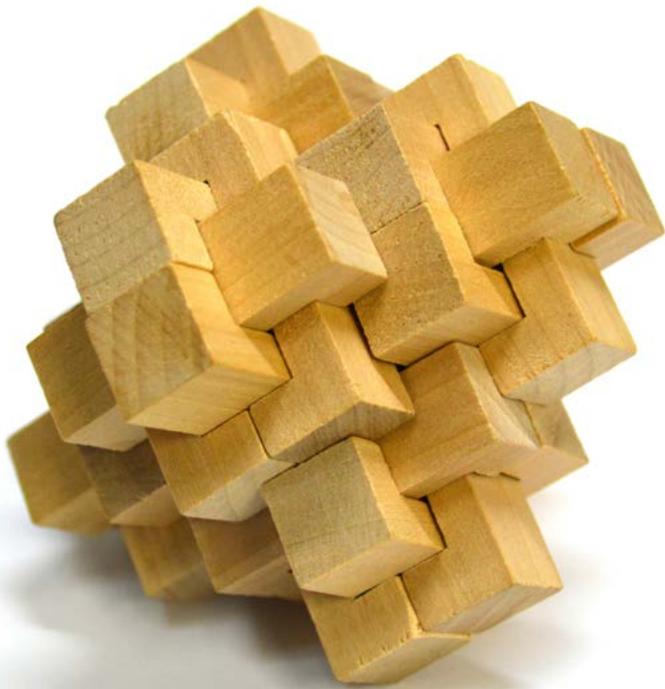


RENFORCER L'INTÉGRITÉ FINANCIÈRE PAR LA FINANCE INCLUSIVE



” LA SITUATION
DANS LES
JURIDICTIONS
DE MONEYVAL

MONEYVAL
Comité d'experts sur l'évaluation
des mesures de lutte
contre le blanchiment des capitaux
et le financement du terrorisme

**RENFORCER L'INTÉGRITÉ FINANCIÈRE PAR
LA FINANCE INCLUSIVE**

-

**LA SITUATION DANS LES JURIDICTIONS DE
MONEYVAL**

Le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL) est un organe de suivi du Conseil de l'Europe chargé d'évaluer la conformité avec les principales normes internationales pour lutter contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et l'efficacité de leur mise en oeuvre, ainsi que de faire des recommandations aux autorités nationales concernant les améliorations nécessaires à apporter à leurs systèmes.

Pour de plus amples informations sur MONEYVAL, consultez notre site web :

www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/

© Conseil de l'Europe, 2014. Tous droits réservés.

Sauf mention contraire, la reproduction du présent document est autorisée, à condition que la source soit citée. Pour tout usage à des fins commerciales, aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit ou transmis, sous quelque forme que ce soit ou par un quelconque moyen – électronique (CD-Rom, Internet, etc.) ou mécanique, y compris la photocopie, l'enregistrement ou tout système de stockage ou de récupération de l'information – sans la permission écrite préalable du Secrétariat de MONEYVAL.

Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit, Conseil de l'Europe - F - 67075 Strasbourg
(fax: +33(0)3.88.41.30.17 ou email: moneyval@coe.int)

TABLE DES MATIERES

Résumé	5
Introduction	6
Qu'est-ce que la finance inclusive ?.....	7
La finance inclusive dans les Etats et territoires de MONEYVAL	9
Niveau d'inclusion financière.....	9
Degré de priorité accordé à la finance inclusive.....	10
Finance inclusive et évaluation nationale du risque.....	11
Obstacles à l'inclusion financière	11
Mesures prises pour améliorer l'inclusion financière dans les Etats et territoires de MONEYVAL.....	12
Education et sensibilisation	12
Développement de produits financiers de base.....	13
Initiatives du secteur privé pour le développement de produits financiers de base	14
Facilités de crédit et de prêts	14
Bureaux de poste.....	15
Assouplissement des obligations en matière de LAB/CFT pour les clients à risque faible	15
Protection du consommateur.....	16
Procédures de traitement des réclamations	16
La finance inclusive dans le contexte de la LAB/CFT	18
La finance inclusive et les Recommandations du GAFI.....	19
Conclusions	22
Annexe 1 – Bibliographie pour aller plus loin	24
Annexe 2 – Questionnaire de MONEYVAL sur « Renforcer l'intégrité financière par l'inclusion financière »	25

Tableau des acronymes

ABR	Approche basée sur le risque
BC	Blanchiment de capitaux
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BM	Banque mondiale
CRF	Cellule de renseignement financier
DOS	Déclaration d'opération suspecte
DVC	Devoir de vigilance à l'égard de la clientèle
ENR	Évaluation nationale du risque
EPNFD	Entreprises ou professions non-financières désignées
FT	Financement du terrorisme
GAFI	Groupe d'action financière
IF	Institution financière
LAB/CFT	Lutte anti-blanchiment/contre le financement du terrorisme (également utilisé pour <i>Combattre le financement du terrorisme</i>)
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
UE	Union européenne

Résumé

1. Le présent rapport entend déterminer dans quelle mesure la finance inclusive est prise en compte par les États et territoires de MONEYVAL. Le questionnaire préparé par le Secrétariat de MONEYVAL a permis de recueillir les réponses de 31 juridictions très diverses, allant de centres financiers internationaux à des pays aux économies émergentes. Il est donc difficile de tirer quelque conclusion globale que ce soit sur la situation de la finance inclusive dans les États et territoires de MONEYVAL.
2. On relèvera que la finance inclusive est très poussée dans les centres financiers qui tirent une part significative de leur produit national brut (PNB) de services financiers. Dans l'ensemble, les États membres de l'Union européenne (UE) ont fait montre d'un niveau raisonnablement élevé de finance inclusive et la mise en œuvre de la *Directive sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base* devrait contribuer à améliorer encore le niveau dans ce domaine. Il ressort également de l'analyse que les juridictions qui ne sont pas des centres financiers mais ont activement promu des politiques de finance inclusives ont, dans certains cas, atteint un niveau nettement plus élevé que certains États voisins à cet égard.
3. Il semblerait qu'un certain nombre d'États et territoires aient trouvé un équilibre entre un régime solide de lutte anti-blanchiment de capitaux/contre le financement du terrorisme (LAB/CFT) et le développement de politiques et procédures d'inclusion et qu'ils voient dans la finance inclusive un élément pour l'élaboration de leurs évaluations nationales du risque (ENR). De plus, un certain nombre de juridictions ont donné la priorité à des politiques de finance inclusive dans le cadre d'une initiative visant à améliorer l'égalité sociale. Certains pays ont également déclaré qu'ils examinent la possibilité de développer certaines prestations de base pour les personnes en situation d'exclusion dans le cadre d'une initiative plus vaste visant à réduire le volume de espèces dans l'économie, ainsi qu'à améliorer la protection du consommateur en incitant les gens à entrer dans le secteur régulé.
4. Le rapport a identifié un certain nombre d'obstacles potentiels à l'amélioration du niveau de la finance inclusive, notamment la méconnaissance de la finance, le manque d'expérience concernant les produits financiers, le manque de confiance dans les institutions financières et les notations de crédit. Pour lever ces obstacles et accroître la finance inclusive, le rapport a identifié un certain nombre d'initiatives qui, soit sont à l'examen, soit ont été mises en œuvre avec succès, notamment l'éducation et la sensibilisation, le développement de produits financiers de base, des initiatives du secteur privé en vue de développer des produits financiers de base, l'utilisation du réseau des Bureaux de poste dans les zones rurales, l'assouplissement des obligations en matière de LAB/CFT pour les clients présentant un risque faible, la protection des consommateurs et les procédures encadrant les réclamations et plaintes.
5. Même si l'on n'a pas encore une idée claire de leur impact exact, les politiques et initiatives en faveur de la finance inclusive semblent constituer un aspect important de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Les États et territoires de MONEYVAL sont donc encouragés à envisager activement de développer leur arsenal dans ce domaine et, en particulier, d'inclure une analyse de la finance inclusive dans leurs évaluations nationales du risque. Il est proposé que des enquêtes similaires soient menées par MONEYVAL tous les deux ans pour tenter à la fois de suivre plus précisément les niveaux de développement dans le temps de la finance inclusive dans les États et territoires de MONEYVAL et d'analyser l'impact que cela peut avoir sur la conformité en matière de LAB/CFT dans les États et territoires de MONEYVAL chez qui l'accès au système financier est peu développé dans leurs populations.

