



**Les établissements de monnaie électronique à l'épreuve du blanchiment de capitaux en R.D Congo.
Cas de la Ville de Kananga**

Cédrick KALENGA CIAMUKAMINA¹

Université de KISANGANI

Abstract

The objective of this article is to examine the challenges and opportunities facing electronic money institutions in Kananga in the fight against money laundering. We will discuss existing regulatory mechanisms, compliance practices adopted by sector stakeholders, as well as national and international initiatives aimed at strengthening the fight against this scourge. By analyzing the situation in Kananga, we will highlight practical cases and experiences that can serve as models for other regions of the DRC. In conclusion, as e-money institutions continue to grow in the DRC, it is crucial to ensure that they contribute to a transparent and accountable financial system. The Kananga example offers a unique opportunity to explore the complex dynamics between financial innovation and regulation. Through this analysis, we hope to provide valuable insights for policymakers, financial sector stakeholders, and researchers to promote a sustainable and secure economic future for the Democratic Republic of Congo.

Keywords: establishment, electronic money, money laundering, etc.

Digital Object Identifier (DOI): <https://doi.org/10.5281/zenodo.17500490>

¹ Avocat au Barreau du Kasaï Central, Chef de travaux à la faculté de Droit à l'Université de Mwene-Ditu et chercheur en Droit à l'Université de Kisangani

1 Introduction

Les pays d'Afrique subsaharienne cherchent à renforcer l'inclusion financière et à rendre les systèmes de paiements plus efficaces en diversifiant les méthodes de paiement. L'arrivée de nouvelles technologies a ouvert de nombreuses possibilités pour améliorer la manière dont les banques et les entreprises de télécommunication offrent leurs services. Cela leur permet de jouer un rôle clé dans le secteur financier en réduisant l'utilisation d'argent liquide grâce à la dématérialisation de la monnaie. En Afrique, la monnaie électronique, aussi connue sous le nom de « mobile money », a été essentielle pour améliorer l'inclusion financière. Elle permet aux utilisateurs d'ouvrir des comptes liés à leur numéro de téléphone portable, qu'ils peuvent ensuite utiliser pour envoyer et recevoir de l'argent, faire des paiements et échanger des devises à un coût relativement bas.

Envoyer de l'argent par mobile money coûte généralement moins cher que de passer par les banques traditionnelles ou d'autres services spécialisés dans le transfert de fonds. L'expansion de la monnaie électronique en Afrique de l'Est a débuté avec M-Pesa, qui a été lancé au Kenya en 2007. Par la suite, des programmes similaires ont vu le jour en Tanzanie en 2008, en Ouganda en 2009 et au Rwanda en 2010. (Isaac Mbiti et David Weil, 2023).

Pour remédier au faible taux de pénétration bancaire qui limite l'inclusion financière des travailleurs à faible revenu et tirer parti des innovations technologiques de la téléphonie mobile, la République Démocratique du Congo a lancé en 2012 son premier système de paiement électronique, M-Pesa. Ce lancement visait à répondre aux raisons de l'exclusion financière, telles que l'éloignement des institutions financières, le coût élevé des services financiers, les infrastructures insuffisantes ainsi qu'un écosystème de paiement peu développé. De plus, il y avait un manque d'éducation financière et de sensibilisation à l'argent mobile, sans oublier une protection insuffisante pour les consommateurs et une régulation du marché inadaptée.

Le gouvernement a pour objectif d'augmenter le taux d'inclusion financière de 38,5 % en 2022 à 65 % d'ici 2028, en mettant l'accent sur les groupes souvent laissés pour compte : les habitants des zones rurales, les petites et moyennes entreprises (PME), les femmes et les jeunes. Par ailleurs, la part du secteur de l'assurance devrait atteindre 3 % durant cette même période. Conscient des effets que pourrait avoir l'expansion de la monnaie électronique sur le cadre légal et réglementaire, la RDC envisage de réguler ce secteur en établissant des lois spécifiques pour encadrer l'utilisation de la monnaie électronique. Au nombre d'elles on peut citer :

- Loi organique n°18/0217 du 13 décembre 2018 portant organisation et fonctionnement de la Banque Centrale du Congo qui confère à l'Institut d'Emission, en sus de la conduite de la politique monétaire, notamment la mission de veiller à la stabilité financière au travers de la surveillance du système financier congolais ;
- Loi n°18/019 du 09 juillet 2018 relative aux systèmes de paiement et de règlement titres qui comble les insuffisances qui entravent le développement harmonieux du secteur financier et introduit des innovations majeures se rapportant au fonctionnement des systèmes de paiement électronique et à l'utilisation des instruments de paiement ;
- Loi n° 20/017 du 25 novembre 2020 relative aux télécommunications et aux technologies de l'information et de la communication qui édicte le cadre opérationnel des entreprises de télécommunication auxquelles se joignent celles de monnaie électronique ;
- Loi n°22/068 du 27 décembre 2022 portant lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive qui sanctionne les comportements délictueux favorisant la dissimulation d'argent à des fins terroristes ou compromettant la sécurité intérieure de l'Etat ;
- Loi n°22/069 du 27 décembre 2022 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit qui, à travers ses innovations par rapport à l'ancienne loi, vise à permettre d'éviter les défaillances bancaires et protéger de manière optimale les déposants et le système financier congolais ;
- L'Ordonnance-Loi n°23/010 du 13 mars 2023 portant Code du numérique.

Outre ces lois, le Droit congolais reconnaît au terme de l'article 10 de la loi N° 18/027 du 13 décembre 2018 à la Banque Centrale du Congo l'autorité de sauvegarder la stabilité monétaire et le contrôle de l'activité bancaire

(Observatoire du marché de la téléphonie mobile 2022). A ce titre, la Banque Centrale du Congo a édicté une série d'instructions qui découlent essentiellement des textes de lois sus évoqués. Citons ici entre autres :

- L'instruction N°24 du 11 novembre 2011 relative à l'émission de la monnaie électronique et aux Etablissements de Monnaie Electronique ;
- L'instruction N°42 du 09 mars 2020 relative aux règles applicables à la monétique en RDC ayant respectivement permis l'introduction dans l'écosystème financier congolais des nouveaux acteurs à savoir, les Etablissements de Monnaie Electronique et les fintechs sous l'appellation d'agréateurs ;
- L'instruction N°52 relative à la prévention, centralisation et diffusion des informations sur les incidents de paiement ;
- L'instruction N° 17 relative aux règles prudentielles en matière de contrôle interne ;
- L'instruction N° 22 relative à la gestion des risques.

