



# GROS PLAN SUR L'HARMONISATION DES POLITIQUES ET RÉGLEMENTATIONS EN MATIÈRE DE PAIEMENTS DE DÉTAIL TRANSFRONTALIERS

IDÉES CLÉS DU  
RAPPORT ÉTAT DES LIEUX DES SYSTÈMES DE  
PAIEMENT INSTANTANÉ INCLUSIFS EN  
AFRIQUE 2023





# CONTENTS

## 1. POURQUOI L'HARMONISATION RÉGLEMENTAIRE EST-ELLE IMPORTANTE ? .....4

- 1.1 Défis liés aux paiements de détail transfrontaliers ..... 4
- 1.2 Obstacles réglementaires aux flux financiers transfrontaliers ..... 5

## 2. QUELLE RÉGLEMENTATION DEVRAIT ÊTRE HARMONISÉE ? ..... 12

## 3. COMMENT HARMONISER LA RÉGLEMENTATION ? .....18

- 3.1 Première phase : formulation de politiques aux niveaux régional et national ..... 19
- 3.2 Deuxième phase : alignement des cadres réglementaires ..... 21
- 3.3 Troisième phase : ancrage dans les accords commerciaux ..... 24

## 4. SYNTHÈSE .....26



Cette publication est un extrait du rapport **État des lieux des systèmes de paiement instantané inclusifs (SIIPS) en Afrique 2023**, réalisé par AfricaNenda, le Groupe de la Banque mondiale et la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique. Elle met en lumière les paiements transfrontaliers et le contexte réglementaire dans lequel ils opèrent, ainsi que les éléments constitutifs de l'harmonisation des politiques.

La réglementation et les politiques en matière de paiement visent à préserver la stabilité et l'intégrité du système financier et à apporter des précisions au marché. Comme l'indique le rapport État des lieux des systèmes de paiement instantané inclusifs (SIIPS) en Afrique 2023 la réglementation et les régulateurs jouent un rôle clé dans la formation, le fonctionnement et la gouvernance des systèmes de paiement instantané (SPI), en constituant la base sur laquelle les systèmes de paiement peuvent prospérer. Les réglementations peuvent en outre introduire involontairement des manques de fluidité et des divergences si toutefois les pays vers lesquels ou à partir desquels les paiements transfrontaliers sont effectués sont soumis à des réglementations différentes. Si ces manques de fluidité amènent les utilisateurs finaux à éviter d'utiliser les canaux numériques pour les paiements transfrontaliers, ils peuvent avoir un impact négatif sur le commerce et les envois de fonds et, par extension, sur le potentiel d'échelle des SPI régionaux.

Au fil de ce chapitre, nous allons passer en revue les actions susceptibles de surmonter les défis réglementaires transfrontaliers et de permettre les envois de fonds (transferts de particulier à particulier (P2P)), les paiements commerciaux des micro-,petites et moyennes entreprises (MPME) interentreprise (B2B) et les paiements transfrontaliers des commerçants de particulier à particulier (P2B). Il s'agit là des principaux paiements de détail transfrontaliers. Ce chapitre décrit l'état des lieux actuel des paiements transfrontaliers, les défis qu'ils posent, ainsi que les opportunités et les approches d'harmonisation réglementaire susceptibles d'accroître les paiements de détail numériques. Des exemples de régions africaines et internationales ainsi que de leurs organes de réglementation respectifs sont également inclus.

## 1.0 Pourquoi l'harmonisation réglementaire est-elle importante ?

Plusieurs problèmes actuels liés aux paiements de détail transfrontaliers entravent les progrès. Pour que les SPI contribuent à résoudre ces problèmes, les parties prenantes doivent appréhender les obstacles réglementaires qui affectent directement les participants aux SPI (c'est-à-dire les fournisseurs de services de paiement (FSP)) aujourd'hui et

prendre des mesures pour les harmoniser. L'harmonisation réglementaire est un outil politique clé que les gouvernements et les régulateurs peuvent déployer pour permettre aux fournisseurs de desservir davantage de marchés sur le continent, ce qui est au cœur de la feuille de route du G20 pour l'amélioration des paiements transfrontaliers (FSB, 2022).

### 1.1 Défis liés aux paiements de détail transfrontaliers.

Les paiements de gros s'appuient sur des rails de paiement bien développés, y compris les virements électroniques internationaux. Ce n'est pas le cas des paiements transfrontaliers dans la plupart des corridors africains. En conséquence, les paiements transfrontaliers sont coûteux, inaccessibles pour de nombreux utilisateurs et largement informels. Nous examinons chacune de ces questions plus en détail ci-dessous :



#### Les corridors formels d'envoi de fonds restent coûteux

L'Afrique subsaharienne (« ASS ») est la région du monde où les envois de fonds, c'est-à-dire les transferts personnels effectués par les migrants vivant à l'étranger, coûtent le plus cher : 7,8 % en moyenne (Banque mondiale, 2022a). Les envois de fonds constituent une bouée de sauvetage directe pour de nombreux ménages sur le continent. En plus de soutenir les familles et les communautés, ces flux sont un moyen pour de nombreuses personnes de la diaspora de maintenir des liens avec la communauté tout en contribuant au développement dans leur pays d'origine.

Pour certains pays, les transferts de fonds formels représentent une part importante du PIB : par exemple, en 2021, les transferts de fonds vers la Gambie et le Soudan du Sud représentaient respectivement 28 et 25 % du PIB (Banque mondiale, 2021f). Ces transferts P2P permettent de financer les dépenses quotidiennes des ménages, l'éducation, les soins de santé, les investissements, l'immobilier, les assurances et les événements de la vie dans les ménages et les communautés du continent (Gupta et Pallito, 2009 ; Hassan *et al.*, 2017). Les envois de fonds intra-africains coûteux sont particulièrement préjudiciables aux finances des ménages. En effet, les migrants sont plus nombreux à rester en Afrique qu'à partir vers d'autres

régions du monde : en 2020, 21 millions d'immigrants africains vivaient sur le continent, tandis que moins de 20 millions vivaient à l'étranger (OIM, 2022).



#### Les options de paiement de détail B2B et P2B par-delà les frontières restent inaccessibles, alors que le commerce régional est en plein essor

Peu de systèmes de paiement transfrontaliers prennent en charge les options de paiement B2B et P2B. L'argent liquide reste le canal privilégié. Par exemple, 80 des commerçants transfrontaliers interrogés dans la région du marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) utilisent de l'argent liquide pour acheter des marchandises et 75 % pour en vendre (AfricaNenda, 2022a). Environ 80 % des commerçants de détail transfrontaliers opérant entre l'Afrique du Sud, l'Eswatini, le Mozambique et le Zimbabwe paient leurs fournisseurs en espèces (FinMark Trust, 2021c).

Néanmoins, les liens commerciaux régionaux ne cessent de se renforcer. En 2016, le commerce intrarégional en ASS représentait 20 % des exportations totales, contre 4 % dans les années 1990 (FMI, 2018b). Les échanges intrarégionaux devraient continuer à croître, grâce à l'accord sur la zone de libre-échange continentale africaine (ZECLAF). Le commerce numérique est appelé à jouer un rôle central dans la réalisation des objectifs de la ZECLAF, en ce sens qu'il est l'un des catalyseurs de l'augmentation du commerce intra-africain, de son niveau actuel de 18 % à un niveau estimé à 50 % d'ici à 2030 (Nations unies, 2020). Les systèmes de paiement instantané inclusif (SPII) joueront un rôle clé en fournissant les rails numériques nécessaires au développement du commerce numérique intra-africain.



#### La plupart des migrants et des entreprises optent pour des méthodes informelles pour envoyer de l'argent en Afrique

Bien souvent, les MPME et les migrants optent pour les canaux informels pour réaliser des paiements transfrontaliers. Les canaux informels comprennent le tissu social (c'est-à-dire les amis ou la famille), le recours à des fournisseurs de services de transport public pour transporter de l'argent ou l'*hawala* (GSMA, 2018a)<sup>1</sup>. Il est difficile de comptabiliser les transferts

de fonds informels avec précision, en raison du manque de données et de suivi. Entre l'Afrique du Sud et les autres pays de la communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA), 70 % des envois de fonds transfrontaliers sont effectués par des canaux informels. De même, on estime que 81 % des envois de fonds à destination et en provenance du Congo sont informels (FinMark Trust, 2018). Les paiements transfrontaliers informels peuvent être moins sûrs pour les envoyeurs et les bénéficiaires, contourner les régimes fiscaux et contribuer au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme.

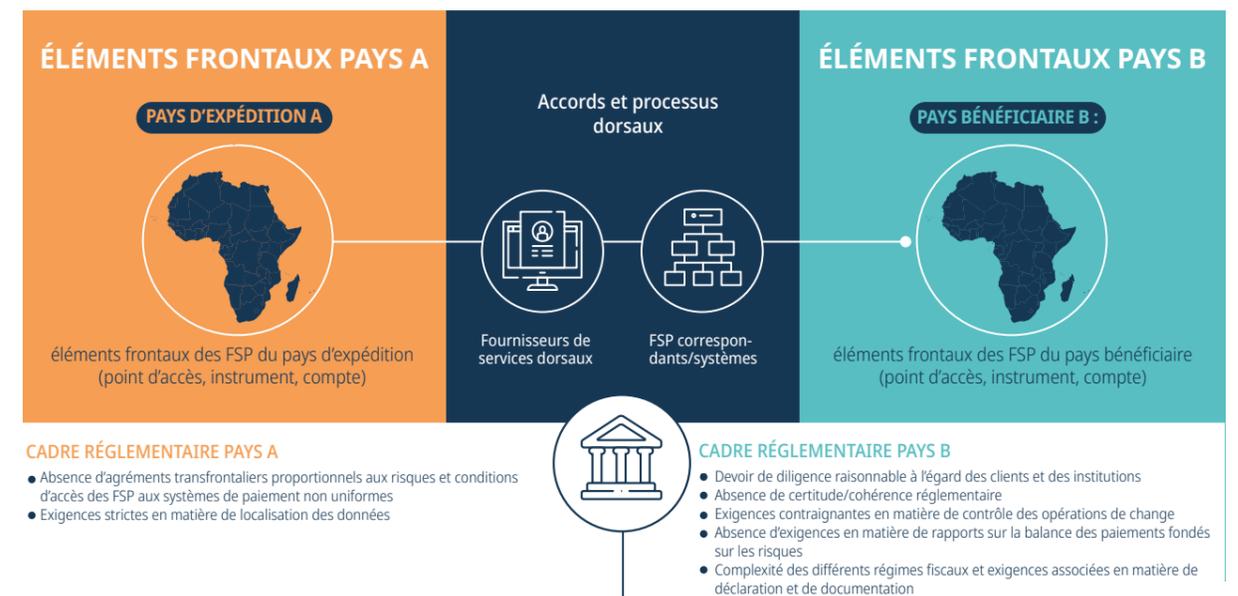
### 1.2 Obstacles réglementaires aux flux financiers transfrontaliers

Une réglementation adaptée à l'objectif visé peut considérablement réduire les obstacles que sont le coût élevé, l'inaccessibilité et l'informalité. Les entretiens avec les parties prenantes ont mis en évidence l'importance des régimes et exigences juridiques et réglementaires en lien avec les charges d'exploitation des fournisseurs. Les coûts de mise en conformité comprennent les exigences en matière d'agrément, le contrôle préalable des clients et des institutions et les restrictions de change.