Introduction

6. Ce rapport entend déterminer dans quelle mesure la finance inclusive est prise en compte par les États et territoires de MONEYVAL¹.
7. En juillet 2014, MONEYVAL a envoyé un questionnaire à ses États et territoires. Ce questionnaire a été conçu pour collecter des informations sur le niveau de prise en compte de la finance inclusive dans ses juridictions, les politiques et mesures en place pour traiter ces problématiques et les résultats éventuels de ce type d'initiatives. Il cherchait également à identifier les actions entreprises par ses États et territoires pour améliorer l'accès au système financier formel, ainsi que les obstacles à la finance inclusive.
8. Le Secrétariat de MONEYVAL a reçu 31 réponses au questionnaire². Les principales conclusions tirées de ces réponses sont présentées dans les parties III et IV de ce rapport, qui présente en particulier le panorama de la finance inclusive dans les États et territoires de MONEYVAL, notamment sous la forme d'une évaluation du niveau de la finance inclusive, du degré de priorité accordé à cette dernière, un court passage en revue de la manière dont la finance inclusive a été intégrée aux évaluations nationales du risque et une analyse des obstacles auxquels elle se heurte. Le rapport présente ensuite certaines des mesures qui ont été appliquées dans des États et territoires de MONEYVAL pour accroître la finance inclusive.
9. Enfin, le rapport fait le point sur la relation entre la finance inclusive et les mesures de LAB/CFT prises du fait d'une analyse plus large des politiques de finance inclusive et en particulier des orientations formulées par le GAFI³, puis tire des conclusions de l'analyse.
10. Les annexes au rapport contiennent aussi des éléments de la bibliographie utilisée pour sa production et le questionnaire original envoyé aux États et territoires de MONEYVAL.

¹ 33 États et territoires sont évalués par MONEYVAL : Albanie ; Andorre ; Arménie ; Autriche ; Azerbaïdjan ; Bosnie-Herzégovine ; Bulgarie ; Croatie ; Chypre ; République tchèque ; Estonie ; France ; Géorgie ; Guernesey ; Saint-Siège ; Hongrie ; Ile de Man ; Israël ; Jersey ; Lettonie ; Liechtenstein ; Lituanie ; «ex-République yougoslave de Macédoine» ; Malte ; République de Moldova ; Monaco ; Monténégro ; Pologne ; Roumanie ; Fédération de Russie ; Saint-Marin ; Serbie ; Slovaquie ; Slovénie et Ukraine. Le Président du Groupe d'action financière (GAFI) désigne en outre deux délégations du GAFI auprès de MONEYVAL pour des périodes de deux ans (La France et l'Autriche actuellement, bien que ces deux pays soient évalués par le GAFI).

² Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bulgarie, Chypre, République tchèque, Estonie, France, Géorgie, Guernesey, Saint-Siège, Hongrie, Ile de Man, Israël, Jersey, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, «ex-République yougoslave de Macédoine», Malte, République de Moldova, Monténégro, Pologne, Roumanie, Fédération de Russie, Saint-Marin, Serbie, Slovaquie et Slovénie.

³ GAFI, *Guidance on Anti-Money Laundering et Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion*, Paris, février 2013.

Qu'est-ce que la finance inclusive ?

11. Les *Lignes directrices du GAFI sur les mesures anti-blanchiment des capitaux et contre le financement du terrorisme et la finance inclusive* définissent la finance inclusive comme une approche permettant aux personnes défavorisées et autres groupes vulnérables, notamment les personnes à faibles revenus, vivant en zone rurale et les personnes sans papiers, qui ne bénéficient pas de services adéquats ou ont été exclus du secteur financier formel, d'accéder à une gamme adéquate de services financiers sûrs, pratiques et peu onéreux. La finance inclusive leur permet de gérer leur argent efficacement, quel que soit leur niveau de revenus ou leur statut social. La finance inclusive passe également par la mise à disposition d'une gamme plus large de produits et services financiers à des personnes qui pour l'instant ne peuvent accéder qu'à des produits financiers de base. Enfin, la finance inclusive permet d'accéder à des produits et services financiers appropriés à un coût abordable, de manière équitable et transparente.
12. Pour cela, les produits et services financiers proposés doivent être distribués de manière responsable et durable dans un environnement bien régulé. Les personnes qui ont été jusqu'ici exclues de ces produits et services pourraient aussi avoir besoin d'une aide pour acquérir les connaissances et la compréhension minimum concernant certains produits financiers de base. C'est pourquoi, outre les grands fournisseurs de services et produits, et pour mieux soutenir la finance inclusive, dans l'idéal, il conviendrait de disposer d'options alternatives pour l'offre de services financiers par des fournisseurs qui respectent les dispositions légales et réglementaires et ni n'exploitent, ni n'excluent sans nécessité les groupes défavorisés ou vulnérables.
13. Les Nations Unies définissent comme suit les buts de la finance inclusive⁴ :
 - permettre l'accès à un coût raisonnable de tous les foyers à toute la gamme des services financiers, notamment des services d'épargne ou de dépôt, des services de paiement et de transfert, de crédit et d'assurance ;
 - disposer d'institutions solides et sûres régies par des dispositions réglementaires et des normes de performance sectorielles claires ;
 - assurer la pérennité financière et institutionnelle, afin de garantir la continuité et la certitude des investissements ; et
 - préserver la concurrence pour que les clients puissent avoir le choix de services à des coûts raisonnables.
14. La finance inclusive a des conséquences financières et sociales en général, et pour le régime de LAB/CFT en particulier. Les personnes en situation d'exclusion financière risquent :
 - de ne pas pouvoir accéder à un crédit abordable ;
 - de ne pas vouloir ouvrir un compte bancaire, ou d'avoir des difficultés à le faire ;
 - de se mettre en situation de risque financier en ne contractant pas d'assurance habitation ;
 - de faire des pieds et des mains pour budgétiser et gérer leur argent ou prévoir les imprévus ;
 - de ne pas savoir comment tirer le meilleur parti de leur argent ;
 - de recourir de préférence à des services financiers informels et non réguler, ce qui complique le repérage du blanchiment de capitaux.
15. Des recherches menées par la Banque mondiale démontrent globalement pourquoi des gens ou des groupes de gens risquent de ne pas mettre pleinement à profit les fournisseurs établis de services financiers⁵. Les raisons les plus fréquemment invoquées à l'absence de compte bancaire sont des revenus insuffisants pour en avoir l'usage (30%) ; le coût prohibitif des comptes bancaires (25%) ; et le fait qu'un

⁴ Fonds d'équipement des Nations Unies, *Building Inclusive Financial Sectors for Development*, Nations Unies, New York, 2006.

⁵ Document de recherche stratégique de la Banque mondiale 6025, *Measuring Financial Inclusion, The Global Findex Database*, Washington, Avril 2012.

autre membre de la famille en a déjà un (23%). Parmi les autres raisons avancées figurent l'éloignement physique des banques (20%), l'absence de documentation appropriée (18%), le manque de confiance dans les banques (13%) et des motifs religieux (5%). À cela s'ajoute le fait que les travailleurs migrants expédient environ 450 milliards USD par an dans leur pays d'origine par le biais des services formels, avec des frais pouvant atteindre 20% du montant transféré, plus 150 milliards USD supplémentaires acheminés par des canaux informels, même si ceux-ci sont réputés pour n'être pas sûrs, que ce soit pour l'expéditeur ou le bénéficiaire.

16. La finance inclusive a pour but de faire en sorte que les gens en situation d'exclusion financière, qui opèrent actuellement dans le système informel, sans justificatifs ni contrôles et non régulé, intègrent le système financier formel, transparent et protégé.

La finance inclusive dans les États et territoires de MONEYVAL

17. Dans l'analyse la question de la finance inclusive dans le contexte de MONEYVAL, il convient de relever au préalable que MONEYVAL regroupe une palette très diverse d'États et de territoires puisque, géographiquement, il compte parmi ses membres le pays plus étendu (la Fédération de Russie) et le plus petit (le Saint-Siège) et politiquement, la plus ancienne des Républiques (Saint-Marin) et l'avant-dernier pays reconnu par les Nations-Unies (le Monténégro). Un certain nombre de ses membres sont des centres financiers internationaux qui proposent toute une gamme de produits financiers sophistiqués et tirent une part significative de leur produit intérieur brut des services financiers. MONEYVAL compte aussi parmi ses membres un certain nombre d'économies émergentes. Quatorze des États et territoires qui ont répondu au questionnaire sont membres de l'Union européenne et ont donc aligné leurs politiques et leur législation sur les Directives de l'UE⁶. Quatre autres États sont candidats à l'adhésion à l'UE⁷. Les États et territoires de MONEYVAL se caractérisent aussi par une expérience aussi vaste que diversifiée en matière de fonctionnement de systèmes de LAB/CFT, certaines juridictions s'étant dotées d'un tel système depuis plus de vingt ans alors que d'autres n'ont franchi le pas que très récemment.
18. Du fait de cette diversité des expériences, les États et territoires de MONEYVAL ont élaboré un arsenal considérable de politiques et de pratiques, exposées dans les réponses aux questionnaires, et il n'est donc pas toujours possible de faire émerger des thématiques communes à l'ensemble des membres de MONEYVAL.