Par ailleurs, les données récentes fournies par le ministère de finances indiquent que la RDC a enregistré au 31 décembre 2022 : 37,3 millions des clients abonnés à la monnaie électronique dont 11,8 millions d'utilisateurs actifs, pour une valeur de transactions globales équivalent en franc congolais de USD 20,4 milliards (Ministère de finances RDC 2023-2028). Parallèlement, le domaine de la téléphonie mobile duquel dépend l'activité de la distribution de la monnaie électronique se présente à la fois comme un marché en plein essor avec des chiffres en perpétuelle croissance. Selon les données de l'Autorité de Régulation des Postes et Télécommunications (ARPTC en sigle), sur une population estimée à 92 millions en 2022, ce service avait recensé pour au moins 8 millions de souscriptions en service de monnaie virtuelle, ce qui représente un taux de seulement 14,52%.

La cellule Nationale des Renseignements Financiers a pour sa recensé, pour la période de 2021 à 2023, des montants s'élevant à 1 505 714 895,38 USD blanchi dans le circuit financier du pays, représentant seulement les montants suspectés par la CENAREF et pas l'ensemble du phénomène de Blanchiment de capitaux en RDC. (CENAREF 2021-2023). En prenant du recul et en comparant ces statistiques à la réalité observée, il est clair qu'un désordre s'est installé dans ce secteur. On constate une vente chaotique des cartes SIM et un nombre important de personnes détient des comptes liés à des identités qui ne correspondent pas aux véritables propriétaires, ainsi que des doublons et des prête-noms susceptibles d'effectuer des transactions électroniques.

Ce constat, mis en perspective avec la situation dans d'autres pays comme l'Angola où les cartes SIM sont vendues uniquement dans des points contrôlés par les autorités, tels que les bureaux municipaux, les magasins agréés ou même les banques soulève des questions sur l'efficacité des lois et règlements en matière de télécommunications, particulièrement concernant la monnaie électronique. C'est pourquoi cette recherche vise à identifier les raisons de la faible application des lois et normes réglementaires contre le blanchiment d'argent via la monnaie électronique.

Elle propose également, en se basant sur les bonnes pratiques d'autres pays, des solutions viables pour améliorer ou renforcer la lutte contre le blanchiment d'argent dans ce domaine. Parcourant l'abondante littérature existante sur le sujet de recherche, force est de constater que, La question de la monnaie électronique, comme celle de la lutte contre le blanchiment des capitaux a déjà fait objet d'études et recherche sous divers prismes.

Certains ont couplé la lutte contre le blanchiment des capitaux à l'activité bancaire (Mobile Banking) et d'autres ont tenté de faire une monographie des textes légaux et réglementaires qui encadrent l'activité des EME. Nous pouvons citer sans être exhaustif : Le professeur **Marcel MUSANGU LUKA** dans un article portant sur la « Monnaie électronique en RD. Congo : un modèle d'acceptation technologique pour les enseignants du niveau secondaire à Kinshasa » affirme que les facteurs déterminants positivement la disposition d'adoption de la monnaie électronique des enseignants sont le niveau d'étude, la motivation d'adoption, la détention d'un compte mobile banking et la disposition d'un compte bancaire et que la variable la plus déterminante positivement est la possession d'un compte mobile money (Musangu Luka et Nkashama Mukenge 2022).

Le plus grand apport de ce travail réside dans ses suggestions. Les auteurs suggèrent entre autres :

- ✓ Aux opérateurs de téléphonie mobile : l'amélioration de la qualité des services, la révision à la baisse des grilles tarifaires, et le renforcement de la sécurité des clients contre la cybercriminalité ;
- ✓ Aux institutions financières : la promotion auprès des consommateurs pour élargir l'inclusion financière via la monnaie électronique, et la multiplication des postes des distributions automatiques.

Comme économistes, les deux chercheurs se sont attelés à examiner les facteurs qui contribuent à l'adoption de la monnaie électronique dans le milieu des enseignants du secteur secondaire de la ville de Kinshasa en recourant au modèle d'acceptance technologique, avec des outils et des méthodes économétriques. Il aurait été encore plus intéressant s'ils vont plus loin en jetant un regard sur le niveau de protection de ces consommateurs des services de la monnaie électronique ; ce que la présente recherche présente in fine en complément.

Dans un article, Jean Max Balabo Motema examine l'efficacité des systèmes de détection du blanchiment d'argent, du financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive selon la législation congolaise. Il se demande si, compte tenu du faible taux d'inclusion financière en RDC et de l'implication limitée des personnes concernées dans la lutte contre ces problèmes, il existe des mécanismes spécifiques en droit congolais pour détecter le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Sa recherche révèle que la loi congolaise comprend effectivement des systèmes spécifiques pour détecter ces infractions, notamment dans la loi n°22/068 du 27 décembre 2022 et d'autres textes réglementaires.

Ces mécanismes sont conformes aux exigences du Groupe d'Action Financière (GAFI) et ne soulèvent aucun problème d'efficacité sur le plan légal. Toutefois, l'article remet en question l'efficacité réelle de ces dispositifs, car bien qu'il soit rare de voir une répression efficace, ce n'est pas là que réside le véritable problème. L'auteur souligne plutôt que l'efficacité de la mise en œuvre de ces mécanismes dépend entièrement des acteurs concernés. (Balabo Motema 2024). Bref, il se dégage de cette revue de la littérature que d'une part, la recherche bien qu'abondante n'arrive à s'accorder sur la sémantique en différenciant la monnaie électronique (mobile money) du mobile Banking, établissement de monnaie électronique et société financière etc.

