



Programme de Renforcement
Institutionnel de la Microfinance
et de son Environnement



Etude réglementaire et des partenariats possibles dans la valorisation de l'épargne des migrants pour le développement

*Cadre et options réglementaires pour des IMF souhaitant proposer une offre de produits
spécifiques aux migrants en France*

Septembre 2008

Le Programme de Renforcement Institutionnel de la Microfinance et de son Environnement (PRIME) entend accompagner la professionnalisation du secteur de la microfinance et soutenir son intégration à un système financier diversifié et complet répondant aux besoins des ménages comme des entrepreneurs, dans leur vie de tous les jours et le développement de leurs affaires.

Sous l'égide du Ministère des Affaires étrangères et européennes, la capitalisation de l'expertise française et la promotion des innovations ont été définies comme un axe important du programme. C'est dans ce cadre qu'a été lancé le **Réseau Français de la Microfinance** auquel participent les acteurs français travaillant dans le secteur de la microfinance à l'international.

Le RFM est une instance informelle d'échanges, de concertation et de capitalisation entre acteurs français et animée par Epargne Sans Frontière. Il réunit :

- Des bailleurs : MAEE, AFD (Agence Française de Développement, MINEFI (Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi) ainsi que des banques commerciales et des fondations ;
- Des opérateurs : ONG et bureaux d'études ;
- Des universités et centres de recherches ;
- Des organisations de migrants ;
- Des personnes ressources.

En 2007, une sous-commission du RFM a été créée pour travailler sur la valorisation de l'épargne des migrants pour le développement. Une étude sur le rôle des institutions de microfinance (IMF) dans l'offre de produits spécifiques aux travailleurs migrants en France, est née de ce groupe de travail et a été source de recommandations.

Lors d'une seconde phase le RFM a choisi de mettre en œuvre à travers le PRIME une des recommandations sur l'étude des cadres réglementaires et options de partenariats économiques pour les IMF dans la valorisation de l'épargne des migrants.

Pour tout renseignement supplémentaires, n'hésitez pas à nous contacter à prime@esf.asso.fr ou audrey.negui@esf.asso.fr ou encore aller voir notre site www.esf.asso.fr

Sommaire

SOMMAIRE	3
LISTE DES SIGLES	5
AVERTISSEMENT	5
RESUME	6
1. PROBLEMATIQUE : OPERATIONS VISEES, SCHEMAS PRESENTIS, ENJEUX REGLEMENTAIRES	10
« Au Malawi, on paie l'eau à la carte »	10
1.1. Les étapes de l'acheminement	11
1.2. Les enjeux.....	13
2. FRANCE & PERSPECTIVES DE L'UNION EUROPEENNE	14
2.1. Réglementation des moyens de paiement et des relations financières avec l'étranger	14
2.1.1. Code Monétaire & Financier (COMOFI) et réglementation dérivée.....	15
2.1.2. Réglementation de l'Union Européenne (perspectives et potentialités).....	17
2.2. Médiateur technologique, IOB et bureaux de représentation.....	19
2.2.1. Intermédiaire en Opérations de Banque	19
2.2.2. Ouverture d'un bureau de représentation (COMOFI)	20
2.2.4. Conseil en investissements financiers (COMOFI)	22
2.2.4. Démarchage bancaire et financier (COMOFI)	22
2.3. Normes LAB et de protection des consommateurs.....	24
2.4. Prise en compte des produits d'épargne codéveloppement.....	25
2.5. Schémas, potentialités et propositions	26
2.5.1. Schémas et potentialités	26
2.5.2. Propositions	28
3. MAROC	31
3.0.0. Système de supervision	32
3.1. Réglementation des moyens de paiement	33
3.2. Capacité d'intervention en Europe.....	34
3.3. Normes LAB et de protection des consommateurs.....	35
3.4. Schémas, potentialités et propositions	35
3.4.1. Schémas et potentialités	35
3.4.2. Propositions	37
4. UMOA & UEMOA	38
4.0.0 : Système de supervision	38
4.1. Réglementation des moyens de paiement	41
4.1.1. Opérateurs de moyens de paiement	42
4.1.2. Virements de fonds internationaux : réglementation sur les virements internationaux	44
4.2. Capacité d'intervention en Europe.....	45
4.3. Normes LAB et de protection des consommateurs.....	48
4.4. Schémas, potentialités et propositions	49
4.4.1. Schémas et potentialités	49
4.4.2. Propositions	49
5. CEMAC	51
5.0.0. Système de supervision	51

5.1. Réglementation des moyens de paiement	52
5.1.3. Réglementation des relations financières avec l'étranger (hors CEMAC)	54
5.2. Capacité d'intervention en Europe.....	54
5.3. Normes LAB et de protection des consommateurs.....	55
5.4. Schémas, potentialités et propositions	55
5.4.1. Schémas et potentialités	55
5.4.2. Propositions	56
6. COMORES	57
6.0.0. Système de supervision	57
6.1. Réglementation des moyens de paiement et des opérations de change	57
6.2. Capacité d'intervention en Europe.....	59
6.3. Normes LAB et de protection des consommateurs.....	60
6.4. Schémas, potentialités et propositions	60
6.4.1. Schémas et potentialités	60
6.4.2. Propositions	61
7. CONCLUSION GENERALE : REGLEMENTATION ET SCHEMAS DE TRANSFERTS	62
7.1. Sur le plan réglementaire	62
7.1.1. Pour les transferts	62
7.1.2. Pour l'orientation de l'épargne des migrants et le co-développement.....	63
7.2. Sur le plan des « business models » pour les transferts	63
7.2.1 Schéma traditionnel « bancaire ».....	63
7.2.2. Schéma traditionnel « amélioré » avec IOB technologique.....	64
7.2.3. Schéma non bancaire via EP « classique » avec carte à puce ou Internet	65
7.2.4. Schéma non bancaire via EP filiale de compagnie de téléphonie mobile.....	65
ANNEXE : TABLEAU SYNTHETIQUE REGLEMENTAIRE	68

Liste des sigles

AMC	Association de Microcrédit (MAROC)
BAM	Bank Al Maghrib
CB	Commission Bancaire (France)
CEMAC	Communauté Economique & Monétaire de l'Afrique Centrale
COBAC	Commission Bancaire de l'Afrique Centrale
COMOFI	Code Monétaire et Financier (France)
DAB	Distributeur Automatique de Billets
DH	Dirham
DND	Donnée Non Disponible
EME	Etablissement de Monnaie Electronique (Union Européenne, CEMAC)
EMF	Etablissement de Microfinance (CEMAC)
EP	Etablissement de Paiement
FC	Franc Comorien
FCFA	Franc CFA
GAB	Guichet Automatique Bancaire
IMF	Institution de Microfinance
IFD	Institution Financière Décentralisée (COMORES)
IOB	Intermédiaire en Opérations de Banque
LAB-CFT	Lutte Anti-Blanchiment et Contre le Financement du Terrorisme (« LAB »)
Loi SFD 2007	Loi portant réglementation des SFD telle qu'issue de la réforme de 2007
OTM	Opérateur de Téléphonie Mobile
SEPA	Single Euro Payments Area - Espace unique de paiements en euros
SFD	Système Financier Décentralisé (UMOA)
STA	Sociétés de Transferts d'Argent
TIC	Technologie de l'Information et de la Communication
TPE	Terminal de Paiement Electronique
UE	Union Européenne
UMOA	Union Monétaire Ouest Africaine
UEMOA	Union Economique & Monétaire Ouest Africaine

Avertissement

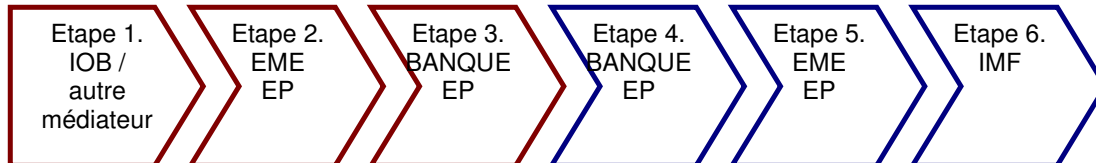
La présente étude vise à établir un aperçu aussi détaillé que possible des matières relatives aux domaines considérés, dans un but de réflexion prospective. Elle ne constitue en aucun cas une consultation juridique au sens de la législation française ou d'un autre pays européen, ni d'un autre des pays visés par l'étude.

Cette étude a été réalisée essentiellement en utilisant la documentation disponible sur Internet. Il est possible que certains textes soient manquants, ou aient depuis lors fait l'objet d'amendements. L'étude ne prétend donc pas à l'exhaustivité.

Résumé

1. L'étude vise principalement deux types d'opérations : le transfert de fonds proprement dit, du Nord (France) vers le Sud (pays visés par l'étude : Maroc, UEMOA, CEMAC, Comores) et l'offre de produits de placement / utilisation de ces fonds au Sud, dans le cadre d'actions de co-développement¹.

2. Le « corridor financier » entre la France et les pays du Sud visés par l'étude peut être décomposé comme suit :



La décomposition proposée tient compte de la réglementation financière en vigueur en matière d'intermédiation financière dans toutes ses composantes (relation clientèle, moyens de paiement électronique, virements internationaux, ...)

Les trois premières étapes ont lieu en France ou du moins en Europe. Les trois suivantes ont lieu dans le pays de réception des fonds. Il convient de noter qu'un seul opérateur, s'il dispose des capacités techniques et des autorisations réglementaires pour le faire, peut le cas échéant effectuer plusieurs des étapes du processus.

3. Les opérations de transfert de fonds de la France / Europe vers le Maroc, la zone UEMOA, la zone CEMAC, les Comores, sont pour l'instant relativement contraintes par un tropisme marqué, pour un modèle de transfert de fonds impliquant, au niveau international, l'intervention de deux banques (du pays émetteur et du pays récipiendaire). Toutefois plusieurs éléments notables sont à prendre en considération :

- la libéralisation progressive des entreprises de paiement, établissement de monnaie électronique et autres messageries financières, qui pourraient permettre aux IMF de mieux contrôler les deux bouts du corridor financier,
- les évolutions en cours, programmées, envisagées ou possibles des réglementations pour s'adapter à ces besoins nouveaux, présentant en outre un risque prudentiel modéré pour le superviseur (ce qui facilite l'adoption de réglementations assouplies).

4. France et perspectives de l'Union Européenne. La réglementation relative à la monnaie électronique et aux établissements de paiement en France et en Europe vise exclusivement les opérations dans le marché intérieur, le SEPA (Single Euro Payment Area). Les opérations de paiement de la France vers les pays du Sud considérés, ne peuvent donc pour l'instant se départir d'un partenariat bancaire pour la réalisation du transfert international (sauf à envisager un transit par la CDC ou la Banque de France, question à approfondir).

La réglementation française ne retranscrit pas (encore) toutes les potentialités offertes par les directives européennes, en particulier la directive 2007/64/CE sur le système de paiement et les établissements de paiement au sein de l'Union. Une transposition de

¹ Le « placement » au Sud peut commencer en un simple compte à vue non rémunéré dans une IMF, ou un compte à terme rémunéré, ou un produit d'épargne-crédit (phase d'épargne donnant droit à un crédit ultérieur par exemple)

l'ensemble des dispositions offrira un assouplissement considérable en permettant la création d'établissements de paiement pouvant réaliser les étapes 1, 2 et 3.

Dans cette attente, toute entreprise de mise en relation avec la clientèle (pour le compte de la « banque pivot », même non dotée de guichet) par une entreprise qui ne serait pas une pure émanation de la banque, passe par le régime – souple des intermédiaires en opérations de banque. Par ce système, on peut :

- créer une entreprise de services apte à assurer cette mise en relation voire à effectuer une partie du travail technique, « pour le compte de » la banque.
- envisager que des IMF de pays du Sud puissent créer une filiale commise à cet effet, pour mieux maîtriser l'entrée du corridor financier, sous réserve de leur propre réglementation sur les filiales à l'étranger.

L'implantation des IMF du Sud, en vue d'activités de représentation, de démarchage, etc. au profit des travailleurs migrants, est contrainte par plusieurs incertitudes juridiques et financières, tant de la réglementation française que liées à leurs propres réglementations nationales / régionales. Elle est à court et moyen terme peu crédible, sous réserve d'éventuelles réformes de la réglementation marocaine sur la microfinance.

Plus probablement, l'innovation viendra :

- des compagnies de téléphonie mobile créant et contrôlant un établissement de paiement en France, et de leur filiale faisant de même dans le pays récipiendaire,
- d'investisseurs non bancaires, le cas échéant partenaire d'IMF, disposant ou achetant une solution technologique, et intervenant en France voire dans les pays récipiendaires en tant qu'IOB ou EP.

5. LAB-CFT. La législation antiblanchiment impose notamment une identification du client, ce qui ne devrait pas être un obstacle en France dans la mesure où tout individu candidat à effectuer un transfert de fonds est censé posséder un domicile administratif et des papiers d'identité. On constate toutefois des incertitudes et des pratiques bancaires variables pour les virements groupés, ainsi que pour les virements de travailleurs ne disposant pas d'un titre de séjour régulier, ainsi que pour les virements groupés.

De plus, il semble que dès lors que le bénéficiaire du transfert au Sud est client d'une institution financière régulée soumise à des normes LAB-CFT, il incombe seulement à l'institution émettrice du transfert de retenir l'identification du bénéficiaire final sans avoir à exiger davantage de diligences de la part de l'institution récipiendaire.

D'une manière générale, les normes LAB ne sont pas un obstacle, dans les pays récipiendaires des fonds des travailleurs migrants internationaux, car l'essentiel des diligences doit être effectué par l'établissement envoyant les fonds (i.e. en France). Les problèmes principaux de la microfinance (vérification de l'identité et du domicile des clients, outils de détection des opérations suspectes, ...) peuvent alors être traités, en France, selon les normes françaises / internationales.

6. Maroc. Outre les banques, certaines sociétés de financement, ainsi que les sociétés « intermédiaires en opérations de transferts de fonds » peuvent recevoir de l'étranger des transferts de fonds. Les AMC, pour l'instant, ne peuvent pas effectuer ces opérations.

Les limites de la réglementation marocaine sont toutefois à relativiser fortement, en raison de deux facteurs :

- la dernière modification de la loi 18-97 portant réglementation des AMC, qui autorise désormais le Ministère des Finances à élargir le champ d'activité des AMC, sans nouvelle modification de la loi (un élargissement pour permettre un partenariat voire

pour permettre à des AMC de gérer des moyens de paiement est donc possible aisément en cas de volonté du Ministère)

- surtout, le gouvernement vient de lancer une profonde réflexion sur l'évolution du secteur, des produits financiers offerts aux clients, des schémas institutionnels et de la réglementation, qui va se dérouler sur le reste de l'année 2008 et devrait probablement aboutir à des ajustements législatifs importants.

Dans ce cadre, il est permis d'imaginer que la question de l'optimisation des corridors financiers Europe / Maroc sera abordée et traitée au mieux.

7. UEMOA. Les SFD dans l'UEMOA,

- ne peuvent pas effectuer d'opérations extérieures (hors UEMOA), car ils ne sont pas habilités par leur propre réglementation
- doivent donc continuer à passer par une banque spécifiquement agréée,
- et/ou par une messagerie financière (de type Western Union, ...), oeuvrant elle-même dans le cadre d'un partenariat bancaire.

Toutefois, la réglementation en vigueur laisse au Conseil des Ministres (des Finances) de l'UEMOA la faculté de créer une ou plusieurs nouvelle(s) catégorie(s) d'intermédiaire(s) habilité(s) à effectuer des opérations financières avec l'étranger. A ce titre, il pourrait techniquement :

- autoriser tout ou partie des SFD à effectuer certaines opérations de transfert (par exemple : opérations de réception, pour certains SFD remplissant des conditions supplémentaires de solvabilité, de fiabilité, de compétence technique, ...)
- créer une nouvelle catégorie spécialisée pour les messageries financières, EME et/ou EP, à l'image de la CEMAC, du Maroc, de l'Union Européenne ... et dont les SFD pourraient devenir actionnaires dans le respect de la réglementation prudentielle qui leur sera par ailleurs applicable.

La limite viendrait plutôt du niveau élevé de sélectivité dans les dossiers par les autorités monétaires françaises, pour des raisons liées à la faiblesse des candidats ou aux lacunes – en cours de résorption² - de la supervision.

8. CEMAC. Dans les pays de la CEMAC, les EMF peuvent proposer des services de paiement, soit en direct soit en partenariat avec une société de paiement, dans le cadre de la réglementation existante (qui devrait évoluer prochainement). Ils ne peuvent toutefois pas effectuer d'opérations avec l'étranger, ce qui impose toujours de passer par une banque agréée.

Il semble que rien ne s'oppose à ce qu'ils ouvrent des bureaux de représentation à l'étranger, dès lors que ces bureaux ne font pas d'opération financière, et dans le respect de la réglementation des bureaux de représentation du pays d'accueil. La prise de participation dans une société étrangère, semble-t-il possible, serait en pratique fortement conditionnée par les normes prudentielles applicables à l'EMF. Toutefois, au moins autant que dans l'UMOA, le nombre de candidats crédibles serait vraisemblablement faible.

² La nouvelle législation sur les SFD, qui va progressivement entrer en vigueur dans les 8 pays de l'UMOA, institue une supervision conjointe des grandes IMF avec un rôle réduit des Ministères des Finances et un transfert de l'essentiel de la supervision à la BCEAO et la Commission Bancaire, ce qui constitue en soi un saut qualitatif important et devrait aboutir à une amélioration de l'efficacité effective de la supervision ; cela faciliterait aussi les actions de supervision conjointe. Il est prévu par ailleurs un renforcement du contrôle interne des IMF et la mise en place d'une norme de capitalisation (solvabilité).

Il convient enfin de noter que la réglementation des moyens de paiement électronique dans la CEMAC est en cours de réforme par la BEAC.

9. Comores. La réglementation bancaire et financière Comorienne semble offrir la capacité à réaliser du « sur mesure », pour les IMF (IFD), en fonction des demandes, même si en principe l'IMF ne peut effectuer d'opération internationale.

Certaines IMF mutualistes (l'Union des MECK) disposent d'un compte à la banque centrale, ce qui lui permet de recevoir des fonds de l'étranger et partant de là l'autoriserait à correspondant bancaire d'une banque étrangère. Toutefois la santé financière et organisationnelle des IMF (MECK et Union des Sanduks) voire d'une partie du secteur bancaire ne semble pas en faire des interlocuteurs solides à ce jour.

10. Schémas institutionnels pour les transferts. Les solutions les plus prometteuses semblent liées à l'utilisation des nouvelles technologies, à savoir principalement le téléphone mobile et dans une moindre mesure des solutions via Internet et cartes à puce.

Au titre de la téléphonie mobile, on pourrait distinguer deux schémas institutionnels principaux :

- celui dominé par les quelques très grands opérateurs de téléphonie mobile (*moins de 5 par pays, détenteurs de licences d'exploitation*) qui se partagent les marchés de la téléphonie mobile et pourraient créer des établissements de paiement « propriétaires » dans chaque pays d'implantation. Soit dans le cas de notre étude en France, au Maroc, dans l'UEMOA, la CEMAC, les Comores, et offrir via leur solution technologique et leur agrément des services de transfert Nord / Sud voire d'épargne.
- celui lié à des partenariats plus ou moins ouverts avec des institutions financières existantes (banques voire IMF au Sud), voire complètement ouverts, où lesdites institutions financières utilisent la téléphonie mobile pour y greffer des opérations de transfert de compte à compte (les comptes débités et crédités étant dans les deux cas ouverts au sein d'institutions bancaires ou de microfinance, dotées d'un système de compensation)³.

³ Le service MOVO des Caisses d'Epargne, qui fonctionne par simple SMS avec n'importe quel opérateur sur le territoire français, et de compte bancaire à compte bancaire (doté en outre d'une carte bleue pour le compte débité) en est une bonne illustration. Voir www.movo.fr

1. Problématique : opérations visées, schémas pressentis, enjeux réglementaires

11. La mise en place de « corridors financiers » pour les transferts de fonds des travailleurs migrants, de France vers leurs pays d'origine, peut emprunter plusieurs canaux formels. Au transit par les banques et les messageries financières s'ajoutent, dans quelques cas, les interventions dans les pays récipiendaires des institutions de microfinance.

Les opérations de transfert par le biais des canaux financiers formels nécessitent l'intervention de plusieurs acteurs et le respect de plusieurs types de réglementations. La « chaîne » peut être décomposée succinctement comme suit :

- relation entre un travailleur migrant et un intermédiaire habilité, en France,
- transfert proprement dit,
- réception des fonds par les bénéficiaires au Sud.

L'amélioration du fonctionnement des corridors financiers, en termes de qualité de service (rapidité, convivialité, accessibilité, ...) et de coût est un enjeu impliquant les questions réglementaires.

L'intervention, au Sud, des IMF dans l'acheminement des fonds au plus près des bénéficiaires et à moindre coût, constitue un outil de démocratisation de ces transferts. La mise en place, par ces IMF seules ou dans le cadre de partenariats, de mécanismes visant à mieux contrôler l'ensemble du corridor de transferts de fonds, depuis la France vers leurs propres agences au Sud, pose un certain nombre de questions réglementaires.

12. Il convient de noter que les pays en développement – dont les pays d'Afrique – sont en train de connaître une révolution technologique par une arrivée massive des technologies de l'information et de la communication, tout particulièrement dans la téléphonie mobile. Ces technologies se diffusent progressivement dans les services bancaires et financiers, que des extraits de l'article ci-dessous illustrent bien :

« Au Malawi, on paie l'eau à la carte »⁴

Pas facile de faire fonctionner une régie d'eau si les clients payent mal. Cette difficulté, [déjà évoquée au Cambodge](#), se retrouve tout particulièrement dans les pays peu développés.

Mais payer une facture n'est pas très motivant. Alors s'il faut en plus aller loin de chez soi et faire la queue des heures à un comptoir, il y a de quoi décourager même les plus honnêtes usagers ! Pourtant, cette situation est habituelle en Afrique. Les régies, quand elles existent, n'ont pas les moyens de mettre en place un réseau d'agences performant pour collecter les versements. Quant aux chèques et autres virements, ils sont presque inexistantes.

La Banque Nationale du Malawi (BNM), une institution privée, y a vu une bonne opportunité pour fournir un nouveau service à ses clients : pourquoi ne pas leur permettre de payer leurs factures d'eau et d'électricité directement aux guichets de ses agences ?

C'était une première avancée. Mais comme ces guichets, eux aussi, sont souvent pris d'assaut par de longues files d'attente, il fallait trouver une meilleure solution...

C'est ce que nous avons découvert à Mzuzu. Avec 150 000 habitants, c'est la capitale de la région nord du Malawi. Pourtant, avec ses rues en terre battue et son absence de grands bâtiments, elle ressemble plutôt à une grosse bourgade rurale.

⁴ Article issu d'un Blog disponible sur le site Internet du journal Libération, http://aventure.blogs.liberation.fr/eatour_du_monde/2008/09/malawi-eau-cart.html#comment-129619104

Impossible de manquer l'information, c'est écrit en gros au-dessus du distributeur de billets qui orne la façade de la banque : « Payez vos factures d'eau et d'électricité ici ».

Ce service a été lancé il y a deux ans. Il est gratuit pour les clients de la banque. Cette dernière se rémunère grâce à des accords signés avec les fournisseurs d'eau et ESCOM, la compagnie nationale d'électricité. Pour en bénéficier, l'utilisateur doit simplement remplir un formulaire.

Le directeur des activités de banque de détail de BNM semble pour le moins enthousiaste au sujet de ce nouveau système : « Ça fonctionne 7 jours par semaine, 24h/24. Et c'est gratuit ! », avant d'ajouter : « Sous 12 heures le paiement est pris en compte. On évite ainsi toute coupure de service. »

Alors, plus aucune raison pour ne pas payer sa facture en temps et heure ? Pas encore tout à fait.

On apprend en effet dans [le rapport annuel de la banque](#) qu'elle compte moins d'une cinquantaine de distributeurs automatiques dans l'ensemble du pays... Quant à celui de Mzuzu, si on ne faisait pas la queue devant lui, c'était avant tout... parce qu'il n'avait plus de billets. A une seconde banque qui jouxtait la BNM, nous avons dû attendre plus de 30 minutes pour atteindre le distributeur et retirer de l'argent.

Continuant de s'appuyer sur les nouvelles technologies, la BNM propose également de payer via [son site Internet](#). Mais combien de clients se connecteront vraiment ? Sans doute très peu : seulement [1% des Malawites utilisent Internet](#).

Non, le prochain grand pas en avant pour payer sa facture d'eau en Afrique arrivera plus vraisemblablement... par téléphone. Car s'il y a un réseau qui couvre de plus en plus largement l'ensemble du territoire, ce n'est pas le réseau bancaire mais celui de la téléphonie mobile.

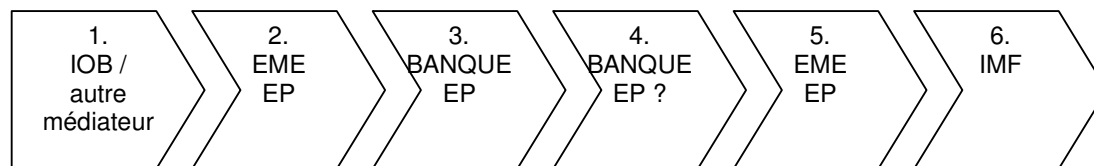
L'Afrique, à cause ou grâce à son manque d'infrastructures, est aujourd'hui l'une des régions du monde où [les nouveaux services sur téléphone portable](#) se développent le plus rapidement. Après le E-banking que nous avons connu dans les pays développés au début des années 2000, c'est au tour du M-banking (M pour mobile) de conquérir le monde. En Afrique du Sud, la société [Wizzit](#) propose des solutions pour payer avec son portable même si on ne possède pas de compte bancaire. Au Kenya, c'est [M-PESA](#) (« argent mobile » en swahili) qui fait figure de leader, tandis qu'en Tanzanie [Mobipawa](#) promet pour bientôt la possibilité de régler sa facture d'eau. En Zambie, dès 2002, [Celpay](#) a permis à ses utilisateurs de payer par SMS cryptés. Tout porte à croire que ces acteurs (ou d'autres), installés dans des pays voisins, ne tarderont pas à sortir de leurs frontières et à pénétrer le Malawi.

