

Rapport de la Présidente

Lutte contre le blanchiment des capitaux
et le financement du terrorisme :
quelle réception des obligations règlementaires
par les clientèles
des institutions financières ?

2025

CCSF.

comité consultatif du secteur financier

Aucune représentation ou reproduction, même partielle, autre que celles prévues à l'article L. 122-5 2^e et 3^e a) du Code de la propriété intellectuelle ne peut être faite de la présente publication sans l'autorisation expresse du Secrétariat général du Comité consultatif du secteur financier ou, le cas échéant, sans le respect des modalités prévues à l'article L. 122-10 dudit Code.

© Secrétariat général
du Comité consultatif
du secteur financier – 2025

Rapport de la Présidente

Lutte contre le blanchiment des capitaux
et le financement du terrorisme :
quelle réception des obligations réglementaires
par les clientèles
des institutions financières ?

2025

◆ Synthèse

Les acteurs du secteur financier sont tenus de mettre en œuvre, en application des obligations réglementaires de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LCB/FT), des mesures de vigilance à l'égard de leurs clientèles. Ces obligations de vigilance, justifiées par les risques majeurs que représentent, pour la stabilité des systèmes financiers et la cohésion des sociétés, le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et par le rôle essentiel des institutions financières dans la prévention de ces phénomènes, leur imposent de recueillir des informations sur leurs clientèles. Ces informations sont destinées à leur permettre de comprendre les risques présentés par chaque client et les opérations qu'il est susceptible de réaliser, pour établir ensuite le profil de ce client et veiller, dans le cadre d'une vigilance constante, à la correspondance des opérations au profil dudit client. Cette vigilance permet de détecter les opérations suspectes, de les analyser et le cas échéant de les déclarer au service de traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (Tracfin). Cela rejoint les préoccupations politiques actuelles qui visent à sortir la France du piège du narcotrafic, notamment en renforçant la lutte contre le blanchiment.

Le dispositif de LCB/FT suppose ainsi une sollicitation directe des clientèles. Cette sollicitation s'inscrit le plus souvent dans une procédure dite de « KYC » (« *Know your customer* », « Connais ton client »), qui peut répondre également aux obligations nées d'autres réglementations, en particulier en matière de devoir de conseil ou de lutte anticorruption. Elle passe par la mise en œuvre de mesures d'identification à l'entrée en relation d'affaires et de vigilance tout au long de cette dernière. Faute de réponse des clients aux sollicitations ou de réponse satisfaisante, les entités assujetties peuvent décider, selon le cas, soit de ne pas entrer en relation d'affaires, soit, lorsque cette

relation est déjà établie d'une restriction temporaire ou définitive de certaines opérations, voire d'une rupture de la relation.

La disponibilité des informations ainsi que leur qualité étant largement dépendante de la bonne volonté des clientèles, la compréhension et l'acceptation des obligations réglementaires de LCB/FT par ces dernières est cruciale pour assurer l'efficacité du dispositif préventif.

Or, la réception par les clientèles des demandes qui leur sont adressées en application de ces obligations est difficile à appréhender avec précision, faute d'indicateurs chiffrés à ce sujet et de remontées massives de doléances de la part notamment des associations de consommateurs. Les effets de la législation LCB/FT sur les clientèles paraissent toutefois réels. Au-delà d'irritants liés à une mauvaise compréhension par les clients des exigences en matière de LCB/FT, les insatisfactions, voire difficultés, les plus marquées semblent concentrées sur les clientèles professionnelles, les associations – notamment celles exerçant des activités de solidarités internationales –, et certaines clientèles de particuliers parmi lesquelles les personnes politiquement exposées (PPE), les Français de l'étranger, etc.

Les raisons de ces insatisfactions et/ou difficultés rencontrées par les clientèles sont diverses et difficiles à isoler : sollicitations parfois fréquentes et répétées, variabilité des exigences en fonction des établissements et des clientèles, communication et pédagogie parfois insuffisantes. Elles sont notamment liées aux obligations de la réglementation elle-même qui impose une sollicitation régulière des clientèles, tout en étant fondée sur une approche par les risques qui entraîne nécessairement des pratiques différentes au sein des entités assujetties.

Les exigences en matière de LCB/FT vont être renforcées avec l'adoption du nouveau « paquet européen anti-blanchiment » dont les principaux textes doivent entrer en application en 2027.

Le nouveau paquet prévoit en effet des obligations plus strictes s'agissant de certaines mesures de vigilance, de la nature et de la périodicité du recueil des informations relatives aux clientèles. Ses effets sur les clientèles doivent d'ores et déjà être anticipés.

La mission identifie seize propositions pour favoriser la compréhension et l'acceptabilité des obligations réglementaires de LCB/FT par les clientèles des institutions financières, tout en ne dégradant pas le niveau de vigilance et la sécurité nécessaires. Elles peuvent être mises en œuvre à cadre normatif constant, selon les axes suivants :

- suivre les insatisfactions ou difficultés nées de l'application des obligations réglementaires de LCB/FT, afin d'être en capacité d'en mesurer les enjeux ;
- simplifier le recueil et l'actualisation des données de connaissance du client ;
- former et communiquer ;
- clarifier les attentes envers les entités assujetties ;
- anticiper les effets du développement de l'identité numérique sur les diligences de connaissance du client.

Propositions pour favoriser la compréhension et l'acceptabilité par les clientèles des obligations réglementaires de LCB/FT

NB : À chaque proposition sont identifiés entre parenthèses les porteurs des mesures.

Axe n°1 : Suivre les insatisfactions ou difficultés nées de l'application des obligations réglementaires de LCB/FT

1) Identifier et suivre les réclamations reçues des clientèles liées à l'application des obligations réglementaires de LCB/FT (Banque de France, ACPR).

2) Identifier et analyser, de manière proportionnée à l'activité et à la taille des établissements, les insatisfactions des clientèles potentiellement liées à l'application des obligations réglementaires de LCB/FT, en vue d'améliorer la relation client, les entités restant libres quant aux modalités choisies (entités assujetties).

Axe n° 2 : Simplifier le recueil et l'actualisation des données de connaissance du client

3) Inciter les entreprises à se doter du numéro d'identifiant d'entité juridique (LEI), de manière à faciliter le recueil par les entités assujetties, dans le cadre de leur processus de connaissance client, des informations sur la structure de l'entité, les relations de contrôle et les filiales (organisations patronales ou associations représentant les clientèles professionnelles).

4) Explorer, avec l'ensemble des parties prenantes, la possibilité, l'intérêt et les éventuels ajustements normatifs nécessaires afin de constituer une plateforme sécurisée permettant la tenue à jour des données de connaissance du client des entités assujetties à partir des données collectées auprès des administrations (entités assujetties et administrations concernées).

5) Mutualiser au sein d'une même entité assujettie la collecte des informations et pièces demandées au titre des diverses obligations légales de connaissance du client (LCB/FT, lutte contre la corruption, etc.) ainsi que celles nécessaires à la réalisation du devoir de conseil, afin d'éviter les sollicitations répétées et redondantes des clients (entités assujetties).

6) Fiabiliser le registre des bénéficiaires effectifs des sociétés et faciliter les modalités de déclaration des divergences par les assujettis ; permettre aux professions assujetties d'avoir accès au registre des bénéficiaires effectifs des associations (DG Trésor, ministère de l'Intérieur, entités assujetties).

Axe n° 3 : Former et communiquer

- 7) Intégrer la thématique LCB/FT dans le cadre de la stratégie nationale d'éducation économique, budgétaire et financière (Edufci).
- 8) Enrichir et systématiser l'information des personnes politiquement exposées (PPE) par leurs employeurs ou les entités auxquelles elles sont rattachées ; veiller à ce que les administrations de tutelle des entreprises publiques s'assurent de l'effectivité de l'information des PPE ; prévoir une page dédiée d'information sur le site servicepublic.fr rappelant la réglementation et intégrant une foire aux questions (employeurs et entités auxquelles les PPE sont rattachées, DG Trésor).
- 9) Renforcer la pédagogie au niveau des réseaux de distribution, que ce soit lors de l'entrée en relation (par exemple par la remise au client de documents explicatifs, institutionnels ou non, ou une présentation pédagogique du conseiller clientèle) et en particulier lors de l'actualisation des données de connaissance client, et inclure cette dimension dans les formations existantes dédiées à la LCB/FT des collaborateurs des entités assujetties (entités assujetties).
- 10) Mettre en place un dialogue tripartite autorités nationales, banques, représentants des Français de l'étranger pour faciliter les échanges, partager les bonnes pratiques, trouver des solutions aux obstacles qui apparaissent et mener des actions de sensibilisation (DG Trésor, ministère des Affaires étrangères, Banque de France/ACPR, Fédération bancaire française – FBF, associations de représentants des Français de l'étranger).

Axe n° 4 : Clarifier les attentes envers les entités assujetties

- 11) Établir une liste des entreprises publiques, en particulier des entreprises publiques locales (EPL), concernées par le nouveau règlement au titre des PPE (DG Trésor, ministère de l'Intérieur).
- 12) Évaluer l'opportunité de la publication d'une liste de documents de base nécessaires lors d'une relation d'affaires avec une PPE (ACPR, AMF, DG Trésor, entités assujetties).
- 13) Poursuivre les travaux pour fournir des aides à l'identification des PPE (DG Trésor, ministère de l'Intérieur, entités assujetties, employeurs et entités auxquelles les PPE sont rattachées).
- 14) Engager une réflexion entre organismes assureurs (France Assureurs, FNMF, CTIP) et distributeurs sur l'identification des éventuelles difficultés liées à la mise en œuvre de la connaissance client dans le cadre des obligations de LCB/FT, et sur le renforcement d'actions de sensibilisation sur l'importance des enjeux (France Assureurs, FNMF, CTIP, distributeurs).

