



## Financial Integrity Working Group (FINTWG)

# Approches fondées sur les risques en matière de LBC / FT

## Equilibrer l'intégrité et l'inclusion financières

Cette Note Directrice a été élaborée par le Groupe de Travail sur l'Intégrité Financière (FINTWG) de l'AFI afin de donner des conclusions d'une enquête du FINTWG sur les approches fondées sur les risques pour favoriser les produits d'inclusion financière par rapport à la mise en œuvre des normes internationales sur la lutte contre le Blanchiment des Capitaux et le Financement du Terrorisme et la prolifération du Groupe d'Action Financière.

Le Groupe de Travail sur l'Intégrité Financière (FINTWG) de l'AFI fournit une plate-forme permettant aux membres de l'AFI de discuter des façons dont l'inclusion financière renforcera l'intégrité financière à travers une réglementation proportionnée et une approche fondée sur les risques pour répondre aux obligations LBC / FT. Depuis son lancement en 2010, le groupe n'a non seulement fourni de nombreuses possibilités permettant à ses membres de partager les connaissances sur l'équilibre entre l'inclusion, la stabilité et l'intégrité financières, mais il a également apporté les perspectives des pays en développement et émergents au dialogue politique mondiale sur l'intégrité financière et a fait une contribution clé aux travaux du Groupe d'Action Financière (GAFI) et d'autres organismes internationaux de normalisation financière. Allant de l'avant, le groupe de travail continuera à élargir les discussions sur la promotion et la surveillance des produits et services d'inclusion financière afin de s'assurer que le secteur financier est sain tout en attirant davantage de personnes dans le système financier formel.

## Table des matières

<b>Contexte</b>	<b>2</b>
<b>Questions critiques</b>	<b>2</b>
<b>Orientations et recommandations</b>	<b>3</b>
1. Réaliser une évaluation nationale avisée des risques	3
Impliquer les organisations pertinentes des secteurs public et privé	3
Utiliser le processus pour identifier et combler les lacunes dans les données	3
Tirer parti de l'expertise des organismes intergouvernementaux	3
2. Appliquer les exigences proportionnées de vigilance à l'égard de la clientèle (CDD)	3
Regrouper les produits en fonction des risques	3
Trouver le juste équilibre entre l'accès et la fonctionnalité	3
Décider quand et comment procéder à l'identification et la vérification des clients	4
<b>Aller de l'avant</b>	<b>4</b>

## Contexte

En février 2012, le Groupe d'Action Financière (GAFI) a révisé ses normes internationales sur la lutte anti-blanchiment et contre le financement du terrorisme et la prolifération. L'un des ajouts les plus notables est le fait qu'il est désormais obligatoire pour les pays, les institutions financières et les entreprises et les professions non financières désignées, d'identifier, d'évaluer et de comprendre les risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme auxquels ils sont confrontés et de veiller à la mise en place des mesures fondées sur les risques pour gérer et atténuer ces risques aux niveaux national et institutionnel.<sup>1</sup>

En juillet 2012, le Groupe de Travail sur l'Intégrité Financière (FINTWG) de l'AFI a mené une enquête auprès des régulateurs financiers de 12 pays (membres du groupe de travail) qui utilisaient des approches fondées sur les risques pour favoriser les produits d'inclusion financière par rapport à la mise en œuvre de l'ancienne série de recommandations du GAFI.<sup>2</sup> Cette Note Directrice résume les leçons et les idées clés tirées de cette enquête en se basant sur deux questions principales :

- la réalisation d'une évaluation nationale avisée des risques ; et
- l'application des mesures proportionnelles de vigilance à l'égard des clients (CDD).

Un rapport complet sur les leçons tirées de l'enquête du FINTWG peut être téléchargé à partir du site Web de l'AFI. Le rapport complet et ce présent document doivent être lus conjointement avec les normes du GAFI.