Le coût d'une transaction bancaire par téléphone est souvent inférieur à celui d'une carte de paiement classique : moins de [1% du montant de l'achat](#) ou [quelques centimes d'euros](#) selon les modèles économiques. Des frais qui pourraient aisément être pris en charge par les gestionnaires de réseaux d'eau si cela augmente leur taux de paiement.

En attendant, chez BNM, on peut déjà recharger son compte de téléphonie mobile au distributeur automatique... en même temps qu'on paie sa facture d'eau.

1.1. Les étapes de l'acheminement

13. L'acheminement peut être décomposé en étapes comme suit :



Etape 1 : relation avec le client en France / Europe (point de départ des fonds)

La relation peut prendre la forme d'une information sur des produits financiers (principalement transferts de fonds, + éventuellement services accessoires ou liés) et/ou d'une contractualisation pour la fourniture de ces services.

Etape 2 : réalisation de l'opération de transferts en France / Europe (réception et acheminement des fonds)

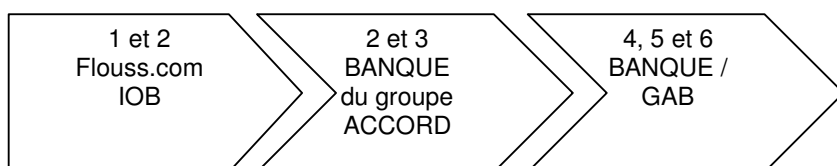
Etape 3 : réalisation de l'opération de transferts depuis l'Europe vers le pays destinataire des fonds

Etape 4 : réception du transfert dans le pays destinataire

Etape 5 : acheminement des fonds sur un support disponible, dans le pays récipiendaire

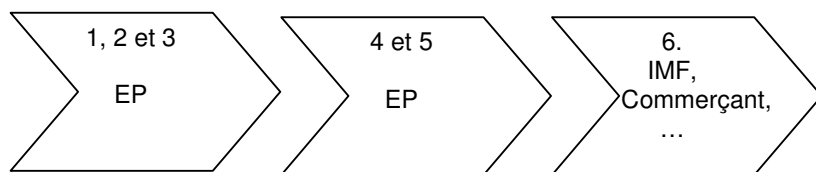
Etape 6 : relation avec le client dans le pays destinataire.

Ces six étapes ont volontairement été décomposées en faisant apparaître le maximum possible d'intermédiaires dans la chaîne, et en indiquant à chaque fois l'intermédiaire « théorique ». Toutefois, un processus plus court est souvent possible : à titre d'exemple le processus suivi par Flouss.com pour l'acheminement des fonds est comme suit :



Flouss.com, intermédiaire en opérations de banque enregistré, met en relation avec une clientèle et propose des cartes Mastercard déléguées par la banque Accord. Il dispose de la solution technologique pour le chargement de ces cartes. La banque Accord délivre les cartes, utilisables dans les GAB du monde entier. Le bénéficiaire au Sud, détenteur de la carte et du code d'utilisation, peut retirer les fonds dans n'importe quel GAB compatible avec les cartes Mastercard.

14. Dans le cadre d'un système utilisant les téléphones mobiles et le créneau réglementaire des « établissements de paiement » (tels que déjà prévus dans certaines réglementations ou ultérieurement après évolutions réglementaires, notamment dans l'Union Européenne), il serait éventuellement possible d'arriver à un système se dispensant de la banque partenaire, avec un acheminement des fonds comme suit :



Etape 1 : relation avec le client en France / Europe (point de départ des fonds)

La relation s'effectue directement entre l'EP, contrôlé par un opérateur de téléphonie mobile, et le client. L'EP peut en plus utiliser les moyens commerciaux de sa société mère (opérateur de téléphonie mobile) et l'Internet.

Etape 2 : réalisation de l'opération de transferts en France / Europe (réception et acheminement des fonds). Le client charge son compte associé à la puce du téléphone portable par tout moyen (paiement par Internet, etc.).

Etape 3 : réalisation de l'opération de transferts depuis l'Europe vers le pays destinataire des fonds Le client effectue lui-même l'opération de transfert de fonds avec son téléphone portable (envoi d'un message crypté de type SMS à une autre téléphone portable, au Sud)

Etape 4 : réception du transfert dans le pays destinataire, i.e. réception des fonds sur le téléphone portable du bénéficiaire au Sud.

Etape 5 : acheminement des fonds sur un support disponible, dans le pays récipiendaire ; avec un système intégré sur téléphone portable, les étapes 4 et 5 sont fusionnées.

Etape 6 : relation avec le client dans le pays destinataire : conversion des unités sur le téléphone mobile en espèces. Cette étape nécessite encore de tisser un partenariat, pour retrait des fonds chez une IMF ou un commerçant partenaire. A ce stade l'EP doit disposer d'un réseau le plus étendu possible de détaillants pour la conversion des unités en espèces⁵.

1.2. Les enjeux

15. La présente étude vise deux types d'opérations financières distinctes, qui peuvent se rejoindre dans une logique de co-développement :

- Les transferts de fonds utilisant les TIC (cartes prépayées, Internet et téléphonie mobile)
- La mise en place, en France, de bureaux de représentation et de liaison des IMF, de structures filiales, etc. pour :
 - o Des processus de co-développement, ce qui implique la mise en place de produits financiers adaptés aux migrants et/ou à leur famille dans le pays récipiendaire : produits d'épargne, produits de crédit pour le migrant (liées ou non à l'épargne ; crédit immobilier ou crédit d'investissement par exemple) ou pour leurs familles
 - o Voir gérer en tout ou partie l'autre bout du corridor financier, ce qui suppose que l'IMF soit doublement autorisée, en France / Europe et dans le pays de son siège social, à effectuer de telles opérations, directement, par le biais de sociétés filiales ou dans le cadre de partenariats avec des entités agréées.

Pour les IMF des pays récipiendaires, l'intérêt est triple :

- élargir leur gamme de services à tout ou partie du « corridor » et augmenter leur PNB,
- capter des ressources, et si possible des ressources longues, donc améliorer le passif de leur bilan,
- adapter leur offre de produits de crédits, en lien avec des populations qui, pour les zones bénéficiaires, sont considérées comme des clients à fort potentiel financier.

16. Les opérations visées dans les § ci-dessus entrent dans le champ de plusieurs réglementations, de plusieurs pays. Il convient donc d'examiner un ensemble de textes susceptibles d'être impactés au regard des opérations à réaliser.

Plusieurs domaines de la réglementation financière et du dispositif de supervision, sont à prendre en considération, autant que nécessaire :

- la réglementation des établissements de crédit, institutions de microfinance et autres entités financières (de paiement, de monnaie électronique), en France, dans l'Union Européenne et au Sud
- la réglementation des changes / opérations financières extérieures.
- la réglementation des moyens de paiement
- la réglementation antiblanchiment et contre le financement du terrorisme (LAB-CFT),
- le dispositif de supervision des IMF, au Sud et dans le cadre d'une supervision consolidée Nord – Sud (i.e. d'accords de supervision conjointe)

⁵ Il convient de noter qu'à un certain stade, on pourrait assister au développement de la monnaie électronique / porte monnaie électronique sur téléphone portable, le bénéficiaire conservant les fonds sur le téléphone et le dépensant chez les commerçants ou d'autres particuliers en payant directement l'achat des biens par virement sur le compte ou la « puce » du commerçant (remplacement de la monnaie fiduciaire par de la monnaie électronique)

17. Toutefois, deux opérations caractéristiques des établissements de crédit et des IMF ne sont pas considérées – du moins comme devant être réalisées en France : la réception de fonds du public et le crédit.

La réception de fonds du public (i.e. la collecte de l'épargne avec le droit d'en disposer, à charge de la restituer) n'est pas consubstantielle du transfert de fonds. Nombre d'entre eux se limitent à l'activité de transfert, parfois selon un système de « cash to cash ». La question de la capacité juridique de l'institution financière récipiendaire à conserver les fonds ne se pose que dans un système « cash to deposit ».

Les activités de réception de fonds du public et d'octroi de crédit sont supposées pouvoir être effectuées dans les pays récipiendaires des fonds en provenance de France et visés par l'étude (à savoir : Maroc⁶, UEMOA, CEMAC, Comores), dans le cadre de la législation sur la microfinance, ou à défaut dans le cadre de la loi bancaire. Des précisions au cas par cas seront apportées sur les restrictions des législations des pays récipiendaires.

2. France & perspectives de l'Union Européenne

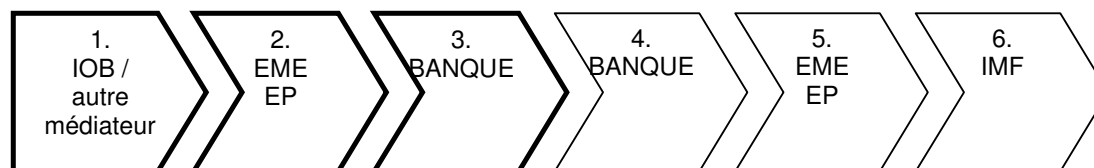
18. Il convient de distinguer entre :

- la réglementation relative aux moyens de paiement, en France et dans le SEPA (réglementations de l'Union Européenne et quelques éléments de comparaison avec la Belgique et le Luxembourg) (§ 2.1.)
- la réglementation relative aux médiateurs et intermédiaires « non financiers » i.e. n'effectuant pas d'opérations financières pour eux-mêmes (§ 2.2)
- la réglementation impactant la relation au consommateur (LAB-CFT principalement) (§ 2.3.)
- la réglementation française relative aux produits d'épargne co-développement (§ 2.4.)

En § 2.5., sont présentés les schémas et pistes / propositions pour des aménagements des pratiques et/ou des textes.

2.1. Réglementation des moyens de paiement et des relations financières avec l'étranger

19. La réglementation financière française s'inscrit dans le cadre des directives européennes sur l'exercice des activités bancaires et financières. On se situe aux étapes 1, 2 et 3 du processus tel que décrit ci-dessous, même si (cf. § 2.2.) d'autres acteurs peuvent intervenir pour l'étape 1.



⁶ Même si, dans le cas du Maroc, les AMC ne peuvent pas effectuer d'opérations de réception de fonds du public. La spécificité du cas marocain en matière d'épargne voire de GMP sera traitée dans la partie relative au Maroc.

2.1.1. Code Monétaire & Financier (COMOFI) et réglementation dérivée

20. La mise à disposition et la gestion de moyens de paiement relèvent quasi-exclusivement du monopole des établissements de crédit : « *Les opérations de banque comprennent la réception de fonds du public, les opérations de crédit, ainsi que la mise à la disposition de la clientèle ou la gestion de moyens de paiement* »⁷.

Les transferts de fonds, en tant que moyens de paiement⁸, sont donc en principe réservés aux établissements de crédit, i.e. aux banques essentiellement, et plus largement aux autres établissements habilités à délivrer des moyens de paiement.

21. On distingue généralement entre l'opérateur financier, qui assume l'opération, et le simple prestataire de services techniques qui fournit une solution technologique pour le compte de l'opérateur et en assume parfois la maintenance.

Normalement seul l'opérateur financier est visé par la réglementation financière. Le fournisseur de solution technologique n'est en principe pas visé par les questions de monopole, dès lors qu'il n'intervient qu'en sous-traitant invisible et ne s'immisce pas dans la relation contractuelle entre l'opérateur du marché financier et le client.

A défaut, les notions d'intermédiaire en opérations de banque et/ou de démarchage financier peuvent devenir applicables.

22. Dérogation spéciale à certains émetteurs de monnaie électronique « intégrés »⁹.
Peuvent éventuellement être dispensées d'agrément (et opérer légalement),

- les « entreprises » (forme juridique non précisée),
- « *exerçant toute activité de mise à disposition ou de gestion de moyens de paiement* » (y compris donc de transfert de fonds),
- dans le cadre d'une relation très étroite avec un ou des établissements qui, pour les opérations de transferts objet de l'étude, serait nécessairement un ou des établissements de crédit (banque).
- Et pour des montants limités

Cette relation suppose :

- soit un contrôle effectif de l'entité par le / les établissements bancaires¹⁰,
- soit une « *étroite relation financière ou commerciale avec l'établissement émetteur, notamment sous la forme d'un dispositif de commercialisation ou de distribution commun* »

COMOFI article L 511-7

II. - Le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement peut exempter d'agrément une entreprise exerçant toute activité de mise à disposition ou de gestion de moyens de paiement lorsque ceux-ci ne sont acceptés que par des sociétés qui sont liées à cette entreprise au sens du 3 du I ou par un nombre limité d'entreprises qui se distinguent clairement par le fait qu'elles se trouvent dans les mêmes locaux ou dans une zone géographique restreinte ou par leur étroite

⁷ COMOFI article L311-1

⁸ COMOFI art. L. 311-3. – « *Sont considérés comme moyens de paiement tous les instruments qui permettent à toute personne de transférer des fonds, quel que soit le support ou le procédé technique utilisé.* »

⁹ COMOFI article L 511-7

¹⁰ COMOFI article L511-7, I 3. Cela suppose « *des liens de capital conférant à l'une des entreprises liées un pouvoir de contrôle effectif sur les autres* »

relation financière ou commerciale avec l'établissement émetteur, notamment sous la forme d'un dispositif de commercialisation ou de distribution commun.

Pour accorder l'exemption, le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement doit notamment prendre en compte la sécurité des moyens de paiement, les modalités retenues pour assurer la protection des utilisateurs, le montant unitaire et les modalités de chaque transaction.

Lorsque l'entreprise bénéficiaire de l'exemption gère ou met à disposition des moyens de paiement sous forme de monnaie électronique :

1° La capacité maximale de chargement du support électronique mis à la disposition des porteurs à des fins de paiement ne peut excéder un montant fixé par arrêté du ministre chargé de l'économie ;

2° Un rapport d'activité, dont le contenu est fixé par arrêté du ministre chargé de l'économie, est fourni annuellement à la Banque de France.

23. Par ailleurs, peuvent être créés des établissements de monnaie électronique (EME) en application de l'Arrêté du 10 janvier 2003 portant homologation du règlement n° 2002-13 du Comité de la réglementation bancaire et financière ; ceux-ci organisent la transposition en droit français de la directive 2000/46/CE. Un établissement de monnaie électronique peut être créé avec un capital minimum d'un (1) million d'Euros.

24. Opérations financières avec l'étranger (hors UE – zone SEPA). A ce stade, il semble qu'aucune disposition de l'Union Européenne n'impose ou ne prévoit un assouplissement des conditions nationales, comparable aux directives sur les EME et les EP dans l'espace unique de paiement en euros.

Tout transfert financier dans un des pays du Sud visé à la présente étude supposerait donc un transit par :

- une banque (y compris banque postale)
- dans la limite des dispositions particulières qui les régissent, un autre des établissements visés à l'article L 518-1 COMOFI, soit : la Banque de France, la Caisse des Dépôts et Consignations, le Trésor, les IEDOM-IEOM. *De facto*, seule la Banque de France et la CDC pourraient envisager, au regard de leur vocation, participer à de tels transferts.
- ou une modification du COMOFI qui autoriserait tout ou partie des EP à effectuer des services de paiement vers d'autres pays que ceux de l'Union Européenne ou du SEPA. Il semble que l'évolution de la réglementation sur les services de paiement aille dans cette voie.

Ainsi, l'élément majeur à retenir serait lié à la libéralisation des services de paiement dans le cadre de la directive 2007/64/CE.

25. Une alternative non bancaire (en France) supposerait d'approfondir les possibilités de mise en place d'établissements collecteurs (EME ou EP) en France, qui disposeraient d'un compte auprès de la CDC ou de la Banque de France, lesquels réaliseraient l'opération de transfert au Sud auprès de leur correspondant bancaire¹¹, lui-même en lien avec le réseau d'acheminement local. Cette alternative semble quelque peu théorique, en particulier dans un contexte de libéralisation programmée sur les services de paiement.

COMOFI

Article L141-8

Peuvent être titulaires de comptes à la Banque de France :

¹¹ I.e. toute entité habilitée au Sud : banque centrale, caisse des dépôts et consignations nationale, banque, système financier postal, voire IMF ou autre entité habilitée selon la réglementation du pays.

1. Les organismes régis par les dispositions de l'article L. 511-9 ;¹²
 (...)
 4. Les banques centrales étrangères et les établissements de crédit étrangers ;
 (...)
 7. Tout autre organisme ou personne expressément autorisés par décision du Conseil général à ouvrir un compte à la Banque de France.
Article L141-9
 La Banque de France peut faire, pour son propre compte et pour le compte de tiers, toutes opérations sur or, moyens de paiement et titres libellés en monnaies étrangères ou définis par un poids d'or. (...)

26. Un axe de réforme pourrait intervenir en application de l'article L151-2 COMOFI, qui prévoit que le gouvernement « *peut (...) par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'économie (...) habiliter des intermédiaires pour réaliser* (les opérations de change, les mouvements de capitaux et les règlements de toute nature entre la France et l'étranger) » ... sous réserve que cela concoure à la défense des intérêts nationaux.

COMOFI
 Partie législative
 Livre Ier : La monnaie
 Titre V : Les relations financières avec l'étranger

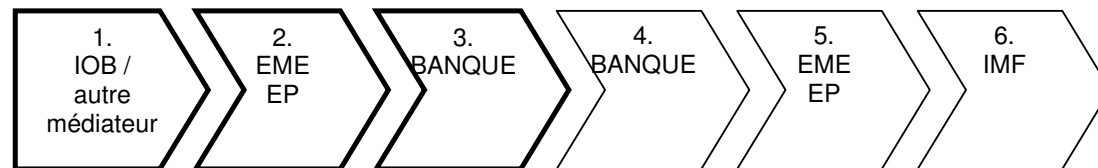
Chapitre Ier : Dispositions générales.
 (...)
 Article L151-2
Le Gouvernement peut, pour assurer la défense des intérêts nationaux et par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'économie :

1. Soumettre à déclaration, autorisation préalable ou contrôle :
 - a) Les **opérations de change, les mouvements de capitaux et les règlements de toute nature entre la France et l'étranger ;**
 - b) La constitution, le changement de consistance et la liquidation des avoirs français à l'étranger ;
 - c) La constitution et la liquidation des investissements étrangers en France ;
 - d) L'importation et l'exportation de l'or ainsi que tous autres mouvements matériels de valeurs entre la France et l'étranger ;

(...)
3. Habilitier des intermédiaires pour réaliser les opérations mentionnées aux 1, a et d ci-dessus.

2.1.2. Réglementation de l'Union Européenne (perspectives et potentialités)

27. Etapes visées :



¹² I.e. « (...) des établissements de crédit ayant leur siège social à l'étranger ouvrent des bureaux ayant une activité d'information, de liaison ou de représentation ». Dans ce cas, « l'ouverture de ces bureaux doit être préalablement notifiée au comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement. Ces bureaux peuvent faire état de la dénomination ou de la raison sociale de l'établissement de crédit qu'ils représentent. » (COMOFI article L511-19)

28. La réglementation de l'Union Européenne en matière de facilités de paiement (hors opérations assurées directement par les banques) est issue essentiellement de deux directives, encadrant :

- les établissements de monnaie électronique (EME)
- les établissements de paiement, sur le marché intérieur de l'UE (directive 2007/64/CE)

29. Réglementation des EME (directive 2000/46¹³). Cette directive a fixé des conditions minimales pour la constitution d'établissements de monnaie électronique bancaires et non bancaires : capital minimum d'un million d'euros (EME non bancaire), ratio d'adéquation des fonds propre s/ monnaie émise de 2 %, ...

Ces normes sont des *minima* à respecter par les Etats, qui peuvent être plus stricts. La France a transposé cette directive par arrêté du 10 janvier 2003.

30. Réglementation des Etablissements de Paiement (directive 2007-64)¹⁴. Le Parlement européen puis le Conseil ont adopté, en 2007, la directive sur les services de paiement. Les États membres devront transposer ce texte dans leur législation nationale aussi rapidement que possible, et en tous les cas avant le 1^{er} novembre 2009.

L'adoption de la directive par le Parlement européen constitue une étape décisive dans la réalisation de l'espace de paiements en euros ou SEPA en posant les bases juridiques nécessaires. Le texte prévoit une harmonisation maximale qui laissera peu de marges de manoeuvre pour sa transposition en droit national mais facilitera la mise en œuvre opérationnelle des instruments de paiement européens par le secteur bancaire et leur adoption par les utilisateurs finaux. Le texte harmonise, notamment, les informations qui devront être fournies à la clientèle des payeurs et des bénéficiaires, ainsi que les conditions de réalisation des services de paiement. Les délais et les modalités d'exécution ou de contestation des paiements seront ainsi identiques quel que soit le pays dans lequel résident les clients.

Une innovation importante de la directive consiste dans l'ouverture du marché des services de paiement à de nouveaux acteurs, les « établissements de paiement ». Ces derniers pourront, dans le cadre d'un statut spécifique, exercer cette activité aux côtés des établissements de crédit. Il appartiendra aux États membres de désigner les autorités en charge de l'agrément et de la supervision des établissements de paiement.

Des dispositions de la directive 2007/64/CE il résulte que sont visés :

- les services de paiement
- assurés par certains établissements de paiement
- dans le cadre du marché intérieur, i.e. au sein de l'Union Européenne

Les services avec les pays du Sud, objet de la présente étude (Maroc, UEMOA, CEMAC, Comores) ne sont donc pas concernés par la Directive. Il résulte toutefois de discussions avec le Ministère (français) des Finances que les établissements de paiement, après réforme du COMOFI, pourraient effectuer des opérations de paiement sans restriction géographique, dans le respect des règles bancaires normales (au même titre qu'une banque émettant un moyen de paiement comme par exemple une carte bleue VISA).

¹³ Directive 2000/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000 concernant l'accès à l'activité des établissements de monnaie électronique et son exercice ainsi que la surveillance prudentielle de ces établissements

¹⁴ Source : Banque de France, Véronique MARGERIT, Direction des Systèmes de paiement et infrastructures de marché (http://www.banque-france.fr/fr/publications/telechar/bulletin/etu164_4.pdf)

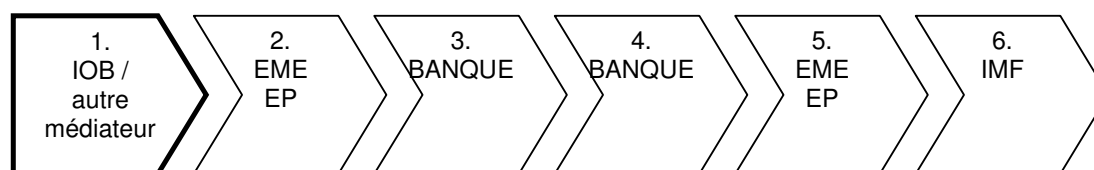
Les établissements de paiement pourraient donc réaliser les trois premières étapes de la chaîne de transfert, voire implicitement davantage dans la mesure où le titulaire d'une carte de paiement internationale délivrée par l'EP pourrait retirer des fonds de n'importe quel GAB bancaire des pays récipiendaires pour peu que celui-ci soit connecté au réseau international.

Il convient de noter que la directive ne vise pas non plus les « opérations de paiement consistant en la collecte et la remise d'espèces à titre non professionnel, dans le cadre d'une activité à but non lucratif ou caritative » (par exemple des associations de travailleurs migrants, agissant à titre non professionnels)¹⁵.

2.2. Médiateur technologique, IOB et bureaux de représentation

31. Etapes visées : L'enjeu réside dans la maîtrise de l'étape 1 par des IMF elles-mêmes situées au niveau 6, sous forme :

- d'intervention directe,
- d'intervention via une filiale en France, agréée,
- d'intervention via un partenaire habilité, dans le cadre d'accords commerciaux (même si cette dernière solution leur garantit moins, *a priori*, la maîtrise des opérations et la maximisation de leur marge commerciale.



2.2.1. Intermédiaire en Opérations de Banque

32. Une première solution, pour une IMF souhaitant contrôler l'entrée du corridor (ou du moins son aspect commercial, indépendamment des solutions technologiques (externes) et financières (déléguées à un établissement de crédit agréé), serait d'intervenir en tant qu'intermédiaire en opération de banque.

33. Les IOB sont définis et régis par les articles L519-1 à 5 du COMOFI comme étant « toute personne qui, à titre de profession habituelle, met en rapport les parties intéressées à la conclusion d'une opération de banque, sans se porter ducroire », c'est-à-dire sans garantir l'opération ou effectuer de crédit par signature. L'IOB intervient entre un client et une banque agréée pour effectuer des opérations financières en France. L'exemple type de l'IOB est le concessionnaire automobile qui propose à son client un crédit pour le financement de l'achat d'un véhicule.

¹⁵ DIRECTIVE 2007/64/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 13 novembre 2007 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE ainsi que 2006/48/CE et abrogeant la directive 97/5/CE, article 3

34. L'IOB ne réalise pas d'opérations financières pour lui-même. Il n'est pas soumis à supervision prudentielle, ou à des normes de formes juridiques ou de capital minimum, mais doit :

- Disposer d'un mandat d'un établissement
- disposer d'une garantie financière d'un montant au moins équivalent aux fonds qui lui sont le cas échéant confiés, ladite garantie ne pouvant résulter « *que d'un engagement de caution pris par un établissement de crédit habilité à cet effet ou une entreprise d'assurance ou de capitalisation régie par le code des assurances* » (COMOFI article L519-4)
- respecter le cas échéant la réglementation relative au démarchage de la clientèle, lorsqu'il se livre en outre à cette activité telle que définie à l'article L341-1 COMOFI.

En matière de transferts de fonds, on note qu'en France, la société anonyme Flouss.com fonctionne en tant qu'IOB.

