

**REPONSE OFFICIELLE DE L'AFEPAME A LA CONSULTATION DE LA DG TRESOR  
SUR UN PROJET DE DISPOSITIONS LEGISLATIVES CONCERNANT LES CARTES PREPAYEES**

Le 22 janvier 2016.

vdef

**A PROPOS DE L'AFEPAME**

---

L'AFEPAME, créée en 2010, regroupe 22 des 27 établissements de paiement ou de monnaie électronique agréés en France par l'ACPR (tel que publié sur [www.regafi.fr](http://www.regafi.fr)).

L'AFEPAME est membre de l'AFECEI et, à ce titre, est une association professionnelle représentative du secteur. Depuis 2013, l'AFEPAME est membre de l'association EPIF qui représente au niveau européen les intérêts des établissements de paiement non bancaires. La diversité des modèles économiques de nos membres illustre parfaitement l'étendue déjà très large du domaine concerné par la Directive Services de paiement et la Directive Monnaie électronique.

L'association regroupe en effet des acteurs spécialisés en :

- Acquisition d'ordre de paiement
- Opération de transfert de fonds
- Gestion de compte de paiement associé à des services de paiement
- Opération de paiement par mobile
- Proccession d'ordre de paiement
- Place de marché associée à un service de paiement
- Emission de carte de paiement
- Emission de monnaie électronique

L'AFEPAME défend un équilibre intelligent entre innovation et régulation. L'innovation est le dénominateur commun de tous nos membres, dont un grand nombre sont des sociétés créées ex-nihilo dans le cadre de la DSP afin d'exploiter au niveau européen un cadre concurrentiel harmonisé. Cette innovation, nous la voulons respectueuse de la protection du consommateur et apportant un degré de stabilité largement supérieur à celui constaté sur le marché aujourd'hui, notamment au regard de la fraude.

L'AFEPAME agit pour obtenir des instances de régulation locales, un traitement le plus harmonisé possible avec les autres états de l'Union européenne, afin de préserver la compétitivité de ses membres sur un marché devenu européen.

## **L'AFEPAME AUX COTES DU GOUVERNEMENT DANS SA VOLONTE DE RENFORCER LE COMBAT CONTRE LE TERRORISME MAIS VIGILANTE QUANT AUX RISQUES QUE LE NOUVEAU CADRE REGLEMENTAIRE FERAIT PESER SUR L'AVENIR DE LA ME**

Les membres de l'AFEPAME tiennent tout d'abord à remercier la DG Trésor d'avoir pris soin de consulter les associations professionnelles ainsi que les principaux acteurs du secteur du paiement et notamment les émetteurs de monnaie électronique (ME) sur cette proposition de nouvelle réglementation, qui s'inscrit dans une démarche plus large de transposition de la 4<sup>e</sup> directive anti-blanchiment<sup>1</sup>.

Dans ce contexte, l'AFEPAME partage entièrement les objectifs portés par le gouvernement et repris dans les conclusions du Conseil des ministres de l'Union européenne de « *renforcer les contrôles des méthodes de paiements non bancaires telles que les paiements électroniques/anonymes [...] et les cartes prépayées, en lien avec les risques que les solutions de paiement représentent* »<sup>2</sup>.

Dans cette perspective, l'AFEPAME a souhaité apporter sa contribution sur les mesures visant à limiter la capacité de chargement des cartes et améliorer la traçabilité de l'utilisation de ces cartes. Les éléments détaillés ci-après présentent les analyses et propositions portées par ses membres.

L'AFEPAME appelle avant tout de ses vœux une transposition, certes plus stricte mais aussi équilibrée, de la 4<sup>e</sup> directive anti-blanchiment, passant par l'adoption de mesures proportionnées qui s'appuient sur une analyse des risques que présentent les différents types d'instruments de paiement non bancaires, en ligne avec les recommandations du GAFI.

Si le durcissement souhaité par le gouvernement devait se concrétiser, l'utilité et, partant, l'existence, de la monnaie électronique en France risquerait d'être remise en cause, alors même que ce moyen de paiement, notamment sous la forme non anonyme, permet de renforcer la traçabilité des échanges financiers – et en tout état de cause en comparaison aux espèces. Et ce d'autant plus que sont parallèlement en cours de rédaction d'autres dispositions visant à imposer une prise d'identité systématique pour tout achat puis chargement/rechargement de cartes prépayées en monnaie électronique.

