

# Les attentes du superviseur sur la mise en œuvre du dispositif LCB-FT

La lutte anti-blanchiment à l'heure de  
la troisième directive

21 juillet 2010

**Anne-Marie MOULIN**  
**Gaëtan VIALARD**  
**Direction des Affaires Juridiques**

# Sommaire

1. La mise en œuvre de l'approche fondée sur les risques
2. Un dispositif anti-blanchiment structuré
3. Le contrôle du dispositif anti-blanchiment
4. Les lignes directrices de mise en œuvre du dispositif
5. Les nouvelles étapes de la concertation

# Introduction

## La transposition est achevée

- **Principales dispositions législatives et réglementaires**
  - **L'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009**, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, et son extension à l'outre mer (**ordonnance n° 2009-865, codifiée aux articles L.561-1 et suivants du code monétaire et financier-CMF**).
  - **Le décret n° 2009-874 du 16 juillet 2009**, pris pour application de l'article L. 561-15 II du code monétaire et financier, définissant les critères pouvant donner lieu à **déclaration de soupçon de fraude fiscale** auprès de Tracfin.
  - **Le décret n°2009-1087 du 2 septembre 2009**, relatif aux **obligations de vigilance et de déclaration**, pour la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme; codifié aux articles R.561-1 et suivants du CMF.
  - **L'arrêté du 2 septembre 2009**, pris en application du décret 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.
  - **L'arrêté du 29 octobre 2009** modifiant le règlement 97-02 du 21 février 1997 relatif au contrôle interne.

# Introduction

## La transposition est achevée

- **Instruction de la Commission bancaire**
  - **L’instruction n° 2009-07 du 30 novembre 2009, modifiant l’instruction n°2000-09 relative aux informations sur le dispositif de prévention du blanchiment de capitaux et du financement des activités terroristes**
  
- **Lignes directrices**
  - **Lignes directrices conjointes avec TRACFIN sur la déclaration de soupçon, première publication décembre 2009, publication actualisée en juillet 2010 (extension au secteur de l’assurance)**
  
  - **Lignes directrices relatives aux personnes politiquement exposées et aux notions de pays tiers équivalent et de gestion de fortune en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme de Janvier 2010**

# 1. La mise en œuvre de l'approche fondée sur les risques

## Les obligations de vigilance sont précisées dans les différentes situations

### 1.1. L'identification du client et du bénéficiaire effectif

- Avant l'entrée en relation d'affaires, l'établissement doit procéder à l'identification du client et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif de la relation d'affaires.
- L'identification d'une personne physique est assurée par la présentation d'un **document officiel** en cours de validité, comportant une photographie (R561-5). La copie ou les références du document sont conservées.
- L'identification d'une personne morale est assurée par la communication, éventuellement sous forme électronique, d'un **acte ou extrait de registre officiel** datant de moins 3 mois (R561-5).
- L'établissement identifie le bénéficiaire effectif par des moyens adaptés et vérifie les éléments d'identification par le recueil de tout document ou justificatif approprié, compte tenu des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Il doit être en mesure de justifier ses diligences auprès des autorités de contrôle (R561-7).

# 1. La mise en œuvre de l'approche fondée sur les risques

## 1.2. La vigilance constante et la connaissance actualisée du client

- Avant l'entrée en relation d'affaires, l'établissement doit recueillir les **informations relatives à la connaissance du client ainsi qu'à l'objet et la nature de la relation d'affaires**, pour évaluer les risques de blanchiment et de financement du terrorisme.
- Pendant toute la durée de la relation d'affaires, l'établissement assure une **surveillance adaptée au risque de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme** en vue de conserver une connaissance adéquate de son client.
- L'arrêté du 2 septembre liste les **éléments d'information susceptibles d'être recueillis pendant la relation d'affaires aux fins d'évaluation des risques**, notamment :
  - montant et nature des opérations envisagées, provenance et destination des fonds, fonctionnement prévu du compte,
  - activités professionnelles, revenus, éléments permettant d'apprécier le patrimoine (personnes physiques), statuts, mandats et pouvoirs, éléments permettant d'apprécier la situation financière (personnes morales).
- A tout moment, l'établissement doit être en mesure de **justifier à l'autorité de contrôle l'adéquation des mesures de vigilance mises en œuvre**.