COMOFI

Art L. 519-1. - Est intermédiaire en opérations de banque toute personne qui, à titre de profession habituelle, met en rapport les parties intéressées à la conclusion d'une opération de banque, sans se porter ducroire.

Art. L. 519-2. - L'activité d'intermédiaire en opérations de banque ne peut s'exercer qu'entre deux personnes dont l'une au moins est un établissement de crédit. L'intermédiaire en opérations de banque agit en vertu d'un mandat délivré par cet établissement. Ce mandat mentionne la nature et les conditions des opérations que l'intermédiaire est habilité à accomplir.

Art. L. 519-3. - Les dispositions du présent chapitre ne s'appliquent pas aux notaires, qui demeurent soumis aux dispositions législatives et réglementaires qui leur sont propres. Elles ne visent pas non plus le conseil et l'assistance en matière financière.

Art. L. 519-4. - Tout intermédiaire en opérations de banque, qui, même à titre occasionnel, se voit confier des fonds en tant que mandataire des parties, est tenu à tout moment de justifier d'une garantie financière spécialement affectée au remboursement de ces fonds. Cette garantie ne peut résulter que d'un engagement de caution pris par un établissement de crédit habilité à cet effet ou une entreprise d'assurance ou de capitalisation régie par le code des assurances.

Art. L. 519-5. -« Lorsque les intermédiaires en opérations de banque se livrent à une activité de démarchage au sens de l'article L. 341-1, ils sont soumis aux dispositions des articles L. 341-4 à L. 341-17 et L. 353-1 à L. 353-5. » (Loi n°2003-706 du 1er août 2003, dite LSF)

2.2.2. Ouverture d'un bureau de représentation (COMOFI)

35. Une deuxième solution pour les IMF du Sud serait d'ouvrir un bureau de représentation, défini comme suit :

COMOFI, article L511-19

Lorsque des établissements de crédit ayant leur siège social à l'étranger ouvrent des bureaux ayant une activité d'information, de liaison ou de représentation, l'ouverture de ces bureaux doit être préalablement notifiée au comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement. Ces bureaux peuvent faire état de la dénomination ou de la raison sociale de l'établissement de crédit qu'ils représentent.

36. Un premier élément à prendre en considération est la référence aux seuls « établissements de crédit » étrangers, ce terme pouvant être interprété de manière restrictive comme visant les seules IMF qualifiées dans leur pays d'agrément, d'établissement de crédit, ce qui sous-entend le plus souvent des établissements assujettis à la loi bancaire (banque, établissement financier / société de financement).

Si cette lecture du texte devait être confirmée par les autorités françaises, cela :

- exclurait les AMC du Maroc
- exclurait les SFD de l'UEMOA
- exclurait les EMF de la CEMAC
- mais inclurait les IFD des Comores, ces dernières étant soumis à la loi bancaire

On serait alors dans un schéma où l'intervention suppose une insertion dans la loi bancaire au Sud, ce qui restreindrait :

- aux IMF agréées en tant que banque ou établissement financier (loi bancaire),
- aux réseaux financiers mutualistes disposant d'une caisse centrale bancaire « de groupe » (BIMAO dans l'UEMOA, UCB pour le réseau Camccul et Afriland First Bank pour les MC³ au Cameroun)
- aux IMF qui contrôleraient (ou seraient étroitement partenaires) d'un autre établissement de crédit spécialisé dans les transferts de fonds, et relevant de la loi bancaire
 - o par exemple au Maroc une société de financement spécialisée dans les moyens de paiement

37. Le second élément est relatif à l'activité autorisée par ce bureau de représentation « *activité d'information, de liaison ou de représentation* ». Ces activités ne semblent pas inclure la recherche active de clients la contractualisation pour des opérations financières, ce qui impliquerait vraisemblablement une activité de démarchage (cf. infra) ou d'IOB (cf. supra).

COMOFI

Article L511-19 Lorsque des établissements de crédit ayant leur siège social à l'étranger ouvrent des bureaux ayant une activité d'information, de liaison ou de représentation, l'ouverture de ces bureaux doit être préalablement notifiée au comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

Ces bureaux peuvent faire état de la dénomination ou de la raison sociale de l'établissement de crédit qu'ils représentent.

[Partie législative](#)

[Livres V : Les prestataires de services](#)

[Titre III : Les prestataires de services d'investissement](#)

[Chapitre II : Conditions d'exercice de la profession](#)

[Section 1 : Agrément](#)

Sous-section 4 : Bureaux de représentation.

Article L532-14 : Lorsque des entreprises d'investissement ouvrent en France des bureaux ayant une activité d'information, de liaison ou de représentation, l'ouverture de ces bureaux doit être préalablement notifiée au comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, qui en informe l'Autorité des marchés financiers.

Ces bureaux font état de la dénomination ou de la raison sociale de l'établissement qu'ils représentent.

Article L532-15 : Lorsque les bureaux sont ouverts par des sociétés de gestion de portefeuille, la notification prévue à l'article L. 532-14 est adressée à l'Autorité des marchés financiers. Celle-ci en informe le comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

L'ouverture d'un bureau de représentation ne serait *a priori* utile qu'à destination d'un nombre très restreint d'acteurs professionnels du secteur financier, en particulier les banques agréées pour exercer en France.

2.2.4. Conseil en investissements financiers (COMOFI)

38. Une dernière piste pour l'IMF serait d'exercer des activités de conseil en investissements financiers tel que définies et régies aux articles L541-1 COMOFI. Le conseiller en investissements financiers est par accessoire, habilité à effectuer des activités de démarchage de sa clientèle.

COMOFI

Chapitre Ier : Les conseillers en investissements financiers.

Article L541-1

I. - Les conseillers en investissements financiers sont les personnes exerçant à titre de profession habituelle les activités suivantes :

1° Le conseil en investissement mentionné au 5 de l'article L. 321-1 ;

2° Le conseil portant sur la réalisation d'opérations de banque mentionnées à l'article L. 311-1 ;

3° Le conseil portant sur la fourniture de services d'investissement mentionnés à l'article L. 321-1 ;

4° Le conseil portant sur la réalisation d'opérations sur biens divers définis à l'article L. 550-1.

II. - Les conseillers en investissements financiers peuvent également fournir le service de réception et de transmission d'ordres pour le compte de tiers, dans les conditions et limites fixées par le règlement général de l'Autorité des marchés financiers et exercer d'autres activités de conseil en gestion de patrimoine.

III. - Ne sont pas soumis aux dispositions du présent chapitre :

1° Les établissements de crédit et les organismes mentionnés à l'article L. 518-1, les entreprises d'investissement et les entreprises d'assurance ;

2° Les personnes mentionnées au g du 2° de l'article L. 531-2.

IV. - Les conseillers en investissements financiers ne peuvent à titre habituel et rémunéré donner de consultations juridiques ou rédiger des actes sous seing privé pour autrui que dans les conditions et limites des articles 54, 55 et 60 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

Article L541-6 : Un conseiller en investissements financiers ne peut pas recevoir d'instruments financiers de ses clients. Il ne peut recevoir de ceux-ci d'autres fonds que ceux destinés à rémunérer son activité.

2.2.4. Démarchage bancaire et financier (COMOFI)

39. Une autre solution pour l'IMF pour capter les flux et proposer des produits d'épargne-crédit dans son pays d'agrément serait d'exercer des actes de démarchage bancaire et financier en France.

Celui-ci est défini comme « *toute prise de contact non sollicitée, par quelque moyen que ce soit, avec une personne physique ou une personne morale déterminée, en vue d'obtenir, de sa part, un accord sur* » des opérations de banque et d'investissement, par « une des personnes mentionnées au 1° de l'article L. 341-3 », c'est-à-dire essentiellement « *les établissements de crédit, les organismes mentionnés à l'article L. 518-1¹⁶, les entreprises d'investissement et les entreprises d'assurance (...), les sociétés de capital-risque (...), ainsi*

¹⁶ I.E. : le Trésor public, la Banque de France, La Poste, dans les conditions définies à l'article L. 518-25, l'institut d'émission des départements d'outre-mer, l'institut d'émission d'outre-mer et la Caisse des dépôts et consignations.

que les établissements et entreprises équivalents agréés dans un autre Etat membre de la Communauté européenne et habilités à intervenir sur le territoire français »

Le démarchage vise donc des professionnels de la finance, eux-mêmes distributeurs de produits financiers. Il convient de noter que l'exercice illégal d'activité de démarcheur bancaire / financier est réprimé de six (6) mois d'emprisonnement et d'une amende.

« Art. L. 353-1. - Est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende :
« 1° Le fait, pour toute personne, de se livrer à l'activité de démarchage bancaire ou financier définie à l'article L. 341-1 sans avoir obtenu une carte de démarchage en cas d'activité réalisée dans les conditions de l'article L. 341-8 ; »

40. Il convient toutefois de souligner que certaines IMF du Sud peuvent, par d'autres canaux et sans être soumises à la réglementation française relative au démarchage, communiquer et atteindre une partie de la clientèle de travailleurs migrants pour leur proposer des produits financiers, notamment d'épargne, adaptés à leurs besoins. Ceci peut se faire,

- via le site Internet de l'IMF ; ainsi le Crédit Mutuel du Sénégal – CMS offre-t-il sur son site des produits d'épargne dédiés (cf. encadré, infra)
- via des facilités d'ouverture de compte à distance, pour des nationaux non résidents (cas du CMS)
- ... et via le bouche-à-oreille et le cas échéant des actions de publicité / information par le truchement des associations de migrants.

Dans tous les cas, l'IMF au Sud dispose d'un potentiel de mobilisation de l'épargne des travailleurs résidant en France, sans être soumise aux lois et règlements français et sans les enfreindre.

Offre de produits financiers et facilités d'ouverture de compte au Crédit Mutuel du Sénégal pour les travailleurs migrants

1 - Ouverture du compte par le migrant

Le migrant envoie à la boîte postale du Crédit Mutuel du Sénégal (BP 28052 à Dakar-Médina) une demande d'ouverture de compte accompagnée d'une copie de sa pièce d'identité, d'une copie des 5 premières pages de son passeport, d'une copie de son permis de séjour ou de son certificat de résidence ou de sa carte consulaire et de ses 4 photos d'identité.

Après réception de ces documents, le CMS ouvre un compte au migrant dans la caisse de son choix et lui envoie par courrier une carte sociétaire, une convention d'ouverture de compte, les références du compte (RIB) et les formulaires « ordre de virement » portant les références de la BIMAO, « contrat de CAT », « contrat de PEP », « virement » et « MAD ». Tous ces formulaires seront aussi disponibles sur le site du CMS. Par suite le migrant renverra à la BP du CMS la convention d'ouverture de compte paraphée et signée.

Le migrant effectue à son profit un virement bancaire d'un montant minimum de 11 500 F CFA net des frais dans le compte du CMS ouvert à la BIMAO.

Il envoie parallèlement au CMS pour confirmation, par fax au 221 33 869 48 49 ou par voie postale à la BP 28052 Dakar, un ordre de virement au modèle CMS.

2 - Ouverture de compte par procuration :

Le migrant donne par écrit une procuration à une personne au Sénégal pour lui ouvrir un compte dans une caisse du CMS. Les références de cette dernière (nom et prénom, date et lieu de naissance, numéro de la CNI) seront précisées sur la procuration. A la procuration sont jointes une copie de sa pièce d'identité, une copie des 5 premières pages de son passeport, une copie de son permis de séjour ou de son certificat de résidence ou de sa carte consulaire et ses 4 photos d'identité. La procuration peut être limitée à l'ouverture du compte ou être permanente et donc élargie aux opérations de caisse (retrait, versement, virement, placement).

Le bénéficiaire de la procuration se présente à la caisse du CMS muni de sa pièce d'identité et de ses 4 photos, ainsi que de la procuration et des pièces du migrant. Il acquittera aussi la somme minimale de 11 500 F pour le l'ouverture du compte

La Caisse du CMS recueillera sa signature, ouvrira le compte du migrant et lui délivrera sa carte sociétaire.

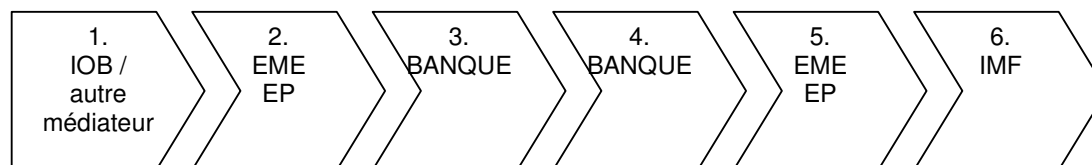
Source : CMS www.cms.sn
<http://www.cms.sn/actualitedetail.php?actid=70&recuptypact=ANN>

A ceci l'on peut ajouter trois commentaires :

- en termes de responsabilité du superviseur, notamment vis-à-vis des déposants en France : un tel procédé n'engage pas la responsabilité du superviseur français, en cas de faillite de l'IMF du Sud ou d'escroquerie commise par elle ou ses dirigeants [*ce qui serait différent en cas d'octroi d'une carte de démarchage à l'IMF*]. L'épargnant assume seul les risques liés à ses choix de placement en dehors du territoire français.
- On note que l'exemple cité ne concerne pas n'importe quelle petite IMF de l'UEMOA mais la plus importante de la zone, par le total de bilan, le bénéfice net 2007, la structuration, ... une IMF par ailleurs certifiée ISO 9001, principal actionnaire et fondateur d'une banque, la BIMAO¹⁷, ... Dans l'exemple cité, le CMS mais aussi les autres actionnaires de la BIMAO pourraient envisager d'autres actions de pénétration du marché français des migrants sénégalais et ouest africains via cette banque.

2.3. Normes LAB et de protection des consommateurs

41. Etapes visées : essentiellement l'étape 1, et l'étape 6, donc le début et la fin du corridor, dans le cadre de la relation au client.



42. Les normes antiblanchiment françaises prévoient diverses obligations et diligences à destination de la clientèle et de ses opérations (notamment article L 561-1 et suivants et autres obligations LAB-CFT) :

- Identification, « par la présentation de tout document écrit probant » (article L 563-1)
- connaissance du client, en particulier des clients occasionnels,
- détection et signalement des opérations suspectes.

L'on part du principe que les opérations d'identification et de connaissance du client (domicile, etc.) en France ne pose pas de difficulté pour la quasi-totalité des travailleurs migrants souhaitant virer des fonds à des bénéficiaires des pays du Sud.

Il apparaît toutefois que certaines banques demandent leur titre de séjour aux travailleurs non européens, ce qui bloque les demandes de transfert des travailleurs ne disposant pas d'un titre de séjour en règle. Cette politique semble fondée sur la volonté de minimiser le risque de voir la banque accusée de blanchiment ou complicité de blanchiment de capitaux. Dans un souci de sécurité juridique, il conviendrait de clarifier la pratique (dans le sens d'un refus ou d'une acceptation générale) et de lever l'incertitude LAB-CFT qui pèse sur les intermédiaires financiers

¹⁷ Le CMS contrôle, directement ou par le biais de la CCMAO, 51 % de la BIMAO, aux côtés de la deuxième plus importante IMF du Sénégal, l'ACEP (20 %) d'une grande banque de la CEDEAO (Ecobank, 15 %) ...

Dans le même ordre d'idée, certains virements groupés organisés par des collectifs de travailleurs migrants, pour minimiser les fonds, attirent plus facilement l'attention des dispositifs antiblanchiment, les sommes étant plus élevées.

L'élément essentiel s'agissant du récipiendaire des fonds, réside dans l'obligation de diligence que doit effectuer l'établissement émetteur en termes de vérification du destinataire des fonds, i.e. la famille et les proches dans les pays du Sud. Il semble que l'obligation soit considérée comme remplie, dès lors que les fonds au Sud transitent par une institution financière agréée, elle-même soumise à une réglementation LAB-CFT, et que ladite institution garantit ainsi l'identification du destinataire final.

COMOFI

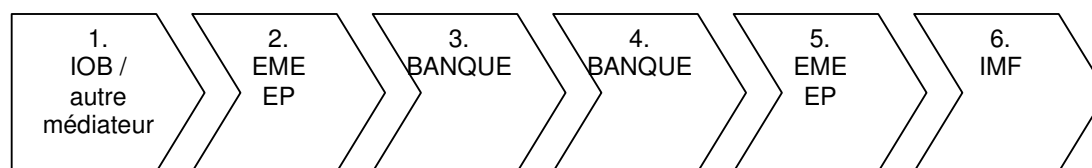
Article L152-3 : Les établissements de crédit ainsi que les organismes et services mentionnés à l'article L. 518-1 doivent communiquer aux administrations fiscales et douanières, sur leur demande, la date et le montant des sommes transférées à l'étranger par les personnes visées à l'article L. 152-2¹⁸, l'identification de l'auteur du transfert et du bénéficiaire ainsi que les références des comptes concernés en France et à l'étranger. Ces dispositions s'appliquent également aux opérations effectuées pour le compte de ces personnes sur des comptes de non-résidents.

Les organismes mentionnés au premier alinéa sont tenus de conserver, dans les conditions prévues à l'article L. 102 B du livre des procédures fiscales, tout document, information, donnée ou traitement relatif aux opérations de transfert mentionnées aux alinéas précédents.

Un décret en Conseil d'Etat peut fixer, après avis de la commission nationale de l'informatique et des libertés, les règles particulières relatives à la conservation et à la communication des informations détenues par les organismes mentionnés au premier alinéa.

2.4. Prise en compte des produits d'épargne codéveloppement

43. Etapes visées : la mise en place d'un pont entre une banque en France et une IMF.



44. Le législateur a créé deux produits d'épargne « codéveloppement », le livret d'épargne codéveloppement et le compte d'épargne codéveloppement (COMOFI articles L 221 33 et L 221 34)

Les 16 pays visés par l'étude (Maroc, 8 de l'UEMOA, 6 de la CEMAC, Comores) sont éligibles.

Les produits d'épargne codéveloppement :

- Ne constitue pas un outil de transfert d'argent mais d'épargne ; l'opération de transfert (liée au mode de réalisation de l'opération à la fin de la phase d'épargne) est séparée
- bénéficie aux établissements de crédit et autres en France,

¹⁸ I.e. : « Les personnes physiques, les associations, les sociétés n'ayant pas la forme commerciale, domiciliées ou établies en France, (...) »

- peuvent servir au financement de la microfinance (sous-entendu : dans les pays du Sud)
- mais ne prévoient aucun mécanisme automatique d'affectation des fonds
 - o en cours de route (transfert des fonds sur un compte d'une IMF partenaire, qui serait « éligible »)
 - o et/ou automatiquement
 - o et/ou sous forme de produit d'épargne dans l'IMF, ce qui pourrait améliorer ses ressources longues (alors que les dépôts de la clientèle au Sud sont essentiellement des DAV)

En résumé, avant l'opération de transfert en fin de phase projet, qui peut éventuellement lui voir arriver des fonds, rien n'est prévu pour canaliser cette épargne vers une IMF du Sud, comme par exemple :

- un mécanisme d'épargne au Sud, après opération de virement,
- une autorisation de démarchage par des IMF agréées pour le faire, en Europe
- un lien spécifique reliant ce compte aux corridors financiers (couplage avec un produit de transfert de fonds par exemple).

2.5. Schémas, potentialités et propositions

2.5.1. Schémas et potentialités

45. Schémas et potentialités pour les IMF du Sud dans la situation actuelle. Il importe de distinguer entre ce qui relève de l'opération financière (essentiellement le transfert de fonds) de ce qui relève de l'activité commerciale.

Sur le premier aspect, la réglementation financière française ne prévoit pas, en dehors des banques, d'établissement habilité à effectuer des virements de fonds vers les pays et zones considérés, qui se situent tous en dehors du « marché intérieur » au sens de la réglementation européenne. L'opération de transfert devrait donc toujours transiter par une banque, à l'image du schéma aujourd'hui utilisé par Flouss.com avec la banque Accord.

Toutefois, il convient de distinguer entre ce qui relève du transfert international Nord / Sud, de la collecte des fonds en France et de leur acheminement vers le « corridor bancaire ». Deux possibilités seraient alors offertes aux IMF du Sud pour se dispenser de transiter par le réseau bancaire traditionnel en France :

- sur le plan commercial, IOB ou bureau de représentation selon les cas, sous réserve de l'utilisation d'autres canaux pour atteindre les migrants sans être physiquement implantée en France (Internet, ...)
- sur le plan réglementaire, elles pourraient à l'avenir utiliser la catégorie des EP pour récupérer les fonds et les acheminer vers la banque partenaire sans guichets, voire pour effectuer les transferts au niveau international.

Ainsi, la banque partenaire en France ne réaliserait plus qu'une petite partie du travail, exécutant des ordres de virement reçus électroniquement (modèle Flouss.com) – voire serait absente en cas de transfert réalisé directement par l'établissement de paiement. Les IMF,

- Contrôleraient une plus grande partie de la chaîne,
- pourraient envisager de réduire les coûts de liaison en France avec les travailleurs migrants (solutions « low cost » de commercialisation ...)

46. Limites liées à la qualité des soumissionnaires et du dispositif de supervision. Le fait d'autoriser des institutions financières non européennes à intervenir en Europe¹⁹ suppose toutefois que les autorités monétaires aient une confiance suffisante dans ladite institution financière, ce qui renvoie à trois critères :

- un dispositif de supervision du pays d'origine jugé satisfaisant par les autorités françaises,
- une possibilité de coordination des supervisions, donc un accord de coopération adapté (absent entre la France et les Comores),
- et une situation financière, institutionnelle, organisationnelle, technique ... jugée satisfaisante.

Or, ainsi qu'il sera développé dans les parties relatives aux réglementations des pays récipiendaires, les possibilités pour des IMF non bancaires de présenter des dossiers acceptables par les autorités françaises (CECEI et Commission Bancaire) sont à ce stade très faibles, sous réserve,

- du cas du Maroc, après évolution de la réglementation des AMC (cf. infra)
- de quelques IMF pour l'ensemble des zones francs CFA d'Afrique de l'Ouest (*et là encore, sous réserve de la mise en place effective du renforcement de la supervision dans le cadre de la nouvelle législation sur les SFD*) et centrale.

47. Schémas et potentialités pour de nouveaux schémas d'investissement Nord-Sud et de nouveaux opérateurs dans la situation actuelle. Les enjeux sont liés à la mise en place de nouveaux acteurs et de nouvelles solutions technologiques, utilisant le nouveau créneau réglementaire des établissements de paiement.

Il est toujours possible de créer, dans le cadre de la réglementation existante, de nouveaux IOB, utilisant des moyens de paiement par carte, sur un schéma de type « Flouss.com / Banque Accord », ou d'autres solutions technologiques existantes²⁰.

Toutefois l'utilisation du téléphone mobile en France et dans les pays récipiendaires comme solution technologique pour le transfert de fonds voire somme solution d'épargne temporaire, offre (une fois la directive 2007-64 transposée) des perspectives autrement plus séduisantes *a priori*, compte tenu :

- de la très forte couverture géographique, de la très bonne pénétration et de la « culture » du téléphone mobile dans l'ensemble des pays de l'étude,
- de l'intégration « *solution technologique / opérateur / investisseur* »,
- de l'extrême rapidité du transfert,
- de la puissance financière et commerciale des investisseurs potentiels (pour la France les 3 compagnies de téléphonie mobile).

Un autre enjeu sera la possibilité, pour ces opérateurs de téléphonie mobile (OTM), de développer des réseaux propriétaires « fermés » (même si interconnectés entre eux le cas échéant), ou s'ils seront contraints – ou intéressés – par la mise à disposition de leur réseau d'un nombre indéterminé d'investisseurs (tout comme France Télécom a dû ouvrir son réseau de téléphonie fixe à des opérateurs de téléphone ou d'Internet). Dans le premier cas on aurait en France, tout au plus 3 EP fondés sur la téléphonie mobile (Orange, SFR et Bouygues Télécom), dans le second cas on pourrait en avoir un nombre plus important, notamment dans le cadre de partenariats avec des banques et IMF.

A ce titre on note avec intérêt la solution déjà existante en France avec les Caisses d'Epargne, qui avec leur service MOVO proposent des services de paiement via le téléphone

¹⁹ Directement, ou indirectement par le biais de filiales

²⁰ Via Internet par exemple. Ou en utilisant l'une des technologies offertes par les sociétés de transfert de fonds (MoneyGram, MoneyTransfert, Western Union, etc.)

mobile (SMS), via un serveur vocal, via Internet (I-mode) et via WAP (cf. encadré infra la solution SMS).

Le paiement par SMS avec MOVO (Caisse d'Epargne)

Le concept associe un téléphone mobile en France (n'importe quel opérateur), un compte bancaire, et une carte bleue. Il fonctionne aussi de particulier à particulier. Ses conditions d'utilisations (avec des plafonds de paiement et de réception) en font une solution pour les tous petits achats ou les petits paiements de particulier à particulier.

Le processus général est le suivant :

1. le client envoie par SMS le montant et le numéro de téléphone du destinataire
2. son compte en banque est crédité et chacun reçoit un SMS de confirmation

Le paiement s'effectue en 3 étapes :

- a) le donneur d'ordre envoie un SMS au 72111 contenant :
 - son code personnel
 - les 3 derniers chiffres au dos de sa carte bancaire
 - le numéro de téléphone portable du bénéficiaire
 - le montant à transférer
- b) le bénéficiaire reçoit un SMS qui lui confirme le transfert d'argent sur son compte bancaire, indiquant le montant et le donneur d'ordre
- c) Le donneur d'ordre reçoit un SMS pour lui confirmer que le transfert a bien été effectué

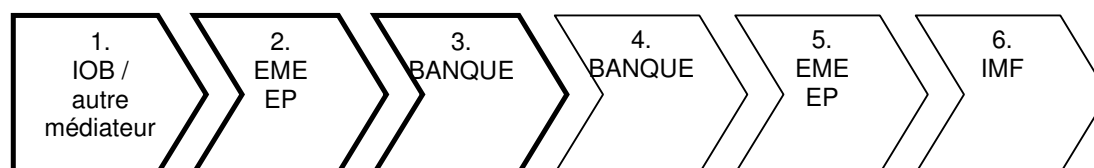
Pour recevoir des fonds, il faut :

- soit être déjà inscrit au service MOVO
- soit le faire dans les 72 heures suivant réception d'un transfert ; sinon celui-ci est annulé

Source : informations collectées sur le site www.movo.fr

2.5.2. Propositions

48. Propositions : perspectives ou souhaits de réforme. Il s'agit principalement des étapes 1 et 2 et 3 en y intégrant les établissements de paiement.



