



SECRETARIAT GENERAL
Direction de la lutte contre le blanchiment de capitaux
et le financement du terrorisme

Bilan des actions de contrôle portant sur le dispositif LCB-FT des acteurs de la transmission de fonds

Décembre 2025

Document d'analyse transversale

La présente publication a pour objet de dresser un bilan des actions de contrôle menées par l'ACPR dans le secteur de la transmission de fonds entre 2020 et 2024. Elle fait suite et met à jour la publication de septembre 2019, en rappelant notamment les attentes de l'ACPR à l'égard des acteurs de la transmission de fonds.

L'ACPR a notamment conduit, depuis 2019, 8 contrôles sur place des principaux acteurs du secteur de la transmission de fonds qui sont tous des établissements agréés en France ou exerçant en France en libre établissement dans le cadre du passeport européen.

La présente note dresse un bilan de ces actions de contrôle en soulignant les axes d'améliorations identifiés et en rappelant les attentes de l'ACPR à l'égard des acteurs de la transmission de fonds.

Sommaire :

Introduction	3
1. Les procédures LCB-FT et la classification des risques.....	5
2. Les obligations de vigilance	8
3. La surveillance des transactions	11
4. Les obligations déclaratives	13
5. Le contrôle interne et la formation des agents.....	15
6. Le dispositif de gel des avoirs	16
Conclusion	18

Introduction

1. Le service de transmission de fonds est défini au 5° de l'article D. 314-2 du Code monétaire et financier (ci-après CMF) comme « *un service pour lequel les fonds sont reçus de la part d'un payeur, sans création de comptes de paiement au nom du payeur ou du bénéficiaire, à la seule fin de transférer un montant correspondant vers un bénéficiaire ou un autre prestataire de services de paiement agissant pour le compte du bénéficiaire, et/ ou pour lequel de tels fonds sont reçus pour le compte du bénéficiaire et mis à la disposition de celui-ci* ».
2. Les transmetteurs de fonds sont majoritairement des établissements de paiement et plus rarement des établissements de crédit. Ils exercent en France en vertu d'un agrément délivré par l'ACPR ou, lorsqu'ils sont agréés dans un autre État membre, en libre établissement et/ou en libre prestation de services dans le cadre du passeport européen. La majorité des transmetteurs de fonds fournissent leurs services par l'intermédiaire de réseaux d'agents déployés sur le territoire français. Ils sont dits « multi-corridors » (par opposition à d'autres transmetteurs, plus petits et centrés sur des corridors géographiques ou pays spécifiques) liés à leur implantation d'origine.
3. Une cinquantaine d'établissements exercent l'activité de transmission de fonds en France, mais trois acteurs spécialisés internationaux assurent à eux seuls le traitement de plus de 90 % des flux de ce secteur. Le secteur a connu depuis 2019 un mouvement de concentration avec la disparition d'un quatrième acteur, et une très forte croissance, de l'ordre de 140 %, des montants totaux transférés à partir du territoire national. La France reste un pays de transfert vers l'étranger, la réception de fonds ne représentant que 18 % du montant total des transferts vers l'étranger. Ces opérations sont réalisées essentiellement en espèces en 2023 et sont donc exposées au risque de blanchiment de nombreux trafics ou de travail dissimulé.
4. Le secteur de la transmission de fonds a été retenu dès 2015 comme une priorité de contrôle par l'ACPR compte tenu, notamment :
 - de signalements reçus de la part de TRACFIN ;
 - du risque élevé de financement du terrorisme présenté par cette activité (prépondérance des envois en espèces à destination principalement de pays étrangers notamment vers des zones de conflits), augmenté par le développement de nouveaux « corridors » au cours des dernières années (Mali, Somalie et plus généralement Afrique sub-saharienne,) ;
 - du canal de distribution du service de transmission de fonds qui repose le plus généralement sur un réseau d'agents répartis sur l'ensemble du territoire induisant une forte décentralisation des contrôles ;
 - de l'exécution d'opérations pour une clientèle majoritairement occasionnelle.
5. Entre 2020 et 2024, huit contrôles sur place ont été menés auprès des principaux acteurs du secteur. Si des améliorations ont été constatées dans les dispositifs de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (ci-après « LCB-FT »), des insuffisances demeurent en matière de classification des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (ci-après « BC-FT »), d'identification des

clients en relation d'affaires, de mise en œuvre des mesures de vigilance, de respect des obligations en matière de déclarations de soupçon à TRACFIN et en matière de gel des avoirs.

6. Ces huit contrôles sur place ont abouti à l'envoi de lettres de suite, de mises en demeure et à l'ouverture de procédures disciplinaires.
7. Le secteur de la transmission de fonds fait également l'objet d'une attention particulière dans le cadre des travaux du contrôle permanent du SGACPR, au travers de l'analyse des questionnaires de lutte anti-blanchiment (ci-après « QLB ») annuels et de la conduite d'entretiens de supervision.
8. La présente étude restitue les principales conclusions des travaux de contrôle permanent et des huit missions de contrôle sur place réalisés depuis 2019 Elle dresse plus précisément le bilan des principaux risques BC-FT du secteur de la transmission de fonds, ainsi que du suivi par l'ACPR des actions de remédiation.
9. La présente étude se limite aux acteurs de la transmission de fonds tels que définis ci-dessus. L'ACPR a néanmoins exercé son activité de supervision sur pièces et sur place auprès d'autres acteurs susceptibles de concurrencer le modèle traditionnel de la transmission de fonds. Il s'agit d'une part des prestataires de services sur actifs numériques (PSAN). Deux acteurs facilitent en effet des transferts vers l'Afrique, par exemple en vendant des actifs numériques en France contre des paiements par virements ou par carte en euros, puis en rachetant ces actifs contre des francs CFA en Afrique en procédant à des virements vers des comptes bancaires ou de mobile money. Ce système permet aussi à des importateurs africains de régler leurs créanciers à l'étranger. Un autre modèle alternatif consiste à déposer des espèces sur un compte dans un pays puis à les retirer par carte de paiement dans un autre pays : certains opérateurs offrent même deux cartes associées à un même compte de paiement, facilitant les transferts entre les porteurs des deux cartes. Il convient à cet égard que les établissements soient attentifs au risque que les cartes associées à un compte soient utilisées par des porteurs qu'ils n'aient pas identifiés comme leur client.

