

Connectivité pour les Réfugiés



# DÉPLACÉS ET DÉCONNECTÉS

Connectivité pour les Réfugiés

# DÉPLACÉS ET DÉCONNECTÉS

Rendu possible grâce au généreux soutien du Grand-Duché de Luxembourg



Service Innovation du Haut-Commissariat des  
Nations Unies pour les Réfugiés (HCR)



Ce rapport a été rendu possible grâce au soutien généreux de : En partenariat avec :



La GSMA représente les intérêts des entreprises de communication du monde entier. Elle réunit plus de 750 opérateurs et plus de 350 entreprises de communication de l'écosystème mobile en général, y compris les fabricants de téléphones et d'appareils, les sociétés de logiciels, les fournisseurs d'équipements et les sociétés de service Internet et les organisations des secteurs industriels connexes. Elle organise aussi les événements des industries de pointe de la MWC, qui se tiennent chaque année à Barcelone, à Los Angeles et à Shanghai, ainsi que des conférences régionales pour les séries Mobile 360.

Pour plus d'informations, veuillez visiter le site Web de la GSMA

[www.gsma.com](http://www.gsma.com)

Suivez la GSMA sur Twitter: @GSMA

Une preuve documentée est absolument nécessaire pour appuyer une action appropriée. Ce rapport porte sur un obstacle relativement moins exploré et pourtant important: l'obstacle à l'accès des réfugiés et des autres personnes déplacées à la connectivité mobile. Il s'agit notamment des exigences légales et réglementaires qui imposent que l'identité d'une personne soit authentifiée avant qu'elle puisse accéder à une connectivité mobile, ouvrir un compte bancaire ou un compte d'argent mobile. Cette recherche est la première en son genre à comprendre et à chercher à résoudre systématiquement la combinaison de ces défis.

# Table Des Matieres

Introduction sommaire .....	7
Remerciements .....	8
Abréviations .....	9
1. Introduction .....	11
Les personnes concernées .....	12
Questions de la recherche .....	14
Structure du rapport .....	14
Le public cible du rapport .....	15
2. Contexte humanitaire: pourquoi la connectivité, les services financiers et l'identification sont-ils importants? .....	16
Valeur de la connectivité pour les personnes déplacées .....	16
Inclusion financière et déplacement .....	18
L'identification en tant que « fil d'or » de la facilitation .....	20
3. Contexte politique: mandats d'identification .....	23
Évolution des exigences en matière d'enregistrement des cartes SIM .....	23
Mondialisation des exigences d'identification pour les services financiers .....	26
4. L'analyse .....	28
Accès aux éléments d'identité .....	29
Accès aux cartes SIM .....	33
Accès aux comptes bancaires .....	35
Accès aux services monétaires mobiles .....	37
5. Résultats de la Recherche .....	40
Les obstacles relatifs à l'identification pour l'accès à la connectivité mobile et aux services d'argent mobile existent encore .....	40
Les solutions alternatives formelles peuvent être efficaces, le cas échéant .....	40
Les solutions alternatives informelles sont courantes, mais précaires et non durables .....	41
Des exigences strictes risquent de marginaliser davantage les personnes vulnérables .....	41
Les exigences Connaitre votre client/Diligence raisonnable à plusieurs catégories peuvent augmenter l'accès des personnes déplacées à la connectivité mobile et aux services financiers .....	41
La sécurité juridique permet une programmation efficace .....	43
Un changement de politique est souvent possible grâce à un plaidoyer conjoint .....	43
Plus qu'un plaidoyer est nécessaire .....	43
6. Recommandations .....	44
Recommandations à l'intention des gouvernements .....	44
Recommandations à l'intention du HCR et d'autres organisations humanitaires .....	47
7. Conclusions .....	50
8. Recherches Futures .....	52
Références .....	53

# Introduction sommaire

Le HCR reconnaît que l'absence d'un environnement juridique favorable constitue l'un des «obstacles majeurs» entravant l'accès des réfugiés à la connectivité mobile et aux services financiers. En particulier, les exigences juridiques liées à l'identification constituent un obstacle important pour eux. Par exemple, un réfugié qui ne peut pas légalement activer une connexion, ouvrir un compte bancaire ou accéder à un compte d'argent mobile en son propre nom peut être encore plus marginalisé et désemparé, d'autant plus que son accès à l'information, à la communication, à l'aide en espèces ainsi qu'au transfert d'argent est sévèrement limité. En outre, le manque de sécurité juridique, l'application incohérente des réglementations ou encore les changements soudains en termes d'attentes réglementaires en matière d'identification peuvent perturber la fourniture de l'assistance humanitaire.

C'est à ce titre que le HCR a entrepris des recherches en partenariat avec l'Association GSM pendant la deuxième moitié de l'année 2018 pour analyser ces obstacles dans 20 pays prioritaires, notamment l'Afghanistan, le Bangladesh, le Brésil, le Burundi, le Cameroun, l'Éthiopie la République centrafricaine, le Tchad, la République démocratique du Congo, la Jordanie, le Kenya, le Liban, la Mauritanie, le Niger, le Nigéria, l'Ouganda, le Rwanda, la Tanzanie, la Turquie et la Zambie. En résumé, les résultats de la recherche démontrent que:

- Pour la majorité de ces pays, les réfugiés et demandeurs d'asile continuent à faire face à des obstacles juridiques relatifs notamment à l'enregistrement des cartes SIM et à l'ouverture de comptes bancaires et d'argent mobile à leurs propres noms. Beaucoup de problèmes se posent autour de la preuve des identités. Il y a d'une part des enjeux politiques du fait que le gouvernement prend des décisions qui restreignent l'accès aux cartes d'identité et, d'autre part, des enjeux opérationnels en rapport avec le temps que le gouvernement met pour leur accorder des cartes d'identité.
- Les cartes d'identité qui sont parfois accordées aux demandeurs d'asile et aux réfugiés par des organismes gouvernementaux ne sont pas reconnues par les entreprises de communications ou les autorités régulatrices en matière financière. Par conséquent, elles ne sont pas reconnues valides pour leur permettre d'accéder à une carte SIM ou d'ouvrir un compte bancaire. Dans d'autres cas, les cartes d'identité délivrées par le HCR ne sont pas considérées légalement valables pour accéder aux services d'argent mobile et à d'autres services financiers. La reconnaissance de toutes ces pièces d'identification au niveau de toute législation nationale importante en la matière permettrait de résoudre ces problèmes.
- Les pièces d'identité des personnes déplacées peuvent suffire pour enregistrer une carte SIM, mais pas pour accéder à un compte bancaire ou à un service d'argent mobile ; ce qui freine les efforts d'inclusion financière. L'harmonisation est donc essentielle. L'accès à ces services peut être davantage catalysé par une hiérarchisation des exigences d'identification sur la base d'une approche fondée sur le risque ; par exemple, l'accès à un service de base peut être accordé à ceux dont l'identité a été authentifiée de manière minimale, tandis que ceux dont l'identité a été vérifiée de manière approfondie peuvent avoir accès à beaucoup plus de services.

- Lorsque l'accès légal n'est pas une option, notamment dans des cas d'urgence, des solutions alternatives informelles sont parfois considérées comme une nécessité opérationnelle, en dépit du fait qu'elles constituent des risques pour les organisations humanitaires et pour les utilisateurs finaux.

Le HCR souhaite s'appuyer sur cette recherche pour créer des plateformes de plaidoyer au niveau des pays en partenariat avec la GSMA et d'autres organisations et développer des programmes de sensibilisation auprès des gouvernements, des agences humanitaires et de développement, des entreprises de communication et des prestataires de services financiers pour l'inclusion des personnes déplacées.

## Remerciements

Le Dr Aaron Martin qui est l'auteur de ce rapport, tient à remercier Kevin Donovan, Rodrigo Firmino, Philippe Frowd, Juma Kasadha, Tim Kelly, Bronwen Manby, Fredesvinda Fatima Montes, Hellen Mukiri-Smith et Linnet Taylor pour les conversations réfléchies tout au long de la recherche, ainsi que pour leurs commentaires sur les diverses itérations des idées contenues dans ce rapport.

Il remercie également Talita Cetinoglu et Volkan Yilmaz pour avoir organisé un panel de travail sur le thème « Repenser l'aide en espèces dans le cadre de la réponse humanitaire » lors de la Conférence mondiale sur les études humanitaires de 2018, durant laquelle certains aspects de cette recherche avaient été présentés. Ses remerciements vont également à Mohamed Farahat et Ian Brown pour l'invitation qu'ils lui ont adressée pour présenter certaines sections de ce rapport lors de la table ronde sur Les Droits numériques des réfugiés: nécessités et besoins, qui s'est tenue lors du Forum sur la Gouvernance de l'Internet de 2018. Nous tenons également à remercier les participants qui ont assisté à la réunion parallèle sur l'Accès à la connectivité mobile lors de la réunion annuelle du Forum économique mondial de 2019 à Davos, pendant lequel ces idées furent discutées.

L'auteur est redevable aux innombrables membres du personnel du HCR, aux personnes interrogées et à ceux qui ont répondu à l'enquête sans qui il aurait été impossible de réaliser cette recherche. Il souhaite en particulier remercier John Warnes, Nicholas Oakeshott, Hanna Mattinen, Micol Pistelli, Sana Khan, Sara Tholozan, Nur Amalina Abdul Majit, Chris Earney, Hans Park, Giulia Balestra, Agnes Schneidt, Katie Drew et Rebeca Moreno Jimenez pour leur soutien lors de la collecte des données et de la rédaction. Il aimerait également remercier Kyla Reid, Yiannis Theodorou et Erdoog Yongo de la GSMA pour leurs contributions enrichies, leur volonté de partager des données au début de la recherche et leurs commentaires sur les premières versions du rapport.

## Abréviations

<b>LCB</b>	Lutte contre le blanchiment d'argent
<b>GAP</b>	Groupe Asie Pacifique sur le blanchiment d'argent
<b>ARRA</b>	Administration pour les Affaires des Réfugiés et des Rapatriés
<b>GAB</b>	Guichet automatique bancaire
<b>BEAC</b>	Banque des États de l'Afrique centrale
<b>BCEAO</b>	Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
<b>CRTB</b>	Commission de Réglementation des Télécommunications du Bangladesh
<b>CANIF</b>	Commission d'Analyse des informations financières
<b>RCA</b>	République centrafricaine
<b>CENAREF</b>	Cellule nationale des renseignements financiers
<b>LCFT</b>	Lutte contre le financement du terrorisme
<b>CGM</b>	Commissariat général des Migrations
<b>CIR</b>	Carte d'identité du réfugié
<b>CNARR</b>	Commission nationale d'accueil, de réinsertion des réfugiés et des rapatriés
<b>CNR</b>	Commission nationale pour les réfugiés
<b>CPF</b>	Cadastre de Pessoa Física
<b>TVC</b>	Titre de voyage de la Convention
<b>DGGM</b>	Direction générale de la gestion des migrations
<b>EPNFD</b>	Entreprises et profession non financières désignées
<b>RDC</b>	République démocratique du Congo
<b>OCAE</b>	Organisation des communications d'Afrique de l'Est
<b>CEDEAO</b>	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
<b>SEIE</b>	Système d'enregistrement d'identité de l'équipement
<b>DRA</b>	Diligence raisonnable accrue
<b>eKYC</b>	Système électronique KYC
<b>GABAOA</b>	Groupe Anti-blanchiment en Afrique Orientale et Australe (GABAOA)
<b>GAFI</b>	Groupe d'action financière
<b>UCF</b>	Unité des crimes financiers
<b>URF</b>	Unité du renseignement financier
<b>FSF</b>	Fournisseur de services financiers
<b>G7</b>	Groupe des 7
<b>GABAC</b>	Groupe d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique Centrale
<b>GIABA</b>	Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest
<b>GSMA</b>	GSM Association
<b>CICR</b>	Comité International de la Croix-Rouge
<b>TIC</b>	Technologies de l'Information et des Communications

<b>IEM</b>	Identité internationale des équipements mobiles
<b>OIM</b>	Organisation internationale pour les migrations
<b>UIT</b>	Union internationale des télécommunications
<b>KRA</b>	Kenya Revenue Authority
<b>PDI</b>	Personnes déplacés à l'intérieur du pays
<b>KYC</b>	Know Your Customer (Connaître votre client)
<b>MOAN</b>	Moyen-Orient et Afrique du Nord
<b>GAFMOANIM</b>	Groupe d'Action Financière du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord
<b>IMF</b>	Institution de microfinance
<b>ORM</b>	Opérateur de réseau mobile
<b>NRNSIAM</b>	Numéro de réseau numérique des services intégrés d'abonné mobile
<b>CNC</b>	Commission nationale des communications
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>ANI</b>	Agence nationale d'identification
<b>NIRA</b>	National Identification and Registration Authority
<b>NNI</b>	Numéro national d'identité
<b>ONPRA</b>	Office national de protection des réfugiés et apatrides
<b>OPM</b>	Cabinet du Premier Ministre
<b>proGres</b>	Système d'enregistrement global de profil
<b>EPGIE</b>	Enregistrement des populations et gestion des identités écosystème
<b>RR</b>	Réponse rapide
<b>SGIR</b>	Système de gestion des informations sur les réfugiés
<b>DSR</b>	Détermination du statut de réfugié
<b>SIM</b>	Module d'identité d'abonné
<b>ARSUPR</b>	L'Autorité de Régulation des Services d'Utilité Publique du Rwanda
<b>SMTFI</b>	Société mondiale de télécommunications financières interbancaires
<b>COC</b>	Commission ougandaise des communications
<b>FENU</b>	Fonds d'équipement des Nations Unies
<b>HCR</b>	Agence des Nations Unies pour les réfugiés
<b>FRV</b>	Formulaire de rapatriement volontaire
<b>PAM</b>	Programme alimentaire mondial
<b>AZTIC</b>	Autorité zambienne des Technologies de l'Information et des Communications

# 1. Introduction

Dans son rapport de 2016 sur la *Connectivité des Réfugiés*, le HCR a identifié un certain nombre d'obstacles qui empêchent les réfugiés d'accéder à la connectivité dans les zones urbaines, dans les camps et dans les zones rurales. Ces obstacles incluent, notamment, le manque d'appareils et de services mobiles abordables, un faible niveau d'alphabétisation, la faible puissance du signal réseau, des malentendus parmi les réfugiés sur les plans de service, le manque de contenu linguistique accessible, les difficultés liées au chargement des appareils, le manque d'intérêt pour la connectivité, les restrictions imposées par les membres de la famille à l'utilisation de l'appareil de téléphonie mobile, les problèmes de confidentialité et de sécurité ainsi que les restrictions réglementaires.<sup>1</sup>

Ce dernier obstacle relatif aux restrictions réglementaires peut donc être d'ordre politique, rendant l'accès à la connectivité et à d'autres services ainsi plus difficile pour les personnes déplacées. Parmi les interventions stratégiques recommandées par le rapport, il y a notamment des efforts de « plaider auprès des gouvernements... dans la perspective de répondre à ces obstacles réglementaires qui continuent à empêcher les réfugiés d'accéder à la connectivité, notamment d'assouplir les exigences relatives à l'identification comme condition d'obtention des cartes SIM. En outre, ces efforts de plaider pour assouplir ces obstacles réglementaires doivent s'appliquer aux réfugiés tant ruraux qu'urbains.

Il s'agissait là de réflexions opportunes ; cependant, la réalité est que, depuis 2016, la portée de l'impact de ces obstacles juridiques sur les réfugiés et autres populations déplacées est devenue encore plus évidente. Le HCR et ses partenaires continuent de faire face à des défis d'ordre politique liés à l'identification dans de nombreux pays dans le cadre de la programmation humanitaire. Au fur et en mesure que les demandes et les services progressent, les obstacles durables deviennent des entraves à un nombre plus large d'utilisations. Par exemple, Si ces exigences qui sont malheureusement rigides en matière d'identification peuvent créer des obstacles à l'accès à la connectivité mobile, elles peuvent également entraver l'accès aux services financiers, notamment l'accès aux innovations transformatrices telles que les services d'argent mobile.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> HCR, Connecter les réfugiés, p. 14

<sup>2</sup> Ce rapport comprend le service d'argent mobile tel que défini par le Code de conduite de la GSMA sur les services d'argent mobile (version 3) 2017 (p.11). Selon cette définition, est considéré comme un service d'argent mobile tout service qui répond aux critères suivants: a) comprend le transfert d'argent et consiste à effectuer des paiements à l'aide de téléphone mobile ; b) doit être accessible aux personnes qui n'ont pas de compte bancaire (par exemple, les personnes qui n'ont pas accès à un compte officiel dans une institution financière); c) doit offrir au moins l'un des produits suivants: transfert national ou international, paiement mobile, y compris le paiement de factures, le décaissement en masse et le paiement de commerçants, ou le stockage de valeur, d) doit offrir une interface pour l'initiation de transactions pour les agents et/ou les clients disponible sur les appareils mobiles ; et e) doit offrir un réseau de points de transaction physiques en dehors des succursales bancaires et des distributeurs automatiques qui rendent le service largement accessible à tous. Les services bancaires mobiles qui offrent le téléphone portable comme un canal supplémentaire pour accéder à un produit bancaire traditionnel ne sont pas inclus. Les services de paiement liés à un produit bancaire traditionnel ou à une carte de crédit, tels qu'Apple Pay et Google Wallet, ne sont pas inclus.

Les lois et réglementations qui poussent à exiger des justificatifs d'identité diffèrent du point de vue de leurs origines et de leurs motivations. L'enregistrement des cartes SIM, par exemple, qui est une tendance de la réglementation dans le domaine des télécommunications a été largement adoptée par les gouvernements des pays du Sud où le système prépayé est prédominant; par contre, les exigences « *Connaitre votre client* » et de Diligence raisonnable découlent des recommandations d'une organisation intergouvernementale relativement inconnue du nom de Groupe d'action financière. Ces exigences sont mises en œuvre au niveau des pays par les banques centrales et d'autres autorités régulatrices en matière financière. Cependant, les impacts de leur mise en œuvre peuvent être assez dévastateurs pour les sans-papiers et pour les personnes dont les pièces d'identité ne sont pas reconnues à ces fins. Par exemple, un réfugié qui ne peut pas légalement avoir accès à une connectivité mobile, ni ouvrir un compte bancaire ou accéder à un service d'argent mobile à son propre nom, peut être encore plus marginalisé et désemparé, d'autant plus que son accès à l'information, à la communication, à l'aide en espèces et aux services de transferts est sérieusement limité. L'enjeu dans l'autorisation des personnes déplacées à accéder à la connectivité mobile est de leur permettre d'être autonomes, résilientes, financièrement indépendantes, incluses dans la société et protégées.