Au titre de l'étape 1, trois actions / pistes seraient à approfondir :

49. Diligences LAB-CFT en France. Une clarification / sécurisation des diligences antiblanchiment à mettre en œuvre par les établissements recevant les fonds à transférer, en particulier en matière d'identification / domiciliation des clients étrangers (documents additionnels au passeport en cours de validité)

50. Possibilité, pour un nombre restreint d'IMF agréées au Sud bénéficiant d'un agrément complémentaire en France, d'effectuer en France des activités

- de représentation,
- de conseil en investissements financiers pour des produits qu'elles proposent au Sud,
- de démarchage bancaire et financier,

... dans le cadre d'un encadrement de corridors financiers et de processus de co-développement identifiés.

Une telle évolution, que l'on peut considérer comme souhaitable pour certaines IMF non agréées bancaires au Sud, supposerait au minimum que quatre conditions soient remplies :

- un accord de principe des autorités françaises,
- une réglementation du pays du siège social de l'IMF jugée satisfaisante,
- un niveau de supervision par l'autorité monétaire du lieu du siège social jugée satisfaisante par l'autorité française²¹, et un accord de coopération entre superviseurs permettant la mise en place d'une supervision « coordonnée »²²
- au-delà, un niveau de développement financier, technique et organisationnel suffisant et une situation financière saine – ce qui implique une sélection supplémentaire des candidats par l'autorité monétaire française selon ses propres critères.

De fait, on peut imaginer qu'un faible nombre d'IMF non bancaires des pays considérés pourrait respecter de tels critères, ce qui ne devrait pas être perçu comme un échec mais comme une nécessaire sélection des seuls intervenants aptes à présenter les garanties qualitatives nécessaires, à plus forte raison s'il ne s'agit pas seulement d'activités de transferts mais aussi de produits d'épargne localisés dans les pays récipiendaires²³

Un affinage des analyses et recommandations sera effectué pour chaque pays / zone récipiendaire, en fonction de la situation réglementaire et institutionnelle de la supervision et de l'état du secteur financier / de la microfinance.

51. Evolution des produits d'épargne co-développement en France en vue de les connecter à certaines institutions financières de pays éligibles du Sud,

- les institutions au Sud étant des institutions financières agréées et supervisées de manière efficiente par les autorités locales,
- sélectionnées avec l'appui de leurs autorités de supervision,
- et remplissant des critères supplémentaires à établir par les autorités monétaires françaises.

Ce point doit être perçu de manière prospective, dans la mesure où il est possible que dans certains pays visés par l'étude, aucune IMF récipiendaire ne puisse aujourd'hui être candidate :

- **parce qu'elle ne peut offrir de produits d'épargne grand public (AMC au Maroc)**
- **parce qu'il n'existe pas d'accord de coopération avec la commission bancaire française (Comores)**

²¹ A ce titre on trouve des situations juridiques et opérationnelles très disparates selon les pays de l'étude. Un état sommaire de la situation de la supervision est réalisé dans les parties relatives à ces pays.

²² Des accords de coopération avec la Commission Bancaire française existent avec le Maroc (Bank Al Maghrib), l'UMOA (Commission Bancaire de l'UMOA), la CEMAC (COBAC), mais pas les Comores.

²³ Un système permissif aurait au contraire pour conséquence de décrédibiliser le processus, et donc la confiance des épargnants résidant en France.

- **parce qu'il n'existerait aucune IMF financièrement et/ou institutionnellement et/ou structurellement assez solide au regard de l'analyse du superviseur français (Comores, nombreux pays de la CEMAC, de l'UEMOA)²⁴**

Pour autant, une telle situation n'est pas forcément figée et ne préjuge en rien des solutions qui pourront être mises en place, notamment avec des IMF agréées bancaire ou assimilées (comme la BIMAO ou toute autre caisse centrale agréée bancaire, à créer)²⁵.

Au titre des étapes 1 et 2 (permettant une fusion de celle-ci), il serait utile d'explorer les possibilités d'un assouplissement des conditions de création d'établissements de monnaie électronique et – surtout – de création d'établissements de paiement dans le cadre de la transposition des dispositions de la directive 2007/64/CE.

Au titre de l'étape 3, il est suggéré d'étudier les possibilités et l'intérêt de mise en place de schéma ne nécessitant pas en France une banque (étape 3), par exemple en lui substituant

- la Banque de France (auprès de laquelle les établissements de crédits étrangers peuvent ouvrir un compte)
- certains établissements de paiement (bénéficiant d'un agrément suffisamment étendu tel que prévu à la directive 2007/64/CE²⁶, disposant du droit d'effectuer des paiements hors zone SEPA

Il semble en effet qu'après réforme du COMOFI et transposition de la directive 2007/64/CE, les EP pourront émettre des cartes de retrait et de paiement à usage mondial (Mastercard, Visa, ...²⁷),

- ce qui permettrait un retrait dans les GAB / DAB des pays du Sud visés par l'étude²⁸ ;
- sous réserve d'une interrogation systématique du DAB-GAB auprès de l'émetteur pour s'assurer que le compte est bien approvisionné

52. Mise en place de mécanismes de supervision conjointe. Le développement de filiales (agréées dans le pays d'accueil) ou de succursales (bureau de représentation, ...), qui plus est pour des établissements parfois moins « solides » que des banques, implique une coopération des autorités supervision. Ceci ne peut s'effectuer que dans le cadre d'accords de coopération entre la Commission Bancaire française et ses homologues des pays récipiendaires.

Schéma de supervision conjointe

(cas d'acteurs financiers des pays bénéficiaires intervenant en France ; le même schéma, mais inversé, vaudrait pour des acteurs français intervenant dans le pays bénéficiaire)

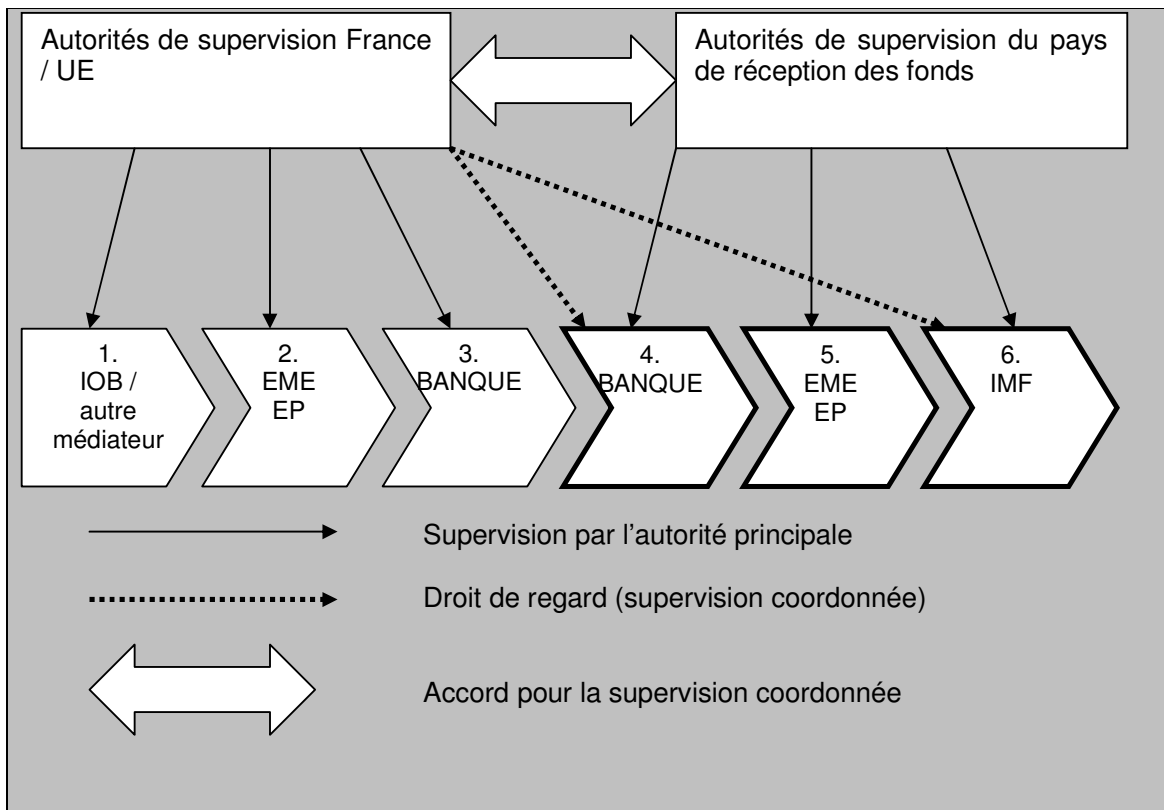
²⁴ Un premier tour d'horizon rapide, qui pourrait être corroboré par les informations disponibles sur le Mirofinance Information Exchange (MIX – www.mixmarket.org) laisse penser qu'il n'existerait pas plus d'une demi-douzaine de SFD et EMF remplissant ces critères –lesquels ?- pour l'ensemble des zones UMOA et CEMAC ; et aucun pour les Comores.

²⁵ Notamment celle projetée par les IMF de la Confédération du CIF, toutes plus ou moins partenaires de Développement International Desjardins (émanation du réseau des Caisses Populaires Desjardins du Québec).

²⁶ Lequel nécessite un capital minimum qui, selon la réglementation nationale, ne peut pas être inférieur à 125 000 EUR (Directive 2007/64/CE, article 6 alinéa 3)

²⁷ Dans le respect des conditions prévues par VISA, Mastercard, etc. pour l'émission de telles cartes.

²⁸ Un progrès important serait ainsi accompli pour les pays bien pourvus en GAB dans les grandes zones urbaines, même si dans certains pays ces guichets automatiques sont très peu développés voire inexistants.



De tels accords existent avec Bank Al Maghrib (Maroc), la Commission Bancaire de l'UMOA et la COBAC (Afrique Centrale), mais pas pour les Comores. Ils ne visent pas toujours les IMF. L'enjeu spécifique est le cas échéant d'élargir et d'approfondir lesdits accords, voire par ce biais de renforcer la supervision effectuée par la Commission Bancaire sur les IMF. Ces accords seront abordés dans les parties 3.0.0., 4.0.0. et 5.0.0..

3. Maroc

53. Le droit bancaire et financier marocain distingue à ce jour entre les établissements de crédit (banques et sociétés de financement) et les associations de microcrédit, et d'autres personnes intermédiaires financiers spécialisés. Les banques sont écartées de l'étude par principe, même si le système financier postal (Barid Al Maghrb) est en train de migrer vers un agrément bancaire (banque postale du Maroc).

Trois véhicules juridiques sont abordés pour recevoir les fonds issus de France :

- les sociétés de financement, catégorie « gestion de moyens de paiement »
- les sociétés « intermédiaires en matière de transferts de fonds », prévues à l'article 15 de la loi bancaire,
- les associations de microcrédit (AMC).

Par ailleurs il convient, à titre prospectif, de mentionner et de tenir compte des possibilités de réformes du droit marocain, dans le cadre des évolutions récentes de la loi 18-97 et des réflexions qui auront lieu à compter des mois de mai/juin 2008.

3.0.0. Système de supervision

54. Sont soumis au Titre IV de la loi bancaire n° 34-03 (et partant à la supervision de Bank Al Maghrib)

- les établissements de crédit (banques et sociétés de financement)
- les Associations de microcrédit relevant de la loi 18-97 modifiée, et
- les intermédiaires en transferts de fonds tels que définis à l'article 15 de la loi bancaire²⁹,

La supervision effectuée par Bank Al Maghrib est, selon les cas,

- une supervision prudentielle, intégrant le cas échéant nombre de normes de Bâle II (notamment le ratio de solvabilité des banques, pour une partie des établissements)
- ou une supervision plutôt axée sur la transparence financière, en l'absence des principales normes prudentielles (solvabilité, liquidité, etc.) pour les AMC³⁰.

L'ensemble, y inclus les AMC, constitue un niveau de supervision sérieux, que vient compléter la « *Convention relative à la coopération en matière de contrôle bancaire, d'échange d'informations et de coopération générale* », conclue entre la Commission Bancaire française et Bank Al Maghrib³¹ le 07 mars 2006.

Celle-ci prévoit de larges modalités de coopération, en particulier :

- l'échange d'information sur la situation d'un établissement de crédit³² en France ou au Maroc ou sur les principaux actionnaires non bancaires d'établissements de crédit au Maroc ou en France, les informations nécessaires au contrôle consolidé des groupes notamment en matière LAB-CFT ou de contrôle interne,
- « *tout agrément à la création d'une succursale ou d'une filiale d'un établissement de crédit soumis au contrôle de la CB ou de BAM dans le pays de l'autre partie fait l'objet d'une demande d'avis préalable de l'autorité du pays d'origine* »
- L'exercice de contrôles sur place par BAM au Maroc sur demande de la CB, ou par la CB en France sur demande de BAM, des succursales ou filiales mutuelles,
- l'exercice, par la CB au Maroc, et par BAM en France, de contrôles sur place des filiales ou succursales, sous réserve d'autorisation préalable et conjointement avec les services de l'autorité de supervision du pays

Cet accord permet :

- un véritable contrôle de la société mère en cas de filiale, ou de l'entreprise en cas de succursale,
- un renforcement de la capacité de supervision sur une base consolidée.

Ceci permet de disposer des informations nécessaires pour toute demande d'agrément de filiale (y inclus le contrôle de l'actionnariat) ou d'autorisation d'implantation.

²⁹ Loi 34-03, article 15 : *Sont agréées conformément aux dispositions de l'article 27 ci-après :*

- *les entreprises qui effectuent, à titre de profession habituelle, les opérations d'intermédiation en matière de transfert de fonds consistant en la réception ou l'envoi, par tous moyens, de fonds à l'intérieur du territoire marocain ou l'étranger ;*
- (...)

³⁰ Il convient de noter que pour l'instant, les 3 plus grandes AMC du Maroc ont un niveau de capitalisation (ratio actif / fonds propres nets, y inclus les fonds de dotation en capital et bénéfices accumulés) nettement plus élevés que le secteur bancaire ou que le ratio de capitalisation issu de Bâle I (Cooke) ou II (Mac Donough).

³¹ On notera certes l'absence de séparation entre la banque centrale (Bank Al Maghrib) et une « commission bancaire du Maroc ».

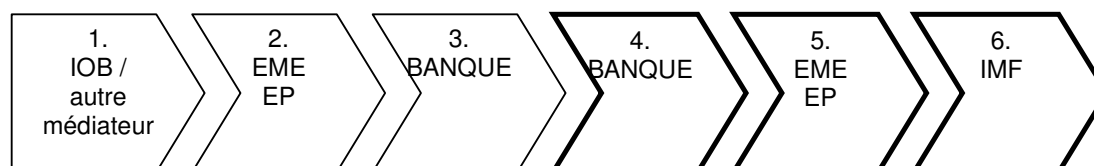
³² On note pour l'instant l'absence, côté Marocain, des AMC. Par ailleurs les intermédiaires en transferts de fonds de l'article 15 (Maroc) et les EP / EME (France, UE) sont-ils considérés comme des établissements de crédit au sens de la convention du 7 mars 2006 ?

Le système mis en place permet d'envisager des schémas d'investissement dans les deux sens, de la France vers le Maroc et du Maroc vers la France, dans le respect mutuel des législations bancaires des deux pays.

L'enjeu réside toutefois dans l'assimilation des intermédiaires en transferts de fonds et des AMC³³ aux établissements de crédit afin de les intégrer à l'accord de coopération sur la supervision.

3.1. Réglementation des moyens de paiement

55. Etapes visées :



56. A part les banques (et la banque postale en cours de création), les seuls établissements de crédit habilités à mettre à disposition de la clientèle et à gérer des moyens de paiement sont :

- certaines sociétés de financements (sous-catégorie que nous appellerons « GMP »),
- et « les entreprises qui effectuent, à titre de profession habituelle, les opérations d'intermédiation en matière de transfert de fonds consistant en la réception ou l'envoi, par tous moyens, de fonds à l'intérieur du territoire marocain ou l'étranger » (loi bancaire, article 15)³⁴

Les AMC ne peuvent pas, en l'état de la réglementation qui leur est applicable, émettre et gérer pour leur propre compte de moyens de paiement.

Les conditions pour la création d'une société de financement « GMP », bien qu'étant un établissement de crédit régi par la loi bancaire, sont relativement souples en termes de capital minimum (environ 910 000 EUR pour un pays émergent d'environ 30 millions d'habitants).

Article 2

Tout établissement de crédit agréé en qualité de société de financement doit justifier à son bilan d'un capital effectivement libéré ou d'une dotation totalement versée d'un montant minimum de:

(...)

5- DH 10.000.000,00 (dix millions de dirhams) pour les sociétés de financement agréées en vue d'effectuer les opérations de mise à la disposition de la clientèle de tous moyens de paiement et leur gestion;

³³ Il convient de noter que le Gouvernement marocain avec l'appui de l'Agence pour le Partenariat et le Progrès / APP et de MCA-MCC, a engagé une réflexion à la fois économique, institutionnelle et réglementaire sur l'avenir du secteur ; une modification significative de la loi 18-97 pourrait en résulter.

³⁴ LC N° 05 /DSB/2007 du 18 septembre 2007 Lettre circulaire relative aux conditions d'exercice de l'activité d'intermédiation en matière de transfert de fonds, précise les opérations comme suit : (article 1^{er}) « L'activité d'intermédiation en matière de transfert de fonds consiste en

- la réception, au Maroc, par tous moyens, de fonds en provenance de l'étranger et leur mise à disposition et sous réserve du respect de la législation de change, l'envoi de fonds vers l'étranger ;
- l'envoi et/ou la réception de fonds, par tous moyens, à l'intérieur du territoire marocain et leur mise à disposition. »

Les sociétés de transfert de fonds doivent être constituées sous forme de SA³⁵. Leur capital minimum est d'environ 270 000 EUR³⁶. Les opérations de transfert de fonds ne peuvent dépasser un montant maximum de 80.000 MAD (7 300 EUR environ) par opération et par bénéficiaire.

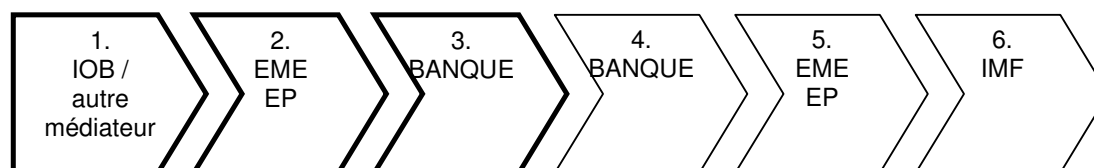
Les intermédiaires en matière de transfert de fonds doivent disposer de locaux dédiés uniquement aux activités financières pour lesquelles ils ont été préalablement agréés. Ils peuvent mandater d'autres personnes morales en vue de l'exercice, sous leur responsabilité, de l'activité objet de la présente lettre circulaire, sous réserve d'un accord préalable de Bank Al-Maghrib.

Au regard de cette circulaire, une AMC pourrait éventuellement être mandatée pour réaliser l'opération pour le compte d'un intermédiaire de transferts de fonds agréé, après accord de la BAM, dès lors que cela resterait « *une opération connexe liée à l'octroi de microcrédit* » rentrant dans son objet social. Toutefois les opérations ainsi réalisées ne couvriraient pas l'ensemble des virements souhaités et en particulier la multitude de transferts de fonds de travailleurs marocains.

Une extension du champ des transferts est toutefois possible par arrêté du Ministre des Finances (cf. infra, réflexions relatives aux dernières évolutions de la loi 18-97)

3.2. Capacité d'intervention en Europe

57. Etapes visées : 1 et 2 voire 3



58. L'enjeu est ici que l'AMC puisse contrôler, en tout ou partie, l'entrée du corridor financier en France.

Aux termes de la loi 18 - 97, il apparaît que « *Outre l'octroi de microcrédit, les associations de microcrédit peuvent effectuer au profit de leurs clients, toutes opérations connexes liées à l'octroi de microcrédit, notamment la formation, le conseil et l'assistance technique.* »³⁷

La question se pose de savoir si elles pourraient, à ce titre, ouvrir un bureau de représentation ou davantage en Europe (société filiale enregistrée en tant qu'IOB ou agréée en tant qu'EP), dans le respect des réglementations du pays d'accueil, au service de leurs clients cibles tels que définis par la loi.

³⁵ Arrêté du Ministre des Finances et de la Privatisation n°1510.07 du 10 rejeb ?? 1428 (26 juillet 2007) relatif aux conditions spécifiques d'application de certaines dispositions de la loi n° 34-03 relative aux établissements de crédit et organismes assimilés, aux intermédiaires en matière de transfert de fonds.

³⁶ 3 millions MAD en application de la circulaire Bank Al-Maghrib n° 37/G/2007 et de la LC N° 05 /DSB/2007 du 18 septembre 2007 Lettre circulaire relative aux conditions d'exercice de l'activité d'intermédiation en matière de transfert de fonds.

³⁷ Loi 18-97, article 3 alinéa 1

Un bureau de représentation pourrait relever du conseil et/ou de l'assistance technique, par exemple à des travailleurs migrants souhaitant mettre en œuvre un projet de codéveloppement. Le bureau de représentation serait admissible tant qu'il réaliserait des opérations connexes au microcrédit consenti aux populations cibles au Maroc.

En l'état de la réglementation il n'apparaît pas que les AMC puissent aller au-delà, notamment créer de filiale en Europe pour contrôler en partie l'entrée du corridor financier.

3.3. Normes LAB et de protection des consommateurs

59. La réglementation antiblanchiment met à charge de l'émetteur l'identification du client et les vérifications sur l'origine des fonds. Le receveur devant essentiellement identifier le bénéficiaire final des fonds.

Bank Al Maghrib - LC N° 05 /DSB/2007 du 18 septembre 2007
Lettre circulaire relative aux conditions d'exercice de l'activité d'intermédiation en matière de transfert de fonds.

Article 14 :
Toute remise de fonds au Maroc doit donner lieu à la communication, au bénéficiaire, d'un bordereau qui doit notamment comporter :

- son identité ;
- l'identité du donneur d'ordre ;
- le montant perçu ;
- le cas échéant, le cours de change appliqué.

3.4. Schémas, potentialités et propositions

3.4.1. Schémas et potentialités

60. La mise en place de nouveaux corridors entre la France et le Maroc devrait tenir compte de deux facteurs de réforme essentiels :

- la récente réforme de la législation sur les AMC, qui autorise le gouvernement à élargir par décret les opérations autorisées aux AMC, sans modification législative (mais sans aller jusqu'à autoriser la réception de fonds du public)
- le lancement, par le Trésor marocain³⁸, d'une vaste étude sur l'évolution de la problématique de la microfinance au Maroc, incluant une réflexion approfondie sur les produits (épargne, GMP, ...), les formes juridiques, la réglementation et la supervision, etc.

61. Au titre de la législation existante, il semble que le Ministre des Finances puisse désormais autoriser tout ou partie des AMC à émettre et gérer des moyens de paiement, voire davantage, en application de l'article 3 (nouveau) de la loi 18-97.

Loi 18-97 modifiée par lois 58-04, 34-03 et 04-07 (extraits)

³⁸ Un appel d'offre pour une mission de consultance a été lancé en avril 2008, avec date de remise des offres en mai 2008. Les travaux devraient commencer en mai ou juin et se dérouler au plus sur 9 mois.

Article 2 « est considéré comme microcrédit tout crédit dont l'objet est de permettre à des personnes économiquement faibles :

(...)

- de souscrire des contrats d'assurance auprès des entreprises d'assurances et de réassurance régies par la loi 17-99 portant code des assurances »

Article 3 (nouveau) : Outre l'octroi de microcrédit, les associations de microcrédit peuvent effectuer au profit de leurs clients, toutes opérations connexes liées à l'octroi de microcrédit, notamment la formation, le conseil et l'assistance technique.

Elles peuvent être également autorisées à effectuer, au profit de leurs clients, des opérations autres que celles visées à l'article 1^{er} ci-dessus et au 1^{er} alinéa du présent article.

L'autorisation visée à l'alinéa ci-dessus est octroyée par le ministre chargé des finances au vu des dispositions législatives et réglementaires particulières applicables aux opérations concernées après avis du conseil consultatif du microcrédit prévu à l'article 19 ci-dessous.

Toutefois, les associations de microcrédit ne peuvent recevoir des fonds du public au sens de l'article 2 du dahir portant loi n° 1-93-147 du 15 moharrem 1414 (6 juillet 1993) relatif à l'exercice de l'activité des établissements de crédit et de leur contrôle.

62. Par exemple, un arrêté du Ministre des Finances pourrait :

- autoriser la réception de fonds de l'étranger dans le cadre de transferts de fonds de personnes résidant à l'étranger, à destination de certains résidents marocains, pour des montants plafonnés, et dans le respect de normes prudentielles sécurisantes,
- voire autoriser lesdites AMC à être actionnaires de sociétés gestionnaires de moyens de paiement en Europe, dès lors que lesdites sociétés ont pour objet principal le transfert de fonds de travailleurs migrants vers le Maroc et les AMC (et sous réserve de la réglementation européenne) – dans la mesure où il estimerait qu'il s'agit là d'un moyen indirect d'effectuer des opérations au service des clients des AMC.

Il s'agit là naturellement de simples hypothèses de travail illustrant les potentialités offertes au gouvernement par la dernière réforme de la loi 18-97.

63. Sur le second volet, il est impossible à ce stade de prévoir ce qui en résultera. On note simplement que le formatage de l'étude :

- prévoit une remise à plat de la problématique du secteur du microcrédit au Maroc, notamment en termes d'activités,
- devrait aboutir sur des réformes législatives significatives.

