



APPROCHES POUR RÉSOUDRE LA CRISE DE LA MONNAIE ÉLECTRONIQUE

Par l'Équipe de Recherche des Services Financiers Numériques, Faculté de Droit, UNSW Sydney*

NOVEMBRE 2017

La présente note d'orientation propose trois moyens par lesquels les autorités compétentes des pays en développement pourraient se voir octroyer des pouvoirs de résolution sur des émetteurs de monnaie électronique non bancaires (« Prestataires »), si un Prestataire venait à se retrouver en difficulté financière, comme l'a mis en avant une récente analyse des auteurs.

Ces dernières années, de nombreux pays ont enregistré une forte croissance des services de monnaie électronique, souvent facilitée par les Prestataires, notamment des entreprises de télécommunications, des opérateurs de réseaux mobiles et des sociétés de transport. Ces Prestataires bénéficient fréquemment d'avantages compétitifs prenant la forme de vastes réseaux déjà existants, d'une expérience en la matière et d'économies d'échelle.

De nombreux pays ont adopté des réglementations en vue de faire face aux risques inhérents à l'émission de monnaie électronique. Il existe cependant un écart entre le traitement des banques et des fournisseurs. Lorsqu'une banque ou une institution financière se retrouve en difficulté financière, la législation accorde généralement à une autorité des pouvoirs de résolution de façon à veiller à ce que la liquidation de l'institution s'effectue en bon ordre, tout en limitant les perturbations du système et les pertes pour les détenteurs de dépôts. En général, ces pouvoirs de résolution ne s'étendent pas aux Prestataires, bien que l'effondrement d'un important Prestataire puisse perturber l'ensemble de l'économie.



Définition des réglementations relatives à la monnaie électronique

Dans les pays en développement, les réglementations relatives à la monnaie électronique instaurent souvent un organisme de régulation — généralement la banque centrale — dont les pouvoirs visent à protéger les clients utilisant de la monnaie électronique contre l'insolvabilité, le manque de liquidité et les risques opérationnels inhérents à la fourniture d'argent électronique. Dans les juridictions ayant en particulier une tradition de « common law », les décideurs ont parfois répondu à ces risques en exigeant du Prestataire qu'il isole la monnaie électronique « flottante » sur un compte de fiducie (le « flottant » désigne l'ensemble de fonds que reçoit un prestataire de monnaie électronique des clients contre l'émission de monnaie électronique).

Les autres pouvoirs octroyés aux régulateurs dans le cadre des réglementations relatives à la monnaie électronique comprennent, entre autres, le pouvoir d'accorder une licence appropriée aux Prestataires qualifiés ; le pouvoir de fixer des seuils minimaux de liquidités ; le pouvoir de suspendre ou de révoquer la licence d'un prestataire enfreignant la loi ; et le pouvoir de demander la liquidation d'un Prestataire du fait de son insolvabilité. Cependant, les réglementations relatives à la monnaie électronique n'accordent pas au régulateur le pouvoir de contrôler ou de reprendre l'activité d'un Prestataire en difficulté financière. Ces différents types de pouvoirs sont généralement désignés sous l'appellation de « pouvoirs de résolution ».



Que sont les pouvoirs de résolution ?

Les pouvoirs de résolution sont des pouvoirs permettant à une autorité de résolution de pallier les problèmes de liquidités et de solvabilité des institutions financières au moyen d'une intervention précoce, tout en protégeant les fonds des épargnants, en minimisant les perturbations du système et en améliorant l'efficacité du marché. Ils comprennent le pouvoir de vendre des actifs et des dettes à une tierce partie, le pouvoir de transférer systématiquement des fonctions majeures ou les activités viables à une entité intermédiaire provisoire capable de poursuivre ces activités, et le pouvoir de mettre fin à des contrats trop lourds de l'institution, sous réserve des conditions y afférentes et des modalités de compensation. Typiquement, les régulateurs compétents se rencontrent au cours d'un week-end en vue d'élaborer un plan de secours déterminant les modalités de gestion et de détention des opérations, des liquidités et des dettes. La solution trouvée est alors présentée au marché le lundi matin suivant.

