

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



Résumé analytique

De nouvelles mesures sont mises en place un peu partout dans le monde pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Tous les prestataires de services financiers, y compris ceux qui travaillent avec les communautés à faible revenu, sont — ou seront — affectés par ces mesures. La présente note résume ce qu'implique, pour les prestataires qui servent des clients à faible revenu, la mise en place d'un cadre international de lutte contre le blanchiment des capitaux (LBC) et le financement du terrorisme (FT).

S'il est vrai que chaque pays peut adapter les normes internationales de LBC/FT définies par le Groupe d'Action Financière sur le Blanchiment de Capitaux (GAFI), les intermédiaires financiers n'en sont pas moins généralement tenus :

- de renforcer leurs dispositifs de contrôle interne pour pouvoir en particulier maîtriser les risques de LBC/FT ;
- de mettre en œuvre des mesures de vigilance pour tous les clients, anciens ou nouveaux ;
- d'exercer une surveillance accrue des opérations suspectes et de conserver toutes les écritures relatives aux opérations pour permettre des vérifications ultérieures ; et
- de déclarer les opérations suspectes aux autorités nationales.

Ces mesures pourraient renchérir le coût que doivent supporter les intermédiaires financiers pour être en conformité avec les dispositions réglementaires ; et les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle pourraient limiter l'accès des personnes à faible revenu à des services financiers formels. Bien que le cadre s'applique à toutes les institutions financières, le risque posé par des activités de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme varie en fonction de la situation de chaque pays, du statut juridique de l'institution concernée et du type de service financier offert. L'instauration d'une nouvelle réglementation ou le durcissement des mesures en place pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme risque d'avoir un effet imprévu et indésirable, à savoir limiter l'accès des personnes à faible revenu à des services financiers formels. Pour éviter cet écueil, la présente note préconise 1) d'appliquer les nouvelles mesures de façon progressive ; 2) d'opter pour une approche de la réglementation fondée sur le risque ; et 3) d'autoriser des exemptions aux règles pour les catégories de transactions à faible risque.

La présente note est le fruit de la collaboration entre le CGAP et l'Unité de promotion de l'intégrité des marchés financiers de la Banque mondiale. Les auteurs sont : Jennifer Isern, spécialiste principal, microfinance, CGAP ; David Porteous, consultant ; Raul Hernandez-Coss, spécialiste du secteur financier, Banque mondiale ; et Chinyere Egwuagu, junior professional associate, Banque mondiale

CGAP
1818 H Street, NW
MSN P3-300
Washington DC, 20433
États-Unis d'Amérique
Tél : 202-473-9594
Fax : 202-522-3744
Courriel :
cgap@worldbank.org
Site web :
www.cgap.org



Edifier des systèmes financiers accessibles aux pauvres.



L'Afrique du Sud offre un exemple de la manière dont un pays peut modifier sa réglementation de LBC/FT pour mieux tenir compte des besoins des clients à faible revenu. La règle de vigilance obligeant les banques sud-africaines à exiger des clients un numéro de contribuable et une attestation de résidence pour ouvrir un compte bancaire se révélait trop rigoureuse pour beaucoup de clients à faible revenu. Souvent, ces clients n'ont pas de numéro de contribuable et ne sont pas en mesure de produire de justificatif de leur lieu de résidence fourni par une tierce partie. Les autorités sud-africaines ont donc assoupli les procédures d'identification et de vérification de l'identité des clients en autorisant une exemption aux règles pour la catégorie de clients dite « clientèle de masse », à savoir les clients dont le compte se caractérise par des soldes et des opérations de faible montant.

Il s'agit là d'un nouveau domaine de la réglementation qui évolue rapidement, et il serait bon de poursuivre les travaux d'analyse sur les problèmes particuliers que pose aux institutions servant une clientèle à faible revenu la mise en conformité avec les nouvelles règles.

Introduction

Depuis le 11 septembre 2001, mettre en place des dispositifs de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme est devenu la nouvelle urgence pour les organismes internationaux, les États et les intermédiaires financiers. L'application de ces nouvelles règles peut poser des problèmes particuliers aux institutions financières qui servent une clientèle à faible revenu.

Comme l'ont montré récemment les amendes et les sanctions infligées à certaines banques des États-Unis, le non-respect par les institutions des règles imposées par la loi peut avoir un impact économique et financier dévastateur. Le simple fait pour une institution de donner l'impression que ses systèmes de contrôle sont inadaptés peut ternir sa réputation. D'où l'importance pour les institutions financières de se doter de dispositifs de contrôle interne qui leur permettent de se protéger contre les risques liés aux activités de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme et de respecter la réglementation en vigueur. Le Groupe d'Action Financière sur le Blanchiment de Capitaux (voir l'encadré 1) a établi des normes internationales de LBC/FT¹. Ce dispositif com-

plet constitue le cadre général dans lequel doivent s'inscrire les mesures législatives et réglementaires qu'il incombe à chaque pays de prendre à l'échelon national.

L'application de la réglementation en matière de LBC/FT peut être lourde de conséquences pour les institutions financières qui servent une clientèle à faible revenu, en particulier dans les pays en développement. Les coûts supplémentaires induits par la mise en conformité aux normes et le durcissement des restrictions peuvent avoir pour effet d'évincer les clients à faible revenu du secteur financier formel. Il s'agit de trouver le point d'équilibre auquel il est possible d'appliquer des règles prudentielles à un coût raisonnable pour les intermédiaires financiers qui souhaitent servir une clientèle défavorisée. Les règles de LBC/FT doivent être appliquées avec assez de souplesse pour ne pas limiter l'accès des personnes à faible revenu aux services financiers formels.

Tous les intermédiaires financiers qui effectuent des opérations financières, y compris ceux qui travaillent avec des clients à faible revenu, sont tenus de se conformer à la réglementation applicable en matière de LBC/FT. La sphère des prestataires offrant des services financiers à une clientèle à faible revenu englobe les institutions spécialisées dans le microfinancement, les banques commerciales, les coopératives financières et les caisses de crédit mutuel, les banques locales et/ou rurales ayant une faible dotation en capital, les banques publiques de développement et de crédit agricole, ainsi que les caisses d'épargne postale et les autres intermédiaires financiers postaux (voir l'annexe 1)². Ces institutions peuvent être classées comme étant plus ou moins risquées en fonction des services financiers qu'elles offrent.

¹ Le GAFI a formulé 40 recommandations dans le domaine de la lutte contre le blanchiment des capitaux et 9 recommandations spéciales régissant la lutte contre le financement du terrorisme.

² Aujourd'hui, les intermédiaires financiers servant une clientèle à faible revenu vont bien au-delà du modèle classique de l'organisation à but non lucratif qui était au départ la structure dominante des institutions de microcrédit ou de microfinance modernes. Dans certains pays, ces premières institutions à but non lucratif ont développé leurs services et sont devenues des établissements soumis au contrôle prudentiel, comme des banques. De même, certaines banques classiques fournissent des services de microfinancement aux clients pauvres.

Encadré 1 Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux et organismes régionaux de type GAFI

Le Groupe d'Action Financière sur le Blanchiment de Capitaux (GAFI) est un organisme intergouvernemental de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Les membres de ce groupe comptent actuellement 33 pays, plus de 15 organisations internationales et une vingtaine d'observateurs, dont le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. Le GAFI dispose d'un secrétariat, dont le siège est à Paris, et publie un certain nombre de documents pouvant être consultés sur son site web (www.fatf-gafi.org), notamment les *Quarante recommandations sur le blanchiment des capitaux et les recommandations spéciales sur le financement du terrorisme* (pour une liste détaillée des pays membres du GAFI et des organismes régionaux du même type, voir l'annexe 3).

Des organismes régionaux de type GAFI ont par ailleurs été créés. Ces organismes sont d'une importance cruciale pour promouvoir et mettre en œuvre les normes de LBC/FT dans leurs régions respectives. Dans le même esprit, les pays entreprennent des « évaluations mutuelles » de leurs régimes de LBC/FT et formulent des programmes d'assistance technique pour faciliter l'application de la réglementation en concertation avec les bailleurs de fonds internationaux. Les organisations constituées à ce jour sont les suivantes :

- GAFISUD : Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux en Amérique du Sud
- APG : Groupe Asie/Pacifique de lutte contre le blanchiment de capitaux
- ESAAMLG : Groupe Afrique de l'Est/Afrique Australe de lutte contre le blanchiment de capitaux
- CGAFI : Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux dans les Caraïbes
- MENAGAFI : Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux au Moyen-Orient et en Afrique du Nord
- EAG : Groupe eurasiatique
- GIABA* : Groupe intergouvernemental de lutte contre le blanchiment de capitaux en Afrique de l'Ouest
- MONEYVAL : Comité d'experts du Conseil de l'Europe chargé d'évaluer les dispositifs anti-blanchiment

* GIABA est en passe de devenir un organisme régional de type GAFI.

Source : GAFI, www.fatf-gafi.org

Pourquoi importe-t-il de lutter contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme?