## Questions critiques

L'enquête du FINTWG a révélé trois leçons générales concernant les approches fondées sur les risques en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux (LAB) et le financement du terrorisme (FT) :

- **Une approche souple et évolutive est essentielle** : des programmes dynamiques d'inclusion financière, couplés à une compréhension croissante des normes du GAFI qui sont pertinentes, ou qui ont un impact sur l'inclusion et l'exclusion financières, nécessitent un cadre réglementaire souple pouvant s'adapter au changement. Les tentatives de créer un

modèle fixe et idéal sont peu susceptibles de résister à l'épreuve du temps. En effet, la plupart des régulateurs ayant adopté une approche fondée sur les risques, par rapport aux produits d'inclusion financière, ont dû modifier leurs modèles au moins une fois pour s'adapter aux nouveaux produits et services (en particulier les services financiers mobiles), ou en raison d'une rétroaction négative de la part des prestataires et des clients.

- **L'évaluation des risques crée à la fois des défis et des opportunités** : bien que la plupart des pays semblent disposés à procéder à une évaluation nationale des risques pour cartographier leurs niveaux d'exposition aux menaces de blanchiment des capitaux / financement du terrorisme, ils n'ont pas suffisamment de données pour effectuer une première évaluation complète des risques. La première évaluation des risques devrait donc être considérée comme première étape dans une série de mesures visant à améliorer l'ampleur, la fiabilité la qualité des données. A titre auxiliaire, les pays peuvent également procéder aux évaluations des risques sectoriels et multisectoriels ou thématiques pour commencer.
- **La simplification de la vigilance à l'égard du client n'est pas simple** : la vigilance à l'égard de la clientèle (CDD) simplifiée est essentielle pour permettre un meilleur accès aux produits et services d'inclusion financière plus rentables ; toutefois, atteindre ce point est difficile. A chaque étape du processus, de la détermination des restrictions sur les produits à l'identification et la vérification des clients, une gamme complexe de questions doit être prise en compte.

### Qu'en est-il des anonymes ?

Les « Anonymes » peuvent rendre la vigilance simplifiée à l'égard du client encore plus difficile, tel que quand un pays ne dispose pas des données pour évaluer correctement et classer les risques relatifs à des produits, ou lorsque le régulateur n'a pas assez d'informations sur les capacités et les préférences des populations non-bancarisées. Des solutions peuvent être trouvées, mais elles doivent être considérées avec précaution et il sera peut-être nécessaire de les modifier au fur et à mesure que les faiblesses se révèlent. Cela souligne l'importance d'un cadre réglementaire flexible.

<sup>1</sup> Recommandation 1, Normes internationales sur la lutte anti-blanchiment et contre le financement du terrorisme et la prolifération.

<sup>2</sup> Les pays représentés dans l'enquête comprennent : Fidji, Malawi, Maroc, Mexique, Mozambique, Namibie, Nigeria, Pakistan, Pérou, Philippines, Afrique du Sud et Ouganda.

## Orientations et recommandations

### 1. Réaliser une évaluation nationale avisée des risques

Le GAFI a récemment publié un Document d'orientation, Evaluation nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme,<sup>3</sup> qui aidera les pays dans la conduite des évaluations des risques aux niveaux du pays ou national. Le document ne cherche pas à introduire une méthodologie normalisée du GAFI dans l'évaluation des risques au niveau national, mais les pays ayant suivi ce processus ont constaté que les mesures suivantes sont bénéfiques.

#### *Impliquer les organisations pertinentes des secteurs public et privé*

Pour s'assurer d'une approche coordonnée au niveau national, il est important d'impliquer les institutions publiques et privées dans le processus d'évaluation à travers des ateliers et d'autres formes d'engagement des parties prenantes. Ce processus peut aussi aider à obtenir l'engagement politique, mettre en évidence les obstacles et les solutions pratiques et identifier de nouveaux risques.

