

Le dispositif LCB-FT des acteurs de la transmission de fonds

Document d'analyse transversale

L'ACPR a mené ces dernières années des actions de contrôle ciblées sur le dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (ci-après LCB-FT) dans le secteur de la transmission de fonds.

L'ACPR a notamment conduit, entre 2016 et 2019, treize contrôles sur place auprès d'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 rappelant les attentes auxquelles les acteurs de la transmission de fonds sont soumis. Elle souligne les insuffisances et les axes d'amélioration mis en évidence par les contrôles dans les dispositifs de la plupart des établissements en matière d'identification et de vérification de l'identité de la clientèle, de mise en œuvre des mesures de vigilance, de respect des obligations déclaratives à Tracfin et de respect des obligations relatives au gel des avoirs.

L'ACPR s'assurera que les établissements contrôlés mettent effectivement en œuvre les mesures correctrices annoncées.

Sommaire :

INTRODUCTION	3
1. LA CLASSIFICATION DES RISQUES ET LES PROCÉDURES LCB-FT	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	16
6. LE DISPOSITIF DE GEL DES AVOIRS	18
CONCLUSION.....	20

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 en libre établissement 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 « de niche », plus petits et centrés sur des corridors géographiques, ou pays, spécifiques).
3. Une vingtaine d'établissements exercent l'activité de transmission de fonds en France, mais quatre acteurs assurent à eux seuls le traitement d'environ 90 % des flux en cause.
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 de passage.
5. Entre 2016 et 2019, treize contrôles sur place ont été menés, notamment auprès des principaux acteurs du secteur. Ces contrôles ont mis en évidence des insuffisances dans les dispositifs LCB-FT de la plupart des établissements en matière d'identification et de vérification de l'identité de la clientèle (obligatoire dès le 1^{er} euro), de mise en œuvre des mesures de vigilance, de respect des obligations déclaratives à TRACFIN et d'obligations relatives au gel des avoirs.
6. Ces treize contrôles sur place ont donc abouti au prononcé de quatre sanctions disciplinaires (blâme et sanction pécuniaire allant de 80 000 euros à 1 million d'euros), à l'ouverture d'une procédure de mise en demeure et à l'envoi de huit lettres de suite.

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, notamment au travers de l'analyse des questionnaires de lutte anti-blanchiment (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 missions de contrôle sur place réalisés depuis 2016. 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.

1. La classification des risques et les procédures LCB-FT

1.1 La classification des risques de BC-FT

Il est attendu des transmetteurs de fonds¹ :

- qu'ils se dotent d'une classification des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme 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 blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme ;
- 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.

À l'exception de deux établissements, les transmetteurs de fonds ayant fait l'objet d'un contrôle sur place sur la période considérée disposaient, au moment du contrôle, d'une classification des risques BC-FT. Celle-ci restait néanmoins perfectible sur plusieurs aspects.

1.1.1 La pertinence des critères

Les classifications des risques BC-FT de plusieurs établissements ont été jugées peu opérantes du fait d'un manque de pertinence des critères retenus.

Il a notamment été constaté que :

- la classification des risques BC-FT de l'un des établissements contrôlés aboutissait au classement de plus de 98% de la clientèle en risque « faible », puisque deux des quatre critères qui la composaient étaient systématiquement évalués au niveau le plus bas ;
- la classification des risques d'un autre établissement reposait sur des seuils quantitatifs bien trop élevés par rapport au montant moyen des opérations, ce qui ne

¹ Art. L. 561-4-1 du CMF, art. 57 et s. de l'arrêté du 3 novembre 2014 relatif au contrôle interne.

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.

permettait pas une mise en œuvre adaptée des mesures de vigilance, les seuils étant rarement franchis ;

- enfin, la classification des risques d'un autre de ces établissements ne couvrait pas l'intégralité de son activité.

Les établissements doivent donc être attentifs à la pertinence des critères de classification de leur risque BC-FT. Il leur est possible de prévoir des seuils en montants d'opérations à condition que ces derniers soient adaptés aux caractéristiques des opérations effectuées par la clientèle.

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 pour l'essentiel aux besoins d'une clientèle d'immigrés qui envoient des fonds pour aider leur famille dans leur pays d'origine, le service est aussi utilisé par des personnes pour faire sortir facilement du territoire national des fonds acquis de manière illicite ou pour participer au financement d'activités terroristes. Or, le risque géographique est insuffisamment pris en compte dans les classifications des risques des transmetteurs de fonds, en dépit de l'émergence de « corridors » à surveiller.