Axe n° 5 : Anticiper les effets du développement de l'identité numérique sur les diligences de connaissance du client

- 15) Analyser, à la lumière des nouveaux textes européens, la façon dont le justificatif d'identité généré par l'application France identité pourrait être utilisé dans le cadre des mesures de vérification d'identité prévues à l'article R. 561-5-1 du Code monétaire et financier (DG Trésor, ministère de l'Intérieur, ACPR, Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information – ANSSI, entités assujetties).
- 16) Veiller à prendre en compte, dans le cadre des programmes de numérisation de documents officiels comme les titres de séjour, les conséquences éventuelles en termes d'accès aux services bancaires, liées à l'application des obligations réglementaires de LCB/FT (ministère de l'Intérieur, DG Trésor).

SYNTHÈSE

INTRODUCTION

**1. LES VIGILANCES DES ÉTABLISSEMENTS
À L'ÉGARD DE LEURS CLIENTS
RÉSULTENT D'OBLIGATIONS LÉGALES
QUI SE JUSTIFIENT AU REGARD
DES ENJEUX SOULEVÉS
PAR LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX
ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME 11**

- 1.1 Le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme représentent des enjeux majeurs 12
- 1.1.1 Le mécanisme du blanchiment des capitaux repose sur l'intégration au sein d'un système financier légal de produits d'une activité illégale 12
- 1.1.2 Le blanchiment des capitaux représenterait jusqu'à 1870 milliards d'euros au niveau mondial, et 210 milliards d'euros au niveau européen 12
- 1.2 Les obligations légales auxquelles les entités assujetties doivent se conformer reposent sur un cadre défini au niveau international, européen et national et fondé sur une approche par les risques 13
- 1.2.1 Les principes internationaux de lutte contre le blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme sont élaborés par le groupe d'action financière 13
- 1.2.2 La réglementation européenne, transposée en droit français, repose sur un volet préventif important et une responsabilisation des entités assujetties 13
- 1.3 Le dispositif de vigilance des entités assujetties doit permettre de signaler à Tracfin les opérations suspectes du point de vue de la LCB/FT 20

- 3 2. LA SOLICITATION DES CLIENTS
DANS LE CADRE DE LA MISE EN ŒUVRE
DE LA RÈGLEMENTATION LCB/FT
EST À L'ORIGINE D'INCOMPRÉHENSIONS
ET D'INSATISFACTIONS,
VOIRE DE DIFFICULTÉS, NÉANMOINS
COMPLEXES À QUANTIFIER
ET AUX CAUSES DIVERSES 23**
- 2.1 Le dispositif de LCB/FT repose sur des exigences en matière de connaissance du client, appelées « *Know your customer (KYC)* », qui impliquent une sollicitation directe et régulière de la clientèle 24
- 2.1.1 La connaissance du client est une exigence qui découle de la réglementation en matière de LCB/FT, mais également en matière de pratiques commerciales et de lutte anti-corruption 24
- 2.1.2 Les Français ont néanmoins une faible connaissance des obligations en matière de LCB/FT 25
- 2.2 Au-delà d'une mauvaise compréhension par les clients des exigences en matière de LCB/FT, les insatisfactions les plus marquées paraissent davantage concentrées sur certaines clientèles spécifiques 26
- 2.2.1 La mesure de l'insatisfaction des clientèles se heurte à l'absence d'indicateurs objectifs 26
- 2.2.2 Les plaintes et remontées concernant les personnes morales sont variables 27
- 2.2.3 Les plaintes ou insatisfactions signalées par les représentants de clientèles de particuliers paraissent globalement limitées mais révèlent la persistance de certains irritants 31
- 2.2.4 Les plaintes et insatisfactions paraissent davantage concentrées sur des clientèles spécifiques de particuliers 32

2.3	Les raisons des insatisfactions identifiées sont diverses et tiennent, pour partie, à la répétition et la variabilité des sollicitations	35	3.	MÊME SI DE BONNES PRATIQUES EXISTENT, LA RÈGLEMENTATION LCB/FT POURRAIT FAIRE L'OBJET DE DAVANTAGE DE COMMUNICATION ET DE PÉDAGOGIE, DANS UN CONTEXTE OÙ LE NOUVEAU PAQUET EUROPÉEN AURA DES EFFETS IMPORTANTS SUR LA RELATION DES ACTEURS FINANCIERS ASSUJETTIS AVEC LEURS CLIENTS	41
2.3.1	L'application de la réglementation conduit à solliciter à de nombreuses reprises certains clients	35	3.1	La communication par les acteurs sur les obligations en matière de LCB/FT est perfectible	42
2.3.2	Pour le respect des mêmes obligations, les procédures et exigences sont variables d'un établissement à l'autre, notamment en raison de la variété des structures et des métiers, ce qui peut entraîner incompréhension et irritation chez la clientèle	36	3.2	La formation et la sensibilisation du personnel aux questions LCB/FT mises en œuvre par les entités assujetties n'intègrent pas de dimension liée à la gestion de la relation client	43
2.3.3	L'existence d'éventuelles pratiques de <i>de-risking</i> à l'égard de certaines clientèles demeure difficile à apprêhender et quantifier	37	3.3	Le nouveau paquet européen de réglementation en matière de LCB/FT doit conduire à anticiper des effets importants sur la relation des acteurs assujettis avec leurs clients	43
2.3.4	L'analyse des risques des différentes branches de l'assurance non-vie en termes de LCB/FT pourrait être affinée	38	3.3.1	Un nouveau paquet européen LCB/FT a été voté en mai 2024 et doit entrer en application avant 2027	43
			3.3.2	Le nouveau paquet européen prévoit des obligations de vigilances particulières étendues et des exigences plus importantes en matière de nature et de périodicité de recueil des informations clients	44
			3.3.3	Certaines mesures du nouveau paquet constituent des opportunités d'amélioration de la relation avec les clientèles	46

Sommaire

4. LES VOIES POUR FAVORISER LA COMPRÉHENSION ET L'ACCEPTABILITÉ PAR LES CLIENTÈLES DES OBLIGATIONS RÈGLEMENTAIRES DE LCB/FT	49	ANNEXES	63
		Liste des personnes rencontrées ou consultées	64
		Responsables publics concernés par une déclaration de patrimoine ou d'intérêt	68
4.1	Un meilleur suivi des insatisfactions ou difficultés entraînées par la législation LCB/FT est un préalable	50	
4.2	Des initiatives doivent être explorées pour simplifier, au bénéfice des clientèles, le recueil et l'actualisation des données de connaissance du client	51	
4.2.1	Un partage de données entre administrations et établissements assujettis, structuré et spécifique au cas d'usage, pourrait être envisagé, tout en répondant aux obligations en matière de protection des données personnelles	51	
4.2.2	Les informations demandées au titre des différentes obligations légales doivent être mutualisées	52	
4.2.3	L'accès au registre des bénéficiaires effectifs doit être fiabilisé et facilité	53	
4.3	Le développement d'une communication et d'une formation adaptées est de nature à faciliter la compréhension et l'acceptabilité par les clientèles des obligations réglementaires de LCB/FT	53	
4.3.1	Une communication institutionnelle à renforcer à travers l'éducation du public	54	
4.3.2	Une information des personnes politiquement exposées par les entités concernées à systématiser	54	
4.3.3	Un dialogue à mettre en place pour lever les difficultés que rencontrent certains Français de l'étranger	55	
4.3.4	Une pédagogie à accentuer au niveau des réseaux de distribution	56	
4.4	Les attentes envers les assujettis en matière de LCB/FT pourraient être clarifiées au bénéfice des clients	57	
4.5	Les effets du développement de l'identité numérique sur les diligences de connaissance du client doivent être anticipés	61	

◆ Introduction

Par lettre en date du 5 juillet 2024, le ministre en charge de l'Économie et des Finances a confié à la présidente du Comité consultatif du secteur financier (CCSF) une mission relative à « la réception par les clientèles particulières et professionnelles des normes de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme » (LCB/FT). L'objectif de la mission est « d'analyser les moyens et les méthodes d'explication de ces normes à leurs clients par les entreprises du secteur financier, y compris des vigilances renforcées concernant certains publics comme les personnes politiquement exposées ».

La demande du Ministre vise notamment à objectiver la nature et l'étendue des effets irritants de la législation LCB/FT sur les clientèles et d'étudier les moyens mis en œuvre par les acteurs du système financier pour limiter ces effets ou favoriser leur acceptabilité.

Afin de mener à bien les travaux, la présidente du CCSF a bénéficié d'un appui de l'Inspection générale des finances qui a mis à disposition du Secrétariat général un inspecteur pour une durée de trois mois. Aussi, lorsque le rapport fait référence à la mission, il désigne la présidente du CCSF, le Secrétariat général du CCSF et un inspecteur des finances¹.

Initiés à la fin du mois d'août 2024, les travaux de la mission, circonscrits à l'étude des clientèles en France, ont été organisés de manière à solliciter l'ensemble des parties prenantes, par des entretiens avec des membres de la mission et/ou des réponses à des questionnaires.

La mission a ainsi consulté (cf. annexe 1 pour le détail) :

- les autorités de régulation et de supervision impliquées dans la LCB/FT;

- les représentants des acteurs du système financier;
- les représentants des distributeurs;
- les représentants des clientèles professionnelles;
- les représentants des clientèles particulières;
- des acteurs du secteur bancaire;
- les médiateurs du secteur financier.

La mission a, par ailleurs, rencontré d'autres acteurs au titre de leur expertise du sujet : des représentants des organisations syndicales professionnelles du secteur financier, le cabinet Astrée avocats spécialisé en droit des affaires dédié à l'assurance, la banque et la finance, le responsable d'un projet de plateforme d'agrégation de données collectées auprès des administrations.

