

BLANCHIMENT ET TERRORISME

LA MICROFINANCE PEUT-ELLE ÊTRE UN VECTEUR POUR L'ARGENT CRIMINEL ?



Georges Cardon

Directeur
Direction de
la Déontologie et de
la Conformité

Groupe Caisse
Nationale
Caisse d'Épargne

La microfinance ne pourra pas rester durablement à l'abri de l'infiltration par l'argent criminel, du seul fait des caractéristiques de sa clientèle et la faiblesse des flux unitaires traités. Mais l'application à cette activité des normes préconisées, notamment par le GAFI, pose des problèmes de faisabilité.

Avec une grande diversité de cadres plus ou moins réglementés et des modes de gouvernance variés, la microfinance est présente aussi bien en Amérique centrale et latine, qu'en Afrique ou en Asie. Un grand nombre d'acteurs, utilisant des modes d'intervention différents, apportent leur appui au développement des institutions de microfinance (IMF) : des opérateurs actifs que sont les agences de développement ou les ONG interviennent directement auprès des IMF ; d'autres, comme le CGAP (Consultative Group to Assist the Poor) apportent un appui technique ou organisationnel ; des bailleurs de fonds institutionnels ou privés, quant à eux, soutiennent, généralement, le décollage financier des IMF. On estime, aujourd'hui, à

plus de 750 millions dans le monde, le nombre de personnes ayant régulièrement recours à la microfinance et le marché potentiel est évalué à quelque 2 milliards d'individus.

La stratégie des IMF, dès lors qu'elles réussissent leur phase de décollage et atteignent une taille critique, vise la consolidation de leur position par la diversification de la gamme de produits et services offerte à leur clientèle. Elles ont la conviction qu'elles sont les mieux placées pour gérer, à des coûts compétitifs, des produits comme la microassurance, les services d'épargne, voire les transferts d'argent ou la monnaie électronique. Cette ambition est légitime, toutefois, il ne faut pas sous-estimer les risques encourus par cette diversification, notamment l'instrumentalisation de ces institutions aux fins de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes.

LA MICROFINANCE FACE AU BLANCHIMENT

Jusqu'à présent, l'opinion générale considère que la sphère de la microfinance n'est pas concernée par le renforcement des mesures de prévention du blanchiment ou du financement du terrorisme qui visent les institutions financières, car on estime que le profil des clients de la microfinance, leur environnement économique, la faiblesse des sommes en jeu, etc., sont de nature à réduire ou éliminer le risque. Cependant, dans

un contexte où les circuits de blanchiment et de financement terroriste empruntent des voies de plus en plus sinueuses pour éviter les repérages, il n'est pas raisonnable de considérer que la microfinance puisse rester durablement à l'abri de l'infiltration par l'argent criminel, du seul fait des caractéristiques de sa clientèle et la faiblesse des flux unitaires traités.

En même temps, les acteurs de la microfinance mettent en avant l'importance des coûts des dispositifs de prévention mis en place par les institutions financières ; ils trouvent que ceux-ci ne sont pas adaptés à leur activité et craignent, à juste titre, ne pas pouvoir assumer une telle charge : l'application des normes de vigilance préconisées par le GAFI et autres institutions internationales, telles qu'elles sont mises en place dans les circuits bancaires et financiers, ne manqueront pas de poser à la microfinance des problèmes concrets de faisabilité.

Pour évaluer le risque d'exposition de la microfinance au blanchiment et au financement du terrorisme et

« Il n'est pas raisonnable de considérer que la microfinance puisse rester durablement à l'abri de l'infiltration par l'argent criminel. »

des solutions envisageables, il convient de s'interroger sur :

- les caractéristiques du cadre de surveillance réglementaire et prudentiel adaptées à la microfinance.
- les risques spécifiques aux activités de la microfinance.

LE CADRE INSTITUTIONNEL ET RÉGLEMENTAIRE DES IMF

Le cadre institutionnel et réglementaire dans lequel évoluent les IMF se caractérise aussi bien par sa diversité que son hétérogénéité : en général, même dans des pays où la microfinance concerne des centaines de milliers de clients, la faible importance des actifs en jeu n'est pas jugée de nature à mettre en péril le système bancaire du pays ; en revanche, dans les pays où la collecte de l'épargne par les IMF est autorisée, dès que les dépôts des clients atteignent un certain montant, la question de leur protection se pose.