64. Enfin il convient de souligner deux éléments essentiels qui permettent déjà le développement de nouveaux services de transferts financiers France / Maroc :

- le niveau élevé de GAB dans les grands centres urbains, qui couplé à des systèmes innovants en France (comme l'IOB Flouss.com) permet déjà une amélioration par rapport aux messageries financières traditionnelles³⁹ ou aux virements bancaires,
- l'existence d'une réglementation sur les sociétés intermédiaires en transferts de fonds et des sociétés de financements spécialisés dans la GMP permet déjà, au Maroc, le développement de solutions fondées par exemple sur la téléphonie mobile⁴⁰.

³⁹ De type Western Union, Money Gram, ...

⁴⁰ I.e. une société financière agréée, filiale d'une compagnie de téléphonie mobile.

3.4.2. Propositions

65. Il importe de retenir qu'au-delà du système actuel, qui ne permet pas aux AMC d'intervenir autrement qu'en partenariat et comme sous-traitant d'un établissement de crédit agréé, les réflexions qui débutent et les réformes qui pourraient en résulter sont susceptibles d'offrir des perspectives institutionnelles et réglementaires porteuses de potentialités intéressantes au regard de l'objet de la présente étude.

La solidité du dispositif de supervision au Maroc sous l'égide de BAM, et l'existence d'un accord de coopération avec la Commission Bancaire, rendent envisageable la mise en place de solutions innovantes permettant d'améliorer le corridor financier voire de promouvoir une solution de co-développement.

A ce titre, il est suggéré,

- de suivre les débats prochains sur l'évolution du secteur et de la réglementation de la microfinance au Maroc, dès les débats sur l'évolution des produits actuellement offerts par ce secteur.
- dans la mesure où des schémas institutionnels relatifs à l'amélioration des transferts de fonds et aux produits financiers du co-développement recevraient un consensus des acteurs français de la microfinance et des autorités françaises, il serait utile que les autorités françaises contactent les autorités réglementaires et monétaires marocaines (Ministère des Finances et, par délégation, Bank Al Maghrib) en vue d'une coordination des réglementations financières facilitant l'amélioration des corridors et dispositifs existants et/ou la mise en place de nouveaux produits et/ou systèmes.

Plus spécifiquement, il est suggéré de porter les recherches sur les aspects suivants (sans préjudice de leur faisabilité finale et sous réserve des options qui seront retenues souverainement par les autorités marocaines) :

1°) Au titre de la réalisation d'opérations de transferts :

- soit l'élargissement de l'activité de certaines AMC aux transferts de fonds (EP) et à la monnaie électronique (EME), sous conditions :
 - o d'un agrément complémentaire,
 - o de démonstration de leurs capacités techniques,
 - o d'une situation financière suffisamment solide,
 - o et en contrepartie d'une supervision prudentielle adaptée,
 - o et à des conditions de concurrence équitables par rapport aux autres acteurs habilités.
- soit l'autorisation, pour les AMC, de créer des sociétés filiales, spécialisées dans la gestion de moyens de paiement et notamment les transferts de fonds.

2°) Au titre de l'amélioration des produits d'épargne co-développement :

- étudier la mise en place de partenariats commerciaux entre les banques françaises distributrices de ces produits, et des banques marocaines en vue d'améliorer les possibilités d'utilisation de ces fonds au Maroc.
- si la réflexion à venir au Maroc aboutissait à des solutions permettant au « secteur » de la microfinance de collecter des fonds du public, pour son propre compte ou dans le cadre de partenariats bancaires, étudier l'élargissement de ces partenariats avec lesdits nouveaux acteurs de la microfinance.

3°) Au titre des interventions du secteur de la microfinance marocaine en France :

- autoriser (au Maroc) les AMC à détenir des sociétés filiales en Europe, immatriculées en tant qu'IOB (France) ou agréées en tant qu'EME ou EP, dans le cadre des réglementations françaises ou d'autres nationalités européennes (Luxembourg par exemple pour les EME).

- étudier les possibilités pour certaines AMC à ouvrir en France un bureau de représentation ou/et à exercer une activité de conseil en investissement financier // démarchage bancaire et financier :
 - o strictement limité à la promotion de leurs activités de transferts de fonds et de produits de placement pour lesquelles elles sont agréées au Maroc ou en France (via une filiale),
 - o et sous réserve d'obtenir une autorisation préalable des autorités monétaires françaises et marocaines, assorties de conditions renforcées garantissant la sécurité des opérations et des produits financiers proposés au Maroc,
 - o sous réserve, le cas échéant, de réciprocité (par exemple permettant à un acteur français de faire la promotion d'un produit de transfert de fonds au Maroc⁴¹).

4. UMOA & UEMOA

66. La réglementation financière dans l'UMOA et l'UEMOA s'articule autour de :

- deux lois-cadres de l'UMOA, réglementant les établissements de crédit (loi bancaire et loi portant réglementation des systèmes financiers décentralisés)
- une réglementation des moyens de paiement, y compris des « moyens modernes de paiement », provenant de l'UEMOA (règlement UEMOA) ainsi que de lois uniformes nationales,
- une réglementation des changes de l'UEMOA,
- une réglementation antiblanchiment (LAB-CFT) ouvrant notamment les acteurs du secteur financier.

67. S'agissant des SFD, il convient de noter la réforme en cours,

- de la loi-cadre (et textes d'application) portant réglementation des Institutions Mutualistes ou Coopératives d'Épargne et de crédit (et textes d'application), connus sous le nom de « réglementation PARMEC » (adoptés par le CM UMOA le 31 décembre 1993)
- à une loi et un décret cadre portant réglementation des systèmes financiers décentralisés (« réglementation SFD 2007 »).

La nouvelle réglementation doit être adoptée par les parlements nationaux (loi) et les gouvernements (décret). Le processus est en cours dans les huit pays de l'UMOA. La BCEAO édictera ensuite des instructions d'application notamment sur les normes prudentielles et de transparence financière. Sauf précision contraire, l'étude se fondera sur la nouvelle réglementation.

4.0.0 : Système de supervision

68. Le secteur financier comprend :

- des banques et des établissements financiers régis par la loi bancaire uniforme des pays de l'UMOA,
- des systèmes financiers postaux éventuellement hors loi bancaire, hors réglementation de la microfinance, et alors soumis à une législation spécifique,

⁴¹ A titre illustratif, dans le cadre d'un tel régime, la société Flouss.com pourrait faire la promotion-vente de la carte Flouss au Maroc, pour le compte de la Banque Accord, après autorisation spécifique des autorités monétaires marocaines.

- des SFD, en diverses catégories comme suit dans les points suivants.

69. Forces et limites de la supervision. La supervision bancaire est effectuée par la Commission Bancaire et la Banque centrale. Celle des SFD est en train de vivre une évolution très significative, dans le cadre de la transposition de la nouvelle loi par les parlements nationaux..

70. Réglementation « Parmec » (1993-2007). L'autorité de supervision est le Ministre des Finances. Il peut faire appel à d'autres intervenants ; la BCEAO et la Commission Bancaire sont à ce titre intervenues fréquemment en missions d'inspection, mais ne sont pas dotées du pouvoir de sanction. On distingue entre :

- les « IMCEC », Institutions Mutualistes ou Coopératives d'Épargne et de Crédit, agréées ou simplement reconnues, seules ou structurées en réseaux
- les SFD « non constitués sous forme mutualistes ou coopérative », qui sont pour l'essentiel des associations, et quelques sociétés de capitaux (SA),
- les « groupements d'épargne et de crédit à caractère mutualistes ou coopératifs »

De fait, le secteur est constitué pour l'essentiel de quelques grands SFD mutualistes ou associatifs, et de quelques SA. Le Ministère des Finances ne peut être considéré comme une autorité monétaire indépendante ni efficace pour éviter la faillite de grandes IMF comme en ont témoigné les faillites⁴² de plusieurs SFD majeurs depuis 10 ans (PPPFR au Burkina Faso ; Fececam au Bénin ; Taïmako au Niger ; ...) et les difficultés de plusieurs autres, en particulier au Bénin.

71. Nouvelle législation (2007 ; en cours de transposition par les parlements et les gouvernements). Celle-ci,

- distingue entre les SFD autorisés à collecter l'épargne, et ceux non autorisés,
- et permet les formes juridiques suivantes : SA, association, société coopérative d'épargne et de crédit.

Le Ministère des Finances conserve sa fonction d'autorité de tutelle (article L18), mais dans le cadre d'un partage des pouvoirs qui fait apparaître une co-supervision voire un transfert de supervision sur de nombreux points :

- la BCEAO donne désormais son avis conforme pour l'agrément (article L 9),
- « *La Banque Centrale et la Commission Bancaire procèdent, après information du Ministre, au contrôle de tout SFD, **dont le niveau d'activités atteint un seuil qui sera déterminé par une instruction de la Banque Centrale** » (article L 44) ;*
- *Le contrôle (article L44), les mesures administratives de sauvegarde (article L 61), la mise sous administration provisoire (article L62), la décision de liquidation (article L67) et les sanctions disciplinaires (article L71) sont ainsi transférés à la BCEAO et à la Commission Bancaire pour les SFD visés à l'article L44*

L'article L44 permet de penser que la BCEAO se rendra compétente, ainsi que la Commission Bancaire, pour intervenir en contrôle sur tous les grands SFD. Les compléments apportés aux articles 61, 62 et suivants et 71 leur donnent le pouvoir d'engager les actions correctrices nécessaires (y compris la mise sous administration provisoire, même si la nomination de l'administrateur provisoire relève encore de la compétence formelle du Ministre des Finances en application de l'article 63)⁴³.

⁴² La « faillite » étant ici définie, soit comme une crise économique et financière ayant abouti à la liquidation (PPPFR), soit à un état de cessation des paiements et une insolvabilité de fait, constatés ou non par décision d'une autorité judiciaire ou de supervision.

⁴³ Le Ministre est en principe tenu de prendre les décisions requises par la BCEAO ou la Commission Bancaire. L'article 12 de la loi énonce que « *Le Ministre dispose d'un délai de 30 jours calendaires*

Il appartiendra ensuite à la BCEAO (probablement en 2009) d'adopter des instructions établissant les normes prudentielles, de contrôle interne et de transparence financières applicables aux SFD, permettant de garantir la solvabilité, la liquidité, la transparence financière et une maîtrise des risques suffisante de la part des SFD (et tout particulièrement de ceux visés à l'article L44).

L'adoption, par la BCEAO, d'une norme de solvabilité / capitalisation applicable aux SFD non mutualistes est prévue par la loi⁴⁴, qui prévoit en outre que la BCEAO adopte des instructions complémentaires sur :

- le dispositif de contrôle interne des SFD (article L 37)
- la mise en place au sein des réseaux d'un fonds interne (article L114 pour le « *fonds de sécurité ou de solidarité* » des Unions, Fédérations et Confédérations de réseaux mutualistes)
- l'adhésion, à terme, des SFD à un système de garantie des dépôts (article L69)⁴⁵

Sous réserve d'un examen ultérieur des textes d'application à adopter par la BCEAO, notamment de l'adoption d'une norme de solvabilité pour les SFD mutualistes⁴⁶, ce système pourrait faciliter l'assimilation, par les autorités monétaires en Europe, des SFD visés à l'article L44 aux « *établissements de crédit* » étrangers et impacter favorablement des propositions que l'on pourrait faire dans le cadre de la présente étude.

pour prendre et notifier aux SFD les actes réglementaires requis par les décisions et avis conformes de la Banque Centrale et de la Commission Bancaire »

On s'interroge sur la portée de son article autant que son contenu. Par ailleurs le Ministre ne prend pas d'actes réglementaires vis-à-vis des SFD, mais d'actes administratifs INDIVIDUELS (agrément, retrait d'agrément, sanction, etc.). Et ce, quand bien même ledit acte serait adopté par arrêté. Ensuite, l'article L12 est dans le chapitre relatif à l'agrément, pas celui traitant des mesures administratives ou de sanctions. L'article 12 alinéa 4 vise-t-il tous les actes devant être pris par le Ministre, tels que requis par les décisions ou avis conformes de la Banque Centrale et de la Commission Bancaire ou seulement ceux liés à l'agrément (et à son retrait) ?

⁴⁴ Loi portant réglementation des SFD, article 123 : « *Les fonds propres des SFD non constitués sous forme coopérative ou mutualistes d'épargne et de crédit (...) doivent respecter la norme de capitalisation fixée par instruction de la banque centrale* ». On peut supposer qu'il s'agira d'un ratio de solvabilité de type « fonds propres / actifs $\geq x$ % » (au moins 8 %, voire 10 à 15 % pour de la microfinance).

⁴⁵ Le principe de l'adhésion à un système de garantie des dépôts est prévu dans la loi mais sa réalisation soulèvera certainement d'immenses défis, tant la santé financière des SFD de l'UMOA est inégale, entre des structures très solides et rentables (ACEP, CMS, ...) et d'autres en faillite (FECECAM, ...), en passant par une multitude de petites structures instables. Un fonds de garantie général, alimenté exclusivement par des cotisations des membres, serait asséché à la première faillite importante et risquerait de se transformer en outil de comblement de passif à la charge (insoutenable ?) d'une poignée de grands SFD bien gérés. La mise en place serait facilitée par des apports de fonds publics, mais ceci entraînerait d'autres questions (capacité contributive des Etats, impact nécessaire sur la restructuration du secteur, clé de répartition des cotisations étatiques en fonction du niveau de faillite par pays, rôle de la BCEAO, ...). Une troisième solution serait de n'intégrer que les SFD les plus performants, au risque d'accentuer le caractère dual du secteur mais au bénéfice de la crédibilité du fonds.

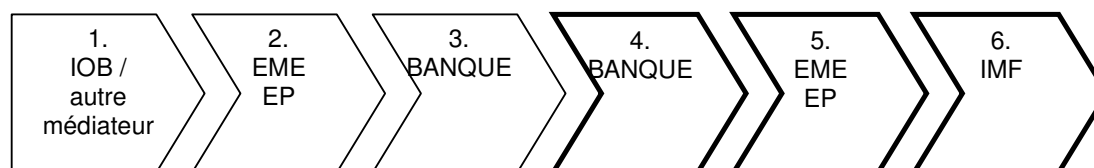
⁴⁶ L'article 123 de la loi vise exclusivement les SFD non mutualistes. On peut supposer que la BCEAO aurait la possibilité d'instaurer une norme de solvabilité de type « fonds propres / actifs nets pondérés $\geq x$ % (8, 10, 15 % ...). A défaut, l'absence de norme pour ces structures, les priverait à la fois d'une contrainte réglementaire essentielle, guidant leur viabilité financière, et de la crédibilité / considération de la communauté financière : quel crédit accorderait-on à une banque qui ne serait pas soumise à une norme de solvabilité conforme aux recommandations de Bâle I (Cooke) ou II (Mac Donough) ?

72. Convention de coopération France / UMOA. Par ailleurs une convention entre la Commission Bancaire française et celle de l'UMOA⁴⁷ permet de faciliter la coopération en matière de contrôle bancaire. Celle-ci est très similaire à celle en vigueur entre la France et le Maroc.

Elle couvre partiellement les SFD soumis *in fine* à la supervision du Ministère des Finances, dans la mesure où ceux-ci pourront, dans le cadre de la nouvelle réglementation, être soumis à des contrôles de la Commission Bancaire et de la BCEAO au-delà d'un seuil restant à fixer. Dans la mesure où la commission bancaire de l'UMOA peut intervenir, la commission bancaire française pourrait obtenir des informations ou intervenir dans le cadre de la convention – sans que ni l'une ni l'autre ne soient dotés du pouvoir de sanction.

4.1. Réglementation des moyens de paiement

73. Etapes visées : la maîtrise des étapes 4, 5 et 6, depuis l'arrivée des fonds dans l'UMOA jusqu'à sa délivrance au bénéficiaire final, sous forme de liquidité ou de produit d'épargne / investissement.



74. Dans les pays de l'UMOA, les activités de transferts de fonds relèvent essentiellement du monopole des banques, qui doivent en outre obtenir un agrément complémentaire de l'autorité monétaire. Les services financiers postaux, soumis le plus souvent à une législation spécifique, sont le plus souvent habilités à effectuer ces transferts, au plan national et international.

La nouvelle réglementation des SFD dans l'UMOA ne prévoit pas, en son article 4, la gestion et la mise à disposition de moyens de paiement. La législation (ancienne) sur les IMCEC prévoyait la possibilité d'ordres et virements internes à l'institution⁴⁸. Cette disposition n'a pas été reprise dans la nouvelle loi, qui prévoit cependant que les SFD « *qui envisagent d'exercer des activités ou professions régies par des dispositions spécifiques doivent solliciter les autorisations requises et se soumettre aux réglementations applicables aux opérations envisagées, sous réserve des dispositions contraires de la présente loi* », ce qui pourrait ouvrir une possibilité pour les SFD.

On note par ailleurs que le règlement UEMOA n° 2002-15 prévoit que les SFD « *sont habilités, en vertu du présent Règlement, à promouvoir l'utilisation des cartes de paiement et*

⁴⁷ Convention relative à la coopération en matière de contrôle bancaire, d'échange d'informations, de documentation et d'expériences entre la commission bancaire de l'UMOA et la commission bancaire de la République Française en date du 19 septembre 2000.

⁴⁸ Loi portant réglementation des IMCEC, article 24 : « *Une institution peut ouvrir des comptes de dépôts à ses membres. Il ne peut en être disposé par chèque ou virement, à l'exclusion des ordres de paiement internes au profit exclusif des membres ou de l'institution. Les autres conditions et modalités de fonctionnement de ces comptes sont déterminées par l'assemblée générale ou le conseil d'administration agissant par délégation de celle-ci.* »

de retrait, du porte-monnaie électronique et du télépaiement ainsi que de tout autre procédé et instrument moderne de paiement à naître »⁴⁹

Le terme « promouvoir » semblait cependant suffisamment ambigu pour laisser à la BCEAO le pouvoir de moduler dans un texte d'application des possibilités d'intervention : autorisation pure et simple d'émettre des moyens modernes de paiement (ce qui suppose de pouvoir ensuite gérer des transferts de fonds, donc être en chambre de compensation ...), le cas échéant avec une autorisation complémentaire de la BCEAO, ou simplement promotion pour le compte d'entités agréées, c'est-à-dire des banques ?⁵⁰

Ce fut chose faite avec une instruction BCEAO n° 01/2006/SP du 31 juillet 2006 relative à l'émission de monnaie électronique et aux établissements de monnaie électronique.

Par ailleurs, on note que le Règlement 09/98 relative aux relations financières extérieures des Etats membres de l'UEMOA pourrait faire l'objet d'aménagements à moyen terme.

4.1.1. Opérateurs de moyens de paiement

75. Les moyens de paiement dans l'UEMOA font l'objet d'une réglementation spécifique⁵², applicable aux institutions financières habilitées à effectuer tout ou partie des opérations de paiement.

Les banques sont définies comme suit : « *Sont considérées comme banques les entreprises qui font profession habituelle de recevoir des fonds dont il peut être disposé par chèques ou virements et qu'elles emploient, pour leur propre compte ou pour le compte d'autrui, en opération de crédit ou de placement.* »⁵³

Les établissements financiers sont définis comme suit : « *Sont considérées comme établissements financiers les personnes physiques ou morales, autres que les banques, qui font profession habituelle d'effectuer pour leur propre compte des opérations de crédit, de vente à crédit ou de change, ou qui reçoivent habituellement des fonds qu'elles emploient pour leur propre compte en opérations de placement, ou qui servent habituellement*

⁴⁹ Règlement UEMOA 2002-15, article 131 : « *Les organismes visés à l'article 42 ci-dessus ainsi que ceux relevant des systèmes financiers décentralisés, notamment les mutuelles et les coopératives d'épargne et de crédit sont habilités, en vertu du présent Règlement, à promouvoir l'utilisation des cartes de paiement et de retrait, du porte-monnaie électronique et du télépaiement ainsi que de tout autre procédé et instrument moderne de paiement à naître, notamment par la constitution de groupements en vue d'instituer des mécanismes et des instruments de virement électronique de dimension nationale ou régionale* »

⁵⁰ Pour les réseaux financiers mutualistes, la création d'une caisse centrale agréée en tant que banque (à l'instar de la BIMAO) pourrait être le moyen de s'assurer à coup sur de la capacité juridique d'émettre et de gérer ces moyens de paiement, sans avoir recours à un banquier extérieur au groupe.

⁵¹ Les SFD seraient-ils alors considérés comme des intermédiaires en opérations de banque, et soumis à l'article 66 alinéa 1 de la loi bancaire aux termes duquel « *Toute personne physique ou morale, à l'exception des banques et établissements financiers, qui fait profession, à titre d'activité principale ou accessoire, d'apporter des affaires aux banques et établissements financiers ou d'opérer pour leur compte, ne peut exercer son activité sans l'autorisation préalable du Ministre des Finances. La demande d'autorisation est instruite par la Banque Centrale. L'autorisation précise l'appellation qui peut être utilisée par cette personne, par dérogation à l'article 7, ainsi que les renseignements qu'elle devra fournir à la Banque Centrale et leur périodicité. Toute cessation d'activité est préalablement notifiée au Ministre des Finances et à la Banque Centrale.* »

⁵² Règlement N° 15/2002/CM/UEMOA relatif aux systèmes de paiement dans les États membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA).

⁵³ Loi bancaire, article 3

d'intermédiaires en tant que commissionnaires, courtiers ou autrement dans tout ou partie de ces opérations. »⁵⁴

Les établissements financiers sont spécialisés dans les opérations de crédit et de placement. Ils peuvent gérer et mettre à disposition de la clientèle des moyens de paiement, essentiellement en application du règlement UEMOA 2002-15⁵⁵.

76. Les virements électroniques et autres procédés de paiement avec support électronique sont prévus au Règlement UEMOA 15-2002, *TITRE II : De la carte bancaire et des autres instruments et procédés de paiement électronique.*

On note une ambiguïté entre les articles 131 et 132 de ce règlement. Le premier vise largement l'ensemble des intermédiaires financiers agréés, y compris les SFD : « *Les organismes visés à l'article 42 ci-dessus ainsi que ceux relevant des systèmes financiers décentralisés, notamment les mutuelles et les coopératives d'épargne et de crédit sont habilités, en vertu du présent Règlement, à promouvoir l'utilisation des cartes de paiement et de retrait, du porte-monnaie électronique et du télépaiement ainsi que de tout autre procédé et instrument moderne de paiement à naître, notamment par la constitution de groupements en vue d'instituer des mécanismes et des instruments de virement électronique de dimension nationale ou régionale »⁵⁶*

Promouvoir l'utilisation ne signifie pas nécessairement autoriser les établissements visés à gérer eux-mêmes lesdits moyens de paiement. Ils pourraient se limiter à les distribuer ou à créer des « groupements » pour faciliter les mécanismes de virement et de compensation.

On note au passage que seuls les dimensions nationales et régionales (i.e. UEMOA) sont ici visés, pas les virements internationaux (i.e. hors UEMOA).

En ce sens l'article 131 n'emporte pas nécessairement allocation d'un droit d'effectuer des opérations de paiement – autres que privatives au sein de l'IMF – notamment :

- au niveau national, même si on les autorise à constituer des groupements en vue d'instituer des mécanismes de virement électronique
- et à plus forte raison au niveau international,
 - o non visé par le règlement 15-2002,
 - o non prévu par la réglementation spécifique aux SFD

Se pose enfin la question de l'admission en chambre de compensation interbancaire / BCEAO.

Plus, l'article 132 relatif aux virements effectués par tous support ou procédé électronique, « *lorsque la banque ou l'établissement financier expéditeur, d'une part, et la banque ou l'établissement récepteur, d'autre part, sont situés dans un ou plusieurs Etats membres de l'UEMOA* » ... ne vise plus les SFD, y compris les confédérations de réseaux mutualistes qui peuvent pourtant opérer dans plus d'un pays de l'UEMOA. Cela pourrait signifier que les SFD ne peuvent être que des partenaires d'établissements agréés, et donc opérer pour leur compte, mais pas réaliser ces opérations pour leur propre compte.

⁵⁴ Loi bancaire, article 4

⁵⁵ Dans la loi bancaire, les opérations de paiement ne sont pas visées pour les établissements financiers. Est-ce à dire qu'ils ne peuvent pas gérer et mettre à disposition de la clientèle des moyens de paiement du fait de la loi bancaire ? Ils sont en tout cas habilités en application de l'article 131 du règlement UEMOA 2002-15, à en faire la promotion, voire par déduction la gestion (via des groupements ...).

⁵⁶ Règlement UEMOA 15-2002, article 131

77. Ces interrogations ne sont toutefois pas retenues par certains experts qui estiment que les SFD sont autorisés, en application du règlement 15/2002, à émettre et gérer des moyens de paiement⁵⁷.

Par ailleurs, la BCEAO dans son instruction 01/2006/SP relative à la monnaie électronique et aux EME, a orienté sa réglementation dans le sens de la promotion de cette monnaie, tout en imposant aux SFD un agrément supplémentaire de la BCEAO (ce qui les place plus directement sous sa supervision) pour l'émission de cette monnaie⁵⁸.

Outre les établissements de crédit et les SFD, peuvent désormais émettre de la monnaie électronique les EME agréés. Le capital social minimum des EME a été fixé à 300 millions FCFA (457 000 EUR), soit le montant de capital alors prévu pour un établissement financier⁵⁹. L'agrément suppose que soient remplies d'autres conditions, notamment de capacité technique. Il place l'EME sous supervision prudentielle de la BCEAO.

78. Enfin, à l'identique de la directive 2007/64/CE dans l'EEE, seuls sont visés les paiements sur le marché intérieur de l'Union Monétaire Ouest Africaine. Les virements internationaux sont soumis à la réglementation des opérations extérieures de l'UEMOA.