Niveau d'inclusion financière⁸

19. Tous les centres financiers internationaux ont fait état d'une part très élevée de finance inclusive, allant parfois jusqu'à 99% d'une population adulte disposant d'un compte auprès d'une institution financière formelle (IF). Les États membres de l'UE, de manière générale, ont affiché un niveau élevé d'accès aux IF formelles, allant de 74% à 98%, à l'exception de la Bulgarie (55%) et de la Roumanie (53%).
20. Il a été relevé que des centres non financiers qui avaient promu le développement de produits financiers de base à coût modique ainsi que des programmes de sensibilisation à la finance dans les écoles, avec d'autres initiatives publiques, ont également atteint un niveau élevé d'inclusion financière, notamment :

	Pourcentage de la population adulte détenant un compte dans une IF formelle
Autriche	98%
Estonie	97%
France	99%
Hongrie	76%
Israël	91%
«ex-République yougoslave de Macédoine»	74%

⁶ Autriche, Bulgarie, Chypre, République tchèque, Estonie, France, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Slovénie.

⁷ Albanie, «ex-République yougoslave de Macédoine», Monténégro et Serbie.

⁸ Tous les États et territoires n'ont pas transmis de données complètes sur le niveau d'inclusion financière et des données supplémentaires ont été tirées du *Little Data Book on Financial Inclusion 2012* publié par la Banque mondiale.

Pologne	77%
Slovénie	97%

21. Pour ce qui est des juridictions qui ne sont ni des centres financiers internationaux, ni des États membres de l'UE, il s'est avéré difficile d'établir un niveau fiable d'inclusion financière, car dans certains cas il y a une différence significative entre les estimations internes des pays et les statistiques de la Banque mondiale. Dans cette catégorie de juridictions de MONEYVAL qui ont répondu au questionnaire, les estimations du pourcentage de la population adulte détenant un compte auprès d'une institution financière formelle vont de 15% pour le plus bas à 75%.

Degré de priorité accordé à la finance inclusive

22. Un certain nombre de pays ont répondu que la question de la finance inclusive est à leurs yeux une priorité stratégique. Toutefois, des raisons différentes motivent cette position, notamment :

- en Bulgarie, la Constitution stipule l'égalité des droits, indépendamment du sexe, de la race, de la religion, de la situation sociale ou du niveau d'éducation ;
- en France, la Loi bancaire de 1984 a créé le cadre juridique pour un droit légal au compte bancaire qui permet à quiconque n'a pas de compte d'ouvrir un compte de dépôt et de bénéficier de services bancaires de base. En janvier 2013, le gouvernement de la France, après consultation avec toutes les parties prenantes, a adopté un plan pluriannuel contre la pauvreté et en faveur de l'inclusion, dont un volet est spécifiquement consacré à l'inclusion financière et à la prévention du surendettement. Par la suite, une loi bancaire, adoptée le 26 juillet 2013, prévoit des dispositions nouvelles concernant l'inclusion financière ;
- la Moldova participe à un projet pilote, lancé par la BERD pour soutenir l'inclusion financière pour les bénéficiaires de transferts de la part de migrants. Ce projet s'inscrit dans un programme plus vaste que la BERD avait déjà appliqué dans plusieurs États de MONEYVAL⁹ ainsi que dans d'autres pays en transition (Kirghizistan et Tadjikistan). Le projet porte principalement sur le soutien de l'éducation et de la formation du public ;
- en Fédération de Russie, une stratégie globale pour la finance inclusive a été intégrée en tant que partie importante de la transition vers une économie de marché. Elle se concentre essentiellement sur les institutions de micro finance, les coopératives de crédit, les solutions innovantes sans succursales pour des services financiers et la mise en place de mécanismes de protection du consommateur ;
- pour les États membres, la proposition de la Commission européenne pour une Directive sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base a été approuvée par le Parlement européen le 15 avril 2014¹⁰. Pour que ce texte produise ses effets, les nouvelles règles doivent être officiellement adoptées par les États membres, qui auront ensuite 24 mois pour les transposer dans leur droit interne ;
- un certain nombre de juridiction ont lancé des politiques d'inclusion financière dans une tentative de réduire l'utilisation des espèces dans l'économie¹¹; et
- d'autres envisagent des politiques d'inclusion financière dans le cadre d'une initiative visant à améliorer la connaissance des finances au sein de la population¹².

23. À contrario, les États et territoires aux systèmes financiers matures, particulièrement des centres financiers internationaux, estiment que puisque leur secteur financier est bien développé et qu'aucun obstacle ne fait barrage à l'accès des résidents aux services financiers, il n'est pas utile de s'attacher spécifiquement au thème de la finance inclusive.

¹⁰ Pour de plus amples détails, se reporter à la Section IV ci-dessous.

¹¹ Géorgie, Hongrie, Pologne, Israël, Ile de Man.

¹² Autriche, Arménie, Bulgarie, Hongrie, Pologne, Slovénie.

24. Dans l'ensemble, la plupart des États et territoires qui ont élaboré des politiques d'inclusion financière estiment que celles-ci ont été bénéfiques pour toute la juridiction.

Finance inclusive et évaluation nationale du risque

25. Le questionnaire demandait si la finance inclusive est prise en compte lors de la réalisation de l'évaluation nationale du risque requise en matière de LAB/CFT. La plupart des États et territoires étant encore en train de concevoir et de mener leur première ENR, cette question était encore à l'examen. Dix juridictions ont confirmé qu'elles incluraient la finance inclusive en tant que point à l'examen dans leur ENR¹³. En revanche, huit ont déclaré qu'elles ne le feraient pas, que la finance inclusive fasse ou non partie de leurs programmes sociaux.

Obstacles à l'inclusion financière

26. Même si le questionnaire ne contenait pas de question visant spécifiquement les obstacles à l'inclusion financière, les réponses ont permis d'en identifier certains, les principaux étant :

- « l'illétrisme financier » - un certain nombre d'États et de territoires ont connu une rapide transition vers l'économie de marché au cours des 20 dernières années. Même si des programmes de familiarisation à la finance sont mis en place dans les écoles, ceux qui ne sont plus en âge scolaire n'en bénéficieront pas ;
- le manque d'expérience – dans certains cas, des segments de population n'ont jamais connu le système financier formel et sont réticents à y prendre part ;
- complexité des produits financiers – le développement rapide de produits sophistiqués (par exemple des montages complexes de gestion de fonds et de régimes de pension) et, dans certains cas, la commercialisation agressive de ces produits ont créé un obstacle supplémentaire pour ceux qui sont encore mal familiarisés avec les produits financiers de base (comptes bancaires et plans d'épargne) ;
- manque de confiance – la récente crise financière a érodé la confiance dans les institutions financières et, dans un certain nombre de juridiction, cela a entraîné des retraits significatifs de fonds du système bancaire ; et
- les notations de crédit – l'absence d'historique financier peut poser problème lorsque les institutions financières se reposent sur des agences de notation indépendantes pour réaliser les contrôles préliminaires de comportement de crédit.

27. Le questionnaire contenait cependant une question concernant les papiers d'identité. Tous les États et territoires qui ont répondu ont confirmé qu'ils conservent un registre public de tous les membres de la population. De plus, dans la presque totalité des juridictions, tout adulte est tenu de posséder un document d'identification avec sa photo (carte d'identité ou passeport). La principale exception à cette obligation est constituée par les Dépendances de la Couronne britannique où les résidents ne sont pas tenus de posséder des documents d'identité avec leur photo.

¹³ Un pays a signalé qu'il mène actuellement son évaluation nationale du risque en matière de LAB/CFT selon la méthodologie de la Banque mondiale qui ne tient pas compte des questions d'inclusion financière, néanmoins cela sera pris en compte dans l'évaluation.

Mesures prises pour améliorer l'inclusion financière dans les États et territoires de MONEYVAL

28. Les réponses au questionnaire ont fait apparaître un certain nombre de mesures diverses adoptées par les États et territoires pour améliorer l'inclusion financière.