Une réglementation prudentielle (ratios de solvabilité, de liquidité, obligation de réserves, etc.) implique l'existence d'une autorité de régulation structurée, alors que la réglementation non prudentielle, plus légère (fixation des taux plafond, règles comp-

tables, statut, agrément, etc.), peut être confiée à des organismes administratifs (ministère, etc.).

Le débat, dans ce domaine, tourne autour de la confrontation des arguments entre ceux qui estiment que la microfinance doit disposer d'un cadre réglementaire spécifique, forcément allégé, et ceux qui considèrent que ce qui importe davantage est le contenu de la réglementation qui s'applique, selon la nature des activités.

La prévention contre le blanchiment et le financement du terrorisme se situe à l'intersection de ce débat. En effet, si on considère que les IMF ne recevant pas de dépôts n'auraient pas besoin d'une réglementation prudentielle, il faudrait néanmoins s'assurer qu'une autorité vérifie convenablement la qualité, les objectifs et les antécédents des personnes physiques et morales qui créent ou dirigent les dites IMF. De la même façon, il conviendra de contrôler la nature, l'origine et la finalité de l'utilisation des fonds (subventions, dons) reçus par l'IMF en provenance de tiers.

D'un autre côté, une réglementation prudentielle "au rabais" comporte des inconvénients qui peuvent s'avé-

rer préjudiciables. Ainsi, à une époque, en Afrique, des petites banques rurales ont proliféré, profitant d'un statut et d'un contrôle "allégés", du fait de leur vocation ; les faillites en cascade qui ont suivi ont démontré que ce fut une erreur. Souvent, les autorités de contrôle elles-mêmes sont réticentes à l'inclusion des IMF dans leur champ d'intervention, considérant que le nombre, la dispersion et la faible taille de ces entités rendent la supervision inefficace, faute de ressources de contrôle suffisantes.

Il est exact, par ailleurs, que, dans l'ensemble, les réglementations bancaires se révèlent difficilement applicables à des entités opérant sous des statuts divers (coopératif, associatif, caisse de solidarité, ONG, etc.), et qui exercent des activités hétérogènes, alliant des interventions à caractère social ou d'entraide à des opérations à caractère financier. On constate néanmoins une évolution dans ce domaine : dans certains pays ou régions (Maghreb, CEMAC, UEMOA), à l'occasion de réformes du système bancaire, l'activité des IMF se soumet progressivement à la réglementation bancaire. Pour

« Les réglementations bancaires se révèlent difficilement applicables à des entités opérant sous des statuts divers (coopératif, associatif, caisse de solidarité, ONG, etc.). »

www.demos.fr

Ne manquez pas le séminaire

« COMMODITIES Matières Premières et Dérivés de Matières Premières »

A Paris, le
Jeudi 30 novembre 2006



Avec l'intervention de :

HELYETTE GEMAN

Birkbeck, University of London & ESSEC Business School.

Auteur du livre « *Commodities and Commodity Derivatives : Agriculturals, Metals and Energy* »

Programme
disponible au
01 44 94 58 43

Demos - Département Banque - 20 rue de l'Arcade 75008 Paris • banques@demos.fr

 **demos**

autant, il serait illusoire de penser que la totalité des IMF puisse rapidement mettre en place des dispositifs de surveillance, du niveau de ceux existant dans les banques.

LES CRITÈRES DE JUSTIFICATION D'UN CONTRÔLE

Une approche pragmatique consisterait à classer les IMF, selon des critères qui déterminent la justification d'un contrôle organisé et d'une surveillance efficiente. Par croisement de la nature des activités avec la taille de l'établissement, on aboutira facilement à la conclusion qu'une IMF pratiquant la collecte de l'épargne ou le crédit solidaire et individuel, au-delà d'un seuil de nombre significatif de clients atteint, devrait adopter un dispositif, car son exposition au risque devient important. A fortiori, les IMF qui obtiendront dans leur pays les autorisations réglementaires pour étendre les activités sus indiquées à des produits assurantiers, des services de transfert d'argent, etc., devraient, se conformer, obligatoirement, aux mêmes règles de vigilance et de prévention que celles imposées aux institutions financières traditionnelles. Ceci conduit naturellement à poser la question du niveau minimum de capital requis pour l'obtention d'un agrément, qui devrait être basé sur une notion de taille, en dessous de laquelle l'IMF ne pourrait pas disposer du minimum d'infrastructures nécessaires pour opérer dans ces activités.