La complexité des paiements transfrontaliers ne se limite pas aux juridictions impliquées dans l'envoi et la réception des

fonds. Différents canaux et entités sont mis à contribution, à l'instar des instruments monétaires, des Bourses, des banques correspondantes, des processeurs/opérateurs/plateformes de paiement et des agents de règlement. Les acteurs opérant dans plusieurs juridictions doivent se conformer à toutes les exigences de chaque pays, ce qui est source d'incertitude quant aux lois, réglementations et pratiques qui s'appliquent ou qui prévalent, en particulier lorsque les lois entre les juridictions se contredisent. Des obstacles réglementaires se dressent tout au long de la chaîne de valeur des paiements de détail transfrontaliers (Illustration 1.0).

#### ILLUSTRATION 1.0 | Obstacles réglementaires le long de la chaîne de valeur des paiements de détail transfrontaliers



Sources : Banque mondiale, 2022e ; Cenfri, 2018a

<sup>1</sup> L'*hawala* est un moyen informel de transférer de l'argent, sans déplacement physique des fonds, par l'intermédiaire d'un réseau de courtiers appelés *hawaladars*. La particularité de l'*hawala* réside dans la relation de confiance entre les *hawaladars*, qui souvent repose sur leur appartenance à une même famille, une même ethnie ou un même village (Corporate Finance Institute, 2022).

Les disparités entre les réglementations et les procédures des différentes juridictions peuvent entraîner une augmentation des coûts, une réduction de l'accès au marché et/ou un ralentissement des vitesses des transactions pour les fournisseurs (Tableau 1.0).

**TABLEAU 1.0 | Obstacles aux paiements de détail transfrontaliers pour les FSP**

Obstacles réglementaires pour les FSP	Impact sur les FSP		
	Augmentation des coûts	Réduction de l'accès au marché	Ralentissement de la vitesse des transactions
a. Absence d'agrément transfrontaliers proportionnels aux risques et de conditions équitables d'accès aux systèmes de paiement			
b. Exigences de vigilance à l'égard de la clientèle contradictoires ou divergentes			
c. Exigences contraignantes en matière de contrôle des changes			
d. Exigences strictes en matière de localisation des données (interdiction de stocker des données sur le cloud)			
e. Absence d'exigences simplifiées et proportionnées en matière de publication d'informations sur la balance des paiements			
f. Régimes fiscaux différents et exigences de déclaration/documentation associées			
g. Absence de certitude et de cohérence réglementaires			

Sources : Cenfri, 2018 ; entretiens avec les parties prenantes, 2023

Degré d'impact sur les FSP

Élevé      Moyen      Faible

Les obstacles réglementaires résumés au Tableau 5.1 posent les problèmes suivants :



**Absence d'agrément transfrontaliers proportionnels aux risques et de conditions équitables d'accès aux systèmes de paiement**

Les agréments accordés aux FSP, qu'il s'agisse de banques de dépôt ou de fintechs sans dépôt, ne sont souvent pas différenciés en fonction du risque que l'institution représente pour le système financier. L'absence d'agrément proportionnel aux risques se traduit par des exigences onéreuses pour les établissements prenant part aux paiements transfrontaliers. Si des exigences prudentielles strictes sont appropriées pour les grandes banques et les institutions de mobilisation des dépôts bénéficiant de multiples sources de revenus et affichant une grande complexité, les FSP qui proposent des produits plus simples

et sans lien aucun avec les dépôts des clients ne présentent pas le même risque pour le système financier et ne devraient donc pas être assujettis aux mêmes exigences.

Une approche globale d'octroi d'agrément peut renforcer la domination des institutions bancaires dans l'univers des paiements transfrontaliers et limiter la concurrence, parce que les FSP non bancaires n'ont pas les moyens de supporter les coûts prohibitifs de la mise en conformité. Les autorités de surveillance invoquent souvent le manque de ressources et de compétences pour justifier les exigences générales, mais le recours à une approche restrictive en matière d'octroi d'agrément ne tient pas compte de l'importance de la concurrence et d'une surveillance fondée sur le risque<sup>2</sup>. Les régulateurs nationaux des différents pays suivent également des approches et des normes différentes en ce qui concerne les exigences relatives à l'accès des FSP aux systèmes de paiement (Banque mondiale, 2021a). Il en résulte des conditions de concurrence inégales pour les FSP non bancaires et bancaires.

<sup>2</sup> Dans la région couverte par l'Autorité intergouvernementale pour le développement, le cadre réglementaire des FSP non bancaires impose des obligations similaires à celles des institutions bancaires – c'est le cas pour Djibouti et l'Ouganda (UNCDF, 2022a). Cet exemple illustre le cas où les régimes réglementaires nationaux ne disposent pas d'un système d'agrément distinct pour les FSP non bancaires et bancaires.



**Exigences divergentes en matière de CDD**

Les pays du continent adoptent des approches différentes en matière de vigilance à l'égard de la clientèle et des institutions. Sur les marchés africains, les réglementations et les lignes directrices en matière de KYC sont difficiles à appréhender d'un pays à l'autre et ne suivent pas encore complètement l'approche basée sur le risque recommandée par le Groupe d'action financière (« GAFI »). Les lignes directrices en matière de eKYC sont encore moins harmonisées. En ASS et en Afrique du Nord, seuls 55 et 50 %, respectivement, des pays de l'échantillon couvert présentaient des dispositions réglementaires relatives à l'eKYC. Dans les pays qui *a contrario* en ont adopté, il existe des lignes directrices différentes sur ce qu'il faut respecter, sur le degré de conformité nécessaire et sur ce qui constitue une atténuation efficace des risques<sup>3</sup>. En conséquence, les FSP sont contraints de rassembler toute une série de documents pour éviter les amendes ou réduire le risque de perte des relations avec les banques correspondantes. Le justificatif de domicile, la provenance des revenus, les licences d'importation et de commerce pour les transactions B2B et les licences d'exploitation pour les MPME comptent parmi les exigences sources d'entrave pour de nombreux clients potentiels.

Non seulement la lourdeur des exigences en matière de diligence raisonnable à l'égard de la clientèle (CDD) porte les charges d'exploitation à la hausse et limite l'accès aux utilisateurs finaux, mais, en l'absence d'une approche fondée sur le risque, les FSP se concentrent en réalité sur la conformité plutôt que sur la surveillance du risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Alors que le risque de conformité fait référence au risque de ne pas se conformer à la réglementation et à la législation (le non-respect entraînant des amendes ou d'autres mesures disciplinaires), le risque de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme et de financement de la prolifération des armes de destruction massive (« LBC/FT/PADM ») est quant à lui lié à la mesure dans laquelle un produit, un client, une institution ou un secteur peut être exploité(e) à des fins illicites<sup>4</sup>.



**Exigences contraignantes en matière de contrôle des changes**

Les coûts inhérents aux exigences en matière de contrôle des changes sont disproportionnés pour certains FSP. L'application des contrôles des changes, en particulier pour les institutions qui n'acceptent pas de dépôts, signifie que les paiements transfrontaliers doivent au préalable faire l'objet d'un examen par les régulateurs ou nécessiter une autorisation gouvernementale avant d'être exécutés, en fonction de facteurs tels que le pays de destination ou le montant de l'envoi. Par exemple, dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), il n'est pas possible d'envoyer de l'argent en dehors de la région sans passer par une banque locale et sans fournir des documents justificatifs (Cenfri, 2018b). De nombreuses transactions doivent être effectuées par l'intermédiaire d'agences bancaires et/ou d'agents de change agréés. Certaines juridictions ont adopté des régimes stricts de gestion des taux de change, qui peuvent avoir des conséquences coûteuses pour les FSP transfrontaliers. Par exemple, les contrôles stricts des taux de change au Nigeria, déclenchés par une chute des prix du pétrole et des revenus de change, ont conduit à la création d'importants marchés des changes parallèles et ont eu des impacts significatifs sur le secteur formel des paiements transfrontaliers (Banque mondiale, 2017a).

<sup>3</sup> Dans la région de la CDA, les exigences en matière de délais et de vérification de l'identité d'un client diffèrent d'un pays à l'autre. Par exemple, en Angola, la législation relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux (« LBC ») autorise les FSP à procéder à la vérification de l'identité d'un client dès que possible après l'établissement de la relation, alors que le Botswana, le Congo et le Lesotho n'autorisent pas cette approche.

<sup>4</sup> Alors que la non-conformité peut entraîner des amendes ou d'autres mesures disciplinaires, le risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme peut constituer une menace sérieuse pour le système financier et les utilisateurs finaux. Ces deux risques sont différents et doivent donc faire l'objet d'une approche distincte. Un établissement peut présenter un faible risque de conformité, parce qu'il respecte toutes les exigences réglementaires (les utilisateurs qu'il a intégrés ont présenté un justificatif de domicile et une pièce d'identité), mais son risque LBC/FT/PADM peut être élevé si l'approche de gestion des risques fondée sur des règles permet aux criminels de contourner facilement le système.



### Exigences strictes en matière de localisation des données et interdiction du stockage des données dans le cloud

Les exigences strictes en matière de localisation des données entravent la capacité des FSP à opérer dans différentes juridictions. Outre l'augmentation des coûts due à la duplication des serveurs de données, un serveur de données local mal installé peut présenter des risques liés à la sécurité des données pour une juridiction par rapport à l'informatique dématérialisée (*cloud computing*) ou aux centres de données partagés, qui disposent souvent de capacités de limitation des risques plus rigoureuses (Yayboke *et al.*, 2021 ; Kugler, 2021). Le stockage dans le *cloud* en remplacement du stockage physique des données dans des serveurs situés au sein d'un pays peut encore garantir la confidentialité des données des clients et la souveraineté des nations. Par exemple, les FSP sud-africains doivent se conformer à un ensemble d'exigences strictes pour utiliser des services de délocalisation et d'informatique dématérialisée (Banque de réserve sud-africaine, 2020).