Une preuve documentée est absolument nécessaire pour appuyer une action appropriée. Ce rapport porte sur un obstacle qui est relativement moins exploré et pourtant important: l'obstacle relatif à l'accès des réfugiés et d'autres personnes déplacées à la connectivité mobile. Il s'agit notamment des exigences juridiques et réglementaires qui requièrent que l'identité d'une personne soit authentifiée avant qu'elle puisse accéder à une connectivité mobile, ouvrir un compte bancaire ou un compte d'argent mobile. Cette recherche est la première en son genre à comprendre et à chercher à résoudre systématiquement la combinaison de ces défis.

## Les personnes concernées

Etant donné que cette recherche porte sur les aspects juridiques de l'identification et de l'enregistrement, il est important de bien analyser les personnes qui sont concernées par les différentes formes d'identification qui peuvent exister ou pas dans le contexte d'un pays donné. Le HCR définit les personnes qui relèvent de sa compétence de la manière suivante:<sup>3</sup>

- **Demandeur d'asile:** toute personne qui soumet une demande pour une protection internationale et dont le statut de réfugié n'est pas encore déterminé, quel que soit le moment de son dépôt;
- **Réfugié:** toute personne reconnue dans le cadre de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés telle que modifiée par son Protocole de 1967, de la Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine de 1969 qui régit les aspects spécifiques des problèmes des réfugiés en Afrique. Il s'agit de toute personne qui est reconnue conformément au Statut du HCR; il s'agit d'un individu qui bénéficie de formes complémentaires de protection ou qui bénéficie d'une protection temporaire. Depuis 2007, la population de réfugiés comprend également des personnes dans une situation analogue à celle des réfugiés, dont la plupart étaient auparavant traitées comme celles qui relèvent de la compétence d'autres institutions;

<sup>3</sup> Personnes relevant de la compétence du HCR: <http://www.unhcr.org/ph/persons-concern-unhcr>

- **Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI):** des individus ou des groupes d'individus qui ont été forcés de quitter leur domicile ou leur résidence habituelle, en particulier à la suite ou pour éviter les effets d'un conflit armé, une situation de violence généralisée, des violations des droits de l'homme, des catastrophes naturelles ou d'origine humaine mais qui n'ont pas franchi la frontière internationale;
- **Retournés (ou rapatriés):** anciens réfugiés qui sont rentrés dans leur pays d'origine spontanément ou de manière organisée, mais qui n'ont pas encore été pleinement intégrés. Leur retour se ferait normalement dans des conditions de sécurité et de dignité;
- **PDI rapatriés:** les Personnes déplacées internes (PDI) qui ont bénéficié des services de protection et d'assistance du HCR et qui sont retournées dans leurs régions ou leur résidence habituelle;
- **Apatrides:** les personnes qui ne sont pas considérées comme des nationaux d'un pays en vertu de la législation nationale. En d'autres termes, une personne apatride est une personne qui n'a pas de nationalité d'un État.
- **Autres personnes concernées:** désignent des personnes qui ne font pas nécessairement directement partie des groupes ci-dessus, mais à qui le HCR étend ses services de protection et/ou d'assistance, sur la base de motifs humanitaires ou autres.

Pour donner une idée du nombre de ces personnes et de l'ampleur potentielle du problème relatif à l'accès légal à la connectivité mobile, le HCR comptait 71,44 millions de personnes relevant de sa compétence dans le monde entier à la fin de l'année 2017 dont plus de 19,94 millions de réfugiés, 3,09 millions de demandeurs d'asile, 39,11 millions de déplacés internes, 4,89 millions de rapatriés, 2,79 d'apatrides tandis que 1,59 million faisaient partie du groupe des autres personnes concernées. Depuis 2010, ces chiffres augmentent chaque année.<sup>4</sup>

Cette recherche porte sur la situation des demandeurs d'asile, des réfugiés et des rapatriés.<sup>5</sup> Bien que la protection des apatrides qui n'ont pas été déplacés de force fasse partie intégrante de la mission du HCR, ils ne font pas partie de la recherche en raison des limites des données disponibles et des ressources du projet. En outre, les déplacés internes et autres personnes concernées ne font pas non plus explicitement partie de cette recherche, bien qu'il ait été observé dans plusieurs pays que les déplacés internes font aussi face aux mêmes obstacles relatifs à la connectivité mobile que les réfugiés en raison de l'absence des pièces d'identité requises. De même, la recherche n'a pas pu prendre en considération la situation des communautés d'accueil dont le rôle est de plus en plus reconnu pour répondre aux défis du déplacement.<sup>6</sup>

Enfin, en raison des limites de la portée et des ressources disponibles, la recherche n'a pas inclus les considérations démographiques telles que le sexe et l'âge. Bien que les réglementations en matière de télécommunications et de services financiers ne tiennent généralement pas compte de ces aspects, des obstacles spécifiques peuvent exister pour différents groupes démographiques dans certains contextes, qu'il faudrait examiner plus avant.

<sup>4</sup> Voir les statistiques démographiques [du HCR: http://popstats.unhcr.org/en/overview](http://popstats.unhcr.org/en/overview)

<sup>5</sup> Le terme « déplacé » est utilisé dans le rapport comme un terme commun pour désigner ces groupes. Des vignettes devraient être utilisées lorsque cela s'avère nécessaire;

<sup>6</sup> Voir par exemple, Banque mondiale, Déplacés de force.

## Questions de la recherche

Les principales questions de cette recherche sont les suivantes:<sup>7</sup>

1. Quels sont les obstacles juridiques et réglementaires qui existent en relation avec l'identification des demandeurs d'asile, des réfugiés et des rapatriés pour leur permettre d'accéder à la connectivité mobile, aux services monétaires mobiles et aux services bancaires dans les 20 pays sélectionnés?<sup>8</sup>
2. Quelles sont les bonnes pratiques politiques, réglementaires et opérationnelles qui peuvent être identifiées pour répondre à ces obstacles?
3. Quelles sont les opportunités d'engagement stratégique et de plaidoyer qui existent aux niveaux tant national, régional que mondial pour améliorer le climat réglementaire et les pratiques des États en vue de faciliter l'inclusion sociale de ces personnes?

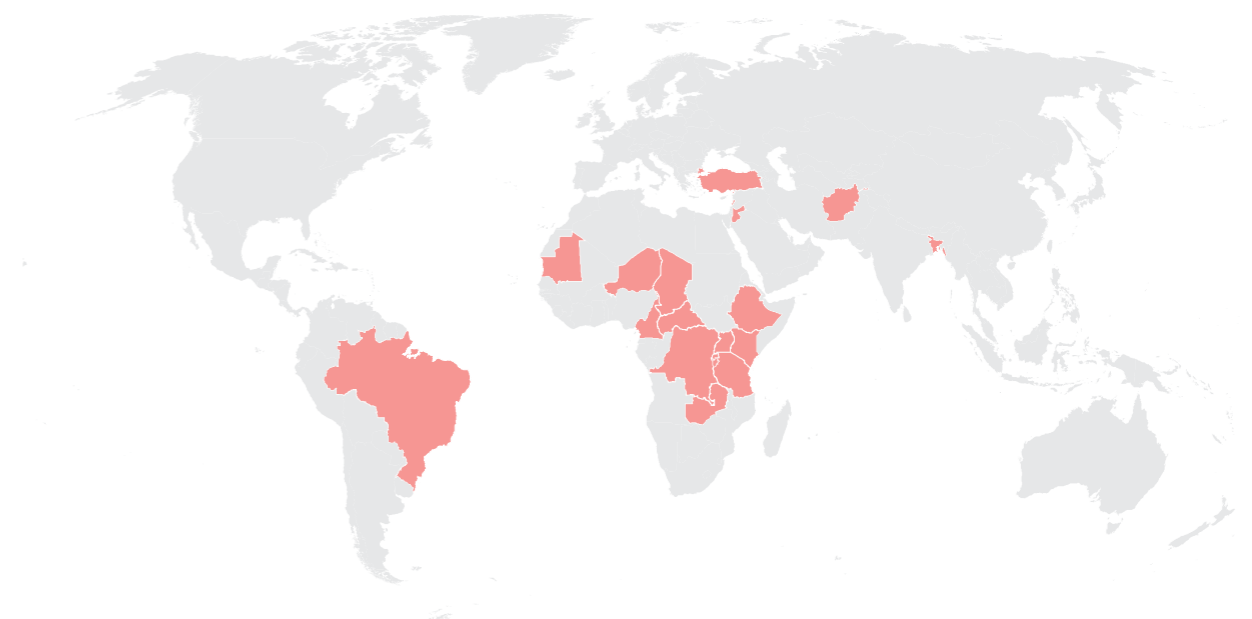
## Structure du rapport

La structure de ce rapport est la suivante:

La section qui suit porte sur les avantages de la connectivité, de l'inclusion financière et les pièces d'identité qui sont reconnues par le gouvernement, pour les personnes déplacées ainsi que pour les milieux dans lesquels elles vivent. Le rapport analyse ensuite les deux facteurs qui sont objets de réglementation, notamment l'enregistrement de carte SIM et les exigences Connaitre votre client/Diligence raisonnable, qui sont à l'origine de vérification et d'exigence de justificatifs supplémentaires d'identification. La recherche partage aussi des bonnes pratiques et des exemples sur les défis auxquels les populations déplacées font face en ce qui concerne l'enregistrement des cartes SIM, les politiques et les exigences Connaitre votre client/Diligence raisonnable. En outre, elle présente des réflexions d'ordre opérationnel et politique. Enfin, elle fait des recommandations aux gouvernements et aux organisations humanitaires et de développement, y compris au HCR, avant de conclure avec des réflexions sur les questions émergentes et de proposer ce qui devrait faire l'objet d'une étude à l'avenir en termes de solutions aux obstacles à l'accès à la connectivité et aux services financiers. Ce rapport est accompagné des rapports nationaux qui examinent l'environnement juridique et réglementaire au regard des exigences de justificatifs d'identification dans chacun des 20 pays cibles de la recherche.

## Le public cible du rapport

Ce rapport cible un grand public. Il est notamment destiné aux institutions de l'État telles que les autorités régulatrices des télécommunications et des services financiers (y compris les banques centrales et les services de renseignement dans le domaine des finances), aux agences nationales pour les réfugiés et aux autorités nationales d'identification, ainsi qu'aux Assemblées législatives. Il est aussi destiné aux organes intergouvernementaux tels que le Groupe d'action financière (GAFI) et ses associés régionaux; aux organes en charge de la politique des télécommunications comme l'Organisation des communications d'Afrique de l'Est, aux partenaires du développement tels que la Banque mondiale et les bailleurs de fonds, aux agences humanitaires telles que le HCR, le Programme alimentaire mondial et le Comité international de la Croix-Rouge, ainsi qu'aux Organisations non gouvernementales, aux prestataires de services financiers, aux entreprises de communication et aux organismes commerciaux compétents tels que la GSMA. Enfin, le rapport vise aussi les organisations qui déploient leurs efforts pour faciliter l'accès des personnes déplacées à la connectivité ou aux services financiers. Nous reconnaissons que cette étude est la première en son genre et qu'elle pourrait sans aucun doute soulever davantage de questions de la part des parties prenantes, ce qui justifie par conséquent la nécessité d'une étude plus approfondie.



<sup>7</sup> Note succincte sur les méthodes : la recherche a consisté en recherches et analyses documentaires approfondies, en entretiens avec des experts dans les domaines de la politique humanitaire, du développement et de l'identification/enregistrement, en enquêtes sur les opérations du HCR dans les pays et en un engagement continu avec des organismes commerciaux tels que la GSMA ainsi que les autorités régulatrices, notamment lors du symposium mondial des régulateurs de l'Union internationale des télécommunications.

<sup>8</sup> Afghanistan, Bangladesh, Brésil, Burundi, Cameroun, République Centrafricaine, Tchad, République Démocratique du Congo, Éthiopie, Jordanie, Kenya, Liban, Mauritanie, Niger, Nigéria, Ouganda, Rwanda, Tanzanie, Turquie et Zambie.



## 2. Contexte humanitaire: pourquoi la connectivité, les services financiers et l'identification sont-ils importants?

Les discussions sur la connectivité, l'inclusion financière et les problèmes d'identification se déroulent très souvent de manière isolée. Cela se justifie en partie en raison de l'organisation structurelle des États et des systèmes de travail tels qu'établis au sein des agences humanitaires et parmi les partenaires du développement. Cependant, le développement de la technologie et les innovations dans le domaine de l'assistance humanitaire nous obligent à réfléchir de manière plus holistique et générale sur leur interdépendance, sur le lien qui existe entre le domaine humanitaire et le développement, ainsi que sur leurs défis communs.<sup>9</sup> Ce chapitre essaye donc de comprendre les concepts de connectivité, d'inclusion financière et les problèmes d'identification, pas seulement en termes de concepts clés dans leur domaine respectif, mais aussi du point de vue de l'importance de leurs relations.

### Valeur de la connectivité pour les personnes déplacées

En 2016, le HCR a indiqué dans la préface du rapport *Connecter les Réfugiés* que: «Une population de réfugiés qui est connectée peut jouer un rôle important qui peut permettre aux organisations telle que le HCR de s'engager efficacement dans le domaine de l'innovation et d'améliorer la qualité de ses services. La connectivité a le potentiel de transformer notre façon de communiquer, la façon dont nous répondons aux besoins de protection des personnes déplacées et notre prestation de services humanitaires. Ce qui est encore plus important, c'est qu'une meilleure connectivité peut contribuer à l'autonomie en offrant aux réfugiés des possibilités d'améliorer leur propre vie. L'accès à Internet et aux services de communication a le potentiel de créer un effet multiplicateur effectif, pour améliorer ainsi le bien-être des réfugiés et celui des communautés d'accueil.»<sup>10</sup>

La connectivité, et en particulier la connectivité mobile, a le potentiel d'atténuer les effets des déplacements forcés de plusieurs manières.<sup>11</sup> Elle offre des avantages aux réfugiés et aux autres

<sup>9</sup> Voir, par exemple, A. Gelb et A. Metz, *Révolution de l'identification : l'identification numérique peut-elle être exploitée pour le développement?* et N. Oakeshott et al. *Responsabiliser les réfugiés et les personnes déplacées à travers l'identité numérique*: <http://blogs.worldbank.org/voices/node/5636>

<sup>10</sup> HCR, *Connecter les réfugiés*, p. 5

<sup>11</sup> Il existe bien sûr aussi des risques connexes, qui doivent être mieux compris et atténués au fur et à mesure que les efforts de connectivité s'étendent et s'approfondissent. Pour les travaux récents dans ce domaine, voir le rapport « Problème humanitaire des métadonnées » de Privacy International et du CICR (auquel le HCR a participé)

personnes déplacées, y compris des avantages relatifs à:

- **La communication:** la communication avec les amis et les membres de la famille (dans son pays d'origine et dans son pays d'accueil) a été identifiée comme le besoin le plus important exigeant une connectivité.<sup>12</sup> Les réfugiés et autres populations déplacées ont sans doute un plus grand besoin de communication que d'autres populations en général, d'autant plus que le déplacement les sépare souvent de leurs proches et peut contribuer à leur isolement social. La communication peut également faciliter la réunification familiale.
- **L'accès à l'information:** l'accès à l'information pour les réfugiés et autres populations déplacées présente beaucoup d'avantages et peut, dans certains cas, sauver des vies. Pour certains, la connectivité peut aider à atténuer la « précarité de l'information » - le manque d'information dans une situation d'instabilité et d'insécurité peut augmenter la vulnérabilité à la violence - en offrant aux gens un accès accru aux nouvelles et autres informations les plus importantes par rapport à leur situation.<sup>13</sup> La connectivité peut également faciliter un meilleur accès aux informations au regard de la situation dans leur pays d'origine; ceci permettrait aux réfugiés de prendre des décisions plus informées quant au moment opportun de rentrer à leurs pays d'origine en toute sécurité.<sup>14</sup>
- **L'éducation:** il est aussi démontré que la connectivité offre des opportunités pour accéder à l'éducation formelle et informelle.<sup>15</sup>
- **La protection:** les réfugiés et les autres personnes déplacées qui ont l'accès à la connectivité peuvent accéder aux informations sur la sécurité et sur les organes de sécurité (par exemple, rapporter et faire des suivis sur des incidents de protection et de services d'assistance téléphonique) qui sont publiées par les agences telles que le HCR. La connectivité peut aider à rationaliser le processus d'asile en facilitant une communication plus rapide. Il peut également aider en termes de renforcement des mesures de protection communautaire en aidant les populations concernées à s'auto-organiser et à s'engager plus substantiellement dans la programmation humanitaire.<sup>16</sup>
- **Les moyens d'existence:** la connectivité peut augmenter les opportunités économiques de différentes manières. La connectivité mobile peut aider les réfugiés et autres personnes sous la responsabilité du HCR à créer et à maintenir leurs propres entreprises.<sup>17</sup> Les téléphones portables les aident à avoir des informations sur le marché, à communiquer avec les fournisseurs, à identifier et à entrer en contact avec de nouveaux clients.<sup>18</sup> Dans certains cas, la connectivité mobile peut également leur permettre de travailler à distance, ce qui peut être important dans des situations où les populations sont confrontées aux difficultés relatives au permis de travail ou à des opportunités limitées dans l'économie locale.<sup>19</sup>
- **Le capital social:** la connectivité mobile peut contribuer à créer des liens et à rapprocher le capital social en facilitant la renaissance des réseaux sociaux perturbés ; ceci permet aux réfugiés de chercher du travail, de maintenir le contact avec les employeurs et de profiter des réseaux extra locaux.<sup>20</sup>

<sup>12</sup> HCR, *Connecter les réfugiés*, p. 16

<sup>13</sup> Campbell et al., *Les réfugiés syriens et la précarité de l'information*, p. 3

<sup>14</sup> HCR, *Connecter les réfugiés*, p. 28

<sup>15</sup> GSMA, *Le mobile est une ligne de vie*, pp. 28-30

<sup>16</sup> HCR, *Connecter les réfugiés*, p. 32

<sup>17</sup> GSMA, *Le mobile est une ligne de vie*, p. 23

<sup>18</sup> Betts et al., *Les économies du réfugié*, p. 33

<sup>19</sup> HCR, *Connecter les réfugiés*, p. 32

<sup>20</sup> Göransson, *Apparition et résilience*, p. 2

- **La santé mentale:** Des recherches récentes font émerger des liens entre l'utilisation du téléphone par les réfugiés et leur santé mentale. C'est ce qui a été identifié par une étude faite en 2018: dans la semaine précédant l'enquête, les répondants qui utilisaient leur téléphone quotidiennement étaient exposés à des risques réduits de se sentir déprimés.<sup>21</sup>
- **L'accès au financement:** comme nous le verrons dans la section suivante, l'accès aux services financiers à travers un téléphone portable s'est avéré être l'un des avantages les plus importants de la connectivité, facilitant ainsi un accès plus facile aux liquidités, notamment l'accès aux transferts de fonds, à des méthodes plus efficaces de paiement et à d'autres applications.