# 1. La mise en œuvre de l'approche fondée sur les risques

## 1.3 Les vigilances mises en œuvre par un tiers: la tierce introduction (L.561-7)

- **La possibilité de recourir à des tiers pour accomplir les diligences en matière d'identification, de vérification de l'identité du client** et de collecte d'informations sur l'objet et la nature de la relation d'affaires (art L.561-7-I et R.561-13 I).
- Mais à des **conditions strictes** :
  - Le tiers est une personne assujettie (1° à 6° ou 12° et 13°) soumis à des règles LCB/FT équivalentes.
  - **Exclusion** du champ de la tierce introduction (parmi les professions financières), des changeurs manuels et de la catégorie des EP fournissant à titre principal du transfert de fonds.
  - La personne qui a recours à la tierce introduction a accès aux informations recueillies par le tiers.
  - Le décret précise les **modalités de ce recours (R.561-13 CMF)**.
  - Les personnes mentionnées à l'article L561-2 1° à 6° qui ont recours à une tierce introduction demeurent **responsables** du respect de ses obligations.

# 1. La mise en œuvre de l'approche fondée sur les risques

## 1.4. Des obligations adaptées en cas de faible risque de blanchiment

- **Des vigilances allégées, lorsque le risque est faible** ; l'approche basée sur les risques consiste pour l'établissement à :
  - **Réduire l'intensité** de certaines mesures de vigilance prévues à l'article L.561-6, en fonction du risque associé au type de client, de relation d'affaires, de produit ou de transaction,
  - ... À condition de pouvoir **justifier** auprès de l'autorité de contrôle que les **mesures prises sont adaptées au risque.**
- **L'établissement n'est pas soumis aux obligations d'identification et de vigilance constante, dans des cas précisés par le décret** (art. R.561-15, R.561-16) :
  - Pour **certains clients**, en particulier les établissements financiers soumis à des obligations de lutte anti blanchiment équivalentes, les sociétés cotées,
  - Pour **certains produits**, en dessous de seuils, en particulier le crédit-bail (15 000 euros HT de loyer annuel) et le crédit à la consommation (4 000 euros),  
... À condition qu'il n'existe **pas de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.**

# 1. La mise en œuvre de l'approche fondée sur les risques

## 1.5. Des obligations renforcées en cas de risque élevé

- **Obligation pour les organismes financiers de renforcer leur vigilance en cas de risque élevé** (art L. 561-10 à L. 561-10-2).
- **Certaines situations de risque** sont expressément visées :
  - **Client non physiquement présent,**
  - **« Personnes politiquement exposées »** (PPE), dont les différentes catégories sont définies à l'article R 561-18 du décret,
  - En cas de **relation transfrontalière de banque correspondante** (hors UE) ou de **relation d'affaires en vue de la distribution d'instruments financiers mentionnés à l'article L. 211-1** avec des organismes financiers mentionnés à l'article L. 561-10-1,
  - Lorsque le produit ou l'opération favorisent **l'anonymat,**
  - En cas d'**opération particulièrement complexe** ou d'un **montant inhabituellement élevé** ou ne paraissant **pas avoir de justification économique ou d'objet licite,**
  - Lorsque le **risque** de blanchiment **présenté par un client, un produit ou une transaction** paraît **élevé**, conformément à la classification des risques de l'établissement.

# 1. La mise en œuvre de l'approche fondée sur les risques

- **Les mesures de vigilance complémentaires à mettre en œuvre dans ces situations de risque élevé sont détaillées à l'article R561-20 du décret :**
  - **Client non physiquement présent** : Au moins une mesure supplémentaire parmi plusieurs mesures listées ;
  - **Client « Personne Politiquement Exposée -PPE** : En particulier, la décision de nouer une relation d'affaires doit relever d'un membre de l'organe exécutif ou d'une personne habilitée à cet effet par celui-ci ;
  - Les modalités de mise en œuvre de l'article R561-20 pour les PPE sont précisées dans le cadre de la rédaction de lignes directrices (cf. ci-après).
  