Quatre rapports d'inspection relèvent ainsi que les pays à risque en matière de destination des fonds ne sont pas toujours pris en compte dans les critères de la classification des risques, mais également que l'évaluation du niveau de risque des pays ne repose pas sur une analyse formalisée et ne peut donc pas être audité.

Les transmetteurs de fonds doivent impérativement prendre en compte et analyser le risque géographique dans leur classification.

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

Il a été constaté que la classification d'un des établissements ne s'accompagnait d'aucune indication sur les mesures de vigilance qu'il convenait d'appliquer en fonction de l'évaluation des risques. Un autre établissement ne prévoyait pour sa part aucune mesure de vigilance renforcée pour les clients classés en « risque moyen » et « risque fort ».

L'ACPR a demandé aux établissements concernés de compléter leurs classifications des risques LCB-FT en veillant à bien définir les mesures de vigilance correspondant aux différents niveaux de risques.

Dans l'ensemble, les établissements doivent veiller à ce que leurs classifications soient complètes et suffisamment opérationnelles pour que l'évaluation des risques BC-FT puisse se traduire par la mise en œuvre de diligences concrètes.

1.2 Les procédures LCB-FT

Il est attendu des transmetteurs de fonds³ :

- qu'ils se dotent de procédures écrites internes adaptées à leur activité, à leurs clients (majoritairement de passage) 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, de déclaration de soupçon, de conservation d'information, de contrôle interne et de 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.

Dans l'ensemble, les établissements, disposent de procédures LCB-FT auxquelles ils se réfèrent dans le cadre du contrôle de leur activité.

Néanmoins, les procédures LCB-FT de huit établissements sur les treize ayant fait l'objet d'un contrôle sur place se sont avérées incomplètes, non finalisées, n'étaient pas à jour des évolutions législatives et réglementaires récentes, voire n'avaient pas été rédigées spécifiquement pour l'entité française du groupe et ne faisaient donc pas ou peu référence à la réglementation française.

À titre d'illustration, un établissement ayant fait l'objet d'une sanction n'avait pas mis à jour les références législatives et réglementaires contenues dans ses procédures, qui contenaient des références réglementaires abrogées depuis 2009. De plus, les procédures de cet établissement contenaient des dispositions contradictoires au sujet de l'identification et de la vérification de l'identité des clients, puisqu'il était indiqué que l'identité des clients devait être vérifiée à la fois quel que soit le montant de l'opération et uniquement au-delà d'un certain montant.

L'ACPR a demandé à tous les établissements concernés de procéder à une refonte de leurs procédures LCB-FT afin de s'assurer de leur complétude et de leur conformité à la réglementation française.

³ Art. L. 561-32 I 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.

2. Les obligations de vigilance

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

Il est attendu des transmetteurs de fonds⁵ qu'ils identifient et vérifient 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.

Il a été constaté de la part des transmetteurs de fonds un réel effort d'identification de leurs clients.

Des insuffisances ont cependant été relevées en matière de vérification de l'identité de la clientèle, notamment dans trois des établissements contrôlés où il a été constaté :

- l'absence de relevé de certaines mentions exigées par la réglementation sur les justificatifs d'identité⁷ ;
- l'acceptation de justificatifs d'identité dont la date de validité est dépassée ;
- l'acceptation du même justificatif d'identité pour au moins deux clients différents et jusqu'à quinze clients différents.

Dans deux autres cas, il a été relevé un manque de fiabilité du dispositif d'identification et de vérification de l'identité de la clientèle, en raison notamment de l'absence de contrôle des doublons et d'une identification non systématique de la clientèle.

L'ACPR a demandé aux établissements concernés d'identifier et de vérifier l'identité des clients de manière systématique, en renforçant notamment de la qualité des contrôles du respect des exigences réglementaires.

⁵ Art. L. 561-5, R. 561-10 du CMF.

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

⁷ Conformément au 3° de l'article R. 561-5-1 du CMF, qui prévoit que les organismes assujettis « vérifient l'identité du client selon l'une des modalités suivantes : (...) / 3° Lorsque le client est une personne physique, par la présentation de l'original d'un document officiel en cours de validité comportant sa photographie et soit par la prise d'une copie de ce document, soit par la collecte des mentions suivantes : les nom, prénoms, date et lieu de naissance de la personne, ainsi que la nature, les date et lieu de délivrance du document et les nom et qualité de l'autorité ou de la personne qui a délivré le document et, le cas échéant, l'a authentifié »

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

Il est attendu des transmetteurs de fonds⁸ :

- qu'ils définissent dans leur procédure interne des critères pertinents afin de distinguer les clients en relation d'affaires, qui doivent faire l'objet d'une vigilance constante, et les clients occasionnels ;
- 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 satisfaisante ;
- qu'ils recueillent, actualisent et analysent les informations permettant de conserver une connaissance appropriée de leurs relations d'affaires pendant toute sa durée, selon une approche par les risques ;
- 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'affaires.