1. Les procédures LCB-FT et la classification des risques

1.1 La classification des risques de BC-FT

L'ACPR attend des transmetteurs de fonds¹ :

- qu'ils se dotent d'une classification des risques de BC-FT suivant les « cinq axes » prévus par la réglementation, en particulier les canaux de distribution utilisés, les caractéristiques des clients, ainsi que du pays ou du territoire d'origine ou de destination des fonds, en tenant compte notamment du règlement délégué de la Commission européenne² relatif aux pays tiers à haut risque ou des informations et déclarations diffusées par le GAFI, le ministre de l'économie ou TRACFIN ;
- qu'ils veillent à ce que leur classification couvre l'ensemble de leurs activités et clientèles et qu'elle permette de classer, selon des critères adaptés, les clients et opérations en fonction du risque de BC-FT ;
- qu'ils tirent les conséquences de leur classification des risques dans la nature et l'intensité des mesures de vigilance qu'ils mettent en œuvre.

Tous les établissements transmetteurs de fonds ayant fait l'objet d'un contrôle sur place sur la période considérée, avaient entrepris au moment du contrôle, la mise en place d'une « classification des risques de BC-FT ». Toutefois, leur approche par les risques restait néanmoins perfectible, nécessitant dans certains cas des améliorations sensibles sur plusieurs aspects, faute de critère pertinent ou de prise en compte de l'ensemble des axes réglementairement prévus. En outre, l'approche par les risques de certains des établissements concernés se limitait à un simple *scoring* de risques, ne répondant pas aux exigences réglementaires.

1.1.1 La pertinence des critères

La classification des risques de BC-FT de plusieurs établissements a été jugée perfectible, faute d'une analyse interne appropriée des risques et de l'explicitation d'une méthodologie.

Il a ainsi été constaté que :

¹ Art. L. 561-4-1 du CMF, art. 4 et suivants de l'arrêté du 6 janvier 2021 relatif au dispositif et au contrôle interne en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition ou d'utilisation des fonds ou ressources économiques.

² Règlement délégué (UE) 2016/1675 de la Commission du 14 juillet 2016 complétant la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil par le recensement des pays tiers à haut risque présentant des carences stratégiques.

- quatre établissements ne disposaient pas d'une classification des risques exhaustive au sens de l'arrêté du 6 janvier 2021³, reprenant les 5 axes de l'arrêté précité, mais d'un simple *scoring* du risque individuel de chaque client déterminé par un ensemble de sous-critères (âge, nombre de documents d'identité présentés, durée de la relation, nombre de transactions, montant des transactions, PPE, nombre d'agents utilisés pour l'envoi/la réception, nombre de pays d'envoi/de réception, nombre de bénéficiaires/d'émetteurs, niveau de risque du pays de l'agent, montant d'envoi supérieur à un seuil, déclaration de soupçon, distinction personnes morales/physiques et secteur d'activité, pays de destination des fonds, etc...) ;
- certaines classifications reposent sur 2 ou 3 axes seulement en fonction des clients et des pays de destination ou selon les clients, canaux de distribution(agents) et produits ;
- la classification des risques d'un établissement n'était pas adaptée à l'évaluation des risques présentée par son activité en matière de BC-FT. Elle reposait notamment sur des seuils quantitatifs manifestement élevés au regard du montant moyen des opérations des clients. Cette approche aboutit à classer les clients en dessous de ces seuils en risque standard indépendamment du risque géographique encouru et alors même que l'établissement dispose d'une méthodologie et d'outils de notation du risque pays.

Par ailleurs, du fait de l'arrêt des mandats postaux nationaux, les opérations « *France vers France* » se sont développées de manière significative, sans être prises en compte, soit dans les analyses internes de risques, soit dans les classifications, alors que de tels transferts domestiques réalisés pour plus de 90% en cash sont également porteur de risques.

Les établissements doivent rester attentifs à la pertinence des critères retenus pour l'élaboration de leur classification des risques BC-FT. Ceux-ci doivent être déterminés en fonction de leur propre identification et évaluation des risques et déclinés selon les axes prévus par la réglementation. Il leur est notamment possible de prévoir des seuils en montants d'opérations différenciés à condition que ces derniers soient adaptés aux caractéristiques des opérations effectuées par la clientèle et qu'il soit également tenu compte de la destination géographique des fonds.