Consciente que ces projets de nouvelle réglementation doivent être appréhendés de manière globale et cohérente, l'AFEPAME soumet également à la DG Trésor sa position sur l'ensemble de ces projets, dans le but d'encadrer de manière plus stricte les instruments de paiement anonymes, tout en préservant un espace de développement pour ceux qui garantissent la traçabilité, aujourd'hui et demain.

**Concrètement, l'AFEPAME plaide pour une prise en compte par le gouvernement dans les futures réglementations en vigueur des points suivants, tous complémentaires les uns des autres, soit à travers la consultation, soit de manière plus générale :**

- 1. Le durcissement des contrôles pour la monnaie électronique non traçable ;**
- 2. Une exclusion du champ d'application du plafonnement pour les supports physiques a) uniquement chargeables de manière non anonyme et ne donnant accès qu'à des biens et services (suivant le principe « no cash in, no cash out ») et b) pour les supports utilisables uniquement pour l'acquisition de biens ou de services auprès de partenaires liés contractuellement à l'émetteur ;**
- 3. Une limitation de l'obligation de collecte d'informations aux instruments objets du plafonnement ;**
- 4. Une exemption aux obligations de vigilance, telle que définie à l'article 12 de la 4<sup>e</sup> directive, cantonnée aux seuls instruments chargés par des moyens de paiement traçables.**

<sup>1</sup> Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme

<sup>2</sup> Conseil JAI extraordinaire du 20 novembre 2015

La contribution AFEPAME s'appuie sur trois piliers essentiels :

- Une approche par les risques, conforme à l'esprit et la lettre de la 4<sup>e</sup> directive,
- Une promotion des garanties de traçabilité qu'est en mesure d'offrir la ME non anonyme,
- Une stricte égalité de traitement entre la monnaie électronique traçable et les instruments de paiement bancaires.

L'AFEPAME tient en premier lieu à souligner que l'application des règles de la 4<sup>e</sup> directive anti-blanchiment constitue un net renforcement du niveau d'exigences par rapport au cadre actuel, notamment par une plus forte responsabilisation des émetteurs dans la détermination des mesures à mettre en place pour gérer efficacement les risques de blanchiment et de financement du terrorisme (BFT). Les instruments de paiement non bancaires tels que les cartes prépayées y sont soumis au même titre que les instruments de paiement bancaires. Dans cette perspective, les mesures de vigilance applicables devraient être similaires et les instruments de paiement non bancaires ne devraient être limités ni dans leur montant d'import, ni dans leur montant de transactions.

**La mise en place d'une approche fondée sur les risques est l'un des éléments clés demandés par le GAFI et transcrits dans la 4<sup>e</sup> directive relative à la prévention du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme :**

- L'identification de ces risques par les pays constitue la première recommandation du GAFI, car elle permet la mise en place de mesures efficaces et proportionnées au regard des risques visés.
- Une telle approche permet de limiter les possibilités de BFT, tout en laissant les activités à faible risque se développer, à la faveur d'un cadre réglementaire proportionné et équilibré.

L'AFEPAME appelle ainsi l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité d'appréhender de manière cohérente les activités à faible risque BFT, qui seraient pénalisées par des mesures disproportionnées. Ainsi, l'application de mesures disproportionnées s'avérerait contreproductive puisque suscitant un report vers les espèces, au-delà de l'arrêt ou du ralentissement de certains secteurs d'activités, et renforçant ainsi d'autant le risque BFT.