Les activités de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme peuvent porter atteinte aux systèmes financiers nationaux. Les entreprises et les avoirs financiers illicites ne constituent pas des sources de capitaux fiables pour investir dans le développement économique durable. Le blanchiment de capitaux a pour effet, entre autres, de déstabiliser les économies nationales en accroissant la demande de liquidités, la volatilité des taux d'intérêt et des taux de change, voire en contribuant à alimenter l'inflation³.

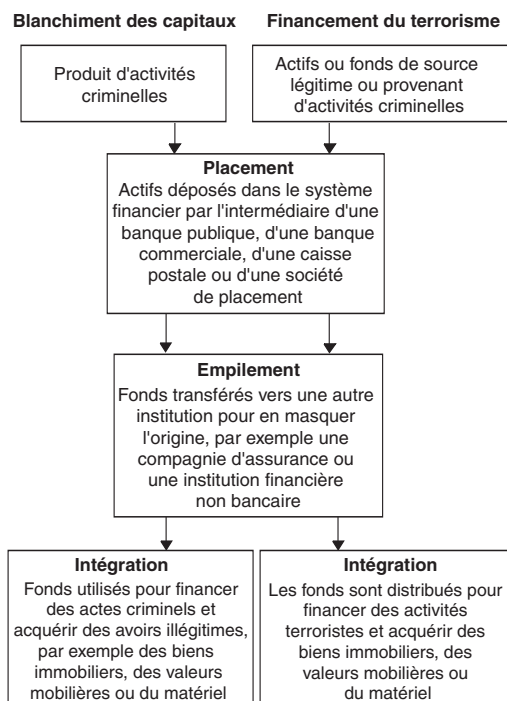
Les pays en développement et les économies en transition s'efforcent de devenir des membres — dont la valeur soit reconnue — du réseau mondial de paiements pour pouvoir accéder plus facilement à des capitaux, et ils s'emploient par conséquent à respecter les codes internationaux permettant d'éviter que le système ne fasse l'objet

d'une utilisation abusive. Un pays qui ne parvient pas à faire respecter la réglementation en matière de LBC/FT risque de se faire une mauvaise réputation sur les marchés internationaux des capitaux et, partant, de ne pas bénéficier d'apports de ressources extérieures comme des investissements étrangers directs ou des financements des bailleurs de fonds.

Il est donc dans l'intérêt des États de veiller à ce que la réglementation en matière de LBC/FT soit complète et tienne suffisamment compte des besoins des intermédiaires financiers servant une clientèle à faible revenu. De même, les institutions concernées ont intérêt à se protéger contre les conséquences négatives que pourrait entraîner pour elles le fait de participer, ou de donner l'impression de participer, à des activités de blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme.

³ Voir le site web de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDDC), www.odccp.org.

Figure 1 Blanchiment de capitaux et financement du terrorisme



Source : Banque mondiale, 2004

En quoi le blanchiment de capitaux se distingue-t-il du terrorisme ?

Le blanchiment de capitaux consiste à dissimuler l'origine illégale du produit d'activités criminelles sans en révéler la source⁴. Ces produits illicites sont tirés de diverses activités criminelles, notamment des ventes illégales d'armes, de la contrebande, de la criminalité organisée, de la corruption, du détournement de fonds, du trafic de stupéfiants et de la traite des êtres humains. Le financement du terrorisme consiste à lever des fonds ou à mobiliser un appui financier en faveur d'organisations ou de personnes impliquées dans des activités terroristes⁵.

Comme le montre la figure 1, le blanchiment de capitaux consiste à donner une apparence légitime au produit d'activités illicites par divers moyens, alors que le financement du terrorisme recouvre des activités faisant appel à des fonds légitimes ou illégitimes pour faciliter la commission d'un acte terroriste. Les techniques employées dans les deux cas sont similaires :

- **Placement** : il s'agit de la phase initiale durant laquelle des fonds ou actifs illégaux sont introduits dans le système financier.

- **Empilement** : ces fonds ou actifs font l'objet d'une série de déplacements ou de conversions pour masquer le caractère illicite de leur provenance ou de leur destination.

- **Intégration** : les fonds illicites ou les fonds légitimes destinés à financer des activités illicites sont réintroduits dans des activités économiques d'apparence légitime⁶.

Quelles sont les institutions assujetties aux réglementations de LBC/FT ?

Les normes du GAFI s'appliquent à toute institution qui effectue des transactions financières, y compris les intermédiaires financiers servant une clientèle à faible revenu. Dans nombre de pays, les institutions financières qui servent ce type de clientèle sont des organismes à but non lucratif⁷. La Recommandation Spéciale VIII du GAFI sur le financement du terrorisme traite du risque que courent à cet égard les organismes à but non lucratif, et elle exige des pays qu'ils élaborent des réglementations de nature à empêcher que ces organismes puissent être utilisés à des fins de

⁴ Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), www.fatf-gafi.org/document/29/0,2340,en_32250379_32235720_33659613_1_1_1_1,00.html, également appelé Financial Action Task Force (FATF).

⁵ Aux termes de l'Article 2 de la Convention internationale des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme (décembre 1999), un acte de terrorisme est défini comme « tout acte destiné à causer la mort ou des dommages corporels graves à toute personne civile, ou à toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque par sa nature ou son contexte, cet acte est destiné à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque. » Les signataires de la Convention des Nations Unies ne sont pas encore parvenus à s'entendre sur une définition commune du terrorisme, ce qui constitue un acte terroriste pour un peuple pouvant être considéré comme une action de lutte pour la libération par un autre.

⁶ Il importe de noter que le blanchiment de capitaux ne fait pas toujours intervenir cet enchaînement en trois étapes (placement, empilement et intégration). En fonction du système financier, le produit d'une activité criminelle peut être immédiatement utilisé pour financer une autre activité criminelle ou un investissement, sans passer par les phases de placement ou d'empilement.

⁷ Même si les recommandations du GAFI ne mentionnent pas explicitement les institutions financières servant une clientèle pauvre, le cadre général de LBC/FT s'applique à toute institution assurant ce type de service.

Encadré 2 Les institutions financières et leurs activités telles que définies par le GAFI

Le terme « Institution financière » signifie toute personne ou entité qui exerce à titre commercial une ou plusieurs des activités ou opérations suivantes au nom ou pour le compte d'un client :

1. Acceptation de dépôts ou d'autres fonds remboursables du public, y compris la gestion de patrimoine.
2. Prêts — y compris, notamment : crédits à la consommation ; crédits hypothécaires ; affacturage avec ou sans recours ; financement de transactions commerciales (forfaitage inclus).
3. Crédit-bail — non compris le crédit bail financier se rapportant à des produits de consommation.
4. Transferts d'argent ou de valeurs — il s'agit des activités financières du secteur formel ou informel, par exemples remises de fonds alternatives. Voir la Note interprétative de la Recommandation Spéciale VI. Ne sont pas concernées les personnes physiques ou morales qui fournissent exclusivement aux institutions financières un message ou tout autre système de support à des fins de transmission de fonds. Voir la Note interprétative de la Recommandation Spéciale VII.
5. Émission et gestion de moyens de paiement (par exemple, cartes de crédit et de débit, chèques, chèques de voyage, virements et lettres de change, monnaie électronique).
6. Octroi de garanties et souscriptions d'engagements.
7. Négociation sur :
 - a. les instruments du marché monétaire (chèques, billets, certificats de dépôt, produits dérivés, etc.) ;
 - b. le marché des changes ;
 - c. les instruments sur devises, taux d'intérêt et indices ;
 - d. les valeurs mobilières ;
 - e. les marchés à terme de marchandises.
8. Participation à des émissions de valeurs mobilières et prestation de services financiers connexes.
9. Gestion individuelle et collective de patrimoine.
10. Conservation et administration de valeurs mobilières, en espèces ou liquides, pour le compte d'autrui.
11. Autres opérations d'investissement, d'administration ou de gestion de fonds ou d'argent pour le compte d'autrui.
12. Souscription et placement d'assurances vie et d'autres produits d'investissement liés à une assurance — sont concernés aussi bien les entreprises d'assurance que les intermédiaires en assurances (agents et courtiers).
13. Change manuel.

Lorsqu'une activité financière est exercée par une personne physique ou morale de manière occasionnelle ou très limitée (selon des critères quantitatifs et dans l'absolu), de sorte que le risque de blanchiment des capitaux est faible, un pays peut décider que l'application de tout ou partie des mesures anti-blanchiment n'est pas nécessaire.

Source : GAFI, *Les quarante recommandations*, « Glossaire », qui inclut à la fois des informations et des notes interprétatives sur les recommandations ; www.fatfgafi.org/glossary/0,2586,en_32250379_32236930_34276935_1_1_1_1,00.html#34276864

blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme⁸.

