

LES RÉGLEMENTATIONS LBC/FT : TROUVER LE BON ÉQUILIBRE ENTRE ACCÈS ET SÉCURITÉ

Dans le monde entier, de nouvelles mesures sont introduites dans le cadre de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT). Depuis la fin des années 90, les pouvoirs publics ont élargi les réglementations et les obligations de conformité dans un domaine qui concernait à l'origine principalement les banques. Désormais, tous les prestataires de services financiers, y compris ceux dont l'activité s'exerce auprès d'une clientèle à faible revenu, sont — ou seront — concernés par ces mesures¹. Il s'ensuit que les nouvelles structures internationales et les nouvelles mesures nationales concernant la lutte contre le blanchiment des capitaux et contre le financement du terrorisme pourraient avoir un impact considérable.

Quelles sont les réglementations ?

Le Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux (GAFI) est un organisme international qui recommande des normes en matière de réglementation nationale pour la LBC/FT². À l'heure actuelle, il existe 40 recommandations du GAFI au sujet de la lutte contre le blanchiment des capitaux et 9 recommandations spéciales au sujet de la lutte contre le financement du terrorisme³. S'il est vrai que chaque pays est libre d'adapter les normes internationales de LBC/FT définies par le GAFI dans le cadre de l'élaboration de sa réglementation nationale, d'une manière générale, les prestataires de services financiers sont dans l'obligation de prendre les mesures suivantes :

- renforcer leurs dispositifs de contrôle interne et la formation du personnel de façon à maîtriser tout particulièrement les risques associés à la LBC/FT ;
- instaurer des mesures de vigilance à l'égard de tous les clients, nouveaux et existants ;
- introduire des mesures de surveillance accrue des transactions suspectes et conserver les écritures rela-

¹ De nos jours, les prestataires de services financiers qui servent une clientèle à faible revenu ont nettement dépassé le modèle traditionnel à but non lucratif qui dominait lors des débuts du microcrédit ou de la microfinance moderne. Dans certains pays, on constate que certaines des toutes premières institutions à but non lucratif ont élargi la gamme de leurs services au point de devenir des institutions financières soumises à une réglementation, comme des banques. Dans le même ordre d'idées, on voit maintenant des banques traditionnelles offrir des services de microfinance aux clients à faible revenu.

² Le GAFI et les organismes régionaux de type GAFI effectuent des évaluations des régimes de réglementation de la LBC/LFT et des activités de mise en œuvre des pays pour évaluer leur degré de conformité aux recommandations du GAFI. Une évaluation négative peut avoir un grave effet défavorable sur la réputation du pays auprès du système financier mondial.

³ On peut prendre connaissance des 40 recommandations du GAFI sur la LBC à la page http://www.fatf-gafi.org/document/23/0,3343,fr_32250379_32236920_34920215_1_1_1_1,00.html#lesquarante et des 9 recommandations spéciales sur la LFT à la page http://www.fatf-gafi.org/document/51/0,3343,fr_32250379_32236920_35280947_1_1_1_1,00.html.

tives à ces opérations aux fins de vérification ultérieure, et

- signaler les opérations suspectes aux autorités nationales.

Le problème induit par les réglementations

L'introduction de réglementations nouvelles ou renforcées dans le cadre de la LBC/FT peut avoir comme conséquence involontaire de réduire l'accès de la clientèle à faible revenu aux services financiers formels. Au-delà des coûts supplémentaires occasionnés par ces mesures pour les prestataires de services financiers, la mise en œuvre des mesures d'enquête concernant la clientèle peut se révéler difficile dans le cas des clients de microfinance, surtout dans les pays caractérisés par des systèmes nationaux d'identification peu sophistiqués. Il peut par exemple être impossible de vérifier l'adresse de résidence des clients qui partagent un logement à plusieurs ou qui ne possèdent ni factures d'électricité, ni titre foncier, ni bail de location ou autre document justifiant légalement de leur résidence. De nombreux prestataires de services financiers peuvent alors décider qu'il est trop difficile de servir ce type de clients.

Comment trouver le bon équilibre entre accès et sécurité ?

Les autorités de réglementation et les prestataires de services financiers servant une clientèle à faible revenu doivent collaborer pour atteindre un équilibre délicat entre les objectifs de conformité à la réglementation LBC/FT et la satisfaction des besoins de leurs clients.

Une application progressive des réglementations. Il est recommandé que les autorités nationales de réglementation adaptent les réglementations de LBC/FT au contexte de leur pays et les mettent en œuvre de façon progressive afin de donner aux institutions le temps d'adapter leurs procédures internes et de minimiser les perturbations affectant leurs clients.

Une approche fondée sur le niveau de risque. Le risque qu'un prestataire de services financiers soit utilisé à des fins de blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme varie selon le pays, le type d'institution et les services financiers fournis. Dans certaines circonstances, si le risque est peu élevé, un pays peut autoriser les institutions financières à mettre en œuvre des mesures simplifiées ou à portée réduite.