1.1.2 La prise en compte du risque géographique

La transmission de fonds est une activité qui présente souvent un élément d'extranéité puisque dans la majorité des cas les fonds sont à destination ou en provenance d'un pays étranger. Si la transmission de fonds répond aux besoins d'une clientèle qui envoie des fonds pour aider leur famille dans leur pays d'origine, le service peut aussi être utilisé pour faire sortir du territoire national des fonds acquis de manière illicite ou pour participer au financement d'activités terroristes. Or, le risque géographique est encore pris en compte de manière incomplète dans les classifications des risques de certains transmetteurs de fonds, malgré l'émergence de « corridors » à surveiller. Seul un établissement avait mis en place une analyse exhaustive et relativement fine pays par pays.

L'ACPR relève ainsi que les pays de destination des fonds pourtant identifiés à risques élevés de BC-FT ne sont pas toujours pris en compte dans les critères de la classification des risques, qui repose essentiellement sur des seuils quantitatifs.

Les transmetteurs de fonds doivent impérativement prendre en compte et analyser le risque géographique de façon plus granulaire dans leur classification en termes de risques de BC-FT, à partir de sources et d'informations diverses (notamment mise en garde ou typologies de TRACFIN) et ne pas se limiter aux seuls pays identifiés sur les listes GAFI. En effet, l'analyse faite par le GAFI tient compte des mesures d'atténuation du risque mises en œuvre par les pays concernés, ce qui n'empêche pas certaines juridictions, même si elles ne figurent plus sur la liste grise, de continuer à présenter des risques de BC-FT inhérents élevés.

1.1.3 L'adaptation des mesures de vigilance aux profils de risque

Si l'ensemble des établissements ont défini et prévu un profilage de la clientèle, ce dernier était souvent insuffisamment pris en compte par leur dispositif de LCB-FT, ce qui rend inopérante l'approche par les risques. Ainsi, dans un établissement, seule une fraction réduite de la clientèle de l'ordre de moins de 3% était classée en risque élevé ou très élevé, 10 % en risque moyen et 87 % en risque faible ce qui est considéré comme insuffisamment discriminant au regard des risques inhérents à l'activité de transmission de fonds. Dans un autre établissement, le niveau de risque était attribué en fonction du franchissement d'un seuil de vigilance déclenché à la suite d'une alerte traitée par le responsable de la conformité, ce qui aboutissait à noter moins de 5% de la clientèle. En outre, le système de surveillance de certains établissements ne prend pas en compte le profil de risque attribué au client, y compris pour les PPE, déclenchant seulement une surveillance renforcée au-delà d'un certain seuil en montant d'opérations indépendamment de la notation du client.

L'ACPR a demandé aux établissements concernés d'améliorer le profilage de leur clientèle afin de mieux se conformer à une approche par les risques dans la mise en place d'un dispositif de LCB-FT.

1.2 Les procédures LCB-FT

L'ACPR attend des transmetteurs de fonds⁴ :

- qu'ils se dotent de procédures écrites internes conformes à la réglementation française, adaptées à leur activité, à leurs clients (majoritairement occasionnelle) et tenant compte de leurs évaluation et classification des risques ;
- qu'ils adoptent des procédures complètes⁴ et opérationnelles définissant notamment les règles relatives à la mise en œuvre des mesures de vigilance, aux déclarations de soupçon, à la conservation d'information, au contrôle interne et au gel des avoirs ;
- qu'ils mettent à jour leurs procédures en prenant notamment en compte les évolutions législatives et réglementaires, ainsi que tout changement affectant leur activité.

⁴ Art. L. 561-4-1 et R. 561-38 du CMF, art. 61 et s. de l'arrêté du 3 novembre 2014 relatif au contrôle interne.

⁴ Couvrant l'ensemble de leurs activités et obligations en matière de LCB-FT.

Dans l'ensemble, depuis 2019, les établissements ont renforcé le cadre procédural de leurs dispositifs LCB-FT. Cependant, les procédures LCB-FT d'un établissement se sont avérées incomplètes, ou n'étaient pas à jour des évolutions législatives et réglementaires récentes, s'agissant en particulier des dispositions de l'arrêté du 6 janvier 2021 précité.

L'ACPR a demandé à l'établissement concerné de procéder à une mise à jour de ses procédures LCB-FT afin de s'assurer de leur complétude et de leur conformité à la réglementation.

2. Les obligations de vigilance

2.1 L'identification et la vérification de l'identité de la clientèle

Les transmetteurs de fonds⁵ doivent identifier et vérifier l'identité⁶ de tous leurs clients et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif, avant la réalisation de l'opération de transmission de fonds, quel qu'en soit le montant.

De manière générale, les transmetteurs de fonds ont poursuivi leurs efforts d'identification de leur clientèle.

L'ACPR a demandé à l'établissement concerné de vérifier l'identité des clients de manière systématique, en renforçant notamment la qualité des contrôles du respect des exigences réglementaires.

⁵ Art. L. 561-5, R. 561-10 2° du CMF.

⁶ Selon les modalités prévues aux articles R. 561-5, R. 561-5-1 et R. 561-7 du CMF.