Recommandations du GAFI en matière de LBC/FT pour intermédiaires financiers servant une clientèle à faible revenu

Les recommandations du GAFI orientent les institutions sur les mesures qu'elles doivent prendre en interne pour moins courir le risque d'être utilisées à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, notamment faire preuve de vigilance à l'égard de la clientèle, con-

server les documents appropriés et déclarer les transactions suspectes. Pour assurer un degré de

⁸ La Recommandation Spéciale VIII du GAFI sur le financement du terrorisme, « Organismes à but non lucratif » stipule que « les pays devraient entreprendre une revue de l'adéquation de leurs lois et réglementations relatives aux entités qui peuvent être utilisées afin de financer le terrorisme. Les organismes à but non lucratif étant particulièrement vulnérables, les pays devraient s'assurer qu'ils ne peuvent pas être utilisés : par les organisations terroristes se présentant comme des entités légitimes ; afin d'exploiter des entités légitimes comme moyens de financement du terrorisme, y compris pour éviter les mesures visant le gel des biens ; et afin de dissimuler ou de voiler l'acheminement clandestin des fonds destinés à des fins légitimes pour approvisionner les organisations terroristes. » Voir GAFI, www.fatfgafi.org/dataoecd/39/19/34033761.pdf.

Encadré 3 Cellules de renseignement financier

Les recommandations du GAFI exigent la création d'un service administratif spécialisé, appelé habituellement cellule de renseignement financier (CRF), qui sert de centre national de suivi des transactions et de collecte d'informations. En outre, des organes de réglementation locaux — et, dans certains cas, des associations opérant dans ce secteur d'activité — doivent publier des notes d'orientation sur la manière d'interpréter les différentes dispositions législatives ou réglementaires.

Les CRF, au minimum, recueillent, analysent et transmettent aux autorités compétentes les informations concernant les transactions financières suspectes ou inhabituelles effectuées par les institutions financières. Le fonctionnement de ces cellules est régi par diverses directives opérationnelles, mais certaines dispositions stipulent que les CRF peuvent échanger des informations avec leurs homologues dans d'autres pays. En outre, nombre de CRF peuvent fournir à leurs homologues d'autres données administratives et informations relevant du domaine public, qui peuvent également faciliter les enquêtes se rapportant à des activités de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. On dénombre actuellement 94 pays disposant de CRF opérationnelles reconnues et d'autres cellules à différents stades de développement. La multiplication des CRF à travers le monde illustre bien la volonté des pays de continuer à intensifier leurs efforts pour collecter, analyser et échanger des informations qui les aident à combattre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ainsi que d'autres crimes financiers.

Source : Adapté de *The Egmont Group Financial Intelligence Units (FIUs)*, www.egmontgroup.org/about_egmont.pdf; www.egmontgroup.org/list_of_fius_062304.pdf. www.egmontgroup.org/list_of_fius_062304.pdf.

conformité raisonnable aux normes de LBC/FT, les pays sont invités à se doter de dispositifs à la mesure des risques auxquels ils sont exposés dans le domaine du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme.

Mesures de LBC/FT requises à l'échelon national

Les pays ont l'obligation de préserver l'intégrité de leur système financier. Ils ont néanmoins une certaine latitude quant à la manière dont ils réalisent cet objectif, et ils peuvent suivre une approche fondée sur le risque. Par exemple, si les autorités décident que les opérations d'une institution présentent un faible risque de blanchiment ou de financement du terrorisme, elles peuvent dispenser certains intermédiaires financiers de l'obligation de se conformer à la réglementation en matière de LBC/FT. Si, sur la base de l'analyse des risques, les autorités nationales décident que la réglementation de LBC/FT doit être mise en œuvre, elles disposent encore d'une marge de manœuvre considérable pour déterminer les modalités de cette mise en œuvre. Opter pour une stratégie de réglementation fondée sur le risque exige de bien comprendre l'ampleur du risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme auquel le pays ou la juridiction est exposé.

Mesures de LBC/FT requises à l'échelon institutionnel

À l'échelon institutionnel, le respect des normes de LBC/FT fait intervenir quatre activités principales : mise en place de contrôles internes, exercice du devoir de vigilance à l'égard de la clientèle, surveillance et conservation des documents, et déclaration des opérations suspectes. La mise en place de nouveaux mécanismes de contrôle interne oblige parfois les institutions financières à modifier les formulaires d'admission des nouveaux clients, les procédures opérationnelles et les systèmes d'information qu'elles utilisent. Il est essentiel de former le personnel aux nouvelles procédures si l'on veut faire en sorte que les contrôles internes soient bien appliqués, et les normes de LBC/FT, globalement respectées. La vérification des antécédents des membres du conseil d'administration, des actionnaires et des employés aide à protéger l'institution. Il convient également de vérifier les donations et les contributions pour s'assurer qu'elles proviennent de sources légitimes.

Le GAFI exige des institutions financières qu'elles soient en mesure de vérifier l'identité de leurs clients. L'application de mesures de vigilance à l'égard de la clientèle peut aider les institutions à se conformer à cette obligation. Bien que les recommandations du GAFI en matière de LBC/FT ne stipulent pas expressément qu'il incombe aux institutions financières de vérifier

l'adresse des clients, certains pays ont rendu cette vérification obligatoire dans leur dispositif national de LBC/FT. Selon le GAFI, « dans certaines circonstances, il serait raisonnable » pour un pays d'autoriser ses institutions financières à appliquer des mesures de vigilance relatives à la clientèle « en fonction de la sensibilité aux risques ». Un petit nombre de pays font preuve d'une certaine souplesse dans l'exercice de leur devoir de vigilance afin de prendre en compte les besoins des personnes à faible revenu. L'Ouganda, la Tanzanie et le Kenya acceptent des lettres des autorités locales des villages ruraux pour identifier les clients qui n'ont pas de carte d'identité officielle. La question de savoir comment instaurer des mesures de vigilance relatives à la clientèle qui assurent un niveau de sécurité élevé sans pour autant compromettre l'accès des pauvres aux services doit faire l'objet d'une analyse plus poussée. Les intermédiaires financiers qui collaborent étroitement avec les associations professionnelles et les autorités nationales sont bien placés pour définir des méthodes efficaces de vérification de l'identité de leurs clients.

En outre, les institutions sont encouragées à assurer le suivi des transactions et à conserver une documentation détaillée à propos des transactions. Pour pouvoir s'acquitter de ce devoir de surveillance et de conservation des documents, les intermédiaires financiers servant une clientèle à faible revenu peuvent être amenés à se doter de nouveaux systèmes d'information. Il existe en effet des logiciels qui permettent de se conformer plus rapidement et à un moindre coût opérationnel à l'obligation de suivi des opérations et des profils de transaction atypiques, revêtant une certaine complexité ou portant sur des montants élevés. Enfin, les recommandations du GAFI stipulent clairement que les institutions financières sont tenues de déclarer toutes les opérations suspectes à leurs autorités nationales.

Pour plus de détails sur les recommandations du GAFI et les mesures pouvant être prises par les institutions pour se conformer à leurs obligations, se reporter à l'annexe 2.

Problèmes rencontrés par les intermédiaires financiers servant une clientèle à faible revenu

Les principales difficultés auxquelles se heurtent les intermédiaires financiers pour se conformer

aux obligations de LBC/FT tiennent à l'exercice du devoir de vigilance à l'égard de la clientèle et aux coûts que peut impliquer la mise en œuvre des nouvelles réglementations. La mise en place de mécanismes de contrôle interne et de systèmes de surveillance et de conservation de documents pose également problème.

Caractéristiques et profils de risque des intermédiaires financiers servant une clientèle à faible revenu

Les clients des institutions de microfinance présentent plusieurs caractéristiques : ils ont un revenu faible, ils ne disposent pas d'actifs généralement acceptés comme garanties, et ils travaillent à leur compte ou ont des flux de ressources irréguliers. En règle générale, la majorité des clients servis par ces institutions sont des « personnes physiques » et non des personnes ou entités morales, comme des entreprises ou des fiducies. Ce profil de clientèle réduit le risque que ces institutions soient utilisées pour blanchir des capitaux.

Les opérations de microfinance portent aussi généralement sur des sommes d'un montant très modeste—qu'il s'agisse d'opérations d'épargne ou de crédit ou de virements. Comme les prêts sont le plus souvent d'un faible montant, l'afflux soudain de sommes importantes est facile à repérer. En ce qui concerne le financement du terrorisme, les autorités prêtent cependant de plus en plus attention aux transactions même d'un montant faible⁹.

Le type de service financier offert influe également sur le risque encouru par l'institution. Certaines institutions sont légalement autorisées à mobiliser l'épargne. Certaines peuvent être soumises à des restrictions pour ce qui est des activités de transfert de fonds, de crédit-bail et/ou d'assurance. Les institutions n'acceptant pas de dépôts qui n'ont pas accès au système de paiement national peuvent présenter un risque relativement plus faible d'être utilisées pour des opérations de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Parmi les

⁹ Voir GAFI, 2004, *Guidance for Financial Institutions*, www1.oecd.org/fatf/pdf/GuidFITF01_en.pdf. Plusieurs spécialistes du contrôle du respect de la législation notent que le financement d'attaques terroristes n'exige pas toujours d'importantes sommes d'argent et que les transactions liées à ce type d'activité sont rarement complexes ; elles portent plutôt sur de petits montants bien en-deçà du seuil à partir duquel les transactions en liquide doivent habituellement être déclarées et, dans la plupart des cas, consistent simplement en un virement télégraphique.

services financiers offerts aux clients à faible revenu, les transferts d'argent sont peut-être ceux qui posent le plus de risques à cet égard. Pour parvenir à leurs fins, les criminels doivent normalement utiliser les services d'institutions qui facilitent les transferts de fonds nationaux et internationaux, les opérations de change et la conversion du produit de ces opérations en divers instruments financiers et autres ressources. Ceux qui financent des activités terroristes et les blanchisseurs de capitaux peuvent se faire passer pour des entités légitimes en vue de transférer des fonds appelés ultérieurement à financer des activités criminelles ou afin de dissimuler le caractère illicite de leur provenance. Les pays doivent donc réglementer l'activité de transfert de manière appropriée pour atténuer ou prévenir le risque d'utilisation abusive de l'institution concernée à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Il convient de pousser plus loin l'analyse pour différencier les risques associés à chaque prestataire en fonction du type de services financiers qu'il offre.