LES RISQUES SPÉCIFIQUES AUX ACTIVITÉS DE MICROFINANCE

Il a longtemps été convenu qu'il n'était pas pertinent d'appliquer aux IMF les normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, en raison :

- du profil socio-économique des populations ayant recours à la microfinance ;

- de la faiblesse unitaire des transactions réalisées ;

- du cloisonnement géographique et spatial des échanges.

Ainsi, le CGAP, acteur majeur dans la microfinance, estimait, en juin 2005, que "le profil des clientèles des prestataires de la microfinance réduit le risque que ces institutions soient victimes des réseaux de blanchiment. La plupart des clients sont des personnes physiques et leurs transactions-prêts, épargne, transferts représentent de si faibles montants que l'apparition soudaine de montants élevés ne manquerait pas d'attirer l'attention des autorités". On lit, dans le même document que : "pour les pauvres qui ont absolument besoin des services de la microfinance, l'augmentation des coûts, si l'on doit satisfaire la réglementation sur le blanchiment et le financement du terrorisme, aurait pour conséquence de repousser cette clientèle en dehors du secteur formel".

Peut-on être d'accord avec cette analyse ? Les IMF n'ont-elles pas, elles aussi, des précautions à prendre, précisément en fonction de leur mode de fonctionnement et du contexte particulier de leur activité, pour pallier les risques d'infiltration d'argent criminel ?

Cependant, l'application des normes internationales en matière de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme à la microfinance, rencontre des difficultés concrètes dans au moins quatre domaines :

- l'identification des clients ;
- la connaissance client et la documentation ;
- la traçabilité des opérations ;
- la gouvernance.

L'IDENTIFICATION PROBLÉMATIQUE DES CLIENTS

La pratique de micro-activités par les personnes physiques est à la base d'une source, non négligeable, de revenus à l'échelle de ces populations dans les pays où se pratique le microcrédit. Souvent, cette activité

n'est pas enregistrée et s'exerce sans tenue comptable ni détention d'un compte bancaire ou postal. On observe, également, une forte diversification de la clientèle de la microfinance qui concerne de plus en plus des populations urbaines ou de niveaux socio-économiques plus élevés qui ne trouvent pas dans le système bancaire traditionnel une réponse adéquate à leurs besoins. Les IMF accordent à ces populations des montants de crédit faibles, au départ, et pour des durées courtes et c'est la régularité des remboursements qui permet d'accéder à des montants de prêts de plus en plus croissants, y compris pour financer des projets importants, comme le logement. Or, les documents d'identification nécessaires à l'accès au crédit, s'ils existent, sont, dans un certain nombre de pays, d'une qualité et d'une fiabilité discutables, car souvent le pays considéré ne dispose pas d'un système organisé de délivrance de cartes d'identité et les possibilités d'obtention de documents falsifiés ou de complaisance ne sont pas négligeables. Il faut noter, par exemple, que l'absence de justificatif de résidence ou de factures d'utilisation de services est fréquente et que, dans certains pays, les femmes vivant en milieu rural ne disposent pas forcément de carte d'identité. Du reste, l'absence de précisions dans les données de l'état civil (jour/mois/année de naissance, filiation, etc.) est une source complémentaire de confusion dans la gestion des identités. A fortiori, le souhait d'accès de certaines IMF aux services de transfert de fonds crée une préoccupation supplémentaire dans ce domaine.

À cet égard, il est intéressant d'observer les discussions en cours sur le bien fondé ou non de la création d'un fichier central sur les emprunteurs des IMF. Au fur et à mesure de l'expansion de la microfinance dans

“L'absence de justificatif de résidence ou de factures d'utilisation de services est fréquente et dans certains pays, les femmes vivant en milieu rural ne disposent pas forcément de carte d'identité.”

un pays, la multiplication des IMF et la concurrence qui suit, accroissent les risques de surendettement et de défaut de paiement, et, de ce fait, une centrale d'information pourrait être utile. Mais, la création d'un tel outil se heurte tant à des obstacles pratiques (absence de système national d'identification, difficulté d'assurer l'intégrité des données...) qu'à l'absence d'une instance centrale susceptible de sécuriser l'intégrité et la gestion d'une base des données. La même problématique se posera, par exemple, pour le contrôle des listes élaborées sur base des résolutions des Nations unies, dès lors que les IMF se trouveront soumises au respect des recommandations du GAFI.