2.2 La connaissance de la relation d'affaires et l'exercice de la vigilance constante

L'ACPR attend des transmetteurs de fonds :

- qu'ils définissent dans leur procédure interne des critères pertinents afin de distinguer les clients en relation d'affaires⁷, qui doivent faire l'objet d'une vigilance constante, et les clients occasionnels⁸ ;
- qu'ils recueillent et analysent, avant l'entrée en relation d'affaires, les informations relatives à l'objet et à la nature de cette relation ainsi que tout autre élément d'information pertinent afin d'en avoir une connaissance satisfaisante⁹ ;
- qu'ils recueillent, actualisent et analysent les informations permettant de conserver une connaissance appropriée de leur relation d'affaire pendant toute sa durée, selon une approche par les risques¹⁰ ;
- qu'ils exercent, pendant toute la durée de la relation d'affaires, une vigilance constante et un examen attentif des opérations réalisées par leur client en s'assurant notamment de leur cohérence avec leur connaissance de la relation d'affaires¹¹.

Les transmetteurs de fonds doivent disposer de critères pertinents permettant de distinguer, parmi leur clientèle, les relations d'affaires des clients occasionnels. En effet, ils doivent connaître leur relation d'affaires et exercer une vigilance constante à l'égard des opérations réalisées dans le cadre de cette relation.

Or il a été constaté parmi les établissements ayant fait l'objet d'un contrôle sur place une approche hétérogène de la notion de relation d'affaires. Par ailleurs, il a souvent été observé une absence de pertinence et de justification des critères choisis afin de distinguer les clients en relation d'affaires des clients occasionnels. Dès lors, les établissements concernés ne disposaient pas d'une connaissance suffisante¹² de leur clientèle considérée à tort comme occasionnelle.

Outre ces pratiques très hétérogènes, les contrôles ont également mis en évidence des lacunes en matière d'actualisation des éléments de connaissance des clients en relation d'affaires. Les établissements concernés n'appliquaient les exigences de connaissance de la clientèle en relation d'affaires qu'à certaines de leurs relations d'affaires, en cas de franchissement des seuils quantitatifs précités (fréquence et/ou montant des transactions). Un établissement n'avait

⁷ Art. L. 561-2-1 du CMF.

⁸ Art. R. 561-10 I du CMF.

⁹ Art. L. 561-5-1, R. 561-12 du CMF, arrêté du 2 septembre 2009 pris en application de l'article R. 561-12 du code monétaire et financier et définissant des éléments d'information liés à la connaissance du client et de la relation d'affaires aux fins d'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

¹⁰ Art. R 561-12 2° du CMF.

¹¹ Article L. 561-6 du CMF.

¹² Au sens de l'article L.561-5-1 du code monétaire et financier

pas collecté d'information sur le revenu pour la quasi-totalité de ses clients en relation d'affaires, ni actualisé les autres éléments de connaissance de sa clientèle. Un autre établissement n'appliquait aucune diligence particulière lors de l'entrée en relation d'affaires, car les éléments sont collectés au fur et à mesure en fonction du franchissement de certains seuils en durée et en montant. À cet égard, les revenus du client n'étaient pas systématiquement demandés. En outre, dans un cas, la connaissance clientèle était lacunaire pour les deux tiers des dossiers examinés, et les dossiers KYC des personnes morales ne contenaient pas systématiquement les éléments financiers permettant de s'assurer de la cohérence des opérations avec la connaissance actualisée de la clientèle.

2.3 Mesures de vigilance complémentaires et renforcées

L'ACPR attend notamment des transmetteurs de fonds¹³ :

- qu'ils mettent en œuvre les mesures de vigilance complémentaires lorsqu'ils identifient que leur client en relation d'affaires ou, le cas échéant, son bénéficiaire effectif est une « *personne politiquement exposée* » (PPE) ou le devient en cours de relation d'affaires ;¹⁰ ;
- qu'ils mettent en œuvre les mesures de vigilance complémentaires lorsqu'ils réalisent une opération impliquant des personnes domiciliées, enregistrées ou établies dans des pays tiers à haut risque¹⁴ ;
- qu'ils mettent en œuvre des mesures de vigilance renforcées lorsque le risque de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme présenté par une relation d'affaires, un produit ou une opération leur paraît élevé, au regard notamment de leur classification des risques.

Pour plusieurs établissements parmi les huit contrôlés, les mesures de vigilance complémentaires relatives aux PPE ne sont pas conformes à la réglementation :

- si certains transmetteurs de fonds identifiaient bien les PPE dès le premier euro parmi les clients en relation d'affaires, cinq établissements appliquaient néanmoins un seuil en montant d'opération pour déclencher la détection des PPE. Cette pratique entraîne des défauts de détection de PPE.
- si la plupart des établissements contrôlés mettaient en œuvre des mesures de vigilances complémentaires dès lors qu'un client PPE était détecté, un établissement n'avait pas défini dans ses procédures de mesures de vigilance complémentaires.

L'ensemble des établissements concernés disposait d'outils de détection automatisés des PPE, à partir de bases de données commerciales.

¹³ Art. L. 561-6 et s. R. 561-12-1, R. 561-18 et s. du CMF

¹⁰ Art. L. 561-10 1°, R.561-20-2 du CMF.

¹⁴ Art. L. 561-10 3° du CMF

Trois établissements identifiaient les clients PPE notamment sur une base déclarative, à l'aide du questionnaire client lors de l'entrée en relation ou lors de l'examen de la pièce d'identité présentée.

Concernant cette clientèle, l'ACPR rappelle à nouveau aux établissements concernés de prévoir dans leurs procédures la mise en œuvre de mesures de vigilance complémentaires et/ou renforcées, selon une approche par les risques. Elle leur a également demandé de mettre en place des contrôles permettant de s'assurer de manière effective et documentée de l'application de ces mesures.