Aussi, la nécessité de la sûreté publique et la protection des consommateurs n'a été que peu commentée, laissant ainsi une brèche pour nous de mettre en avant plan une contribution de taille faisant le lien entre l'élan de la lutte contre le blanchissement de capitaux à travers la monnaie électronique et la nécessité d'améliorer la législation/réglementation pour la rendre forte et bras séculier dans cette lutte. C'est d'ailleurs pour cela qu'il convient de se poser une question fondamentale, celle de savoir : *comment renforcer le cadre réglementaire des établissements de monnaie électronique à Kananga pour contrer les risques de Blanchiment de capitaux, tout en préservant les avantages de l'inclusion financière qu'ils procurent ?*

A cette question, nous postulons qu'avec un cadre juridique pas clair, des sanctions peu efficaces, des organes de contrôle peu outillé et la corruption systémique sont des leviers (mécanismes) à mettre en mouvement pour renforcer le cadre juridique et booster la lutte contre le blanchiment de capitaux au travers de la monnaie électronique en République Démocratique du Congo. L'objectif de cette recherche étant de relever les principaux facteurs de l'inefficacité de ce cadre juridique et en proposer les palliatifs nécessaires à la lutte contre le blanchiment de capitaux et financement de terrorisme à travers le mobile money, nous avons fait recours à une méthode mixte de recherche incluant les approches juridiques, empiriques et comparatives.

Ainsi, l'approche juridique, celle qui procède de l'analyse exégétique, téléologique et fonctionnelle du cadre légal et réglementaire qui préside aux relations socio-économiques entre la circulation de la monnaie électronique et le risque de blanchiment d'argent a permis de recenser les textes légaux et réglementaires existant et encadrant l'objet d'étude, poser un regard critique en relevant les forces et les faiblesses de chacun en vue de présenter les pistes des réformes susceptibles de limiter les risques et contrôler la situation. L'approche empirique nous a permis de voir le problème tel qu'il se constate dans la société, alors que l'approche comparative quant à elle a permis, partant de l'expérience vécue, d'essayer une comparaison d'autres Etats faisant bon élève dans la gestion de la circulation de la monnaie électronique et la lutte contre le blanchiment d'argent et dégager les bonnes pratiques devant influencer les réformes que propose la recherche.

Cependant, pour faire complet, quelques techniques de recherche ont été mises à contribution pour la collecte, le traitement et l'analyse des données, c'est le cas de l'enquête par méthode non probaliste à échantillon de convenance. Cette technique a facilité la collecte des données en prenant une cible de 100 détenteurs des points d'émissions de la monnaie électronique choisis au hasard et selon leurs disponibilités nous aidé à comprendre le fonctionnement et les failles.

Le champ géographique de cette recherche, même alors restant global et à vocation nationale au regard des évocations documentaires à y développer, se verra restreint dans l'analyse à la ville de Kananga au le Kasai Central et ce, pour des raisons pratiques d'accès aux données de par la connaissance du milieu, l'insuffisance des moyens pour une enquête sur une large partie du pays, sa position au centre du pays, son ouverture au corridor international.

Cependant, la précision à apporter ici est que la présente recherche ne s'intéresse pas principalement aux émetteurs de la monnaie même si elle s'y ressource dans la collecte des données qualitatives, plutôt aux distributeurs. La raison simple est que, les émetteurs sont quasi généralement en règle avec les normes prudentielles telles que édictées par la BCC et reste au niveau macro, mais les distributeurs eux, au regard de leur prolifération sur la ville de Kananga constituent un frein et à l'application des règles et à l'insécurité financières des opérations qu'ils passent.

Le présent article se subdivise en 3 points à savoir : les théories et concepts clés au tour de la monnaie électronique (I) ; le cadre fonctionnel de la distribution de la monnaie électronique à Kananga tiré des données collectées sur terrain. Les données primaires proviennent des enquêtes qualitatives et quantitatives menées sur la ville de Kananga comme agglomération urbaine de la République Démocratique du Congo.

Les données secondaires sont récoltées dans les différents rapports et notes de la Banque Centrale du Congo (BCC), de la cellule nationale de renseignement financiers (CENAREF), du Groupe d'Action Financier (GAFI), du Ministère de Finance, de l'Autorité de Régulation des Postes et Télécommunications (II) ; et enfin l'analyse des établissements de monnaie électronique à l'épreuve du Blanchiment de capitaux en République Démocratique du Congo. Cette analyse permet d'identifier empiriquement des leviers de réforme dans le secteur en démontrant les risques encourus, les dommages et les pistes de réformes.

Titre 2. Théories et concepts clés au tour de la monnaie électronique

Le blanchiment des capitaux constitue une problématique majeure pour la République Démocratique du Congo. Ceci en raison de la complexité du système financier congolais, ce phénomène ne se limite pas aux simples activités criminelles, mais engendre des effets dévastateurs sur l'économie, la gouvernance et la sécurité. Les institutions financières, y compris les nouveaux acteurs du marché comme les plateformes de monnaie électronique, doivent naviguer dans un cadre juridique souvent lacunaire et mal appliqué, ce qui représente un défi considérable dans la lutte contre le blanchiment (CENAREF 2021-2023).

L'approche théorique se fonde sur plusieurs paradigmes, notamment le droit économique et le droit social, qui offrent des outils analytiques adaptés pour évaluer les interactions entre les innovations financières et les pratiques de blanchiment. Le droit économique, en tant qu'outil régulateur, permet d'explorer les liens entre les institutions financières, la législation en vigueur et les comportements des acteurs économiques. En ce sens, l'étude des établissements de monnaie électronique doit s'inscrire dans une analyse critique des législations existantes en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux.

Comme le note Etienne Djuma, les lois actuelles en RDC ne suffisent souvent pas à répondre aux défis spécifiques de la situation, ce qui rend difficile la lutte contre le blanchiment d'argent. Les théories du droit économique, notamment celles du Droit Bancaire, offrent un cadre pour comprendre comment les individus profitent des failles du système afin d'introduire des fonds illégaux dans l'économie. Parmi ces théories, on trouve celle qui repose sur une approche sociologique. Ce courant, soutenu par Fabrice MBUYA et Jean-Max BALABO, propose une lecture plus pragmatique et moins littérale des textes nationaux.