Ainsi, malgré quelques expérimentations ponctuelles observées visant l'utilisation de nouvelles technologies d'identification (lecture d'empreintes digitales ou rétiniques), le risque potentiel de fraude ou de confusion d'identité n'est pas négligeable pour les populations clientes de la microfinance.

LA CONNAISSANCE CLIENT ET LA DOCUMENTATION

La clientèle de la microfinance évolue dans une économie informelle et les données d'information habituelles, qui constituent la base de connaissance client dans la gestion bancaire traditionnelle, sont inexistantes ou peu probantes dans la gestion des IMF. Les achats et ventes réalisés par cette population se font – dans la plupart des cas – en espèces, les flux monétaires transitent rarement par un compte bancaire ou postal, il n'existe pas de comptabilité formalisée et ces activités ne sont pas contrôlées par l'administration locale. Dans ces conditions, l'appréciation financière et l'analyse des besoins de financement du client se font sur la base d'une évaluation de visu par l'agent

de crédit "terrain" et la fiabilité des informations sur lesquelles est basée la décision de prêt, repose exclusivement, sur son savoir-faire et son "flair". Cette situation génère des risques, notamment de fraude, souvent observés dans les IMF (création de clients fictifs, faux dossiers, concussion...) qui pourraient s'étendre à la dissimulation des opérations de blanchiment "primaire", utilisant la microfinance pour masquer l'origine douteuse de fonds provenant, en réalité, de trafics divers. Il peut s'agir, selon les cas, d'assurer un fonds de roulement de démarrage de petits trafics, de financer le coût de passage d'émigrants clandestins, de faciliter l'achat de marchandises de contrebande, etc. Ce risque est, aujourd'hui, minimisé pour ce qui concerne l'activité de microfinance, dans la mesure où dans la plupart des pays visés, les transactions en cash sont courantes même pour des montants importants et permettent d'acquiescer toutes sortes d'actifs sur le marché sans justification de l'origine des fonds; pour autant, l'occurrence d'infiltration de la microfinance paraît plausible, notamment en fonction de la diversification des activités des IMF (épargne, micro-assurance, transfert de fonds...) et par suite de l'élévation des montants unitaires des prêts accordés. Par ailleurs, la mise en place, bien que lente, de réglementations nationales limitant les paiements en espèces pour les transactions au-delà d'un certain montant, pourrait, également, avoir pour effet de rendre l'infiltration des IMF plus attractive.

LA TRAÇABILITÉ INCERTAINE DES OPÉRATIONS

Dans la plupart des IMF, aussi bien les opérations de mise à disposition des prêts que le remboursement des échéances, se pratiquent, généralement, en utilisant des espèces. Il en

RB

REVUE BANQUE EN-LIGNE

Accédez à plus de
10 000 références spécialisées
en banque, finance, économie,
droit, gestion.



www.revue-banque.fr

REPÈRE

LA MICROFINANCE

Héritière lointaine des systèmes ancestraux d'échange communautaire, la microfinance a pris son essor dans l'après-guerre. Selon la définition du CGAP (Consultative Group to Assist the Poor) : "la microfinance consiste en la fourniture d'un ensemble de produits financiers à tous ceux qui sont exclus du système financier classique ou formel".

■ La microfinance s'adresse à des populations dont les revenus faibles et les modes de vie, ne leur permettent pas l'accès au système bancaire. Ces populations génèrent, néanmoins, une certaine activité productive dans un environnement économique informel. Ainsi, les petits paysans, artisans, commerçants, vendeurs ambulants, travailleurs à domicile, etc., constituent dans les pays du tiers-monde la clientèle habituelle de la microfinance. Au-delà de cette fonction, la microfinance joue également un rôle dans des économies plus avancées, pour des populations à environnement stable et revenus réguliers, mais qui n'intéressent pas les réseaux financiers traditionnels, soit parce que ceux-ci ne disposent pas de maillage adéquat à leur localisation, ou soit parce qu'elles ne correspondent pas aux profils de clientèle recherchés.