- Les mesures de vigilance renforcée relatives à **l'activité de correspondance bancaire, d'encaissement ou d'escompte de chèques et de distribution d'instruments financiers avec un organisme financier hors UE** sont détaillées à l'article R561-21 => En particulier, la décision de nouer une relation d'affaires avec un établissement doit relever d'un membre de l'organe exécutif ou d'une personne habilitée à cet effet par celui-ci.

# 1. La mise en œuvre de l'approche fondée sur les risques

## 1.6. Les professionnels doivent appliquer les nouvelles obligations de vigilance à la clientèle existante :

- Dans les meilleurs délais, appréciés en fonction des risques, au plus tard en principe un an après la publication du décret relatif aux obligations de vigilances ;
- Cela impliquait une action résolue des établissements pour compléter la documentation du stock des dossiers de clients, en agissant en priorité sur les clients jugés à risque ;
- Pour les autres clients, planification de la mise à jour des dossiers et justification auprès de l'ACP (cf. réunion du CSSF et réflexions FBF sur les bonnes pratiques).

## 2. Un dispositif anti-blanchiment structuré

**L'introduction d'un chapitre relatif au dispositif de lutte contre le blanchiment dans le règlement n°97-02 (arrêté du 29 octobre 2009)**

■ **Une organisation en trois niveaux du dispositif de lutte contre le blanchiment :**

- **Au premier niveau**, les personnels dont l'activité est exposée à des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme : rôle clé de la formation.
- **Au deuxième niveau**, des dispositifs de suivi et d'analyse des relations d'affaires, fondés sur la connaissance de la clientèle et permettant de détecter les anomalies au regard du profil de la clientèle. Ces dispositifs sont adaptés aux activités, aux clientèles, aux implantations de l'entreprise et aux risques identifiés par la classification.
- **Au troisième niveau**, une centralisation de l'analyse des anomalies significatives au regard du profil de la clientèle par les cellules anti blanchiment.

## 2. Un dispositif anti-blanchiment structuré

- **L'élaboration d'une classification des risques de blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme (LCB/FT) :**
  - Elle doit couvrir toutes les activités susceptibles d'exposer l'entreprise à des risques LCB/FT ;
  - Elle prend notamment en compte les informations du GAFI et de TRACFIN ;
  - Elle est mise à jour régulièrement et à la suite de tout événement affectant significativement les activités, clientèles ou implantations de l'établissement;
  - **Déclinaison « personnelle » de l'approche par les risques**

## 2. Un dispositif anti-blanchiment structuré

- **Des procédures relatives aux obligations de vigilance (sous format papier ou électronique) portant notamment sur :**
  - l'acceptation des clients, les diligences d'identification, les éléments nécessaires à la **connaissance adéquate de la relation d'affaires** ;
  - les mesures de **vigilances complémentaires ou renforcées** à mettre en œuvre en cas de risque élevé;
  - les **opérations devant faire l'objet d'un examen renforcé** (article L561-10-2 II) : les informations à recueillir et à conserver sont définies dans l'arrêté ;
  - les conditions de **conservation de la documentation** relative aux clients et aux opérations ;
  - l'organisation des **échanges d'information relatives à l'existence et au contenu d'une déclaration de soupçon** :
    - entre deux organismes financiers du même groupe,
    - entre deux organismes financiers n'appartenant pas au même groupe.

### 3. Le contrôle du dispositif anti-blanchiment

- **Le dispositif de LCB/FT doit être pleinement intégré dans le champ du contrôle interne :**
  - Le **contrôle permanent** du dispositif LCB/FT fait partie du dispositif de contrôle de la Conformité;
  - Le **contrôle périodique** prévu à l'article 6 b du règlement 97-02 s'applique au dispositif de lutte anti-blanchiment.
  