Éducation et sensibilisation

29. Un certain nombre de juridictions ont répondu que la sensibilisation à la finance fait partie du programme scolaire, dans certains cas dès la primaire (élèves de moins de 11 ans), et notamment :

- le cours de finance optionnel est proposé au programme scolaire de la République de Moldova
- en Pologne, l'Autorité des services financiers assure aussi des formations pour apprendre aux enfants à utiliser les services bancaires, et participe chaque année à une foire aux sciences pour promouvoir les connaissances de base sur la finance auprès des enfants. La Banque centrale polonaise a également monté un Programme de formation en économie pour soutenir et promouvoir diverses initiatives pédagogiques sur l'économie mise en œuvre par les écoles, les universités, les bibliothèques, des organisations non gouvernementales, les médias ou encore des établissements de formation¹⁴, et
- la Banque centrale de « l'ex-République de Macédoine » a entamé son propre projet d'éducation aux finances, qui entend familiariser le grand public aux activités bancaires et financières. Dans un premier temps, ce projet vise les jeunes générations (enfants et jeunes), et couvre l'organisation d'événements, d'expositions, de visites organisées, d'ateliers créatifs ou encore la publication de brochures, de manuels et autre matériel pédagogique conçu pour informer le grand public.

30. Certains pays en ont fait une obligation légale. Ainsi, en Autriche, la Loi sur l'organisation de l'école pose plusieurs principes éducatifs. Pour ce qui est de *l'éducation à l'économie et l'éducation du consommateur*, les objectifs affichés sont les suivants :

- atteindre un niveau d'éducation permettant d'agir durablement comme consommateur doté d'une conscience politique et de cadrer sa propre gestion financière ;
- capacité à décider seul et durablement de sa consommation en tenant compte de ses moyens financiers et agir en conséquence ;
- capacité à réfléchir sur son comportement en tant que consommateur et à développer proactivement le cadre général dans lequel il s'inscrit, dans l'optique d'une participation démocratique à la société et à l'économie en tenant compte de sa responsabilité individuelle ;
- capacité à former un foyer et à le gérer en tenant compte de ses propres conditions de vie ; et
- acquisition de compétences de base en économie permettant d'obtenir un emploi et de se préparer à travailler à son compte.

31. Dans un certain nombre de pays, la banque centrale ou le régulateur des services financiers est chargé de la sensibilisation du grand public à la finance. En Arménie, par exemple, une Stratégie nationale sur l'éducation à la finance a été élaborée ; elle vise essentiellement les élèves de plus de 12 ans, les étudiants, les femmes, les agriculteurs et le grand public.

32. Elle prévoit en outre l'élaboration de lignes directrices et d'une formation appropriée pour les enseignants. En Pologne, le groupe visé par les activités éducatives de la Banque centrale polonaise couvre tous ceux qui dispensent des connaissances dans le cadre de leur travail, les enseignants, les journalistes et les employés d'ONG.

¹⁴ Pour de plus amples détails, voir http://www.nbp.pl/homen.aspx?f=en/onbp/informacje/dzialalnosc_educacyjna.html

33. En Bulgarie, il existe des organisations à but non lucratif dont l'activité principale consiste à dispenser une éducation à la finance, et sont reconnues comme des mécanismes efficaces pour l'inclusion financière.
34. Un certain nombre d'États et de territoires ont développé des formations en ligne pour sensibiliser à la finance. Ainsi, le site web de la Banque centrale hongroise propose toute une palette d'outils, de publications, de données en particulier sur la protection du consommateur, avec les caractéristiques des comptes de base, des informations pour qui souhaite changer de banque et sur les types de comptes disponibles et les services liés à un compte (caractéristiques et coûts des comptes, cartes de paiement et autres services de paiement liés au compte)¹⁵. En Lettonie, la Commission financière et des marchés (CFM) a lancé un site web pédagogique « *L'école des clients* », sur lequel les clients des banques peuvent trouver des informations détaillées et une description des principaux produits financiers, notamment le régime public de retraite et les régimes volontaires de pension. La CFM projette de compléter ce projet par un volet « Client ABC » qui donnera les explications de base concernant divers thèmes liés à la connaissance de la finance, et proposera aussi des auto-évaluations.

Développement de produits financiers de base

35. Un certain nombre d'États et territoires ont pris l'initiative de développer et de promouvoir des produits conçus pour la population exclue du système financier formel, en particulier :
 - en Slovénie, des comptes bancaires basiques, avec des caractéristiques limitées, ainsi que des prêts de base à la consommation sont déjà proposés ;
 - En France, toute personne physique ou morale domiciliée dans ce pays qui ne dispose pas d'un compte bancaire a le droit d'en ouvrir un auprès de l'établissement de crédit de son choix. Si l'établissement pressenti refuse d'ouvrir un compte, la personne déboutée peut s'adresser à la Banque de France pour demander que celle-ci désigne un établissement de crédit situé à proximité de son domicile ou en tout autre lieu de son choix. Les établissements de crédit désignés par la Banque de France sont tenus de fournir au titulaire du compte des services bancaires de base dont le contenu et les conditions tarifaires sont spécifiés par décret.

Les services bancaires de base disponibles en France couvrent :

- toutes les opérations requises pour l'ouverture, l'utilisation et la fermeture du compte
- un changement d'adresse par an
- l'émission d'un relevé d'identité bancaire à la demande du titulaire du compte
- les transferts
- l'envoi d'un relevé de compte par mois
- la réalisation de transactions en espèces
- l'encaissement de chèques et les virements
- les dépôts et retraits d'espèces au guichet
- les débits, ordres de paiement interbancaires ou transferts
- des moyens de consultation à distance du solde du compte
- une carte de paiement à débit immédiat, et
- deux chèques de banque par mois ou moyen de paiement équivalent offrant les mêmes services ;
- la Loi sur les opérations de paiement régit les opérations de paiement de très petites sommes et permet ainsi le paiement par porte-monnaie électronique, et introduit la possibilité d'intermédiaires dans le système de paiement. Deux entités se sont vues accorder un agrément pour fournir des services de porte-monnaie électronique, dont l'un est le principal opérateur de téléphonie mobile du pays ; et
- en Pologne, des changements à la législation en vigueur sont à l'étude, ainsi que des mesures permettant d'ouvrir et de gérer des comptes bancaires gratuitement ou à coût très faible dotés de services de base et essentiels, et de commencer à utiliser des instruments de paiement autres que des espèces pour des personnes en situation d'exclusion financière notamment les personnes à faibles revenus ; les personnes âgées (plus de 65 ans) ; les habitants de petites villes

¹⁵ http://felugyelet.mnb.hu/en/left_menu/consumer_protection

et en zone rurales ; les personnes handicapées ou au chômage ainsi que les jeunes (plus de 13 ans) et les étudiants sans compte bancaire.

36. Un certain nombre d'initiatives complémentaires ont été prises dans le but de réduire l'utilisation des espèces dans l'économie grâce à l'offre de produits faciles à utiliser et en demandant que les prestations et pensions versées par des organismes publics empruntent le système financier formel, ce qui a permis en outre de proposer des produits accessibles aux personnes exclues du système, notamment :

- en Géorgie, les retraités perçoivent leur pension sur des comptes bancaires gratuits qu'ils peuvent utiliser pour d'autres transactions et produits financiers ;
- en Pologne, l'Association des banques polonaises a établi en 2007 la Coalition pour les transactions sans espèces et les micropaiements. Cette initiative a pour but de développer et de diffuser les instruments de paiement électronique et d'accélérer leur utilisation dans l'économie. La Coalition sert de plateforme de coopération entre les banques et des sociétés de haute technologie ainsi qu'avec des partenaires représentant des groupements locaux ;
- en Israël, des amendements au Décret sur la LAB/CFT pour les fournisseurs de services de transferts monétaires ont autorisé, dans certaines conditions, la réalisation de transactions à distance, pour permettre l'utilisation de porte-monnaie électroniques ; et
- à l'Ile de Man, le Service de la protection sociale travaille actuellement sur un projet qui permettra aux allocataires sociaux qui ne peuvent percevoir leurs allocations par chèque d'accéder aux fonds grâce à un porte-monnaie électronique ou à une carte prépayée.

Initiatives du secteur privé pour le développement de produits financiers de base

37. Dans certaines juridictions, les fournisseurs de services financiers ont pris l'initiative de monter des produits spécifiquement pour ceux qui sont par ailleurs exclus du système financier formel.

- en Autriche, certaines banques proposent des produits spécifiques (comptes de paiement) destinés à des clients financièrement marginalisés. Ainsi, la « Zweite Wiener Vereins-Sparcasse » a été créée en 2006, pour fournir des services financiers à des clients exclus des services de base. Des produits similaires, par exemple des comptes de paiement aux frais modiques, sont également proposés par d'autres banques ;
- bien que la République tchèque n'ait pas adopté de mesures incitatives spécifiques pour introduire des produits financiers basiques, de nombreuses banques du pays en ont pris l'initiative et proposent maintenant des comptes gratuits ; et
- une des banques propose un compte (courant de transmission avec des prestations de base pour ceux qui n'ont pas d'historique de crédit ou dont le profil de crédit n'est pas très bon. Ce compte n'est pas assorti d'un chéquier ou d'un découvert, en revanche, il donne droit à une carte de débit et à des fonctions sur téléphone mobile. La même banque soutient également, par des processus d'identification et d'accueil mis en place, les travailleurs migrants et les personnes jusque-là bénéficiaires de l'assistance de l'association caritative Community Savings qui sont en phase de « transition » vers l'autonomie. Une deuxième banque offre un compte bancaire de base à des clients de plus de 16 ans qui ne peuvent fournir les justificatifs d'identité requis de la clientèle en temps normal. Cette banque fait la promotion de ce compte auprès d'un certain nombre d'employeurs de Jersey pour leurs travailleurs saisonniers. Un compte bancaire pour étudiants (avec des limites similaires d'utilisation) est aussi proposé à tout étudiant de 17 ans ou plus inscrit ou sur le point de s'inscrire à un cursus d'études supérieures à temps plein à Jersey.