Enfin, s'agissant des questions spécifiques liées aux personnalités politiquement exposées, la mission a consulté l'Assemblée nationale, le Sénat, le Conseil d'État, la Cour des comptes, la Fédération des élus des entreprises publiques locales (FedEpl) et Régions de France. Des échanges avec les représentants des Français de l'étranger ont également permis de prendre en compte les spécificités de cette clientèle.

La réglementation LCB/FT actuelle et future a été présentée en Comité plénier du CCSF le 17 décembre 2024. Les premières conclusions de la mission ont été présentées à un groupe de travail du CCSF en date du 28 janvier 2025 et le projet de rapport de la Présidente présenté le 18 mars 2025. Le Comité plénier du 29 avril 2025 a pris connaissance du rapport définitif de la Présidente avant sa publication.

¹ Le rapport et les travaux de la mission n'engagent pas le service de l'Inspection des finances.

Introduction

Le présent rapport s'attache dans un premier temps à rappeler le cadre législatif et réglementaire actuel. Il illustre les effets de cette réglementation sur les clientèles, en précisant en particulier les conséquences pratiques rencontrées par les personnes politiquement exposées. Il fait le constat du caractère perfectible de la pédagogie et de la communication envers les clientèles, alors même que la nouvelle réglementation européenne doit conduire à anticiper une multiplication des irritants ou des incompréhensions pour ces dernières. Enfin, il met en avant des propositions de nature à favoriser la compréhension et l'acceptabilité par les clientèles des obligations réglementaires de LCB/FT, tout en ne dégradant pas le niveau de vigilance et la sécurité nécessaires.

La présidente du CCSF adresse ses vifs remerciements à l'ensemble des personnes rencontrées ou sollicitées, qui par leurs commentaires et retours détaillés ont permis d'éclairer les débats et de considérablement enrichir l'étude. Elle remercie également l'Inspection générale des finances qui a apporté son appui à la réalisation de la mission.

1

Les vigilances des établissements à l'égard de leurs clients résultent d'obligations légales qui se justifient au regard des enjeux soulevés par le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme

- | | | |
|-----|--|----|
| 1.1 | Le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme représentent des enjeux majeurs | 12 |
| 1.2 | Les obligations légales auxquelles les entités assujetties doivent se conformer reposent sur un cadre défini au niveau international, européen et national et fondé sur une approche par les risques | 13 |
| 1.3 | Le dispositif de vigilance des entités assujetties doit permettre de signaler à Tracfin les opérations suspectes du point de vue de la LCB/FT | 20 |

1.1 Le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme représentent des enjeux majeurs

1.1.1 Le mécanisme du blanchiment des capitaux repose sur l'intégration au sein d'un système financier légal de produits d'une activité illégale

L'article 324-1 du Code pénal définit le blanchiment comme « *le fait de faciliter, par tout moyen, la justification mensongère de l'origine des biens ou des revenus de l'auteur d'un crime ou d'un délit ayant procuré à celui-ci un profit direct ou indirect. Constitue également un blanchiment le fait d'apporter un concours à une opération de placement, de dissimulation ou de conversion du produit direct ou indirect d'un crime ou d'un délit* ».

En pratique, le blanchiment des capitaux consiste ainsi à intégrer au sein d'un système financier légal le produit d'infractions pénales. En particulier, les opérations de corruption, de fraude fiscale ou d'abus de bien sociaux qui sont des infractions pénales, constituent des infractions sous-jacentes au blanchiment : l'intégration dans le système financier légal des produits de ces opérations constitue une opération de blanchiment.

Le blanchiment des capitaux se fait selon un processus classiquement divisé en trois étapes :

- le placement, ou l'injection des fonds d'origine illégale dans le circuit économique ;

- l'empilement, qui par le déplacement ou la dispersion des fonds, vise à masquer leur origine ;
- l'intégration, qui réintroduit les fonds dans une activité économique légale.

Le blanchiment peut être puni de peines de cinq ans d'emprisonnement et de 375 000 euros d'amende². Les peines peuvent monter à dix ans d'emprisonnement et 750 000 euros d'amende dans certaines circonstances³, et des peines complémentaires sont également susceptibles de s'appliquer⁴.

Le financement du terrorisme consiste à collecter des fonds destinés à appuyer des activités terroristes. L'article 421-2-2 du Code pénal dispose que « *le fait de financer une entreprise terroriste en fournissant, en réunissant ou en gérant des fonds, des valeurs ou des biens quelconques ou en donnant des conseils à cette fin, dans l'intention de voir ces fonds, valeurs ou biens utilisés ou en sachant qu'ils sont destinés à être utilisés, en tout ou partie, en vue de commettre [un] acte de terrorisme* » constitue un acte de terrorisme au sens du Code.

1.1.2 Le blanchiment des capitaux représenterait jusqu'à 1 870 milliards d'euros au niveau mondial, et 210 milliards d'euros au niveau européen

Comme pour l'ensemble des activités criminelles, l'estimation des volumes que représente le blanchiment des capitaux est par nature délicate.

Le Conseil de l'Europe fait état d'estimations mondiales pour le blanchiment comprises entre 715 milliards d'euros et 1 870 milliards d'euros soit entre 2 et 5 % du produit intérieur brut (PIB) mondial. Au sein de l'Union européenne (UE), entre 117 et 210 milliards d'euros chaque année seraient liés à des activités et des transactions suspectes. 70 % des réseaux criminels actifs dans l'UE financent leurs opérations ou dissimulent leurs avoirs au moyen de blanchiment et 80 % de ces réseaux utilisent des structures commerciales légales de manière abusive pour leurs activités⁵. En France, le blanchiment des sommes issues du narcotrafic sont estimées entre 3,5 et 6 milliards d'euros par an, soit un doublement des montants depuis 2010⁶.

Les montants en jeu dans le financement du terrorisme sont plus compliqués encore à isoler. Le rapport d'information déposé par la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur la lutte contre le financement du terrorisme international le 3 avril 2019⁷ souligne le caractère protéiforme du financement du terrorisme, qui peut être assuré par des mécanismes

2 Article 324-1 du Code pénal.

3 Article 324-2 du Code pénal.

4 Articles 324-3 et suivants du Code pénal.

5 <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/anti-money-laundering/>

6 Source PPL23-735 « visant à sortir la France du piège du narcotrafic », en cours d'adoption.

7 Rapport d'information, n° 1833 – 15^e législature – Assemblée nationale. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_afetrl/15b1833_rapport-information#_Toc256000026

d'envergure importante (donations et financements extérieurs, autofinance-ment) ou des revenus de beaucoup plus faible ampleur, souvent tirés des activités de délinquance de droit commun. Il combine même souvent des flux légaux détournés et des flux illégaux.

1.2 Les obligations légales auxquelles les entités assujetties doivent se conformer reposent sur un cadre défini au niveau international, européen et national et fondé sur une approche par les risques

1.2.1 Les principes internationaux de lutte contre le blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme sont élaborés par le Groupe d'action financière

Créé en 1989, le Groupe d'action financière (GAFI) est une organisation intergouvernementale qui compte 40 membres et qui définit des obligations réglementaires internationales de nature à prévenir le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Il s'agit d'une réglementation souple qui doit être intégrée dans le droit national (ou européen, s'agissant des pays membres de l'UE) pour avoir une valeur contraignante. Cette réglementation comporte 40 recommandations à la date d'octobre 2023⁸, réparties en sept thèmes :

- politiques et coopération en matière de LCB/FT;

- blanchiment des capitaux et confiscation;
- financement du terrorisme et financement de la prolifération;
- mesures préventives;
- transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales et constructions juridiques;
- pouvoirs et responsabilités des autorités compétentes et autres mesures institutionnelles;
- coopération internationale.

Le GAFI procède à l'évaluation de ses membres, ce qui donne lieu à l'établissement de rapports d'évaluation mutuelle. Les évaluations portent à la fois sur la conformité du cadre réglementaire en vigueur avec les recommandations du GAFI et l'efficacité et l'opérationnalité du dispositif de LCB/FT.

La dernière évaluation conduite pour la France date de juillet 2021 et a donné lieu à l'établissement d'un rapport adopté à la plénière du GAFI en février 2022 puis publié en mai 2022. Le rapport fait état d'une « *bonne et très bonne compréhension des risques respectivement en matière de blanchiment des capitaux (BC) et de financement du terrorisme (FT)* ». Il estime que « *la France dispose d'un cadre juridique LCB/FT solide et sophistiqué* » et juge le système mis en place en matière de LCB/FT « *efficace à de nombreux égards* ». Les marges de progrès identifiées concernent davantage les professions du secteur non

financier, à la maturité moins importante en matière de compréhension des risques de blanchiment et financement du terrorisme, d'efficacité de la supervision et de niveau de conformité. Un suivi de cette évaluation est prévu en juin 2025 afin de mesurer l'avancement de la mise en œuvre des actions recommandées par le GAFI⁹.

1.2.2 La réglementation européenne, transposée en droit français, repose sur un volet préventif important et une responsabilisation des entités assujetties

La réglementation européenne a pour objectif, par une action préventive, de priver les activités criminelles de fonds et de préserver le système économique et financier

Depuis la première directive 91/308/CEE du Conseil du 10 juin 1991, la législation européenne a régulièrement évolué pour tenir compte des nouvelles pratiques de blanchiment et de financement du terrorisme et renforcer les moyens et obligations de prévention des acteurs de la lutte contre ces activités.

8 Les Recommandations du GAFI. <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/Recommendations%20du%20GAFI%202012.pdf.coredownload.pdf>

9 Communiqué de presse du Gouvernement du 17 mai 2022. https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/tracfin/2266%20-%20CP_Rapport%20d%27%C3%A9valuation%20GAFI%282%29.pdf?v=1695980498

Cinq directives successives ont ainsi été adoptées, respectivement en 2001¹⁰, 2005¹¹, 2015¹², 2018¹³ et 2024¹⁴.