- **Une implication forte est attendue des organes exécutif et délibérant qui doivent être informés :**
  - Des anomalies significatives détectées par le dispositif de lutte contre le blanchiment ;
  - Des insuffisances du dispositif constatées par les autorités de contrôle nationales et étrangères.

### **3. Le contrôle du dispositif anti-blanchiment**

- **Le rapport de contrôle interne doit décrire la classification des risques de lutte contre le blanchiment et présenter les analyses sur lesquelles cette classification est fondée => Le SGACP examinera attentivement ces informations. Le canevas rénové vient d'être adressé à l'AFECEI.**
- **En ce qui concerne les entreprises d'assurances, elles mettent en œuvre un contrôle permanent et périodique de leur dispositif LCB/FT et présentent une synthèse des travaux du contrôle permanent dans le rapport de contrôle interne transmis au conseil d'administration ou au conseil de surveillance.**

### 3. Le contrôle du dispositif anti-blanchiment

Après une concertation avec la profession pendant tout le deuxième semestre 2009, avec des représentants des associations (FBF, AMAFI, ASF...) et plusieurs de leurs adhérents, ont été publiés :

■ **L'instruction n°2009-07 du 30 novembre 2009**, modifiant l'instruction n°2000-09 relative aux informations sur le dispositif de prévention du blanchiment de capitaux et du financement des activités terroristes (**relative aux tableaux blanchiment – B1 à B7, ex-questionnaire de lutte anti blanchiment – ex QLB1 à QLB4**)

➤ Remise dès 2010 et au plus tard le 25 août 2010, des informations correspondantes aux données du 31 décembre 2009.

➤ Elle actualise les tableaux relatifs aux **procédures internes** (120 questions du tableau B4) et aux données statistiques (tableau B5), notamment, qui permettent de porter une appréciation sur le dispositif de LCB/FT mis en œuvre. Les principales nouveautés concernent:

- Les dispositions issues de la transposition de la troisième directive anti blanchiment (**approche basée sur les risques**, personnes politiquement exposées mise en œuvre des obligations de vigilance par les tiers, etc.)

### 3. Le contrôle du dispositif anti-blanchiment

- La mise en œuvre du dispositif de contrôle interne qui intègre notamment la **classification des risques LCB/FT**
  - Les **obligations d'information concernant les virements de fonds** introduites par le règlement 1781/2006/CE, relatif aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds, directement applicable en France et dont **l'ACP exerce le contrôle de la mise en œuvre**
- Des instructions spécifiques concernant les tableaux blanchiment pour les établissements de paiement (instruction 2010-08 du 8 mars 2010) et les changeurs manuels sont rédigées ou en cours d'élaboration
  - Pour le secteur des assurances, les questionnaires de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme existants sont en cours de révision

## 4. Les lignes directrices de mise en œuvre du dispositif

L'Autorité dispose, après une concertation avec la profession:

### ■ Des lignes directrices pour la mise en œuvre du nouveau dispositif français:

- Lignes directrices conjointes avec Tracfin sur la **déclaration de soupçon**
  - Nécessaire analyse approfondie des opérations détectées comme anomalies, sur la base de renseignements étendus et à jour, afin de contribuer à élever la qualité moyenne des déclarations de soupçon en réduisant la part des déclarations systématiques ou peu motivées
  - Les lignes directrices viennent d'être actualisées afin de les compléter avec les problématiques spécifiques aux assurances.
  - Il est prévu de les revoir en 2011 (questions à faire remonter via l'ASF, membre de la Commission consultative LCB FT).
  - Publication de principes d'application sectoriels.
  