- Exemptions concernant un produit ou une institution : Les services de crédit et d'assurance peuvent être moins vulnérables aux abus, tandis que les transferts internationaux de fonds et les dépôts peuvent com-

porter un risque relativement plus important. Un pays pourrait, par exemple, exempter les institutions ne recevant pas de dépôts, offrant des produits financiers à faible risque et n'ayant aucun lien direct avec le système de paiements.

- Montants minimum de transaction : Les opérations concernant de faibles montants ne présentent généralement qu'un faible degré de risque. Les recommandations du GAFI reconnaissent aux gouvernements nationaux le pouvoir d'exempter des réglementations de LBC/FT les transactions de faible montant inférieures à un certain seuil.

L'Afrique du Sud et l'Angleterre fournissent de bons exemples de la façon dont un pays peut modifier les réglementations de LBC/FT de manière à mieux prendre en compte la situation de la clientèle à faible revenu.

En Afrique du Sud, les clients à faible revenu possèdent rarement de numéro d'identification fiscale ou d'attestation de résidence fournie par un tiers. Les autorités sud-africaines ont donc assoupli les procédures d'identification et de vérification de l'identité des clients et ont introduit une exemption qui assouplit la réglementation pour la catégorie de clients dite « clientèle de masse », c'est-à-dire les clients dont le compte se caractérise par un solde et par des opérations de faible montant. À la suite de cette exemption, les quatre principales banques et la poste sud-africaine ont introduit les comptes dits « Mzansi » à la fin 2004. Le compte Mzansi, qu'il aurait été impossible d'offrir avant l'exemption, a acquis une très grande popularité : plus d'1,6 millions de nouveaux clients, qui n'avaient pas de compte auparavant, ont ouvert un compte courant de base. La mise en place d'un seuil minimum d'exemption dans la réglementation nationale de LBC/FT évite aux institutions financières d'avoir à s'en remettre à leur propre jugement pour prendre une décision et, comme le montre l'expérience sud-africaine, cela peut réduire les obstacles, réels et imaginaires, qui entravent l'offre de services à la clientèle à faible revenu.

En Angleterre, l'autorité financière (*Financial Services Authority, FSA*), les banques, les autorités policières et des associations de consommateurs ont étudié le problème et ont convenu qu'une seule pièce justificative était suffisante pour prouver l'adresse de résidence d'un client. L'éventail des documents pouvant servir de pièce justificative a de plus été élargi. En outre, la FSA et les associations bancaires fournissent une assistance de conseil aux institutions relevant de la réglementation de LBC/FT : il s'agit de réduire la probabilité que des prestataires de services financiers rejettent la clientèle à faible revenu parce qu'ils ne connaissent pas assez bien leurs obligations en matière de réglementation.

Conclusions

Depuis les attentats du 11 septembre, le monde entier doit tenir compte de la réglementation de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Ce domaine de la réglementation est récent mais en expansion rapide, et des travaux supplémentaires seront nécessaires pour explorer les obstacles spécifiques rencontrés par les institutions desservant une clientèle à faible revenu lorsqu'elles doivent satisfaire aux nouvelles réglementations. Cependant, des mesures qui auraient pour effet de repousser les populations à faible revenu vers les circuits informels d'épargne, de prêts et de transfert d'argent, iraient à l'encontre du but recherché et ajouteraient encore à la difficulté d'assurer l'intégrité du système financier. Il est donc de l'intérêt de tous les acteurs concernés — autorités de réglementation et institutions financières — de réfléchir à ces problèmes et d'élaborer des solutions qui prennent en compte les besoins de la clientèle à faible revenu.



Références

Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux, 2003. « Les 40 Recommandations. » Paris : GAFI, http://www.fatf-gafi.org/document/23/0,3343,fr_32250379_32236920_34920215_1_1_1_1,00.html#lesquarante.

———. 2001, mise à jour 2004. « Les 9 recommandations spéciales sur le financement du terrorisme ». Paris : GAFI, octobre, http://www.fatf-gafi.org/document/56/0,3343,fr_32250379_32236947_36619896_1_1_1_1,00.html.

Isern, J., D. Porteous, R. Hernandez-Coss, y C. Egwuagu. 2005. « Réglementation en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme : implications pour les intermédiaires financiers servant une clientèle à faible revenu ». CGAP, Note Focus n o 29. Washington, DC : Banque mondiale, http://www.cgap.org/portal/binary/com.epicentric.contentmanagement.servlet.ContentDeliveryServlet/Documents/FocusNote_29_fr.pdf.

Auteur : Jennifer Isern

On trouvera des informations plus détaillées sur la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme sur...

www.cgap.org, notamment « Réglementation en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme : implications pour les intermédiaires financiers servant une clientèle à faible revenu », de Jennifer Isern, et autres auteurs. Note Focus 29, 2005

CGAP 1818 H Street, NW • Washington DC 20433
Tél: 202 473 9594 • Fax : 202 522 3744
Courriel : cgap@worldbank.org • Web: www.cgap.org