### Absence d'exigences simplifiées et proportionnées en matière de publication d'informations sur la balance des paiements

La balance des paiements (« BdP ») est une source d'information vitale pour un pays. Elle est source d'informations permettant de

compiler des indicateurs économiques importants, y compris les envois de fonds, afin de pouvoir réaliser des comparaisons entre les pays (UNCDF, 2022c). Le processus de transmission des informations sur la BdP aux banques centrales peut toutefois s'avérer fastidieux pour les FSP, en raison de l'absence de normalisation des codes associés aux envois de fonds. Par conséquent, les différentes autorités de surveillance des différents pays doivent consolider manuellement les différents codes, y compris le motif de l'envoi de fonds.

Une liste trop détaillée peut entraîner des inexactitudes dans les données, car les motifs d'envois peuvent être très nombreux et ne pas être incompatibles. En conséquence, certains FSP choisissent des codes par défaut/général, tels que « soutien à la famille », qui sont imprécis ou incorrects et qui faussent donc la précision des données de la BdP (FMI, 2022a). En outre, les exigences en matière de publication d'informations varient selon les juridictions, ce qui rend l'automatisation des processus difficile. Certaines institutions partenaires exigent des informations détaillées relatives à la BdP, et certaines institutions qui reçoivent des envois en espèces n'approuveront pas une transaction tant que la BdP n'aura pas été déclarée et que les documents commerciaux formels (par exemple, des connaissements, des factures) n'auront pas été présentés. Cette situation affecte de manière disproportionnée les petits FSP, qui n'ont pas la capacité ou les fonds nécessaires pour simplifier le processus grâce à l'automatisation. Les exigences, par exemple concernant les factures attachées aux déclarations de la BdP, peuvent décourager les utilisateurs finaux d'effectuer des transactions formelles.



### Régimes fiscaux différents et exigences de déclaration/ documentation associées

Les FSP transfrontaliers doivent se conformer aux différents régimes fiscaux de plusieurs juridictions, et notamment transmettre de nombreux documents, ce qui augmente le coût de la prestation de services de paiement transfrontaliers<sup>5</sup>. Obstacle supplémentaire, les administrations fiscales des différentes juridictions cherchent de plus en plus à taxer de manière préventive les transactions numériques transnationales et les produits y afférents, y compris les transferts de fonds pour soutien familial, qui sont considérés comme des revenus imposables pour les destinataires. Dans certains pays, les transactions transfrontalières vers un portefeuille d'argent mobile entraînent des coûts fiscaux supplémentaires pour le destinataire. Ces taxes renforcent l'attrait de l'argent liquide, car elles ne s'appliquent pas aux transactions transfrontalières de gré à gré. Par exemple, en Ouganda, un prélèvement de 1 % imposé en 2018 sur toutes les transactions de retrait d'argent mobile, envois de fonds compris, a été rapidement ramené à 0,5 % à la suite d'une réaction négative du public et d'une baisse de 24 % du montant des transactions (UNCDF, 2021a). Au Ghana, la taxe électronique de 1,75 % imposée sur toutes les transactions

électroniques, envois de fonds compris, a été réduite à 1,5 % puis à 1 % en janvier 2023 (administration fiscale du Ghana, 2023). Le Cameroun a introduit une taxe de 0,2 % sur l'argent mobile en 2022, tandis que les Zimbabwéens s'acquittent depuis 2018 de la taxe sur les transferts d'argent la plus élevée d'Afrique (2 %)<sup>6</sup>.

La loi américaine sur la conformité fiscale des comptes étrangers (*Foreign Account Tax Compliance Act*) oblige les institutions financières étrangères à déclarer directement à l'administration fiscale des États-Unis (Internal Revenue Service – « IRS ») tous les comptes détenus par des citoyens américains et d'autres personnes couvertes (c'est-à-dire les détenteurs d'une carte verte, les résidents permanents). Les FSP doivent s'enregistrer auprès de l'IRS, qu'ils reçoivent ou non, directement, des paiements provenant des États-Unis. Sous réserve de certaines limites et circonstances, les FSP peuvent être tenus de communiquer des informations relatives à la KYC/CDD, des données privées sur les clients, des soldes détaillés et des informations sur les transactions (SARS, 2023). Ces taxes et les exigences de conformité qui y sont associées peuvent sérieusement compromettre le passage des FSP à l'échelle, étant donné que les expéditeurs et les destinataires de fonds se tournent vers le marché informel afin d'éviter les taxes sur les transactions (Banque mondiale, 2017b).

<sup>5</sup> Le Conseil des affaires d'Afrique de l'Est a souligné que l'harmonisation des taxes intérieures de la CAE était un enjeu majeur pour les FSP (Conseil des affaires d'Afrique de l'Est, 2021).

<sup>6</sup> La taxe intermédiaire sur les transferts de fonds est un impôt direct prélevé chaque fois qu'une institution financière effectue un transfert de fonds, à l'exception des chèques. Sont visés les comptes Nostro en dollars américains, ainsi que les transferts d'argent des agents de transfert d'argent mobile vers les destinataires. Cette taxe sera donc supportée par tous les SFI transfrontaliers qui traitent des transactions qui aboutissent sur un compte bancaire ou un portefeuille d'argent mobile (KPMG, 2022).



### Absence de certitude et de cohérence réglementaires

L'absence de réglementations et d'orientations claires et cohérentes conduit à des interprétations différentes par les FSP, les banques et les correspondants bancaires, créant de la sorte une certaine confusion quant aux exigences et aux normes de conformité, par exemple lorsque les régulateurs adoptent une nouvelle réglementation sans fournir d'orientations correspondantes sur la gestion des changements. Au Ghana, par exemple, la loi de 2020 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) a été alignée sur les normes mondiales, mais les orientations réglementaires reposaient sur une loi antérieure qui a été abrogée. En Afrique du Sud, une loi et une réglementation obsolètes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et financement du terrorisme ont été assimilées à la réglementation des changes dans la pratique, tant par le régulateur que par les institutions contrôlées. Au Nigeria, les fréquents amendements réglementaires posent d'immenses problèmes opérationnels.

Les délais d'attente pour obtenir un agrément, en particulier pour les FSP non bancaires, peuvent être prohibitifs dans de nombreux pays : jusqu'à sept ans, selon les parties prenantes (entretiens avec les parties prenantes, 2023). Ainsi, même lorsque les systèmes sont prêts à être mis en œuvre, les problèmes de licence peuvent constituer un obstacle.

Il peut en outre y avoir des discordances en matière de gouvernance lorsque la réglementation ne peut suivre le rythme de l'innovation. C'est le cas, par exemple, lorsque les services ne s'intègrent pas parfaitement dans le cadre réglementaire existant. L'intervention de plusieurs régulateurs (par exemple, le régulateur des paiements et des télécommunications) dans la procédure d'octroi des agréments peut retarder encore l'intégration, entraîner des retards opérationnels, faire grimper les coûts et restreindre des pans importants du marché des paiements transfrontaliers (entretiens avec les parties prenantes, 2023).

Outre les questions réglementaires qui font l'objet du présent chapitre, les obstacles opérationnels, soulignés à l'Encadré 1.0, limitent encore davantage le potentiel d'expansion des paiements transfrontaliers.

### ENCADRÉ 1.0 | Les obstacles opérationnels aux paiements transfrontaliers incluent les normes incohérentes en matière de messagerie, des exigences strictes imposées par les banques correspondantes, une gestion coûteuse des liquidités et une tarification des opérations de change coûteuse et opaque



**Normes incohérentes en matière de messagerie** – Les FSP peuvent devoir supporter des coûts importants lorsqu'ils intègrent et convertissent des messages entre des entités et des pays dont les normes sont disparates, par exemple en convertissant un message suivant la norme ISO 20022 en un message conforme ISO 8385 ou à des normes propriétaires (BRI, 2022b). Le passage à la norme ISO 20022 est complexe et coûteux. La divergence des cadres relatifs aux normes de messagerie obligatoires entre les juridictions peut nuire à l'interopérabilité, en particulier entre les pays dont le secteur financier est naissant et ceux qui ont investi de manière significative dans les infrastructures existantes, ce qui est le cas, à des degrés divers, dans la CAE et la CDAA. Les pays dotés d'importants programmes fintech – notamment le Kenya, Maurice, le Nigeria et l'Afrique du Sud – doivent faire face aux écarts entre les messages innovants et propriétaires et les messages interopérables, transfrontaliers et basés sur la norme ISO. La validation du format est effectuée à différents stades de la chaîne entre les expéditeurs et les destinataires. Un simple « deux-points » manquant et le transfert pourrait ne pas aboutir. Les complexités entre les différentes normes nécessitent l'intégration de couches, qui ajoutent de nouveaux points de défaillance potentiels et peuvent se révéler à la fois difficiles et coûteuses sur le plan opérationnel ;



**Exigences strictes imposées par les banques correspondantes** – Les banques correspondantes font le lien, financièrement parlant, entre les paiements transfrontaliers et les paiements nationaux. Cependant, elles sont de plus en plus difficiles d'accès, en particulier pour les FSP africains. Depuis la crise financière mondiale de 2008, de plus en plus de banques mondiales se sont retirées de manière sélective des activités de banque correspondantes. Parmi les raisons de ces retraits, citons notamment l'évolution du paysage réglementaire et d'application de la loi, les sanctions économiques et commerciales, les préoccupations en matière de LBC/FT/PADM et l'augmentation des coûts de mise en conformité (FMI, 2017). La rareté des relations avec les banques correspondantes a conduit les banques à tirer parti de leur pouvoir de marché, en dictant unilatéralement les conditions des relations avec les FSP et en imposant des exigences strictes en termes de déclaration, de fonds propres et de processus. Par exemple, une banque correspondante peut exiger que les transactions soient réglées en dollars américains, ce qui ajoute une couche d'exigences réglementaires américaines extraterritoriales, par exemple la surveillance des transactions et des comptes aux fins de conformité avec la loi américaine sur les pratiques de corruption à l'étranger (*Foreign Corrupt Practices Act*) et le bureau des contrôles des actifs étrangers (Office of Foreign Assets Controls), indépendamment du pays d'origine et de réception. Cela porte à la hausse les coûts opérationnels d'un FSP, sur fond de réduction de la disponibilité des accords de change ;



**Gestion coûteuse des liquidités** – La gestion des liquidités impose des coûts disproportionnés aux FSP, en raison des frais de partenariat et des difficultés liées aux garanties relatives aux flux de trésorerie. En outre, les systèmes de paiement nationaux et les systèmes transfrontaliers se font concurrence pour obtenir des liquidités. Les coûts de liquidité découlent du nombre de comptes correspondants qui doivent être préalimentés aux fins des paiements instantanés. Il en résulte des liquidités improductives, qui constituent souvent l'actif le plus important au bilan d'un nouveau FSP (entretiens avec les parties prenantes, 2023). Cette utilisation improductive du capital rend les FSP qui prennent part aux paiements de détail transfrontaliers moins compétitifs que les autres FSP. En outre, la préférence de nombreux utilisateurs finaux pour les espèces rend la gestion des liquidités coûteuse pour les FSP. Un système efficace de fonds de caisse permettant aux agents et autres points d'accès de gérer efficacement les liquidités repose sur des partenariats avec des entreprises dotées d'importantes liquidités ou sur une concentration des points d'accès à proximité des GAB de billets ou des agences bancaires ;