■ Les conditions de distribution des services à la clientèle, constituent l'autre caractéristique majeure de la microfinance. En effet, les coûts, et notamment les taux d'intérêts élevés du microcrédit, sont liés, non pas tellement au risque d'insolvabilité mais aux conditions d'exercice de l'activité. Ainsi, les agents de crédit de la microfinance se déplacent en permanence vers le client, évaluent ses besoins et son projet, déterminent sa capacité de remboursement, procèdent à des enquêtes de voisinage et, après accord du prêt, ils effectuent un suivi client pour renforcer "la culture du remboursement". La microfinance a, ainsi, une forte dimension de proximité, proximité géographique mais aussi proximité de confiance et de solidarité. Car, contrairement aux idées reçues, les populations pauvres arrivent à épargner sous des formes différentes de celles des économies monétaires : du cheptel, des outils ou des matériaux, des objets en métaux précieux ou semi-précieux, etc., permettent, en les "monétisant" de faire face à des besoins imprévus ou à entreprendre une micro-activité.

Ainsi, la microfinance, qui remplace avantageusement le traditionnel usurier, constitue l'ossature financière pour un grand nombre de populations.

●●● est de même, pour les activités de gestion d'épargne dans les IMF offrant ce service. C'est une pratique courante qui se justifie par le souci de limiter les coûts de gestion pour l'institution, par les risques de transport et de conservation de fonds, et par l'absence de compte courant ou postal pour la clientèle de la microfinance. Ce circuit fermé de circulation de flux sans traçage, constitue une "zone grise" dans laquelle peuvent se mêler des fonds d'origine licite et illicite. Or, dans la pratique, la régularité des remboursements du client lui ouvre la faculté d'obtenir des prêts de montants de plus en plus élevés, sans nouvel examen de sa situation patrimoniale et financière, ce qui confère à ce fonctionnement un caractère de ligne de crédit revolving non contrôlée.

LA GOUVERNANCE EN QUESTION

Souvent les IMF s'apparentent à des organismes à but non lucratif. C'est un statut commode et adapté à leur activité. Or, le risque d'utilisation abusive des organismes à but non lucratif pour favoriser le financement du terrorisme a été mis en exergue par le GAFI, qui invite les pays à s'assurer que ces organismes ne pourraient pas être utilisés pour servir de "couverture" légitime ou pour dissimuler ou voiler l'acheminement clandestin de fonds. Dans ce contexte, on peut noter que la transparence financière des IMF n'est pas toujours satisfaisante. En effet, la documentation institutionnelle des IMF est de qualité inégale. Comme le souligne le CGAP dans son guide pratique de l'audit des IMF : "dans la majorité des cas elles ne produisent des états financiers audités que lorsqu'elles sont obligées de satisfaire aux exigences des gouvernements ou des bailleurs de fonds ; dans plusieurs domaines de gestion (données d'exploitation, gestion des risques, provisions, etc.) les méthodes et les principes comptables ne sont pas appliqués". Par ailleurs, il ressort de l'analyse de

rapports d'audit d'institutions de microfinance, l'observation de phénomènes de fraude interne ou de malversations, difficilement ou tardivement détectables, dans la mesure où l'organisation extrêmement décentralisée de ces institutions, laisse une marge de manœuvre étendue aux agents de terrain. Ce risque mal maîtrisé pourrait se propager à des activités d'origine criminelle. Un autre point de vulnérabilité concerne la réception par les IMF de dons ou de subventions. Les fonds reçus doivent être enregistrés nominativement dans les comptes et donner lieu à la signature de conventions, approuvées par l'organe dirigeant et précisant les objectifs et les modalités de leur utilisation conformément aux statuts de l'IMF. Or, il est fréquent que cette procédure ne soit pas toujours respectée et, en tout cas, pas formalisée.

NÉCESSITÉ D'UNE PLUS GRANDE SENSIBILISATION

S'il est vrai que la diversité de taille, de statut, de nature d'activités et de typologies de clientèles visées, dans la microfinance, ne permettent pas de préconiser l'application de façon uniforme des normes internationales édictées en la matière, on peut néanmoins affirmer, à la lumière de l'expérience récente dans le cadre d'une mission d'élaboration du dispositif de prévention d'une importante IMF, que sa faisabilité sans coûts excessifs est possible, dans la mesure où il existe dans une IMF une organisation, un système d'information et un contrôle interne structurés.

Il reste à souhaiter une plus grande sensibilisation dans ce domaine, en particulier par une collaboration plus étroite entre les organismes internationaux ou nationaux qui apportent leur appui à la microfinance et les instances de contrôle ou de supervision des différents pays concernés pour promouvoir la diffusion de méthodologies et d'outils adaptés. ■