- Lignes directrice relatives aux **personnes politiquement exposées (PPE)** et aux notions de **pays tiers équivalent** et de **gestion de fortune** en matière de LCB/FT de **janvier 2010**
  - Pour les **PPE**, les lignes directrices décrivent par exemple les vigilances à mettre en œuvre:
    - à l'égard des nationaux français qui exercent en France des fonctions identiques à celles des PPE

## 4. Les lignes directrices de mise en œuvre du dispositif

- Quand le client ne relève plus de la catégorie des PPE (i.e. un an après la cessation des fonctions mentionnées à l'article R.561-18 CMF)
- En cas d'ouverture de compte par une PPE
- Pour la **notion de pays tiers équivalent**, les lignes directrices précisent notamment que:
  - Les établissements doivent d'abord établir qu'il n'existe pas de soupçon blanchiment et ne pas faire preuve d'automatisme dans l'application des dispositions mais privilégier une mise en œuvre cohérente avec leur classification des risques
  - Les organismes financiers se mettent, dans tous les cas, en mesure de justifier de leurs diligences auprès de l'autorité de contrôle.
- Pour la **notion de gestion de fortune**, les lignes directrices soulignent que:
  - Les mesures spécifiques prises au sein des établissements pour préserver la confidentialité des clients et de leurs transactions ne doivent pas faire obstacle à la mise en œuvre des obligations LCB-FT;
  - Ces lignes seront revues (en 2011?) pour approfondir les analyses ; elles deviendront des principes d'application sectoriels, conformément aux décisions du collège de l'ACP.
- **Mise à jour régulière prévue pour les différentes lignes directrices et principes d'application sectoriels**

## 5. Les nouvelles étapes de concertation

**D'autres travaux ont été engagés avec la profession sur les thèmes suivants :**

- **Les virements transfrontaliers et les paiements de couverture** : principes d'application sectoriels examinés par la commission consultative LCB FT ; ils seront adoptés en septembre par le collège de l'ACP.
- Le programme des lignes directrices et principes d'application sectoriels est conçu en coopération avec les professions assujetties au contrôle de l'ACP, qui a exprimé un grand intérêt pour cette démarche participative et pour son caractère pédagogique d'explicitation des dispositions législatives et réglementaires.
- Le programme de travail vient de faire l'objet d'une consultation au sein de la commission consultative.

## Conclusion

- **Une adaptation des pratiques par les établissements et par les superviseurs**
  - L'approche par les risques donne une marge d'appréciation aux établissements dans le domaine de la vigilance préventive => la pertinence de la démarche retenue et sa bonne application devront être contrôlées par le système de contrôle interne (permanent et périodique), dont l'articulation avec le dispositif de lutte anti-blanchiment se trouve renforcée.
  - Le superviseur portera une attention particulière dans ses contrôles, sur pièces et sur place, aux travaux de classification des risques de blanchiment, à la mise en œuvre rapide et adaptée du nouveau dispositif et à la qualité du contrôle interne exercé, au sein de l'établissement, sur le dispositif de lutte anti-blanchiment (cf. aussi article 19 de l'ordonnance sur les clients existants).

# Conclusion

## ■ Une coopération renforcée de tous les acteurs

- **Entre les autorités et le secteur privé** : après la concertation sur les textes d'application en matière de lutte anti blanchiment, un travail sur les lignes directrices se poursuit avec les professionnels.
- **Entre les autorités au niveau national** : les lignes directrices sur les déclarations de soupçon ont été élaborées en commun avec TRACFIN. Les rendez-vous LAB de TRACFIN avec la participation de l'autorité de contrôle sectorielle.
- **Avec les autorités étrangères**, notamment dans le cadre du groupe européen transsectoriel LCB/FT (AMLTF), où **l'ACP promeut une approche commune** (ex: Interprétation commune des obligations imposées par le règlement (CE) n° 1781/2006 relatif aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds, travaux à venir sur les établissements de paiement ou sur les bénéficiaires effectifs).
- Une réflexion relative aux modalités de contrôle des établissements de paiement et de leurs agents est en cours au niveau européen (CPMLTF, AMLTF).
- **Un dispositif global de lutte anti-blanchiment dont l'efficacité est en cours d'évaluation par le GAFI** dans le cadre de l'évaluation de la France.