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 relevé dans quatre établissements parmi les treize établissements ayant l'objet d'un contrôle sur place que les critères définis pour distinguer les relations d'affaires n'étaient pas pertinents (par exemple, parce qu'ils ne tenaient pas compte de la fréquence des opérations ou en tenaient compte insuffisamment). Dès lors, les établissements concernés n'ont pu recueillir des éléments de connaissance des clients en relation d'affaires au sens de l'article L. 561-2-1 du code monétaire et financier.

Cinq contrôles ont en outre mis en évidence des lacunes en matière d'actualisation des éléments de connaissance des clients en relation d'affaires. À titre d'illustration, deux établissements 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 de seuils quantitatifs (fréquence et/ou montant des transactions). Un autre établissement n'avait pas actualisé la connaissance d'un portefeuille regroupant 5% de ses clients depuis plus de quatre ans.

⁸ Art. L. 561-5-1, L.561-6, R. 561-12 et R.561-12-1 du CMF.

2.3 Mesures de vigilance complémentaires et renforcées

Il est attendu des transmetteurs de fonds :

- qu'ils mettent en œuvre les mesures de vigilance complémentaires dans les cas prévues à l'article L. 561-10 du CMF. En particulier, qu'ils identifient si 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 et qu'ils mettent en œuvre, dans ce cas, les mesures de vigilance complémentaires prévues par la réglementation⁹ ;
- 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 risques¹⁰.

Pour sept établissements sur les treize ayant fait l'objet d'un contrôle sur place, les mesures de vigilance complémentaires relatives aux PPE sont apparues inopérantes :

- trois d'entre eux ne mettaient en place de mesures d'identification des PPE parmi leurs clients en relation d'affaires qu'au-delà de certains montants d'opérations, de surcroît trop élevés (plusieurs milliers d'euros) ;
- deux établissements s'appuyaient, quant à eux, sur des listes de PPE qui n'étaient pas tenues à jour. L'un des deux établissements avait également classé plusieurs PPE « en risque faible » et n'avait donc pas mis en œuvre les mesures de vigilance complémentaires prévues par la réglementation ;
- un autre établissement ne recherchait pas systématiquement si ses clients en relation d'affaires étaient des PPE et n'avait pas non plus prévu dans sa méthodologie de mettre en œuvre des mesures de vigilance complémentaire à l'égard des PPE ;
- enfin, le dernier ne disposait d'aucun dispositif de détection des PPE au moment du contrôle sur place.

Par ailleurs, trois des établissements contrôlés - dont un ayant fait l'objet d'une sanction - n'exerçaient pas de mesures de vigilance accrue sur les clients transférant des fonds vers ou recevant des fonds depuis des pays figurant sur la liste des juridictions à haut risque établie par le GAFI.

L'ACPR a demandé 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 la mise en œuvre effective et documentée de ces mesures.

⁹ Art. L.561-10 et R.561-20-2 du CMF.

¹⁰ Art. L.561-10-1 du CMF.

3. La surveillance des transactions

Il est attendu des transmetteurs de fonds¹¹ :

- qu'ils se dotent de dispositifs efficaces¹² de surveillance des opérations et des relations d'affaires fondés 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 de surveillance des opérations et des relations d'affaires. Six de ces dispositifs se sont révélés cependant insuffisants et inadaptés à la nature des opérations de la clientèle :

- soit le dispositif était paramétré sur des seuils ne prenant pas en compte des caractéristiques moyennes des opérations (montant, fréquence) ;
- soit le dispositif ne permettait pas d'avoir une vision consolidée de toutes les opérations réalisées par un client, et donc ne permettait pas d'apprécier / d'analyser le fonctionnement global des comptes clients et de détecter d'éventuelles anomalies ;
- soit encore, les systèmes informatiques étaient affectés de dysfonctionnements rendant certaines alertes inopérantes ;
- enfin, les scénarios utilisés n'étaient pas toujours complets, et au moins un établissement n'avait pas développé de scénario sur le risque de financement du terrorisme.