La directive (UE) 2015/849 modifiée par la directive (UE) 2018/843 du 30 mai 2018, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment des capitaux ou du financement du terrorisme, dite « 5^e directive anti-blanchiment » forme le cadre juridique européen actuel de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Elle est transposée en droit français par l'ordonnance n° 2020-115 du 12 février 2020 renforçant le dispositif national de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

Ce cadre a pour objectif de prévenir les activités criminelles en les privant de fonds et d'assurer la solidité, l'intégrité et la stabilité du système économique et financier. Il s'appuie sur un volet préventif plus important et un volet répressif¹⁵ comparativement plus faible à celui d'autres pays. En effet, le rapport spécial de la Cour des comptes européenne de 2021 concernant la lutte contre le blanchiment des capitaux¹⁶ souligne ainsi qu'en matière répressive, « *les États-Unis suivent généralement un régime plus punitif dans l'application des règles et des sanctions en matière de blanchiment de capitaux*¹⁷ ».

Le droit national transpose et étend les obligations européennes et impose aux entités assujetties d'évaluer les risques en matière de LCB/FT, notamment par la mise en œuvre d'obligations de vigilance vis-à-vis de leurs clientèles

La liste des entités assujetties aux obligations en matière de LCB/FT est établie à l'article L. 561-2 du Code monétaire et financier (CMF), qui vise notamment les établissements financiers, dont les établissements de crédits, de paiement. Cet article précise et étend à d'autres acteurs les obligations de la directive 2015/849 modifiée¹⁸. Ainsi, alors que la directive ne vise, s'agissant des activités d'assurance, que les entreprises d'assurance ou intermédiaires d'assurance qui effectuent des activités d'assurance-vie, le Code monétaire et financier intègre dans le périmètre des entités assujetties les entreprises d'assurance ou intermédiaires d'assurance qui proposent des produits de couverture des risques de dommages ou autres risques.

L'intégration dans le périmètre des entités assujetties de celles pratiquant des opérations d'assurance non-vie ne répond ni à une obligation européenne¹⁹, ni à une recommandation du GAFI. Le choix d'une politique préventive importante en matière de LCB/FT conduit en ce sens à un périmètre d'entités assujetties en France comparativement plus large à celui d'autres pays. Les autorités publiques de régulation et de supervision justifient ce choix par la possibilité d'identifier par le biais des contrats d'assurance liés aux dommages, d'éventuelles opérations

de blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme (liées, par exemple, à des biens immobiliers, des objets d'art, etc.).

La législation en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme impose aux entités assujetties des obligations²⁰ en matière (cf. graphique 1) :

- d'évaluation et de gestion des risques ;
- d'identification et de vigilance relative à la clientèle et à ses opérations ;

10 Directive 2001/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001.

11 Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005.

12 Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015.

13 Directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018, modifiant la directive (UE) 2015/849.

14 Directive (UE) 2024/1640 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024, modifiant la directive (UE) 2019/1937, et modifiant et abrogeant la directive (UE) 2015/849.

15 Encadré notamment par la directive (UE) 2018/1673 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 visant à lutter contre le blanchiment de capitaux au moyen du droit pénal.

16 Rapport spécial de la Cour des comptes européenne : « L'UE et la lutte contre le blanchiment de capitaux dans le secteur bancaire : des efforts fragmentés et une mise en œuvre insuffisante ».

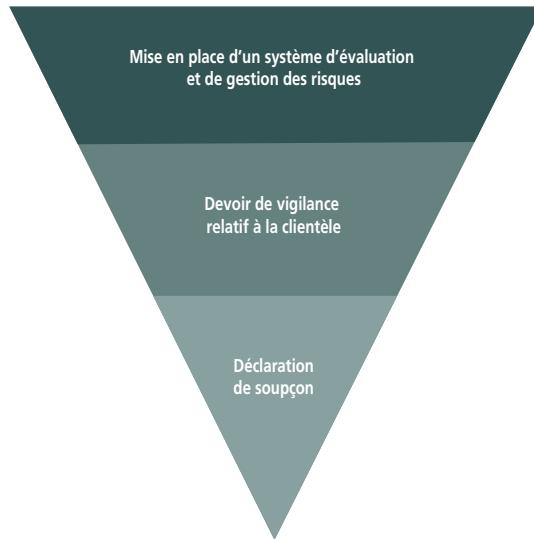
17 Point 6 (page 11) du rapport.

18 Article 2 de la directive.

19 Même si elle est permise par la directive 2015/849 modifiée (article 4).

20 Définies aux articles L. 561-1 à L. 561-50 du Code monétaire et financier.

G1 Obligations des entités assujetties en matière de LCB/FT



Source : Colb.

- et de déclaration en cas de soupçon.

Le dispositif de LCB/FT repose sur une approche par les risques et une responsabilisation des entités assujetties²¹. L'approche par les risques désigne une approche par laquelle les entités assujetties identifient, évaluent et comprennent les risques de blanchiment des capitaux et de lutte contre le terrorisme auxquels elles sont exposées, et prennent des mesures de LCB/FT qui sont proportionnées à ces risques. Cette approche est fondée sur la nécessité d'adapter les mesures de vigilance et de contrôle en fonction des menaces et vulnérabilités identifiées. Cette flexibilité permet une allocation plus efficace des ressources et une détection plus pertinente des risques, en modulant les mesures de vigilance à chaque situation²².

Cette modulation tient compte :

- de celle opérée par le législateur lui-même au regard de l'analyse nationale des risques (personnes ou produits présentant, d'une part, des risques plus élevés en application des dispositions de l'article L. 561-10 du Code monétaire et financier, et d'autre part, des risques faibles de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme en application des articles L. 561-9 2° et L. 561-9-1 du même code);
- de la classification des risques de l'organisme financier;
- et du profil de la relation d'affaires.

Afin d'aider les établissements financiers à cartographier les risques auxquels ils sont exposés en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme

au regard de leurs caractéristiques (activités, opérations et services, clientèles, implantations et procédures), le Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (Colb) publie, conformément aux dispositions des articles D. 561-51 et suivants du Code monétaire et financier, une analyse nationale des risques, dont la dernière actualisation date de janvier 2023. L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et l'Autorité des marchés financiers (AMF) publient, en leur qualité d'autorités nationales compétentes pour la surveillance du secteur financier, des analyses sectorielles des risques, dont les dernières versions datent respectivement de juin 2023 et juin 2024.

Ces analyses détaillent et classent les secteurs et les produits en fonction du risque qu'ils posent en matière de blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme. Le niveau de risque global croise les menaces en matière de blanchiment des capitaux et financement du terrorisme avec les vulnérabilités c'est-à-dire les facteurs qui rendent attractives la réalisation d'une infraction et l'opération de blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme qui lui est liée. L'exposition de chaque produit ou secteur à la menace est coté sur une échelle à

21 Article L. 561-4-1 du Code monétaire et financier.

22 Les montants en jeu dans le financement du terrorisme sont parfois très faibles : ainsi, le rapport d'information de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur la lutte contre le financement du terrorisme international du 3 avril 2019 indique que « la plupart des attaques commises sur le sol européen coûtent moins de 10 000 euros, voire moins de 1 000 euros. L'attentat de Nice en juillet 2016 aurait par exemple coûté environ 2 500 euros ».

quatre niveaux (faible, modérée, élevée et très élevée). Les vulnérabilités sont elles aussi évaluées sur quatre niveaux, selon une analyse quantitative et qualitative des caractéristiques de chaque produit, service ou opération qui peuvent le rendre vulnérable à la menace de blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme.

Le deuxième impératif pour les entités assujetties est le respect d'obligations de vigilance vis-à-vis de la clientèle. Elles sont précisées aux articles L. 561-4-1 à L. 561-14-2 du Code monétaire et financier. En particulier, les entités assujetties doivent :

- identifier le client et vérifier son identité avant l'établissement d'une relation d'affaires ou l'exécution d'une transaction;
- identifier le bénéficiaire effectif²³ des personnes morales et prendre les mesures raisonnables pour vérifier l'identité de cette personne;
- évaluer et le cas échéant, obtenir des informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires;
- exercer une vigilance constante pendant toute la durée de la relation d'affaires²⁴.

Ces obligations de connaissance de la clientèle s'intègrent à la politique plus globale des entités assujetties, couramment désignée sous le sigle « KYC » pour « *Know your customer* » (« connais ton client ») et qui tient compte des obligations en matière de LCB/FT, mais aussi en matière de devoir de conseil, de lutte contre la corruption, de lutte contre la fraude, etc.

Les obligations de connaissance de la clientèle peuvent passer par un

Modalités d'interruption de la relation d'affaires

Dans le cas d'un compte de dépôt, la rupture à l'initiative d'un établissement de crédit est assortie d'un délai de préavis de deux mois, fourni sur support papier ou tout autre support durable^{a)}.

Dans le cas des contrats d'assurance-vie ou de capitalisation, lorsque les entités assujetties ne sont pas en mesure de satisfaire aux obligations d'identification et de vérification des informations fournies par leurs clients, elles procèdent à une nouvelle évaluation des risques liés au contrat. Elles mettent ensuite en œuvre une procédure de mise en garde du souscripteur afin de l'informer, par lettre recommandée avec avis de réception, de la suspension des opérations liées au contrat et de la possible résiliation du contrat aux termes d'un délai minimal de trois mois, si elles n'ont pas obtenu les informations nécessaires^{b)}.

- a) Article L. 312-1 du Code monétaire et financier.
b) Article R. 113-14 du Code des assurances.

mécanisme de tierce introduction, dans le cas par exemple des assureurs et des intermédiaires ; en ce cas, un contrat écrit est conclu entre l'organisme financier et le tiers introduceur, qui prévoit notamment les modalités de transmission des informations et documents d'identité ainsi que de connaissance de la relation d'affaires recueillis par le tiers introduceur²⁵.