En outre, comme l'a suggéré le HCR, la connectivité offre des avantages non seulement aux personnes déplacées, mais aussi aux autres parties prenantes dans le domaine humanitaire, notamment aux agences humanitaires, aux gouvernements et aux communautés d'accueil. À titre d'exemple, la connectivité crée des opportunités de communication mutuelle entre les agences et les réfugiés pour mieux comprendre les risques liés à la sécurité et à la santé de ceux-ci.

Elle peut également permettre aux personnes déplacées de se conformer aux dispositions légales du gouvernement hôte en leur offrant un meilleur accès aux informations.<sup>22</sup> Les communautés d'accueil peuvent bénéficier économiquement d'une population de réfugiés connectée et financièrement incluse qui est en mesure d'effectuer des transactions, ainsi que d'une prestation améliorée des services dans la région.

## Inclusion financière et déplacement

L'inclusion financière, définie comme le fait pour une personne d'être en mesure d'avoir accès aux produits et services financiers utiles et abordables qui répondent à ses besoins<sup>23</sup>, est un élément très important pour la protection et une solution à long terme aux problèmes des réfugiés et d'autres personnes déplacées.<sup>24</sup> Il est important de noter que la connectivité mobile est une méthode de plus en plus essentielle pour les services financiers et la promotion de l'inclusion financière; les services d'argent mobile en particulier sont spécialement importants. L'accès au numérique est essentiel pour ouvrir de nouveaux horizons vers l'inclusion financière. L'inclusion financière présente donc les avantages suivants pour les personnes déplacées:

- **Amélioration des moyens de subsistance :** la stratégie globale du HCR pour les moyens de subsistance inclut explicitement un accès accru aux services financiers comme l'un de ses objectifs stratégiques.<sup>25</sup> Il s'agit de l'accès aux services financiers tels que l'épargne, l'accès au crédit, les transferts d'argent et la micro-assurance qui peuvent améliorer les moyens de subsistance des réfugiés en les aidant à protéger leurs actifs, à constituer un capital financier et à planifier et développer des activités économiques.

<sup>21</sup> Latonero et al., *Connectivité du réfugié*, p. 2

<sup>22</sup> HCR, *Connecter les réfugiés*, p. 28

<sup>23</sup> Banque mondiale, *l'inclusion financière*: <http://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/overview>

<sup>24</sup> AFI, *Faire progresser l'inclusion financière des réfugiés grâce à une approche de système de marché inclusif*: <https://www.afi-global.org/blog/2018/06/advancing-financial-inclusion-refugees-through-inclusive-market-system-approach>

<sup>25</sup> HCR, *Stratégie mondiale pour les moyens de subsistance*, p. 31

- **Diversification des revenus :** l'accès formel aux produits et services financiers peut aider les réfugiés à réduire l'exposition aux fluctuations de revenus en diversifiant leurs sources de revenu pour répondre à leurs besoins fondamentaux, de manière à faciliter ainsi la consommation.
- **Réduction de la vulnérabilité :** l'accès formel aux produits financiers peut également réduire la vulnérabilité liée aux pratiques de prêt risquées ou aux systèmes financiers peu sûrs. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un produit financier en soi, mais d'un moyen pour aider les plus vulnérables financièrement, les interventions en espèces peuvent être mises à profit pour permettre aux personnes déplacées d'accéder aux services financiers et fournir aux personnes vulnérables un moyen de répondre à leurs besoins fondamentaux sans avoir à recourir aux stratégies d'adaptation qui sont néfastes.
- **Dignité, autonomie et résilience renforcées :** l'inclusion financière permet aux réfugiés et aux autres personnes déplacées de répondre à leurs besoins de manière sûre, durable et digne, de contribuer à l'économie du pays d'accueil et de préparer leur avenir lorsqu'ils décident de rentrer dans leur pays d'origine ou de s'intégrer dans les pays d'accueil ou encore de se réinstaller dans un pays tiers.<sup>26</sup> L'inclusion économique contribue également à l'autonomie et à la résilience des réfugiés et d'autres personnes déplacées, leur permettant ainsi de faire face aux chocs économiques.

Ces avantages sont, bien entendu, conditionnés à leur accès aux services financiers. En réalité, cependant, ces personnes déplacées sont souvent exclues des secteurs financiers formels. Cette exclusion est principalement due à deux facteurs, notamment:

1. Un climat réglementaire défavorable, qui ne tient pas suffisamment compte de la situation des populations déplacées, notamment du manque de pièces d'identité qui sont reconnues ou de l'incapacité de ces populations à fournir d'autres justificatifs, y compris une preuve d'adresse physique ou un permis de travail; et
2. Le fait que les prestataires de services financiers (PSF) ne connaissent pas bien ce segment du marché, les opportunités de subsistance de ces populations, leur risque lié au crédit et les enjeux commerciaux pour les servir.<sup>27</sup>

En outre, lorsqu'un bénéficiaire n'est pas en mesure d'avoir un accès formel aux services financiers officiels, les interventions humanitaires telles que les transferts d'argent en espèces sont moins efficaces, plus coûteuses et moins sûres à la fois pour le bénéficiaire et pour l'organisation humanitaire; celle-ci peut recourir à la mise en place de structures parallèles coûteuses ou à des mécanismes de prestation moins sûrs et moins redevables. Il est donc essentiel d'améliorer l'accès aux comptes bancaires et aux services d'argent mobile pour renforcer la résilience et l'autonomie des personnes déplacées, ainsi que pour une prestation plus efficace des services d'argent en espèces.

<sup>26</sup> AFI, *Faire progresser l'inclusion financière des réfugiés grâce à une approche de système inclusif de marché*:

<https://www.afi-global.org/blog/2018/06/advancing-financial-inclusion-refugees-through-inclusive-market-system-approach>

<sup>27</sup> Pistelli, *Mettre fin aux obstacles à l'accès au financement pour les réfugiés*:

<http://www.findevgateway.org/blog/2017/mar/removing-barriers-expand-access-finance-refugees>

## L'identification en tant que « fil d'or » de la facilitation

Il y a plus d'un milliard de personnes dans le monde qui n'ont pas de documents d'identification délivrés par un gouvernement pour prouver leur identité<sup>28</sup>, ce qui peut entraîner leur exclusion sociale, économique et politique permanente. Les États se sont donc engagés à résoudre ce problème d'ici à 2030 en relation avec l'alinéa 16.9 des Objectifs de développement durable, notamment les enregistrements des naissances afin de garantir une identité juridique à tous.

L'absence de carte d'identité constitue un risque constant pour les personnes vulnérables et celles qui sont déjà marginalisées. Le risque est encore plus grand pour les demandeurs d'asile, les réfugiés et les rapatriés. Cette absence de pièce d'identité peut être à la fois la conséquence et la cause d'un déplacement forcé. Les pièces d'identité délivrées aux réfugiés par leur pays d'origine peuvent être perdues ou encore détruites lors du déplacement ou pendant le conflit qui a conduit au déplacement. Dans le même temps, les réfugiés qui n'ont pas reçu de pièces d'identité dans le pays d'accueil ne sont souvent pas en mesure de prouver leur droit d'y rester. Ils font face au risque d'être expulsés et sont par conséquent exposés à la persécution.<sup>29</sup>

Les principaux risques pour les réfugiés et autres personnes déplacées qui n'ont pas de pièces d'identité reconnues par un gouvernement sont notamment<sup>30</sup>:

Pendant le déplacement:

- Ils sont incapables de se déplacer à l'intérieur du pays ou de traverser les frontières internationales légalement;
- Ils sont vulnérables aux extorsions et à la traite des personnes;
- Leurs décès ne sont ni enregistrés ni signalés aux familles;
- Ils se heurtent à des difficultés pour établir leur statut de réfugié et sont exposés à un risque accru d'expulsion;
- Ils ne sont pas en mesure de clarifier / prouver leurs relations familiales.

Dans le pays d'accueil:

- Ils jouissent de la protection limitée de leurs droits individuels, tels que la liberté de circulation, et font face à des risques d'abus ou d'exploitation tels que les arrestations et détentions arbitraires;
- Ils ont un accès limité aux services d'argent mobile et à leurs avantages, notamment à l'accès à la connectivité mobile, aux services financiers et aux régimes de protection sociale;
- Ils ne sont pas en mesure de documenter les événements de la vie tels que les naissances, mariages, etc;
- Ils sont dans l'impossibilité de prouver leur résidence physique légale sur le territoire, ce qui crée un risque de *refoulement* et empêche ainsi de trouver des solutions à leurs problèmes.

<sup>28</sup> La Banque mondiale, *Le défi mondial de l'identification*:

<https://blogs.worldbank.org/voices/glob-al-identification-challenge-who-are-1-billion-people-without-proof-identity>

<sup>29</sup> Manby, *Identification dans le contexte des déplacements forcés*, p.1

<sup>30</sup> Manby, *Identification dans le contexte des déplacements forcés*, p. 9

Pour les rapatriés:

- Ils ne sont pas en mesure d'être rapatriés en raison de la difficulté à prouver leur nationalité, en particulier pour les enfants qui sont nés dans le pays d'accueil;
- Ils ont des difficultés pour maintenir l'unité familiale reconnue;
- Ils ont des difficultés pour obtenir les cartes d'identité dans leurs pays d'origine ;
- Ils ont des difficultés pour réclamer l'accès aux services, y compris l'accès à la protection sociale ;
- Ils ont des difficultés pour récupérer leurs propriétés et autres droits;
- Les registres post-conflits des populations au niveau du pays peuvent les exclure intentionnellement ou pas.

Le régime de protection internationale exige que les réfugiés qui ne disposent pas de documents de voyage valides reçoivent des titres de reconnaissance de la part des autorités de l'État d'accueil pour prouver leur identité. Ces autorités devraient également accorder des documents et des certificats de substitution qui sont généralement fournis par le pays d'origine des réfugiés, mais qui peuvent également être accordés par une autorité internationale reconnue et mandatée telle que le HCR.<sup>31</sup> Bien que ceci n'entre pas dans le cadre de la recherche, il importe de noter que les Principes directeurs des Nations Unies sur les déplacés internes reconnaissent aussi que ces derniers et ceux qui sont de retour dans leur pays d'origine doivent obtenir sans discrimination de sexe, tous les documents nécessaires pour jouir de leurs droits, y compris les documents de substitution.<sup>32</sup>

Les États sont donc principalement responsables de l'enregistrement et de la délivrance des pièces d'identité aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, ce qui est considéré comme une première étape cruciale pour assurer leur protection.<sup>33</sup> Conformément à son mandat, le HCR intervient souvent pour appuyer les États notamment pour ce qui est de l'enregistrement, en particulier dans les situations d'afflux massifs de réfugiés. Son mandat de protection lui permet donc de procéder à l'enregistrement et à la documentation des réfugiés lorsque les États ne peuvent pas ou ne veulent pas le faire. En outre, le HCR appuie aussi les États au moyen de l'utilisation conjointe de ses outils numériques contenus dans le registre des personnes et dans son écosystème « PRIMES » de gestion des identités, y compris ses systèmes biométriques.<sup>34</sup> Beaucoup d'États africains en particulier assument de plus en plus leur responsabilité d'enregistrer les réfugiés et envisagent de les inclure dans les plateformes d'identification de base qui existent ou qui sont en cours de développement.

Dans certains États, en particulier ceux qui disposent de systèmes intégrés d'enregistrement des personnes, on envisage la possibilité de l'interopérabilité entre les registres de réfugiés reconnus et ceux des nationaux, pour éviter la duplication des réfugiés et des citoyens et vice-versa dans ces registres. Compte tenu du fait que les États assument de plus en plus leur responsabilité d'enregistrer les réfugiés, il existe un nombre croissant d'opportunités pour une plus grande reconnaissance par le gouvernement des cartes d'identité délivrées aux réfugiés et pour la promotion d'une plus grande inclusion de ces derniers dans les principaux systèmes d'identification.

<sup>31</sup> Voir, par exemple, la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, articles 25 et 27

<sup>32</sup> Principes directeurs de l'ONU relatif au déplacement interne 1998, Principe 20

<sup>33</sup> Conclusion du Comité exécutif du HCR sur l'enregistrement des réfugiés et des demandeurs d'asile, n° 91 (LII)-2001

<sup>34</sup> Voir HCR PRIMES: <https://www.unhcr.org/primers.html>

Ces approches, reconnues dans le Pacte mondial sur les réfugiés<sup>35</sup> adopté à la fin de l'année 2018, peuvent, d'une part, donner aux États une image plus claire des personnes qui vivent sur leur territoire, garantir l'efficacité dans la distribution de l'assistance humanitaire et prévenir la fraude ; d'autre part, les réfugiés et les autres personnes déplacées peuvent s'attendre à recevoir des pièces d'identité reconnues, ce qui favoriserait en retour leur accès aux différents services et à la protection. Elles sont également compatibles avec la mise en place des systèmes intégrés d'enregistrement des personnes.

L'identification ne se fait plus seulement sur papier ou sur la base des documents habituels tels que les certificats de naissance et les cartes d'identité. Le concept s'élargit pour inclure l'identification numérique qui est désormais rendue possible grâce aux nouvelles technologies telles que les cartes à puces et le système d'enregistrement biométrique ; ceci permettrait aux gens de vérifier leur identité par voie électronique, notamment à travers le système électronique Connaitre votre client (où les données biométriques d'une personne sont vérifiées dans une base de données pour l'authentification de son identité). Ces évolutions facilitent de plus en plus des transactions dans le domaine numérique. Le HCR estime que les personnes déplacées devraient également avoir accès à une pièce d'identité numérique, ce qui peut faciliter davantage l'accès à la connectivité mobile et aux services financiers, ainsi qu'une inclusion numérique plus large. Ceci est conforme au point 7 des *Principes du cadre de Haut Niveau du G20 sur l'Inclusion financière numérique*. Ce principe recommande donc aux États de « faciliter l'accès aux services financiers numériques en développant ou en encourageant le développement des systèmes d'identité des clients, des produits et des services accessibles, abordables et vérifiables qui répondent aux multiples besoins et au niveau de risque pour une approche fondée sur les risques pour une diligence raisonnable ».<sup>36</sup>

35 Pacte mondial sur les réfugiés, projet final, paragraphes 58 et 82:

<https://www.unhcr.org/events/conferences/5b3295167/version-officielle-version-finale-projet-global-compact-refugiés.html>

36 Principes de haut niveau du G20 pour l'inclusion financière numérique :

<https://www.gpfi.org/publications/g20-high-level-principles-digital-financial-inclusion>

## 3. Contexte politique: mandats d'identification

Ce rapport analyse les obstacles juridiques et réglementaires relatifs à l'accès des personnes déplacées aux services mobiles et financiers, en particulier l'accès aux comptes bancaires et aux services d'argent mobile. Il cherche en particulier à établir dans quelle mesure les exigences juridiques portant sur l'identification qui ne tiennent pas compte de la situation des personnes déplacées peuvent entraver l'accès à la connectivité mobile et aux services financiers pour les réfugiés.

En matière d'identification, il y a deux tendances particulièrement notables qui peuvent empêcher les réfugiés d'accéder à la connectivité mobile et aux services d'argent mobile, notamment:

1. Les exigences en ce qui concerne l'enregistrement de la carte SIM, qui relèvent de la compétence des autorités régulatrices des télécommunications; et
2. Les dispositions relatives aux exigences Connaitre votre client/Diligence raisonnable telles que publiées par les banques centrales et les autorités régulatrices en matière financière, visant à mettre en œuvre des recommandations internationales sur la prévention du blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, parmi d'autres activités financières illicites.

Ce chapitre explique les raisons d'ordre politique, les exigences principales et les impacts généraux de l'enregistrement des cartes SIM et des directives Connaitre votre client et Diligence raisonnable.

### Évolution des exigences en matière d'enregistrement des cartes SIM

Pendant des années, la connectivité mobile anonyme était une réalité dans beaucoup de régions du monde, en particulier là où le modèle d'accès prépayé est prédominant. L'achat et l'utilisation d'une carte SIM - et dans certains cas, de plusieurs cartes SIM de différentes entreprises de communication afin de choisir le plus bas tarif - sans pour autant exiger de preuve légale de l'identité était la norme. En effet, la facilité avec laquelle une connectivité mobile pouvait être activée dans de nombreuses régions du monde a constitué un facteur clé qui a contribué au développement rapide de la communication mobile dans le monde.

Cependant, au cours de la dernière décennie, les gouvernements du monde entier ont adopté des exigences juridiques qui obligent les abonnés à fournir une preuve d'identité pour activer et utiliser une carte SIM.<sup>37</sup> Selon la GSMA, en février 2018, l'enregistrement de la carte SIM était obligatoire dans 147 pays.<sup>38</sup> Cette tendance réglementaire a été plus remarquée dans les pays Africains. Avant 2006, aucun pays africain n'imposait l'enregistrement de la carte SIM - à travers le continent, on pouvait acheter une carte prépayée et l'utiliser de manière plus au moins anonyme<sup>39</sup>. En juillet 2018, seuls quelques pays n'avaient pas encore légiféré sur l'enregistrement obligatoire des cartes SIM.