4.1.2. Virements de fonds internationaux : réglementation sur les virements internationaux

79. Limites aux SFD sur les opérations internationales (hors UEMOA).

Les virements avec l'étranger (vers ou en provenance de) peuvent être effectués, exclusivement par les opérateurs suivants :

- la BCEAO,
- les systèmes financiers postaux soumis à législation spécifique,
- les banques agréées spécifiquement pour cette opération,
- et par dérogation, les « autres intermédiaires » le cas échéant, ...⁶⁰. Il ne semble pas toutefois, que pour l'instant le CM UEMOA ait adopté de liste complémentaire

REGLEMENT R09/98/CM/UEMOA DU 20 DECEMBRE 1998 RELATIF AUX RELATIONS FINANCIERES EXTERIEURES DES ETATS MEMBRES DE L'U.E.M.O.A.

(...)

Intermédiaire agréé : toute banque installée sur le territoire d'un Etat membre de l'UEMOA et ayant reçu la qualité d'intermédiaire agréé, par agrément du Ministre chargé des Finances .

(...)

Article 2 : Intermédiaires chargés d'exécuter les opérations financières avec l'étranger

Les opérations de change, mouvements de capitaux et les règlements de toute nature entre un Etat membre de l'UEMOA et l'étranger, ou dans l'UEMOA, entre un résident et un non-résident, ne peuvent être effectués que par l'entremise de la Banque Centrale, de l'Administration des Postes ou d'une

⁵⁷ Voir Pr Abdoullah CISSE, étude pour le GIE FERLO disponible sur le site de CAPAF : <http://www.capaf.org/Telech/IT/ferlo/cadre%20juridique%20FERLO.pdf>

⁵⁸ Instruction 01/2006/SP, article 10 alinéa 1

⁵⁹ Avant que le montant minimal ne soit rehaussé à 1 milliard FCFA, soit 152 400 EUR au 01/01/2008

⁶⁰ REGLEMENT R09/98/CM/UEMOA DU 20 DECEMBRE 1998 RELATIF AUX RELATIONS FINANCIERES EXTERIEURES DES ETATS MEMBRES DE L'U.E.M.O.A. Annexe I : Intermédiaires chargés d'exécuter les opérations financières avec l'étranger / CHAPITRE V - AUTRES INTERMEDIAIRES / Article 13. « Par dérogation à l'article 2 du présent Règlement, le Conseil des Ministres de l'UEMOA déterminera, le cas échéant, les autres catégories d'intermédiaires qui pourront être habilités par le Ministre chargé des Finances à exécuter des opérations financières avec l'étranger. »

banque intermédiaire agréée ou d'un agréé de change manuel, dans le cadre de leurs compétences respectives définies à l'annexe I.

Annexe I : Intermédiaires chargés d'exécuter les opérations financières avec l'étranger (... outre la BCEAO et les systèmes financiers postaux soumis à législation spécifique ...)

CHAPITRE III- LES BANQUES INTERMEDIAIRES AGREES

Article 9. Dans chaque Etat membre de l'UEMOA, un arrêté du Ministre chargé des Finances précisera la liste des banques intermédiaires agréés, habilitées à exécuter les opérations financières avec l'étranger.

De même, tout nouvel agrément devra être donné par arrêté du Ministre chargé des Finances.

CHAPITRE IV - BUREAUX DE CHANGE : DISPOSITIONS RELATIVES AUX DEMANDES D'AGREMENT DE CHANGE MANUEL

Article 10. Les personnes physiques ou morales ayant le statut de commerçant, autres que les banques intermédiaires agréés, établies ou résidant dans les Etats membres de l'UEMOA, peuvent être autorisées à effectuer les opérations de change manuel.

Article 11. Les autorisations portant agrément de change manuel sont délivrées par arrêté du Ministre chargé des Finances, après avis conforme de la BCEAO.

CHAPITRE V - AUTRES INTERMEDIAIRES

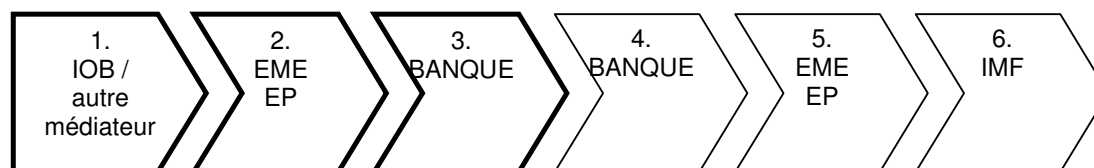
Article 13. Par dérogation à l'article 2 du présent Règlement, le Conseil des Ministres de l'UEMOA déterminera, le cas échéant, les autres catégories d'intermédiaires qui pourront être habilités par le Ministre chargé des Finances à exécuter des opérations financières avec l'étranger.

80. Les SFD ne pourraient donc être récipiendaires d'opérations de transferts de fonds en provenance de France, que par l'intermédiaire :

- d'un partenariat bancaire ou postal,
- de la BCEAO, ce qui supposerait qu'ils disposent d'un compte auprès de cette institution. Ce qui ne semble pas être le cas actuellement (**information à vérifier**)

4.2. Capacité d'intervention en Europe

81. Etapes visées : la possibilité, pour une IMF située à l'étape 6 de la chaîne, d'intervenir au niveau des étapes 1 et 2 voire 3.



82. L'enjeu est ici que le SFD puisse contrôler, en tout ou partie, l'entrée du corridor financier en France. On retiendra dans l'analyse ci-dessous la seule réglementation des SFD telle qu'issue de la réforme d'avril 2007 (nouvelle loi-cadre et décret-cadre adoptés par le Conseil des Ministres de l'UEMOA sur proposition de la BCEAO), à transposer dans les ordres juridiques nationaux par les parlements et les gouvernements.

83. On retient de la nouvelle réglementation, qu'elle :

- limite leurs opérations au niveau national (et UEMOA pour une confédération de réseau mutualiste)⁶¹
- autorise les SFD à exercer d'autres activités que l'épargne/crédit, mais lorsqu'il s'agit d'une autre activité réglementée, ils « *doivent solliciter les autorisations requises et se soumettre aux réglementations applicables aux opérations envisagées, sous réserve des dispositions contraires de la présente loi* »⁶² ; s'agissant d'opérations de paiement, cela semble donc possible, sous réserve du respect de la réglementation UMOA-UEMOA, mais ... sans franchir de frontière.
- Autorise le SFD à « *conclure des accords avec d'autres (...) afin d'aider (...) sa clientèle à acquérir des biens et services offerts par des tierces parties dans le cadre de la poursuite de ses objectifs* »⁶³. Dans le sujet de la présente étude, ils peuvent être partenaire de banque et de systèmes de transferts internationaux (MoneyGram, Western Union, ...) pour offrir des services de monétique et de paiement à leurs clientèle. Certains⁶⁴ le font déjà.
- Au-delà, ils peuvent⁶⁵ « *créer, en tant que de besoin, des sociétés de service en vue de satisfaire les besoins de ses membres et de réaliser ses objectifs, sous réserve de se conformer aux dispositions légales régissant la constitution et le fonctionnement de telles sociétés* ». On pense en premier à des sociétés offrant des moyens de paiement, des sociétés informatiques, etc.

84. Pour autant, un SFD pourrait-il créer une société :

- dans son pays d'agrément, pour être intermédiaire agréé pour des virements de fonds internationaux,
- en France en tant qu'établissement de paiement ou IOB ?

Le cas n° 1 suppose que puissent être créés d'autres types d'intermédiaires agréés non bancaires, en application de la possibilité ouverte à l'article 13 du règlement UEMOA n° 09-98 relatif aux relations financières extérieures. Pour l'instant, ce ne semble pas être le cas.

Le cas n° 2 est problématique au regard de l'article 5 de la loi SFD 2007. Celui-ci prévoit en effet que « *les opérations effectuées par les SFD en qualité d'intermédiaire financier sont réalisées sur le territoire national* ». Est-ce qu'une prise de participation dans un EME ou un EP en Europe serait « une opération effectuée (...) en qualité d'intermédiaire financier » ?

Une opinion serait de répondre par la négative : l'intermédiation financière vise l'épargne, le crédit, le transfert et plus largement la GMP. Une participation (même dans un EP ou EME) n'est pas, *stricto sensu*, une opération d'intermédiation financière, mais une opération de placement.

Toutefois il existe un risque qu'un tel procédé soit considéré comme une fraude à la loi, i.e. un moyen juridique créé uniquement pour contourner l'interdiction visée à l'article 5. Dans le même ordre d'idée, on note que le dispositif prudentiel bancaire de l'UEMOA, interdit aux établissements de crédit de détenir des participations excédant 25 % du capital de la cible ou 15 % des fonds propres de l'établissement, justement pour éviter que lesdits établissements ne contournent par ce biais juridique l'interdiction qui leur est faite de réaliser des opérations commerciales.

⁶¹ Loi SFD 2007, article 5

⁶² Loi SFD 2007, article 6 dernier alinéa

⁶³ Loi SFD 2007, article 36 alinéa 1

⁶⁴ Au Sénégal : CMS, ACEP, ...

⁶⁵ Sous réserve de limites prudentielles, à établir par la BCEAO ; dans le cadre du dispositif actuel, les SFD mutualistes ne peuvent engager plus de 5 % de leurs ressources en vertu du décret Parmec.

Sur ce même raisonnement la BCEAO pourrait sans doute interdire de telles prises de participations, par exemple dans une instruction prudentielle qu'elle adopterait en application de la loi et du décret SFD 2007.

Il importe donc d'obtenir une opinion de la BCEAO à ce sujet pour réduire l'incertitude juridique.

Loi SFD 2007 (extraits)

Article 5 : Les opérations effectuées par les systèmes financiers décentralisés en qualité d'intermédiaire financier sont réalisées sur le territoire national.

Article 6 dernier alinéa

Les systèmes financiers décentralisés qui envisagent d'exercer des activités ou professions régies par des dispositions spécifiques doivent solliciter les autorisations requises et se soumettre aux réglementations applicables aux opérations envisagées, sous réserve des dispositions contraires de la présente loi.

Article 36 : Le système financier décentralisé peut conclure des accords avec d'autres institutions similaires, des organisations ou d'autres institutions financières afin d'aider ses membres ou sa clientèle à acquérir des biens et services offerts par des tierces parties dans le cadre de la poursuite de ses objectifs.

(...) Alinéas 3 et 4

Le système financier décentralisé peut créer, en tant que de besoin, des sociétés de services en vue de satisfaire les besoins de ses membres et de réaliser ses objectifs, sous réserve de se conformer aux dispositions légales régissant la constitution et le fonctionnement de telles sociétés. En outre, il peut entreprendre toute autre activité jugée utile pour l'intérêt de ses membres.

Lorsque les sommes engagées au titre des opérations prévues à l'alinéa précédent excèdent une fraction des risques précisée par instruction de la Banque Centrale, l'autorisation du Ministre est requise. Cette autorisation est accordée après avis conforme de la Banque Centrale.

85. En revanche, rien dans la réglementation 2007 des SFD ne semble interdire que le SFD effectue des opérations non financières en France, dès lors

- qu'elles ne relèvent pas des activités « d'intermédiaire financier »
- et sous réserve de la réglementation française / européenne (*cf. les remarques supra, notamment sur la qualité des bureaux de représentation*)

A ce titre, un SFD pourrait-il ouvrir un bureau de représentation ? Celui-ci n'effectue pas d'opérations financières, il a (définition COMOFI) une « activité d'information, de liaison ou de représentation ».

Au regard de la réglementation des SFD 2007 de l'UMOA, cela ne semble pas interdit.

86. En plus, en application de la réglementation des changes (règlement UEMOA 1998-09), toute opération d'investissement à l'étranger :

- Serait subordonnée à une autorisation préalable du Ministre chargé des Finances,

- Devrait être financée à hauteur de soixante quinze pour cent (75%) au moins par des emprunts à l'étranger⁶⁶.

Règlement R09/98/CM/UEMOA DU 20 DECEMBRE 1998 RELATIF AUX RELATIONS FINANCIERES EXTERIEURES DES ETATS MEMBRES DE L'U.E.M.O.A

Article 10 - Opérations d'investissement

Tout investissement à l'étranger effectué par un résident est subordonné à une autorisation préalable du Ministre chargé des Finances et doit être financé à hauteur de soixante quinze pour cent (75%) au moins par des emprunts à l'étranger . (...)

4.3. Normes LAB et de protection des consommateurs

87. La réglementation LAB en vigueur dans l'UEMOA vise notamment les « organismes financiers », i.e. notamment les établissements de crédit et les SFD.

Organismes financiers : sont désignés sous le nom d'organismes financiers :

- les banques et établissements financiers ;
- les services financiers des postes, ainsi que les Caisses de dépôts et consignations ou les organismes qui en tiennent lieu, des Etats membres ;
- les sociétés d'assurance et de réassurance, les courtiers d'assurance et de réassurance ;
- les institutions mutualistes coopératives d'épargne et de crédit, ainsi que les structures ou organisations non constituées sous forme mutualiste ou coopérative et ayant pour objet la collecte de l'épargne et/ou l'octroi de crédit .

Loi uniforme relative à la LAB-CFT dans l'UMOA

Article 7 alinéa 5 : Dans le cas des opérations financières à distance, les organismes financiers procèdent à l'identification des personnes physiques, conformément aux principes énoncés à l'annexe de la présente loi.

Annexe

(...)

6- dans le cas ou la contrepartie de l'organisme financier contractant serait un autre établissement agissant pour le compte d'un client :

a) lorsque la contrepartie est située dans l'Union, l'identification du client par l'organisme financier contractant n'est pas requise, conformément à l'article 9 alinéa 4 de la loi uniforme relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux dans les Etats membres de l'UEMOA ;

b) lorsque la contrepartie est située hors l'Union, l'organisme financier doit vérifier son identité en consultant un annuaire financier fiable. En cas de doute à cet égard, l'organisme financier doit demander confirmation de l'identité de sa contrepartie auprès des autorités de contrôle du pays tiers concerné. L'organisme financier est également tenu de prendre « des mesures raisonnables » en vue d'obtenir des infirmations sur le client de sa contrepartie, à savoir le bénéficiaire effectif de l'opération, conformément à l'article 9 alinéa 1er de la loi uniforme relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux dans les Etats membres de l'UEMOA. Ces « mesures raisonnables » peuvent se limiter - lorsque le pays de la contrepartie applique des obligations d'identification équivalentes, à demander le nom et l'adresse du client, mais il peut y avoir lieu, lorsque ces obligations ne sont pas équivalentes, d'exiger de la contrepartie un certificat confirmant que l'identité du client a été dûment vérifiée et enregistrée.

⁶⁶ R09/98/CM/UEMOA du 20 décembre 1998 relatif aux relations financières extérieures des Etats membres de l'UEMOA, article 10.

Dans la mesure où la contrepartie est une entité réglementée de l'UE, soumise aux normes LAB-CFT de l'EEE, l'identification du client ne pose pas de problèmes pour l'organisme financier récipiendaire au Sud, car la contrepartie dans l'UE a effectué ce travail d'identification du client (nom et adresse).

On note toutefois le caractère assez irréaliste de la norme d'identification des clients du secteur financier (y compris des SFD) dans l'UEMOA, tel que prévu à l'article 7 alinéa 1 de la loi-cadre portant LAB-CFT⁶⁷, en ce qu'elle impose que l'institution récipiendaire la fourniture de pièces ou documents d'identité et de justificatifs de domicile que la plupart des clients pauvres des IMF n'ont pas⁶⁸.

4.4. Schémas, potentialités et propositions

4.4.1. Schémas et potentialités

88. La réglementation actuelle permet aux SFD disposant des capacités requises, de maîtriser les étapes 5 et 6 dans l'UEMOA. Toutefois, pour l'instant les SFD ne peuvent se départir d'un partenariat bancaire pour la réception de fonds de l'étranger.

Toutefois, la réglementation en vigueur laisse au Conseil des Ministres (des Finances) de l'UEMOA la faculté de créer une ou plusieurs nouvelle(s) catégorie(s) d'intermédiaire(s) habilité(s) à effectuer des opérations financières avec l'étranger. A ce titre, il pourrait techniquement :

- autoriser tout ou partie des SFD à effectuer certaines opérations de transfert (par exemple : opérations de réception, pour certains SFD remplissant des conditions supplémentaires de solvabilité, de fiabilité, de compétence technique, ...)
- autoriser le cas échéant certains EME à effectuer des opérations de réception de fonds de l'étranger,
- créer une nouvelle catégorie d'établissement de paiement, habilité à recevoir des transferts de fonds de l'étranger, et dont les SFD pourraient devenir actionnaires dans le respect de la réglementation prudentielle qui leur sera par ailleurs applicable.

4.4.2. Propositions

89. Les propositions d'amélioration que l'on serait tenté d'effectuer sont conditionnées par deux considérations :

- la première, positive, tient au fait que le système mis en place dans l'UEMOA permet le développement de la monétique et des transferts de fonds internes aux pays récipiendaires,

⁶⁷ Au Sénégal, devenu la loi 2004-09 du 6 février 2004.

⁶⁸ Art.7.- Identification des clients par les organismes financiers

« Les organismes financiers doivent s'assurer de l'identité et de l'adresse de leurs clients avant de leur ouvrir un compte, prendre en garde, notamment des titres, valeurs ou bons, attribuer un coffre ou établir avec eux toutes autres relations d'affaires.

La vérification de l'identité d'une personne physique est opérée par la présentation **d'une carte d'identité nationale ou de tout document officiel original en tenant lieu**, en cours de validité, et comportant une photographie, dont il est pris une copie.

La **vérification de son adresse professionnelle et domiciliaire est effectuée par la présentation de tout document de nature à en rapporter la preuve**. S'il s'agit d'une personne physique commerçante, cette dernière est tenue de fournir, en outre, toute pièce attestant de son immatriculation au Registre du Commerce et du Crédit Mobilier. (...) »

- ... avec des limites semble-t-il sur l'interbancaire.
- La seconde, tient aux limites évidentes du système de supervision issu de la législation de 1993, seulement partiellement corrigé par la nouvelle loi-cadre donnant un rôle accru à la BCEAO et à la Commission Bancaire ou par la convention de coopération sur la supervision entre la France et l'UMOA (cf. développements en 4.0.0.)

Dans ces conditions, le développement de systèmes sud-nord similaires à ceux proposés pour le Maroc semble plus problématique, car le nouveau dispositif en vigueur dans l'UMOA ne garantit pas, pour l'instant, un niveau de sécurité de l'ensemble des SFD qui à notre avis permettrait d'envisager des mécanismes très innovants tels que ceux proposés pour le Maroc. En particulier, il serait hasardeux de laisser des SFD de l'UMOA faire la promotion de produits d'épargne en France, avec l'aval des autorités françaises, dans la mesure où le niveau de risque sur l'épargne collecté par ces systèmes n'est pas aujourd'hui structurellement maintenu à un niveau bas dans l'UMOA⁶⁹⁷⁰. Le même raisonnement vaudrait pour les EMF de la CEMAC et les IMF des Comores, et ne préjuge pas des exceptions au cas par cas qui pourraient être apportées pour les IMF les plus solides.

En conséquence, il est proposé :

1^o) d'explorer les possibilités pour un SFD d'être actionnaire de SA enregistrée comme IOB en France ou agréées comme EP ou EME (dans le cadre d'évolutions à venir en France), et tout particulièrement de voir le tour de table capitalistique complémentaire qui serait requis (actionnaires de référence en France assurant une crédibilité financière et technique⁷¹)

2^o) au titre des bureaux de représentation, et activités de démarchage en France :

- d'explorer la mise en place de partenariats mais avec des banques agréées dans l'UEMOA, y compris par exemple des banques filiales de SFD (actuellement la seule BIMAO⁷²),
- d'explorer les possibilités de mise en place de mécanismes spécifiques d'assimilation aux banques pour les quelques SFD les plus performants de la zone, dans le cadre d'une supervision renforcé par la BCEAO et la Commission Bancaire
 - o *ce qui pourrait impliquer des modifications réglementaires*
 - o *et pour les seuls SFD répondant à des critères de sélection objectifs très stricts sur la qualité des SIG, du contrôle interne, l'assise financière (capitaux propres accumulés), la solvabilité (ratio fonds propres / actif), la qualité de l'actif (PAR, ...)⁷³, la qualité de la gouvernance,*
 - o *ainsi que des pouvoirs de supervision et de sanctions de la Commission Bancaires équivalents à ceux dont elle dispose sur les banques, ce qui*

⁶⁹ Et ce, indépendamment de quelques très belles réussites de SFD, notamment au Sénégal l'ACEP et le Crédit Mutuel du Sénégal (CMS)

⁷⁰ Cela ne remet pas en cause le droit pour les travailleurs migrants en France ou leur famille bénéficiaire de déposer leur épargne dans des SFD de l'UMOA ; mais sans que ceux-ci aient le droit de faire la promotion desdits produits d'épargne en France. D'autres moyens (bouche à oreille, Internet, ...) pourraient être utilisés sans enfreindre la réglementation.

⁷¹ Serait-il envisageable que des ONG de développement spécialisés en microfinance, ou des fonds d'investissements ayant le même objet, soient considérés comme des actionnaires de référence suffisants pour l'obtention d'un agrément ?

⁷² Dans la mesure où cette dernière, a démontré cette année sa capacité à maintenir son agrément compte tenu de la nécessité de procéder à une augmentation de capital, de 1,5 milliards FCFA (capital lors de l'agrément) à 5 milliards FCFA (nouveau capital minimum exigé depuis le 01-01-2008, sous réserve de la période transitoire), et qui plus est à accueillir de nouveaux investisseurs crédibles pour souscrire et pallier le retrait du Crédit Mutuel français (ACEP Sénégal, Ecobank). Source : CICM bulletin d'information, printemps 2008.

⁷³ A savoir la mesure du PAR 30, du PAR 90, du taux de perte annuelle.

supposerait une évolution législative quant à la désignation de l'administrateur provisoire (article L.62 alinéa 2)

- d'explorer les pistes de réforme du règlement 09-98 portant réglementation des relations financières extérieures des Etats de l'UEMOA, en vue de permettre les transferts de fonds internationaux,
 - o aux EME
 - o voire à une nouvelle catégorie d'établissement de paiement à créer, supervisés par la Commission Bancaire / BCEAO.

De facto, seul un très petit nombre de SFD serait concerné, mais cela viserait un plus grand nombre de points de services compte tenu de la géométrie du secteur⁷⁴. Il convient de noter que dans certains pays où le secteur de la microfinance est en crise (cas du Bénin) ou peu structuré, il est probable qu'aucun candidat ne soit éligible.

Il conviendrait de toujours subordonner ces réformes à une pleine capacité de supervision par la BCEAO / Commission Bancaire, le Ministère des Finances n'apparaissant pas comme une autorité de supervision adaptée, voire à les coupler à la mise en place effective d'un système de garantie des dépôts tel que prévu à la loi (article L 69) pour les SFD éligibles.

En revanche, dans une logique d'investissement nord/sud, des perspectives plus importantes seraient envisageables, notamment par le biais de la téléphonie mobile.

5. CEMAC

5.0.0. Système de supervision

90. Le secteur financier comprend :

- des banques et des établissements financiers régis par la législation bancaire⁷⁵
- des systèmes financiers postaux éventuellement hors loi bancaire,
- des EMF, en diverses catégories, régis par le Règlement CEMAC 01/02/CEMAC/UMAC/COBAC, classés en trois catégories :
 - o catégorie 1 : EMF mutualistes, activités d'épargne et de crédit avec leurs membres
 - o catégorie 2 : EMF opérant avec une clientèle, constituées sous forme de SA ; épargne et crédit autorisés ; capital minimum 50 millions FCFA⁷⁶
 - o catégorie 3 : autres EMF de crédit ; pas d'épargne

Tous ces établissements sont sous la supervision de la COBAC, Commission Bancaire sous-régionale. Ce principe constitue un élément de différence significatif par rapport au système de supervision en vigueur dans l'UMOA, toutefois :

- les conditions d'agrément ont été considérablement abaissées par rapport à un agrément bancaire ; la création d'une banque requiert au moins 3 milliards FCFA, celle d'une EMF de catégorie 2 requiert 50 millions FCFA, et il n'est pas prévu de capital minimum pour les EMF mutualistes, alors même qu'ils collectent l'épargne.

⁷⁴ Dans la plupart des pays de l'UEMOA, entre 5 et 10 SFD représentent 95 % du secteur en termes de total bilan, épargne, crédits, ou nombre de clients ; un peu moins en terme de % de points de services / agences.

⁷⁵ Convention portant harmonisation de la réglementation bancaire dans les Etats de l'Afrique Centrale en date du 19 janvier 1992 et son Annexe ; et lois nationales transposant le texte.

⁷⁶ Soit 762 000 EUR

- la souplesse de certaines conditions d'agrément a favorisé une certaine prolifération, notamment d'EMF mutualistes non affiliés à de grands réseaux structurés.
- la COBAC n'a, de fait, pas la possibilité d'effectuer une supervision prudentielle de l'ensemble des EMF. Il semble qu'elle se dirige vers des « accords » de répartition des tâches avec les directions du secteur financier des Ministères des Finances, la COBAC n'assurant elle-même une supervision prudentielle complète que pour les plus grandes structures.

91. Il apparaît donc que les fondements d'une supervision saine et structurée du secteur bancaire et des EMF sont présents, même si *de facto* nombre de petites et moyennes structures sont à la fois « sous l'écran radar » de la COBAC et d'une solidité très relative.

Le secteur bancaire présente aussi parfois des signes de défaillance inquiétants (*notamment l'UCB - Union Credit Bank partenaire du plus grand réseau financier mutualiste du Cameroun, Camccul*), ce qui montre les limites quant à l'efficacité effective du dispositif de supervision.

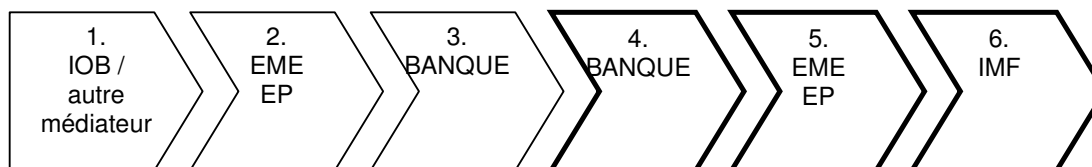
Il importerait donc, le cas échéant, de se focaliser sur des critères objectifs de taille, de qualité et de robustesse des assujettis pour envisager d'éventuelles innovations au profit d'un très faible nombre d'acteurs du secteur.