**Tarification des opérations de change coûteuse et opaque** – Les taux de change contribuent nettement aux prix élevés des envois de fonds. Les paiements de détail transfrontaliers, en particulier les envois de fonds, sont une source majeure de devises fortes pour les économies africaines. La demande, et donc les échanges, entre les monnaies africaines non liquides sont limités, en partie à cause des taux de change fixes et des contrôles des changes qui ont un impact négatif sur la demande (BRI, 2019). Le différentiel de change réel est souvent beaucoup plus élevé que le taux de gros (taux officiel), en raison de l'absence d'un marché des changes sur lequel les devises peuvent être échangées à des taux compétitifs. Il en résulte un double échange de devises, qui sont converties en monnaies fortes, telles que le dollar américain, puis reconverties. Les institutions partenaires, qui supportent le risque de change au comptant, gonflent l'écart de taux pour améliorer la rentabilité moyenne, en particulier lorsque les opérations de change s'inscrivent au cœur de leur modèle économique. Les pratiques tarifaires des opérations de change manquent également de transparence, ce qui empêche le partenaire et l'utilisateur final d'appréhender les marges sur le différentiel de change.



## 2.0 | Quelle réglementation devrait être harmonisée ?

L'harmonisation réglementaire pourrait générer des gains significatifs pour l'ensemble de la chaîne de valeur des paiements transfrontaliers en Afrique. L'alignement des lois pertinentes et la réduction des zones grises réglementaires grâce à l'harmonisation (cf. Encadré 2.0) profiteraient à tous les participants de l'écosystème des paiements, en favorisant la concurrence, en réduisant les coûts et en augmentant la vitesse des transactions. La mise en place de régimes d'agrément et d'obligations d'information compatibles pour les FSP améliorerait la proposition de valeur pour les petits FSP innovants et les FSP bien établis qui exercent des activités transfrontalières<sup>7</sup>. Une plus grande

concurrence entre les FSP peut se traduire par des options de paiement transfrontalières moins chères, plus rapides et plus accessibles pour les utilisateurs finaux.

L'harmonisation de plusieurs éléments clés de la réglementation et de la législation profitera aux paiements transfrontaliers. L'illustration 2.0 présente les principaux cadres réglementaires et législatifs qui sont au cœur des obstacles auxquels se heurtent les FSP. Comme chaque pays possède une structure juridique différente, les domaines présentés à l'illustration 2.0 peuvent relever de réglementations ou de législations différentes<sup>8</sup>.

### ENCADRÉ 2.0 | Définition de l'harmonisation

L'harmonisation réglementaire est définie comme l'alignement de processus et de services réglementaires disparates ou la reconnaissance mutuelle de politiques et de cadres et normes réglementaires (adaptée de la définition de l'UNCDF, 2022).

L'harmonisation repose sur trois principes : la coopération, la confiance et la reconnaissance mutuelle. La coopération permet aux régulateurs d'œuvrer ensemble à la promotion du développement de bonnes pratiques ou de l'utilisation d'un dénominateur commun dans les réglementations et les politiques en matière de paiement (OCDE, 2020). Avec la confiance, les régulateurs estiment que leurs homologues agiront conformément à leurs attentes. Les régulateurs parviennent à un état de reconnaissance mutuelle lorsque les juridictions respectives reconnaissent leurs régimes réglementaires respectifs et alignent leurs réglementations nationales, leurs orientations, leurs processus et leurs exigences en matière d'agrément et de déclaration sur la base de leurs engagements mutuels et conformément à leurs objectifs communs.

<sup>7</sup> À titre d'exemple, 67 % des FSP bancaires transfrontaliers en Afrique de l'Est ont déclaré que leur présence dans différentes juridictions leur a permis d'acquiescer l'envergure nécessaire pour introduire des produits financiers qui n'auraient pas pu l'être dans un seul pays (Banque mondiale, 2011).

<sup>8</sup> Par exemple, dans la région couverte par l'Autorité intergouvernementale pour le développement, Djibouti n'a pas de législation autonome sur la protection des consommateurs. En revanche, la loi n° 28/AN/08/6<sup>e</sup> porte sur la protection, la répression et la fraude. En outre, différents aspects de la protection des consommateurs se retrouvent dans d'autres lois, en fonction du sujet traité. En revanche, l'Ouganda et le Soudan du Sud disposent de directives spécifiques en matière de protection des consommateurs de produits financiers (UNCDF, 2022a).



### ILLUSTRATION 2.0 | Domaines réglementaires à harmoniser



Les banques centrales sont des acteurs clés dans les initiatives d'harmonisation des paiements transfrontaliers. Elles ont en effet le pouvoir de stimuler la coordination régionale par le biais de réformes réglementaires. L'octroi d'agrément et la surveillance des FSP, la politique monétaire (qui influe sur le régime des changes), les normes et le format des données des systèmes de paiement font généralement partie de leurs mandats. En règle générale, elles ont en outre un certain degré de contrôle sur les cadres KYC/CDD et LBC/FT/PADM, ainsi que sur les réglementations relatives à la protection des consommateurs de services financiers (UNCDF, 2021b). Parmi les autres entités gouvernementales nationales concernées figurent le ministère du Commerce et de l'Industrie et le ministère des Technologies numériques/Technologies de l'information et de la Communication. Des agences spécialisées ou des lois spécifiques régissent la confidentialité des données, le partage des données, la protection des données, sans oublier la législation commerciale.

Comme le montre l'illustration 2.0, huit domaines réglementaires clés bénéficieraient d'une harmonisation entre les juridictions afin d'améliorer l'accès aux paiements de détail transfrontaliers et leur utilisation. **Ces domaines réglementaires relèvent de trois catégories, à savoir : l'accès aux marchés, la facilité à effectuer des paiements et les opérations des FSP. Plus précisément :**

#### Accès aux marchés



**Régimes d'agrément et de surveillance des FSP** – Ces régimes pourraient encourager l'octroi d'agrément proportionnels aux risques, qui peuvent être assortis d'exigences substantiellement similaires pour servir les utilisateurs finaux à faibles revenus. Il s'agit notamment d'harmoniser les conditions d'agrément des FSP pour le transfert des paiements transfrontaliers et d'adopter une approche prudentielle et de surveillance fondée sur le risque pour différents types d'entités. Dans les pays de l'Union du Maghreb Arabe (« UMA »), par exemple, la divergence des approches réglementaires de la monnaie électronique dans la région (CCAF, 2021b) a entraîné des exigences strictes pour les petits FSP non bancaires. L'harmonisation permettrait d'accroître l'innovation dans les produits de paiements transfrontaliers, car un plus grand nombre de FSP seraient en mesure d'offrir ces services sans être limités par des exigences onéreuses en matière d'octroi d'agrément.



**Régimes des changes** – L'harmonisation des régimes pourrait simplifier le processus de déclaration pour les FSP et leur donner accès aux devises à des taux compétitifs. Des régimes complexes prévoyant des processus initiaux inefficaces ou manuels, par exemple demander aux autorités de débloquer les paiements, peuvent annuler tout avantage des SPI en termes de délai par rapport aux offres informelles rapides et robustes, sans oublier que les charges d'exploitation augmentent avec chaque couche supplémentaire de conformité et de diligence raisonnable des tiers imposée par les différentes parties de la chaîne de valeur (entretiens avec les parties prenantes, 2023). Ces régimes peuvent également dicter le type de fournisseur autorisé à traiter en devises étrangères, d'où des distorsions sur les marchés, où la conversion des devises est excessivement onéreuse pour les partenaires de la chaîne de valeur.

En outre, à plus long terme, les autorités doivent réduire l'utilisation de monnaies fortes comme le dollar américain pour les règlements transfrontaliers, diminuer le coût et la charge administrative liés à l'obligation de diligence des correspondants bancaires et abaisser les marges de change supplémentaires et pénalisantes imposées aux FSP<sup>9</sup>. La charge administrative, les enquêtes et les déclarations que les autorités fiscales des États-Unis et de l'UE imposent aux FSP, même à ceux qui ne comptent aucun citoyen américain ou européen parmi leurs clients, sont lourds et coûteux. Enfin, la politique monétaire doit s'attaquer au système actuel caractérisé par des taux de change variables dans chaque banque correspondante par paire de devises pour les FSP, qui entraîne des dépenses croissantes.



**Législation sur le commerce extérieur** – Cette législation régit l'application des lois et règlements en vigueur aux positions commerciales négociées. Les accords commerciaux et la législation sur le commerce extérieur connexe pourraient constituer une norme unique pour l'acceptation mutuelle de la monnaie électronique en vue d'une utilisation transfrontalière. L'harmonisation des cadres de haut niveau en matière de paiement, des principes d'acceptation et des normes établies

dans le cadre d'accords commerciaux régionaux et continentaux ou de traités multilatéraux pourrait contribuer à simplifier les codes de transaction BdP, la diligence raisonnable et les exigences documentaires auxquelles les FSP doivent se conformer pour faciliter plus efficacement les paiements transfrontaliers.