3. La surveillance des transactions

L'ACPR attend des transmetteurs de fonds¹⁵ :

- qu'ils se dotent de dispositifs efficaces¹⁶ de surveillance des opérations et des relations d'affaires fondées sur la connaissance actualisée de leurs clients et reposant sur des critères adaptés (aux activités, à la clientèle, aux implantations de l'entreprise et aux risques identifiés dans la classification des risques) en vue de détecter les opérations atypiques qui pourraient faire l'objet d'un examen renforcé ou d'une déclaration de soupçon ;
- qu'ils veillent à ce que les alertes générées par les dispositifs de surveillance fassent l'objet d'un traitement documenté, dans des conditions permettant aux transmetteurs de fonds de réaliser les déclarations de soupçon sans délai ;
- qu'ils réalisent un examen renforcé documenté de toute opération particulièrement complexe, d'un montant inhabituellement élevé, ne paraissant pas avoir de justification économique ou d'objet licite.

3.1 Les dispositifs de surveillance des transactions

Les transmetteurs de fonds ayant fait l'objet d'un contrôle étaient tous dotés de dispositifs automatisés de surveillance des opérations. Ces dispositifs se sont toutefois révélés insuffisamment adaptés à la nature de la clientèle et des opérations de transmission de fonds, du fait de scénarios dépendant de seuils trop élevés au regard des montants moyens des opérations réalisées, ou inopérants. En outre, ils ne prenaient pas en compte l'ensemble des critères de risques de la classification, le profil de la clientèle et les caractéristiques des opérations. À titre d'exemple, plusieurs dispositifs ne couvraient pas certaines opérations présentant un risque de BC-FT telles que les opérations réalisées par un même client au profit d'un nombre élevé de bénéficiaires ou encore les opérations vers des pays à risques. Parfois, les alertes résultaient de la combinaison d'un trop grand nombre de critères cumulatifs, avec pour conséquence pratique d'empêcher le déclenchement d'alertes qui auraient pu être pertinentes. Pour un autre établissement, les scénarios mis en place reposaient exclusivement sur des statistiques liées aux flux sans prendre en compte les informations liées à la

¹⁵ Art. L. 561-10-2, L. 561-32 et R. 561-12 du CMF, les art. 6 s. de l'arrêté du 6 janvier 2021.

¹⁶ Permettant notamment de disposer d'une vision consolidée de l'ensemble des opérations réalisées par un même client.

connaissance clientèle (situation professionnelle, surface financière, etc.) et le profil de risque du client. De même, aucun scénario n'était prévu pour détecter d'éventuels contournements de seuils. Dans un établissement, il a été constaté l'absence de détection d'un nombre exagérément élevé de bénéficiaires multiples pour un même client donneur d'ordre.

Seul un établissement avait mis en place des seuils mensuels et annuels spécifiques avec certains pays d'Afrique en raison de fortes suspicions d'escroqueries (notamment aux sentiments) et d'abus de faiblesse dans le cas de versements de retraites.

3.2 Le traitement des alertes

Certains établissements n'avaient pas suffisamment documenté l'analyse des alertes ni les motifs de clôture de ces dernières. Dans un autre cas, des délais de traitement des alertes trop longs étaient dus à un trop grand stock d'alertes non traitées générées par un scénario dont le paramétrage n'était pas adapté. À cet égard, l'ACPR a demandé aux établissements concernés de renforcer et de rationaliser leur dispositif de surveillance et de traitement des alertes, et dans un cas, de compléter les procédures de traitement des alertes de façon à en assurer la traçabilité.

3.3 Les examens renforcés

Si la plupart des établissements contrôlés réalisent des examens renforcés, les constats ont mis en exergue dans la plupart des cas un assez grand nombre de défauts d'examen renforcé.

Ainsi, un établissement ne se renseignait pas auprès du client sur l'origine des fonds et en particulier ne disposait d'aucun justificatif permettant de lever le soupçon sur les opérations atypiques réalisées, comme l'impose pourtant la réglementation. Pour un autre, les examens renforcés étaient effectués sur la base de critères cumulés formant une approche trop restrictive pour être suffisamment opérante, tandis que pour un troisième, l'analyse était trop peu documentée.

L'ACPR a demandé aux établissements concernés de compléter, *a minima*, les procédures encadrant l'examen renforcé afin de s'assurer du respect des obligations réglementaires et d'accompagner l'analyse de l'obtention de justificatifs concernant les opérations en cause.

À l'exception de ces cas, la plupart des établissements avaient mis en place des examens renforcés respectant les obligations réglementaires. Un établissement avait en outre mis en place des filtres bloquants dans le système de surveillance déclenchant des vigilances renforcées et la demande au client d'informations supplémentaires, incluant un justificatif de l'origine des fonds.

4. Les obligations déclaratives

L'ACPR attend des transmetteurs de fonds¹⁷ :

- qu'ils déclarent sans délai à Tracfin les sommes inscrites dans leurs livres ou les opérations portant sur des sommes dont ils savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou participent au financement du terrorisme ;
- qu'ils avisent sans délai Tracfin de toute opération de nature à infirmer, conforter ou modifier les éléments contenus dans une déclaration de soupçon ;
- qu'ils transmettent de manière systématique à Tracfin (COSI) les éléments d'information relatifs aux opérations de transmission de fonds effectués à partir d'un versement en espèces ou au moyen de monnaie électronique, à partir de 1 000 euros par opération ou 2 000 euros cumulés par client sur un mois civil.