Le Code monétaire et financier impose aux entités assujetties, lorsqu'elles ne sont pas en mesure de satisfaire aux obligations d'identification et de vérification des informations fournies par leurs clients, de refuser l'entrée en relation d'affaires ou de mettre un terme à la relation d'affaires lorsque celle-ci a déjà été établie et de n'exercer aucune opération²⁶. La réglementation ne fixe pas de délai pour interrompre la relation d'affaires.

Dans cette situation, les entités assujetties peuvent se trouver tenues, sous certaines conditions²⁷, de transmettre une déclaration de soupçon à Tracfin

(cellule de renseignement financier national au sens des textes européens et du Code monétaire et financier).

La transmission à Tracfin d'une déclaration de soupçon établie de bonne foi a un caractère exonératoire de responsabilité (pénaire, disciplinaire et civile) pour les entités assujetties. Elle n'emporte pas automatiquement la rupture de la relation d'affaires car il n'existe aucune obligation légale ou réglementaire d'interrompre la relation d'affaires. Cette décision appartient à l'entité assujettie

23 La notion de « bénéficiaire effectif » est définie à l'article L. 561-2-2 du Code monétaire et financier et désigne la personne physique qui en dernier ressort possède ou contrôle le client et/ou la personne physique pour laquelle une opération est exécutée ou une activité réalisée.

24 Article L. 561-6 du Code monétaire et financier.

25 Article R. 561-13 du Code monétaire et financier.

26 Article L. 561-8 du Code monétaire et financier.

27 Article L. 561-15 du Code monétaire et financier.

T1 Obligations de vigilance des assujettis

Obligations	Modalité de mise en œuvre
Obligation de vigilance constante (L. 561-6 du CMF)	<ul style="list-style-type: none"> • Être en capacité de justifier des diligences effectuées lors d'un contrôle • Identifier le client voire le bénéficiaire effectif de l'opération • Vérifier l'identité sur la base de tout document écrit probant et recueillir l'information sur l'objet et la nature de l'opération • Mettre à jour la connaissance client et apprécier la cohérence et la licéité d'une opération
Obligation de vigilance simplifiée (L. 561-9 du CMF)	<p>Si une opération a été identifiée comme présentant moins de risque dans la classification des risques (par la nature de la transaction) : capacité à démontrer les raisons pour lesquelles une vigilance allégée est retenue</p>
Obligation de vigilance complémentaire (L. 561-10, R. 561-18, R. 561-20 et R. 561-20-1 du CMF)	<p>Lorsqu'une personne politiquement exposée (PPE) est impliquée dans l'opération, lorsque le produit ou l'opération présente, par sa nature, un risque particulier, notamment lorsqu'il favorise l'anonymat ou lorsque l'opération implique un compte ou une personne domiciliée dans une juridiction inscrite sur liste (exposition à des risques plus élevés)</p> <ul style="list-style-type: none"> • S'assurer de l'origine du patrimoine et des fonds impliqués dans la transaction • S'assurer de la cohérence de l'opération avec les activités professionnelles du client <p>Si le montant d'une opération est élevé, si les éléments recueillis sur le client suscitent des interrogations, si l'opération est particulièrement complexe ou sans justification économique</p> <ul style="list-style-type: none"> • Procéder à un examen renforcé (questions et demandes de justificatifs complémentaires) • Consigner les résultats de l'examen renforcé par écrit et les conserver
Obligation de vigilance renforcée (L. 561-10-1 et L. 561-10-2 du CMF)	

Source : Colb.

concernée et relève de sa seule responsabilité. Cette interruption obligatoire aurait pour effet d'empêcher Tracfin et, le cas échéant les services judiciaires, de procéder à d'éventuelles investigations sur les flux financiers en cause et, le cas échéant, de bloquer les fonds en vue d'une saisie judiciaire ou d'une restitution à la victime d'une fraude.

Les obligations de vigilance peuvent être renforcées ou atténuées selon les facteurs de risques : obligations de vigilance constante, vigilance simplifiée, vigilance complémentaire ou vigilance renforcée (cf. tableau 1).

S'agissant plus particulièrement du financement du terrorisme, la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité des Nations Unies, requiert de prévenir et de réprimer le financement d'actes de terrorisme, notamment par la mise en place d'un dispositif de gel des avoirs. Ce dispositif est codifié en droit national aux articles L. 562-1 et

suivants du Code monétaire et financier. Le registre national des mesures de gel des avoirs tenu par la direction générale du Trésor recense l'ensemble des personnes, entités et navires visés par une mesure de gel, qu'elle ait été décidée par l'organisation des Nations Unies, l'Union européenne ou la France.

Des obligations de vigilance particulières s'imposent aux institutions financières pour leur clientèle de « personnes politiquement exposées »

La qualification de « personne politiquement exposée » (PPE) est définie dès la directive 2005/60/CE, dite « 3^e directive anti-blanchiment ». L'article 3 de la directive précise ainsi qu'il s'agit des « *personnes physiques qui occupent ou se sont vu confier une fonction publique importante ainsi que les membres directs de leur famille ou des personnes connues pour leur être étroitement associées* ».

La définition de PPE a connu des élargissements successifs, dont un changement majeur en 2017 consécutif à la transposition de la directive 2015/849²⁸ s'agissant du pays de résidence : jusqu'au 26 juin 2017, n'étaient ainsi considérées comme PPE que les personnes « *résidant dans un autre État membre de l'Union européenne ou un pays tiers* »²⁹. Après cette date, les personnalités qui résidaient en France et occupant des fonctions publiques importantes ont été intégrées au champ des PPE.

Les articles L. 561-10 et R. 561-18 du Code monétaire et financier introduisent en droit national la notion de PPE, conformément à l'article 20 bis de la directive 2005/60/CE qui indique

²⁸ Par l'ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

²⁹ Article L. 561-10 du Code monétaire et financier dans la version en vigueur entre le 3 décembre 2016 et le 26 juin 2017.

que « *chaque État membre établit et met à jour une liste indiquant les fonctions précises qui, aux termes des dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, sont considérées comme étant des fonctions publiques importantes* ». Est ainsi considérée comme PPE, toute personne qui exerce ou a cessé d'exercer depuis moins d'un an les fonctions de :

- chef d'État, chef de gouvernement, membre d'un gouvernement national ou de la Commission européenne ;
- membre d'une assemblée parlementaire nationale ou du Parlement européen, membre de l'organe dirigeant d'un parti ou groupement politique, membre d'une cour suprême, d'une cour constitutionnelle ou d'une autre haute juridiction dont les décisions ne sont pas, sauf circonstances exceptionnelles, susceptibles de recours, membre d'une Cour des comptes ;
- dirigeant ou membre de l'organe de direction d'une banque centrale ;
- ambassadeur ou chargé d'affaires ;
- officier général ou officier supérieur assurant le commandement d'une armée ;
- membre d'un organe d'administration, de direction ou de surveillance d'une entreprise publique ;
- directeur, directeur adjoint, membres du conseil d'une organisation internationale créée par un traité, ou une personne qui occupe une position équivalente en son sein.

L'arrêté du 17 mars 2023 pris en application de l'article R. 561-18 du Code monétaire et financier précise la liste des fonctions nationales politiquement exposées pour la France. En particulier, il précise le champ d'application de la notion de PPE en visant les personnes qui exercent des fonctions de direction dans les entreprises détenues à plus de 50 % par l'État, les établissements publics industriels et commerciaux³⁰, les collectivités locales et les offices publics de l'habitat³¹.

Deviennent par ricochet également des PPE, les personnes visées par les mentions « membres directes » de la famille³² ou « connues pour être étroitement associées », définies au même article R. 561-18. En particulier, les bénéficiaires effectifs d'une personne morale, d'un placement collectif, d'une fiducie ou d'une construction juridique comparable en droit étranger détenus conjointement avec une PPE sont considérés comme étroitement associées à une PPE³³.

Les entités assujetties doivent mettre en œuvre des mesures de vigilance dites « **complémentaires** » à l'endroit des PPE³⁴ :

- autorisation d'un membre d'un niveau élevé de la hiérarchie pour nouer ou maintenir une relation d'affaires avec une PPE ;
- prise de mesures appropriées pour établir l'origine du patrimoine ou des fonds des PPE ;
- contrôle renforcé de la relation d'affaires sur une base continue.

Ces mesures peuvent cependant ne pas être appliquées dans le cadre du risque

faible dit légal. Ce cadre, qui est à distinguer du cas de figure où l'entité assujettie estime être en situation de risque faible à la suite de son analyse des risques, s'applique lorsque la relation d'affaires est établie avec une personne ou porte exclusivement sur un ou des produits se trouvant sur la liste limitative des personnes, services et produits présentant un faible risque de LCB/FT qui figure dans la partie réglementaire du Code monétaire et financier, et qu'il n'existe par ailleurs pas de soupçon de blanchiment ou de financement du terrorisme³⁵.

Ces obligations visant les PPE ont vocation à prévenir les risques particuliers auxquels elles sont exposées (cf. notamment la note d'analyse de l'Agence française anticorruption – AFA sur les décisions de justice en matière d'atteintes à la probité).

La vigilance complémentaire appliquée aux PPE a des effets directs sur la clientèle dans la mesure où elle impose aux entités assujetties des vérifications additionnelles qui se traduisent par des demandes d'information ou de justification

30 Au chiffre d'affaires supérieur à 10 millions d'euros.

31 Au chiffre d'affaires supérieur à 50 millions d'euros.

32 Conjoint ou concubins, partenaires considérés comme conjoints, enfants et leurs conjoints ou partenaires, ascendants au premier degré.

33 1° du III de l'article R. 561-18 du Code monétaire et financier.