#### Facilité à effectuer des paiements

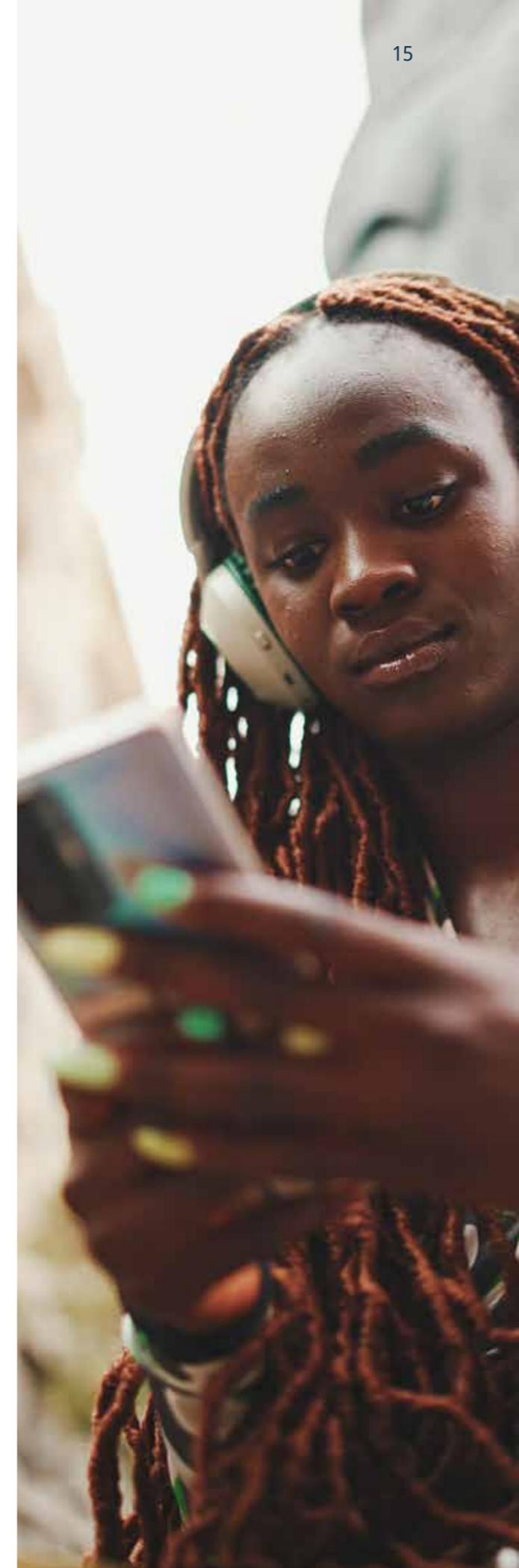


**Législation LBC/FT/PADM** – La mise en œuvre d'approches fondées sur des données probantes et proportionnelles aux risques peut réduire la charge de la conformité pour les utilisateurs finaux à faibles revenus et les FSP qui les desservent. Une approche fondée sur les risques, alignée sur les risques régionaux, augmentera l'efficacité de la gestion de ces derniers, en répondant aux lourdes exigences de conformité transfrontalière en matière de LBC/FT/PADM actuellement imposées. L'harmonisation permettrait d'adapter les exigences LBC/FT/PADM à l'objectif visé, indépendamment de la juridiction ou du corridor, en conservant une diligence renforcée pour les produits et/ou les utilisateurs finaux présentant un risque élevé, tout en réduisant la surconformité pour ceux qui posent un risque plus faible.



**Cadres KYC/CDD alignés, en particulier autour de l'eKYC** – Pour les utilisateurs finaux et les institutions, cela pourrait limiter la charge de la collecte et de la confirmation de l'identité au cours des processus d'intégration et de recertification. Par exemple, dans son modèle de cadre politique, le COC du COMESA (« COC ») a reconnu que les approches des États membres en matière de KYC/CDD, proportionnelles et fondées sur le risque, étaient incohérentes ou faisant totalement défaut (Conseil des opérateurs économiques du COMESA, 2021). Les différents cadres doivent harmoniser les exigences relatives à la documentation et à la preuve d'identité utilisées pour la KYC, aux autorisations d'utilisation des données des clients via l'eKYC, à la surveillance continue requise pour la CDD et aux normes en matière de due diligence institutionnelle entre les FSP. Les FSP sont plus enclins à interopérer lorsque les procédures de CDD sont fiables entre les institutions et que la charge documentaire KYC diminue. L'harmonisation conduirait à des exigences appropriées en matière de KYC pour les utilisateurs finaux et à des procédures de CDD fondées sur le risque pour les FSP, conformément aux évaluations nationales ou régionales des risques.

<sup>9</sup> En ce qui concerne la négociabilité des devises, les banques centrales ont souvent mis en place des règles qui empêchent les individus de prendre des billets d'autres pays et de posséder des comptes en devises étrangères. Cela a une incidence directe sur l'accomplissement de la politique monétaire. Les banques centrales doivent gérer correctement leurs réserves de change, surtout lorsqu'il s'agit d'acheter des produits importants comme du carburant, c'est pourquoi elles ont souvent besoin de dollars en provenance des pays voisins ;



## Opérations des FSP



**Normes communes ou compatibles en matière de système de paiement** – L'harmonisation transfrontalière de la normalisation en matière de messagerie et de sécurité, pour ne citer que deux exemples, est importante afin que les FSP n'aient pas à s'adapter à des normes différentes dans diverses juridictions, un exercice des plus coûteux. L'harmonisation permettrait de réduire les charges d'exploitation des FSP, grâce à une intégration plus simple entre les systèmes de paiement et les partenaires de la chaîne de valeur des paiements transfrontaliers. SWIFT a toujours sa place près de 50 ans après sa création, grâce à une norme de messagerie partagée et à un protocole de communication sécurisé adaptés aux besoins de ses membres, ainsi qu'à un effort continu de modernisation et de pertinence. Il en est de même pour EMV d'un point de vue opérationnel. Une norme panafricaine en matière de paiement peut constituer la base de paiements transfrontaliers plus efficaces.



**Législation relative à la protection des consommateurs** – En l'harmonisant, les régulateurs peuvent simplifier les exigences des FSP en matière de déclaration d'informations et de fonctionnement au niveau régional et veiller à ce que les litiges avec les clients soient traités de manière appropriée. L'harmonisation des processus de règlement des plaintes et des litiges, ainsi que des dispositions en matière de divulgation et de transparence, devrait être prioritaire. Cette harmonisation donnerait aux utilisateurs finaux et aux FSP l'assurance que les transactions bénéficient d'une même protection, d'où qu'elles soient initiées.



**Réglementation relative aux données** – L'alignement des dispositions relatives aux exigences en matière de localisation des données et à l'utilisation des données devant être suivies dans le cadre des paiements transfrontaliers peut réduire les charges d'exploitation et la complexité pour les FSP. Les règlements actuellement en vigueur prévoient des exigences de conformité compliquées et contraignantes, en particulier lorsqu'il est nécessaire de déployer des serveurs nationaux. Par exemple, toutes les banques agréées au Rwanda sont tenues de conserver leurs données primaires sur le territoire. De même, les

émetteurs de monnaie électronique ougandais doivent conserver les centres de données primaires pour les systèmes de paiement au sein du pays (Kugler, 2021).

En harmonisant les normes régionales ou continentales, il serait possible d'établir des dispositions précises visant à garantir que le stockage de données dans le *cloud* préserve les principes de la souveraineté des données au niveau national et les droits en lien avec les données à caractère personnel. Les risques de sécurité peuvent être évalués de manière approfondie et atténués, sans pour autant appliquer des exigences locales trop strictes en matière de stockage des données. L'harmonisation conduirait à la mise en place d'approches communes des solutions modernes de stockage de données, en faveur de modèles économiques innovants dans le domaine des paiements transfrontaliers sans obliger les FSP à construire une infrastructure redondante.

L'Union africaine, les CER, les zones monétaires telles que la ZMAO et les unions monétaires telles que la CEMAC et l'UEMOA, en collaboration avec leurs partenaires respectifs, ont œuvré à l'harmonisation des lois et règlements relatifs aux paiements dans le but de donner vie à un environnement de paiement plus transparent et plus efficace dans leurs régions respectives. L'Encadré 2.1 donne un aperçu des dix CER, unions monétaires et zones combinées. Ces institutions régionales jouent un rôle central dans l'harmonisation de la réglementation et de la politique en matière de paiements de détail transfrontaliers. Le tableau G.1 de l'annexe G du rapport État des lieux des systèmes de paiement instantané inclusifs (SIIPS) en Afrique 2023 dresse une liste des différents organes exécutifs associés. Les organes régionaux ont pour mandat de favoriser la coopération et la collaboration, y compris dans le domaine des paiements transfrontalier<sup>10</sup>. Ils se réunissent régulièrement avec les représentants des banques centrales, fixant des objectifs de politique régionale, que ces dernières mettent ensuite en œuvre au niveau national. Le Tableau G.2, à l'Annexe G du rapport SIIPS 2023 expose les domaines dans lesquels la recherche a relevé des divergences dans les domaines réglementaires mentionnés tout au long de cet extrait ; le Tableau G.3 énumère quant à lui les diverses initiatives en cours.

## ENCADRÉ 2.1 | Communautés économiques régionales en Afrique

L'Afrique compte sept CER, une CER et union monétaire, une union monétaire et une zone monétaire, auxquelles il est fait référence dans le cadre de cette étude :



## CER :

- L'**UMA** a été créée en 1989 et compte parmi ses membres l'Algérie, la Libye, la Mauritanie, le Maroc et la Tunisie ;
- Les quinze États membres de la **CEDEAO** sont le Bénin, le Burkina Faso, Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Liberia, le Mali, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo. Le Traité de la CEDEAO a été signé en 1975 ;
- La **CDAA** a été créée en 1992 et comprend l'Afrique du Sud, l'Angola, le Botswana, les Comores, le Congo, l'Eswatini, le Lesotho, Madagascar, le Malawi, Maurice, le Mozambique, la Namibie, les Seychelles, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe ;
- La **CAE** est une organisation intergouvernementale réunissant sept pays de la région des Grands Lacs : le Burundi, le Congo, le Kenya, le Rwanda, le Soudan du Sud, la Tanzanie et l'Ouganda. Elle a été fondée en 1967 et rétablie en 2000 ;
- Le **COMESA** est une communauté économique régionale créée en 1994 réunissant les Comores, Djibouti, l'Égypte, le Kenya, la Libye, Madagascar, le Malawi, Maurice, le Rwanda, les Seychelles, la Somalie, le Soudan, la Tunisie, la Zambie et le Zimbabwe ;
- Créée en 1996, l'**IGAD** comprend huit pays d'Afrique de l'Est : Djibouti, l'Éthiopie, le Kenya, la Somalie, le Soudan du Sud, le Soudan et l'Ouganda (l'Érythrée est actuellement inactive) ;
- Les États membres de la **Communauté économique des États de l'Afrique centrale (« CEEAC »)** sont l'Angola, le Burundi, le Cameroun, le Congo, la Guinée équatoriale, le Gabon, la République centrafricaine, le Rwanda, le Tchad et São Tomé-et-Príncipe. La CEEAC a été créée en 1983.



## Zones et unions monétaires :

- CER et union monétaire – La **CEMAC** est une organisation d'États créée en 1994 par le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale, la République centrafricaine et le Tchad. En 1999, la CEMAC a formé une union monétaire, avec le franc CFA de la CEMAC comme monnaie commune ;
- Union monétaire – Créée en 1994, l'**UEMOA** est une organisation regroupant huit États d'Afrique de l'Ouest principalement francophones, à savoir le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau (non francophone), le Mali, le Sénégal et le Togo. Les États membres de l'UEMOA ont pour monnaie commune le franc CFA de la CEMAC ;
- Zone monétaire (pas de monnaie commune) – Formée en 2000, la **ZMAO** est un groupe de six pays de la CEDEAO, à savoir la Gambie, le Ghana, la Guinée, le Nigeria et la Sierra Leone, qui ont ensemble fondé l'organisation en 2000. Le Liberia les a rejoints en 2010.