Les réglementations relatives à l'enregistrement des cartes SIM spécifient généralement les formes des pièces d'identité acceptables pour activer une carte SIM, les délais d'enregistrement d'une carte SIM après son achat et les sanctions éventuelles, que ce soit pour les entreprises de communication et leurs agents ou pour les clients qui ne respectent pas les règles en la matière. Alors que l'application des règles d'enregistrement des cartes SIM était notoirement laxiste à la suite de la première vague de mesures prises par les gouvernements, la société MTN Nigeria a été condamnée à une amende de 5,2 milliards de dollars américains en octobre 2015 pour ne pas s'être conformée aux instructions du gouvernement de déconnecter les cartes SIM mal / non enregistrées.<sup>40</sup> Depuis, les entreprises de communication ont commencé à se conformer aux règles de manière beaucoup plus stricte ; les gouvernements continuent à sévir contre la non-conformité, le cas le plus récent étant survenu au Kenya.<sup>41</sup>

Dans plusieurs pays, l'enregistrement de la carte SIM se fait encore manuellement et requiert la fourniture de photocopies ou de copies numériques des pièces d'identité du client (qui sont conservées localement), souvent sans authentification supplémentaire, notamment, sans vérification par rapport à la base de données d'une institution chargée d'émettre les pièces d'identité du gouvernement. L'absence de processus de vérification numérique est due au fait que les instruments d'enregistrement des identités dans ces pays ne sont pas encore développés.<sup>42</sup> Les formes des pièces d'identité communément acceptées incluent les cartes nationales d'identité, les passeports, les permis de travail, les cartes d'électeur et autres documents délivrés par le gouvernement. Cependant, le progrès de la technologie d'identification a apporté un changement dans les processus d'enregistrement des cartes SIM, ce qui implique de plus en plus la vérification en temps réel des éléments d'identité par rapport aux données des bases de données du gouvernement et la collecte (et parfois l'authentification) d'informations biométriques.

37 GSMA, *Enregistrement obligatoire des cartes SIM prépayées*, p. 2

38 GSMA, *Accès aux services mobile et preuve d'identité*, p. 48

39 Donovan et Martin, *L'essor de l'enregistrement des cartes SIM en Afrique*

40 BBC News *Le géant des télécommunications nigérian MTN condamné à une amende record de 5,2 milliards de dollars*: <https://www.bbc.com/news/business-34638595>

41 Musyoki, *Avis de Kenya Communication Authority sur la désactivation des cartes SIM* :

<https://www.kenyans.co.ke/news/29826-communications-authority-kenya-ca-notice-sim-card-deactivation>

42 Selon la GSMA, en février 2018, 85 % des pays qui imposent l'enregistrement des cartes SIM exigent uniquement que les entreprises de communication saisissent et stockent un enregistrement des données d'identification requises ; 4 % des pays exigent qu'elles saisissent et partagent de manière proactive ces informations avec une agence gouvernementale ; et 11 % ont imposé un modèle de « saisie, validation et stockage » selon lequel les entreprises de communication doivent valider le document présenté et / ou les données biométriques du client, généralement en vérifiant par rapport à la base de données du gouvernement central, avant de stocker ces informations. Dans certains cas, elles doivent payer des frais pour valider l'identité d'un client par rapport à une base de données gouvernementale. *Accès aux services mobiles et preuve d'identité*, p. 28

À titre d'exemples, la Thaïlande<sup>43</sup> et le Bangladesh<sup>44</sup> ont introduit des contrôles biométriques pour l'enregistrement des cartes SIM. Au Kenya, Safaricom a décidé d'intégrer volontairement un composant biométrique dans le processus d'enregistrement des cartes SIM (avec l'ajout des empreintes digitales) afin de prévenir les fraudes qui résultent d'échanges de ces dernières.<sup>45</sup>

Bien que cette recherche ne vise pas à interroger l'efficacité des mesures relatives à l'enregistrement des cartes SIM au niveau international, il importe cependant d'en comprendre les motivations. Les partisans de l'enregistrement de la carte SIM justifient souvent ces mesures par des raisons de sécurité. Ce genre d'efforts est parfois encouragé au niveau régional ; en Afrique de l'Est, par exemple, l'Organisation des communications de l'Afrique de l'Est (OCAE) continue de soutenir les efforts régionaux d'enregistrement des cartes SIM, encourageant les gouvernements nationaux de la région à adopter et faire appliquer des lois et règlements correspondants.<sup>46</sup>

D'autres raisons qui justifient les exigences d'enregistrement des cartes SIM sont moins médiatisées, mais néanmoins importantes ; l'Union internationale des télécommunications (UIT) a, en 2007, recommandé l'enregistrement des cartes SIM pour disposer de statistiques précises sur le marché de la communication mobile.<sup>47</sup> L'émergence de différentes formes de fraude, notamment le SIMboxing<sup>48</sup> et les échanges non autorisés de cartes SIM en violation des règles relatives aux comptes d'argent mobile, ont également récemment confirmé l'importance de leur enregistrement.

Lorsque les clients parviennent à répondre aux exigences d'enregistrement des cartes SIM, les entreprises de communication peuvent bénéficier de ces mesures du gouvernement, en dépit du coût initial de mise en conformité de l'enregistrement des utilisateurs. C'est parce que l'enregistrement, qui peut être long et fastidieux, impose des coûts de changement de fournisseur et réduit sans doute la « perte de clientèle », terme utilisé dans le secteur pour désigner la migration vers des concurrents<sup>49</sup>. Quelque que soit la raison avancée, l'impact des politiques d'enregistrement des cartes SIM est bien documenté. Pour la plupart des marchés, le nombre d'abonnés a chuté après la mise en œuvre de ces mesures, principalement en raison de la déconnexion des cartes qui n'étaient pas enregistrées.

43 Reuters, *la Thaïlande procèdera à la vérification biométrique des cartes SIM dans l'ensemble du pays* :

<https://www.reuters.com/article/us-thailand-telecoms/thailand-to-roll-out-biometric-checks-for-sim-cards-nationwide-idUSKBN1D611A>

44 Ahmed et al., *Vie privée, Sécurité et Surveillance dans le Sud en général*, p. 909

45 Musyoki, *Safaricom utilisera l'identification à travers des empreintes digitales pour prévenir la fraude à travers les échanges des cartes SIM*:

<https://www.kenyans.co.ke/news/32281-safaricom-use-thumbprint-identification-prevent-sim-swap-fraud>

46 Parmi les objectifs du groupe de travail d'EACO, il y a notamment le « développement d'un cadre réglementaire pour la mise en œuvre de l'enregistrement des cartes SIM dans les États membres de la Communauté d'Afrique de l'Est » : <http://www.eaco.int/pages/working-groups>

47 TeleGeography, *L'ARTP Sénégal prolonge le délai d'enregistrement des cartes SIM* :

<https://www.telegeography.com/prod-ucts/commsupdate/articles/2013/08/05/artp-senegal-extends-deadline-for-sim-registration>

48 Une forme de fraude aux télécommunications par laquelle les appels passés via Internet sont redirigés vers des réseaux mobiles par l'intermédiaire de machines qui abritent des cartes SIM (évitant ainsi le paiement de frais de terminaison d'appel).

49 Jentzsch, *Implications sur les enregistrements obligatoires des utilisateurs de téléphones portables en Afrique*, p. 617

## Mondialisation des exigences d'identification pour les services financiers

L'émergence et l'adoption généralisées des recommandations à l'échelle mondiale pour l'identification et la vérification de l'identité d'un client afin d'accéder aux services financiers ont suivi une trajectoire politique différente de celle des exigences d'enregistrement de la carte SIM – l'une découlant de la réunion du Groupe des sept grandes puissances. Créé en 1989 par le G7, le Groupe d'action financière (GAFI) est un organisme intergouvernemental dont les objectifs consistent à adopter des normes, à formuler des recommandations politiques et à promouvoir la mise en œuvre effective de mesures juridiques, réglementaires et opérationnelles de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et d'autres menaces pesant sur l'intégrité du système financier international.

Le GAFI a élaboré une série de recommandations qui sont largement reconnues en tant que Normes internationale de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) et le financement du Terrorisme (FT). Formulées pour la première fois en 1990, ces recommandations ont été modifiées en 1996, 2001, 2003 et, plus récemment en 2012, afin de garantir qu'elles restent à jour et adaptées aux réalités de la prévention des délits financiers. Étant donné qu'elles ne sont pas contraignantes, le GAFI s'efforce d'encourager la volonté politique nécessaire pour mener à bien des réformes législatives et réglementaires nationales dans ces domaines.<sup>50</sup>

Elles sont donc la principale source de normes fondées sur les risques pour les exigences Connaitre votre client et Diligence raisonnable dans le contexte de la LBC/FT. Les recommandations sur les exigences Connaitre Votre Client/ Diligence raisonnable stipulent que certaines mesures doivent être prises lorsque des relations commerciales sont établies ou lorsque des transactions occasionnelles importantes sont effectuées (par exemple, lorsque les transactions portent sur un certain montant), notamment :

- L'identification du client et la vérification de son identité au moyen de documents émanant d'une source fiable et indépendante ;
- L'obtention d'informations sur l'objet et la nature des affaires envisagées ;
- Une vigilance constante à l'égard de la relation d'affaires et la réalisation d'un examen attentif des transactions effectuées pendant toute la durée de cette relation d'affaires, afin de s'assurer que celles-ci sont conformes à la connaissance que le client a de l'institution, de ses activités commerciales, de son profil de risque et, le cas échéant, de l'origine des fonds.
- Une Diligence raisonnable renforcée (DRR) est requise pour les clients, les relations et les transactions à haut risque, tandis que des mesures réduites ou simplifiées peuvent suffire lorsque les risques sont moindres.<sup>51</sup>

Ces recommandations prises au niveau supérieur sont destinées à être mises en œuvre au niveau national par les pays membres à travers des lois et d'autres mesures opposables, qui sont supervisées par les banques centrales et les autorités régulatrices nationales en la matière. Les législations nationales élaborent donc les spécificités en termes de vérification d'identité à effectuer dans le cadre des exigences Connaitre votre client et de la Diligence raisonnable, en tenant compte du contexte local, comme les formes d'identité communément disponibles pour les clients.

Conscient des impacts potentiellement négatifs de la LBC/FT et des exigences Connaitre votre client / Diligence raisonnable sur l'inclusion financière, le GAFI a procédé à des ajustements occasionnels de son cadre pour adoucir l'impact sur l'accès aux services financiers dans le cadre de son approche basée sur les risques, notamment en introduisant des exigences Connaitre votre client « *progressives, proportionnelles et à plusieurs niveaux* ». <sup>52</sup> Une approche à plusieurs niveaux des exigences Connaitre votre client a été généralement approuvée parmi certains gouvernements, d'autant plus qu'elle permet aux autorités régulatrices de faire une distinction entre un scénario à moindre risque et celui à haut risque, permettant ainsi aux procédures Connaitre votre client de s'adapter aux risques spécifiques posés par différents types de clients et de transactions.<sup>53</sup>

Le GAFI classe les fournisseurs de services d'argent mobile non bancaires dans la catégorie des « fournisseurs de services de transfert d'argent ou de valeur », ce qui signifie qu'ils doivent se conformer à certaines exigences Connaitre votre client et de Diligence raisonnable ainsi qu'aux exigences de tenue de registres, de suivi et de déclaration.<sup>54</sup> Dans les pays où le système d'argent mobile a été largement adopté, les gouvernements ont également commencé à publier des circulaires pour clarifier ce qu'il faut entendre par exigences Connaitre votre client / Diligence raisonnable pour ces plateformes. L'on constate que le système d'argent mobile peut présenter un défi réglementaire en ce sens qu'il implique à la fois le domaine des télécommunications et celui de la réglementation financière, d'où la nécessité d'une coordination entre les agences concernées pour une surveillance efficace.

Enfin, il importe de noter que si les agences humanitaires ne sont pas directement soumises aux exigences Connaitre votre client / Diligence raisonnable contenues dans les réglementations LBC/FT (du fait qu'elles ne sont pas des institutions financières), celles-ci s'appliquent cependant aux prestataires de services financiers avec lesquels les agences humanitaires s'associent pour effectuer des transferts d'argent<sup>55</sup>, outre les prestataires de services financiers ayant des relations directes avec les personnes concernées.

<sup>50</sup> GAFI, *Qui sommes-nous ?*, <http://www.fatf-gafi.org/about/whoweare/>

<sup>51</sup> GAFI, *Normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement et la prolifération du terrorisme*, p.12

<sup>52</sup> Noor, *Règlement contre le blanchiment d'argent et l'inclusion financière* : <http://www.cgap.org/blogréglementation-anti-blanchiment-et-inclusion-financière>

<sup>53</sup> GSMA, *Régimes proportionnels de LBC/FT basés sur le risque pour les services d'argent mobile*, p.7

<sup>54</sup> GSMA, *Régimes proportionnels de LBC/FT basés sur le risque pour les services d'argent mobile*, p.30

<sup>55</sup> ELAN, *Études des cas humanitaires Connaitre votre client*

## 4. L'analyse

Les précédentes sections ont analysé le contexte humanitaire en mettant l'accent sur les avantages de la connectivité, de l'inclusion financière et des initiatives d'identification numérique. Elles ont résumé les tendances de la politique d'identification incorporées dans les mesures d'enregistrement de la carte SIM et les exigences Connaitre votre client / Diligence raisonnable pour les services financiers. Ce chapitre présente une analyse comparative des obstacles juridiques et réglementaires liés à l'identification qui affectent les personnes qui dépendent du HCR dans 20 pays.

Tableau 1 : Pays couverts par la recherche par région

Europe	MOAN	Asie et Pacifique	Afrique de l'Est et région des Grands Lacs	Afrique Australe	Afrique de l'Ouest et centrale	Amérique
Turquie	Liban	Afghanistan	Burundi	RDC	Niger	Brésil
	Jordanie	Bangladesh	Éthiopie	Zambie	Nigéria	
	Mauritanie		Kenya		Cameroun	
			Rwanda		RCA	
			Tanzanie		Tchad	
			Ouganda			

Avant de poursuivre, il y a trois points importants qu'il faudrait prendre en considération:

1. Premièrement, il existe souvent des écarts importants entre ce que dit la loi en ce qui concerne les exigences relatives à l'identification et ce qui se fait dans la pratique.
2. Deuxièmement, il s'agit de questions qui sont vraiment nuancées et complexes, étant donné que les personnes concernées font face à différents défis entre les pays et au sein de ceux-ci. Si ce chapitre présente une synthèse de ces défis, le rapport de chaque pays en donne des détails spécifiques.
3. Troisièmement, il convient de relever que la situation politique de ces pays reste très dynamique ; il est possible que les spécificités des lois et des règlements en la matière ainsi que leur mise en œuvre aient changé après l'accomplissement de la recherche en décembre 2018.

## Accès aux éléments d'identité

Pour comprendre dans quelle mesure les demandeurs d'asile, les réfugiés et les rapatriés peuvent légalement accéder à la connectivité, aux comptes bancaires et aux services d'argent mobile, il nous faudrait d'abord comprendre dans quelle mesure ils peuvent accéder aux pièces d'identité qui sont reconnues par les États hôtes (et dans leur propre pays pour les rapatriés). Cela dépendra d'un certain nombre de facteurs, notamment:

1. Les processus de leur enregistrement et leur documentation dans l'État hôte, en particulier par les institutions responsables, notamment le HCR ou le gouvernement;
2. Les formes des pièces d'identité qui leur sont délivrées ou ce que les autres individus possèdent, y compris les cartes d'identité obtenues dans leurs pays d'origine (certains réfugiés sont exceptionnellement en mesure de voyager avec des passeports); et,
3. Dans quelle mesure les pièces d'identité sont reconnues par le gouvernement conformément à la législation et aux réglementations nationales.

Le HCR classe l'enregistrement des demandeurs d'asile et des réfugiés selon les catégories suivantes (bien qu'il y ait parfois des chevauchements entre ces catégories) :

- **L'enregistrement** qui se fait uniquement au niveau du HCR pour les États qui ne sont pas signataires de la Convention de 1951 sur les réfugiés, où il n'existe pas de cadre juridique national approprié pour la protection des réfugiés, et / ou lorsque l'État peut avoir une volonté avec des capacités limitées pour procéder à l'enregistrement. Dans ces cas, les États peuvent autoriser le HCR à procéder à l'enregistrement pour l'ensemble des personnes concernées et délivrer les pièces d'identité dans le cadre de son mandat. C'est notamment les cas de la Malaisie et de la Thaïlande.
- **L'enregistrement conjoint** qui est une modalité par laquelle le HCR travaille en partenariat avec les gouvernements pour élargir l'espace de protection des personnes relevant de sa compétence. Le HCR soutient et renforce donc les capacités, les systèmes d'enregistrement et de documentation de l'État. Ce partenariat peut prendre plusieurs formes et être dirigé soit par le HCR ou par le gouvernement en considération des capacités juridiques, institutionnelles, procédurales et opérationnelles. Le HCR peut accorder un soutien matériel, financier, technique et / ou humain aux activités d'enregistrement, ainsi qu'un soutien juridique en ce qui concerne l'adhésion aux instruments juridiques internationaux, la mise en place de la législation nationale et / ou des structures nationales. L'enregistrement conjoint se fait en collaboration avec un objectif commun dans la collecte, le traitement et le transfert des données, avec des procédures partagées de telle façon que le HCR et le gouvernement peuvent collecter et traiter des données différentes d'un même dossier individuel à différentes étapes du processus de gestion des cas. Lors d'un tel exercice d'enregistrement conjoint, un accord officiel définit les normes de procédure et les garanties d'enregistrement, les rôles et les responsabilités des uns et des autres, ainsi que les dispositions relatives à la protection des données. Les exemples incluent notamment le Rwanda et l'Éthiopie.