34 Article R. 561-20-2 du Code monétaire et financier.

35 Articles L. 561-9, R. 561-15 et R. 561-16 du Code monétaire et financier.

complémentaires à leurs clients et un allongement des délais de traitement des opérations.

Le respect des obligations de LCB/FT par les institutions financières fait l'objet d'un contrôle régulier des superviseurs

Le respect de l'ensemble des obligations en matière de LCB/FT est vérifié par la puissance publique selon une organisation présentée au graphique 2. Les autorités chargées de veiller au respect par les entités assujetties de leurs obligations, sont, pour les entités du secteur financier, l'ACPR et l'AMF.

La LCB/FT constitue une priorité des programmes de contrôle des superviseurs depuis plusieurs années. Le gouverneur de la Banque de France soulignait ainsi, dès novembre 2015,

« la détermination de la Banque de France – et du secteur financier – à participer à la lutte contre le terrorisme, en s'attaquant à son financement³⁶ ». La thématique LCB/FT fait également partie des priorités de contrôle de l'AMF telles que présentées dans les priorités de supervision pour l'année 2022³⁷.

La LCB/FT représente une part majeure des décisions de sanction au cours des quatre dernières années.

36 Discours introductif de François Villeroy de Galhau, gouverneur de la Banque de France et président de l'ACPR à la conférence de l'ACPR du 20 novembre 2015. En 2019, lors d'une matinée consacrée à l'actualité de la LCB/FT, le gouverneur de la Banque de France indiquait encore que « la prévention des risques de blanchiment et de terrorisme mobilise une part croissante de nos ressources à tous », « qu'il s'agisse de l'aggravation de la menace terroriste depuis 2015 ou du blanchiment de capitaux dans des banques d'autres pays européens ». En la matière, l'ACPR « fait preuve au plan national d'une exigence constante [à l'égard des organismes financiers] ».

37 Priorités de supervision de l'AMF, 2022. https://www.amf-france.org/sites/institutionnel/files/private/2022-01/Priorit%C3%A9s%20supervision%20AMF%202022_2.pdf

T2 Part des décisions de sanction de l'ACPR liées à des manquements aux obligations en matière de LCB/FT

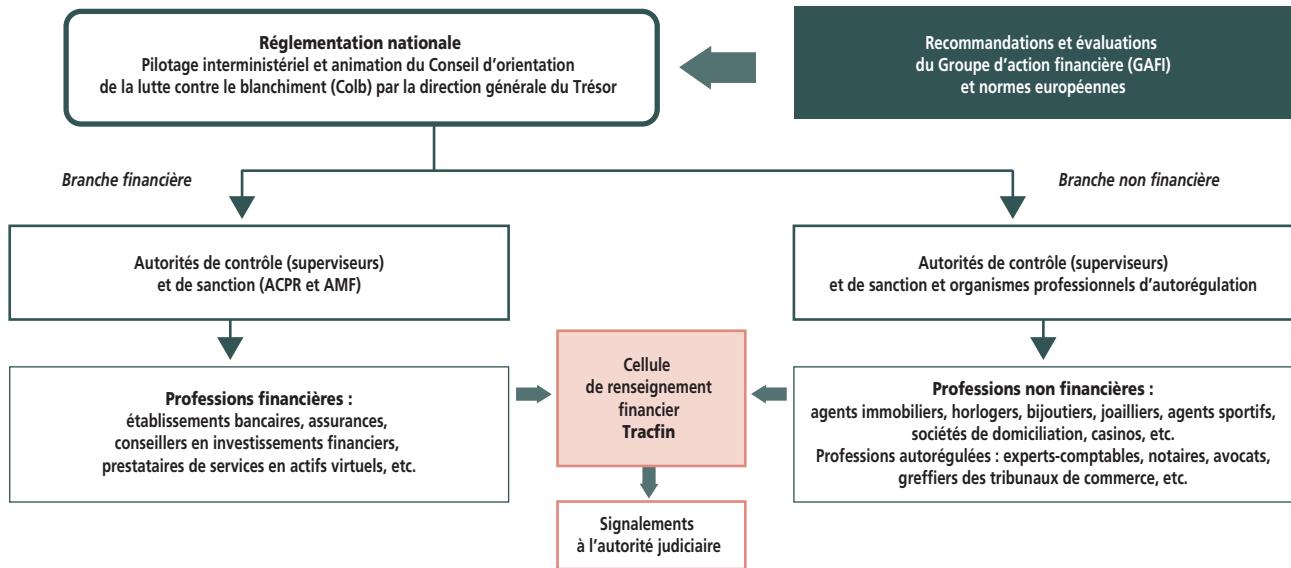
(en nombre)

Nombre de décisions de la commission des sanctions	2021	2022	2023	2024 ^{a)}
Total	12	7	6	2
Liées à des manquements aux obligations de LCB/FT	10	3	6	2

Note : a) À date du 9 octobre 2024.

Source : ACPR.

G2 Organisation de la régulation et de la supervision en matière de LCB/FT en France



Source : Colb.

Au total sur la période 2021-2024, 27 décisions de sanction ont été prises par la commission des sanctions de l'ACPR, dont 21, soit 78 % sont liées à des manquements aux obligations en matière de LCB/FT (cf. tableau 2). Le montant cumulé des sanctions atteint 7,7 millions d'euros en 2023³⁸.

Si les contrôles diligentés par l'AMF ne portent pas sur des thématiques uniques, mais sur le respect des obligations professionnelles de manière générale, il est néanmoins possible d'identifier les contrôles et suites disciplinaires intégrant des griefs liés à des manquements aux obligations applicables en matière de LCB/FT. Une réelle montée en puissance des contrôles de l'AMF sur les dispositifs LCB/FT a pu être notée, en particulier à la suite de la visite du GAIFI en 2021. Quatre décisions de sanction ont été prononcées par la Commission des sanctions de l'AMF en 2021, trois en 2022 et 2023 et cinq en 2024, pour des motifs pour partie liés à la LCB/FT³⁹.

Il n'est en revanche pas possible, au stade des sanctions prononcées par la Commission des sanctions de l'AMF, d'isoler les seuls griefs liés à la LCB/FT, en raison de l'absence de ventilation des sanctions et de leur quantum par grief.

Le développement des contrôles, ainsi que des sanctions nationales ou internationales, à l'exemple de celles prononcées aux États-Unis, a conduit les acteurs assujettis à développer et faire primer la fonction conformité⁴⁰, compte tenu des enjeux financiers et des risques d'image associés.

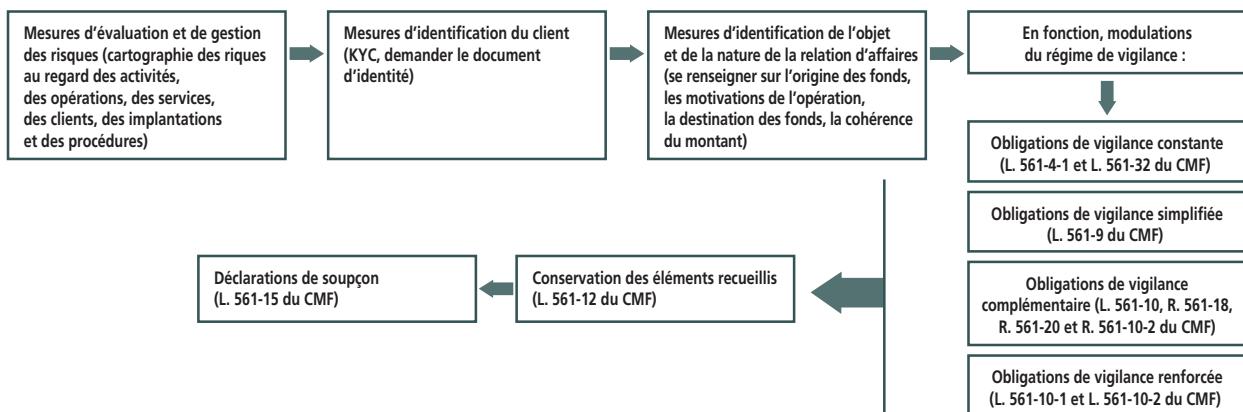
à l'égard de leurs clientèles, les entités assujetties ont des obligations de déclaration et d'information précisées aux articles L. 561-15 à L. 561-22 du Code monétaire et financier. En particulier s'agissant de sommes inscrites dans leurs livres ou d'opérations portant sur des sommes dont les entités assujetties savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une infraction possible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou sont liées au financement du terrorisme, ou présentent un risque élevé de blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme.

38 Rapport annuel 2023 du Colb.

39 Ces griefs ont également donné lieu à des accords de composition administrative (3 en 2022 et 2 en 2023), qui, quoiqu'alternatifs à une décision de sanction, participent de l'action répressive de l'AMF.

40 La fonction conformité au sein d'un établissement financier a pour mission de vérifier que l'organisation et les procédures internes sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

G3 Organisation des mesures de vigilance préalables à une déclaration de soupçon



Note : CMF : Code monétaire et financier
 Source : Colb.

Dans ce cas, les entités assujetties sont tenues de déclarer les opérations à Tracfin selon une procédure garantissant la confidentialité du signalement, illustrée au graphique 3⁴¹. Lorsqu'une opération financière n'est pas encore réalisée, sur le fondement de toute déclaration de soupçon ou d'information reçue des déclarants, des administrations ou des cellules de renseignement financier étrangères, et même sans déclaration de soupçon préalable du professionnel en charge de l'opération, Tracfin peut s'opposer à l'exécution de cette opération. Le service met alors en œuvre son droit d'opposition prévu à l'article L. 561-24 du Code monétaire et financier, qui peut durer dix jours ouvrables à compter de l'émission de cette notification et qui ne peut être porté à la connaissance de la clientèle concernée.