<sup>10</sup> Par exemple, le Comité de surveillance du système de paiement de la CDAA (« CSSP ») a été mis sur pied pour assurer la coopération et la coordination entre les banques centrales en vue de créer une stratégie en matière de paiements transfrontaliers (Comité des gouverneurs des banques centrales, 2021). De même, la CEDEAO a été constituée dans le but principal de promouvoir la coopération et l'intégration, afin de créer une union économique monétaire, ce qui requiert l'alignement des réglementations et des politiques en lien avec le secteur financier (Zoma et Wendpanga, 2022).

Les initiatives sont principalement gérées par des organismes régionaux avec le concours d'organisations externes. Les organismes régionaux établis se chargent souvent de piloter l'assistance financière et technique des partenaires de développement, à l'instar de la Banque africaine de développement (« BAD »), du United Nations Capital Development Fund (« UNCDF ») et de la Banque mondiale. Les CER sont des forums importants qui permettent d'identifier des thèmes pour les décideurs nationaux capables d'amorcer les changements réglementaires nationaux nécessaires. Les

organisations externes de développement ont également joué un rôle important dans le processus, en apportant leur expertise et leur neutralité en cas de divergence au niveau des agendas politiques. Les banques centrales nationales/ régionales respectives sont bien placées en qualité d'agents du changement et de conseillers auprès du gouvernement central, dans les cas où une réforme législative ou des amendements sont nécessaires pour aligner les lois dans l'ensemble de la région.

## 3.0 | Comment harmoniser la réglementation ?

Les décideurs politiques et les régulateurs mondiaux peuvent contribuer aux efforts entrepris par les banques centrales et les organes exécutifs africains pour favoriser l'harmonisation. Toutefois, l'ordre et l'équilibre des changements réglementaires nationaux et des initiatives régionales doivent être soigneusement étudiés. Une

approche désordonnée pourrait aboutir à une harmonisation inefficace ou inaccessible. Les diagnostics évaluant le paysage réglementaire régional en matière de paiement et les lacunes existantes peuvent guider les régulateurs nationaux sur la direction à donner à leurs efforts.

En règle générale, trois phases d'harmonisation itératives et se chevauchant sont nécessaires pour les lois et réglementations relatives aux paiements, comme le montre l'illustration 5.3.



**Première phase, la formulation des politiques** – Il s'agit de l'élaboration de politiques aux niveaux régional et national. La politique au niveau régional fournit la feuille de route via le développement d'objectifs et de principes communs. La formalisation de ces politiques et cadres peut prendre entre un et cinq ans, en fonction des processus de consultation.



**Deuxième phase, l'alignement du cadre réglementaire** – Cette harmonisation nécessite d'adapter les objectifs régionaux à l'environnement politique et aux cadres législatifs nationaux existants. La modification effective des cadres réglementaires fait également partie intégrante de cette phase. Ce processus peut être itératif, car les réalités nationales influent sur la politique régionale définie dans le cadre de la première phase. Les réformes réglementaires et juridiques qui sont à la base des accords régionaux peuvent prendre entre deux et dix ans, en fonction de la complexité du sujet et de la clarté du mandat du régulateur.



**Troisième phase, l'ancrage dans les accords commerciaux** – Il est question ici de réformer les accords régionaux ayant un lien étroit avec les paiements, par exemple les accords commerciaux, et de mettre en œuvre les réglementations et les lois nationales correspondantes. Cela permet d'intégrer les objectifs soutenus par les réformes réglementaires et politiques dans d'autres secteurs qui ont un impact sur les paiements transfrontaliers. La mise en œuvre complète des accords commerciaux peut prendre des années, voire des décennies, selon le nombre de juridictions et la granularité de l'accord.

### ILLUSTRATION 3.0 | Les trois phases de l'harmonisation réglementaire



### 3.1 Première phase : formulation de politiques aux niveaux régional et national

Une politique régionale précise et bien définie est nécessaire pour fixer des objectifs de coopération et de coordination entre les régulateurs des différentes juridictions dans le domaine des paiements transfrontaliers.



**Les activités régionales de recherche et d'état des lieux peuvent aboutir à l'identification des lacunes et des priorités en matière d'harmonisation, ce qui aide les décideurs politiques à appréhender le contexte local et à orienter leurs efforts.**

Ces recherches sont généralement menées par des organismes de recherche externes, tels qu'AfricaNenda, l'Alliance pour l'inclusion financière (« AFI »), la Banque mondiale ou l'UNCDF, pour n'en citer que quelques-uns, afin d'offrir une perspective neutre.

Les recherches de l'AFI sur les paiements de détail transfrontaliers et les envois de fonds dans la région de l'Europe de l'Est et de l'Asie centrale (« EEAC ») donnent un aperçu de l'environnement des paiements de détail transfrontaliers,

des projets en cours et des questions/lacunes clés dans le domaine nécessitant l'attention des décideurs politiques régionaux/nationaux (AFI, 2021)<sup>11</sup>. Sur la base des lacunes identifiées dans le rapport, l'AFI a aidé les régulateurs et les décideurs politiques des États membres à élaborer un cadre régional sur le KYC et l'identité électronique. Ce cadre prévoit des principes directeurs et des bonnes pratiques, dont les pays de l'EEAC peuvent s'inspirer (AFI, 2022).



**L'établissement d'un plan d'action/ d'une feuille de route régional(e) accompagné(e) d'un objectif d'intégration financière apporte de la clarté aux régulateurs des différentes juridictions.**

Plusieurs régions ont esquissé des plans d'action régionaux globaux dévolus à l'intégration financière. Les exemples ci-dessous montrent comment les pays peuvent élaborer des approches réglementaires de l'intégration financière. L'adhésion et l'implication immédiates de tous les pays membres constituent une première étape importante des plans d'action régionaux.

<sup>11</sup> La région de l'EEAC est composée de 22 pays, à savoir l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Géorgie, le Kazakhstan, le Kirghizstan, le Kosovo, la Lettonie, la Moldavie, le Monténégro, l'Ouzbékistan, la Pologne, la Roumanie, la Russie, la Serbie, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ukraine.



L'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (« ANASE ») a adopté un plan d'action stratégique, baptisé l'« ASEAN Economic Community Blueprint 2025 », dans le but de parvenir à intégrer les échanges commerciaux, les investissements et les paiements à l'échelle de la région<sup>12</sup>. Chaque secteur impliqué dans les efforts d'intégration de l'ANASE a préparé un plan d'action stratégique (« PAS ») pour orienter les efforts en question. Les ministres des Finances et les gouverneurs des banques centrales de l'ANASE ont approuvé le PAS global en 2016<sup>13</sup>. Les pays de l'ANASE ont depuis lors entrepris des initiatives bilatérales et multilatérales visant à relier leurs systèmes nationaux de règlement brut en temps réel et à adopter un format de messagerie normalisé (ISO 20022). Singapour et la Thaïlande ont connecté leurs systèmes de paiement rapide en avril 2021. Selon un article publié en mars 2022 sur le site d'information centralbanking.com, le système connecté avait traité 200 000 transactions transfrontalières, pour un montant total de 44 millions de dollars (Central Banking, 2022).



**Les forums ou les groupes de travail régionaux dédiés à la réglementation peuvent établir un objectif commun et agir sur des contraintes spécifiques, en coordonnant l'élaboration de normes en matière de système de paiement et en abordant des thèmes d'intérêt mutuel.**

Les forums permettent aux régulateurs de discuter des approches de surveillance des FSP nationaux et transfrontaliers, de promouvoir l'enseignement mutuel entre les régulateurs et d'accélérer le développement d'approches communes en matière de surveillance.

- En 2010, l'Institut monétaire de l'Afrique de l'Ouest (« IMAO ») a mis sur pied un Collège des superviseurs (« CdS ») à l'intention des superviseurs bancaires et des institutions non bancaires afin de renforcer la coopération en matière de supervision et l'harmonisation des processus. Les institutions se réunissent au niveau central pour favoriser la coopération et élaborer des cadres régionaux. Le CdS est un lieu de partage d'informations et de renforcement des capacités. L'IMAO a élaboré des feuilles de route concernant la mise en œuvre d'une surveillance fondée sur le risque et des réglementations bancaires de Bâle II. Il a également harmonisé son cadre de microfinance et mis en place des comités de réglementation prudentielle (Agence monétaire de l'Afrique de l'Ouest, 2021).
- Sur la base de l'objectif d'intégration financière du plan d'action « ASEAN Economic Community Blueprint 2025 », l'ANASE a créé le Comité de travail sur les systèmes de paiement et de règlement (*Working Committee on Payment and Settlement Systems*) et la Coalition pour les paiements électroniques (*e-Payments Coalition*), une initiative de partenariat public-privé (Forum économique mondial, 2020). Plusieurs accords de coopération ont ainsi été signés, dont un accord entre les autorités monétaires de Singapour et de Hong Kong qui facilite l'aiguillage des entreprises innovantes entre les deux juridictions, l'échange d'informations et l'échange d'expertise à des fins d'innovation financière (Dunn et Scanlon, 2017).
- Le Comité des gouverneurs des banques centrales (« CCBG ») est un groupe de gouverneurs de banques centrales de la CDAA<sup>14</sup>. Le groupe a joué un rôle clé

en réunissant les banques centrales respectives pour parvenir à une reconnaissance mutuelle de l'agrément des FSP souhaitant participer au système TCIB.



**Les modèles de lois élaborés au niveau régional peuvent servir de guides aux pays respectifs pour évaluer les cadres réglementaires nationaux.**

Les modèles de lois sur un sujet particulier reposent sur les meilleures pratiques et sont généralement élaborés par un comité régional, qui par la suite sollicite l'avis d'experts internationaux, tels que le FMI. Les lois sont présentées aux représentants des banques centrales pour approbation, puis transmises aux gouverneurs des banques centrales respectives une fois finalisées. Les modèles de lois sont uniquement effectifs si les banques centrales et les autres régulateurs reçoivent des instructions explicites concernant les principes de coopération, de reconnaissance mutuelle et de confiance avec les régulateurs des différentes juridictions.

- La région de la CDAA dispose d'un ensemble de modèles de lois qui décrivent l'état de convergence des régulateurs. Le Modèle de loi pour les banques

centrales de la CDAA (2009) et le protocole sur la finance et l'investissement (2016) jettent les bases de la coopération régionale entre les banques centrales et de l'harmonisation des cadres juridiques et opérationnels. Ces cadres régionaux globaux ont abouti à la convergence des législations nationales. La Banque de Tanzanie a adopté une nouvelle Loi sur les banques et les institutions financières en 2018, qui intègre les dispositions du Modèle de loi sur les banques de la CDAA ; la Banque de réserve d'Afrique du Sud a également adopté certains aspects du Modèle de loi sur les banques (Mfunwa et Lubinda, 2018).