Facilités de crédit et de prêts

38. Pour donner accès à des facilités de crédit peu onéreuses et régulées, un certain nombre de juridictions prennent des mesures pour réglementer l'octroi de crédits et de prêt. Ainsi :

- en France, en 2001, une loi sur de nouvelles dispositions en matière d'économie a confirmé le rôle du micro-crédit sur le plan économique et social en autorisant des organisations à but non lucratif à accorder des prêts d'un montant maximum de 10 000 € à des chômeurs ou bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, pour financer une création ou un développement d'entreprise. En 2005, un Fonds de cohésion sociale a été créé par voie législative dans le but de :

- développer le microfinancement pour faciliter la création de très petites entreprises et soutenir le secteur de l'économie sociale ; et
- promouvoir le secteur du microcrédit privé. Pour cela, il garantit jusqu'à 50% des prêts consentis à des clients tendant à être exclus des canaux bancaires traditionnels, afin qu'ils puissent financer leurs projets personnels d'inclusion sociale ou professionnelle. Pour encourager les programmes de microcrédit bénéficiant d'un soutien du secteur privé, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) bâtit des partenariats avec des réseaux nationaux d'acteurs sociaux ou locaux qui soutiennent les bénéficiaires de microcrédits ;
- le Monténégro a instauré un Registre des crédits qui conserve trace des obligations des créditeurs à l'égard des banques et institutions financières ;
- Israël envisage l'établissement et la régulation de bureaux de crédit et d'unions d'établissements de crédit qui permettraient à des fonds de prévoyance d'accorder des prêts aux petites structures ; il envisage aussi d'étendre le champ d'intervention de la Banque postale pour lui permettre de fournir des services bancaires supplémentaires ; et
- à Jersey, un Code pratique pour le prêt aux consommateurs a été publié. Il fixe des normes de bonnes pratiques pour les prêts afin que les clients puissent contracter des emprunts en toute connaissance de cause, en ayant conscience de leurs obligations et en étant prévenus du coût réel de l'opération.

Bureaux de poste

39. Dans un certain nombre de pays, le réseau postal est plus étoffé que celui des banques, et les bureaux de poste desservent des communautés rurales isolées où il n'y a pas d'autres fournisseurs de services financiers. Les bureaux de poste assurent donc des services de dépôts d'argent de base ainsi que le règlement des factures d'eau, de gaz et d'électricité et le retrait des prestations sociales et des pensions. En général, dans les États et territoires de MONEYVAL, les bureaux de poste sont réglementés et supervisés pour ce qui est de la LAB/CFT.

Assouplissement des obligations en matière de LAB/CFT pour les clients à risque faible

40. Un certain nombre d'États et de territoires signalent qu'ils ont introduit des mesures simplifiées de DVC (devoir de vigilance à l'égard de la clientèle) pour les clients présentant un risque faible, afin de faciliter l'accès aux services financiers de base pour les personnes en situation d'exclusion financière. Ainsi :

- la Pologne a accordé une exemption des mesures de DVC pour les cartes prépayées ;
- permet l'application de mesures simplifiées de DVC pour ce qui est de la monnaie électronique, si le dispositif ne peut pas être rechargé et que le montant qu'il contient n'est pas supérieur à 150 € ; pour les dispositifs rechargeables, le montant total des transactions par année calendaire est plafonné à 2 500 €, sauf si, dans la même année calendaire, le porteur du dispositif rachète 1 000 € ou plus ;
- en France, la monnaie électronique peut faire l'objet de mesures allégées de DVC, sauf pour les remises, à condition que le plafond pour l'instrument prépayé ne dépasse pas 250 € si le dispositif n'est pas rechargeable ou 2 500 € de transactions sur une année calendaire s'il l'est ; et
- En Israël, des amendements sont à l'étude pour permettre au processus de KYC (know your customer – connaissez votre client) d'être réalisée par voie de vidéoconférence, qui sera documenté, au lieu d'exiger une identification en face-à-face qui oblige le client à se rendre physiquement dans une succursale de la banque. Un compte ouvert en ligne est limité sur les transactions en espèces, qui ne doivent pas dépasser 10 000 NIS (2 000 €), et le solde à la fin de chaque jour ouvrable ne doit pas dépasser 300 000 NIS (60 000 €). Ces restrictions sont levées dès que le client se rend dans l'établissement bancaire pour y être identifié en face-à-face. De plus, l'utilisation de cartes prépayées d'un montant inférieur à 1 000 NIS (200 €) est dispensée des mesures de DVC (dans les Sociétés bancaires et à la Banque postale).

Protection du consommateur

41. Un certain nombre d'États et territoires considèrent la protection du consommateur comme un facteur important pour la promotion de la finance inclusive puisqu'elle accroît la confiance dans l'intégrité du secteur des services financiers.
42. La *Directive sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base* de la Commission européenne traite trois domaines essentiels :
- *l'accès aux comptes de paiement* : ces dispositions donnent à tout consommateur de l'UE, sans qu'il soit nécessairement résident du pays où est située l'institution de crédit et quelle que soit sa situation financière, le droit d'ouvrir un compte de paiement qui lui permette de réaliser des opérations essentielles telles que toucher un salaire, des pensions et des allocations ou régler des factures d'électricité, de gaz ou d'eau etc. ;
 - *la comparabilité des frais de tenue de compte de paiement* : grâce à la Directive, le consommateur pourra plus facilement comparer les frais de tenue d'un compte de paiement pratiqués par des fournisseurs de services de paiement dans l'UE ; et
 - *changement d'établissement* : la Directive établit une procédure simple et rapide pour le consommateur qui souhaite transférer son compte de paiement d'un fournisseur de services de paiement à un autre dans le même État membre et entend aider le consommateur titulaire d'un compte de paiement auprès d'une banque qui souhaite ouvrir un autre compte dans un pays différent.
43. En France, un Observatoire de l'inclusion financière a été créé par voie législative, pour surveiller les pratiques des banques, en particulier à l'égard de personnes en situation de fragilité financière. L'Observatoire, établi sous l'autorité de la Banque de France, est notamment chargé des missions suivantes :
- collecter des informations sur l'accès des personnes physiques aux services bancaires, hormis pour raisons professionnelles ; sur l'utilisation qu'elles font des services bancaires ; et sur les initiatives prises par les banques pour promouvoir l'inclusion financière ;
 - définir, produire et analyser des indicateurs sur l'inclusion financière, dans le but d'évaluer l'évolution des pratiques des banques ; et
 - publier un rapport annuel, avec une analyse des indicateurs sur l'inclusion financière, leur niveau et leur évolution ; une évaluation des pratiques des banques et, si possible, des recommandations en vue d'améliorer la situation. Le rapport peut également décrire et analyser les pratiques individuelles particulièrement bonnes ou particulièrement mauvaises des banques.

Procédures de traitement des réclamations

44. La mise en place de procédures efficaces pour le traitement des réclamations est une autre mesure qui permet d'accroître la confiance dans le secteur des services financiers.
45. En Fédération de Russie, les consommateurs peuvent transmettre leurs réclamations à un certain nombre d'organismes, en fonction de la nature de la réclamation, du service et du fournisseur, et s'adresser :
- aux institutions financières elles-mêmes ;
 - aux autorités de supervision ;
 - au Service fédéral de supervision dans le domaine de la protection des droits des consommateurs et du bien-être de la personne (Rospotrebnadzor) ;
 - à d'autres instances (par exemple l'Administration du Président ou le Bureau du Procureur général). Parmi les recommandations du bilan de diagnostic établi par la Banque mondiale en 2009 figurait l'établissement d'un médiateur financier spécifique que les consommateurs pourraient saisir de leurs réclamations.
46. Un Bureau du Médiateur a été en outre instauré en Russie en octobre 2010 par l'Association des banques russes ; les consommateurs de services financiers peuvent le saisir, même s'il ne se substitue pas aux

autres instances déjà amenées à connaître de certaines réclamations de la part de consommateurs de services financiers.