Accord de coopération en matière de supervision. La CB française et la COBAC ont signé le 21 septembre 1999 une « *Convention relative à la coopération en matière de contrôle et d'échange d'informations (...)* ». Celle-ci est nettement plus succincte que celle signée avec le Maroc ou l'UMOA. Elle vise essentiellement les demandes d'information, les demandes de contrôles pour le compte du co-signataire, les contrôles communs et les contrôles par l'autorité de supervision étrangère, après autorisation de l'autorité de supervision responsable. Il convient de noter que sont visés tous les établissements soumis au contrôle de la COBAC, y compris donc les EMF.

Cette convention pose les bases essentielles d'une supervision coordonnée.

5.1. Réglementation des moyens de paiement

92. Etapes visées : les étapes 4, 5 et 6



93. Le texte central dans la CEMAC est le Règlement n°02/03/CEMAC/UMAC/CM relatif aux systèmes, moyens et incidents de paiement. Il est applicable aux « établissements assujettis », i.e. notamment aux établissements de crédit et aux « autres établissements agréés qui émettent des moyens de paiement ».

Règlement N 02/03/CEMAC/UMAC/CM relatif aux systèmes, moyens et incidents de paiement

Article 2 . Le présent Règlement s'applique aux établissements assujettis notamment :

- les établissements de crédit au sens de la Convention du 17 janvier 1992 portant harmonisation de la Réglementation bancaire dans les Etats de l' Afrique Centrale;
- les services des chèques postaux, sous réserve des spécificités liées à leur statut ;
- le Trésor public, sous la même réserve
- la BEAC, sous réserve des spécificités liées à son statut ;
- les autres établissements agréés qui émettent des moyens de paiement

La COBAC semble disposer du pouvoir de déterminer la liste de ces autres établissements agréés, sous réserve de limites imposées par des textes qu'elle ne pourrait modifier.

94. Définition et émission de la monnaie électronique.

Règlement N 02/03/CEMAC/UMAC/CM relatif aux systèmes, moyens et incidents de paiement

TITRE VI : LA MONNAIE ELECTRONIQUE

Article 193. La monnaie électronique est un moyen de paiement constituant un titre de créance incorporé dans un instrument électronique et accepté en paiement par des tiers autres que l'émetteur.

La monnaie électronique doit être émise pour un montant dont la valeur ne peut être supérieure à celle des fonds reçus en contrepartie.

Par instrument électronique on entend, au sens du présent règlement, l'enregistrement de signaux dans une mémoire informatique, soit incorporée dans une carte fournie par l'émetteur au porteur, et qui peut être nominative ou anonyme, soit incluse dans un ordinateur, chargé par l'utilisateur ou géré d'une façon centralisée.

Tout projet de création de monnaie électronique doit être préalablement soumis à la Banque des Etats de l'Afrique Centrale pour autorisation.

Tout émetteur de monnaie électronique est soumis au contrôle de la COBAC pour ces opérations.

Article 194. Les fonds reçus en contrepartie de la monnaie électronique émise sont des fonds reçus du public au sens de l'article 5 de l'Annexe à la Convention du 17 janvier 1992 portant harmonisation de la Réglementation bancaire dans les Etats de l'Afrique Centrale .

Toutefois, ces fonds sont affectés au paiement des accepteurs de la monnaie électronique. Par exception, l'émetteur peut en disposer pour son propre compte dans la limite et selon les conditions fixées par un règlement de la COBAC.

Lorsque la monnaie électronique n'est pas inscrite en compte, il est précisé contractuellement aux porteurs que le remboursement peut en être obtenu sans aucun frais que ceux requis par l'opération, pendant la période de validité du moyen de paiement. Ces frais ne peuvent excéder un montant fixé par un règlement de la COBAC.

Article 195. La COBAC édicte par règlements :

- les modalités d'agrément des établissements assujettis souhaitant à titre principal ou à titre complémentaire être émetteur de monnaie électronique ;
- le régime prudentiel spécifique aux opérations d'émissions de monnaie électronique .

95. Les Etablissements de Microfinance (« EMF ») font partie des établissements pouvant émettre de la monnaie électronique, dans le respect de la réglementation complémentaire (*notamment Décision du Gouverneur n°20 / GR / UMAC en date du 04 octobre 2004*)

Article 3. Le dossier de demande d'autorisation d'émettre de la monnaie électronique doit comprendre, sous peine de rejet :

1° - Une demande écrite adressée au Gouverneur de la Banque des Etats de l'Afrique Centrale par le Dirigeant représentant légal de l'établissement assujetti ;

2° - Une fiche signalétique d'identification de l'établissement assujetti demandeur comprenant l'indication notamment :

- c) de sa date et de son numéro d'agrément s'il s'agit d'un établissement de crédit ou d'un Etablissement de Micro Finance,

Il convient de noter que la réglementation des EME est en cours de réforme au sein de la COBAC. La réforme devrait être effective fin 2008, ou en 2009. Pourrait-on imaginer qu'elle reprenne certaines innovations européennes de la directive 2007/64/CE relative aux services de paiement, notamment la catégorie d'établissement de paiement ... ?

5.1.3. Réglementation des relations financières avec l'étranger (hors CEMAC)

96. Les EMF ne peuvent effectuer d'opérations que sur leur territoire national, à l'exclusion donc des opérations avec d'autres pays de la CEMAC ou à l'international Règlement CEMAC 2002/01, article 11 : « *les établissements peuvent émettre des moyens de paiement. (...) Toutefois, ces moyens de paiement ne peuvent être utilisés que pour le transfert de fonds réalisés à l'intérieur de l'Etat d'implantation et entre des établissements régis par la présente réglementation* »

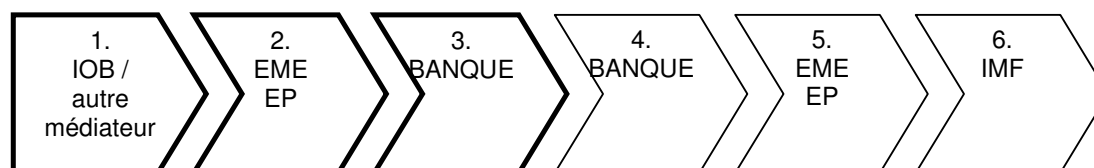
Toutefois, tout établissement de crédit disposant d'un compte à la BEAC peut, par ce biais, recevoir des fonds de l'étranger⁷⁷. Il convient de noter que l'octroi ou non, à un EMF, d'un compte à la BEAC relève de la souveraineté de la BEAC.

Dans cette condition, un EMF pourrait être correspondant bancaire d'un établissement de crédit à l'étranger (sans réaliser d'opérations internationales, celles-ci transitant par la BEAC) et ensuite d'effectuer toute opération de transfert au sein de son réseau ou, en cas d'existence de mécanisme de compensation, avec d'autres EMF de son pays.

Cette possibilité doit cependant être considérée comme exceptionnelle.

5.2. Capacité d'intervention en Europe

97. Etapes visées : l'exercice, par une IMF se trouvant notamment à l'étape 6, des étapes 1 et 2 voire 3 en Europe, directement ou par le biais d'une filiale.



98. Il semble que rien n'interdit à un EMF de disposer d'un bureau de représentation en Europe, dès lors qu'il ne réalise aucune opération financière.

99. Réglementation des filiales. Les prises de participations par les EMF sont limitées par voie prudentielle comme suit⁷⁸ :

- Sont considérées comme des participations, les titres qui confèrent au moins 10 % du capital ou des droits de vote ou qui permettent d'exercer, directement ou indirectement, une influence tangible sur la gestion et la politique financière de l'entreprise.

⁷⁷ Ce fut notamment le cas des MUCODEC au Congo.

⁷⁸ Règlement COBAC EMF 2002/16 en date du 15 avril 2002.

- Chaque participation ne doit pas excéder 5 % des fonds patrimoniaux ou fonds propres nets de l'établissement assujéti.
- L'ensemble des participations ne doit pas excéder 15 % des fonds patrimoniaux ou fonds propres nets de l'établissement assujéti.

La participation dans une éventuelle société en Europe serait forcément limitée, et réservée à un EMF disposant de fonds propres importants, pour respecter les normes ci-dessus.

100. De plus il conviendrait, au même titre que pour les SFD de l'UMOA, de tenir compte de la nécessaire sélectivité des autorités de supervision française quant à :

- la qualité de l'actionnariat de sociétés enregistrées en tant qu'IOB ou agréées en tant qu'EP en France,
- la qualité des entreprises elles-mêmes lorsqu'il s'agit d'une succursale et non d'une filiale.

5.3. Normes LAB et de protection des consommateurs

101. Les établissements de crédit et les EMF sont soumis au règlement COBAC R-2005/01 relatif aux diligences des établissements assujétis en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

5.4. Schémas, potentialités et propositions

5.4.1. Schémas et potentialités

102. La réglementation en vigueur dans la CEMAC permet aux EMF de contrôler les étapes 5 et 6 de la chaîne, notamment sous forme de monnaie électronique, et de proposer à une clientèle des produits d'épargne. Comme dans les autres pays visés par l'étude, la réalisation d'opérations internationales n'est pas possible, sans transiter par une banque ou – ce qui semble tout à fait exceptionnel – à bénéficier d'un compte auprès de la BEAC.

Les normes prudentielles en vigueur pour les IMF ne semblent pas interdire une participation dans une entreprise étrangère – sous réserve que cela ne soit pas considéré comme une fraude à l'interdiction de réaliser des opérations internationales – mais supposerait une assise financière très conséquente pour respecter lesdits ratios prudentiels.

103. Le réalisme impose toutefois de rappeler que l'exercice d'opérations en France, directement ou indirectement, implique que le candidat dispose d'une assise et d'une solidité financière satisfaisante au regard de ce que les autorités d'agrément et de supervision françaises sont en droit d'exiger de la part d'entreprises concourant à la réalisation de transferts de fonds internationaux ou proposant des produits d'épargne, localisés en zone CEMAC.

Compte tenu de l'état du secteur de la microfinance en zone CEMAC, de son niveau de développement, de son assise financière, de la solidité de sa gouvernance et de sa structuration interne, il semble qu'il n'existe pour l'instant qu'un ou deux EMF qui pourraient

faire figure de candidats potentiels⁷⁹, ce qui n'enlève toutefois rien à la capacité des EMF de la zone à atteindre les travailleurs migrants en France, par d'autres canaux (site Web, ...) hors du COMOFI et de la responsabilité des autorités monétaires françaises.. Ceci ne saurait constituer une (r)évolution des corridors financiers ou du codéveloppement.

5.4.2. Propositions

104. Si la réglementation de la CEMAC autorise expressément les EMF à gérer et mettre à disposition de la clientèle des moyens de paiement, se pose la question des autres maillons de la chaîne :

- réalisation du transfert à l'international,
- intervention en Europe.

105. En conséquence, il est proposé :

1°) d'approfondir les possibilités pour un EMF d'être actionnaire de SA enregistrée en France comme IOB ou agréées comme EP ou EME (dans le cadre d'évolutions à venir en France), et dans le cadre d'une supervision conjointe et consolidée entre la Commission Bancaire et la COBAC.

2°) au titre des bureaux de représentation, et activités de démarchage en France :

- d'explorer la mise en place de partenariats mais avec des banques agréées dans la CEMAC, y compris par exemple des banques filiales ou sociétés mères d'EMF, exerçant un rôle de « caisse centrale bancaire »⁸⁰.
- d'explorer les possibilités de mise en place de mécanismes spécifiques d'assimilation aux banques pour les quelques EMF les plus performants de la zone, dans le cadre d'une supervision le cas échéant renforcée de la COBAC
 - o incluant le cas échéant des normes complémentaires à respecter,
 - o et pour les seuls EMF répondant à des critères de sélection objectifs très stricts sur la qualité des SIG, du contrôle interne, l'assise financière (capitaux propres accumulés, total de bilan), la solvabilité (ratio), la qualité de l'actif et la qualité de la gouvernance.
- d'explorer les pistes de réforme du règlement 09-98 portant réglementation des relations financières extérieures des Etats de l'UEMOA, en vue de permettre les transferts de fonds internationaux :
 - o aux EME,
 - o voire à une nouvelle catégorie d'établissement de paiement à créer, supervisés par la COBAC, à introduire dans le cadre de la réforme en cours de la réglementation des EME et des moyens de paiement.

De facto, cela ne représenterait qu'un très petit nombre d'EMF, mais un plus grand nombre de points de services compte tenu de la géométrie du secteur⁸¹. Il convient de noter que

⁷⁹ A savoir ACEP (Cameroun) et les MUCODEC (Congo) ; celles-ci projettent de créer une caisse centrale bancaire sur le modèle de la BIMAO en Afrique de l'Ouest, avec le Crédit Mutuel (français) comme actionnaire bancaire de référence (source : bulletin d'information du CICM).

⁸⁰ La limite de l'exercice tient toutefois à la santé financière de ces structures ; actuellement Afriland First Bank et le réseau des MC² ; Union Credit Bank filiale du réseau des Camccul et de la Rabobank (mais la santé de l'UCB semble sérieusement compromise) ; en revanche la situation semble meilleure pour ACEP Cameroun, EMF de catégorie 2 comportant la banque camerounaise BICEC comme actionnaire, elle-même étant une filiale du Groupe des Banques Populaires.

dans certains pays où le secteur de la microfinance est en crise ou peu structuré, il est probable qu'aucun candidat ne soit éligible.

Le fait que la COBAC soit déjà compétente pour l'ensemble du secteur financier faciliterait le cas échéant la mise en place d'action de supervision coordonnées avec le superviseur français, dans le cadre de l'accord de coopération existant entre la Commission Bancaire française et la COBAC.

106. Plus sûrement, on peut penser que l'amélioration des corridors financiers interviendra :

- soit en partenariat avec un / des investisseurs crédibles en tant qu'actionnaire de référence de l'EP ou de l'IOB en France, en plus de l'EMF,
- soit par le biais d'EP filiales de compagnies de téléphonie mobile.

6. Comores⁸²

107. La république fédérale des Comores dispose d'une réglementation bancaire et financière, intégrant les IMF, et d'une réglementation antiblanchiment.

6.0.0. Système de supervision

108. La supervision du secteur financier incombe à la Banque Centrale des Comores. Sous réserve d'une analyse plus approfondie de l'état du secteur financier et en particulier des deux principales IMF (Union des Sanduk et Union des MECK), il apparaît toutefois que le secteur de la microfinance – notamment mutualiste – aux Comores présente d'importantes fragilités et ne peut être considéré aujourd'hui comme un interlocuteur fiable pour l'acheminement de fonds ou, plus encore, pour le placement de l'épargne de travailleurs migrants résidant en France.

De plus, il n'existe pas de convention de coopération entre la Commission Bancaire française et les autorités de supervision bancaire comoriennes.

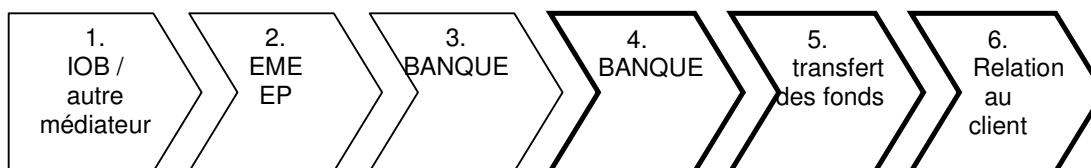
En conséquence, en l'état du secteur de la microfinance aux Comores et de sa supervision, l'enjeu résiderait davantage dans le développement aux Comores de nouveaux acteurs, filiales de banques ou de fonds / opérateurs internationaux de la microfinance / opérateurs internationaux de téléphonie mobile.

6.1. Réglementation des moyens de paiement et des opérations de change

109. Etapes visées : les étapes 4, 5 et 6, depuis l'entrée des fonds sur le territoire comorien à leur délivrance au client sous forme de liquidité ou de produit d'épargne / investissement adapté.

⁸¹ Dans la plupart des pays de la CEMAC, un très petit nombre d'EMF représente l'essentiel du secteur en termes de total bilan, épargne, crédits, ou nombre de clients ; un peu moins en terme de % de points de services / agences.

⁸² Les données juridiques et réglementaires relatives aux Comores sont pour partie issues du *Recueil des textes relatifs à l'exercice des activités bancaires et financières – Septembre 2006* ; le lecteur est averti que des modifications ultérieures des textes peuvent ne pas avoir été prises en compte.



110. Les IMF sont assujetties à la réglementation des « institutions financières décentralisées », lesquelles sont définies par décret⁸³ comme étant « *tout établissement financier, doté de la personnalité morale, regroupant des personnes physiques ou morales, effectuant des opérations de dépôt et de crédit à titre habituel et qui répond aux obligations définies dans ce décret* ». Cette définition ne vise pas la microfinance en tant que telle. Elle ne vise pas non plus les moyens de paiement.

Les IFD recouvrent une diversité d'institutions : elles « *sont constituées entre personnes physiques ou morales, soit sous forme de société à capital fixe ou variable, soit sous forme de société ou d'association mutualiste.*

Elles sont agréées en qualité de mutuelle d'épargne et de crédit, de société de caution mutuelle, de société de prestation de services financiers, d'institution financière spécialisée ou d'union de mutuelles »

Sont considérés comme banques, les établissements financiers qui reçoivent habituellement des fonds du public dont il peut être disposé par chèques ou virements⁸⁴.

« Etablissement financier » est le terme générique pour désigner un établissement de crédit. Si les banques peuvent mettre à disposition de la clientèle et gérer des moyens de paiement, il n'est pas certain que les autres établissements financiers (ou certains d'entre eux) puissent effectuer ce type d'opérations.

Les services de virements peuvent par ailleurs être effectués par la SNPF (Société Nationale des Postes et Services Financiers)⁸⁵.

111. Dès lors que l'entreprise entre dans la catégorie des établissements financiers, il semble que la loi autorise un agrément au cas par cas des soumissionnaires, par voie réglementaire (arrêté, + texte d'application de la Banque Centrale le cas échéant). Le texte central est le décret n° 87-005/PR, qui instaure le principe de liberté des relations financières avec l'étranger, dans le cadre du décret ; celui-ci pose pour principe que « *les opérations de*

⁸³ Décret n° 04-069/PR du 22 juin 2004 portant réglementation de l'activité des Institutions Financières Décentralisées

⁸⁴ Loi 80-07 (loi bancaire), article 2

« 1. Sont considérés comme établissements financiers, toutes les personnes physiques ou morales qui effectuent habituellement des opérations de crédit, quel qu'en soit le terme, notamment sous forme de prêts, d'avances, de garanties, de prises en pension ou d'escompte d'effets publics ou de commerce, de financement de ventes à crédit et de crédit-bail ou qui reçoivent habituellement du public des fonds sous forme de dépôts, de prêts, ou autrement, à charge de les restituer.

2. Sont également considérés comme établissements financiers toutes les personnes physiques ou morales qui servent habituellement d'intermédiaires financiers en tant que commissionnaire, courtier ou autrement dans les opérations d'investissement, de placement, de crédit, de bourse ou de change. »

⁸⁵ Décret n°05-049/PR du 11 juin 2005, portant statut de la Société Nationale des Poste et Services Financiers (SNPSF) ; Instruction n°18/2002/RDC du 25 juin 2002, relative aux opérations de changes sur l'euro réalisées par la SNPT ; Circulaire n°002/2006/COB du 03 mars 2006, relative à l'exercice de la SNPSF en qualité d'Intermédiaire financier.

change, mouvements de capitaux et règlements de toute nature entre la République Fédérale Islamique des Comores et l'étranger (...) ne peuvent, sauf autorisation préalable de la Banque Centrale qui représente le Ministre chargé des Finances, être effectués que par l'entremise d'intermédiaires agréés par la Banque Centrale. Cet agrément est révocable à tout moment » (article 2)

Ainsi, selon la réglementation disponible, ont été successivement agréés en tant qu'intermédiaires habilités :

- l'Office des Postes et Télécommunications (SNPSF)
- la Banque Internationale des Comores
- la société Comores Express SARL⁸⁶, en janvier / février 2006,
- ... et très vraisemblablement certaines nouveaux établissements financiers à capitaux arabes, indiens et/ou chinois qui se sont implantés depuis quelques années (*données non disponibles*)

Par ailleurs, le réseau financier mutualiste des MECK a, en application de l'instruction n° 012-2004/COB,⁸⁷ été autorisé à effectuer des opérations de change manuel à ses guichets, avec des euros⁸⁸. Ce même réseau dispose d'un compte à la banque centrale et a (au moins) envisagé de devenir le correspondant bancaire d'une banque française

112. En résumé, il semble que la loi permette un traitement au cas par cas des soumissionnaires, que celui-ci soit une banque, ou d'un autre type d'établissement financier existant ou à créer. La réglementation ne doit donc pas être considérée par principe comme un obstacle à des montages institutionnels pour les acteurs de microfinance, dès lors :

- qu'ils présentent un dossier satisfaisant et,
- qu'existe une volonté gouvernementale de les agréer,
- qu'ils disposent du capital minimum requis (soit semble-t-il pour les IFD, 5 millions de francs comoriens / 10 000 EUR environ⁸⁹)

Cependant, pour les IFD, compte tenu des dispositions actuelles (*décret n° 04-069/PR du 22 juin 2004 et textes d'application*), les virements internationaux ne semblent *a priori* pas prévus en l'état actuel des textes d'application. Une modification réglementaire (décret et/ou instructions sur les produits accessoires) serait probablement nécessaire.

6.2. Capacité d'intervention en Europe

⁸⁶ Arrêté n° 06-08 / MFB/ CAB, Portant Agrément de Comores Express Sarl, article 1 : Article 1^{er} : « *La Société Comores Express Sarl est agréée en qualité d'Intermédiaire Financier pour l'exercice des activités de transfert d'argent entre l'Union des Comores et l'Extérieur.* »

⁸⁷ Instruction N° 012/2004/COB, relative à la limitation des opérations autorisées à titre accessoire aux Institutions Financières Décentralisées en application du décret n° 04-069/PR du 22 juin 2004, article 1er.- *Une Institution Financière Décentralisée peut être autorisée par la Banque Centrale des Comores à se livrer à une activité de service dans la mesure où elle est nécessaire ou accessoire à la conduite de l'activité pour laquelle elle a obtenu son agrément. Il peut s'agir notamment des activités suivantes : opérations d'achat manuel d'euros contre des francs comoriens avec parité fixe, location de coffre-fort, actions de formation, prestations de conseil à la clientèle.*

⁸⁸ Instruction n°001/2006/COB, relative aux opérations d'achat d'euro réalisées par le réseau Meck.

⁸⁹ Instruction relative au capital minimum des Institutions Financières Décentralisées en application du décret n° 04-069/PR du 22 juin 2004, article 1^{er} - « *Conformément à l'article 35 du décret n° 04-069/PR, toute Institution Financière Décentralisée doit justifier à tout moment d'un capital minimal dont le montant est fixé à cinq millions de francs comoriens.* »

113. Etapes visées : la maîtrise par un acteur aux Comores (banque ou nouvel acteur) du début de la chaîne en Europe.



114. La réglementation financière comorienne :

- ne semble pas connaître le concept d'Intermédiaire en Opération de banque,
- ne semble pas comporter de réglementation spécifique aux sociétés de paiement et aux EME, nonobstant l'agrément spécifique donné à Comores Express SARL.
- ni de disposition spécifique sur les bureaux de représentation à l'étranger.

Il semble que des solutions au cas par cas soient possibles, sous réserve, pour les opérations réalisées à l'étranger, de la réglementation du pays d'accueil. Toutefois de tels schémas « sud-nord » semblent peu réalistes compte tenu des lacunes dans le système de supervision (cf. 6.0.0.) et des conditions d'agrément et de surveillance des acteurs intervenants en Europe (cf. partie 2).

6.3. Normes LAB et de protection des consommateurs

115. Les normes LAB aux Comores sont régies essentiellement par l'ordonnance 03-003⁹⁰ et par le décret 03-025⁹¹. Les dispositions relatives à la prévention et à la détection du blanchiment s'appliquent à l'ensemble des intermédiaires financiers, notamment les banques et les autres intermédiaires financiers⁹².

6.4. Schémas, potentialités et propositions

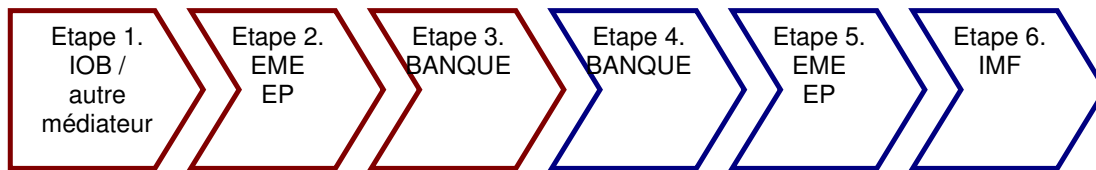
6.4.1. Schémas et potentialités

116. Etapes visées : 4, 5 et 6

⁹⁰ Ordonnance n°03-002/PR, relative aux, blanchiment, confiscation et coopération internationale en matière de produits du crime ; disponible en téléchargement sur <http://www.comores-droit.com>

⁹¹ Décret n°03-025/PR Relatif au service de renseignement financier ; disponible en téléchargement sur <http://www.comores-droit.com>

⁹² Ordonnance n° 03-002/PR, article 2.2.1. « Les titres II et III de la présente ordonnance s'appliquent à toute personne physique ou morale qui, dans le cadre de sa profession, réalise, contrôle, ou conseille des opérations entraînant des dépôts, des échanges, des placements, des conversions ou tous autres mouvements de capitaux, et notamment aux établissements de crédit et aux institutions et intermédiaires financiers. (...) »



117. La réglementation de la microfinance offre des opportunités dans la mesure où les IMF sont dans la loi bancaire. De fait le très petit nombre d'IMF et leur mauvaise santé financière ne permettent pas de déduire de la situation une doctrine de l'autorité de réglementation. Il semble possible qu'un traitement quasiment au « cas par cas » puisse être réservé en cas de nouveau candidat.