#### *Utiliser le processus pour identifier et combler les lacunes dans les données*

Etant donné que les risques doivent être régulièrement évalués, un système robuste permettant de collecter rapidement et efficacement des données de haute qualité est essentiel. Comme mentionné précédemment, la première évaluation des risques au niveau national doit être considérée comme une occasion d'identifier les faiblesses dans la collecte des données et de planifier la façon d'y remédier, en plus de glaner un premier aperçu sur les risques connexes.

#### *Tirer parti de l'expertise des organismes intergouvernementaux*

La conception d'une évaluation des risques n'est non seulement une nouvelle expérience pour de nombreux pays, mais cela peut également être un processus très complexe. Pour faciliter ce processus, certains pays ont travaillé avec les institutions internationales ayant des méthodologies et de l'expertise bien établies en matière d'évaluation des risques liés à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LBC / FT) telles que la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International (FMI) ou des organismes régionaux tels que le Groupe Asie-Pacifique sur le blanchiment des capitaux.

### Implication des parties prenantes au Pérou

Lorsque le Pérou a élaboré son plan national de LBC / FT, près d'une douzaine de ministères et d'organismes essentiels à la réussite du plan ont été impliqués, de la police nationale et du ministère des affaires étrangères à la Surintendance de la Bourse.

### 2. Appliquer des exigences proportionnelles de vigilance à l'égard du client (CDD)

Les Normes du GAFI donnent aux régulateurs une marge importante de flexibilité pour adapter les obligations de vigilance relative à la clientèle selon leurs contextes nationaux et permettent aux établissements d'élaborer des contrôles proportionnés. Les régulateurs ont identifié les opportunités et les défis suivants.

#### *Regrouper les produits en fonctions des risques*

De plus en plus, les régulateurs conçoivent des paramètres de réglementation et de contrôles de la vigilance à l'égard du client à plusieurs niveaux pour des produits ayant différents niveaux de risque. En général, plus le risque est faible, plus les obligations de vigilance à l'égard du client sont faibles. L'un des avantages de cette approche est le fait qu'elle aide les régulateurs à déterminer si les exigences existantes, telles que la vérification des clients, sont proportionnées à des produits particuliers. Dans le passé, les obligations de vigilance à l'égard du client pour les produits standards ont parfois été trop strictes, ce qui a inutilement limité l'accès.

#### *Trouver le juste équilibre entre l'accès et la fonctionnalité*

La vulnérabilité d'un produit ou d'un service à faible valeur à l'abus criminel peut être réduite par :

- restreindre l'accès aux clients à faible risque, par exemple, aux individus et non aux personnes morales telles que les sociétés ;
- limiter sa fonctionnalité, telles que le type de transaction autorisée ; et
- en fonction du niveau de risque, une combinaison de restrictions d'accès et de fonctionnalités et des mesures de vigilance à l'égard du client peuvent être nécessaires. Cependant, les régulateurs doivent équilibrer les besoins des clients et les risques d'abus.

<sup>3</sup> <http://www.fatf-gafi.org/documents/news/nationalmoneylaunderingandterroristfinancingriskassessment.html>

## Le Mexique adopte une approche de vigilance à l'égard du client à plusieurs niveaux

Au Mexique, le régulateur a introduit une approche de vigilance à l'égard du client à plusieurs niveaux pour les services bancaires :

- les services du niveau 1 sont à faible risque et exempts de l'obligation d'identification.
- les services des niveaux 2 et 3 présentent un risque légèrement plus élevé et ne nécessitent que des mesures simplifiées de vigilance à l'égard du client.
- les services du niveau 4 sont des comptes de risque standard et exigent la pleine application des mesures de vigilance à l'égard clientèle.

Les comptes dans les quatre niveaux sont soumis à une surveillance étroite et toute activité suspecte doit être signalée à la Cellule de Renseignements Financiers.