Cela signifie que la compréhension du blanchiment doit être dynamique et adaptée au contexte. Au lieu de simplement appliquer des concepts internationaux de manière mécanique, cette approche examine le blanchiment dans un cadre qui inclut les interactions entre l'économie formelle et informelle ainsi que les réseaux d'influence politique. En parallèle, on voit apparaître l'idée de prudence et de contextualisme. Des experts comme Boniface KABANDA se situent entre la rigueur juridique nécessaire pour qualifier les actes pénalement et la prudence qu'il faut adopter pour éviter une criminalisation excessive.

En dehors du débat épistémologique, il y a aussi des contributions théoriques intéressantes, facilitant de mettre une frontière pas conceptuelle, mais théorique entre le sujet d'étude et les notions existante qui peuvent lui apporter bien plus. Il s'agit notamment des **théories de vigilance** et de **conformité**, résumées dans le vocable : **Know your Customer** (connaissance du client). En effet, les obligations de conformité et les mécanismes de contrôle des établissements de monnaie électronique (EME) représentent un enjeu central dans la lutte contre le blanchiment des capitaux, notamment dans le contexte spécifique de la République Démocratique du Congo (RDC).

La mise en œuvre de ces obligations est non seulement une exigence réglementaire, mais également un impératif stratégique pour renforcer la confiance dans le système financier et favoriser son développement. Les EME, par leur nature dynamique et innovante, sont exposés à des risques accrus de blanchiment des capitaux. C'est pourquoi il est crucial d'établir des mécanismes robustes qui garantissent la conformité aux normes nationales et internationales. Les obligations de conformité imposées aux EME incluent principalement l'identification et la vérification de l'identité des clients, connues sous le terme "Know Your Customer" (KYC).

Ce processus, essentiel pour prévenir les abus, doit être rigoureusement appliqué pour détecter des transactions suspectes et limiter les opportunités de blanchiment. La lecture combinée des articles 57 de la loi portant lutte contre le blanchiment et 26 de l'instruction 24 de la Banque Centrale du Congo impose aux institutions financières et par ricochet aux établissements de monnaie électronique de veiller :

- ✓ A la conformité des informations de leurs clients aux standards. Il s'agit en clair du motif des opérations ;
- ✓ De la vigilance en cas d'opérations suspectes ou dont les montants vont au-delà du seuil réglementaire ;
- ✓ De l'identification du client en recueillant le nom, l'adresse et le motif des transactions de l'émetteur et au besoin du bénéficiaire.

La combinaison de ces éléments permet aux institutions financières, les EME y compris à connaître le client, à tracer les transactions et à demeurer vigilant vis-à-vis des opérations suspectes.² Dans le fil de cette recherche, il s'avère aussi important de mettre en lumière certains concepts d'usage courant, apparenté au sujet d'étude mais qui méritent d'être distingués pour éviter toute confusion. Il s'agit entre autres de la *crypto-monnaie*, du *mobile banking*, des *émetteurs et distributeurs de la monnaie électronique*. L'intérêt de cette distinction résulte de la nécessité d'éviter toute confusion des concepts pouvant conduire à une mauvaise analyse. Mais aussi, ce distinguo permet de centrer l'objet d'étude dans la vague des concepts en lui donnant un contenu et un contour bien clair.

A) Monnaie électronique et Crypto-monnaie

Selon l'instruction 24 de la Banque Centrale du Congo mentionnée ci-dessus, la monnaie électronique représente toute valeur monétaire qui correspond à une créance auprès de l'émetteur. Elle est chargée sur un support électronique, y compris magnétique, et est émise en échange d'une somme d'argent équivalente à sa valeur. Cette monnaie est acceptée comme moyen de paiement par des personnes physiques ou morales. Grâce à ces caractéristiques, on peut différencier la monnaie électronique de la crypto-monnaie. Bien qu'elles aient des points communs, la crypto-monnaie est une forme de monnaie virtuelle ou numérique qui sert d'alternative à la monnaie classique et ne possède pas de support physique.

² Lire les articles 57 et 58 de la loi n°22/068 du 27 décembre 2022 et 26 et 27 de l'instruction n°24 de la BCC

La crypto-monnaie permet d'effectuer des transactions financières, des achats, des virements ou de stocker de la valeur, tout comme la monnaie traditionnelle, mais tout se fait de manière entièrement numérique. Les cryptomonnaies sont une sous-catégorie des cryptoactifs et fonctionnent sans autorité centrale pour s'autogérer. C'est leur première caractéristique. Le bon déroulement des échanges repose sur une organisation générale que tout le monde peut vérifier puisque toutes les informations sont publiques : les protocoles fondamentaux, les algorithmes cryptographiques utilisés, les programmes qui les rendent opérationnels et les données des comptes. (Trésor Gauthier M. Kalonji et Serge Songolo, 2023). Il ne faut pas s'inquiéter lorsque l'on parle de crypto-monnaie en mentionnant le Bitcoin ; il s'agit bien de la même chose.

B) Mobile money et Mobile banking

Le mobile money ou la monnaie électronique est une technologie permettant de réaliser des transactions financières à partir d'un téléphone portable. Il opère couramment via les réseaux de La téléphonie mobile permet de transférer de l'argent. Il est important de la différencier du Mobile Banking, qui concerne des services bancaires comme vérifier son solde ou payer des factures. Bien qu'ils aient des points communs, la principale différence est que le mobile money ne requiert pas de compte bancaire traditionnel, alors que le mobile banking est un service offert par les banques aux clients qui ont déjà un compte chez elles.

De plus, le mobile money connaît une croissance rapide dans le monde, surtout en Afrique. D'après le Global Mobile Money Report 2022 publié par la GSMA, environ 1,3 milliard de personnes dans le monde disposent d'un ou plusieurs comptes sur des applications de mobile money. Ce nombre augmente chaque année et est dix fois plus élevé qu'en 2012. Ces données montrent que le mobile money devient une solution de plus en plus populaire, notamment parmi les personnes qui n'ont pas accès à un système bancaire.