Toutefois, aux Comores la difficulté principale tient dans les faiblesses du secteur financier et des IMF en particulier, faiblesses que la supervision ne semble pas en mesure de juguler s'agissant des IMF.

Les conditions d'un schéma « sud-nord » ne semblent pas actuellement remplies. Plus vraisemblablement, l'amélioration des transferts de fonds ne pourrait intervenir dans un avenir prédictible que grâce à la création de nouveaux acteurs, filiales de très grandes entreprises internationales, et donc s'agissant des transferts France / Comores :

- de banques françaises non implantées aux Comores ... et utilisant de nouveaux outils de monétique (à l'image du partenariat Banque Accord / Flouss.com).
- d'établissements de paiement et/ou de monnaie électronique filiales de compagnies de téléphonie mobile et utilisant le téléphone portable comme outil de transfert voire d'épargne aux Comores.

6.4.2. Propositions

118. Il semble à ce stade que les étapes 4, 5 et 6 aux Comores devraient :

- Pour l'étape 4, passer par des banques aux compétences et à la réputation solides, ou par de nouveaux établissements de paiement / monnaie électronique, filiales de groupes internationaux.
- ne pas faire appel, pour les étapes 5 et 6, à d'autres intermédiaires de distribution que : ces mêmes banques, ou de nouveaux types d'intermédiaires financiers à créer (filiales de ces banques ou d'investisseurs de niveau international) assurant la fiabilité nécessaire pour ce type d'opérations.

De plus il conviendrait au minimum qu'un accord de coopération soit conclu entre la Commission Bancaire française et les autorités de supervision comoriennes.

119. Sous ces réserves, et dans une optique de schéma « sud-nord », il deviendrait théoriquement possible de proposer, comme pour les autres pays,

- l'intervention en Europe en tant qu'IOB, EME ou EP (sociétés filiales), ou bureau de représentation bancaire,
- voire de démarchage financier pour quelques banques comoriennes filiales de groupes bancaires internationaux de premier rang c'est à dire d'acteurs non spécifiquement impliqués en microfinance, et dont la maison-mère se trouve parfois en Europe.

Toutefois, compte tenu de l'actionnariat international de ces structures, et de leur présence plus que plausible dans les étapes 1, 2 et 3, ce schéma ne présente en pratique aucune utilité.

Il semble donc que seul un schéma institutionnel « nord-sud » puisse contribuer à l'amélioration du corridor financier.

7. Conclusion générale : réglementation et schémas de transferts

120. Les développements qui suivent tentent de réaliser une synthèse des constats, analyses et propositions effectuées dans les parties 1 à 6 du présent rapport, et d'esquisser ce que pourraient être les schémas institutionnels gagnants pour l'amélioration des corridors financiers de la France vers les pays récipiendaires, voire la mise en place de solutions de co-développement concertées, acheminant les fonds vers quelques IMF du Sud.

7.1. Sur le plan réglementaire

7.1.1. Pour les transferts

121. Au terme de la réforme amorcée des moyens de paiement en France et dans l'Europe, il existera trois solutions majeures pour la réalisation des étapes 1-2-3 en Europe :

- une banque avec le cas échéant des guichets spécialisés pour les travailleurs migrants,
- une banque avec un IOB - intermédiaire en opération de banque (cas de Flouss.com et banque Accord)
- un établissement de paiement, le cas échéant partenaire de plusieurs banques.

Sauf exception, sur le plan capitalistique le marché serait toujours dominé,

- par les banques,
- par des compagnies de téléphonie mobile créant leur propre établissement de paiement
- par des IOB au capital plus diversifié.

Sous réserve du résultat des réformes qui interviendront au Maroc, il est improbable de voir une immixtion majoritaire d'IMF du Sud *non agréées en tant que banque* dans le capital d'un IOB ou d'un EP. En tenant compte des us et coutumes des superviseurs, il nous semble que tout investissement d'une IMF en ce sens devrait être envisagé en partenariat avec :

- un « actionnaire de référence »⁹³, soit bancaire, soit localisé en France ou en Europe (fonds d'investissement en microfinance ? ...)
- et un prestataire de solution technologique⁹⁴.

122. Dans les pays récipiendaires (pour la réalisation des étapes 4, 5 et 6), et sous réserve de modulations selon les pays, on devrait trouver :

- de simples GAB de banques reliés au réseau mondial,
- des agences bancaires,
- des établissements de paiement, avec plusieurs possibilités d'actionnariat et de solution technologique (Internet, cartes à puce, téléphone mobile),
- des IMF, essentiellement pour le service de caisse (étape 6),

⁹³ Lequel devrait détenir au moins la minorité de blocage de la société (soit 1/3 + 1 action-voix).

⁹⁴ A moins que l'EP / IOB achète une solution technologique disponible sur le marché.

- voire des IOB dépendant de banques ou d'opérateurs mondiaux de transferts de fonds.

7.1.2. Pour l'orientation de l'épargne des migrants et le co-développement

123. Dans la mesure où les travailleurs migrants peuvent (et pourraient mieux à l'avenir) envoyer des fonds au Sud, on peut considérer qu'eux ou leur famille restée dans les pays récipiendaires sont ensuite libres de placer l'épargne non consommée dans une institution financière, bancaire ou non, de leur choix (et qu'au demeurant le risque sur cette épargne relève de la gestion du secteur financier du pays ou zone).

A priori (et sous réserve d'évolutions au Maroc), seul un modèle « banque à banque » ou « société de transfert à banque » semble envisageable à court ou moyen terme même si dans la CEMAC le dispositif réglementaire prévoit une supervision par la COBAC et le cas échéant une supervision conjointe par la Commission Bancaire française.

La raison majeure à notre avis, est liée au risque trop élevé sur la sécurité de l'épargne⁹⁵ dans les IMF non bancaires de la zone franc CFA (cf. les développements des parties 1 à 6), pour que les autorités de supervision bancaire françaises puissent cautionner un système promouvant en France des produits d'épargne localisés dans ces IMF.

De manière prudente, on pourrait,

- après réformes réglementaires sur la supervision (UEMOA, voire CEMAC) ou sur les opérations autorisées du secteur (Maroc⁹⁶)
- et une sélection qui pourrait s'avérer drastique des institutions financières éligibles,

... envisager la mise en place de produits d'épargne accessibles aux travailleurs migrants liés aux produits d'épargne co-développement en France, et venant renforcer les ressources à moyen et long terme de quelques IMF au Maroc et dans les zones franc d'Afrique de l'Ouest (UMOA) ou centrale (CEMAC).

Il convient de rappeler que ceci n'enlève pas la possibilité à certaines IMF du Sud de proposer des produits d'épargne aux travailleurs migrants en France, mais sans passer par un implantation physique (et donc utiliser des canaux tels Internet, ...).

7.2. Sur le plan des « business models » pour les transferts

124. Ces « business models » essaient de combiner les possibilités réglementaires existantes ou à venir avec les interventions des acteurs existants ou pressentis des transferts de fonds

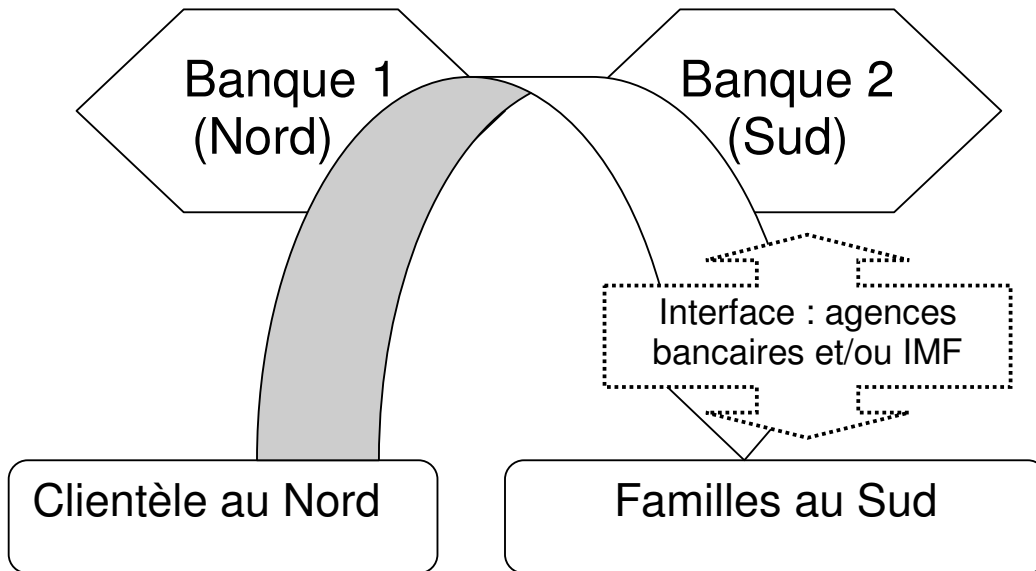
7.2.1 Schéma traditionnel « bancaire »

125. Le premier schéma, classique, est celui impliquant deux banques (en France et au Sud), avec une possible intervention d'IMF au Sud pour le service de caisse pour le compte de la banque et/ou d'une société de transfert partenaire de la banque (de type Western Union).

⁹⁵ En comparaison du niveau de sécurité de l'épargne populaire dans les établissements de crédit en France (cumulant normes prudentielles, supervision par la commission bancaire, fonds de garantie des dépôts ...).

⁹⁶ I.e. autorisation de réception de fonds du public (épargne) ; il n'est pas évident que les autorités marocaines s'engagent dans cette voie à court terme, dans la mesure où elles pourraient préférer une solution d'évolution plus prudente des AMC.

126. Le schéma peut être décrit comme suit :



7.2.2. Schéma traditionnel « amélioré » avec IOB technologique

127. L'innovation vient à la fois au niveau des étapes 1 et 2 d'une part, et 5-6 d'autre part. En France l'IOB s'occupe de la relation au client et de la solution technologique (carte à puce, Internet, ... voire solution par téléphonie mobile (envoi d'un message de type SMS), par téléphone, par Wap ou i-mode⁹⁷). Au Sud le bénéficiaire – dès lors qu'il a accès à un GAB, ce qui limite l'opération aux grands centres urbains – peut retirer les fonds. C'est le modèle de Flouss.com.

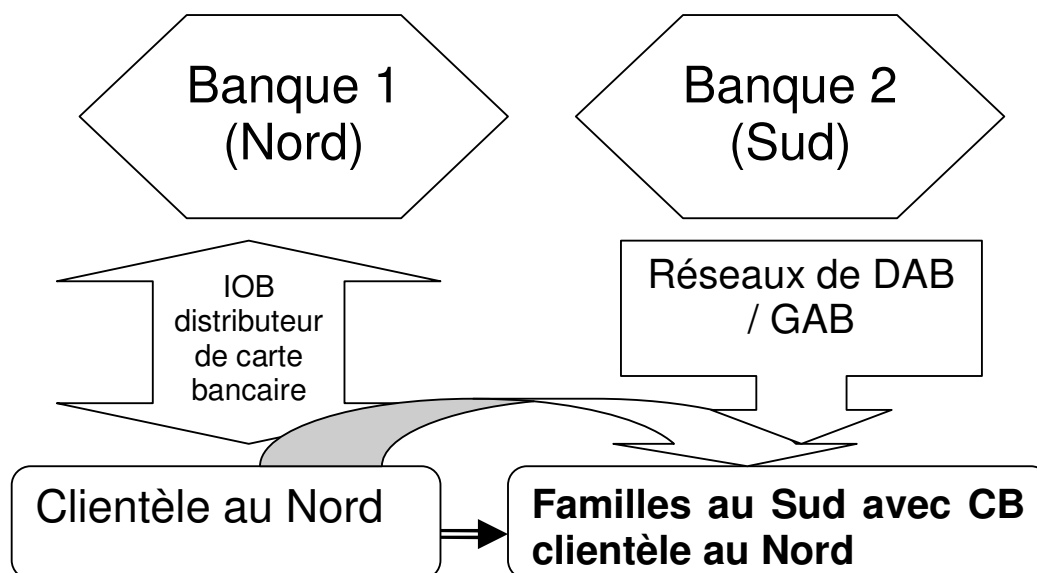
Dans un système via Internet, se dispensant de carte de paiement internationale, on pourrait imaginer une solution avec un autre IOB ou une IMF au Sud, partenaires d'une banque. L'essentiel est que l'opération de transfert soit sécurisée et dénouée par les deux banques.

Une autre possibilité, toujours dominée sur le plan réglementaire par la ou les banques, réside dans le partenariat entre opérateur de téléphonie mobile et banque. Ainsi Orange en Côte d'Ivoire propose-t-elle des services financiers via la téléphonie mobile, en partenariat avec une banque, et s'apprêterait à étendre son action⁹⁸.

128. Le schéma peut être décrit comme suit :

⁹⁷ Le service Movo de la Caisse d'Épargne offre des solutions de paiement à distance, pour pouvoir envoyer et recevoir de l'argent par SMS, téléphone, Wap ou i-mode. Il fonctionne quel que soit l'opérateur de téléphonie mobile ou la banque du receveur. Il est plafonné à 600 EUR / 7 jours glissants pour les paiements et à 1000 EUR / an pour les réceptions de fonds. Voir <http://www.caisse-epargne.fr/movo.aspx?nodeid=484&pfl=afidb0&nab=3265cafe332580c85a610f7684857c23&sc=1&mar=101&soumar=1011&nag=026®=17515>

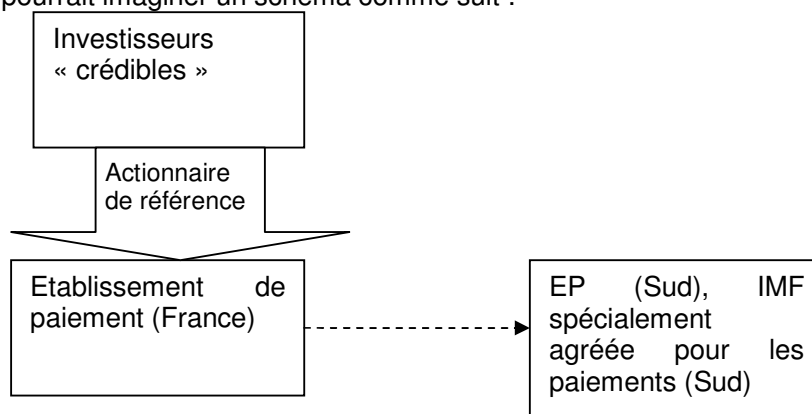
⁹⁸ Source : cité par Robert P. Christen, présentation au Boulder Microfinance Program, Turin, 2008



7.2.3. Schéma non bancaire via EP « classique » avec carte à puce ou Internet

129. L'évolution des réglementations, qui voit naître la catégorie des établissements de paiement, offre indubitablement de nouvelles perspectives pour des établissements se dispensant du partenariat avec une banque pour les étapes 3 et 4.

On pourrait imaginer un schéma comme suit :



7.2.4. Schéma non bancaire via EP filiale de compagnie de téléphonie mobile

130. Ce dernier schéma est à notre avis celui qui offre le plus grand potentiel d'amélioration de la qualité et du coût des services de transferts de fonds. Un opérateur international de téléphonie mobile implanté en France (OTM) crée un EP (dont il peut contrôler 100 % du capital) et le cas échéant une de ses filiales dans les pays récipiendaires fait de même (dans la mesure où la réglementation le permet ou le permettra).

La carte SIM du téléphone⁹⁹ est utilisée pour :

⁹⁹ Techniquement, il s'agit d'une puce spéciale, 2 bandes (1 pour la téléphonie et l'autre pour les opérations financières)

- le stockage des fonds (sous forme de porte-monnaie électronique, ou pour l'accès à un compte à distance) et,
- les opérations de transferts (envoi de fonds semblable à un SMS).

Il convient de noter que ce système d'épargne – paiement est déjà utilisé couramment, de manière informelle, par les populations au Nord et au Sud¹⁰⁰.

L'enjeu est ici,

- de le formaliser,
- de mettre en place une possibilité de conversion en monnaie fiduciaire (« cash out ») au bénéficiaire des transferts ou à l'épargnant.

Cette conversion peut être réalisée :

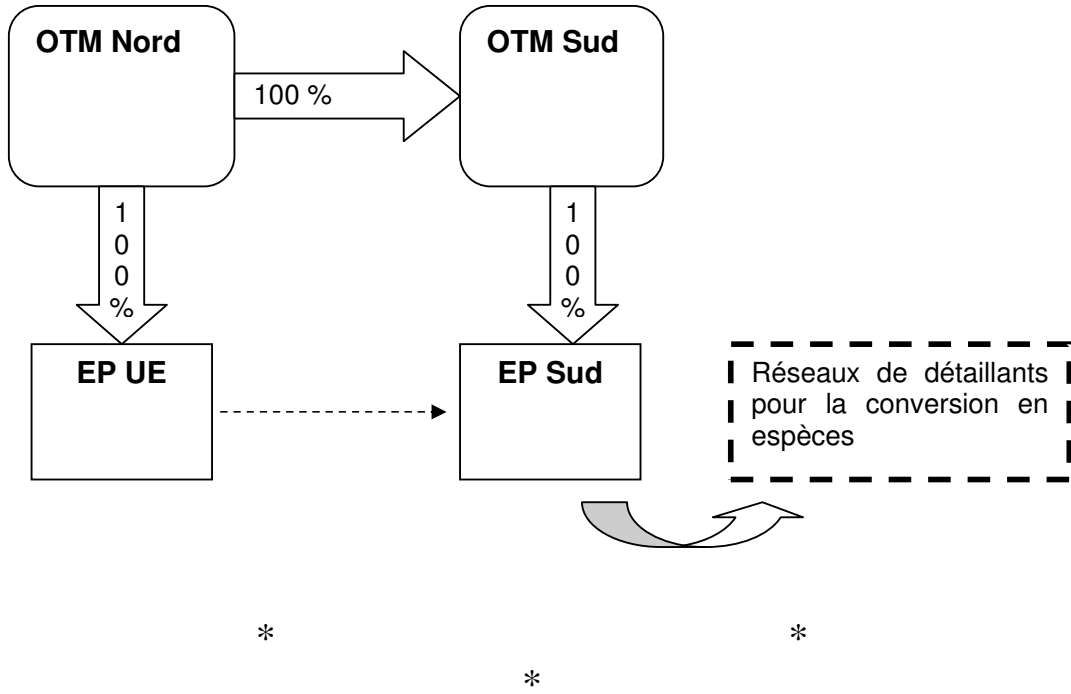
- par un ensemble de points de service partenaires de l'EP, et disposant d'un compte auprès de celui-ci : IMF, Grands commerçants établis (station-service, supermarchés, etc.),
- voire par une multitude de détaillants, disposant d'un téléphone portable et pouvant régulièrement effectuer le règlement des transactions (en cas d'excès de trésorerie ou d'unités de compte) auprès d'un « grossiste ».

131. Ce schéma institutionnel cumule les avantages :

- réalisme au regard de standards de supervision et d'actionnaires de qualité (une multinationale de la téléphonie mobile),
- parfaite maîtrise de la solution technologique, traçabilité des opérations (sous réserve de l'identification du possesseur de la puce),
- puissance commerciale et potentiel énorme, y compris au Sud (il existe des centaines de milliers voire des millions de téléphones mobiles dans chaque pays de l'UMOA),
- rapidité de l'opération de transfert (quelques secondes à quelques minutes selon l'état du réseau)
- intérêt des OTM, depuis plusieurs années (cf. notamment l'expérience de Vodaphone au Kenya), dans la mesure où cela leur rapporte des commissions sur chaque opérations (de type SMS)
- possibilité de tisser des partenariats complémentaires avec des institutions financières au Nord et au Sud, pour assurer une meilleure connexion commerciale avec le système bancaire (Nord) et/ou les IMF (Sud)
- ...

132. Schéma institutionnel, capitalistique et des flux financiers

¹⁰⁰ Par le biais du négoce d'unités de comptes (unités de temps), dont la valeur vénale est connue.



Annexe : tableau synthétique réglementaire

Zone / pays, Titre	Capital minimum imposé par la réglementation financière	Autres conditions d'agrément et d'exercice	Opérations autorisées
1 UE / France			
Banque	Banques, banques mutualistes ou coopératives, caisses d'épargne et de prévoyance, institutions financières spécialisées, caisses de crédit municipal qui effectuent toutes opérations : 5 millions EUR		Toutes opérations bancaires y compris virements internationaux
Société de Financement	2,2 millions EUR pour = - Caisses de crédit municipal engagées statutairement à ne pas collecter de fonds du public et à limiter leurs concours à l'octroi de prêts sur gages corporels et de crédits aux personnes physiques - Sociétés financières autres que celles visées ci-dessous 1,1 millions EUR pour : - Caisses de crédit municipal dont l'activité est limitée aux prêts sur gages corporels - Sociétés financières dont l'agrément est limité aux opérations de caution ou de change à effet de levier		En fonction de l'agrément, mais pas de réception de fonds du public
EME (directive 2000/46/CE)	Minimum UE : 1 million EUR ; transposé en France (arrêté du 10 janvier 2003 portant homologation du règlement n° 2002-13 du Comité de la réglementation bancaire et financière)		Emission et gestion de monnaie électronique

EP (directive 2007/64/CE)	Non encore transposé Différent capital minimum en fonction du niveau d'agrément		Services de paiement à l'intérieur de la zone Euro et plus largement de l'Union Européenne Possibilité d'opérations de paiement hors zone, en fonction de la réforme qui sera effectuée dans le COMOFI
IOB	Pas de capital minimum	Enregistrement auprès de la Banque de France Mandat d'un établissement bancaire Garantie financière couvrant l'ensemble des fonds qui lui sont le cas échéant confiés	Toutes opérations d'intermédiation entre la clientèle et la banque, sans se porter du croire de l'opération (« opère pour le compte et sous la responsabilité de ... »)
Bureau de représentation ou de liaison	non	<i>A priori</i> réservé à des « établissements de crédit » étrangers, à l'exclusion des institutions financières hors « loi bancaire »	Représentation / liaison d'une banque étrangère en France, sans exercer d'activité bancaire (ce qui supposerait une filiale ou succursale)
Conseil en investissement, et/ou ■ Réception-transmission d'ordres, et/ou ■ Exécution d'ordres pour compte de tiers, et/ou ■ Gestion de portefeuille pour compte de tiers	50 000 EUR sans détention de fonds de la clientèle 125 000 EUR avec détention de fonds de la clientèle		Conseil en investissements financiers
Démarcheur bancaire et financier	- - -		Démarchage pour le compte d'établissements de crédits et entreprises d'investissements
2. Maroc			
Banque	200 millions MAD		Toutes opérations bancaires y compris virements internationaux
Société de financement	Variable, de 1 million (société de cautionnement mutuel) à 50 millions (crédit immobilier)		Opérations de crédit selon la catégorie ; gestion de moyens de paiement

IOB	non		Toutes opérations d'intermédiation entre la clientèle et la banque, sans se porter du croire de l'opération (« opère pour le compte et sous la responsabilité de ... »)
AMC	non		Certains produits de microcrédit, distribution de produits d'assurance pour le copte de compagnies agréées
Etablissement de transfert de fonds non bancaire	3 millions MAD	Constitué sous forme de SA à capital fixe	Services de paiement / transferts de fonds, mais : <ul style="list-style-type: none"> - Maximum 80.000 DH par opération et par bénéficiaire - Transferts de particuliers à particuliers, exceptionnellement de personnes morales à particuliers et si justification documentée
3. UEMOA			
Banque	5 milliards FCFA, à terme peut-être 10 milliards FCFA		Toutes opérations bancaires y compris virements internationaux
Etablissement financier	1 milliard FCFA		En fonction de l'agrément, mais pas de réception de fonds du public
Etablissement de Monnaie Electronique (EME)	300 millions FCFA		Emission et gestion de moyens de paiement électronique
SFD	Pour l'instant, aucun ; la BCEAO pourrait en instaurer un ou plusieurs en fonction de la typologie		Crédit ; épargne selon agrément moyens de paiement y compris moyens de paiement électroniques en cas d'agrément complémentaire de la BCEAO.
4. CEMAC			
Banque	3 milliards FCFA		Toutes opérations bancaires y compris virements internationaux
Autre EC	Donnée Non Disponible		En fonction de l'agrément, mais pas de réception de fonds du public
« autres établissements	- - -	Telles que définies par la	Emission et gestion de monnaie

agrées qui émettent des moyens de paiement »		décision du Gouverneur n° 20 / GR / UMAC du 04 octobre 2004	électronique
EMF	EMF 1 (mutualiste) : aucun ; EMF 2 (SA) : 50 millions FCFA	Si autorisation complémentaire telle que prévue par décision du Gouverneur n° 20 / GR / UMAC du 04 octobre 2004	EMF 1 et 2 : épargne et crédit, monnaie électronique, circonscrits sur le territoire national
5. Comores			
Banque	100 millions FC		Toutes opérations bancaires y compris virements internationaux
IFD	5 millions FC		En fonction de l'agrément
6. Problématique LAB-CFT			
En France	Identification du client et détection des opérations « suspectes » ; 2 difficultés ont été décelées par les acteurs : <ul style="list-style-type: none"> - certaines banques demandent, outre le passeport, une carte de séjour en règle (problème des travailleurs irréguliers) ; - par ailleurs des groupes / associations de travailleurs migrants font des virements groupés pour diminuer le coût de transfert, ce qui (?) rendrait l'opération plus facilement suspecte. 		
Dans le pays récipiendaire	Soumission de l'ensemble du secteur financier à des réglementations antiblanchiment, même si souvent les cellules de traitement du renseignement financier n'ont pas (encore) été créées.		

Note : Le présent tableau, en raison de son caractère synthétique, peut ne pas refléter l'ensemble des règles et exceptions des réglementations citées. De plus, il ne peut reprendre certaines interrogations sur la portée de la réglementation exprimées dans le corps du rapport.