L'ACPR a demandé aux établissements concernés de mettre en conformité leurs dispositifs de surveillance des transactions, en veillant notamment à disposer de scénarios tenant compte de leur classification des risques.

¹¹ Art. L. 561-10-2, L. 561-32 et R.561-22 du CMF, art. 46 et s. de l'arrêté du 3 novembre 2014 relatif au contrôle interne.

¹² Permettant notamment de disposer d'une vision consolidée de l'ensemble des opérations réalisées par un même client.

3.2 Le traitement des alertes

Le traitement des alertes n'a appelé que peu de remarques. Néanmoins, quatre établissements sur treize ne documentaient pas suffisamment l'analyse des alertes, ce qui ne permettait pas, notamment de déterminer les motifs des clôtures sans suites. Ainsi, l'ACPR a demandé aux établissements concernés de renforcer la méthodologie d'analyse des opérations détectées par leur dispositif de surveillance.

3.3 Les examens renforcés

Les dispositifs relatifs aux examens renforcés mis en place par les établissements n'ont appelé que peu de remarques, hormis pour un établissement qui ne formalisait pas ses examens renforcés par écrit. Pour autant, pour huit des établissements contrôlés, l'Inspection a mis en évidence un nombre significatif de défauts d'examens renforcés.

L'analyse des informations transmises annuellement au SGACPR par les transmetteurs de fonds a également permis de constater qu'entre 2016 et 2017, une douzaine d'établissements ont déclaré ne pas avoir réalisé d'examen renforcé ou se sont abstenus de répondre à cette partie du questionnaire.

L'ACPR a demandé aux établissements concernés de remédier aux défauts d'examen renforcé en s'assurant qu'un tel examen soit systématiquement réalisé dès la détection d'une opération particulièrement complexe, d'un montant inhabituellement élevé, ne paraissant pas avoir de justification économique ou d'objet licite.

4. Les obligations déclaratives

Il est attendu des transmetteurs de fonds¹³ :

- 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 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 contrôles sur place comme les actions de contrôle permanent ont mis en évidence des défauts de conformité liés aux obligations déclaratives des établissements.

Ces actions de contrôle ont eu des répercussions sur l'activité déclarative des établissements de paiement qui constituent désormais, après les établissements de crédit, la catégorie qui transmet 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 12 073 en 2018¹⁴. L'augmentation de la quantité des déclarations de soupçon ne doit cependant pas se faire au détriment de leur qualité, les déclarations devant en particulier inclure les éléments d'analyse qui ont conduit à effectuer la déclaration (cf. l'article R. 561-31 du code monétaire et financier et les lignes déclaratives conjointes de l'ACPR et de Tracfin sur les obligations de déclaration et d'information à Tracfin).

4.1 Les déclarations de soupçon

L'activité déclarative est variable d'un établissement à l'autre et les actions de contrôle sur place et de contrôle permanent ont mis en évidence des défauts de conformité liés ces déclarations de soupçon.

¹³ Art. L. 561-15, L. 561-15-1, L. 561-16 et R. 561-31-1 du CMF.

¹⁴ En 2018, les établissements de paiement ont réalisé 12 073 déclarations de soupçon et les établissements de crédit en ont réalisé 50 756, sur un total de 71 605 déclarations pour l'ensemble des organismes financiers, banques et assurances (source : Rapport annuel de Tracfin 2018).

4.1.1 Le dispositif

Sept contrôles sur place ont mis en évidence des lacunes dans les dispositifs de déclarations de soupçon.

L'un des établissements ne disposait pas de procédure permettant de déterminer les critères devant conduire à la transmission à Tracfin d'une déclaration de soupçon. De plus, il a été constaté que lorsqu'une déclaration de soupçon était réalisée :

- d'une part, les délais entre les faits et les déclarations de soupçon étaient parfois très élevés,
- d'autre part, la poursuite d'opérations similaires à celle qui avait généré la déclaration de soupçon ne donnait pas lieu à une déclaration complémentaire.

Un autre établissement avait désigné des salariés d'une entité du même groupe, localisée à l'étranger, en qualité de correspondants et déclarants Tracfin. La Commission des sanctions de l'ACPR a estimé que cette organisation, bien qu'elle ait été provisoire (9 mois environ), n'avait pas permis à l'établissement de respecter dans tous les cas et sans retard ses obligations déclaratives.

Pour les autres établissements, les contrôles sur place ont relevé des carences à la fois dans le contenu des déclarations de soupçon et dans le suivi des clients en ayant fait l'objet (absence de mesures de vigilance particulières à leur égard, notamment).