La finance inclusive dans le contexte de la LAB/CFT

47. On pense à tort que les politiques et pratiques en matière de finance inclusive et les mesures de LAB/CFT sont mutuellement exclusives. Il existe un équilibre entre elles et ces deux questions doivent être considérées comme complémentaires.
48. Selon le GAFI, bien que la promotion des systèmes et services financiers formels soit au cœur de tout régime de LAB/CFT efficace et complet, si l'on applique de manière trop prudente les mesures de sauvegarde de la LAB/CFT, cela peut avoir pour conséquences non souhaitée d'exclure des entreprises légitimes et des consommateurs honnêtes du système financier formel. C'est pourquoi le GAFI a conçu des mesures de LAB/CFT qui répondent au but national d'inclusion financière sans compromettre les mesures dont le but est de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. En parvenant à une compréhension commune des normes du GAFI qui sont pertinentes dans le cadre de la promotion de l'inclusion financière, et spécifiquement de la flexibilité offerte par les normes, en particulier grâce à l'approche basée sur le risque (ABR), les juridictions peuvent créer des contrôles efficaces et appropriés tout en permettant l'accès à des services financiers de base, ce qui permettra à des personnes ou groupes en situation d'exclusion financière et de déficit de services financiers (notamment les personnes à bas revenus, les secteurs ruraux et les personnes sans documents d'identité) d'accéder plus facilement à ces services, en particulier dans les pays en développement où les difficultés sont les plus criantes.
49. Le GAFI attire bien l'attention sur le fait que, même à des fins d'inclusion financière, dans les pays en développement et développés, le fait que des personnes ou groupes en situation d'exclusion et de déficit de services financiers (dont ceux mentionnés plus haut) ne les classe pas d'autorité parmi les clients présentant un risque plus faible de BC/FT. L'ABR étant l'élément central des Recommandations révisées de 2012 et de la Méthodologie de 2013, les pays et les institutions financières devraient comprendre, identifier et évaluer les risques, puis appliquer des mesures d'atténuation et de gestion. Les juridictions devraient donc prendre en compte les risques liés à l'exclusion financière et les avantages qu'il y a à faire entrer des gens isolés dans le système financier formel, puis bâtir un système financier plus inclusif en fonction de ces risques. C'est pourquoi il est absolument important pour les juridictions d'analyser la finance inclusive dans les ABR si elles veulent parvenir à une approche équilibrée. Après l'évaluation du risque, si le pays identifie des clients à risque moindre, des produits, de services, de transactions ou des canaux de distribution aux fins de l'inclusion financière, il pourra envisager d'appliquer des mesures simplifiées pour la LAB/CFT. C'est pourquoi les Recommandations du GAFI laissent de la flexibilité, en permettant aux juridictions de bâtir des contrôles efficaces et appropriés tenant compte de la pertinence d'un élargissement de l'accès aux services financiers et des divers niveaux et types de risques posés par différents produits et canaux de distribution. La difficulté pour les pays consiste à déterminer le niveau adéquat de protection pour un environnement financier donné.
50. Pour que le régime de LAB/CFT soit efficace et complet, il est crucial à la fois de mettre en œuvre des mesures préventives et de promouvoir les systèmes et services financiers formels. Ce faisant, si les juridictions ne trouvent pas l'équilibre idoine, c'est l'approche de l'inclusion financière qui risque d'en pâtir. Ainsi, les obligations en matière de LAB/CFT peuvent renchérir le coût des activités pour de nouveaux produits et services, par exemple les services financiers sans guichet et mobiles. On pourrait alors croire que ces produits sont moins attractifs pour le secteur privé comme pour les clients, en particulier si des options informelles sont moins chères et tout aussi fiables. De même, si un client ne dispose pas de documents d'identité délivrés par l'Administration, ou si une institution financière doit mettre en œuvre des méthodes coûteuses pour vérifier l'identité de ces clients, en particulier concernant des groupes vulnérables et à faibles revenus, cela peut créer un obstacle de plus à l'inclusion financière.
51. À contrario, un régime de LAB/CFT trop conservateur peut effectivement exclure ceux qui ne sont pas en mesure de présenter un document d'identité ou dont le document d'identité n'a pas force probante, ce qui poussera ceux qui sont rejetés du système financier formel à se tourner vers d'autres méthodes de paiement et les incitera d'autant plus à entrer dans l'économie souterraine. Or cela entraîne une économie de plus en plus basée sur les paiements en espèces et le développement de services financiers et bancaires transfrontaliers non régulés. De plus, une économie souterraine florissante qui est attrayante pour des fonds légitimes de segments de la population exclus du système formel est aussi un vecteur pour

des transactions illicites : les fournisseurs de services alternatifs ou souterrains peuvent ainsi devenir un canal facile pour ces transactions illicites, le simple volume de transactions effectuées par leur entremise occultant celles qui sont liées à la criminalité et au financement du terrorisme. En effet, le secteur non régulé et non supervisé ne risque guère d'appliquer des mesures de contrôle de LAB/CFT par exemple la détection et le signalement de transactions suspectes. L'exclusion financière risque donc fort in fine de saper les efforts en matière de LAB/CFT.

52. C'est pourquoi le fait d'encourager les gens à recourir au système financier formel peut consolider le régime de LAB/CFT en asséchant le secteur informel et l'économie souterraine, outre que ramener les personnes exclues dans le secteur régulé permet d'atténuer leur vulnérabilité au crime et à l'exploitation. Cela reste vrai même si les produits et services utilisés pour promouvoir l'inclusion financière s'accompagnent d'un assouplissement des mesures de DVC. Il s'ensuit donc que l'inclusion financière et un régime efficace de LAB/CFT peuvent et devraient être complémentaires des objectifs politiques nationaux et avoir des buts politiques qui se renforcent l'un l'autre.

La finance inclusive et les Recommandations du GAFI

53. La finance inclusive devrait être analysée à la lumière des exigences du GAFI pour une évaluation nationale du risque, le devoir de vigilance à l'égard de la clientèle ou les mesures de KYC (« know your customer »), la tenue de registres, les déclarations d'opérations suspectes et la tenue de statistiques. Le Chapitre 2 des Lignes directrices du GAFI concernant les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et la finance inclusive, publiées en février 2013, analysent ces problématiques en détail.

Évaluation nationale du risque (ENR)

54. La Recommandation 1 (Évaluer les risques et appliquer une approche basée sur le risque) requiert des pays qu'ils identifient, évaluent et comprennent les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme pour le pays. Bien que l'inclusion financière ne soit pas prévue en tant qu'élément spécifique de l'ENR, elle n'en n'est pas moins considérée comme une problématique qui devrait être abordée dans la préparation de l'évaluation du risque. Le GAFI a insisté sur le fait que les pays devraient être conscients que l'exclusion financière – et les mesures destinées à promouvoir l'inclusion financière – peuvent avoir un impact significatif sur le risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et que les facteurs ci-dessous devraient être pris en compte lors de la préparation d'une ENR :

- ceux qui n'ont pas accès au système financier formel ont recours à des systèmes informels et se tournent vers l'économie souterraine – où il n'y a aucun contrôle – et il est plus facile pour les criminels et les terroristes de cacher leurs activités s'il y a un gros volume d'activités « légitimes » de la part de personnes en situation d'exclusion financière pour masquer les fonds véritablement illicites transitant par les mêmes canaux ;
- réintégrer les personnes en situation d'exclusion financière dans le système financier formel peut réduire les risques de BC/FT en asséchant le secteur informel et l'économie souterraine (et en rendant ces personnes moins vulnérables au crime). Cela est vrai même si les produits et services utilisés pour promouvoir l'inclusion financière appliquent des mesures de sauvegarde assouplies par rapport aux mesures strictes de DVC ; et
- en revanche, des mesures de promotion de l'inclusion financière mal mises en œuvre peuvent augmenter les risques – par exemple, si les mesures assouplies de DVC sont autorisées dans trop de situations ou si la supervision des mesures de DVC est inadéquate. Les pays doivent comprendre les risques et l'impact des mesures d'inclusion financière sur eux.

55. Dans le contexte d'une ENR, cela veut dire que l'analyse de l'inclusion financière peut constituer un élément clé de la stratégie d'un pays pour atténuer les risques de LAB/CFT.

Devoir de vigilance à l'égard de la clientèle (DVC)

56. Du point de vue de la finance inclusive, la plus grande difficulté de la Recommandation 10 (devoir de vigilance à l'égard de la clientèle) concerne les clients qui n'ont pas de documents d'identité ou dont les documents d'identité n'émanent pas d'une autorité légitime. Les normes prévoient cependant une

certaine souplesse à l'égard de l'identification des clients et des mesures réduites ou simplifiées de DVC peuvent être appliquées de manière appropriée pour faciliter l'accès des clients sans documents d'identité aux services financiers¹⁶. Le pays devrait entreprendre une évaluation du risque avant d'assouplir les DVC pour des produits et services spécifiques à faible risque et cette évaluation et ses conclusions devraient être documentées. De même, les exemptions aux règles de KYC devraient être clairement définies et toute mesure alternative de DVC être suffisamment robuste.