Les institutions servant une clientèle à faible revenu, comme les coopératives financières et les ONG, peuvent avoir une structure de capital qui oblige parfois les autorités à demander des informations et à procéder à des vérifications supplémentaires. Les coopératives financières sont des institutions dont le capital est détenu par les membres et qui sont dotées d'un conseil d'administration et d'autres comités de surveillance ; les ONG, en revanche, n'ont pas de structure d'actionnariat et ne sont pas administrées ou dirigées par des personnes nommées à leur poste¹⁰.

Coûts de mise en conformité

Comme c'est le cas dès qu'une activité financière est assujettie à une réglementation, les coûts de mise en conformité avec les normes de LBC/FT pourraient renchérir le coût de la prestation des services. Ainsi, la surveillance des transactions suspectes pourrait coûter cher en l'absence de systèmes automatisés adéquats. Les institutions financières qui servent une clientèle à faible revenu peuvent se voir contraintes d'acheter et d'installer des systèmes faisant appel aux nouvelles technologies ou d'accroître leurs effectifs pour se conformer aux obligations qui leur sont faites dans leur juridiction. En outre, les règles de déclaration et de conservation des documents peuvent obliger les institutions à conserver toutes les pièces matérielles afférentes aux transactions pendant un certain temps, habituellement une période d'au moins cinq ans. Les institutions de microfinance en particulier devront se doter de systèmes faisant appel à des logiciels existants pour pouvoir se conformer à cette obligation plus rapidement et à moindre coût. Les associations professionnelles de ce secteur d'activité pourraient être d'un précieux concours aux membres en aidant à maintenir les coûts de mise en conformité au plus bas niveau possible. Elles pourraient par exemple consulter l'association des banques du pays pour voir s'il existe un logiciel susceptible de faciliter la mise en œuvre de mesures de LBC/FT. Elles pourraient

¹⁰ Pour une description des différents intermédiaires financiers, y compris les coopératives financières et les ONG, voir l'annexe 1.

Encadré 4 Critères de Bâle sur le devoir de vigilance au sujet de la clientèle

Le document du Comité de Bâle sur le devoir de vigilance des banques au sujet de la clientèle (BIS 2001) fournit quelques orientations aux institutions financières sur les moyens à mettre en œuvre pour appliquer les normes de vigilance : « Les banques devraient définir des politiques et procédures d'acceptation graduées des nouveaux clients, c'est-à-dire qu'elles devraient requérir un renforcement du devoir de diligence vis-à-vis de la clientèle à hauts risques ; ... Il convient de veiller, cependant, à ce que la politique d'acceptation des nouveaux clients ne soit pas à ce point restrictive qu'elle empêche le grand public, en particulier les personnes en situation financière ou sociale précaire, d'accéder aux services bancaires. »**

Ces principes généraux ont été développés plus avant dans le document du Comité de Bâle intitulé *General Guide to Account Opening and Customer Identification*, publié en février 2003***. Ce document, qui présente les meilleures pratiques internationales en matière d'ouverture de compte et d'identification des clients, fournit la liste des renseignements qu'une banque doit avoir sur un client pour établir un profil de risque. Parmi les informations que la banque doit obtenir et vérifier, citons : le nom du client, son adresse permanente, ses date et lieu de naissance, sa nationalité, son activité professionnelle et/ou le nom de son employeur, le type de compte ouvert par client, la nature de la relation d'affaires nouée avec lui et sa signature.

** Banque des règlements internationaux, *Customer Due Diligence for Banks* www.bis.org/publ/bcbs85.pdf.

*** www.bis.org/publ/bcbs85annex.htm

Encadré 5 Mise en œuvre de mesures de LBC/FT par deux intermédiaires financiers au Mexique

Le Mexique est membre du GAFI depuis 2000, bien que ce pays ait érigé le blanchiment des capitaux et les infractions connexes en infraction à la loi pénale dès 1996. Les banques sont tenues de déclarer les transactions suspectes d'un montant supérieur à 10 000 dollars depuis 1997. En mai 2004, les autorités mexicaines ont publié des règles de LBC/FT plus précises et en ont étendu le champ d'application aux institutions financières non bancaires. Deux intermédiaires financiers, BANSEFI et Compartamos, qui servent tous deux des clients à faible revenu, ont mis en œuvre des mesures et des systèmes conformes aux normes internationales et à la législation nationale.

BANSEFI est une caisse d'épargne nationale créée en 2001 par le gouvernement fédéral mexicain pour appuyer le développement d'institutions d'épargne et de crédit populaires. Cet établissement a une clientèle active de plus de 2 millions de personnes, pour la quasi-totalité des particuliers dont le revenu se situe dans la tranche inférieure de la grille nationale des revenus. BANSEFI a élaboré une politique de LBC/FT et nommé un responsable du suivi de l'application de la réglementation, ainsi qu'un comité de LBC/FT. Les mécanismes, politiques et procédures de contrôle interne ont été révisés en 2004, et un suivi actif des transactions suspectes, en particulier des transferts d'argent, a été instauré. Il s'est révélé difficile d'appliquer certaines dispositions de la législation actuelle, en particulier de vérifier l'adresse physique des clients et de procéder à une nouvelle identification des clients existants. BANSEFI place les procédures de « connaissance de la clientèle » au cœur du dispositif qu'elle a mis en place pour détecter et prévenir les activités de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme.

BANSEFI a complété son dispositif de LBC/FT par les mesures suivantes :

- mise en place d'un nouveau système informatique faisant appel aux nouvelles technologies pour faciliter l'application des mesures de LBC/FT ;
- approbation en juin 2004 d'un nouveau manuel présentant les mécanismes, politiques et procédures de contrôle interne révisés ;
- exercice du devoir de vigilance à l'égard des clients, existants et nouveaux, notamment en interrogeant les clients et en procédant à diverses vérifications (pièce d'identité avec photo, adresse physique et numéro de contribuable) ;
- suivi de toutes les transactions et déclaration des transactions suspectes à la cellule nationale de renseignement financier, notamment les transactions portant sur un montant de 10 000 dollars ou plus ;
- formation de tous les employés de BANSEFI à l'application des règles de LBC/FT et actualisation des connaissances à ce sujet. Les candidats à l'embauche sont passés au crible avant d'être recrutés.
- conservation de tous les documents afférents aux transactions pendant au moins dix ans ;
- BANSEFI bénéficie également d'un appui technique extérieur qui l'aide à mieux se conformer à la réglementation.

Financiera Compartamos est une institution mexicaine spécialisée dans la microfinance, qui a démarré ses activités en 1990 comme une organisation non gouvernementale avant de se transformer, en 2000, en établissement financier soumis au contrôle prudentiel. (Financiera Compartamos est légalement enregistrée comme *sociedad financieras de objeto limitado* et elle est dotée du statut d'établissement financier non bancaire soumis au contrôle prudentiel.) Elle sert actuellement plus de 300 000 clients—essentiellement des particuliers opérant des microentreprises qui emploient habituellement une ou deux personnes de la même famille, qui sont souvent la principale source de revenu de la famille. Compartamos accorde des prêts d'un montant moyen de 310 dollars.

Lorsqu'elle a dû appliquer les nouvelles règles de LBC/FT régissant les institutions non bancaires en 2004, Compartamos a bénéficié de son statut d'établissement soumis au contrôle prudentiel, en ce sens que les systèmes, les effectifs et les procédures nécessaires à la mise en œuvre des normes applicables étaient déjà en place. En outre, la méthodologie suivie par Compartamos pour accorder des prêts contenait déjà des dispositions prévoyant la visite hebdomadaire des clients par les chargés de prêts, qui connaissaient déjà bien leurs clients. L'emploi des fonds du crédit fait l'objet d'un suivi grâce au système de prêt collectif qui oblige les clients à révéler aux autres membres du groupe à quoi ils utilisent les fonds prêtés.