- **L'enregistrement parallèle** se fait lorsque le HCR et le gouvernement ont des procédures distinctes pour enregistrer les demandeurs d'asile pour des objectifs qui sont souvent différents. Ils collectent et gèrent donc des bases de données différentes. L'enregistrement parallèle a parfois lieu au début d'une situation d'urgence ou pendant que le gouvernement et le HCR négocient des arrangements plus efficaces à mettre en place. Ce genre d'enregistrement peut également se produire à la suite d'une transition des activités d'enregistrement vers l'État hôte, tandis que le HCR continue à enregistrer une partie de la population pour faciliter les activités relevant de son mandat ; il s'agit notamment de l'enregistrement à des fins de protection et d'assistance et / ou pour des solutions telles que la réinstallation. Les exemples incluent la Jordanie et l'Ukraine.
- **L'enregistrement fractionné**: il s'agit généralement d'un arrangement exceptionnel à travers lequel le HCR enregistre des personnes d'un certain profil pendant que le gouvernement enregistre d'autres. Ceci se fait sur base d'un accord avec le gouvernement et en conformité avec les lois nationales pertinentes. Les processus et l'ensemble des données peuvent ne pas être identiques. Il peut également s'agir d'un arrangement temporaire dans le cadre d'un processus de transition où le gouvernement décide de s'acquitter de sa responsabilité d'enregistrement vis-à-vis d'une partie de la population dans un premier temps, dans le but de finalement assumer au fur et à mesure sa responsabilité vis-à-vis de l'ensemble de la population. Tel a notamment été le cas avec la Turquie. Mais pour le moment, le gouvernement a récemment pris la responsabilité d'enregistrer les réfugiés syriens et non syriens.
- **L'enregistrement effectué** uniquement par le gouvernement signifie qu'il y a eu soit transfert du processus d'enregistrement du HCR au gouvernement du pays, soit que le processus d'enregistrement ne relève pas de la responsabilité du HCR. La participation du HCR aux activités d'enregistrement peut se limiter à un rôle de supervision conformément à l'article 35 de la Convention de 1951. Dans des circonstances exceptionnelles telles qu'une situation d'urgence, le HCR peut être invité à accorder un soutien opérationnel au gouvernement comme un exercice d'enregistrement unique. C'est notamment le cas du Brésil et de la Macédoine du Nord.

Cependant, il importe de noter que les réfugiés peuvent avoir le droit d'être inscrits sur des plates-formes nationales d'identification en cours d'établissement dans un certain nombre de pays, notamment la Côte d'Ivoire, la Guinée et le Maroc. Dans certains cas, l'inscription peut ne pas dépendre de l'enregistrement en tant que réfugié ou de la détermination du statut de réfugié.

En général, bien que ce ne soit pas encore universel, le processus d'enregistrement et de documentation des demandeurs d'asile, des réfugiés et des rapatriés<sup>56</sup> est le suivant:

- **Les demandeurs d'asile** peuvent arriver dans un pays d'accueil avec ou sans pièce d'identité minimum (certaines personnes avec des profils particuliers peuvent parfois posséder des pièces d'identité de leur pays d'origine, y compris un passeport, une carte d'identité, un certificat de naissance, un permis de conduire ou une carte d'électeur). Ces informations d'identification ne peuvent cependant pas être vérifiées avec leur pays d'origine. Dans certains pays, en particulier lorsque le HCR continue à jouer un rôle, un jeton de pré-enregistrement peut être délivré aux demandeurs d'asile avant l'enregistrement proprement dit. Lors de l'inscription, les demandeurs d'asile recevront un certificat de demandeur d'asile ou un document équivalent. Leurs photos individuelles sont prises et ils peuvent être inscrits dans des systèmes biométriques pour faciliter l'identification et l'authentification dans le cadre de traitement des dossiers et de la distribution de l'assistance humanitaire, le cas échéant.
- **Les réfugiés** peuvent être reconnus après un certain nombre de processus qui sont adoptés en fonction de leur situation (tel que la détermination *prima facie*, la détermination accélérée du statut de réfugié (DASR), la détermination du statut de réfugié (DSR) simplifiée ou encore la détermination régulière du statut de réfugié (DRSR). Ceux qui sont traités à travers le processus de DRSR se verront généralement délivrer une carte d'identité de réfugié ou un certificat dont l'autorité émettrice dépendra de la structure nationale. Le HCR exige que la détermination du statut des réfugiés et la délivrance de leur pièce d'identité soient faites par les gouvernements hôtes, conformément à la législation nationale. Cela peut aussi être le cas lorsque le HCR détermine le statut de réfugié dans le cadre de son mandat. Selon la Convention de 1951, les États sont tenus de délivrer des documents de voyage aux réfugiés qui n'ont pas de passeport valide et qui y séjournent légalement, sous réserve d'un certain nombre de qualifications.<sup>57</sup> Comme pour les demandeurs d'asile, les réfugiés sont de plus en plus enrôlés dans des systèmes biométriques pour faciliter leur identification et authentification dans le cadre du traitement de leurs dossiers et de la distribution de l'aide, le cas échéant.
- **Les rapatriés** qui retournent dans leur pays d'origine d'une manière organisée arrivent généralement avec un formulaire de rapatriement librement consenti, qui peut être reconnu comme un titre de voyage ou une pièce d'identité selon les termes de l'accord conclu entre l'État hôte, le pays d'origine et le HCR. Ils peuvent détenir des pièces d'identité de leur pays délivrées avant le déplacement. Ceux qui sont retournés dans leur pays d'origine de manière spontanée peuvent également détenir des cartes d'identité originales de leur pays, bien qu'en général, ils retournent avec peu ou sans pièce d'identité valide. Ils doivent souvent soumettre une demande de justificatif d'identité auprès de leur gouvernement au retour, un processus que le HCR préconise et soutient.

<sup>56</sup> De plus amples informations sont disponibles dans le Guide du HCR sur [l'enregistrement et la gestion des identités](https://www.unhcr.org/registration-guidance) : <https://www.unhcr.org/registration-guidance> ; En raison des limites de leur portée, les déplacés internes, les rapatriés, les apatrides et d'autres personnes concernées ne sont pas explicitement inclus dans l'analyse. Cependant, il a été observé que dans plusieurs pays, les déplacés internes peuvent être confrontés à de plus grands obstacles à l'accès à la connectivité que les réfugiés en raison du manque de documents appropriés. Les apatrides sont également régulièrement marginalisés en raison de leur manque de documents d'identité.

<sup>57</sup> Article 28 de la Convention de 1951.



Tableau 2 : Résumé de l'accès légal...<sup>58</sup>

	Connectivité mobile			Compte bancaire			Services d'argent mobile		
	Demandeurs d'asile	Réfugiés	Rapatriés	Demandeurs d'asile	Réfugiés	Rapatriés	Demandeurs d'asile	Réfugiés	Rapatriés
Afghanistan	Non	Non	Oui	Non	Non	Oui mais rarement	Oui mais rarement	Oui mais rarement	Oui mais rarement
Bangladesh	Non	Non	Oui,	Non	Non	Oui	Non	Non	Oui,
Brésil	Oui, mais rarement	Oui	S / O	Oui mais rarement	Oui	S / O	S / O	S / O	S / O
Burundi	Non	Oui	Oui,	Non	Oui	Oui,	Non	Oui	Oui,
Cameroun	Non	Oui	S / O	Non	Oui mais rarement	S / O	Non	Oui mais rarement	S / O
RCA	Non	Oui	Oui,	Non	Oui	Oui,	Non	Oui	Oui,
Tchad	Non	Oui	Oui,	Non	Oui mais rarement	Oui,	Non	Oui	Oui,
RD du Congo	Oui mais rarement	Oui mais rarement	Oui,	Non	Oui mais rarement	Oui,	Non	Oui mais rarement	Oui,
Éthiopie	Non	Oui mais rarement	S / O	Non	Oui mais rarement	S / O	Non	Oui mais rarement	S / O
Jordanie	Non	Oui	S / O	Non	Oui mais rarement	S / O	Non	Oui	S / O
Kenya	Non	Oui mais rarement	S / O	Non	Oui mais rarement	S / O	Non	Oui mais rarement	S / O
Liban	Non	Oui	S / O	Non	Non	S / O	Non	Non	S / O
Mauritanie	Non	Oui mais rarement	S / O	Non	Oui mais rarement	S / O	Non	Oui mais rarement	S / O
Niger	Oui mais rarement	Oui	Oui,	Oui mais rarement	Oui	Oui,	Oui mais rarement	Oui	Oui,
Nigéria	Non	Oui mais rarement	Oui,	Non	Oui mais rarement	Oui,	Non	Oui mais rarement	Oui,
Rwanda	Non	Oui	Oui, mais rarement	Non	Oui mais rarement	Oui mais rarement	Non	Non	Oui mais rarement
Tanzanie	Non	Non	S / O	Non	Non	S / O	Non	Non	S / O
Turquie	Oui mais rarement	Oui mais rarement	S / O	Oui mais rarement	Oui mais rarement	S / O	S / O	S / O	S / O
Ouganda	Non	Oui mais rarement	S / O	Non	Oui mais rarement	S / O	Non	Oui mais rarement	S / O
Zambie	Non	Oui	S / O	Non	Oui mais rarement	S / O	Non	Oui	S / O

58 Tableau 2 : Résumé de l'accès légal ; le cadre juridique/réglementaire d'un pays donné permet-il aux populations concernées (demandeurs d'asile, réfugiés et rapatriés) d'accéder aux services en leur propre nom ?

O : Oui, sans aucune restriction (par exemple, aucune exigence de justificatif d'identité) ou avec des restrictions qui peuvent être facilement satisfaites par tous les membres de la population concernée

S : Oui, mais rarement ; c'est-à-dire, avec des restrictions qui sont possibles mais pas faciles à respecter ou qui peuvent être satisfaites par certains mais pas tous les membres de la population concernée.

N : Non

\* : avec carte d'identité/numéro de réfugié délivré par le gouvernement hôte (ou équivalent)

^ : une fois que le rapatrié a reçu une carte nationale d'identité (ou l'équivalent)

S/O : sans objet

Les cartes d'identité des réfugiés qui sont délivrées par les gouvernements hôtes peuvent être utilisées pour faciliter l'accès à un certain nombre de services ; cela dépend cependant du contexte national, notamment du cadre réglementaire du pays. Les rapatriés en possession de cartes nationales d'identité sont aussi en mesure d'accéder aux services nationaux ou à ceux du secteur privé. Il convient toutefois de noter que dans beaucoup de pays, des retards considérables sont enregistrés dans la délivrance de ces documents. En outre, les pièces d'identité délivrées aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, tant par le HCR que par les gouvernements, ne sont toujours pas reconnues comme preuve d'identification pour accéder aux services tant privés que publics.

Le tableau 2 donne un aperçu sur les impacts que les cadres juridiques et réglementaires ont sur l'accès à la connectivité mobile et aux services d'argent mobile dans les 20 pays couverts par la recherche. Les sections suivantes présentent les bonnes pratiques réglementaires qui ont été identifiées en la matière ainsi que des exemples sur la manière dont la loi peut restreindre cet accès.

## Accès aux cartes SIM

La question ici est de savoir dans quelle mesure le climat juridique et réglementaire facilite ou limite l'accès à la connectivité mobile, c'est-à-dire l'accès aux cartes SIM? Tandis que l'enregistrement des cartes SIM est légalement requis dans les 20 pays couverts par la recherche, son accès par les personnes déplacées dépend considérablement du groupe auquel elles appartiennent et du pays d'accueil.

Aucun des pays couverts par la recherche n'autorise les demandeurs d'asile à avoir un accès légal aux cartes SIM en raison du fait qu'ils n'ont pas de pièces d'identité reconnues, même si nombre d'entre eux recourent à des solutions alternatives informelles qui sont courantes pour y accéder.

Par rapport aux demandeurs d'asile, l'accès légal des réfugiés aux cartes SIM est comparativement moins restrictif dans beaucoup de pays. Cela peut dépendre de l'efficacité et de la rapidité avec lesquelles les cartes d'identité leur sont délivrées. En Éthiopie, par exemple, une carte d'identité de réfugié délivrée conjointement par l'Administration des affaires des réfugiés et des rapatriés et le HCR permet à un réfugié d'avoir un accès légal à une carte SIM. En janvier 2019, seulement 37 % des réfugiés avaient obtenu leur carte d'identité de la part du gouvernement, mais l'on espère que ce chiffre va rapidement augmenter au cours de l'année 2019.

Dans des cas extrêmes, comme au Bangladesh, la vente de cartes SIM aux réfugiés Rohingyas a été interdite par le gouvernement, avec des sanctions sévères pour ceux qui contreviendraient à l'interdiction.

### Analyse du cas du Bangladesh

L'enregistrement des cartes SIM est requis par la loi au Bangladesh, comme stipulé dans *les réglementations portant sur les entreprises de communication et les directives sur l'octroi de Licences de 2011* (voir section 38 sur l'enregistrement des abonnés). Supervisé par la Commission de réglementation des télécommunications du Bangladesh (CRTB) au sein de

la Division des Postes et Télécommunications, le processus d'enregistrement pour activer une connectivité mobile exige que les abonnés fournissent une copie de leur carte nationale d'identité ou de leur passeport, ainsi que des données biométriques dont les empreintes digitales vérifiées par rapport à la base de données nationale (à la fin de 2015).<sup>59</sup>

Il est interdit d'enregistrer plus de 15 cartes SIM sous le nom d'un même abonné. En 2017, la CRTB a proposé de réduire le nombre de cartes SIM pouvant être enregistrées pour un seul abonné de 20 à 5, mais les entreprises de communication s'y étaient fortement opposées pour la simple raison que beaucoup de connexions légitimes s'en trouveraient affectées.

L'autorité régulatrice et les entreprises de communication ont ensuite trouvé un compromis et retenu le nombre de 15 comme nombre de cartes SIM pouvant être enregistrées par un client à son nom. La CRTB bloque régulièrement les cartes SIM qui ont été enregistrées au-delà de la limite réglementaire par un même client,<sup>60</sup> et une amende de 50 \$ est imposée pour chaque carte SIM non enregistrée.<sup>61</sup> En 2016, une action intentée en justice contre l'enregistrement biométrique des cartes SIM, fondée sur le fait que l'exercice violait la vie privée et sur des préoccupations relatives à l'accès aux services par des entités étrangères, n'avait pas obtenu gain de cause.<sup>62</sup> En janvier 2019, la CRTB a pu mettre en place une base de données des Identités internationales des équipements mobiles pour réduire l'utilisation d'appareils importés illégalement.<sup>63</sup>

Au Bangladesh, il est extrêmement difficile pour un réfugié d'avoir un accès légal aux cartes SIM en cas d'absence des pièces d'identité requises. La CRTB aurait explicitement interdit la vente de cartes SIM aux réfugiés Rohingyas et pénalisé l'utilisation des cartes SIM précédemment enregistrées par ces derniers.<sup>64</sup> Certaines personnes ont été arrêtées pour leur avoir vendu des appareils mobiles et des cartes SIM<sup>65</sup> et les entreprises de communication ont été averties de ne pas leur fournir de connexions en violation de la loi.<sup>66</sup> Il a été cependant rapporté que le gouvernement était en train de mettre en place un autre mécanisme pour leur vendre des cartes SIM ; les détails de ce processus ne sont cependant pas accessibles.

En ce qui concerne les rapatriés, la solution pour accéder aux cartes SIM consiste à acquérir une pièce d'identité auprès du Gouvernement, comme pour tous les autres citoyens. Cependant, la situation s'est avérée difficile dans un pays où le HCR a dû recourir à des solutions alternatives. C'est le cas de rapatriés rwandais qui n'ont pas encore obtenu leur carte nationale d'identité à cause du temps que cela peut prendre, à savoir plusieurs mois. Le HCR a donc dû activer des cartes SIM Airtel enregistrées au nom de l'organisation et les leur a distribuées. Les rapatriés sont censés se présenter personnellement auprès des établissements d'Airtel pour mettre à jour les éléments de leur identification dès qu'ils reçoivent leur carte nationale d'identité.

## Accès aux comptes bancaires

La question ici est de savoir dans quelle mesure le cadre juridique et réglementaire facilite ou limite l'accès des personnes déplacées aux comptes bancaires ? Si les exigences Connaitre votre client/ Diligence raisonnable ont été imposées dans l'ensemble des 20 pays couverts par la recherche, certains pays sont plutôt plus flexibles et inclusifs à leur égard, alors que d'autres sont beaucoup plus stricts et exclusifs.

Les prestataires de services financiers au Niger acceptent les attestations de réfugié qui sont délivrées par le gouvernement comme justificatif d'identité pour ouvrir un compte bancaire. Cela veut dire qu'ils permettent donc, dans une certaine mesure, aux demandeurs d'asile et aux réfugiés d'accéder aux comptes bancaires. Bien que le Malawi ne soit pas couvert par la recherche, il convient de souligner que la carte d'enregistrement du HCR y a récemment été reconnue comme un document valable pour permettre aux demandeurs d'asile et aux réfugiés d'ouvrir des comptes bancaires auprès de la *New Finance Bank*. Cependant, la plupart des pays n'autorisent pas les demandeurs d'asile et les réfugiés à bénéficier d'un accès légal aux services financiers (à moins qu'ils ne soient toujours en possession d'un passeport valide ou d'une carte nationale d'identité de leur pays d'origine, ce qui est assez rare parmi eux et très difficile à authentifier).

En Ouganda, certaines institutions financières (principalement des banques) exigent des clarifications supplémentaires ou une lettre de « non-objection » de la part de la Banque d'Ouganda avant d'accepter des pièces d'identité autres que le passeport et la carte nationale d'identité. Pour répondre aux préoccupations relatives à l'exactitude des données d'enregistrement, un exercice de vérification biométrique des demandeurs d'asile et des réfugiés a été réalisé dans l'ensemble du pays entre mars et octobre 2018.