L'analyse des informations transmises annuellement au SGACPR dans le cadre du contrôle permanent, quant à elle, a également permis de constater :

- que les délais de transmission des déclarations de soupçon à Tracfin de deux établissements étaient anormalement élevés ;
- que deux établissements en 2016 et un autre en 2017 n'avaient pas désigné de correspondant-déclarant Tracfin.

4.1.2 Les défauts de déclaration de soupçon

Dans six contrôles sur treize, il a été mis en évidence un nombre, parfois élevé, de défauts de déclarations de soupçon (y compris de déclarations complémentaires).

L'analyse des informations transmises annuellement au SGACPR par les transmetteurs de fonds a aussi permis de constater qu'entre 2016 et 2017, un peu moins d'une dizaine d'établissements ont déclaré ne pas avoir réalisé de déclarations de soupçons ou se sont abstenus de répondre à cette partie du questionnaire.

L'ACPR a demandé aux établissements concernés de revoir l'ensemble des procédures afin de les compléter et de s'assurer de leur conformité avec la réglementation par exemple en s'assurant de la mise sous surveillance systématique des clients ayant fait l'objet d'une déclarations de soupçon, ou encore en précisant, dans les procédures internes, les éléments à fournir à l'appui des déclarations de soupçon.

4.2 La Communication systématique d'informations (COSI)¹⁵

La quasi-totalité des établissements contrôlés ont réalisé des COSI. Néanmoins, des défauts de conformité liés ces déclarations ont été mis en évidence.

À l'occasion de deux contrôles sur place, il a été relevé une incompréhension des établissements sur le dispositif de COSI :

- dans un cas, les COSI adressées à Tracfin ne portaient que sur les opérations en émission, jamais sur les opérations en réception ;
- dans un autre cas, les fichiers « COSI 2000 » transmis à Tracfin comportaient les opérations d'un montant unitaire compris entre 1500 et 2000 euros (au lieu des opérations réalisés par un même client pour un montant égal ou supérieur à 2000 euros sur un mois calendaire).

De même, un établissement n'a jamais réalisé de COSI relative aux transmissions de fonds en espèces réalisées par une clientèle française en vue d'alimenter des comptes bancaires domiciliés à l'étranger dans une autre filiale du même groupe.

Pour au moins deux autres établissements, l'Inspection a constaté qu'un nombre parfois élevé de COSI n'avaient pas été réalisées.

L'analyse des informations transmises annuellement au SGACPR par les transmetteurs de fonds dans le cadre du contrôle permanent a aussi permis de constater qu'entre 2016 et 2017, un peu moins de dix établissements ont déclaré ne pas avoir fait de COSI ou n'ont pas répondu à cette partie du questionnaire. Une confusion entre les COSI et les déclarations de soupçon est d'ailleurs opérée par l'un d'entre eux.

L'ACPR a demandé aux établissements concernés de revoir l'ensemble des procédures afin de les compléter, notamment en mettant le contenu de ces déclarations en conformité avec la réglementation.

¹⁵ Décret n°2013-385 du 7 mai 2013.

5. Le contrôle interne et la formation

Il est attendu des transmetteurs de fonds¹⁶ :

- 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 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 interne

Les dispositifs de contrôle permanent de cinq établissements sur les treize faisant l'objet de ce bilan présentaient des lacunes : absence de procédure organisant le contrôle permanent de deuxième niveau en matière de la LCB-FT ; exclusion du service en charge de la LCB-FT et de la conformité du périmètre du contrôle de deuxième niveau ; contrôles absents du dispositif, voire dans un cas, absence complète de dispositif de contrôle permanent.

L'ACPR a demandé aux établissements concernés d'assurer la mise en conformité de leur contrôle permanent, notamment dans sa partie LCB-FT.

Il est rappelé que les établissements sont pleinement responsables des actes de leurs agents et doivent donc les inclure dans leur plan de contrôle LCB-FT. Des insuffisances ont été observées à cet égard. L'analyse des remises annuelles 2017 montre toutefois que plusieurs établissements ayant fait l'objet d'un contrôle de l'ACPR entre 2015 et 2017 ont par la suite mis en œuvre des mesures de contrôle sur place ou à distance de leurs agents.

¹⁶ Art. L. 561-32, L. 561-34, R. 561-38-3 et s. du CMF.

5.2 La formation

Deux établissements sur les treize faisant l'objet de ce bilan présentaient des dispositifs de formation LCB-FT perfectibles.