Les actions de contrôle, sur pièces et sur place, réalisées par l'ACPR depuis sa création ont eu des répercussions sur l'activité déclarative des établissements de paiement qui constituent désormais, après les établissements de crédit, la catégorie effectuant le plus grand nombre de déclarations de soupçons à Tracfin. En effet, l'activité déclarative des établissements de paiement, très largement portée par les transmetteurs de fonds, est passée de 1 641 déclarations en 2014 à 8 603 en 2017 et 34 312 en 2023¹⁸.

4.1 Les déclarations de soupçon

L'activité déclarative est très variable d'un établissement à l'autre et les actions de contrôle sur place ont souvent mis en évidence des défauts de conformité du dispositif déclaratif, ainsi que des défauts de déclarations de soupçon.

4.1.1 Le dispositif déclaratif

Si l'ensemble des établissements concernés avaient mis en place un dispositif de détection et de déclaration des opérations suscitant des doutes, cinq contrôles sur place ont néanmoins mis en évidence des lacunes dans les dispositifs, notamment s'agissant de la détection et de la transmission souvent tardives des déclarations :

Pour l'un des établissements, le caractère tardif de l'analyse avait conduit à des délais déclaratifs excessifs. De plus aucune surveillance spécifique des clients ayant déjà fait l'objet d'une déclaration de soupçon n'ayant été mise en place, des défauts de déclaration complémentaire avaient également été relevés.

¹⁷ Art. L. 561-15, L. 561-15-1, L. 561-16 et R. 561-31 et R.561-31-1 du CMF.

¹⁸ (source : Rapport annuel de Tracfin 2024 [LCB-FT : activité des professions déclarantes - Bilan 2023 | economie.gouv.fr](#)).

Dans un autre établissement la mission avait relevé que les procédures manquaient de clarté et de cohérence s'agissant des critères relatifs à la déclaration de soupçon.

Le dispositif de vigilance d'un établissement contrôlé présentait des défauts de paramétrage entraînant un retard dans l'examen des opérations douteuses et par conséquent des cas de déclarations tardives. En outre, dans le cadre du traitement des alertes, l'absence de complément d'information permettant de lever les doutes, au lieu d'entraîner une déclaration de soupçon, entraînait uniquement le blocage de l'opération en cause. Par ailleurs, des retards étaient également imputables à la transmission par lot en fin de mois des déclarations à Tracfin.

Pour un établissement, le délai de traitement des opérations était fixé à 30 jours afin de détecter d'éventuelles opérations suspectes auquel il fallait rajouter le retard à finaliser les déclarations, autour de 80 jours en moyenne, ce qui avait pour effet de laisser au client, pendant ce laps de temps, la possibilité de poursuivre ses opérations de transfert sans être déclaré à Tracfin.

Par ailleurs, la comparaison entre les délais constatés lors des missions d'un contrôle sur place et les informations transmises annuellement au SGACPR dans le cadre du contrôle permanent fait ressortir des écarts importants. En effet, les délais moyens indiqués dans les QLB 2021 et 2022, apparaissent sous-évalués dans la mesure où les établissements prennent en compte, comme point de départ, la date de la dernière opération déclarée à TRACFIN et non la date de l'opération suscitant des doutes¹⁹. Un établissement ne disposait d'aucun indicateur permettant de suivre les délais moyens entre la réalisation d'opérations suspectes, et la validation de la DS dans ERMES.

4.1.2 Les défauts de déclaration de soupçon

Dans quatre contrôles, il a été mis en évidence au moins une dizaine de défauts de déclarations de soupçon, y compris de déclarations complémentaires, résultant de l'absence de détection d'opérations suspectes en raison des lacunes dans le dispositif de surveillance (i.e. défauts de paramétrage, détection tardive des opérations, accumulation de retards dans le traitement des alertes, etc.).

Aussi l'ACPR a-t-elle *a minima* demandé aux établissements concernés de revoir leurs procédures et leurs outils, ainsi que le traitement des alertes afin de s'assurer de la mise sous surveillance systématique des clients ayant fait l'objet d'une déclaration de soupçon. Il leur a en outre été demandé de préciser dans les procédures internes, les éléments à fournir à l'appui des déclarations de soupçon.

4.2 La Communication systématique d'informations (COSI)²⁰

La quasi-totalité des établissements contrôlés remplissaient leurs obligations en matière de communications systématiques d'informations (COSI), que ce soit pour les envois ou les réceptions de fonds. Cependant, les contrôles sur place ont montré la nécessité de mieux formaliser les procédures encadrant les COSI, et de bien exclure de l'assiette de calcul les

¹⁹ Comme indiqué à l'annexe V de l'instruction de l'ACPR n° 2022-I-18, « s'agissant des **questions 8.450 et 8.460** relatives au délai moyen entre l'exécution des opérations et leur déclaration à Tracfin, lorsqu'une succession d'opérations est à l'origine de leur caractère suspect, les organismes retiennent la date d'exécution de la dernière opération qui fait naître le soupçon pour calculer ce délai moyen ».

²⁰ Décret n°2013-385 du 7 mai 2013.

transferts effectués par carte bancaire ou de paiement. Ainsi, un établissement transmettait à tort à Tracfin l'intégralité des opérations dépassant le seuil réglementaire, et non uniquement celles effectuées en espèces ou au moyen de monnaie électronique. Par ailleurs, dans le cas de deux établissements les données transmises étaient incomplètes, car elles ne contenaient pas systématiquement la date de naissance ou le lieu/pays de naissance du client.