Le gouvernement ougandais s'est désormais engagé à utiliser des outils appropriés pour un enregistrement continu qui relève de sa responsabilité, et à garantir l'intégrité d'un tel processus. Le renforcement des systèmes d'enregistrement et de gestion des cas permettra d'améliorer la prestation des services et de l'assistance. Le HCR travaille en étroite collaboration avec le Cabinet du Premier Ministre pour la mise en place de ces nouveaux systèmes et pour répondre conjointement aux obstacles pratiques sur le terrain.<sup>67</sup>

59 bdnews24, *Le Bangladesh lance l'enregistrement des cartes SIM de téléphone portable avec des informations biométriques*: <https://bdnews24.com/bangladesh/2015/12/16/bangladesh-lance-enregistrement-de-téléphone-mobile-sims-avec-détails-biométriques>

60 Bushell-Embling, *Le Bangladesh bloquera 3 millions de cartes SIM enregistrées*: <https://www.telecomasia.net/content/bangladesh-block-3m-registered-sims>

61 The Daily Star, *SIM La réinscription de la carte SIM est obligatoire au Bangladesh*: <https://www.thedailystar.net/frontpage/sim-re-registration-must-139189>

62 Mukut, *Enregistrement biométrique des cartes SIM légal*: <https://www.dhakatribune.com/bangladesh/2016/04/13/biometric-sim-registration-legal>

63 The Daily Star, *Un tiers des appareils sont importés illégalement*: <https://www.thedailystar.net/business/telecom/bangladesh-telecom-regulator-mobile-phone-imei-database-launch-legal-import-mobile-handset-1691311>

64 Bdnews24, *L'autorité régulatrice du Bangladesh interdit la vente de cartes SIM mobiles aux réfugiés Rohingyas*: <https://bdnews24.com/bangladesh/2017/09/23/bangladesh-regulator-bans-selling-mobile-sims-to-rohingya-Refugees>

65 The Daily Star, *Cinq Rohingyas emprisonnés pour vente de téléphones mobiles et de cartes SIM*: <https://www.thedailystar.net/rohingya-crisis/5-rohingyas-jailed-selling-mobile-sims-1487776>

66 The Daily Star, *Les opérateurs qui vendent des cartes SIM aux Rohingyas seront sanctionnés*: Gouvernement: <https://www.thedailystar.net/business/operators-selling-sims-rohingyas-face-action-govt-1466884>

67 HCR, *Déclaration du HCR sur le programme de réponse pour les réfugiés en Ouganda*.

<https://www.unhcr.org/news/press/2018/11/5c016d144/unhcr-statement-Refugee-Response-ProgramUganda.html>

Des discussions sont également en cours avec le Cabinet du Premier Ministre pour assurer la connectivité entre les nouvelles cartes d'identité biométriques et une partie limitée de la base de données existante afin de permettre aux prestataires de services financiers (PSF) de vérifier les informations sur les adresses physiques par exemple.<sup>68</sup>

Dans certains pays, l'accès des réfugiés aux comptes bancaires est plutôt restrictif. Les banques au Tchad, par exemple, n'acceptent pas les cartes d'identité de réfugié qui ont été délivrées par la Commission nationale d'accueil et de réinsertion des réfugiés et des rapatriés (CNARR) en collaboration avec le HCR pour ouvrir un compte bancaire. Dans d'autres pays, d'autres exigences documentaires telles que la preuve de l'adresse physique ou la justification de la source de revenu peuvent également constituer des obstacles à l'ouverture d'un compte bancaire.

Au Rwanda, les réfugiés ne sont pas spécifiquement mentionnés par les lois et règlements qui régissent l'identification et l'authentification des clients (ce qui est plutôt une tendance courante dans les autres pays couverts par la recherche). Cela a conduit à de l'incertitude, car la plupart des réfugiés dans les camps ont des preuves d'enregistrement délivrées par le ministère de la Gestion des Catastrophes et des Réfugiés, mais ils n'ont pas encore obtenu de cartes d'identité du gouvernement.<sup>69</sup>

### Étude de cas : Liban

Le Liban fait partie du Groupe d'Action Financière du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (GAFIMOAN), lequel est membre associé du Groupe d'action financière au niveau international. Les principales réglementations qui régissent les exigences *Connaitre votre client au Liban* sont notamment la loi 318 sur la Lutte contre le blanchiment d'argent<sup>70</sup> et la Circulaire principale n° 83 sur les banques et les institutions financières. L'article 3 de la section II de la Circulaire principale n° 83 porte sur les relations avec les clients et les mesures de diligence, y compris les exigences en matière d'identification du client. La loi spécifie donc qu'un client devrait présenter un passeport, une carte d'identité, une fiche d'état civil individuelle ou un permis de séjour ainsi qu'un justificatif d'adresse physique pour enregistrer une carte SIM.

Les réfugiés et les demandeurs d'asile sont régulièrement confrontés à des obstacles pour ouvrir un compte bancaire. Outre l'exigence de prouver leur identité, ils doivent aussi justifier les sources de leurs revenus ainsi qu'une résidence physique. C'est pour cette raison que le HCR leur a facilité l'accès aux services bancaires en émettant des cartes SIM prépayées en espèces dont ils bénéficient en son nom et sous sa supervision. Cette carte peut être utilisée par des agences spécifiques pour assister les réfugiés au regard des restrictions sur les types de transactions autorisées. Il est entre autre interdit de recevoir de l'argent en provenance d'autres sources, d'effectuer des transferts d'argent, de faire des achats en ligne et de transférer des fonds vers d'autres comptes.

68 Microfinanza, Évaluation des besoins des réfugiés pour les services financiers et non financiers - Ouganda

69 FSDA, *Les réfugiés et leur argent*

70 Shahin, *Respect de la réglementation internationale en matière de LAB/CFT : le cas des banques au Liban*

En Jordanie, une assistance en espèces est accordée au moyen d'une carte ATM et / ou auprès de la banque Cairo Amman Bank après une authentification biométrique. Cependant, l'argent retiré ne doit pas être conservé sur la carte, mais plutôt être utilisé par le réfugié dans un délai limité. En général, les rapatriés n'ont accès aux comptes bancaires et aux autres services financiers que lorsqu'ils sont en possession d'une carte nationale d'identité ou d'une pièce d'identité valide équivalente.

Il est important de souligner que même lorsque la réglementation autorise les réfugiés à ouvrir un compte bancaire avec leur carte d'identité délivrée par le gouvernement ou par le HCR, les banques locales ne sont parfois pas informées ou doivent encore adapter leurs procédures internes. Certaines banques peuvent toujours exiger des adresses physiques dans le cadre de leur diligence raisonnable, quelque chose que les réfugiés qui sont récemment arrivés n'ont souvent pas.

En ce qui concerne l'accès aux crédits qui sont accordés par les institutions de microfinance (IMF), les exigences réglementaires peuvent être moins restrictives. Plusieurs IMF,<sup>71</sup> dans un certain nombre de pays, notamment la Jordanie, le Liban, l'Ouganda, le Rwanda, le Maroc, la Tunisie et l'Argentine ont commencé à accorder des prêts aux réfugiés en acceptant la carte d'identité du HCR ou une carte d'identité de réfugié délivrée par le gouvernement ; ils utilisent d'autres moyens pour vérifier la preuve du lieu de résidence et la notation de crédit. C'est le travail de sensibilisation du HCR et de ses partenaires sur les besoins des réfugiés auprès des prestataires de services financiers qui a grandement contribué à leur accès aux services financiers. Ce travail de plaidoyer est important et devrait être reproduit dans d'autres pays pour assurer un meilleur accès à un plus grand nombre de services financiers pour les réfugiés.

## Accès aux services monétaires mobiles

La question ici est de savoir dans quelle mesure le cadre réglementaire facilite ou restreint l'accès aux services d'argent mobile ?

Comme pour l'enregistrement des cartes SIM, aucun pays couvert par la recherche n'accorde aux demandeurs d'asile un accès légal régulier aux services d'argent mobile, et la recherche indique qu'ils recourent à des moyens informels pour y accéder. La recherche indique toutefois qu'à la fin de l'année 2018, la Banque centrale afghane aurait autorisé certains opérateurs de services d'argent mobile à accepter toute lettre ou toute autre forme d'identification émanant du HCR (y compris le formulaire de rapatriement volontaire et les certificats accordés aux demandeurs d'asile et aux réfugiés) pour faciliter l'enregistrement des cartes SIM et l'accès aux services d'argent mobile dans le cadre du programme d'intervention d'argent en espèces.

71 Pistelli, *Cinq choses que vous devez savoir sur les services financiers pour les réfugiés* :

<http://www.findevgateway.org/blog/2018/jun/5-things-you-should-know-about-financial-services-refugees>

L'accès aux services d'argent mobile par les réfugiés varie d'un pays à l'autre. En Zambie, une autorisation spéciale a été obtenue de la Banque nationale et de l'AZICTA qui est l'autorité régulatrice des télécommunications, pour utiliser les preuves d'enregistrement, le certificat de réfugié et la carte d'identité de réfugié comme pièce d'identité valide pour l'enregistrement d'un compte d'argent mobile. Au Nigéria, le cadre réglementaire est particulièrement progressif et souple.

La législation en matière de services d'argent mobile au Nigéria est basée sur une réglementation *Connaitre votre client/Diligence* comportant trois catégories : la première catégorie est particulièrement inclusive et permet en théorie aux personnes déplacées qui en font partie d'ouvrir un compte d'argent mobile (voir le tableau 3).

#### Étude de cas : Rwanda

Selon la base de données Global Findex de la Banque mondiale, le taux de pénétration des services d'argent mobile au Rwanda (en termes de possession de compte pour les personnes âgées de 15 ans et plus) est de 31,11 %. La Banque nationale du Rwanda a publié le Règlement n° 08/2016 régissant les services d'argent mobile,<sup>72</sup> lequel réitère les principales exigences d'identification pour l'ouverture d'un compte bancaire dans le pays. Ainsi, ce règlement stipule que « les entreprises de communication sont tenues de respecter les réglementations Connaitre votre client relatives à l'ouverture des comptes bancaires ; dans la pratique, en effet, une carte nationale d'identité est donc requise pour s'inscrire à des services d'argent mobile. »<sup>73</sup>

La réalité cependant est que les réfugiés continuent de faire face à des obstacles pour accéder à ces services. Des agents des services d'argent mobile de différentes entreprises de communication sont présents dans tous les camps du pays. Cependant, alors que l'assistance en espèces pour les rapatriés est toujours faite par transferts d'argent mobile, le HCR et le PAM ne l'utilisent plus dans les zones de réfugiés ; ils utilisent plutôt des cartes SIM pour y répondre.

72 JuriAfrica, *La Banque nationale réglemente les activités des prestataires de services d'argent mobile*: <https://juriafrique.com/eng/2017/01/27/rwanda-banque-nationale-le-gouverneur-promulgue-nouvelles-normes-pour-les-emetteurs-de-monnaie-electronique/>

73 IGC, *La réglementation en matière d'argent mobile au Rwanda*, p.15

Tableau 3: Catégorie 1 en matière d'exigences Connaitre votre client au Nigéria (y compris l'argent mobile)

	Description et caractéristiques	Montant /Limite de seuil	Exigences en matière de vérification de l'identité des clients
<b>Catégorie 1</b>	<p><b>Comptes d'une moindre valeur</b></p> <p>I. Ils font l'objet d'un contrôle sérieux de la part des institutions financières et d'un suivi régulier de la part des contrôleurs bancaires.</p> <p>II. Les comptes peuvent être ouverts dans les succursales des institutions financières par le client potentiel ou par l'intermédiaire d'agents bancaires.</p> <p>III. Aucun montant n'est requis pour l'ouverture des comptes</p> <p>IV. Ces comptes couvrent les services bancaires d'argent mobile (conformément au cadre réglementaire de la CBN en matière de services d'argent mobile au Nigéria).</p> <p>Caractéristiques Principales</p> <p>I. Les dépôts peuvent être effectués par le titulaire du compte et par des tiers, tandis que le retrait est limité uniquement au titulaire du compte.</p> <p>II. Le compte est lié à un compte de communication mobile.</p> <p>III. Les services ne sont valables qu'au Nigéria.</p> <p>IV. Les transactions sont autorisées au niveau des guichets automatiques.</p> <p>V. Le transfert international de fonds est interdit.</p> <p>VI. Il s'agit strictement de comptes d'épargne.</p>	<p>Le dépôt limite minimum est de 20 000 N, alors que le solde cumulatif maximal à tout moment est de 200 000 N.</p> <p><b>Services bancaires d'argent mobile</b></p> <p>Les services bancaires d'argent mobile de catégorie 1 qui sont autorisés sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Une transaction minimum de 3 000 N avec une limite maximum de 30 000 N par jour.</li> <li>• Ces services sont soumis au cadre réglementaire de la CBN en matière de services d'argent mobile au Nigéria.</li> </ul>	<p>I. Les informations de base que le client doit fournir incluent :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Une photo d'identité Le lieu et la date de naissance ;</li> <li>- Le sexe, l'adresse physique, le numéro de téléphone, etc.</li> </ul> <p>II. Ces informations peuvent être envoyées par voie électronique ou soumises sur place au niveau des succursales de la banque ou au niveau du bureau de l'agent.</p> <p>III. La loi n'exige pas de vérifier les informations fournies par le client.</p>

# 5. Résultats de la Recherche

## **Les obstacles relatifs à l'identification pour l'accès à la connectivité mobile et aux services d'argent mobile existent encore**

Malgré certains progrès, les obstacles relatifs à l'identification pour l'accès à la connectivité mobile et aux services d'argent mobile existent encore, en particulier pour les demandeurs d'asile qui n'ont pas encore été enregistrés ou dont le certificat d'enregistrement n'est pas reconnu comme une forme d'identité légale et valide. La réalité en effet est que cela laisse des millions de personnes dans une position particulièrement vulnérable et ces personnes ne sont pas en mesure d'accéder légalement à des services que la plupart des gens considèrent comme acquis.

## **Les solutions alternatives formelles peuvent être efficaces, le cas échéant**

Les personnes déplacées peuvent ne pas être en mesure d'acquiescer les pièces d'identité nécessaires pour leur permettre d'accéder à une connectivité mobile et aux services d'argent mobile pour différentes raisons. Il peut par exemple s'agir de contraintes liées au temps du fait de la présence temporaire d'un groupe de personnes déplacées, ce qui les empêcherait d'avoir accès aux pièces d'identité officiellement reconnues. C'est notamment le cas du Mécanisme de transit d'urgence au Niger. Dans ces cas, le HCR a réussi à leur donner des cartes SIM enregistrées à son nom (c'est-à-dire un enregistrement massif de cartes SIM sous l'identité d'une entité légale). De même, lorsque les réglementations Connaitre votre client/Diligence raisonnable en matière financière sont très restrictives ou ne prennent pas en compte la situation des réfugiés, le HCR peut ouvrir des comptes bancaires en son nom avec un sous compte au nom du bénéficiaire afin de faciliter les transferts d'argent. Bien que de telles solutions alternatives formelles ne soient pas idéales en termes d'inclusion des personnes déplacées, elles constituent cependant un moyen efficace et surtout légal de faciliter l'accès à la connectivité mobile et aux services financiers dans un contexte où ces solutions alternatives formelles n'existent pas.

## **Les solutions alternatives informelles sont courantes, mais précaires et non durables**

Les solutions alternatives informelles sont particulièrement courantes dans beaucoup de pays. La plus courante est la pratique qui consiste à obtenir une carte SIM ou à avoir un compte d'argent mobile enregistré sous le nom d'autres personnes qui, en général, sont des locaux. Cette pratique est par contre moins courante en ce qui concerne l'ouverture de comptes bancaires, même si des tentatives en ce sens ont été signalées. Ces pratiques sont donc précaires, d'autant plus qu'elles peuvent mettre les personnes déplacées dans une position vulnérable et les conduire à être de plus en plus exploitées. Le garant légal peut par exemple exiger de la personne déplacée qu'elle lui paye une commission pour un usage continu du compte en son nom. En outre, dans une perspective à long terme, ces pratiques ne sont pas non plus viables, d'autant moins que les entreprises de communication et les prestataires de services financiers deviennent plus vigilants en termes de conformité aux exigences légales et que les gouvernements continuent à sévir en cas d'infraction. Étant donné que les outils d'identification sont numérisés avec l'appui de technologies telles que la biométrie, l'enregistrement d'un compte pour une autre personne risque de s'avérer extrêmement difficile.

## **Des exigences strictes risquent de marginaliser davantage les personnes vulnérables**

Indépendamment du fait que les prestataires de services et leurs agents respectent parfaitement les règlements actuels ou pas, l'existence d'exigences légales strictes, telles qu'une interdiction pure et simple, risque de marginaliser davantage ou de criminaliser des personnes déplacées qui sont en fait déjà vulnérables. Il importe de ne pas confondre l'application laxiste des exigences d'identification pour l'activation des cartes SIM et des comptes d'argent mobile – ce qui est une caractéristique commune à beaucoup de pays couverts par la recherche - avec l'idée que le cadre juridique en facilite en quelque sorte l'accès. Alors que l'on pourrait soutenir que la faible conformité légale des prestataires de services bénéficie généralement aux personnes déplacées qui, en conséquence, sont en mesure d'avoir accès à la connectivité mobile et aux services financiers, il s'agit là d'une lacune juridique qui les expose à davantage de risques.

## **Les exigences Connaitre votre client/Diligence raisonnable à plusieurs catégories peuvent augmenter l'accès des personnes déplacées à la connectivité mobile et aux services financiers**

La mise en œuvre d'exigences Connaitre votre client/Diligence raisonnable à plusieurs catégories dans certains pays, comme le Nigéria, a ouvert l'accès de base (c'est-à-dire pour la catégorie de ceux qui ont un faible revenu) aux services bancaires et aux services d'argent mobile<sup>74</sup>. Bien que ces mesures fondées sur les risques soient de plus en plus nécessaires pour étendre les formes d'accès à des couches plus larges de la population, y compris aux réfugiés, elles sont moins utilisées dans beaucoup de pays. Il y a encore beaucoup de choses à faire pour faciliter l'accès progressif à la connectivité mobile, aux comptes bancaires et aux services d'argent mobile pour les sans-papiers, en particulier dans les situations d'urgence.

<sup>74</sup> GSMA, *Accès aux services mobiles et preuve d'identité*, p. 25

## Il est essentiel d'élargir l'accès aux pièces d'identité reconnues par le gouvernement

L'une des solutions clés pour répondre aux défis soulevés dans ce rapport consiste à élargir l'accès des personnes déplacées aux formes d'identité reconnues par la loi ou par la réglementation afférente. Compte tenu des complexités et des délais nécessaires à l'extension de l'accès des populations déplacées à la carte d'identité légale, des solutions à court et à long terme peuvent être envisagées.