Depuis 2000, Compartamos est tenue de déclarer aux autorités bancaires mexicaines toute opération d'un montant supérieur à 10 000 dollars effectuée par un client, même si elle n'a jamais eu à traiter de transaction de cette taille. Compartamos a, elle aussi, complété son dispositif de LBC/FT par les mesures suivantes :

- conservation des documents afférents aux transactions pendant dix ans ;
- suivi de toutes les transactions au moyen d'un logiciel adapté à ses besoins, qui permet à Compartamos d'identifier toute transaction inhabituelle, complexe ou d'un montant important effectuée par ses clients ;
- recrutement d'un responsable du suivi de l'application de la réglementation de LBC/FT, le gestionnaire de risques. Conformément à la réglementation applicable, constitution d'un comité spécial de LBC/FT composé du directeur général, du gestionnaire de risques, du contrôleur de gestion et du responsable juridique ;
- formation de tous les employés aux questions de LBC/FT et aux normes à respecter en la matière, et offre annuelle de cours de mise à niveau. En outre, dans le cadre du recrutement de nouveaux employés, Compartamos vérifie les antécédents judiciaires des candidats avant de leur faire une offre d'emploi ;
- vérification de la conformité aux normes de LBC/FT par les services de contrôle de gestion et par des auditeurs externes dans le cadre d'audits annuels.

Sources : Questionnaire d'enquête du CGAP-Banque mondiale auprès du Chef de cabinet de BANSEFI David Estefan et de la responsable du suivi de l'application de la réglementation LBC/FT Norma Figueroa, janvier 2005 ; questionnaire d'enquête du CGAP-Banque mondiale auprès du directeur général de Compartamos Carlos LaBarthe Costas et du gestionnaire de risques Lizette Escamilla Miranda, janvier 2005.

également, en collaboration avec les autorités nationales, s'employer à mettre un logiciel de ce type à disposition et prendre l'initiative d'assurer une formation pour sensibiliser le public aux dispositifs de LBC/FT et à l'importance de se conformer à ces dispositifs.

La mise en place d'une réglementation implique toujours un coût, mais ce coût tend à être plus élevé dans les pays dont la culture ne privilégie généralement pas l'observation de ce type de règles. Les mesures qui visent à développer et encourager l'acceptation et le respect des règles par le plus grand nombre présentent un meilleur rapport coût-efficacité, car elles réduisent le risque de fraude, aident à protéger les épargnants et les investisseurs et renforcent l'intégrité de l'institution.

L'encadré 5 illustre le cas de deux types d'institutions fournissant des services financiers à une clientèle à faible revenu au Mexique, qui est membre du GAFI. BANSEFI et Compartamos ont toutes deux mis en place des politiques et des systèmes qui sont conformes aux normes internationales et à la législation nationale. En outre, l'Association nationale des institutions financières non bancaires du Mexique (AMSFOL) a pris l'initiative de former les nouvelles institutions membres aux questions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, d'offrir des cours sur les nouvelles règles de LBC/FT et d'élaborer un manuel de procédures pour aider les membres à veiller au respect de l'application des normes de LBC/FT.

Devoir de vigilance relatif à la clientèle

Identifier les clients en se conformant à des normes internationales pose un problème à tous les intermédiaires financiers. Dans les pays en développement et les économies à revenu intermédiaire, par exemple, les clients ont souvent du mal à fournir certains des documents exigés d'eux en application des règles de vigilance permettant de vérifier leur identité sur la base d'un numéro d'identification nationale ou de l'attestation par un tiers de l'adresse de leur domicile physique. Ces documents font déjà partie des pièces à fournir en application des règles de vigilance à l'égard de la

clientèle en Afrique du Sud, encore que les institutions financières de ce pays aient du mal à se conformer à cette obligation, car au moins un tiers des ménages sud-africains n'a pas d'adresse formelle¹¹. La question qui se pose est celle de savoir comment concevoir un dispositif de vigilance à l'égard de la clientèle qui soit adapté à des catégories spécifiques de clients, sur le modèle de ce que propose le Comité de Bâle pour les banques des États membres (voir l'encadré 4). On pourrait par exemple exercer une certaine vigilance à l'égard des clients « normaux » ou à faible risque de l'institution et une vigilance renforcée dans le cas de clients présentant des risques plus importants.

Comme les recommandations du GAFI ne précisent pas la marche à suivre pour établir et vérifier l'identité des clients, il importe que les intermédiaires financiers qui servent une clientèle à faible revenu s'emploient, en collaboration avec les autorités chargées de la réglementation, à formuler des règles qui conviennent à chaque juridiction nationale de sorte que :

- les clients qui ont ou sont susceptibles d'avoir un faible revenu ne soient pas privés d'accès aux services, et
- que la réglementation ne limite pas l'aptitude des banques à recourir aux services d'institutions de microfinancement comme intermédiaires pour accepter ou payer des envois de fonds de travailleurs migrants ou d'autres transferts d'argent.

Que devraient faire les intermédiaires financiers servant une clientèle à faible revenu?

Il importe que les institutions de microfinance en s'efforçant de se conformer à la réglementation en matière de LBC/FT, ne compromettent pas leur mission fondamentale, qui est de fournir des services financiers à une clientèle très diversifiée de personnes à faible revenu. Dans le même temps, pour assurer leur viabilité à long terme et répondre aux besoins de leurs clients, ces institutions doivent se protéger contre toute utilisation abusive de leurs

¹¹ Voir Genesis Analytics, *Access to Financial Services*.

services par des terroristes et des blanchisseurs de capitaux. En s'employant à se conformer aux normes de LBC/FT, les autorités chargées de la réglementation et les entités qui fournissent des services financiers aux clients à faible revenu doivent collaborer pour parvenir à concilier efficacement les objectifs de réglementation et de viabilité à long terme, d'une part, et les besoins des clients, d'autre part :

- **Mise en œuvre progressive de la réglementation.** Les intermédiaires financiers devraient travailler en coordination avec les autorités réglementaires nationales pour formuler et mettre progressivement en œuvre de nouveaux dispositifs de LBC/FT, de manière à disposer de suffisamment de temps pour mettre leurs procédures internes en conformité avec la nouvelle réglementation. Une telle approche devrait permettre de perturber le moins possible la prestation de services aux clients.
- **Une approche fondée sur le risque.** Le risque qu'un prestataire de services financiers soit utilisé à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme varie en fonction du pays, du type d'institution considéré et des services financiers fournis. La Recommandation V du GAFI stipule que « pour les catégories à plus haut risque, les institutions financières devraient prendre des mesures de vigilance renforcée. Dans des circonstances déterminées, lorsque les risques sont faibles, les pays peuvent décider d'autoriser les institutions financières à appliquer des mesures réduites ou simplifiées »¹². Ainsi, les pays pourraient dispenser de cette obligation les institutions qui n'acceptent pas de dépôts, car elles offrent des produits financiers à faible risque et n'ont pas de lien avec le système de paiement.
- **Autoriser des exemptions appropriées.** Les recommandations du GAFI reconnaissent le droit aux autorités nationales d'exonérer les transactions d'un montant inférieur à un certain seuil de l'application des règles de LBC/FT. Ainsi, la Recommandation spéciale IX du GAFI exige des passeurs de fonds qu'ils déclarent les sommes d'un montant supérieur au plafond pré-établi de 15 000 dollars¹³. Les associations d'intermédiaires financiers servant une clientèle à faible revenu seraient bien avisées de se prévaloir de cette possibilité pour négocier avec leurs autorités respectives l'assouplissement ou la levée des obligations qui

leur incombe en matière de LBC/FT dans le cas de transactions d'un montant inférieur à un seuil spécifié.

Comme les pressions qui s'exercent sur les institutions financières servant des clients à faible revenu pour qu'elles se conforment à des normes de LBC/FT de plus en plus rigoureuses vont grandissant dans de nombreux pays, ces institutions devraient chercher à connaître et à comprendre les lois et règlements nationaux qui leur sont applicables et s'efforcer de s'y conformer¹⁴. Même si le pays dans lequel elles opèrent ne s'est pas doté d'une réglementation nationale en matière de LBC/FT ou ne dispose pas d'une capacité de supervision suffisante, les institutions devraient prendre l'initiative de mettre en place des dispositifs fondés sur des pratiques internationalement reconnues pour se protéger contre toute utilisation de leurs services à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Les intermédiaires financiers servant une clientèle à faible revenu devraient élaborer une politique de LBC/FT qui précise les domaines présentant des risques, compte tenu de la situation du pays, du profil de la clientèle et du type de produit, et qui renforce les capacités institutionnelles. Sur la base des effets induits par la législation existante ou envisagée, les institutions de microfinancement devraient également nouer un dialogue avec les responsables de l'action publique et les spécialistes du suivi de l'application des lois sur les changements apportés aux dispositions législatives et réglementaires qui pourraient avoir un impact sur leur activité¹⁵.

Depuis les événements du 11 septembre, le monde ne peut plus ignorer la réglementation en matière de LBC/FT. Il s'agit là d'un nouveau domaine de la réglementation qui évolue rapidement, et il serait bon de poursuivre les travaux d'analyse sur les problèmes particuliers que pose aux institutions servant une clientèle à faible

¹² GAFI, 2003, « Les quarante recommandations », www1.oecd.org/fatf/40Reccs_en.htm

¹³ Recommandation spéciale IX du GAFI et sa note interprétative, www1.oecd.org/fatf/SReccsTF_en.htm#IX.%20Cash%20courriers

¹⁴ Pour une liste des dispositions législatives prises par les pays afin de se mettre en conformité avec la réglementation de LBC/FT, consulter le site web du GAFI, www1.oecd.org/fatf/Legislation_en.htm.