Cependant, il reste aussi vulnérable à certains risques. Les émetteurs et distributeurs de la monnaie électronique. Dans le domaine de la monnaie électronique, on peut distinguer deux groupes principaux : les établissements qui émettent de la monnaie électronique et ceux qui la distribuent. Les premiers sont généralement de grandes entreprises qui, après avoir obtenu une autorisation de la Banque Centrale du Congo, créent la monnaie électronique.

Les seconds sont des intermédiaires qui, en vertu d'un contrat avec les émetteurs, s'occupent de charger, recharger et collecter cette monnaie. La Banque Centrale du Congo reçoit et met à jour la liste des distributeurs de monnaie électronique fournie par les émetteurs agréés. Actuellement, selon le site de la Banque Centrale du Congo, il y a quatre (4) sociétés financières qui agissent comme établissements émetteurs de monnaie électronique dans le pays :

- ✓ Vodacash
- ✓ Airtel money RDC SA
- ✓ Orange money SA
- ✓ Afrimobile Money SA

D'emblée nous pouvons-nous rendre compte que ces établissements sont essentiellement des sociétés ou les filiales des sociétés de télécommunication. L'explication à cela vient du fait que cette monnaie passe essentiellement par les réseaux mobiles. *Cependant, la précision à apporter ici est que la présente recherche ne s'intéresse pas principalement aux émetteurs de la monnaie même si elle s'y ressource dans la collecte des données qualitatives, plutôt aux distributeurs. La raison simple est que, les émetteurs sont quasi généralement en règle avec les normes prudentielles telles que édictées par la BCC et reste au niveau macro, mais les distributeurs eux, au regard de leur prolifération sur la ville de Kananga constituent un frein et à l'application des règles et à l'insécurité financière des opérations qu'ils passent.*

Titre 3. Cadre fonctionnel de la distribution de la monnaie électronique à Kananga

Ce document a pour but d'identifier les obstacles qui limitent l'efficacité des règles sur la monnaie électronique en RDC. L'objectif est de proposer des changements qui pourraient améliorer la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme via le mobile money. L'analyse se concentre sur trois points. D'abord, les données qualitatives (2.1) aideront à comprendre les aspects structurels et opérationnels des entreprises de monnaie électronique, ainsi que les opinions des acteurs locaux sur les méthodes de lutte contre le blanchiment.

Ensuite, les données quantitatives (2.2) viendront compléter cette analyse en offrant des chiffres mesurables sur le volume des transactions, les cas de blanchiment identifiés et le taux de conformité aux lois. Pour finir, une discussion des résultats (2.3) mettra en lumière ces éléments pour juger si le cadre réglementaire est bien appliqué sur le terrain et pour identifier les failles qui augmentent les risques de blanchiment.

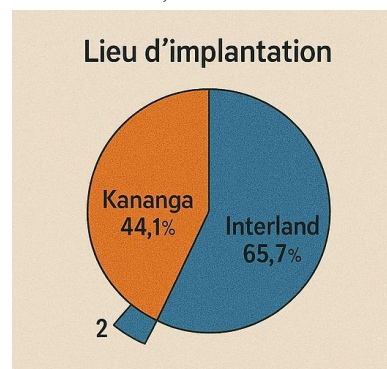
2.1. Données qualitatives

L'analyse des données qualitatives dans le cadre de cette étude repose sur trois sources : les entretiens avec les régulateurs, les témoignages des agents de mobile money et l'examen des contentieux judiciaires locaux. Ces éléments permettent de comprendre les dynamiques opérationnelles et les vulnérabilités du système de distribution de la monnaie électronique à Kananga, en particulier dans le contexte de la lutte contre le blanchiment des capitaux.

2.1.1. Entretiens avec les régulateurs

Envue d'avoir une vue sur comment les régulateurs de la monnaie électronique d'y prennent pour réguler la distribution de la monnaie électronique à travers la ville, nous avons conduit quelques entretiens avec la représentation provinciale de la Banque Centrale du Congo, celle de l'autorité de régulation des postes et télécommunication ainsi que certains responsables des sociétés de télécommunication comme airtel et orange. Ces entretiens guidés par des questions partagées à l'avance ont révélé une conscience aiguë des risques liés au blanchiment des capitaux dans le secteur de la monnaie électronique.

Les régulateurs soulignent que la région de Kananga présente des défis spécifiques en raison de son contexte socio-économique et de la densité des transactions informelles. Un premier constat qui se dégage concerne la supervision des agents de distribution. Les régulateurs reconnaissent que le nombre élevé de points de vente, combiné à un manque de ressources humaines et matérielles, rend difficile un contrôle systématique. Plusieurs responsables ont



mentionné que les inspections sont restreintes aux grandes agences, laissant une grande partie des agents périphériques sans surveillance.

Selon la Banque Centrale, c'est aux établissements de Monnaie électronique de transmettre la liste de leurs distributeurs (réseau des distributeurs) à la BCC conformément à l'instruction 24. A ces jours, cette liste existe au niveau du serveur central mais non mise à jour par les EME nous a-t-on dit. A la question de savoir Comment la BCC contrôle-t-elle la licéité des transactions par mobile money, tous les 80% des régulateurs se contentent des rapports leurs transmis par les émetteurs de la monnaie. La BCC se contente de son rapport mensuel tandis que l'ARPTC se fie à son monitoring sommaire.

Seules les sociétés de télécommunication qui hébergent les établissements émetteurs ont un système de détection des transactions mais se limite au seul maximal réglementaire. Il se dégage ici un problème réel dans la détection en ceci que, l'autorité de régulation peut se faire duper par ses assujettis par des rapports arrangés si un réseau est déjà créé. Se contenter de seuls rapports n'est pas prudent. De l'autre côté, le gestionnaire du serveur qui doit héberger toutes les données et détecter les doublons dans l'identification des abonnés à la monnaie électronique n'a pas d'infrastructures informatiques en même de le faire.

En outre, les régulateurs pointent du doigt le manque de formation des agents distributeurs sur les procédures de conformité, notamment en matière d'identification des clients. Bien que des directives existent, leur application sur le terrain reste inégale, en particulier dans les zones rurales et l'hinterland de Kananga où les contrôles sont moins fréquents. Enfin, les autorités évoquent des difficultés dans la coordination interinstitutionnelle. Les échanges d'informations entre la BCC, la CENAREF et les autres acteurs (police, justice) sont souvent lents et fragmentés, ce qui nuit à la détection et à la répression des cas suspects.