5. Le contrôle interne et la formation des agents

L'ACPR attend des transmetteurs de fonds²¹ :

- qu'ils mettent en place un dispositif efficace de contrôle interne adapté à leur taille, à la nature, à la complexité et au volume de leurs activités et qu'il soit doté de moyens humains suffisants. Ce dispositif comprend notamment des procédures prévoyant des critères et des seuils permettant d'identifier les incidents importants et les insuffisances en matière de LCB-FT, ainsi que les conditions dans lesquelles les mesures correctrices sont apportées à ces incidents ou insuffisances par les dirigeants effectifs, sous le contrôle de l'organe de surveillance ;
- qu'ils mettent en place un contrôle permanent réalisé par des personnes exerçant des activités opérationnelles, d'une part, et par des personnes dédiées à la seule fonction de contrôle des opérations, d'autre part, et un contrôle périodique réalisé par des personnes dédiées, de manière indépendante à l'égard des personnes, entités et services qu'elles contrôlent.
- qu'ils veillent à ce que les contrôles internes s'appliquent, dans des conditions qui assurent leur sécurité et leur fiabilité, à l'intégralité des activités réalisées et obligations en matière de LCB-FT, y compris aux activités réalisées *via* des agents de services de paiement ;
- qu'ils assurent, de façon adaptée, la formation et l'information régulière de leurs personnels et des agents de services de paiement auxquels ils recourent.

5.1 Le contrôle permanent

Les dispositifs de contrôle permanent de cinq établissements sur les huit faisant l'objet de ce bilan présentaient des lacunes importantes.

L'ACPR a relevé que l'organisation du contrôle permanent d'un établissement n'était pas formalisée dans le cadre d'une procédure. Aucune distinction n'était faite entre les contrôles de premier et second niveau, et de manière générale les contrôles effectués n'étaient pas matérialisés. Ils avaient toutefois permis de détecter de nombreux cas de comportements atypiques (clients partageant le même numéro de pièces d'identité, le même numéro de téléphone, ayant un grand nombre de bénéficiaires, utilisant plusieurs identifiants) ayant donné

²¹ Art. L. 561-32, L. 561-34, R. 561-38-3 et s. du CMF et les art. 13 à 19 de l'arrêté du 6 janvier 2021.

lieu par la suite à des DS. Pour un deuxième établissement, aucun plan de contrôle, y compris les contrôles de second niveau, n'avait été formalisé et les points de contrôle n'étaient abordés que de façon informelle. Dans un troisième établissement le plan de contrôle n'avait pas été respecté. Chez un quatrième établissement, aucun responsable du contrôle permanent et du contrôle périodique n'était désigné au moment de la mission. Enfin dans un cinquième établissement, le plan de contrôle permanent n'étant pas formalisé, il n'a pas été possible de vérifier les contrôles mis en œuvre, tandis que les activités externalisées n'étaient pas incluses dans le plan annuel de contrôle permanent et le dernier audit. Par ailleurs, la surveillance des transactions était exercée par l'équipe opérationnelle en charge de leur réalisation, ce qui n'assurait pas une indépendance suffisante.

5.2 Le contrôle et la formation des agents

L'ensemble des établissements contrôlés recourant à un réseau d'agents, avait mis en place un dispositif de contrôle de leurs agents, sur place ou à distance, selon une périodicité et des modalités variables. Toutefois, l'ensemble des dispositifs manquait de robustesse, tandis que les agents rémunérés à la commission et peu au fait des règles en matière de LCB-FT n'étaient pas incités à faire preuve de vigilance et à mettre en œuvre les actions correctives demandées par leurs mandants.

L'un des établissements avait adopté une approche par les risques, avec une étendue et une fréquence des contrôles variant en fonction de la catégorie de risque de l'agent. Ainsi seuls les agents en risque élevé faisaient en principe l'objet de contrôle sur place, qui dépendait également de la localisation de l'agent. Une formation LCB-FT était dispensée à l'ensemble des agents préalablement au démarrage de l'activité. Une seconde formation de perfectionnement intervenait dans les 6 mois d'exercice, ainsi qu'une mise à jour annuelle.

Les établissements privilégient l'approche par les risques pour définir le plan de contrôle interne de leur réseau d'agents. La volumétrie et le montant des opérations sont souvent privilégiées pour définir les agents devant faire l'objet d'un audit sur place. D'une manière générale et compte tenu de la taille importante des réseaux d'agents et des moyens limités des structures de contrôle interne des transmetteurs, la supervision des agents est largement perfectible. Cette situation est illustrée par le faible nombre d'agents radiés pour cause de fraude ou de manquements aux procédures internes et à la réglementation anti-blanchiment.

6. Le dispositif de gel des avoirs

L'ACPR attend des transmetteurs de fonds²² :

- qu'ils appliquent sans délai les mesures de gel des fonds et les interdictions de mise à disposition ou d'utilisation et qu'ils en informent immédiatement la direction générale du Trésor (DG Trésor) ;

²² Art. L. 562-4 et s. et R. 562-1 du CMF, et les art. 11 et 12. de l'arrêté du 6 janvier 2021.