¹⁵ Voir la Méthodologie du GAFI, 31.2. Les associations d'intermédiaires financiers servant une clientèle à faible revenu auraient intérêt à participer à l'examen du système mis en place à l'échelon national pour lutter contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

Encadré 6 Afrique du Sud : Cadre de vigilance à l'égard de la clientèle

En juin 2003, l'Afrique du Sud est devenue le cinquième pays en développement membre du GAFI. Une loi adoptée en 2001 (FICA) a porté création du Centre de renseignement financier (FIC). Ce centre, qui relève du Trésor national sud-africain, a été chargé de surveiller les transactions suspectes et de coordonner l'action de lutte des pouvoirs publics contre le blanchiment des capitaux dans le pays. (Une législation visant à criminaliser les activités de financement du terrorisme est en cours d'élaboration par le parlement.)

La FICA s'applique à un large éventail d'institutions, depuis les banques jusqu'aux compagnies d'assurances en passant par les services de transfert de fonds. Les institutions de microfinancement n'acceptant pas de dépôts ne sont pas spécifiquement assujetties à la loi si elles n'opèrent pas de transferts de fonds, mais les établissements soumis au contrôle prudentiel qui offrent des produits bas de gamme sont « comptables » devant la loi.

À ce jour, le FIC a promulgué des règles qui régissent les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle et qui exigent des institutions tenues de rendre compte de leurs activités de déclarer toutes transactions suspectes ou inhabituelles. Ces règles de « connaissance de la clientèle », qui sont devenues applicables aux nouveaux clients à compter de juin 2003 et qui ont été progressivement mises en place pour les clients existants à partir de 2004, sont conformes aux pratiques internationales et imposent aux institutions financières l'obligation de vérifier le numéro d'identité, la date de naissance, le numéro de contribuable (cette règle ne s'applique pas actuellement en raison de problèmes liés au système), et l'adresse du domicile des clients en comparant les renseignements fournis par le client avec des informations pouvant raisonnablement servir à en vérifier l'exactitude et pouvant être obtenues par des moyens raisonnablement pratiques. Concrètement, le secteur bancaire s'acquitte de cette obligation en demandant des factures d'électricité ou d'autres services de réseau, comme c'est généralement le cas dans d'autres pays.

Beaucoup de clients à faible revenu n'ont pas de numéro de contribuable et ne sont pas en mesure de produire de documents établis par des tiers qui permettent de vérifier leur adresse — on estime en effet à un tiers la proportion des ménages sud-africains n'ayant pas d'adresse formelle. Le fait d'exiger de telles informations empêche donc les personnes à faible revenu et certains travailleurs indépendants d'ouvrir un compte bancaire.

Une note d'orientation publiée par le FIC en avril 2004 préconise une approche fondée sur le risque pour la mise en œuvre des procédures d'identification et de vérification de l'identité des clients. La FICA prévoit un assouplissement des règles de « connaissance de la clientèle » pour les clients tombant dans la catégorie dite « clientèle de masse ». Cette exemption (numéro 17) s'applique aux comptes dont le solde maximum se situe à tout moment aux environs de 4 000 dollars, qui sont crédités ou débités de montants toujours modestes et qui ne permettent pas d'opérer de transferts de fonds internationaux.

Cette exemption s'étant révélée difficile à appliquer, le Conseil consultatif sur le blanchiment des capitaux a soulevé la question en juin 2004 avec le ministre des Finances. Celui-ci a demandé au Conseil de proposer une exemption qui favorise l'élargissement de l'accès aux services financiers en faisant de cet objectif une priorité nationale. La nouvelle règle d'exemption promulguée en novembre 2004 apporte certains éclaircissements et tient compte des préoccupations exprimées par les opérateurs à propos de l'exercice du devoir de vigilance à l'égard des clients à faible revenu. Des observateurs bien informés estiment cependant que les changements devraient aller plus loin et que l'obligation faite aux opérateurs d'obtenir le numéro de contribuable du client et de vérifier son adresse devrait être levée, sauf si l'opérateur a des raisons de soupçonner que les informations fournies par le client sont fausses.

Source : FIC: www.fic.gov.za; Genesis Analytics, *A Brief Case Study of the Effect of the Implementation of the GAFI Recommendations*, L.. de Koker, *Client Identification and Money Laundering Control: Perspectives on the FIC Act 38 of 2001*.

revenu la mise en conformité avec les nouvelles règles. La mise en place de mesures qui auraient pour effet de ramener les personnes à faible revenu vers des circuits informels d'épargne et de crédit irait cependant à l'encontre du but recherché et ajouterait encore à la difficulté d'assurer

l'intégrité du système financier. Il est donc dans l'intérêt de tous — aussi bien des autorités de contrôle que des institutions — de prendre ces problèmes à bras-le-corps et de rechercher des solutions qui prennent en compte les besoins des clients à faible revenu.



Annexes

Annexe 1 : Institutions de microfinance et autres intermédiaires financiers servant une clientèle à faible revenu

Une institution de microfinance est une entité qui fournit des services financiers aux personnes à faible revenu. Cette entité moderne avait initialement vocation à accorder des microcrédits, à savoir des prêts d'un montant modeste sur de courtes périodes pour financer le fonds de roulement de microentreprises généralement exploitées par des personnes à faible revenu. Son champ d'activité s'est pourtant beaucoup élargi pour dépasser le simple octroi de crédit et englober la microépargne, la micro-assurance, les envois de fonds des travailleurs émigrés et d'autres paiements, autant de services influant grandement sur la vie des pauvres.

Cette évolution a permis de mieux comprendre que ces services étaient assurés par des entités bien plus diverses que le modèle d'organisation à but non lucratif qui dominait la microfinance aux premiers temps de cette activité. Certaines insti-

tutions d'origine ont depuis élargi leur champ d'activités en devenant des établissements financiers commerciaux soumis au contrôle prudentiel, comme des banques. Des banques classiques se sont lancées avec succès dans l'offre de détail pour toucher une clientèle intéressée par la microfinance. À l'heure actuelle, les intermédiaires financiers servant une clientèle à faible revenu revêtent les formes juridiques les plus diverses.

Selon des travaux récents du CGAP, nombre d'institutions financières n'étaient pas recensées jusqu'ici comme des institutions de microfinancement alors qu'elles fournissent des services à quelque 750 millions de personnes à faible revenu titulaires d'un compte un peu partout dans le monde[§]. Au nombre de ces institutions citons les coopératives et les caisses de crédit mutuel, les caisses d'épargne postale et les banques agricoles et rurales, qui représentent encore une part importante du marché dans les pays en développement. La figure A1 ci-dessous, qui est tirée de l'étude

[§] Tiré de l'étude spéciale n° 8 de CGAP, *Financial Institutions with a "Double Bottom Line": Implications for the Future of Microfinance*, www.cgap.org/docs/OccasionalPaper_8.pdf.

Figure A1 Synthèse des comptes de prêt et d'épargne des IFA* (en milliers)

Région	IMF**	Coops et mutuelles de crédit	Banques rurales	Banques Agricoles/de développement publiques	Banques postales	Total	% du total
AFR	6 246	5 940	1 117	634	12 854	26 790	4%
EAP (Chine comprise)	81 430	12 145	6 054	78 772	141 005	319 406	48%
Chine seule	154	200	–	46 570	110 000	156 924	24%
ECA	495	5 692	–	28	11 503	17 718	3%
MENA	1 422	11	–	30 712	16 980	48 670	7%
SA (Inde comprise)	25 825	2 434	11 623	61 980	136 383	238 245	36%
Inde seule	5 589	392	–	57 821	124 010	187 812	28%
Total	120 573	34 843	18 955	172 207	318 450	685 028	100%
% du total	18%	5%	3%	26%	48%	100%	

Légende

AFR— Afrique (subsaharienne)
EAP— Asie de l'Est et Pacifique

LAC—Amérique latine et Caraïbes
MENA— Moyen-Orient et Afrique du Nord

ECA— Europe et Asie centrale
SA— Asie du Sud

* Pour les institutions financières alternatives (IFA) déclarant leurs comptes de prêt et leurs comptes d'épargne séparément, seul le plus élevé de ces deux nombres est indiqué dans le tableau.

** Y compris les ONG, les banques et les institutions financières non bancaires qui sont spécialisées dans la microfinance, ainsi que les programmes de microfinancement des banques commerciales offrant une gamme complète de services.

Source : CGAP

citée en référence, indique le nombre de comptes détenus par des personnes à faible revenu dans ces institutions financières, par région.