2.1.2. Témoignages des agents des points de distribution de la monnaie électronique

Les entretiens avec les agents de distribution ont mentionné plusieurs stratégies de contournement des normes anti-blanchiment. Ces pratiques, bien que justifiées par des contraintes opérationnelles, augmentent significativement les risques de détournement du système. Ces témoignages recueillis font émerger cinq techniques courantes de contournement des contrôles : utilisation de pièces d'identité non conforme au détenteur du compte, création de comptes fantômes sous de fausses identités, le recours à des prête-noms locaux, la fragmentation des transactions et le gèle des procédures de réclamation pour retarder les investigations.



Source: Moyenne des réponses recueillies auprès des distributeurs

Parlant de la fragmentation des transactions par exemple, pour éviter les seuils de déclaration obligatoire, certains agents divisent les montants importants en plusieurs opérations de moindre valeur. Cette méthode, bien connue des régulateurs, reste difficile à détecter en raison du volume élevé de transactions quotidiennes. Un autre phénomène est l'utilisation de comptes anonymes ou prêtés. Certains clients opèrent avec des identités empruntées, parfois avec la complicité passive des agents qui ferment les yeux pour ne pas perdre une clientèle lucrative. *Plusieurs distributeurs ont admis que les pressions commerciales les poussent à prioriser la rapidité du service au détriment des vérifications d'identité.*

Les agents évoquent également des difficultés techniques, comme les pannes fréquentes des systèmes de vérification en ligne, qui les obligent à effectuer des transactions sans validation préalable. Dans certains cas, le manque de connectivité dans les zones reculées rend tout simplement impossible le respect des procédures. L'analyse qualitative met donc en évidence un décalage manifeste entre le cadre réglementaire formel et sa mise en œuvre sur le terrain. D'un côté, les régulateurs identifient clairement les risques mais manquent de moyens pour y faire face. De l'autre, les agents de terrain, soumis à des pressions économiques et techniques, adoptent des pratiques qui affaiblissent les contrôles.

2.2. Données quantitatives

L'analyse des données quantitatives relatives à la distribution de la monnaie électronique à Kananga objective les tendances et vulnérabilités du système, particulièrement en matière de risques de blanchiment des capitaux. Cette section examine trois indicateurs: les volumes de transactions, les déclarations d'opérations suspectes et l'identification des utilisateurs.

2.2.1. Statistiques sur les volumes de transactions électroniques à Kananga

L'analyse des données transactionnelles sur la période sous étude (2018-2022) révèle une croissance exponentielle des opérations de mobile money dans la région de Kananga. Les volumes mensuels sont passés de 12,5 millions USD en 2018 à près de 48 millions USD en 2022, soit une croissance annuelle moyenne de 40%. Cette progression dépasse largement la moyenne nationale (28%), positionnant Kananga comme l'un des pôles les plus dynamiques du pays en matière de transactions électroniques.³

La répartition géographique montre que 53% des transactions proviennent de la ville centre contre 47% pour l'interland, une répartition qui s'est progressivement équilibrée au cours des cinq dernières années (contre 65%/35% en 2018). Les transactions interprovinciales représentent 71% du volume total, suivies des opérations locales (25%) et internationales (4%).

Principales destination (envoi uniquement)

		Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide (%)	Pourcentage cumulé
Valide	Locale	25	24,5	25,0	25,0
	Interprovinciale	73	71,6	73,0	98,0
	Internationale	2	2,0	2,0	100,0
	Total	100	98,0	100,0	
Manquant	Système	2	2,0		
Total		102	100,0		

L'analyse journalière révèle que 55% des points de distribution traitent quotidiennement entre 500.000 et 1.000.000 CDF (250-500 USD), tandis que 12% des agents déclarent des volumes supérieurs à 1.000.000 CDF. Ces chiffres comparés aux seuils réglementaires révèlent que 80% des transactions restent en dessous du plafond de déclaration obligatoire (1.000 USD), ce qui peut renvoyer soit à une situation normale, soit étayer la thèse des opérations fractionnées.

Montant maximal collecté par jour (envoi et retrait uniquement)

		Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
Valide	100.000 à 500.000CDF	31	30,4	31,0	31,0
	500.000 à 1.000.000CDF	57	55,9	57,0	88,0
	1.000.000CDF ou plus	12	11,8	12,0	100,0
	Total	100	98,0	100,0	
Manquant	Système	2	2,0		
Total		102	100,0		

³ Observatoire du marché de la téléphonie mobile ; Rapport du 4^{ème} trimestre 2022, P.20

2.2.2. Taux de déclaration des opérations suspectes (DOS) par les EMELs

Le système de déclaration des opérations suspectes présente des lacunes préoccupantes. Sur la base des estimations des régulateurs, le nombre attendu de DOS pour la ville de Kananga avoisine 150 à 200 par an. Or, les données officielles n'enregistrent que 28 déclarations en moyenne annuelle, soit un taux de reporting de seulement 15%.(CENAREF 2021-2023). L'analyse par établissement montre des disparités significatives. Les trois principaux opérateurs (représentant 85% du marché) sont à l'origine de 89% des DOS, tandis que les petits acteurs (15% du marché) ne déclarent que 11% des cas. Cette concentration suggère que les plus petits réseaux appliquent moins rigoureusement les obligations de vigilance (CENAREF 2024).

2.2.3. Proportion des utilisateurs non identifiés dans le système

L'audit des bases de données clients fait apparaître des manquements graves aux procédures Know Your Customer. Sur un échantillon de 100 comptes actifs analysés, 68% ne disposaient pas d'une identification conforme aux exigences réglementaires. Cette proportion atteint 52% dans l'hinterland contre 28% en zone urbaine.

Les opérations sont-elles dans les identités correctes du bénéficiaire?

		Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
Valide	Identité correcte	32	31,4	32,0	32,0
	Identité fausse ou erronée	68	66,7	68,0	100,0
	Total	100	98,0	100,0	
Manquant	Système	2	2,0		
Total		102	100,0		

Parmi les comptes non conformes il y a ceux :

- qui n'ont qu'une pièce d'identité partiellement enregistrée (numéro sans photocopie)
- qui utilisent des documents manifestement falsifiés
- qui fonctionnent sous des identités collectives (comptes "entreprise" non vérifiés)

L'analyse temporelle montre que le problème s'aggrave : la part des nouveaux comptes incomplètement identifiés est passée de 29% en 2018 à 41% en 2022. Cette dégradation coïncide avec l'expansion rapide du réseau d'agents dans les zones reculées, où les contrôles sont moins stricts. A coté il y a un autre indicateur explicatif pas le moindre, c'est le niveau d'étude des agents commis à des établissements de distribution de la monnaie électronique.

Niveau d'instruction

	Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
Valide	2	2,0	2,0	2,0
DIPLOME D'ETAT	67	65,7	65,7	67,6
CADRE	33	32,4	32,4	100,0
UNIVERSITAIRE (BAC+)				
Total	102	100,0	100,0	

Ce tableau exprime en pourcentage et en fréquence le niveau d'instruction des personnes qui détiennent les points de distribution enquêtés. Nous pouvons donc remarquer que, ces points de distribution sont beaucoup plus tenus par des diplômé d'Etat, qui représente 65,7% contre 32,4% qui sont des cadre universitaires, entendu ici ceux ayant complété le BAC avec un graduat ou une licence. L'intérêt ici était de voir si le niveau d'étude influence la

connaissance des normes, surtout la réglementation en matière d'émission de la monnaie. Cet indicateur est très déterminant.

❖ Analyse croisée des données quantitatives

La confrontation de ces trois dimensions révèle des corrélations significatives. Les districts présentant les plus forts volumes transactionnels (supérieurs à 900.000 USD/mois) sont aussi ceux où le taux d'identification défaillant est le plus élevé (42% contre 34% en moyenne). Paradoxalement, ces mêmes zones affichent des taux de DOS inférieurs de 30% à la moyenne régionale attendue, suggérant une possible tolérance accrue aux irrégularités dans les hubs transactionnels.⁴ Enfin, l'écart entre la croissance phénoménale des volumes (40% annuels) et la stagnation des DOS (+3% seulement) confirme le découplage entre l'activité économique et les mécanismes de contrôle. Cet écart pose la question de l'efficacité réelle du dispositif anti-blanchiment dans sa configuration actuelle.

❖ Limites méthodologiques

Certaines limites doivent être honnêtement notées comme preuve d'un recul scientifique:

- Les données proviennent principalement des opérateurs, avec peu de recoupement indépendant;
- Les chiffres sur les utilisateurs non identifiés sous-estiment la réalité (biais d'auto-déclaration);
- La méthodologie de calcul des Déclarations des Opérations Suspectes (DOS) varie selon qu'il s'agit de la Banque centrale, de la CENAREF ou des cours et tribunaux;

Malgré ces limites, les tendances lourdes qui se dégagent appellent des mesures correctives urgentes pour réduire les vulnérabilités quantifiées du système.

I. Discussion des résultats: les établissements de monnaie électronique à l'épreuve du Blanchiment de capitaux en République Démocratique du Congo

L'analyse combinée des données qualitatives et quantitatives permet de formuler un diagnostic précis des dysfonctionnements du système de distribution de monnaie électronique à Kananga dans la lutte contre le blanchiment des capitaux. Cette discussion s'articule autour de deux axes qui révèlent à la fois les lacunes du système et les voies possibles d'amélioration à savoir: les écarts entre le cadre légal et la réalité de terrain, la méconnaissance des acteurs par les régulateurs.

3.1. Écart entre le cadre légal et son application sur le terrain

L'étude révèle un décalage préoccupant entre les exigences réglementaires formelles et leur application concrète dans la pratique quotidienne. D'un côté, la RDC dispose d'un cadre juridique relativement complet, aligné sur les standards internationaux, avec des obligations claires en matière d'identification des clients (KYC), de conservation des registres et de déclaration des opérations suspectes. De l'autre, les observations de terrain montrent que ces dispositions sont massivement contournées ou ignorées.

Plusieurs indicateurs illustrent cet écart : seulement 32% des transactions font l'objet d'une vérification d'identité rigoureuse, contre 68% où les procédures sont partiellement ou totalement négligées. Le taux de déclaration des opérations suspectes (15% des cas estimés) est particulièrement révélateur de cette déconnexion. Les entretiens avec les agents confirment que les procédures sont perçues comme des obstacles bureaucratiques, des freins à l'expansion commerciale des produits plutôt que comme des outils de protection du système financier.

Cet écart s'explique par plusieurs facteurs. Premièrement, la complexité des procédures ne correspond pas au niveau de formation des agents, dont 65% n'ont qu'un diplôme d'Etat. Deuxièmement, les incitations économiques poussent à privilégier la rapidité du service au détriment des contrôles. Enfin, le manque de sanctions effectives

⁴ Microfinance Congo, Régulation des messageries financières en RDC, 2024, 40 pages, p.31

contre les manquements crée un climat d'impunité. La conséquence est un système où les vulnérabilités légales sont exploitées massivement, particulièrement dans l'hinterland où les contrôles sont quasi-inexistants.

3.2. La méconnaissance des acteurs et le faible contrôle

Ce tableau identifie trois obstacles qui entravent l'efficacité du dispositif anti-blanchiment. Le premier est la corruption des agents intermédiaires. Bien que difficile à quantifier précisément, un récent rapport de l'ONU suggère que 15 à 20% des agents admettent avoir fermé les yeux sur des irrégularités en échange d'avantages matériels. Cette corruption prend des formes variées : commissions sur les gros montants, complicité passive avec les fraudeurs, ou création de comptes fictifs.(PNUCID 2023).

L'obstacle reste la méconnaissance des acteurs. Seulement 12% des agents interrogés maîtrisent correctement les obligations légales, tandis que 63% n'ont reçu aucune formation spécifique sur la lutte anti-blanchiment. Alors que cette ignorance est aggravée par la complexité technique des schémas frauduleux, qui dépassent les capacités de détection des petits agents, il vient s'ajouter l'insuffisance des moyens de contrôle.