- qu'ils se dotent, à cette fin, de dispositifs efficaces²³ et adaptés à leurs activités permettant de détecter toute opération au bénéfice d'une personne ou d'une entité faisant l'objet d'une mesure nationale ou européenne de gel des fonds et ressources économiques ;
- qu'ils effectuent, en particulier, un filtrage de chaque opération en temps réel ;
- qu'ils s'assurent, quelle que soit leur organisation, que chaque étape du processus de gel, de la détection à la mise en œuvre de la mesure et sa déclaration à la DG Trésor, y compris l'analyse des alertes, soit effectuée avec la plus grande célérité de manière à se conformer aux obligations d'application « *sans délai* » des mesures de gel et d'information « *immédiate* » de la DG Trésor.

Les contrôles sur place ont révélé des défauts de conformité dans les dispositifs de gel des avoirs des transmetteurs de fonds.

6.1 Les listes utilisées et la fréquence des mises à jour

Les établissements ne procédaient pas tous systématiquement à de nouveaux criblages en cas de changement de gérance de leurs agents ou des collaborateurs de ces derniers, ou encore de leurs propres collaborateurs. En effet, le criblage avait lieu uniquement au moment de l'entrée en relation avec l'agent ou lors de la notification du dossier à l'ACPR.

Concernant les listes sanctions et gel, il ressort des contrôles que les listes fournies par les prestataires ne font pas toujours l'objet de contrôles de leur qualité, notamment au regard de la bonne inclusion par les prestataires des mesures de gel françaises s'ajoutant à celles applicables à l'échelle de l'Union Européenne. Les rapprochements effectués par les missions de contrôle ont fait ressortir des cas d'homonymies qui n'ont pas été détectés. Il s'agissait cependant de cas isolés et de simples homonymies, les missions de contrôle n'ayant pas mis en évidence de cas avérés de clients faisant effectivement l'objet de mesures de gel ou de sanctions qui n'auraient pas été signalés à la DGT.

6.2 La réalisation des contrôles (périmètre, fréquence, mode opératoire...)

Pour certains établissements les délais de traitement des alertes générées par le filtrage ont été considérés anormalement longs ou les motifs de clôture insuffisamment étayés ou succincts.

L'ACPR a demandé aux établissements concernés de mettre à niveau leurs dispositifs de gel des avoirs, et le traitement des alertes en la matière.

²³ Le dispositif automatisé utilisé par les transmetteurs de fonds permet de détecter les personnes ou les entités dont le nom, le prénom ou l'alias ou la dénomination sociale sont identiques ou se rapprochent, avec un taux raisonnable de concordance, des éléments d'identification d'une personne ou entité faisant l'objet d'une mesure de gel. En particulier, ils s'assurent que leur outil de filtrage ne repose pas sur une fonction de rapprochement de type « *exact match* ».

Conclusion

En raison d'un risque inhérent très élevé en matière de LCB-FT, l'ACPR a maintenu l'intensité de ses actions de contrôle sur le secteur de la transmission de fonds. Il ressort de ces travaux les axes principaux suivants pour lesquels les établissements exerçant cette activité doivent poursuivre leurs efforts :

- la mise à jour des procédures LCB-FT afin d'assurer leur complétude et leur conformité à la réglementation, notamment au regard de **l'entrée en vigueur prochaine du paquet AML6** ;
- la poursuite du processus continu de mise en conformité de la classification des risques LCB-FT et sa déclinaison dans le dispositif de vigilance des établissements, avec une attention marquée au **risque géographique** ;
- l'augmentation de la qualité de la connaissance des clients, afin notamment de mieux apprécier la **cohérence des opérations avec les revenus des clients et la nature des liens entre le client et sa contrepartie** ;
- l'amélioration des dispositifs de surveillance des transactions en renforçant la détection des opérations suspectes et le traitement des alertes ;
- la réalisation d'examens renforcés conformes à la réglementation **en consignait par écrit les investigations réalisées et les documents justificatifs collectés** ;
- le respect des obligations de déclarer sans délai à Tracfin les opérations ou les tentatives d'opérations le nécessitant ; ainsi, les organismes veillent à ne prendre que le **temps strictement nécessaire aux investigations et à l'analyse**²⁴ faisant suite à une alerte ;
- le renforcement d'un dispositif de contrôle interne adapté aux opérations et à la clientèle, ainsi qu'aux canaux de distribution et **en particulier aux réseaux d'agents, qui font trop fréquemment l'objet d'une surveillance insuffisante par les transmetteurs de fonds agréés** ;
- le renforcement de la qualité des contrôles sur l'application des exigences réglementaires concernant l'identification et la vérification de l'identité de la clientèle, ainsi que de la vigilance adéquate à l'égard des clients en relation d'affaires.
- la fiabilisation des dispositifs de détection des personnes visées des mesures de gel des avoirs ou des sanctions financières ciblées, et du traitement des alertes en la matière.

L'ACPR a souhaité, par ce bilan, tirer les leçons des missions de contrôle sur place thématiques réalisées sur la transmission de fonds en matière de LCB-FT pour renforcer son action explicative et préventive auprès des établissements exerçant cette activité.

²⁴ Cf [Décision de la Commission des sanctions de l'ACPR rendue le 19 juillet 2017, procédure n°2016-07](#), paragraphe 7 ; [Décision de la Commission des sanctions de l'ACPR rendue le 29 avril 2021, procédure n°2020-03](#), paragraphe 37, « De tels retards, qui ne se justifient pas par les diligences effectuées, ne permettraient pas à (...) de respecter son obligation de déclaration sans délai des opérations suspectes à Tracfin »