L'étude du CGAP établit une distinction entre les catégories d'IFA suivantes :

- **IMF spécialisées.** Ces IMF sont des organisations non gouvernementales ou des institutions financières non bancaires officiellement agréées. Certaines IMF ont été habilitées (et sont assujetties au contrôle des autorités financières) à fournir des services de dépôt volontaire à leur clientèle cible et à financer leurs opérations au moyen des dépôts des clients ou de ressources commerciales.
- **Banques commerciales.** Les banques commerciales prises dans leur ensemble ne partagent pas les objectifs sociaux qui caractérisent la plupart des IFA (institutions financières alternatives). Un certain nombre d'IMF spécialisées sont toutefois organisées comme des banques commerciales. En outre, certaines banques commerciales se sont dotées de services ou départements spécialisés dans la microfinance pour compléter leur offre de produits plus classiques.
- **Coopératives financières (y compris les mutuelles de crédit).** Cette catégorie couvre un large éventail d'institutions de prêts et de crédit dont le capital est détenu par les membres. Les membres de ces institutions sont généralement unis par des liens particuliers (ils sont employés par la même entreprise, par exemple, ou habitent le même village).
- **Banques locales et/ou rurales à faible dotation en capital.** Plusieurs pays accordent un agrément

spécial aux intermédiaires financiers autres que des coopératives, qui opèrent à petite échelle et dont le capital est contrôlé par des intérêts nationaux ; c'est le cas par exemple des banques rurales aux Philippines, des banques populaires de crédit (BPR) en Indonésie, des banques communautaires au Nigeria, des banques rurales au Ghana et des coopératives de crédit rural en Chine. Dans certains cas, le capital est détenu par des individus, dans d'autres, il est contrôlé par des intérêts publics à la fois nationaux et régionaux.

- **Banques agricoles et de développement publiques.** Certains secteurs n'étant pas servis par les banques commerciales, nombre d'États créent des banques publiques pour promouvoir l'agriculture ou d'autres activités considérées comme prioritaires pour le développement. Ces banques sont souvent de large envergure.
- **Caisses d'épargne postales.** Beaucoup de pays mettent à profit leur infrastructure postale pour fournir des services financiers. Les banques postales n'accordent généralement pas de prêts : elles se bornent à offrir des services d'épargne et de paiement/transfert. Les avoirs en compte et les transactions sont en général d'un montant modeste.
- **Caisses d'épargne non postales.** Cette catégorie regroupe des institutions privées et des institutions publiques, souvent de très grande envergure pour ces dernières. Comme leur nom l'indique, ces établissements offrent essentiellement des services d'épargne.

Annexe 2 : Mesures recommandées pour les intermédiaires financiers servant une clientèle à faible revenu

Les mesures de LBC/FT visent à promouvoir des normes internationales qui permettent d'assurer la transparence des transactions financières et l'intégrité du secteur financier. Le GAFI tient compte de la diversité des systèmes juridiques et financiers des différents pays et recommande l'application de normes minimales en fonction des caractéristiques propres à chaque pays. Les recommandations du GAFI décrivent les mesures réglementaires et de répression que les autorités de contrôle nationales

peuvent prendre, les dispositifs de prévention à mettre en place par les institutions financières et les autres intermédiaires financiers, et les moyens à mettre en œuvre par les pays pour coopérer (notamment en échangeant des informations).[†]

Le tableau A2 décrit certaines des dispositions allant dans le sens des normes de LBC/FT que les intermédiaires financiers peuvent prendre, indépendamment de la mesure dans laquelle leur pays se conforme aux directives internationales en la matière.

[†] Voir le site web du GAFI, www.fatf-gafi.org/dataoecd/38/47/34030579.PDF

Tableau A2 Mesures de LBC/FT

Mesures de LBC/FT	Mesures recommandées pour les prestataires de services financiers aux personnes à faible revenu
<p>Dispositifs de contrôle interne (Voir la Recommandation XV du GAFI et la note interprétative.)</p> <p>Les institutions financières devraient mettre en place des dispositifs de contrôle interne adaptés au risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auquel elles sont exposées, ainsi qu'à la dimension de l'activité commerciale concernée.</p>	<p>Les intermédiaires financiers servant une clientèle à faible revenu devraient envisager de former une association sur la LBC/FT, d'examiner les dispositifs de LBC/FT dans le cadre d'une association existante dans ce domaine et/ou de travailler en concertation avec le comité de LBC/FT constitué par le gouvernement pour formuler des politiques internes et instaurer des pratiques communes. La mise en place de nouveaux programmes internes exigera parfois de modifier les formulaires à remplir par les nouveaux clients, les procédures, les systèmes d'information, le suivi des transactions, les politiques de ressources humaines et les mécanismes de contrôle interne. Il faudra par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> • présenter les mesures de LBC/FT dans un manuel pouvant être facilement distribué aux employés ; • fixer des seuils pour les virements électroniques de manière à détecter les transactions suspectes ; • dispenser chaque année aux employés une formation sur les questions de LBC/FT et les obligations à respecter en la matière ; • procéder à une vérification approfondie des antécédents des candidats à l'embauche ou à l'entrée dans le capital ou au conseil d'administration de l'institution concernée ; • veiller à ce que les actionnaires détenant une part de contrôle du capital ou les personnes occupant des postes d'administration ou de direction de l'institution ne sont pas des criminels ou associées à des criminels ; • vérifier que les donations et les contributions proviennent de sources légitimes.

Tableau A2 Mesures de LBC/FT (suite)

Devoir de vigilance relatif à la clientèle (voir les *Recommandations V, VI et VIII du GAFI, et les notes interprétatives, le cas échéant*)

Les institutions financières devraient être en mesure d'identifier leurs clients et de vérifier cette identité, ainsi que la nature des activités commerciales et la structure du capital des entités qu'elles servent. Les transactions commerciales anonymes et/ou qui n'impliquent pas la présence physique des parties, ainsi que les nouvelles technologies qui favorisent l'anonymat, présentent des risques particuliers et devraient faire l'objet d'une attention spéciale.

D'après le GAFI, « la règle générale veut que les clients soient soumis à l'ensemble des mesures de vigilance. Toutefois, il y a des circonstances dans lesquelles il serait raisonnable pour un pays d'autoriser ses institutions financières à appliquer proportionnellement les mesures de vigilance en fonction d'une appréciation des risques. » ‡

‡ GAFI, 2004, « Méthodologie d'évaluation de la conformité aux 40 Recommandations et aux 9 Recommandations Spéciales du GAFI » ; Recommandation V du GAFI et note interprétative.

Pour les institutions qui fournissent des services financiers à des clients à faible revenu, la mise en œuvre de mesures de « connaissance de la clientèle » et de vigilance à l'égard des clients suppose :

- qu'elles vérifient l'identité des nouveaux clients et des clients existants ; et
- qu'elles obtiennent l'autorisation des responsables de l'institution de nouer des relations avec des personnes politiquement exposées (PPE) et d'assurer par la suite un suivi constant de la relation.

◆ Le Glossaire figurant dans les Quarante recommandations du GAFI définit une « personne politiquement exposée » (PPE) comme une personne qui exerce ou a exercé d'importantes fonctions publiques dans un pays étranger ; par exemple, de Chef d'État ou de gouvernement, de politiciens de haut rang, de hauts responsables au sein des pouvoirs publics, de magistrats ou militaires de haut rang, de dirigeants d'une entreprise publique ou de responsables de parti politique. Les relations d'affaires avec les membres de la famille d'une PPE ou les personnes qui lui sont étroitement associées présentent, sur le plan de la réputation, des risques similaires à ceux liés aux PPE elles-mêmes. Cette expression ne couvre pas les personnes de rang moyen ou inférieur relevant des catégories mentionnées ci-dessus.

Devoir de surveillance et de conservation de documents (voir les *Recommandations X et XI du GAFI, et les notes interprétatives, le cas échéant*)

Les institutions sont encouragées à assurer le suivi des transactions et à conserver des documents détaillés rendant effectivement compte des transactions pour faciliter l'échange rapide d'informations avec les autorités compétentes.

Le devoir de surveillance et de conservation de documents qui incombe aux intermédiaires financiers servant une clientèle à faible revenu exige de leur part :

- qu'ils veillent à disposer de systèmes d'information qui leur permettent de conserver les documents relatifs aux transactions. Dans certaines juridictions, les intermédiaires financiers sont tenus de conserver tous les documents matériels se rapportant aux transactions pendant une période déterminée ;
- qu'ils prêtent une attention spéciale à toutes les transactions inhabituelles revêtant un caractère complexe ou portant sur des montants élevés, et à tous les profils de transactions atypiques sans finalité économique apparente ou sans objet licite visible ; et qu'ils conservent les pièces documentant les tenants et les aboutissants desdites transactions. Certains intermédiaires financiers mettent en place des systèmes plus élaborés en y incorporant des logiciels disponibles sur le marché ou en modifiant leurs systèmes existants d'information sur les clients et de traitement des transactions, de manière à pouvoir se conformer plus rapidement et à un moindre coût opérationnel à leurs obligations en la matière.

Tableau A2 Mesures de LBC/FT (suite)

Déclaration d'opérations suspectes (voir en particulier les *Recommandations XII, XIV et XV du GAFI, ainsi que les notes interprétatives*)

Les institutions ont l'obligation de documenter et de déclarer sans tarder toutes les opérations suspectes à leur cellule nationale de renseignement financier ou CRF (voir l'encadré 3 dans le texte), qui est l'organe administratif chargé d'assurer la conformité du pays aux normes de LBC/FT.^{††}

Il incombe aux autorités compétentes de définir les directives et les mécanismes d'information en retour qui aident toutes les institutions concernées, y compris celles qui fournissent des services aux pauvres, à mettre en oeuvre les mesures de LBC/FT (les pays devraient consulter le code de bonne conduite du GAFI intitulé *Best Practice Guidelines*, 1998).