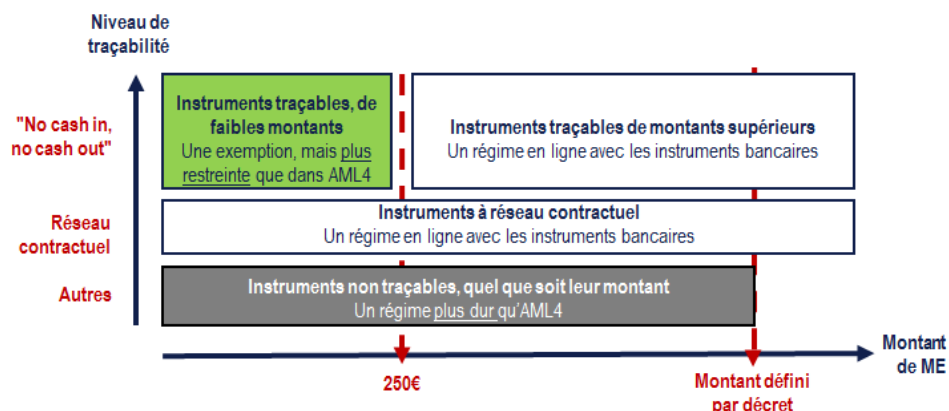
**L'AFEPAME reste convaincue que les deux principaux facteurs de risques BFT des instruments de paiement en monnaie électronique demeurent le manque de traçabilité et l'anonymat, qui sont identifiés tant par le GAFI que par le gouvernement dans ses dernières communications.**

1. Le premier facteur de risque est le manque de traçabilité de certains instruments de paiement. Cette traçabilité des opérations peut être garantie par la limitation des chargements aux moyens de paiement non anonymes (excluant ainsi les espèces et la ME anonyme) et des dépenses aux seuls biens et services.
2. Le second facteur de risque majeur est l'anonymat, ou, de manière générale, le manque de connaissance du détenteur de la ME. S'il est plus difficile à gérer que le problème du manque de traçabilité, notamment du fait des possibilités de falsification d'identité, il peut néanmoins être traité par la mise en place de mesures de vigilance adaptées au profil de risque du service, du canal de distribution et du client visés.

Dans cette perspective, les membres de l'AFEPAME encouragent la mise en place d'un cadre équilibré et adapté aux risques réels, qui prenne la forme :

1. **D'un durcissement des contrôles pour la monnaie électronique non traçable**, tel que porté par le gouvernement, c'est-à-dire en imposant des limites de chargement ainsi que des mesures de vigilance supplémentaires.
2. **D'une exclusion du champ d'application du plafonnement pour les supports physiques a) uniquement chargeables de manière non anonyme et ne donnant accès qu'à des biens et services et b) pour les supports utilisables uniquement pour l'acquisition de biens ou de services auprès de partenaires liés contractuellement à l'émetteur ;**  
L'objectif premier du gouvernement étant de lutter contre les moyens de paiement non traçables, l'AFEPAME appelle de ses vœux la mise en place d'un plafonnement qui ne s'applique pas à ces cartes, puisque le risque attaché à ce type de cartes est très faible, comme souligné par le GAFI.
3. **Une limitation de l'obligation de collecte d'informations aux instruments objets du plafonnement ;**  
La même logique que celle décrite ci-dessus devrait ainsi s'appliquer, par souci de cohérence et de proportionnalité législatives.
4. **D'une exemption aux obligations de vigilance, dans la droite ligne des limites de l'article 12 de la 4<sup>e</sup> directive, cantonnée aux seuls instruments chargés par des moyens de paiement traçables**
  - Le maintien de cas d'exemption aux mesures de vigilance est une nécessité pour certains marchés s'appuyant sur des cartes de faibles montants (ex : cartes cadeaux commercialisées dans les grandes enseignes de la distribution, en B2C), qui est identifiée par le GAFI dans ses lignes directrices sur les cartes prépayées comme présentant des risques minimes.
  - Un tel périmètre d'exemption sera déjà significativement réduit par la transposition de l'article 12 de la 4<sup>e</sup> directive anti-blanchiment, qui ne prévoit d'exemptions aux mesures de vigilance que pour les instruments ne permettant pas l'accès aux espèces, non chargeables en ME anonyme, satisfaisant à un certain niveau de contrôle et surtout limités par des seuils largement inférieurs à ceux actuellement en vigueur.
  - En restreignant encore le périmètre proposé à l'article 12 aux instruments non seulement non chargeables en monnaie électronique anonyme, mais également en espèces, les cas d'exemption aux règles de vigilance seront restreints aux cartes ni chargeables en espèces, ni utilisables pour accéder à des espèces, et restant sous des seuils faibles de chargement.