Le nombre de déclarations de soupçon des professions financières a augmenté de manière très significative entre 2015 et 2023, puisqu'il est passé de 40 414 à 175 031, soit une multiplication par plus de quatre (cf. tableau 3). Les banques, établissements de crédit et assimilés représentent 52,6 % du total des déclarations de soupçon en 2023 (cf. tableau 4).

* *

*

Au total, la relation commerciale des institutions financières est caractérisée par une vigilance obligatoire et proportionnée aux risques que peuvent représenter les clientèles, ainsi que les produits et services. Cette vigilance a un effet direct sur la relation des assujettis avec leurs clients. Elle impose aux assujettis d'obtenir auprès de leurs clients un

T3 Évolution du nombre de déclarations de soupçon des professions financières entre 2015 et 2023

(en nombre, variation en %)

Professions financières	2015	2020	2023	Var. 2023-2015
Nombre total de déclarations de soupçon	40 414	105 463	175 031	333

Source : Rapports annuels Tracfin.

T4 Évolution du nombre de déclarations de soupçon des professions financières par professions entre 2021 et 2023

(en nombre, variation en %)

Professions	2021	2022	2023	Var. 2023-2021
Banques, établissements de crédits et assimilés	72 131	82 478	92 038	28
Établissements de paiement	68 497	52 309	54 453	- 21
Établissements de monnaie électronique	3 116	4 511	11 083	256
Compagnies d'assurance	5 435	7 167	9 318	71
Changeurs manuels	837	1 155	1 743	108
Mutuelles et institutions de prévoyance	748	1 498	1 509	102
Prestataires de services sur actifs numériques	312	330	1 449	364
Sociétés de financement	851	1 116	1 420	66
Intermédiaires en assurance	413	410	613	48
Entreprises d'investissement	252	292	674	167
Intermédiaires en financement participatif	564	271	381	- 32
Conseillers en investissement financier	73	107	90	23
Sociétés de gestion de portefeuille	155	149	189	22
Intermédiaires en opérations de banque	18	10	14	- 22
Administrateurs/conservateurs d'instrument financier	N.A.	N.A.	26	N.A.
Prestataires de services de financement participatif	53	98	25	- 53
Autres prestataires de services d'investissement	54	37	6	- 89
Conseillers en investissement participatif	11	38	N.A. ^{a)}	- 100
Total professions financières	152 669	150 860	175 031	15

Notes : N.A. : non applicable. a) Le cadre juridique applicable aux acteurs du financement participatif a été modifié en 2023. Ce tableau inclut donc les statuts en vigueur d'intermédiaire en financement participatif et de prestataire de services de financement participatif (bilan 2023 Tracfin).

Source : LCB/FT : activité des professions déclarantes, bilan 2023, Tracfin.

certain nombre d'informations et de justificatifs et de refuser l'entrée en relation d'affaires ou d'y mettre un terme, s'ils ne peuvent les obtenir.

Ces obligations de vigilance se justifient par les risques majeurs que

représentent, pour la stabilité des systèmes financiers et la cohésion des sociétés, le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et par

41 Articles L. 561-15 et L. 561-18 du Code monétaire et financier.

le rôle essentiel des institutions financières dans la prévention de ces phénomènes. Comme le rappelle le rapport d'évaluation mutuelle de la France par le GAFl, le dispositif français de LCB/FT peut être jugé solide et efficace.

Dans la mesure où ce dispositif repose en premier lieu sur la capacité à détecter et contextualiser des flux financiers, la qualité de la relation entre les entités assujetties et leurs clients est une condition majeure de son efficacité. Le bon fonctionnement du système suppose donc une compréhension et acceptation générale (y compris des évolutions réglementaires à venir) par les clientèles des contraintes qui leur sont *in fine* imposées. L'acceptabilité de la législation est étudiée dans la partie 2 du présent rapport.

2

La sollicitation des clients dans le cadre de la mise en œuvre de la réglementation LCB/FT est à l'origine d'incompréhensions et d'insatisfactions, voire de difficultés, néanmoins complexes à quantifier et aux causes diverses

- 2.1 Le dispositif de LCB/FT repose sur des exigences en matière de connaissance du client, appelées « *Know your customer (KYC)* », qui impliquent une sollicitation directe et régulière de la clientèle 24
- 2.2 Au-delà d'une mauvaise compréhension par les clients des exigences en matière de LCB/FT, les insatisfactions les plus marquées paraissent davantage concentrées sur certaines clientèles spécifiques 26
- 2.3 Les raisons des insatisfactions identifiées sont diverses et tiennent, pour partie, à la répétition et la variabilité des sollicitations 35

2.1 Le dispositif de LCB/FT repose sur des exigences en matière de connaissance du client, appelées « *Know your customer (KYC)* », qui impliquent une sollicitation directe et régulière de la clientèle

2.1.1 La connaissance du client est une exigence qui découle de la réglementation en matière de LCB/FT, mais également en matière de pratiques commerciales et de lutte anti-corruption

La mesure des risques par les entités assujetties tient compte de la nature des clients, des opérations qu'ils traitent et du patrimoine dont ils disposent. Elle repose ainsi sur une connaissance du client prévue par la réglementation.

S'agissant de la réglementation en matière de LCB/FT, la connaissance du client passe en premier lieu par l'identification du client, le suivi et le contrôle de la relation d'affaires. Cette connaissance se traduit par des politiques de recueil et de mise à jour régulière d'un certain nombre d'informations concernant le client, conformément aux termes des articles L. 561-5 et L. 561-5-1 du Code monétaire et financier. Les informations recueillies sont indispensables pour apprécier la cohérence des opérations et pouvoir les contextualiser, afin, le cas échéant, de signaler un comportement ou un flux suspect par la transmission à Tracfin d'une déclaration de soupçon.

Les entités assujetties évaluent ainsi, conformément à l'article L. 561-4-1 du

Code monétaire et financier, les risques présentés par leurs activités en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. À cette fin, elles définissent et mettent en place des dispositifs d'identification et d'évaluation des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme auxquels elles sont exposées, ainsi qu'une politique adaptée à ces risques. Elles élaborent, en particulier, une classification des risques en question en fonction de la nature des produits ou services offerts, des conditions de transaction proposées, des canaux de distribution utilisés, des caractéristiques des clients, ainsi que du pays ou du territoire d'origine ou de destination des fonds. Elles appliquent alors les mesures de vigilance destinées à mettre en œuvre leurs obligations en fonction de l'évaluation des risques présentés par leurs activités en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

La connaissance du client est également une obligation au titre des pratiques commerciales ou des règles de bonne conduite applicables, la réglementation imposant aux institutions financières la communication d'informations appropriées à leurs clients, ou le recueil de leurs besoins ou exigences afin de servir au mieux leurs intérêts⁴². Il s'agit en particulier de pouvoir proposer le produit le plus adapté à ces besoins ou exigences.

La connaissance du client fait aussi partie des obligations imposées au titre de la lutte anti-corruption. Ces obligations sont notamment introduites par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi « Sapin 2 »,

qui précise en son article 17 que la lutte anti-corruption passe par la mise en place de « procédures d'évaluation de la situation des clients, fournisseurs de premier rang et intermédiaires » au regard d'une cartographie des risques. Les procédures d'évaluation de client, ou évaluation de tiers, sont proches des exigences d'identification du client et des mesures de vigilance imposées par la législation de LCB/FT.

Les exigences de connaissance du client au titre des pratiques commerciales ou d'autres réglementations peuvent recouper ou compléter celles relatives à la LCB/FT, mais en sont distinctes, car elles répondent à des besoins différents :

- il peut s'agir de recueillir les préférences et non seulement de connaître la clientèle ;
- il peut exister une dimension de protection des clients contre eux-mêmes (abus de faiblesse par exemple, seniors vulnérables ou autres populations vulnérables) ;
- les analyses produites à partir des informations recueillies peuvent différer dans leurs objets (corruption ou blanchiment, par exemple).

Les obligations de connaissance de la clientèle découlant des obligations réglementaires LCB/FT s'intègrent ainsi à la politique plus globale des entités assujetties, couramment désignée sous le sigle « KYC » pour « *Know your customer* » et qui tient compte des obligations en

42 Voir par exemple articles L. 533-11 et suivants du Code monétaire et financier, ou L. 522-5 et suivants du Code des assurances.

matière de LCB/FT, mais aussi en matière de devoir de conseil⁴³, de lutte contre la corruption, de lutte contre la fraude, etc. Il est donc parfois difficile de distinguer, parmi les incompréhensions et insatisfactions de la clientèle liées à la mise en œuvre de la politique de « KYC », ce qui relève spécifiquement des obligations réglementaires de LCB/FT.

2.1.2 Les Français ont néanmoins une faible connaissance des obligations en matière de LCB/FT

Il n'existe pas d'étude générale sur la connaissance des obligations réglementaires de LCB/FT par les clientèles.

Un sondage sur le sujet commandé par Planète CSCA, syndicat des courtiers d'assurance, auprès de YouGov France⁴⁴ illustre néanmoins la méconnaissance des obligations réglementaires de LCB/FT par les clients. 63 % des sondés indiquent ne pas avoir entendu parler de la notion de lutte contre le blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme (cf. graphique 4), sans que cela ne traduise des manquements de la part des professionnels assujettis sur lesquels ne pèsent pas d'obligation de communication particulière en la matière.

73 % des sondés indiquent ne pas savoir que les distributeurs d'assurance sont tenus de respecter certaines règles

en matière de LCB/FT qui peuvent les conduire à se renseigner sur l'identité ou l'origine des fonds de leurs clientèles.

44 % des sondés indiquent que les questions relatives à leur identité ou l'origine des fonds ne paraissent pas particulièrement intrusives, quand 39 % indiquent le contraire.