^{††} Toutes les institutions ainsi que leurs employés doivent bénéficier d'une protection juridique garantissant que leur responsabilité civile ou pénale ne peut être engagée lorsqu'ils déclarent des activités suspectes, et ils sont tenus par la loi de respecter le caractère confidentiel des informations relatives à ces dossiers.

Afin de se protéger contre les transactions suspectes, les intermédiaires financiers dont la clientèle est composée de personnes à faible revenu peuvent travailler en concertation avec leur CRF nationale et mettre au point des systèmes de suivi et de déclaration des opérations suspectes ; dans les pays dépourvus d'une CRF, ils doivent déclarer toute transaction suspecte aux services répressifs et aux autorités compétentes.

Annexe 3 : Liste des États membres du GAFI et des organismes régionaux de type GAFI

Le tableau A3 indique la liste des pays, territoires et organisations membres du GAFI et des différents organismes régionaux de type GAFI. Les

organismes régionaux de type GAFI ont une forme et des fonctions similaires à celles du GAFI, et certains membres du GAFI sont aussi membres de ces organismes régionaux.

Tableau A3 Pays membres du GAFI et des organismes régionaux de type GAFI

GAFI		APG	CGAFI	EAG	ESAAMLG
Allemagne	Nouvelle-Zélande	Australie	Anguilla	Bélarus	Afrique du Sud
Afrique du Sud	Norvège	Bangladesh	Antigua-et-Barbuda	Chine	Botswana
Argentine	Portugal	Brunei Darussalam	Antilles néerlandaises	Kazakhstan	Kenya
Australie	Royaume des	États-Unis	Aruba	Kirghizistan	Malawi
Autriche	Pays-Bas	Fidji	Bahamas	Russie	Maurice
Belgique	Royaume-Uni	Hong Kong, Chine	Barbade	Tadjikistan	Mozambique
Brésil	Singapour	Îles Cook	Belize		Namibie
Canada	Suède	Îles Marshall	Bermudes		Ouganda
<i>Chine (observateur)</i>	Suisse	Inde	Costa Rica		Seychelles
Commission européenne	Turquie	Indonésie	Dominique		Swaziland
Conseil de coopération du Golfe		Japon	Grenade		Tanzanie
Danemark		Macao, Chine	Haïti		<i>États n'ayant pas ratifié le protocole</i>
Espagne		Malaisie	Îles Caïmans		Lesotho
États-Unis		Népal	Îles Turques et Caïques		Zambie
Fédération de Russie		Nioué	Îles vierges britanniques		Zimbabwe
Finlande		Nouvelle-Zélande	Jamaïque		
France		Pakistan	Montserrat		
Grèce		Palaos	Nicaragua		
Hong Kong, Chine		Philippines	Panama		
Irlande		Rép. de Corée	Rép. dominicaine		
Islande		Samoa	St-Kitts-et-Nevis		
Italie		Singapour	St-Vincent-et-les-Grenadines		
Japon		Sri Lanka	Ste Lucie		
Luxembourg		Taipei chinois	Suriname		
Mexique		Thaïlande	Trinité-et-Tobago		
		Vanuatu	Venezuela		

GAFISUD	GIABA*	MENAGAFI	MONEYVAL
Argentine	Bénin	Algérie	Albanie
Bolivie	Burkina Faso	Arabie saoudite	Andorre
Brésil	Côte d'Ivoire	Bahrein	Arménie
Chili	Gambie	Egypte	Azerbaïdjan
Colombie	Ghana	Émirats arabes unis	Bosnie-Herzégovine
Equateur	Guinée	Jordanie	Bulgarie
Paraguay	Guinée-Bissau	Koweït	Chypre
Pérou	Îles du Cap-vert	Liban	Croatie
Uruguay	Libéria	Maroc	Estonie
	Mauritanie	Oman	Géorgie
	Mali	Qatar	Hongrie
	Niger	Syrie	Lettonie
	Nigeria	Tunisie	Liechtenstein
	Sénégal	Yémen	Lituanie
	Togo		Moldova
			Rép. tchèque
			ERY de Macédoine
			Fédération de Russie
			Malte
			Monaco
			Pologne
			Roumanie
			Saint-Marin
			Serbie-et-Monténégro
			Slovaquie
			Slovénie
			Ukraine

* Actuellement observateur du GAFI, en passe de devenir un organisme de type GAFI.



Bibliographie

- Banque asiatique de développement. *Manual on Countering Money Laundering and the Financing of Terrorism*. Manille, Philippines: AsDB, mars 2003.
- Banque des règlements internationaux. *Customer Due Diligence for Banks*. Berne, Suisse : BRI, octobre 2001, www.bis.org/publ/bcbs85.pdf.
- Banque mondiale. *The World Bank in the Global Fight against Money Laundering and Terrorist Financing*. Vice-présidence Secteur financier, Unité de promotion de l'intégrité des marchés financiers. Washington, Banque mondiale 2003.
- BBC News. *Bali bombs 'work of experts'*, novembre 2002, news.bbc.co.uk/1/hi/world/asiapacific/2384509.stm.
- Christen, Robert Peck, Richard Rosenberg et Veena Jayadeva. *Financial Institutions with a "Double Bottom Line": Implications for the Future of Microfinance*. Étude spéciale n° 8 du CGAP, Washington : CGAP, juillet 2004, www.cgap.org/publications/occasional_papers.html
- Christen, Robert Peck, Timothy Lyman et Richard Rosenberg. *Principes directeurs en matière de réglementation et de supervision en microfinance*. Directives concertées pour la microfinance. Washington : CGAP, 2003, www.cgap.org/publications/guidelines.html
- De Koker, L. *Client Identification and Money Laundering Control: Perspectives on the Financial Intelligence Act 38 of 2001*, *Journal of South African Law* 715 (2004).
- Fonds monétaire international. *Suppressing the Financing of Terrorism: A Handbook for Legislative Drafting*. Département juridique. Washington : FMI, 2003.
- Fonds monétaire international et Groupe de la Banque mondiale. *Financial Intelligence Units: An Overview*. Washington : Groupe de la Banque mondiale, 2004.
- Genesis Analytics. *Access to Financial Services in South Africa: A Brief Case Study of the Effect of the Implementation of the Financial Action Task Force Recommendations*. Johannesburg, Afrique du Sud : Genesis Analytics (Pty) Ltd., 2004, www.finmarket-trust.org.za/research.
- Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux. *Guidance for Financial Institutions in Detecting Terrorist Financing*. Paris : GAFI/GAPI, avril 2002, www.fatf-gafi.org/dataoecd/39/21/34033955.pdf.
- _____ . « Méthodologie d'évaluation de la conformité aux 40 Recommandations et aux 9 Recommandations Spéciales du GAFI ». Paris : GAFI/GAPI, février 2004, www.fatf-gafi.org/dataoecd/53/28/34893449.pdf.
- _____ . « Les quarante recommandations ». Paris : GAFI/GAPI, 2003, www.fatf-gafi.org/dataoecd/7/55/34850891.PDF.
- _____ . *Best Practice Guidelines on Providing Feedback to Reporting Financial Institutions and Other Persons*. Paris : GAFI/GAPI, juin 1998, www.fatf-gafi.org/dataoecd/32/46/34046950.pdf.
- _____ . *Non-cooperative Countries and Territories*. Paris : GAFI/GAPI, octobre 2004, www.fatf-gafi.org/document/4/0,2340,en_32250379_32236992_33916420_1_1_1_1,00.html.
- _____ . « Les Recommandations Spéciales sur le financement du terrorisme » Paris, www.fatf-gafi.org/dataoecd/7/41/34849487.pdf.
- Institut de la Banque mondiale. *Microfinance Regulation Framework and Guiding Principles*. Washington : Banque mondiale, 2004.
- Nations Unies. « Convention internationale des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme ». New York: Nations Unies, 1999, <http://untreaty.un.org/French/Terrorism/Conv12.pdf>.
- Schott, Paul Allan. *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*. Deuxième édition. Washington : Banque mondiale, 2004.
- Treasury Guidelines Working Group of Charitable Sector Organizations and Advisors. *Principles of International Charity*. Projet de document, Council on Foundations working group, Washington, mars 2005.
- Turnbull, Wayne. *A Tangled Web of Southeast Asian Islamic Terrorism: The Jemaah Islamiyah Terrorist Network*. Monterey Institute of International Studies. Monterey, Calif.: US Army, juillet 2003, www.terrorismcentral.com/Library/terroristgroups/JemaahIslamiyah/JITerror/BaliTactPlan.html
- van Greuning, Hennie, Joselito Gallardo et Bikki Randhawa. *A Framework for Regulating Microfinance Institutions*. Département développement du secteur financier. Washington, Banque mondiale, décembre 1998.