Depuis la crise financière mondiale de 2008, les pays développés ont déployé des efforts considérables en faveur d'une réforme des pouvoirs de résolution réglementaires. Les grandes banques sont ainsi tenues d'élaborer des « directives anticipées » précisant leurs modalités d'administration et de restructuration si elles éprouvaient de graves

difficultés financières. De même, dans le cas où une institution opère dans de nombreuses juridictions, un plus large éventail de pouvoirs et de mécanismes sont désormais disponibles pour favoriser la coordination transfrontalière entre les autorités concernées. Cet effort de réforme n'a généralement pas trouvé d'écho dans les pays en développement. Néanmoins, la législation de ces pays intègre souvent des pouvoirs de résolution fondamentaux, y compris le pouvoir d'orienter l'acquisition ou la non-acquisition de certaines actions par une institution ; le pouvoir de nommer un conseiller chargé de faire part de ses vues sur le fonctionnement des activités de l'institution ; le pouvoir de nommer le régulateur lui-même en qualité de contrôleur ou de gérant réglementaire de l'institution habilité pour mener ses activités ; et le pouvoir de demander au tribunal la liquidation d'une institution.

Ces pouvoirs de résolution sont généralement saisis lorsqu'une institution devient insolvable ou est susceptible de le devenir, ou lorsqu'elle est dans l'incapacité de s'acquitter de ses obligations ou le sera très probablement. Surtout, cette législation ne s'applique d'ordinaire qu'aux banques et aux institutions financières et ne s'étend pas aux Prestataires.

* Des informations sur le profil de l'équipe de recherche en matière de services financiers numériques (SFN) sont disponibles ici. Les recherches pour cette note d'information et son élaboration ont bénéficié du soutien du Conseil australien pour la recherche (Australian Research Council, ARC) et le Fonds d'équipement des Nations Unies (UNCDF), par le biais du projet de mise en liaison de l'ARC no 150100269.



Les Prestataires non bancaires peuvent-ils représenter une menace pour la stabilité financière ?

Il est raisonnablement avancé que les Prestataires ne présentent pas les mêmes risques systémiques que les banques et les institutions financières, les transactions de monnaie électronique représentant souvent un très faible pourcentage de la valeur totale des dépôts et paiements électroniques au sein d'un pays. Néanmoins, bien que la valeur des transactions puisse être faible, l'usage de monnaie électronique dans certains pays est suffisamment répandu pour qu'un important Prestataire puisse provoquer un bouleversement majeur au sein de l'économie, y compris perturber les allocations publiques si ses services sont également utilisés pour les paiements du gouvernement aux personnes. De surcroît, les pertes découlant d'un tel bouleversement pourraient représenter un choc financier considérable pour de nombreux ménages à faible revenu. Ces événements peuvent miner la confiance des clients dans les services de monnaie électronique et plus généralement dans les instruments de paiement électroniques, allant à l'encontre des objectifs d'inclusion financière.

Dans cette dernière section, les auteurs présentent trois approches, législatives ou autres, pour accorder des pouvoirs de résolution à l'égard des Prestataires aux régulateurs compétents dans les pays en développement, l'objectif étant de prévenir ces menaces et ces pertes avant que les Prestataires ne soient effectivement en faillite.



Pouvoirs de résolution en vertu des réglementations relatives à la monnaie électronique

Les réglementations relatives à la monnaie électronique pourraient être modifiées afin d'accorder aux organismes de régulation le pouvoir d'intervenir plus tôt lorsqu'un Prestataire commence à éprouver des difficultés financières. Le Kenya offre un exemple relativement rare de réglementations en matière de monnaie électronique fournissant des pouvoirs s'apparentant à des pouvoirs de résolution sur les Prestataires. La Réglementation relative au système national de paiement (2014) octroie des pouvoirs à la Banque centrale du Kenya à l'égard des prestataires de services de paiement. Ces pouvoirs couvrent les prestataires de services de monnaie électronique, y compris le pouvoir de « prendre le contrôle de l'activité du prestataire de services de paiement en vue de protéger et faciliter la distribution d'argent dans le Fonds d'affectation du prestataire de services de paiements révoqué au moment de cette révocation ». Cet exemple démontre comment les pouvoirs de résolution peuvent être adaptés au contexte spécifique du secteur de la monnaie électronique en vertu des réglementations relatives à la monnaie électronique.

Pour éviter tout chevauchement avec d'autres régulateurs — tels que les organismes de réglementation du secteur des télécommunications — et pour aider à isoler les activités de monnaie électronique, les auteurs recommandent que ces réglementations exigent également qu'une activité de services de monnaie électronique soit menée par une entité distincte créée uniquement aux fins de fournir de la monnaie électronique et qui exerce uniquement une activité de services de monnaie électronique.