- De même, l'IMAO de la ZMAO a introduit un modèle de loi bancaire pour les FSP bancaires et les sociétés de portefeuille financier. Les différents pays sont en train d'examiner le modèle de loi et d'évaluer les lacunes nationales.
- La CAE dispose d'un modèle de politique sur les transactions électroniques et a l'intention de créer un cadre favorable uniforme pour la région (Organisation des communications d'Afrique de l'Est, 2017).

### 3.2 Deuxième phase : alignement des cadres réglementaires

Les cadres et les objectifs politiques élaborés au cours de la première phase font office de références pour la mise en œuvre des changements réglementaires au niveau national. D'une région à l'autre, plusieurs enseignements ont été tirés :



**Les exigences réglementaires proportionnelles en matière d'agrément national fixent des normes uniformes pour les FSP transfrontaliers.**

S'il est important de s'attaquer à plusieurs domaines réglementaires au niveau national, c'est le manque de proportionnalité au niveau des agréments des FSP qui constitue le principal obstacle opérationnel aux paiements, d'après la littérature et les entretiens avec les parties prenantes. En résumé, lorsque les nouveaux entrants innovants, à l'image des fintechs qui ne prennent pas de dépôts, sont réglementés selon les mêmes normes que les banques de dépôt ou d'autres organisations structurellement importantes, cela les décourage de participer au marché. À l'inverse, les cadres relatifs à l'octroi d'agréments proportionnels encouragent l'entrée d'autres acteurs, ce qui favorise l'innovation et permet aux fournisseurs de desservir,

à moindre coût, les consommateurs auparavant exclus et à faibles revenus. L'octroi d'agréments proportionnels aux risques abaisse les coûts en diminuant la charge de conformité des FSP, réduisant par là même les frais des transactions transfrontalières pour les utilisateurs finaux. Il existe des précédents en la matière.

- Les cadres relatifs à l'octroi d'agréments adoptés par l'Afrique du Sud deviennent souvent une norme de fait pour les banques centrales d'autres juridictions de la CDAA. La Banque centrale sud-africaine octroie des agréments aux courtiers agréés en devises étrangères avec autorité limitée (*dealers in foreign exchange with limited authority*, « ADLA ») sur la base de niveaux associés aux types d'activités de paiement. L'agrément ADLA, instauré en 2014, permet aux institutions non bancaires d'offrir des services de paiement transfrontaliers, encourageant ainsi les envois de fonds, sur la base d'exigences de fonds propres à plusieurs niveaux. Après l'introduction de ce régime en 2014, la concurrence s'est intensifiée et les prix ont chuté. Les services des ADLA sont destinés aux envois de fonds de faible montant. Leur prix est plus compétitif pour les transactions de faible montant (IFAD, 2022). D'autres pays de la zone monétaire commune (« ZMC »), l'Eswatini,

<sup>12</sup> L'ANASE est composée de dix pays, à savoir le Brunei, le Cambodge, l'Indonésie, le Laos, la Malaisie, le Myanmar, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et le Vietnam.

<sup>13</sup> La vision de l'intégration du secteur financier à l'horizon 2025 englobe trois objectifs stratégiques (l'intégration financière, l'inclusion financière et la stabilité financière) et trois domaines transversaux (la libéralisation du compte de capital, les systèmes de paiement et de règlement et le renforcement des capacités). Le plan d'action comprend l'élaboration de lignes directrices visant à établir des régimes réglementaires harmonisés et a conduit à la création de l'initiative de connectivité des paiements de l'ANASE (*ASEAN Payment Connectivity Initiative*, 2019) et du cadre d'inclusion financière de l'ANASE (*ASEAN Financial Inclusion Framework*, 2018).

<sup>14</sup> Le CCBG sert de plateforme aux gouverneurs des banques centrales pour collaborer et coordonner leurs politiques et activités liées aux questions monétaires et financières. Il a notamment pour fonctions de promouvoir la coopération régionale, de fournir une plateforme d'échange d'informations, d'élaborer des politiques et des stratégies, de faciliter le renforcement des capacités et l'assistance technique et de représenter les intérêts de la région CDAA dans les forums internationaux (Comité des gouverneurs des banques centrales, n.d.).

- Le Lesotho et la Namibie, ainsi que des pays voisins non membres de la ZMC, comme le Zimbabwe, ont adopté un cadre similaire (FinMark Trust, 2021b). Entre 2016 et 2018, les envois de fonds formels de l'Afrique du Sud vers le Malawi ont augmenté de plus de 170 %. Ce bond est en majeure partie imputable au plus grand nombre de titulaires d'agrèments ADLA ayant fourni des services (FinMark Trust, 2021b).
- La Banque du Ghana supervise deux FSP titulaires d'un agrément « standard » et quatre d'un agrément « medium ». La catégorie de l'agrément repose sur des exigences différentes en matière de fonds propres (Banque du Ghana, 2023). La banque centrale souscrit à une approche d'octroi d'agrèments à plusieurs niveaux, qui classe les agrèments des FSP en fonction des activités qu'ils exercent. L'agrément « standard » permet aux FSP de se connecter à des FSP de niveau supérieur pour offrir des applications de paiement mobile. Les FSP titulaires d'un d'un agrément « medium » se connectent aux FSP de niveau supérieur pour fournir des services d'agrégation de paiements, d'agrégation de paiements de factures et de commerçants, de déploiement de points de service, d'application de paiement mobile et d'impression d'instruments de paiement autres que les espèces (Banque du Ghana, n.d.).
- Les régulateurs des Philippines et de Malaisie ont simplifié les procédures d'agrément des FSP non bancaires, en adoptant des exigences réglementaires proportionnelles aux risques. Pour ce faire, ils ont uniquement agréé les fournisseurs de services d'envois de fonds (« FSEF ») présentant une proposition de valeur claire pour les utilisateurs finaux. Les petits acteurs incapables de se conformer aux règles simplifiées ont été encouragés à devenir des réseaux d'agents. Les Philippines ont introduit une catégorie d'agrément pour les fournisseurs de plateformes d'envois de fonds, qui requiert uniquement leur enregistrement et des déclarations d'informations de base. Le coût de l'envoi de fonds via le corridor Malaisie-Philippines est tombé à l'objectif de 3 % fixé par les Nations unies, grâce à la simplification des exigences en matière de conformité applicables aux fournisseurs non bancaires (CGAP, 2019c).
- La notion d'agrément passeport pour les paiements permet de réduire les coûts de mise en conformité. Avec la reconnaissance mutuelle, les régulateurs acceptent les pratiques réglementaires d'une autre juridiction. Les parties considèrent que la réglementation de l'autre partie paiement en matière de paiement assure une protection similaire et est adaptée aux risques. La reconnaissance mutuelle peut être acquise en signant des accords bilatéraux entre deux régulateurs ou des accords multilatéraux avec trois pays ou plus. Ce processus se déroule plus facilement lorsque les régulateurs nationaux se retrouvent autour de principes internationaux largement définis, à l'instar des principes fondamentaux de Bâle.

Au sein de l'UE, les FSP agréés dans un État membre peuvent obtenir un agrément « passeport » pour exercer leurs activités dans un autre État membre. Cette pratique est conforme à la directive révisée sur les services de paiement (« DSP2 »), basée sur le principe de la reconnaissance mutuelle et des mesures prudentielles harmonisées (Autorité bancaire européenne, n.d.). Dans le cadre de la structure supranationale du mécanisme de surveillance unique de la Banque centrale européenne et conformément à la DSP2, les exigences en matière de surveillance et de réglementation imposées aux établissements présentant moins de risque sont moins lourdes que celles imposées aux établissements plus importants (Banque centrale européenne, 2019). La mise en œuvre d'une approche de passeport unique dans le cadre des lois transposant la PSD2 a entraîné une baisse des frais pour les utilisateurs finaux dans l'ensemble de l'UE : les frais applicables aux paiements P2P transfrontaliers ont diminué d'environ 5 % pour les clients bancaires et de 2,5 % pour les clients non bancaires (BRI, 2022c).



### Les pratiques/cadres régionaux peuvent contribuer à l'adoption des règlements et des opérations de change entre monnaies locales.

Comme nous l'avons vu dans les sections précédentes, la gestion des opérations de change est l'une des principales causes des coûts liés aux paiements transfrontaliers. L'échange direct de monnaies locales, au lieu de dépendre de devises fortes comme le dollar américain, l'euro ou la livre sterling, permet de se passer d'intermédiaires coûteux et potentiellement de raccourcir les délais de transfert, avec à la clé des envois de fonds et des paiements commerciaux presque instantanés.

- Des cadres régionaux ont été mis en place dans la région de l'ANASE pour faciliter les règlements entre monnaies locales. Le Cadre de règlement en monnaie locale (*Local Currency Settlement Framework*, « LCSF »), établi en 2016 entre l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande, promeut l'utilisation plus large de monnaies locales pour faciliter le commerce et les investissements dans ces pays. L'initiative comprend une série d'accords bilatéraux entre les banques centrales pour utiliser leurs propres monnaies pour dénouer les opérations transfrontalières et régler les échanges mutuels par l'intermédiaire de banques commerciales nommées en qualité d'agents de change de devises croisées (*Appointed Cross-Currency Dealer*), un mécanisme également connu sous le nom de « paiement contre paiement ». Le cadre permet d'effectuer des transactions bilatérales dans les monnaies locales afin de réduire la dépendance excessive à l'égard du dollar américain (Muhammad, 2023 ; Ito, Hiro, Kawai et Masahiro, 2021). La coopération prévue par le LCSF s'est étendue à la Chine et au Japon (par le biais de protocoles d'accord). Bien que le commerce dans la région soit toujours dominé par le dollar américain, le total des transactions commerciales via le LCSF utilisant le baht thaïlandais et le ringgit malais a augmenté, de 1,4 % en 2018 à 4,1 % en 2020 (Phoebe, 2022). En outre, le corridor d'envois de fonds Thaïlande-Indonésie a connu une réduction des coûts de transfert de 7 % depuis 2016 (Banque mondiale, 2022a).



### La formation peut aider les régulateurs à adapter et à mettre en œuvre des réglementations conformes aux accords régionaux.

L'aide au renforcement des capacités des décideurs politiques et des régulateurs permet aux fonctionnaires d'atteindre les objectifs d'harmonisation. Il s'agit notamment d'analyses comparatives, d'aide à la rédaction de textes réglementaires, d'évaluations de l'impact de la réglementation et d'évaluations des risques pour l'octroi d'agrèments aux FSP, etc. Le renforcement des institutions réglementaires accroît la confiance dans la région, dans la mesure où les régulateurs sont plus enclins à reconnaître les pratiques des autres, sachant qu'ils ont reçu une formation adéquate.