Les mesures à court terme comprendraient notamment :

- L'amélioration de l'accès aux pièces d'identification délivrées ou à celles déjà délivrées aux réfugiés et autres personnes déplacées par le HCR et par les agences du gouvernement hôte (parfois conjointement avec le HCR);
- Dans les cas où la législation/réglementation nationale ne considère pas ces formes d'identification comme satisfaisant aux exigences pour l'enregistrement de la carte SIM et / ou aux exigences Connaitre votre client/Diligence raisonnable, une mesure parallèle consisterait à pousser les décideurs politiques à modifier la législation en vue de la reconnaissance légale de ces pièces d'identification ;
- Dans une perspective à long terme, les politiques et pratiques nationales des gouvernements en matière d'identification devraient devenir plus inclusives à l'égard des personnes déplacées, en les incluant dans les systèmes nationaux d'enregistrement et d'identification. Cela est particulièrement vrai dans les États qui mettent en place des plates-formes d'identification de base inclusives qui facilitent l'authentification de l'identité de ceux qui sont inscrits.
- Il existe une tendance qui émerge au niveau international selon laquelle les États envisagent d'inclure toutes les personnes présentes sur leur territoire - pas seulement les citoyens - dans les systèmes nationaux d'identification légale (c'est-à-dire dans les registres des personnes). En Afrique de l'Ouest par exemple, la Guinée, la Côte d'Ivoire, le Niger, le Burkina Faso et le Bénin participent à un projet financé par la Banque mondiale qui vise à atteindre cet objectif.
- L'inclusion doit être encouragée dans le contexte d'un environnement approprié, propice à la protection des réfugiés, en mettant ainsi l'accent sur la protection des données, de la vie privée et la sécurité. Les avantages et les risques associés à l'inclusion et à l'exclusion des populations déplacées dans les plates-formes d'identification de base du gouvernement hôte doivent également être sérieusement prises en considération.

## La sécurité juridique permet une programmation efficace

Des dispositions légales sûres, prévisibles et cohérentes, l'enregistrement des cartes SIM ainsi que des réglementations Connaitre votre client/Diligence raisonnable permettent au HCR et à d'autres agences humanitaires de planifier les besoins d'identification et de sélectionner des mécanismes appropriés de prestations de services pour la connectivité et les transferts d'argent. Cela permettrait de limiter des solutions alternatives et donc de réduire la responsabilité et l'exposition. Cela permet également aux prestataires des services de se conformer à la réglementation et d'allouer le temps du personnel et des agents d'une manière appropriée. En revanche, le manque de sécurité juridique, l'application incohérente des réglementations ou des changements soudains au niveau des attentes réglementaires en matière d'identification peuvent rendre les prestations de services humanitaires inefficaces.<sup>75</sup>

## Un changement de politique est souvent possible grâce à un plaidoyer conjoint

Le HCR et d'autres acteurs travaillent en étroite collaboration avec les décideurs et les autorités régulatrices pour identifier les obstacles à l'accès des personnes déplacées à la connectivité et aux services financiers et s'efforcent d'y répondre. Le HCR profite de la présence de ses bureaux sur le terrain ainsi que de l'expertise des organisations partenaires pour identifier ces obstacles. Dans certains cas, ils peuvent avoir été érigés soit par inadvertance, soit par une décision imprudente ou une décision mal informée. Certains gouvernements ont volontiers accepté de modifier ces législations. D'autres sont ouverts à des réformes politiques en vue de reconnaître les formes d'identité actuelles, en particulier lorsque les avantages qu'obtient le gouvernement hôte peuvent être clairement articulés.

## Plus qu'un plaidoyer est nécessaire

Bien que les efforts de plaidoyer pour faire accepter les pièces d'identité des personnes déplacées aient été efficaces dans certains pays, il reste encore beaucoup à faire. Il existe encore des possibilités de renforcer les partenariats et les engagements stratégiques dans cet espace dont les détails sont développés dans le chapitre suivant.

<sup>75</sup> ELAN, Études des cas humanitaires Connaitre votre client

# 6. Recommandations

Ce chapitre présente des recommandations pour répondre aux obstacles juridiques et réglementaires à l'accès des personnes déplacées à la connectivité mobile et aux services d'argent mobile. La première section porte sur les recommandations à l'intention des gouvernements des pays hôtes ; alors que les recommandations de la deuxième section sont adressées aux organisations humanitaires et de développement et concernent ce qu'elles peuvent faire pour répondre à ces obstacles à travers la continuité de leur travail humanitaire et de développement.

## Recommandations à l'intention des gouvernements

En vue de réduire les obstacles auxquels les personnes déplacées font face en ce qui concerne l'accès à la connectivité et aux services financiers, cette recherche recommande ce qui suit aux gouvernements:

### Clarification des exigences existantes

Dans plusieurs cas examinés, l'obstacle réel à l'accès à la connectivité mobile ne tenait pas à une loi prohibitive, mais plutôt à différentes interprétations de celle-ci par les parties prenantes. Cela est parfois dû au fait que les prestataires de services financiers ou leurs agents ne connaissent pas ou ne sont pas au courant des pièces d'identité qui sont délivrées aux réfugiés et aux autres personnes déplacées.

Les agences gouvernementales devraient donc sensibiliser les parties prenantes aux pièces d'identité qui sont délivrées aux réfugiés et aux autres personnes déplacées, à comment les authentifier et préciser quelles sont celles qui répondent aux exigences relatives à l'enregistrement des cartes SIM et celles qui répondent aux exigences Connaitre votre client, le cas échéant. Une transparence et une clarification en la matière contribueraient à une grande sensibilisation et à la réduction des obstacles associés.

### Coordination au sein du gouvernement et avec les partenaires humanitaires

Les États profitent du progrès de la technologie pour mettre en place et étendre leurs écosystèmes d'identification numérique pour faciliter l'accès aux services privés et publics. Ces systèmes peuvent contribuer à combler l'écart entre les services humanitaires et le travail de développement en assurant l'inclusion des personnes déplacées, ainsi que d'autres qui sont sur le territoire. Pour y parvenir, les législations en matière d'enregistrement de cartes SIM, d'opérations bancaires et de services d'argent mobiles doivent être harmonisées. Une bonne coordination au sein du gouvernement et avec les partenaires humanitaires est donc nécessaire pour garantir que les personnes déplacées sont davantage incluses dans ces processus.

### Une délivrance plus rapide des pièces d'identité

Dans beaucoup de pays, la loi permet aux réfugiés et aux autres personnes déplacées d'avoir accès à la connectivité mobile et aux services financiers. Le problème se pose pour ceux qui n'ont pas accès aux

cartes identité reconnues en temps opportun. Il ne s'agit pas d'un problème juridique ou réglementaire en soi ; il s'agit plutôt de retards prolongés dans la distribution des cartes d'identité, qui obligent les personnes déplacées à recourir à des mesures alternatives informelles ou illégales.

Une autre question connexe concerne la période de validité des documents qui sont délivrés aux réfugiés et autres personnes déplacées par les gouvernements hôtes. Ils expirent rapidement et doivent fréquemment être renouvelés, ce qui prive les bénéficiaires temporairement de leurs droits du fait de l'absence de cartes d'identité valides. Dans des contextes où les agences nationales sont impliquées dans la délivrance de pièces d'identité aux populations déplacées, il faudrait davantage essayer de comprendre les causes de ce retard et y trouver des solutions, notamment envisager la possibilité de prolonger leur validité. Ceci doit être fait de manière coordonnée afin de s'assurer que les locaux puissent aussi des pièces d'identité reconnues.

### Envisager d'inclure les personnes déplacées dans les plates-formes d'identification de base

Dans les contextes où les États mettent en place des systèmes intégrés d'enregistrement des personnes, il convient d'envisager d'inclure les demandeurs d'asile et les réfugiés dans les plates-formes d'identification de base pour couvrir toutes les personnes présentes sur le territoire national, comme une solution aux exigences en matière d'enregistrement de cartes SIM d'une part et aux exigences Connaitre votre client / Diligence raisonnable d'autre part. Cela devrait s'accompagner de la mise en place d'un climat favorable approprié, notamment en matière de protection des réfugiés et de protection des données.

### Assister le processus d'authentification

Les organismes gouvernementaux et, par extension, les autorités régulatrices des télécommunications et les banques centrales devraient donner des directives spécifiques aux prestataires de services quant à comment vérifier l'identité des personnes déplacées dans le cadre de l'exercice d'authentification pour se conformer aux exigences relatives à l'enregistrement des cartes SIM, d'une part, et aux exigences Connaitre votre client/Diligence raisonnable d'autre part. Qu'il s'agisse d'un organisme gouvernemental ou d'une agence humanitaire, l'autorité qui délivre la pièce d'identité devrait aussi mettre en place un processus et un système d'authentification.

### Mise en œuvre des exigences en matière d'identification à plusieurs niveaux

Pour les pays qui ne l'ont pas encore fait, la mise en œuvre d'exigences en matière d'identification à plusieurs niveaux pourrait considérablement améliorer l'accès aux services financiers, y compris aux services d'argent mobile. Il convient également d'examiner comment la situation des personnes déplacées pourrait être mieux prise en compte dans les approches fondées sur le risque en relation avec les exigences d'identification pour l'enregistrement des cartes SIM et quelles seraient les implications de la mise en œuvre des services mobiles aux différents niveaux.

## Harmonisation en matière d'exigences d'identification

Lorsqu'il existe des divergences entre les exigences relatives à l'enregistrement des cartes SIM et celles relatives à Connaitre votre client, les autorités régulatrices devraient travailler ensemble pour les harmoniser, dans la mesure du possible. Les exigences relatives à l'enregistrement des cartes SIM relèvent généralement de l'autorité nationale des télécommunications, tandis que la réglementation relatives aux exigences Connaitre votre client relève plutôt des banques centrales et d'autres autorités régulatrices en matière financière. Dans beaucoup de pays, ces organismes peuvent ne pas travailler efficacement en étroite collaboration, ce qui justifie l'existence de législations différentes. Ce manque de coordination réglementaire a pour effet que les clients sont de fait obligés de s'inscrire deux fois pour des services comme les services d'argent mobile. La GSMA recommande que les exigences en matière d'enregistrement de cartes SIM soient harmonisées avec celles relatives aux exigences Connaitre votre client au niveau le plus bas dans un pays.<sup>76</sup>

## Mieux gérer le changement de politique

Lorsque les gouvernements décident de mettre à jour les exigences en matière d'enregistrement de cartes SIM et la réglementation sur les exigences Connaitre votre client/Diligence raisonnable, il est essentiel qu'ils avisent toutes les parties prenantes suffisamment à l'avance, y compris les agences humanitaires, les entreprises de communication, les prestataires de services financiers et les personnes déplacées elles-mêmes, afin de réduire les conséquences d'une éventuelle déconnexion ou d'une suppression de compte. La gestion des changements de politique devrait également sérieusement tenir compte des besoins spécifiques des personnes déplacées afin d'éviter des conséquences inattendues, notamment une déconnexion ou une suppression de compte.

## Explorez les réglementations en matière d'« environnements de test »

Les autorités régulatrices en matière financière<sup>77</sup> dans le monde explorent et expérimentent de nouvelles approches réglementaires et de surveillance dans le domaine de l'innovation, y compris de la technologie financière. Le concept d'« environnement de test » en matière de réglementation s'est jusqu'à présent révélé particulièrement attrayant pour le secteur financier, car il vise à promouvoir l'innovation technologique et une approche fondée sur les données dans un environnement sûr, où les consommateurs sont protégés. Il permet aux entreprises de tester de nouveaux modèles commerciaux et de nouvelles technologies sous la supervision des autorités régulatrices - généralement avec certaines réglementations temporairement assouplies. Les autorités régulatrices donnent également des conseils ciblés à ceux qui participent aux environnements de test. En décembre 2018, au moins 40 réglementations relatives aux environnements de test étaient soit en place, soit à l'essai dans le monde, y compris dans des pays qui accueillent un grand nombre des personnes déplacées, comme la Jordanie, le Kenya, la Malaisie, le Nigéria, l'Ouganda et la Thaïlande.<sup>78</sup>

<sup>76</sup> GSMA, *Accès aux services mobiles et preuve d'identité*, p. 25

<sup>77</sup> Et, de plus en plus, les autorités régulatrices des télécommunications ; voir, par exemple, le cas de Taiwan : expansion de la réglementation sur l'environnement de test pour la connexion 5G <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?q=75efca5b-069a-41e6-9aed-0ba2264a2bf3>

<sup>78</sup> Observatoire des services financiers numériques, *Réglementations sur les environnements de test* : <https://dfsobservatory.com/content/regulatory-sandboxes>

Dans ces pays, et potentiellement dans d'autres, les autorités régulatrices peuvent, en partenariat avec les agences humanitaires et les représentants du secteur privé, envisager de légiférer en matière d'environnements de test pour faciliter de nouvelles approches afin de répondre aux exigences Connaitre votre client/Diligence raisonnable pour les populations déplacées.

## Recommandations à l'intention du HCR et d'autres organisations humanitaires

Répondre aux obstacles à l'accès à la connectivité et aux services financiers auxquels les populations déplacées font face n'incombe pas seulement aux gouvernements. D'autres acteurs comme le HCR et les organisations humanitaires et de développement ont aussi un rôle à jouer en termes de plaider en faveur de législations qui puissent améliorer l'accès à ces services.

## Promouvoir les bonnes pratiques dans le monde

Le HCR ainsi que d'autres agences et organisations œuvrant dans le même domaine, éventuellement en collaboration avec des prestataires de services, devraient pousser les décideurs politiques aux niveaux international, régional et national à promouvoir les bonnes pratiques dans les domaines de l'enregistrement, de l'identification et de l'accès à la connectivité mobile et aux services financiers.

- Un engagement international auprès des institutions comme l'Union internationale des télécommunications, le Groupe d'action financière, la Banque mondiale et les Banques de développement aiderait à mieux faire connaître ces questions ; cela aiderait aussi les humanitaires à parvenir à un consensus au niveau international sur des approches inclusives pouvant étendre l'accès à la connectivité mobile et aux services financiers aux personnes déplacées. En particulier, les efforts de plaider auprès du GAFI pour l'élaboration d'orientations et/ou de recommandations spécifiques aux réfugiés aideraient à réduire les obstacles à leur accès aux services financiers. Des institutions telles que l'Initiative mondiale en faveur de l'inclusion financière et son Groupe de travail sur l'identité numérique pourraient également constituer des opportunités importantes de dialogue.
- Il existe aussi des opportunités pour engager des institutions régionales du GAFI telles que le Groupe d'Action Financière pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord (GAFMOAN), le Groupe Anti-Blanchiment en Afrique Orientale et Australe (GABAOA) et le Groupe d'Action contre le blanchiment d'Argent en Afrique Centrale (GABAC) sur les préoccupations liées aux exigences Connaitre votre client/Diligence raisonnable. De même, lorsque ces opportunités existent au niveau d'institutions régionales telles que l'Organisation des Communications de l'Afrique de l'Est (OCAE), elles doivent être engagées en priorité pour y répondre.
- Au niveau national, il peut s'avérer utile de partager les expériences positives et les bonnes pratiques des pays de la région avec les autorités régulatrices concernées.

## Une facilitation plus rapide de l'enregistrement/documentation des personnes déplacées

Le HCR devrait, dans la mesure du possible, travailler avec ses partenaires au niveau du gouvernement pour faciliter un processus plus rapide d'enregistrement et de documentation des demandeurs d'asile



et des réfugiés. Si les retards sont inévitables, le HCR devrait envisager de demander au gouvernement d'ajuster les règles en matière d'enregistrement de cartes SIM et les exigences Connaitre votre client sur la base de formes de documents plus accessibles, telles que les documents d'identification délivrés aux demandeurs d'asile. Dans ce cas, il faudrait bien sensibiliser les parties prenantes, notamment les prestataires de services, afin qu'ils soient au courant de ces ajustements.

### **Surveillance de la délivrance des pièces d'identification par le gouvernement et changement de politique**

Si la délivrance de pièces d'identité aux populations relevant de la compétence du HCR est une étape essentielle pour surmonter les obstacles à l'accès à la connectivité mobile et aux services financiers dans certains pays, le HCR et ses partenaires ne disposent pas de moyens crédibles dans ce domaine, ce qui rend difficile l'évaluation de la réalité sur le terrain en ce qui concerne l'accès aux pièces d'identité. Le HCR peut mettre au point des mesures pour mieux contrôler et mesurer la distribution des pièces d'identité délivrées par le gouvernement aux populations déplacées. Cela contribuera à éclairer les programmes humanitaires et les efforts de plaidoyer politique. En outre, un meilleur suivi et un meilleur contrôle des évolutions politiques relatives à l'identification, y compris les changements apportés aux cadres nationaux d'identification, aux régimes d'enregistrement des cartes SIM et aux exigences Connaitre votre client/Diligence raisonnable, prépareront mieux le HCR et les autres agences à identifier de manière proactive ces événements, à s'y engager, s'y préparer et y répondre.

### **Exploration des mécanismes électroniques en relation avec les exigences Connaitre votre client**

Le HCR devrait également examiner la possibilité d'accroître l'usage de son système PRIMES pour permettre aux prestataires de services de procéder à l'authentification électronique de l'identité des demandeurs d'asile et des réfugiés, en facilitant notamment la vérification des informations d'identification ou en vérifiant les éléments biométriques à travers son système d'enregistrement biométrique PRIMES. Ce système existe déjà dans certains contextes pour vérifier les identités ; mais il peut être développé et appliqué comme un moyen de renforcer la vérification des pièces d'identité délivrées par le HCR pour faciliter l'enregistrement des cartes SIM et respecter les exigences Connaitre votre client/Diligence raisonnable. Ceci est particulièrement important lorsque le HCR conserve son rôle dans l'enregistrement des réfugiés ou lorsque les gouvernements utilisent les systèmes numériques de ce dernier. D'autres technologies telles que l'utilisation des codes de réponse rapide (QR) doivent être explorées.