### Synthèse de la position AFEPAME en fonction du niveau de traçabilité et de la capacité d'emport



**PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS DU CADRE REGLEMENTAIRE**

**Proposition de modification du projet de législation visant à renforcer la lutte contre le crime organisé et son financement :**

REDACTION ACTUELLEMENT ENVISAGEE	REDACTION PROPOSEE
<p style="text-align: center;">Article 13 Cartes prépayées</p> <p>I - Au chapitre V du titre 1er du Livre III du code monétaire et financier, il est ajouté une section 4 intitulée « Plafonnement » qui comprend un article L. 315-9 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L.315-9 La valeur monétaire maximale stockée sous une forme électronique et utilisable au moyen d'un support physique est fixée par décret. »</p>	<p style="text-align: center;">Article 13 Cartes prépayées</p> <p>I - Au chapitre V du titre 1er du Livre III du code monétaire et financier, il est ajouté une section 4 intitulée « Plafonnement » qui comprend un article L. 315-9 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L.315-9</p> <p><b>1 -</b> La valeur monétaire maximale stockée sous une forme électronique et utilisable au moyen d'un support physique est fixée par décret.</p> <p><b>2 – Par dérogation au 1), les instruments remplissant les caractéristiques suivantes ne sont pas contraints par une valeur monétaire maximale :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) l'instrument de paiement ne peut être crédité au moyen d'espèces ou de monnaie électronique anonyme ;</li> <li>(ii) l'instrument de paiement est utilisé exclusivement pour l'achat de biens ou de services ;</li> <li>(iii) l'émetteur exerce un contrôle suffisant des transactions ou de la relation d'affaires pour être en mesure de détecter toute transaction inhabituelle ou suspecte.</li> </ul> <p><b>3 – Par dérogation au 1), les instruments utilisés exclusivement pour l'achat de biens ou de services auprès de partenaires liés contractuellement à l'émetteur de monnaie électronique ne sont pas contraints par une valeur monétaire maximale.</b></p>

REDACTION ACTUELLEMENT ENVISAGEE	REDACTION PROPOSEE
<p style="text-align: center;">Article 13 Cartes prépayées</p> <p>II – L'article L. 561-12 est ainsi modifié :</p> <p>1° Au premier alinéa, les deux premières occurrences du mot « documents » sont remplacées par les mots « documents ou informations » ;</p> <p>2° Après le premier alinéa, il est inséré un deuxième alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Les personnes mentionnées aux 1° et 1° ter de l'article L. 561-2 recueillent et conservent également les informations et les données techniques relatives à l'activation, au chargement et à l'utilisation de la monnaie électronique au moyen d'un support physique. Un arrêté précise les informations et les données techniques qui sont recueillies et conservées.»</p>	<p style="text-align: center;">Article 13 Cartes prépayées</p> <p>II – L'article L. 561-12 est ainsi modifié :</p> <p>1° Au premier alinéa, les deux premières occurrences du mot « documents » sont remplacées par les mots « documents ou informations » ;</p> <p>2° Après le premier alinéa, il est inséré un deuxième alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Les personnes mentionnées aux 1° et 1° ter de l'article L. 561-2 recueillent et conservent également les informations et les données techniques relatives à l'activation, au chargement et à l'utilisation des instruments <b>visés au premier alinéa de l'article L. 315-9.</b></p> <p>Un arrêté précise les informations et les données techniques qui sont recueillies et conservées.»</p>

**Proposition d'exemption équilibrée et proportionnée aux mesures de vigilance à intégrer dans le projet de décret visant à instaurer une prise d'identité systématique pour les supports en ME :**

*« Sur la base d'une évaluation des risques appropriée attestant de la faiblesse du risque, les entités assujetties sont autorisées à ne pas appliquer certaines mesures de vigilance à l'égard de la clientèle pour la monnaie électronique, si toutes les conditions d'atténuation du risque suivantes sont remplies:*

- a) l'instrument de paiement n'est pas rechargeable ou est assorti d'une limite maximale mensuelle de 250 € pour les opérations de paiement utilisable uniquement en France ;*
- b) le montant maximal stocké sur un support électronique n'excède pas 250 € ;*
- c) l'instrument de paiement est utilisé exclusivement pour l'achat de biens ou de services ;*
- d) l'instrument de paiement ne peut être crédité au moyen **d'espèces ou** de monnaie électronique anonyme ;*
- e) l'émetteur exerce un contrôle suffisant des transactions ou de la relation d'affaires pour être en mesure de détecter toute transaction inhabituelle ou suspecte. »*

\* \*

\*