Conservation des documents

57. Le défi le plus significatif issu du fait que la Recommandation 11 (Conservation des documents) impacte sur l'inclusion financière concerne de nouvelles institutions ou entités. La fourniture de services ou de produits à des fins d'inclusion financière peut impliquer des entités qui n'étaient pas auparavant tenues d'appliquer le régime de LAB/CFT (opérateurs de téléphonie mobile, etc.). Les pays devraient quand même faire en sorte que ces nouvelles entités soient tenues de respecter les obligations de conservation des documents. D'autre part, les autorités compétentes qui suivent les procédures légales en vigueur pour demander des documents à des institutions et entités non financières traditionnelles devraient être en mesure d'obtenir en temps opportun des institutions ou entités nouvelles les informations et preuves pertinentes aux fins de l'inclusion financière.

Déclaration d'opérations suspectes (DOS)

58. La Recommandation 20 (Déclaration des opérations suspectes) précise que, si une institution financière soupçonne – ou a de bonnes raisons de soupçonner – que des fonds sont les produits d'une activité criminelle ou sont liés au financement du terrorisme, elle devrait être tenue de déclarer rapidement l'incident à la Cellule de renseignement financier (CRF) du pays. Cette obligation s'applique à toutes les institutions financières qui sont soumises aux obligations de LAB/CFT, y compris celles dont la clientèle se compose de personnes défavorisées et à faible revenu. Pour respecter cette obligation, les institutions financières doivent mettre en place des systèmes internes appropriés de supervision afin d'identifier tout comportement inhabituel. Une fois que le soupçon a pris corps, une déclaration doit être faite et une évaluation basée sur le risque n'est donc pas applicable pour le signalement d'activités suspectes. En revanche, l'ENR est appropriée pour identifier des activités potentiellement suspectes, par exemple en affectant des ressources supplémentaires à ces domaines potentiels (clients, services, produits, emplacement etc.) concernant lesquels une institution financière a identifié un risque plus élevé, ce qui peut couvrir les services aux personnes défavorisées et à faibles revenus.

Supervision et répression

59. La difficulté émanant des Recommandations 26 à 31 (Pouvoirs et responsabilités des autorités compétentes) réside dans la manière d'évaluer la conformité avec les normes de supervision/répression dans le contexte particulier de l'inclusion financière. Qui dit nouveaux acteurs dit nouvelles responsabilités en matière de supervision. La difficulté consiste à déterminer si ces nouvelles responsabilités sont clairement établies et mises en œuvre par l'ensemble des acteurs. Les autorités de supervision devraient avoir des pouvoirs adéquats pour contrôler et assurer la conformité des institutions financières avec les obligations en matière de lutte contre le BC/FT, notamment le pouvoir de procéder à des inspections. À cet égard, les juridictions devraient se demander si le régime de supervision répond à la définition fonctionnelle des institutions financières donnée par le GAFI ou si certains établissements non bancaires fournisseurs de services financiers aux personnes défavorisées et à faibles revenus relèvent d'une supervision différente pour leurs services financiers. Si des fournisseurs de services (en particulier dont l'activité principale n'est pas financière) sont soumis à différents régimes de supervision, la démarcation dans les missions entre autorités de supervision devrait être clairement fixée dans les textes de loi et comprise par toutes les parties. L'autorité de supervision devrait être en mesure de superviser la conformité de toutes les parties qui fournissent le service et mener des visites sur site dans les locaux de toutes les parties. Elle devrait s'assurer que la formation nécessaire en LAB/CFT est dispensée et que les opérations suspectes sont identifiées et déclarées correctement.

¹⁶ Alliance For Financial Inclusion (AFI), *Assessment of AML/CFT in Particular Context of Financial Inclusion*, Lima, 2011.

Statistiques

60. La Recommandation 33 a également un impact sur les produits financiers qui visent à étendre l'inclusion financière. Elle demande aux pays de tenir des statistiques complètes sur les questions liées à l'efficacité et à l'efficacité des systèmes de lutte contre le BC/FT. Dans les pays où des services bancaires par téléphonie mobile ou d'autres produits ou services financiers nouveaux sont utilisés, il est nécessaire de veiller à ce que les statistiques tenues (par exemple sur les DOS reçues, la supervision etc.) couvrent et identifient clairement des fournisseurs de nouveaux services, en particulier ceux qui n'appartiennent pas au système dominant de services financiers.

Conclusions

61. Comme on l'a indiqué plus haut, l'enquête couvre des États et territoires de MONEYVAL aux situations économiques hétérogènes et qui en sont également à des stades différents en termes de développement économiques, et il est donc difficile de tirer des conclusions générales sur la situation de la finance inclusive dans ces États et territoires.
62. remarque toutefois que dans les centres financiers qui tirent une part significative de leur PIB des services financiers, la finance inclusive est très développée, ce qui s'explique par le fait qu'une part importante de la population active travaille dans le secteur des services financiers et est donc très sensibilisée aux produits financiers. Globalement, les États membres de l'UE affichent un niveau raisonnablement poussé d'inclusion financière et la mise en œuvre de la *Directive sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base* devrait contribuer à élever encore ce niveau. Pour d'autres États, du fait d'incohérences dans les données, il a été difficile de se forger une opinion sur la situation globale en matière de finance inclusive, même si on a relevé des indications claires d'un besoin d'améliorer et de développer les politiques et procédures.
63. Étant donné que la plupart des États et territoires qui ont répondu sont encore en train de concevoir et de mener leur ENR initiale, l'impact des politiques d'inclusion financière est encore en phase d'analyse. Néanmoins, il semble qu'un certain nombre d'États et de territoires aient trouvé un équilibre entre un régime robuste de LAB/CFT et le développement de politiques et de procédures pour l'inclusion financière, et soient en train d'examiner la finance inclusive en tant qu'élément de l'élaboration de leur ENR. Bien qu'un certain nombre de juridictions aient indiqué qu'elle ne serait pas analysée, il est reconnu que les questions liées à la finance inclusive peuvent avoir un impact sur le risque en matière de LAB/CFT.
64. De plus, un certain nombre de juridiction ont donné la priorité à des politiques d'inclusion financière dans le cadre d'une initiative pour plus d'égalité sociale. Certains pays ont également déclaré qu'ils envisageaient de développer certains produits de base pour les personnes en situation d'exclusion financière dans le cadre d'une initiative plus vaste visant à réduire le volume des espèces dans l'économie, ainsi qu'à améliorer la protection des consommateurs en incitant les gens à passer par le secteur régulé.
65. Le rapport a identifié un certain nombre d'obstacles potentiels à l'essor de la finance inclusive, au nombre desquels la méconnaissance de la finance, le manque d'expérience des produits financiers, le manque de confiance dans les institutions financières et les notations de crédit, et les États et territoires doivent se demander si ces obstacles existent dans leur juridiction et, si oui, concevoir des stratégies pour les éliminer.
66. Pour ce faire, le rapport a identifié un certain nombre d'initiatives qui, soit à l'examen, soit ont été mises en œuvre avec succès, notamment :
- l'éducation et la sensibilisation ;
 - le développement de produits financiers de base ;
 - des initiatives du secteur privé pour développer des produits financiers de base ;
 - l'utilisation des bureaux de poste dans les zones rurales ;
 - l'assouplissement des conditions liées à la LAB/CFT pour les clients à faible risque ;
 - la protection des consommateurs ; et
 - les procédures de traitement des réclamations.
67. Il ressort nettement de l'analyse que les juridictions qui ne sont pas des centres financiers et qui ont promu activement des politiques d'inclusion financière, en particulier par l'éducation, la sensibilisation et l'introduction de produits financiers de base, ont atteint dans ce domaine un niveau supérieur à celui de certains pays voisins, notamment pour ce qui est de l'Autriche, de l'Estonie, d'Israël, de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et de la Slovénie.

