 19 septembre 2002 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) dans les États membres de l'UEMOA

Directive n° 08/2002/CM/UEMOA portant sur les mesures de promotion de la bancarisation et de l'utilisation des moyens de paiement scripturaux

Instruction n° 01/2006/SP du 31 juillet 2006 relative à l'émission de monnaie électronique et aux établissements de monnaie électronique (remplacée par l'instruction de 2015)

Instruction n° 127-07-08 fixant les modalités de mise en œuvre de la surveillance par la BCEAO des systèmes de paiement dans les États membres de l'UEMOA

Instruction n° 010-08-2010 relative aux règles prudentielles applicables aux

systèmes financiers décentralisés des États membres de l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA)

Instruction n° 011-12/2010/RB relative au classement, aux opérations et à la forme juridique des établissements financiers à caractère bancaire

Instruction n° 013-11-2015 relative... transfert rapide d'argent en qualité de sous-agent au sein de l'UEMOA, BCEAO

Instruction n° 015-12/2010/RB fixant les conditions d'exercice des activités d'intermédiaires en opérations de banque

Instruction n° 017-12-2010 relative à l'organisation du contrôle interne au sein des systèmes financiers décentralisés

Instruction n°008-05-2015 régissant ...activités des émetteurs de monnaie électronique, BCEAO

Loi portant réglementation des systèmes financiers décentralisés

Loi uniforme relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux dans les États membres de l'UEMOA

Loi uniforme relative à la lutte contre le financement du terrorisme dans les États membres de l'UEMOA

Loi uniforme relative à la répression des infractions en matière de chèque, de carte bancaire et d'autres instruments et procédures électroniques de paiement (UEMOA)

Loi-cadre portant sur la réglementation bancaire (BCEAO)

Recueil des textes légaux et réglementaires régissant les systèmes financiers décentralisés de l'UMOA

Règlement n° 09/2010/CM/UEMOA/ relatif aux relations financières extérieures des États membres de l'UEMOA

Règlement n° 15/2002/CM/UEMOA relatif aux systèmes de paiement dans les États membres de l'UEMOA

Statuts de la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest 2010

Statuts du fonds de garantie des dépôts dans l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA) 2014

Textes d'application de la loi portant réglementation bancaire

Traité modifié de l'union économique et monétaire ouest-africaine.

Côte d'Ivoire

Décret n° 2014-106 du 12 mars 2014 ... conservation de l'écrit et de la signature sous forme électronique, J.O. Côte d'Ivoire

Décret n° 2015-79 du 04 février 2015 fixant les modalités ... des autorisations

pour le traitement des données à caractère personnel, J.O. Côte d'Ivoire

Loi no. 2005-554 du 2 décembre 2005 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux.

Loi n° 2013-450 du 19 juin 2013 relative à la protection des données à caractère personnel, J.O. de la République de Côte d'Ivoire

Loi n° 2013-451 du 19 juin 2013 relative à la lutte contre la cybercriminalité, J.O. Côte d'Ivoire

Loi n° 2013-546 du 30 juillet 2013 relative aux transactions électroniques, J.O. Côte d'Ivoire

Loi n° 2013-702 du 10 octobre 2013 portant Code des Postes, J.O. Côte d'Ivoire

Loi ivoirienne n°2016-412 du 15 juin 2016 sur la consommation

Ordonnance n° 2012-293 du 21 mars 2012 relative aux télécommunications et aux TIC, J.O. Côte d'Ivoire