### Décider quand et comment procéder à l'identification et la vérification des clients

Les institutions, les professions et les entreprises soumises aux exigences LBC / FT sont mandatées pour identifier leurs clients lors de l'établissement des relations d'affaires. Selon les normes du GAFI, l'identification n'est nécessaire que lorsque les relations commerciales sont nouées entre un prestataire et un client, si un virement (généralement supérieur à USD / EUR 1,000) est effectué ou si une opération occasionnelle dépasse USD / EUR 15,000. Lorsque l'identification est nécessaire, il faut prendre la précaution de déterminer le nombre approprié d'informations : trop d'informations augmentent les coûts et compromettent éventuellement les objectifs d'inclusion financière, alors que trop peu d'informations peuvent compromettre la sécurité. Les prestataires qui n'ont exigé que les noms des clients ont signalé des difficultés dans le suivi des opérations et le signalement des activités suspectes.

Bien que la vérification de l'identité d'un client soit obligatoire en vertu des recommandations du GAFI, les institutions financières peuvent reporter cela jusqu'à ce qu'un certain seuil de risque monétaire soit atteint en utilisant l'approche à plusieurs niveaux. Toutefois, les institutions financières ont constaté que les clients n'ont pas tendance à fournir des informations supplémentaires une fois qu'un compte est ouvert.

La vérification de l'identité dans les pays sans systèmes nationaux d'identité demeure difficile. Il est utile de disposer d'une liste convenue des documents de vérification que les personnes financièrement exclues peuvent facilement fournir. Aux îles Fidji, par exemple, ces documents comprennent les certificats de naissance, de mariage et de citoyenneté.

### Aller de l'avant

Les approches fondées sur les risques en matière de LBC / FT et les produits d'inclusion financière sont toujours aux premiers stades de développement. Comme d'autres pays appliquent ces approches, il y aura de nouvelles idées sur ce qui marche et ce qui ne marche pas. Le partage et l'apprentissage sur la base de ces expériences seront essentiels.

Les données complètes et rigoureuses seront également essentielles à la prise de décisions plus éclairées sur les risques relatifs aux produits et services financiers. Par-dessus tout, les régulateurs et les organismes de normalisation devront établir un dialogue politique efficace sur les implications et les leçons tirées de la mise en œuvre des approches fondées sur les risques en matière de LBC / FT et l'établissement de l'équilibre entre l'intégrité et l'inclusion financières.

### Un exercice d'équilibre réglementaire

Des restrictions excessives sur les plafonds des transactions pourraient rendre un produit peu attrayant non seulement pour les criminels financiers en blanchiment de capitaux, mais également pour des clients. Pour trouver le bon équilibre, les régulateurs doivent tenir compte des tendances de transaction des clients et des criminels (entre autres questions). Cela nécessite à la fois des données et la coopération des organismes concernés, et souligne également l'importance de coopérer avec d'autres parties prenantes.



## À propos de l'AFI

L'Alliance pour l'Inclusion Financière (AFI) est un réseau mondial de banques centrales et d'autres organismes financiers chargés de l'élaboration des politiques en matière d'inclusion financière des pays en développement. L'AFI fournit à ses membres des outils et des ressources permettant de partager, de développer et de mettre en oeuvre leurs connaissances des politiques d'inclusion financière. Soutenu par des subventions et des liens avec des partenaires stratégiques, le réseau de L'AFI permet aux décideurs politiques et régulateurs, à travers des canaux en ligne et face-à-face, de partager leurs connaissances et de développer des politiques d'inclusion financière à mettre en oeuvre qui soient appropriées aux circonstances respectives de leur pays individuels.

Pour en savoir plus : [www.afi-global.org](http://www.afi-global.org)

### Alliance pour l'Inclusion Financière

AFI, 399 Interchange Building, 24th floor, Sukhumvit Road, Klongtoey - Nua, Wattana, Bangkok 10110, Thaïlande  
t +66 (0)2 401 9370 f +66 (0)2 402 1122 e [info@afi-global.org](mailto:info@afi-global.org) [www.afi-global.org](http://www.afi-global.org)

 [www.facebook.com/AFI.History](https://www.facebook.com/AFI.History)  [@NewsAFI](https://twitter.com/NewsAFI)