- Sur le continent, une démarche concertée a été mise en place pour renforcer les capacités autour de la mise en œuvre des normes du GAFI et de l'harmonisation des cadres LBC/FT/PADM, ce qui contribue à amener les régulateurs nationaux vers une norme régionale adéquate. Le GABAOA et le GIABA travaillent avec leurs pays membres pour consolider et combiner les efforts autour des réglementations et des lois LBC/FT/PADM, afin de favoriser l'adoption des 40 recommandations formulées par le GAFI<sup>15</sup>. Les évaluations mutuelles sont essentielles au suivi de la mise en œuvre des normes du GAFI dans les pays membres. Après avoir identifié les lacunes soulevées par les évaluations mutuelles, les deux institutions travaillent au renforcement des capacités pour combler les lacunes détectées. Par exemple, depuis son adhésion au GABAOA en 2012, l'Angola a suivi un plan d'action du GAFI pour s'assurer du respect des normes de conformité technique.

<sup>15</sup> Les 16 États membres du GABAOA sont l'Afrique du Sud, l'Angola, le Botswana, l'Éthiopie, le Kenya, le Lesotho, le Malawi, Maurice, le Mozambique, la Namibie, l'Ouganda, les Seychelles, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe. Le Rwanda a été officiellement admis en qualité de membre du GABAOA, mais n'a pas encore pleinement assumé son rôle de membre actif de l'organisation. Les 17 membres du GIABA sont le Bénin, Cap-Vert, les Comores, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Liberia, le Mali, le Niger, le Nigeria, São Tomé-et-Príncipe, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo.



### 3.3 Troisième phase : ancrage dans les accords commerciaux

Outre les objectifs politiques et l'alignement réglementaire dans le domaine des paiements, les accords conclus en dehors du secteur des paiements, par exemple dans le domaine commercial, peuvent également renforcer les objectifs en matière de paiements. Les accords commerciaux dépendent essentiellement de l'efficacité des rails de paiement. Par conséquent, la réglementation en matière de paiements et les accords commerciaux doivent être alignés afin de se renforcer mutuellement. La pleine mise en œuvre des accords commerciaux formels, en particulier au niveau continental, peut prendre des décennies. Ils doivent donc inclure des visions à plus long terme concernant le renforcement des principes, plutôt que les réformes spécifiques en matière de paiements.



**Les accords commerciaux peuvent être utilisés pour promouvoir les principes fondamentaux d'harmonisation**

Bien que le délai de formalisation des accords commerciaux soit long, ces derniers constituent des outils essentiels pour parvenir à une harmonisation à long terme en matière de paiements. Les accords commerciaux peuvent intégrer des principes d'harmonisation concernant la reconnaissance

mutuelle, la confiance et la coopération, afin de fournir un objectif global aux régulateurs nationaux. Bien que les accords commerciaux ne puissent pas inclure des exigences au niveau des processus et des spécificités pour les réformes des paiements, en raison de la rapidité des progrès techniques, ces accords cimentent des normes, des objectifs et des politiques de haut niveau.

La ZLECAf a vu le jour en 2019 ; en 2023, elle compte 54 signataires (*African Business*, 2022). Elle a pour objectifs de favoriser la création d'un marché commun en Afrique et de faciliter les échanges commerciaux entre les pays du continent. La ZLECAf recourt aux CER pour faciliter les paiements et l'intégration commerciale entre les membres de cette région (Union africaine, 2018). Le protocole de la ZLECAf relatif au commerce numérique couvre la gouvernance des données, les flux de données et les transactions électroniques. Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer les effets ultimes de la ZLECAf sur les paiements de détail transfrontaliers, plusieurs avantages sont déjà clairement observés aujourd'hui. Les FSP repensent leurs stratégies et s'étendent à d'autres pays pour se préparer à tirer parti de l'essor du commerce électronique intrarégional mû par la ZLECAf.

L'Accord de partenariat sur l'économie numérique (« APEN ») a été signé entre le Chili, la Nouvelle-Zélande et Singapour

en 2020. Il s'agit du premier accord de ce type portant exclusivement sur le commerce à l'ère du numérique. Il comprend un chapitre entier consacré aux paiements numériques et met l'accent sur les normes internationales. Par exemple, l'article 2.7 de l'APEN encourage les parties à collaborer pour créer un cadre réglementaire uniforme en matière de paiements. Depuis sa mise en œuvre en 2021, l'APEN a garanti l'adoption de normes internationalement reconnues, comme la norme ISO 20022, par les FSP des différents pays (ministère du Commerce et de l'Industrie de Singapour, n.d. ; ministère des Affaires étrangères et du Commerce de Nouvelle-Zélande, 2020 ; Forum économique mondial, 2022). L'APEN s'attaque à divers obstacles réglementaires qui entravent le commerce numérique, à l'instar des exigences en matière de localisation des données et des restrictions sur les flux de données transfrontaliers, qui s'appliquent également à l'Afrique.

Le déploiement de l'espace unique de paiement en euros (« SEPA ») au sein l'UE et les directives sur les services de paiement DSP1 et DSP2, qui ont façonné l'accès, la sécurité et la confiance des consommateurs sur lesquels repose l'efficacité globale du système SEPA, peuvent servir d'exemple pour l'Afrique. L'UE dispose d'une base solide et d'un forum de soutien pour le développement du droit commun parmi les participants de l'UE. Néanmoins, il a fallu en moyenne cinq années pour élaborer et adopter les directives DSP1 et la DSP2, puis deux de plus pour qu'elles soient transposées dans le droit national. La DSP3,

actuellement en cours d'élaboration, vise à répondre aux questions soulevées depuis la DSP2, notamment le droit d'accès, la reconnaissance des fournisseurs agréés et le développement de la technologie.

L'exemple du SEPA met en exergue la longueur des délais nécessaires, même lorsqu'il existe une union sous-jacente d'États nationaux et une union monétaire. Cela met également en évidence la nature itérative des directives qui déterminent l'accès et l'utilisation et maintiennent la pertinence de la plateforme. Par exemple, la DSP2 a exigé des banques souhaitant participer au SEPA qu'elles reconnaissent et ouvrent des comptes pour des FSP tiers agréés et qu'elles partagent des données, avec le consentement du client. La DSP3 cherche à présent à réglementer la fermeture arbitraire de ces comptes par la suite, ainsi qu'à mettre au point des dispositions pour les FSP innovants.

Le principal enseignement est le suivant : il est tout à fait possible de mettre en place des systèmes de paiement transfrontaliers inclusifs et efficaces, mais le temps et les efforts nécessaires à leur mise en place sont considérables. Des exemples tels que le SEPA montrent comment raccourcir les cycles de développement des cadres transnationaux, qui peuvent être adaptés au contexte africain, éventuellement par le biais d'une directive sur les services de paiement pour l'Afrique, afin de soutenir les initiatives en cours telles que la ZLECAf.

## 4.0 | Synthèse

Les principaux enseignements à tirer pour une harmonisation efficace de la réglementation des paiements transfrontaliers sont les suivants :

- Les envois de fonds transfrontaliers, les échanges commerciaux et les paiements marchands prennent de l'essor sur le continent, mais ces flux de paiement sont entravés par des coûts élevés, l'inaccessibilité des produits formels et des comportements bien ancrés autour de solutions informelles bien développées.
- Les FSP qui prennent en charge les paiements transfrontaliers sont confrontés à de multiples régimes réglementaires en matière d'agrément, de CDD, de confidentialité, de stockage et de partage des données, de change et de déclaration d'informations, qui sont souvent divergents, voire contradictoires. Les régulateurs doivent établir des approches globales et unifiées au niveau régional afin de favoriser un environnement sûr et prévisible pour les transactions transfrontalières.
- Pour surmonter les obstacles, les régulateurs d'une juridiction doivent pouvoir faire confiance aux capacités et à l'autorité de leurs homologues étrangers suivre les principes directeurs généraux de reconnaissance mutuelle, de confiance et de coopération.
- Les CER, les zones monétaires et les unions monétaires ont d'importantes responsabilités dans la promotion des efforts d'harmonisation des paiements transfrontaliers en leur sein. Elles réunissent des représentants des banques centrales, fixent des objectifs et précisent les incitations à la mise en œuvre au niveau local et encouragent la coopération et la collaboration entre les membres. Les banques centrales nationales conservent le pouvoir de modifier et d'adapter la réglementation en fonction des politiques régionales.

Trois phases constituent l'assise de l'harmonisation régionale des réglementations et des politiques en matière de paiement. Elles sont itératives et peuvent être exécutées en parallèle :

→ **Des politiques claires aux niveaux régional et national.** Ces politiques sont nécessaires pour promouvoir la coopération entre les régulateurs. Cet objectif peut être atteint grâce à des outils tels que des analyses des lacunes, des modèles de lois, des plans d'action régionaux et des groupes de travail régionaux.

→ **Des réformes des cadres réglementaires et juridiques au niveau national.** Ces réformes doivent être menées en conformité avec les objectifs régionaux établis. Les axes de réforme comprennent les régimes d'agrément proportionnels en matière de paiement, les réformes réglementaires en matière de CDD/KYC (y compris le KYC) et l'ajustement de la législation sur les changes et d'autres réglementations connexes, pour n'en citer que quelques-uns. Le renforcement des capacités peut aider les régulateurs à adapter les réglementations et les approches nationales. La reconnaissance mutuelle peut être acquise grâce à des accords de coopération en matière de surveillance.

→ **Des outils multi-juridictionnels à l'instar des accords commerciaux s'appuyant sur des solutions de paiement efficaces.** Leur mise en place peut apporter une stabilité à long terme, en simplifiant les paiements transfrontaliers. Ces outils conviennent mieux que des orientations opérationnelles détaillées à titre de principes d'engagement. L'harmonisation par le biais d'une directive continentale sur les services de paiement pour l'Afrique (comme les DSP1 et 2 dans l'UE) peut compléter les accords commerciaux tels que la ZLECAF.

Après ce gros plan sur les paiements transfrontaliers et les avantages de l'harmonisation réglementaire, AfricaNenda encourage les différentes parties prenantes à discuter et à prendre des initiatives pour soutenir l'harmonisation des politiques en Afrique afin de promouvoir les paiements numériques transfrontaliers.



## AfricaNenda

13<sup>th</sup> Floor, Delta Corner Tower 2  
Chiromo Road, Westlands  
PO Box 13796-00800  
Nairobi, Kenya

 [www.africanenda.org](http://www.africanenda.org)

 [info@africanenda.org](mailto:info@africanenda.org)

  [@africanenda](#)

Novembre 2023

© 2023 - Tous droits réservés - AfricaNenda