En outre, les systèmes du HCR pourraient tirer parti d'un dispositif permettant aux demandeurs d'asile et aux réfugiés d'avoir d'un accès « autorisé » aux données d'identification personnelles qui y sont conservées, leur identité étant validée par une correspondance 1 à 1 à l'aide de la technologie biométrique. Au fur et à mesure que de nouveaux systèmes sont mis en place, il faut également réfléchir à comment faciliter la vérification dans les endroits à faible connectivité.

### **Protection des données**

Tandis que le HCR continue d'enregistrer les réfugiés et d'autres personnes déplacées en collaboration avec les gouvernements hôtes et d'étendre les mécanismes de validation électronique de ces cartes d'identité, l'organisation doit mettre en place des systèmes solides de protection des données et mettre en œuvre une réglementation en matière de protection des données dans les États hôtes. Pour ce faire, il dispose de nombreux partenaires volontaires tels que le Comité international de la Croix-Rouge, qui participe activement à l'amélioration des efforts de protection des données dans les contextes humanitaires,<sup>79</sup> ainsi que d'organisations de la société civile. En outre, il devrait continuer à renforcer les contrôles en matière de protection des données au sein de ses propres systèmes.

### **Encourager les prestataires de services à se préparer à « recevoir les réfugiés »**

Il existe des questions de documentation sur lesquelles les prestataires de services ont un contrôle. Certains d'entre eux ont des déclarations de mission ou des politiques qui excluent ou limitent involontairement l'accès de certaines populations déplacées. Il s'agit par exemple des déclarations de mission telles que « nous servons tous les citoyens du pays » ou des formulaires de demande exigeant une carte nationale d'identité nationale comme seule forme d'identification acceptable, même si la loi peut être plus permissive. Le HCR et les autres agences devraient encourager ces prestataires à revoir leurs politiques internes, leur documentation et leurs critères d'éligibilité et d'évaluation du point de vue de la formulation qui doit être adaptée à un programme inclusif.<sup>80</sup> À titre d'exemple de bonne pratique dans ce domaine, le formulaire d'enregistrement de la carte SIM de MTN Rwanda inclut explicitement une option pour les numéros d'identification du HCR, informant ainsi mieux ses agents sur la validité de ces pièces d'identité. Le HCR et les autres agences humanitaires devraient travailler avec des organisations telles que la GSMA et des institutions œuvrant dans le même domaine des services financiers pour développer des programmes de sensibilisation en vue d'aider les prestataires de services à être prêts à « recevoir les réfugiés », en particulier dans les pays qui sont sur la liste d'alerte élevée pour la préparation aux situations d'urgence (HALEP).<sup>81</sup> C'est un domaine qui bénéficierait grandement de partenariats solides avec des organisations industrielles et pourrait également inclure une préparation à une forte prestation de services et à une grande couverture dans les zones où l'afflux de réfugiés est attendu.

<sup>79</sup> CICR, *Manuel de travail sur la protection des données dans l'action humanitaire*: <https://www.icrc.org/en/publication/handbook-data-protection-humanitarian-action>.

<sup>80</sup> NpM, *Le financement des réfugiés*, p. 31

<sup>81</sup> HCR, *Liste d'alerte élevée pour la préparation aux situations d'urgence*: <https://emergency.unhcr.org/en-try/257718/high-alert-list-for-emergency-preparedness-halep>.

# 7. Conclusions

Cette dernière section porte sur les questions émergentes et les points qui pourraient être examinés dans le cadre de futures recherches en ce qui concerne l'accès légal à la connectivité mobile et aux services financiers pour les populations déplacées.

## Les nouveaux enjeux

Tout au long de la recherche, un certain nombre de problèmes sont apparus qui nécessitent un examen plus approfondi par le HCR et d'autres parties prenantes, notamment :

- **La question relative à la conformité aux sanctions** : une question d'actualité est celle de savoir quels rôles et responsabilités les organisations comme le HCR devraient jouer au regard des obligations et des mesures plus larges en matière de LBC/FT. En particulier, des préoccupations ont été exprimées concernant :
  - a. Ce que le HCR devrait faire si et quand le nom d'un bénéficiaire apparaît sur une liste de sanctions;
  - b. La nécessité d'enquêter sur les correspondances potentielles, y compris la résolution des faux résultats positifs; et
  - c. Comment travailler avec des partenaires tels que des prestataires de services financiers et des tiers pour garantir que ces mesures soient prises de manière équitable et aussi transparente que possible.
- **Question relative à la taxation de la connectivité mobile**: une autre tendance réglementaire qui émerge concerne la taxation de certaines formes de connectivité, notamment les taxes sur l'usage des médias sociaux et des services d'argent mobile. En Ouganda, par exemple, le gouvernement a mis en place une taxe à la fois sur les activités des médias sociaux (y compris l'utilisation de WhatsApp, Facebook et Twitter) et sur les transactions relevant de services d'argent mobile.<sup>82</sup> De telles mesures peuvent avoir un impact disproportionné et défavorable sur les pauvres ainsi que sur les personnes déplacées.
- **Périodes de dormance**: des périodes de dormance courtes avant la désactivation de la carte SIM peuvent poser un problème pour les personnes déplacées. Cela tient au fait que les organisations humanitaires comptent sur des lignes actives à la fois pour communiquer avec les membres de la communauté et pour fournir des services en ligne, notamment le transfert de soutien financier. De nombreux membres de la communauté ont un faible revenu disponible et il n'est donc pas toujours possible de maintenir les lignes actives car les dépenses vont prioritairement à d'autres besoins des ménages. Cette question mérite un examen plus approfondi afin de déterminer dans quels contextes elle s'applique spécifiquement et dans quelle mesure elle constitue un obstacle à l'assistance humanitaire aux populations réfugiées.

- **Système de liste blanche des appareils**: une exigence connexe, mais distincte de l'enregistrement des cartes SIM, est la pratique croissante de la liste blanche des identités internationales des équipements mobiles. Dans différentes parties du monde, des appareils contrefaits et frauduleux sont en circulation, en partie à cause du manque de combinés abordables pour certains utilisateurs, y compris potentiellement pour les personnes déplacées. Largement motivées par les préoccupations des gouvernements concernant les droits de douane impayés, les mesures relatives à l'enregistrement des Identités internationales des équipements mobiles tentent de restreindre l'utilisation d'appareils contrefaits/frauduleux en obligeant les utilisateurs à enregistrer les éléments de leur identification et les informations relatives à l'Identité internationale d'équipement mobile des téléphones sur une liste blanche nationale. Ces politiques se développent à l'échelle internationale, y compris dans des pays comme l'Azerbaïdjan, le Bangladesh, le Chili, la Colombie, l'Éthiopie, l'Iran, le Kenya, le Liban, la Malaisie, le Népal, l'Ouzbékistan le Pakistan, la Russie et la Turquie.<sup>83</sup> Une action intentée en justice contre la décision de l'Autorité des Communications du Kenya d'identifier les appareils contrefaits a obtenu gain de cause, car sa décision de vouloir utiliser le Système de gestion des appareils de communication a été déclarée inconstitutionnelle.<sup>84</sup>
- **La crypto-monnaie** : l'émergence de crypto-monnaies qui sont des actifs numériques conçus pour fonctionner comme moyen d'échange utilisant une cryptographie forte pour sécuriser les transactions financières, contrôler la création d'unités supplémentaires et vérifier le transfert d'actifs, et leur utilisation par les populations déplacées, représente potentiellement de nouveaux défis en termes de prestation d'assistance humanitaire, ainsi qu'au regard des exigences Connaitre votre client/Diligence raisonnable, qui devraient être examinés plus en détail.
- **Les considérations démographiques**: le sexe, l'âge et d'autres facteurs démographiques déterminent sans aucun doute la manière dont la connectivité mobile et les services financiers sont accessibles et utilisés. Malheureusement, en raison de la portée de la recherche, ce rapport est largement muet sur ces questions. Ces aspects méritent donc une attention et une considération particulières.

<sup>82</sup> BBC News, Les taxes sur les réseaux sociaux en Ouganda seront révisées: <https://www.bbc.com/news/world-africa-44798627>

<sup>83</sup> Beaucoup de pays ont mis en œuvre un système de liste noire des Identifications internationales des équipements mobiles afin de rendre inutilisables les appareils mobiles volés sur les réseaux cellulaires. Une liste noire est une meilleure solution qu'une liste blanche, car elle n'impose un fardeau administratif qu'aux périphériques problématiques, alors que tous les autres périphériques du réseau sont présumés valides et autorisés à se connecter. Une liste blanche traite tous les appareils comme potentiellement suspects et représente une forme de connectivité autorisée.

<sup>84</sup> Fayo & Mukami, *CA envisage d'espionner les appareils mobiles illégaux*: <https://www.businessdailyafrica.com/news/CA-plan-to-snoop-on-mobile-devices-illegal-Court/539546-4488960-44ag7az/index.html>

## 8. Recherches Futures

Pour terminer cette recherche portant sur les aspects juridiques et réglementaires de la connectivité mobile, de l'inclusion financière et de l'identification numérique, le chercheur propose les points suivants que le HCR pourrait explorer dans le cadre de futures recherches :

- Il serait important d'étendre la portée de la recherche au-delà de vingt pays pour inclure d'autres pays qui accueillent aussi des réfugiés et dans lesquels l'enregistrement des cartes SIM et les exigences Connaitre votre client/Diligence raisonnable peuvent avoir créé des obstacles à l'accès à la connectivité mobile et aux services financiers, en particulier pour voir si d'autres obstacles ou pratiques peuvent être identifiés.
- En dépit du fait que cette recherche ne porte pas sur les apatrides, les questions liées à l'identification et à l'accès à la connectivité mobile et aux services financier les concernent aussi. La même méthodologie devrait aussi s'appliquer aux apatrides et aux personnes à risque d'apatridie qui n'ont pas été forcées de se déplacer. Il serait également important d'examiner comment ces problèmes affectent les déplacés internes et les communautés d'accueil, pour qui les aspects pratiques plutôt que l'éligibilité légale sont plus importants que la légalité.
- Au cas où un État adopterait un système d'identification de base qui inclurait toutes les personnes sur son territoire, il serait également important de faire un suivi en termes de recherche pour vérifier si les réfugiés sont réellement inclus dans ce système et réaliser une étude pour comprendre les risques de leur exclusion.
- La recherche propose également de mener une étude approfondie sur l'impact des diverses formes de taxation formelle et informelle sur l'accès et l'utilisation de la connectivité mobile par les personnes déplacées, notamment les taxes sur les appareils de communication mobile au niveau des frontières ainsi que sur les réseaux sociaux et les services d'argent mobile.
- Enfin, il conviendrait de bien comprendre l'impact des législations en matière de communications et de contrôle financier sur l'adoption et l'utilisation de la connectivité mobile et des services d'argent mobile. En Zambie, par exemple, il a été signalé que les abonnés optent pour la réalisation des transactions financières par l'intermédiaire des services d'argent mobile plutôt que des banques ; cela tient au fait qu'ils ont le sentiment que les autorités fiscales contrôlent les transactions financières qui se passent au niveau des banques.<sup>85</sup> Il faudrait en outre mieux comprendre l'impact de ces législations en matière de communications et de contrôle financier sur les personnes déplacées.

<sup>85</sup> Phiri, *Les Zambiens se méfient des mécanismes d'identification des contribuables et optent pour les services d'argent mobile plutôt que les services bancaires* <https://globalpress-journal.com/africa/zambia/zambians-wary-taxpayer-id-rule-opt-mobile-money-rather-banques/>

## Références

Ahmed, Syed Ishtiaque, Md. Romael Hoque, Shion Guha, Md. Rashidujjaman Rifat et Nicola Dell. 2017. Confidentialité, sécurité et surveillance dans les pays du Sud: étude de l'enregistrement biométrique des cartes SIM mobiles au Bangladesh. *Actes de la conférence CHI 2017 sur les facteurs humains dans les systèmes informatiques: 906-918*. <https://doi.org/10.1145/025453.3025961>

Betts, Alexander, Louise Bloom, Josiah Kaplan et Naohiko Omata. 2014. Économies de réfugiés: repenser les hypothèses populaires. *Projet d'innovation humanitaire de l'Université d'Oxford, juin*. <https://www.rsc.ox.ac.uk/files/files-1/refugee-economies-2014.pdf>

Donovan, Kevin P. et Aaron K. Martin. 2014. L'essor de l'enregistrement des cartes SIM africaines : la dynamique émergente du changement réglementaire *Premier lundi* 19 (2). <https://doi.org/10.5210/fm.v19i2.4351>

ELAN 2017. Études de cas humanitaires Connaitre votre client. *Réseau d'apprentissage sur le transfert électronique de fonds*, octobre <http://www.cashlearning.org/resources/library/1109-elan-humanitaire-kyc-étudesdecas>

GAFI 2012. Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération *Groupe d'action financière, février*. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/GAFI%20Recommandations%202012.pdf>

FSDA. 2018. Les réfugiés et leur argent : évaluation de la rentabilité de la prestation de services financiers aux réfugiés. *FSD Africa*, mars. <http://www.fsdafrica.org/wp-content/uploads/2018/03/Refugees-and-their-Money-Assessing-the-Business-Case-for-Providing-Financial-Services-to-Refugees.pdf>

Gelb, Allan et Anna Metz. 2018. *Révolution de l'identification : l'identification numérique peut-elle être exploitée pour le développement?* Washington, D.C. Presse institutionnelle Brookings

Göransson, Markus. 2018. Apping and Resilience : *Comment les smartphones aident les réfugiés syriens au Liban à négocier la précarité des déplacements*. Institut Clingendael : Institut néerlandais des relations internationales, juillet. [https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-07/PB\\_Mobile\\_phones\\_July\\_2018.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-07/PB_Mobile_phones_July_2018.pdf)

GSMA 2015. Régimes proportionnels de LBC / FT basés sur le risque pour l'argent mobile : un cadre pour évaluer les facteurs de risque et les mesures d'atténuation. *Mobile for Development*, août. <https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/programme/mobile-money/proportional-risk-based-amlcft-regimes-for-mobile-money-a-framework-for-assessment-risk-factor-and-mitigation-les-mesures/>

GSMA 2016. Enregistrement obligatoire des cartes SIM prépayées. *Association GSM*, avril. <https://www.gsma.com/publicpolicy/mandatory-registration-prepaid-sim-cards>

GSMA 2017. Le portable est une ligne de vie: Recherche menée dans le camp de réfugiés de Nyarugusu, Tanzanie. *Mobile for Development*, July. <https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/programme/mobile-for-humanitarian-innovation/mobile-is-a-lifeline/>

GSMA 2018. Accès aux services mobiles et preuve d'identité: tendances politiques mondiales, dépendances et risques. *Le portable pour le développement*, février. <https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/program/digital-identity/access-mobile-services-proof-identityglobal-policy-trends-dependencies-risk/>

CIG 2013. La réglementation sur les services d'argent mobile au Rwanda. *Centre de Croissance internationale*, août. <https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2013/08/Argent-Et-AI-2013-Working-Paper.pdf>

Comité international de la Croix-Rouge. 2017. CICR, Manuel sur la protection des données dans l'action humanitaire: <https://www.icrc.org/en/publication/handbook-data-protection-humanitarian-action>

Comité international de la Croix-Rouge et Privacy International. 2018. Le problème des métadonnées humanitaires : « Ne pas Nuire » à l'ère numérique, octobre. <https://privacyinternational.org/report/2509/humanitarian-metadata-problem-doing-no-harm-digital-era>

Jentsch, Nicola. 2012. Implications de l'enregistrement obligatoire des utilisateurs de téléphones portables en Afrique, *Africa Politique des télécommunications* 36 (8): 608–620. <http://dx.doi.org/10.1016/j.telpol.2012.04.002>

Latonero, Mark, Danielle Poole et Jos Berens. 2018. Connectivité des réfugiés : une enquête sur les téléphones portables, la santé mentale et la vie privée dans un camp de réfugiés syriens en Grèce. *Initiative humanitaire de Harvard*, avril. <https://hhi.harvard.edu/publications/refugee-connectivity-survey-mobile-phones-mental-health-and-privacy-syrian-Refuge-Camp>

Manby, Bronwen. 2016. Identification dans le contexte des déplacements forcés. *Identification de la Banque mondiale pour le développement*, juin. <http://documents.worldbank.org/curated/en/375811469772770030/pdf/107276-WP-P156810-PUBLIC.pdf>

Microfinanza. 2018. Évaluer les besoins des réfugiés en services financiers et non financiers - Ouganda. Juillet. <https://www.unhcr.org/publications/operations/5bd01fab4/evaluation-des-besoins-refugiés-services-financiers-non-financiers-ouganda.html>

NPM 2018. La finance pour les réfugiés : état d'avancement. *La plateforme de la finance inclusive*, août. <http://www.inclusivefinanceplatform.nl/what-s-new/reports-more/conference-finance-for-RefugeesMaking-It-Work-Post-Conference-Overview/Finance-for-Refugees-the-State-dejeu>

Shahin, Wassim. 2013. Conformité avec les réglementations internationale sur le blanchiment d'argent/ Le cas des Banques du Liban. *Journal de contrôle du blanchiment d'argent* 16 (2): 109-118. <https://doi.org/10.1108/13685201311318467>

HCR. 2014. Stratégie mondiale pour les moyens de subsistance : une stratégie du HCR 2014-2018. *Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés* <https://www.unhcr.org/protection/livelihoods/530f107b6/global-strategy-livelihoods.html>

HCR. 2016. connecter les réfugiés. *Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés*, septembre. <https://www.unhcr.org/publications/operations/5770d43c4/connecting-refugiés.html>

Wall, Melissa, Madeline O. Campbell et Dana Janbek. 2017. Réfugiés syriens et précarité de l'information. *Nouveaux médias et société* 19 (2): 240–254. <https://doi.org/10.1177/1461444815591967>

Banque mondiale. 2017. Les personnes déplacées de force: vers une approche du développement en faveur des réfugiés, des personnes déplacées et de leurs hôtes. *Banque mondiale*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25016>



Service Innovation du Haut-  
Commissariat des Nations Unies  
pour les Réfugiés (HCR)



**UNHCR**  
L'Agence des Nations  
Unies pour les réfugiés