Les pouvoirs de résolution comme condition à l'attribution d'une licence au Prestataire

Les réglementations relatives à la monnaie électronique accordent souvent à l'organisme de régulation le pouvoir d'imposer des conditions sur l'octroi d'une licence pour la prestation de services de monnaie électronique. En l'absence d'octroi de pouvoirs de résolution sur les Prestataires, l'autorité de résolution ou son administrateur peut se voir accorder des pouvoirs similaires en rendant l'attribution d'une licence de monnaie

électronique ou son approbation conditionnelle à l'octroi de pouvoirs de résolution en ce qui concerne le Prestataire et son activité de monnaie électronique. Cette solution peut s'avérer particulièrement utile lorsque le changement législatif risque de prendre beaucoup de temps.



Pouvoirs de résolution octroyés à un protecteur dans le cadre d'un acte de fiducie de monnaie électronique

Comme évoqué préalablement, les décideurs ont notamment traité les risques d'insolvabilité, de manque de liquidités et les risques opérationnels inhérents à la fourniture de monnaie électronique en exigeant du Prestataire qu'il isole la monnaie électronique flottante sur un compte de fiducie de façon à les détenir en fiducie au bénéfice des détenteurs de monnaie électronique. Bien que cette mesure soit plus souvent observée dans les pays de « common law », elle se retrouve également dans quelques pays de droit civil.

Lorsqu'un Prestataire est tenu de transférer les fonds de monnaie électronique à un administrateur, il peut être possible de nommer un « protecteur » dans le cadre de l'acte de fiducie et d'accorder audit protecteur des pouvoirs sur la monnaie électronique flottante si le Prestataire venait à se trouver en difficulté financière. Les protecteurs sont parfois nommés par l'entité transférant les biens à l'administrateur (le « constituant ») afin d'exercer les pouvoirs existants sur l'administrateur et les biens en fiducie. Un organisme de régulation ou toute autre entité appropriée pourrait être nommé protecteur dans le cadre de l'acte de fiducie de monnaie électronique, lequel disposerait de pouvoirs lui permettant de prendre contrôle de la monnaie électronique flottante et de désigner un autre administrateur si un Prestataire commençait à éprouver des difficultés financières.

Cette approche peut s'avérer particulièrement appropriée dans les juridictions dépourvues de réglementations en matière de monnaie électronique, mais où les Prestataires sont tenus de placer la monnaie électronique flottante en fiducie. Les Fidji ont, par exemple, procédé de la sorte.

Cette solution montre cependant ses limites : elle accorderait du pouvoir au régulateur uniquement sur les biens en fiducie — soit la monnaie électronique flottante — et non pas, de façon plus générale, sur l'activité des services de monnaie électronique, cette activité ne faisant pas partie des biens en fiducie. En outre, les régulateurs peuvent être réticents à s'exposer aux potentielles dettes fiduciaires en tant que protecteurs. Néanmoins, selon la loi en vigueur dans la juridiction concernée, ces dettes peuvent être limitées par la législation ou par l'instrument de fiducie lui-même.

Conclusion

Les Prestataires de services de monnaie électronique ne provenant pas du secteur bancaire amènent une concurrence et une innovation positives au sein des services financiers ainsi que de nouvelles possibilités en matière d'inclusion financière. Toutefois, les organismes de régulation se voient rarement accorder la possibilité d'exercer des pouvoirs de résolution lorsque ces Prestataires éprouvent des difficultés financières susceptibles de conduire à une perturbation économique majeure sur certains marchés. Les auteurs suggèrent qu'une modification législative pourrait octroyer des pouvoirs de résolution à un régulateur approprié ou bien, lorsque des obstacles entravent une telle modification, par des moyens non législatifs, que ce soit par l'imposition de conditions sur l'octroi d'une licence de monnaie électronique ou (avec un effet plus limité) par la désignation du régulateur ou de son administrateur en qualité de « protecteur » dans le cadre de la fiducie de monnaie électronique.



UNSW
AUSTRALIA

Law



POUR PLUS D'INFORMATIONS

Veuillez contacter Ahmed Dermish
ahmed.dermish@uncdf.org

Veuillez contacter Ross Buckley
ross.buckley@unsw.edu.au

Check-out
<http://mm4p.uncdf.org/>

[@UNCDFMM4P](#)
[IN UNCDF MM4P](#)