68. Les politiques et initiatives d'inclusion financière constituent donc un aspect important de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Les États et territoires de MONEYVAL sont donc encouragés à envisager activement de développer leurs politiques et initiatives dans ce domaine et, notamment, d'inclure une analyse d'inclusion financière dans le périmètre de leurs évaluations nationales du risque.
69. On estime que cet exercice ne devrait pas rester sans suite au sein de MONEYVAL. L'inclusion financière a un impact sur deux domaines sur lesquels reposent les travaux du Conseil de l'Europe : la promotion des droits de l'homme (dans ce cas, on peut dire le droit à des services financiers) et la protection de l'État de droit par la prévention d'une utilisation accrue des réseaux informels ou clandestins d'activités bancaires et de transferts d'argent. On estime donc que MONEYVAL, en tant qu'organe du Conseil de l'Europe, devrait accorder davantage d'attention à cette question. Si l'importance sociale et politique des politiques d'inclusion financière est claire, à l'heure actuelle, cela est moins vrai s'agissant de l'impact réel de politiques plus larges d'inclusion financière sur la prévention et la détection en matière de LAB/CFT.
70. Il est donc proposé que des enquêtes similaires soient réalisées par MONEYVAL tous les deux ans pour tenter de suivre plus précisément les niveaux de développement de la finance inclusive dans les États et territoires de MONEYVAL au fil du temps et analyser leur impact sur la conformité en matière de LAB/CFT dans les États et territoires de MONEYVAL dont les populations avaient peu accès jusqu'ici au système financier.

Secrétariat de MONEYVAL

septembre 2014

Annexe 1 – Bibliographie pour aller plus loin

Alliance For Financial Inclusion (AFI), *Bringing Smart Policies to Life, The Basics: AML/CFT for Financial Inclusion*, 2010.

Alliance For Financial Inclusion (AFI), SBS and WB Forum, *Assessment of AML/CFT in Particular Context of Financial Inclusion*, Lima, 2011.

Breckland Council, *What is Financial Inclusion?*, <http://www.breckland.gov.uk/content/what-financial-inclusion>, accès août 2014.

Commission européenne, *Fourniture de services financiers et prévention de l'exclusion sociale*, Bruxelles, 2008.

GAFI, *Guidance on Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion*, Paris, 2013.

GAFISUD, *Report on New Payment Methods: Prepaid Cards, Mobile Payment and Internet Payment Services*, Buenos Aires, 2013.

S.M. la Reine Máxima des Pays-Bas, Secrétaire général des Nations-Unies, Allocution à la Réunion plénière du GAFI, "Renforcer l'intégrité financière par l'inclusion financière", Oslo, 2013

Fonds d'équipement des Nations-Unies, *Building Inclusive Financial Sectors for Development*, New York, 2006.

Université de Birmingham, *Financial Inclusion Annual Monitoring Report*, Birmingham, 2013.

Wikipedia, Financial Inclusion, http://en.wikipedia.org/wiki/Financial_inclusion, accès août 2014.

Banque mondiale, *Global Financial Inclusion*, The Global Findex Database, Washington, <http://go.worldbank.org/1F2V9ZK8C0>, accès août 2014.

Banque mondiale, Mesurer l'inclusion financière, The Global Findex Database, Washington, 2012.

Annexe 2 – Questionnaire de MONEYVAL sur « Renforcer l'intégrité financière par l'inclusion financière »

Introduction

Pour que la finance soit pleinement inclusive, il faut que tous ceux qui peuvent les utiliser aient accès à une gamme de services financiers de qualité à des prix abordables, de façon pratique, et que la dignité des clients soit préservée.

Afin de promouvoir le développement, la croissance économique et l'égalité des chances, l'inclusion financière vise donc à amener les gens en situation d'exclusion financière, qui utilisent actuellement le système informel, sans documentation, sans supervision et sans régulation, à passer dans le système financier formel, transparent et protecteur.

Si une approche mal pensée de l'inclusion financière peut déstabiliser les régimes de LAB/CFT, il n'en reste pas moins que l'inclusion financière et la LAB/CFT ont des objectifs complémentaires. Ainsi, un modèle unique et restrictif d'analyse du risque aboutira à exclure des segments vulnérables de la population du système financier, au bénéfice des services au marché noir ; de même, une approche laxiste en matière de risque permettra vraisemblablement à l'argent du crime de s'infiltrer dans l'économie légale. En revanche, une approche sur mesure et « intelligente » en matière de LAB/CFT peut repérer et écarter les transactions et les clients les plus risqués tout en incluant un pourcentage d'autant plus important de la population dans l'économie formelle.

En prévision de la Plénière de septembre, MONEYVAL souhaite étudier dans quelle mesure l'inclusion financière est prise en compte par ses États et territoires et comment elle se coordonne avec les politiques de LAB/CFT et les produits financiers. Le questionnaire entend donc recueillir des informations qui permettront à MONEYVAL de comprendre le niveau de pénétration de l'inclusion financière dans ses juridictions, les politiques et mesures en place pour traiter la question et leurs éventuels résultats. Les réponses au questionnaire formeront la base d'un rapport de MONEYVAL sur la finance inclusive.

Instructions

Pour que le questionnaire soit le plus complet possible, merci de l'adresser à tous services ou personnes contact pertinents afin que les réponses soient précises, et, une fois rempli, de le renvoyer à moneyval@coe.int.

Pays :	
Institution:	
Nom du répondant :	
Fonction :	
Adresse électronique :	
N° de téléphone (avec code) :	

Questionnaire

1. Votre juridiction a-t-elle analysé la question de l'inclusion financière ? Si oui, indiquez à quel niveau l'analyse a été menée (national, secteurs public ou privé) et décrivez-en les modalités.

2. Si vous avez réalisé une évaluation du risque de LAB/CFT, avez-vous pris en compte l'inclusion financière ?

--

3. Quel pourcentage de la population utilise le système financier formel ? Sur quoi reposent ces chiffres ? Veuillez indiquer les données pertinentes (pourcentage d'adultes titulaires d'un compte bancaire, utilisation de produits financiers et d'assurance etc.)

--

4. Quelle(s) institution(s) contrôle(nt) les moyens de paiement ?

--

5. Identification :

- 5.1. Quels sont les documents d'identité officiels dans votre juridiction ?

--

- 5.2. Avez-vous des informations sur le nombre de personnes ne disposant pas de documents d'identité dans votre juridiction ? si oui, merci de l'indiquer.

--

- 5.3. Votre juridiction a-t-elle un système national permettant de vérifier l'existence d'une personne ? Si oui, décrivez-le

--

6. Politiques d'inclusion financière :

- 6.1. Votre juridiction est-elle en train de développer ou a-t-elle déjà développé la mise en œuvre basée sur le risque de mesures facilitant les politiques d'inclusion financière (notamment régulation, supervision, protection de la clientèle etc.) ? Si oui, précisez.

--

- 6.2. Dans votre juridiction, quels services publics sont éventuellement responsables de l'élaboration et de la promotion de politiques d'inclusion financière ?

--

- 6.3. Les politiques, produits et services d'inclusion financière incluent-ils des opérations transfrontalières ou bien sont-ils limités au marché interne de votre juridiction ?

--

- 6.4. Pensez-vous que votre politique d'inclusion financière a été un atout pour votre juridiction ? Si oui, précisez les avantages procurés. S'il n'y a pas de politique en place ou en cours d'élaboration, pensez-vous qu'une politique et des produits d'inclusion financière seraient avantageux pour votre juridiction ? Précisez les politiques et produits pertinents pour votre juridiction.

--

- 6.5. Y a-t-il des mesures législatives ou réglementaires dans votre juridiction qui ciblent spécifiquement des produits, des services ou des clients dans l'optique d'une finance inclusive (par exemple classification dans le risque faible, exceptions ou obligations simplifiées de DVC etc.) ? Précisez.

--

- 6.6. Vos politiques d'inclusion financière prennent-elles en compte de manière appropriée les mesures pour la prévention du BC/FT ? Expliquez.

--

--

<p>7. Produits pour l'inclusion financière (s'il en existe dans votre juridiction) :</p>
<p>7.1. Existe-t-il dans votre juridiction des mesures législatives ou réglementaires qui permettent de proposer des services financiers par l'intermédiaire d'agents ou de correspondants/par des modalités d'externalisation/des activités bancaires mobiles ? Précisez.</p>
<p>7.2. Votre juridiction a-t-elle une politique ou des mesures qui permettent et promeuvent l'utilisation de mécanismes de paiement électronique ou mobile, les cartes prépayées ou d'autres produits ou services qui facilitent l'inclusion sociale ? Comme ces produits sont-ils régulés ? Décrivez.</p>
<p>7.3. Des systèmes de transfert internationaux informels sont-ils utilisés dans votre juridiction (réseaux de Hawala etc.) ?</p>
<p>7.4. Votre juridiction a-t-elle élaboré des programmes d'éducation à la finance dans le cadre de formation ou du programme scolaire ? Décrivez.</p>
<p>7.5. Votre juridiction a-t-elle développé d'autres outils qui favorisent l'inclusion sociale (à titre d'exemples non limitatifs les bureaux de crédit et les mandats pour proposer des comptes bancaires minimum) ? Détaillez.</p>

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il compte 47 États membres, dont 28 sont également membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.