L'ACPR a demandé aux établissements concernés de veiller à ce que les supports de formation couvrent bien l'ensemble de la réglementation la LCB-FT en vigueur. Il a également été demandé à l'un d'eux de mettre en place un suivi permettant de garantir l'assimilation effective des connaissances.

6. Le dispositif de gel des avoirs

Il est attendu des transmetteurs de fonds¹⁷ :

- 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 (DGTrésor) ;
- qu'ils se dotent, à cette fin, de dispositifs efficaces¹⁸ 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 DGTrésor, 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 DGTrésor.

Les missions de contrôle sur place ont mis en évidence des défauts de conformité des dispositifs de gel des avoirs des transmetteurs de fond.

De plus, dans leurs remises annuelles au titre de 2016 et 2017, sept établissements au total n'ont pas répondu de manière satisfaisante aux questions relatives au dispositif de gel des avoirs. Ils feront l'objet d'une action de contrôle spécifique en 2019.

6.1 Les listes utilisées et la fréquence des mises à jour

Concernant les listes utilisées, il ressort de sept des treize contrôles sur place effectués que les établissements contrôlés ne se référaient pas, ou de façon incomplète, aux mesures nationales (trois établissements) ou actualisaient les listes à une fréquence insuffisante (quatre établissements).

En parallèle, l'analyse des remises annuelles montre que quatre établissements en 2016 et deux autres en 2017 ne se référaient pas aux mesures nationales et/ou européennes (ou à la liste unique de la Direction générale du Trésor).

¹⁷ L. 562-4 et s. et R. 562-1 du CMF, art. 49 et s. de l'arrêté du 3 novembre 2014 relatif au contrôle interne.

¹⁸ 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 ».

L'ACPR a demandé aux établissements concernés de fiabiliser les dispositifs en s'assurant notamment de l'exhaustivité et de l'intégrité des listes au moyen d'une mise à jour fréquente des listes.

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

Cinq établissements sur les treize ayant fait l'objet d'un contrôle sur place ne tenaient pas compte des probabilités de variations orthographiques (deux établissements), levaient des alertes sans justification auditable (un établissement) et avaient un dispositif de filtrage défaillant, notamment lors des remboursements de fonds suite à des opérations rejetées ou annulées (deux établissements).

Pour trois établissements sur les treize ayant fait l'objet d'un contrôle sur place, l'Inspection a identifié des correspondances probables avec les listes de sanctions, qui n'avaient pas été détectées par les établissements, et pour lesquelles une transmission à la Direction Générale du Trésor aurait été nécessaire pour lever le doute quant à une possible homonymie.

L'ACPR a demandé aux établissements concernés de mettre à niveau les procédures du dispositif de gel des avoirs, comme par exemple, dans le traitement des alertes en matière de gel des avoirs.

Conclusion

En matière de LCB-FT, les risques inhérents portés par l'activité de transmission de fonds ont conduit l'ACPR à en faire une des priorités du contrôle dès 2015. Les principales attentes de l'ACPR relatives à la mise en œuvre des obligations de LCB-FT en matière de transmission de fonds portent sur les actions suivantes :

- mettre en conformité la classification des risques LCB-FT ;
- refondre les procédures LCB-FT afin d'assurer leur complétude et leur conformité à la réglementation ;
- renforcer la qualité des contrôles sur l'application des exigences réglementaires concernant l'identification et la vérification de l'identité de la clientèle ;
- assurer l'adéquation des mesures de vigilance relatives aux clients en relation d'affaires avec leur profil de risque ;
- améliorer les dispositifs de surveillance des transactions par le renforcement de la méthodologie d'analyse des alertes ;
- mettre en conformité le dispositif d'examen renforcé (ER) notamment en consignnant les examens par écrit ;
- respecter les obligations de déclaration à Tracfin, notamment en ce qui concerne le délai des déclarations et la qualité de leur contenu ;
- renforcer le dispositif de contrôle interne, particulièrement dans sa partie LCB-FT ;
- veiller à l'exhaustivité de la formation LCB-FT proposée aux agents et salariés et s'assurer de l'assimilation des connaissances ;
- fiabiliser les dispositifs de détection au regard des listes de gel des avoirs et améliorer le traitement des alertes en la matière.

Ces attentes ne sont pas spécifiques à la transmission de fonds, mais s'appliquent également à d'autres activités contrôlées par l'ACPR, telles que l'émission et la distribution de monnaie électronique.

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 une activité de transmission de fonds.