Avec seulement 3 inspecteurs pour à proximitivement 1.200 points de distribution à Kananga, la Banque Centrale du Congo ne peut assurer qu'un contrôle superficiel. Les inspections se limitent aux agences et à au centre ville, laissant l'hinterland sans surveillance. De plus, l'absence de système informatique intégré empêche une analyse en temps réel des alertes. **Ces trois facteurs interagissent pour créer un cercle vicieux : la corruption prospère sur l'ignorance des règles, tandis que l'absence de contrôle réduit les risques de détection. Le résultat est un système où les mesures anti-blanchiment restent largement théoriques.**

3.3. Pistes de réforme

Face à ce constat, la recherche pousse à proposer trois axes de réforme prioritaires. Le premier est le renforcement massif du contrôle. Ce processus implique la responsabilisation des différents intervenants ci-haut désigné comme régulateurs dans leur mission de contrôle des établissements émetteurs et distributeurs de la monnaie électronique. Cette responsabilisation passe par la formation qui doit cibler particulièrement les points sensibles : détection des comportements vecteurs de blanchiment(pièces douteuses, prêts-noms, doublon des comptes etc.), reconnaissance des schémas de fractionnement, procédures de reporting. Un objectif réaliste est de former 60% des agents distributeur de chaque réseau dans les 12 mois.

Le deuxième axe est une campagne de sensibilisation à grande échelle. L'expérience montre que les usagers ignorent les risques liés au blanchiment. Des abonnés se voient faciliter des transactions au profit des tiers parfois des grandes sommes sans savoir à quoi cela servira. Des messages clairs diffusés via les canaux mobiles eux-mêmes peuvent améliorer la coopération du public. Parallèlement, la création d'un mécanisme de dénonciation anonyme et protégée peut encourager les signalements.

Le troisième levier est l'application de sanctions ciblées mais dissuasives. Plutôt que des fermetures massives (contre-productives économiquement), il s'agira d'identifier et sanctionner exemplairement les 5-10% d'agents les plus problématiques, tout en mettant en place un système d'évaluation par paliers. Les gros opérateurs doivent voir leur licence conditionnée à des audits trimestriels indépendants.

Comme le préconise si bien un rapport d'évaluation des mécanismes internes de lutte contre le blanchiment, une réforme efficace du dispositif anti-blanchiment s'articule autour de l'harmonisation des textes applicables aux différents acteurs de la monnaie électronique, le renforcement des capacités opérationnelles du CENAREF, la mise en place d'une plateforme technologique centralisée de déclaration et d'analyse des opérations suspectes, et le développement de programmes de formation continue pour l'ensemble des professionnels concernés (FSVC 2024).

Conclusion

Notre recherche sur les établissements de monnaie électronique visait à identifier les principaux facteurs qui rendent ce cadre juridique inefficace et à proposer des solutions pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme via le mobile money. L'étude a montré que les faiblesses du système de monnaie électronique à Kananga ne sont pas inévitables, mais plutôt dues à des lacunes opérationnelles et structurelles qui peuvent être corrigées par des réformes adaptées.

Le défi est important : il s'agit de trouver un équilibre entre l'inclusion financière et l'intégrité du système économique. Pour répondre à notre question de recherche sur la façon de renforcer le cadre réglementaire pour lutter contre le blanchiment d'argent via la monnaie électronique, nous réaffirmons, en tenant compte des résultats de nos recherches précédentes, que des réformes du cadre juridique régissant l'émission et la distribution de la monnaie électronique, associées à un renforcement des mécanismes de contrôle sur le terrain et à des sanctions ciblées, constituent des solutions efficaces dans cette lutte. Le succès de ces réformes dépendra de la coopération entre les régulateurs, les opérateurs privés et les acteurs judiciaires, ainsi que d'un dialogue continu avec la société civile afin d'assurer transparence et responsabilité.

En somme, le cas de Kananga représente un exemple des défis que doit relever la RDC dans sa lutte contre le blanchiment d'argent par le biais du mobile money. Les solutions présentées ici pourront servir de modèle pour d'autres régions, contribuant ainsi à renforcer la résilience de l'ensemble du système financier national face aux risques liés à la criminalité financière.

REFERENCES

I. Textes de lois

1. Loi N° 18/027 du 13 décembre 2018 portant organisation et fonctionnement de la Banque Centrale du Congo, J.O, n° spécial ; Décembre 2018 ;
2. Loi n°22/068 du 27 décembre 2022 et 26 et 27 de l'instruction n°24 de la BCC.

II. Articles de revue

1. MUSANGU LUKA M. & NKASHAMA MUKENGE J.C. (2022) « Monnaie électronique en RD. Congo : un modèle d'acceptation technologique pour les enseignants du niveau secondaire à Kinshasa », in Revue Internationale des Sciences de Gestion, «Volume 5 : Numéro 3» ;
2. BALABO MOTEMA J.M. (2024) «Efficacité des mécanismes de détection du blanchiment de capitaux, financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive en droit congolais», Revue Internationale du chercheur «Volume 5: Numéro 4».

III. Autres documents

1. Ministère de finance de la RD Congo; Stratégie nationale d'inclusion financière 2023-2028, Juillet 2023 ;
2. Observatoire du marché de la téléphonie mobile ; Rapport du 4^{ème} trimestre 2022 ;
3. Cellule Nationale des Renseignements Financiers, Rapport d'activité 2021-2023, Analyse stratégique ;
4. Rapport d'analyse stratégique, CENAREF, 2021-2023 ;
5. Rapport d'analyse stratégique, CENAREF, 2024 ;
6. Observatoire du marché de la téléphonie mobile ; Rapport du 4^{ème} trimestre 2022 ;
7. Microfinance Congo, Régulation des messageries financières en RDC, 2024 ;
8. PNUCID, Cryptomonnaies et blanchiment en Afrique centrale, ONU, 2023 ;
9. FSVC, Renforcement des cadres anti-blanchiment en RDC, 2024.