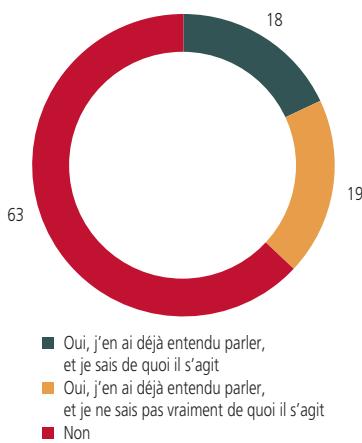
43 En matière de gestion collective ou de services d'investissement, ces obligations découlent des notions d'évaluation de l'adéquation des produits ou services ou de recueil d'information relatives au client s'agissant de ses connaissances et expérience.

44 L'enquête a été réalisée sur 1 001 personnes représentatives de la population nationale française âgée de 18 ans et plus. Le sondage a été effectué en ligne, sur le panel propriétaire YouGov France, du 25 au 29 octobre 2024.

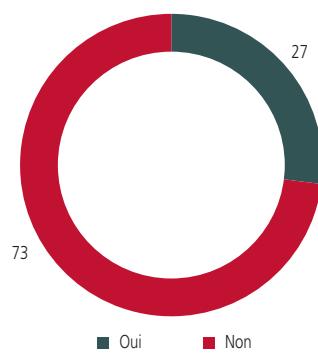
G4 Résultats du sondage YouGov commandé par Planète CSCA

(en %)

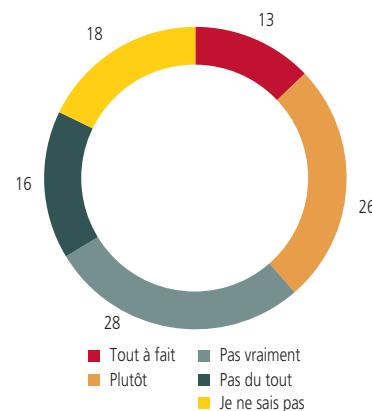
La lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LCB/FT) est un dispositif visant à limiter les techniques et moyens permettant de blanchir de l'argent et de financer des entreprises criminelles. Avez-vous déjà entendu ce terme ?



Savez-vous que les distributeurs d'assurance (agents, courtiers ou salariés d'une entreprise d'assurance) doivent respecter certaines règles en matière de LCB/FT qui les obligent notamment à se renseigner sur votre identité ou sur l'origine de vos fonds ?



Les questions sur votre identité et l'origine de vos fonds dans le cadre des règles LCB/FT, vous paraissent-elles intrusives et inappropriées ?



Source : Planète CSCA.

2.2 Au-delà d'une mauvaise compréhension par les clients des exigences en matière de LCB/FT, les insatisfactions les plus marquées paraissent davantage concentrées sur certaines clientèles spécifiques

Le rapport présente, dans la partie ci-dessous, le ressenti des clientèles tel qu'il ressort des contributions adressées à la mission ainsi que les difficultés rencontrées par les entités assujetties dans la mise en œuvre des obligations réglementaires de LCB/FT lorsque ces dernières peuvent avoir des conséquences dans leurs relations avec les clientèles.

2.2.1 La mesure de l'insatisfaction des clientèles se heurte à l'absence d'indicateurs objectifs

La mission a tenté de mesurer la réalité, et le degré, le cas échéant, d'insatisfaction des clientèles liée à la mise en œuvre des obligations réglementaires de LCB/FT. Or, il apparaît qu'aucun indicateur quantitatif objectif n'existe pour la mesure de cette insatisfaction. Compte tenu des délais contraints imposés à la mission, il n'a pas été possible de réaliser un sondage auprès des clientèles. La mission a donc sollicité les entités assujetties, les représentants de consommateurs et les médiateurs du secteur financier.

En matière de LCB/FT, les établissements assujettis appliquent une réglementation. Aussi, ne mesurent-ils pas les effets des obligations réglementaires de LCB/FT sur leurs clients.

En particulier, les établissements assujettis ne catégorisent pas les réclamations de leurs clientèles selon une typologie qui permette d'isoler les réclamations liées à la mise en œuvre des obligations réglementaires de LCB/FT. La typologie utilisée par les établissements est davantage liée aux produits proposés. De la même façon, les enquêtes de satisfaction menées par les établissements assujettis n'isolent pas les plaintes ou difficultés liées à la LCB/FT. Les assureurs font remarquer néanmoins que s'il existait un volume significatif d'insatisfactions des clients liées à la mise en œuvre des obligations de LCB/FT, il est très vraisemblable que ces dernières seraient captées et identifiées en tant que telles par les dispositifs de traitement des réclamations.

Les établissements assujettis ne suivent pas non plus les délais de retour des documents ou justificatifs demandés, qui pourraient témoigner de l'insatisfaction des clientèles à être sollicitées de manière répétée. À cet égard, un établissement de crédit rencontré par la mission a indiqué suivre, quant à lui, les incivilités comme principal indicateur des risques d'insatisfaction générés par la mise en œuvre des obligations réglementaires de LCB/FT sur les clientèles. En effet, cet établissement anticipait une augmentation des incivilités à la suite de la mise en place d'une procédure de blocage progressif d'opérations ou d'accès pour les clientèles n'ayant pas répondu aux sollicitations pour actualiser leur KYC. Or, aucune augmentation des faits d'incivilité n'a été constatée à la suite de cette mise en place.

Les remontées liées à l'application des obligations réglementaires de LCB/FT

dont les médiateurs du secteur financier ont connaissance sont en nombre limité :

- le Cercle des médiateurs bancaires rapporte que les saisines qui ont pour objet l'application des obligations réglementaires de LCB/FT sont marginales. Celles reçues portent à la fois sur des difficultés à réaliser certaines opérations (impossibilité d'effectuer des virements), la clôture de comptes, et le caractère perçu comme intrusif de certaines demandes (plusieurs des médiateurs sollicités soulignent à ce sujet le défaut de communication des établissements). Plusieurs saisines sont liées aux reproches des clients du manque de vigilance de leurs banques à la suite de virements ou opérations frauduleuses ; or, les banques ne peuvent être tenues pour responsables des conséquences pour un client d'opérations frauduleuses, au titre de leurs obligations de vigilance imposées par les obligations réglementaires de LCB/FT, dans la mesure où ces dernières ont pour seule finalité la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme⁴⁵ ;

- la médiation de l'assurance identifie six dossiers sur les cinq dernières années dans lesquels la question des effets de la réglementation LCB/FT est directement ou indirectement abordée. L'ensemble des

45 La Cour de cassation rappelle à plusieurs reprises le devoir de non-immixtion et précise dans une jurisprudence récente (21 septembre 2022, n° 21 12.335) que les obligations de vigilance et de déclaration imposées aux organismes financiers en application des articles L. 561-5 à L. 561-22 du Code monétaire et financier ont pour seule finalité la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

réclamants dans ces dossiers sont des particuliers qui ne relèvent pas d'une catégorie de vigilance particulière. Dans quatre de ces dossiers, le médiateur a été saisi en raison du retard pris dans le délai de traitement d'une opération, plutôt qu'en raison de demandes qui paraissaient exorbitantes pour les clients.

2.2.2 Les plaintes et remontées concernant les personnes morales sont variables

Les représentants des clientèles de professionnels signalent des insatisfactions et incompréhensions, variables selon leurs adhérents

Le Medef (Mouvement des entreprises de France) et la CPME (Confédération des petites et moyennes entreprises) sollicitées par la mission ont signalé l'absence de remontées importantes de leurs adhérents sur le sujet de la LCB/FT. Les difficultés remontées tiennent avant tout à la variabilité des exigences imposées aux entreprises entre leurs différents partenaires financiers et l'absence de communication ou de pédagogie de la part des entités assujetties et des pouvoirs publics. L'accès aux services financiers est parfois plus complexe pour les entités exerçant dans des secteurs d'activité considérés comme davantage à risque du point de vue de la LCB/FT, comme les établissements de jeux, par exemple.

L'Association française des trésoriers d'entreprise (AFTE) a, en revanche, indiqué à la mission que « *les obligations en matière de LCB/FT sont la cause d'insatisfaction, d'incompréhension chez nos adhérents et*

les explications données en retour par leurs partenaires financiers sont souvent insatisfaisantes ». L'AFTE souligne la charge administrative importante que représente la réponse aux sollicitations des partenaires financiers des entreprises, en particulier pour le cas des entreprises internationales et multi-bancarisées.

Selon l'AFTE, la principale difficulté remontée par leurs adhérents est liée au fait que les entreprises se retrouvent souvent contraintes de fournir des informations qu'elles jugent parfois injustifiées pour pouvoir finaliser leurs transactions, ces difficultés étant identiques à l'entrée en relation ou lors de la mise à jour des informations. Parmi les difficultés recensées par l'AFTE, figurent :

- la multiplicité des textes (plan européen, plan international), qui conduit à des dispositifs KYC à géométrie variable selon les exigences qui s'imposent aux banques, fonction de la géographie de leur clientèle. Cela amène les entreprises à lancer la même opération avec plusieurs banques pour être certain d'en finaliser une ;
- l'absence de standardisation des supports de collecte d'information, qui conduit à donner plusieurs fois la même information mais sur des supports différents, même parfois au sein d'un même groupe bancaire ;
- des demandes jugées par les entreprises toujours plus intrusives, notamment en matière de secret des affaires et de données à caractère personnel des employés ;

- le fait que certaines banques ne se contentent pas des informations publiquement disponibles qui leur sont nécessaires⁴⁶, ce qui induit une importante charge de travail côté entreprise.

Les conséquences remontées par les entreprises adhérentes à l'association sont de natures différentes : blocage de transactions, retards dans les opérations ou clôtures de comptes.

De manière convergente, les représentants des conseillers en gestion de patrimoine (CGP) soulignent qu'il est beaucoup plus difficile de mettre en œuvre les obligations réglementaires de LCB/FT dans le cas d'une personne morale (entreprises, associations, fondations, etc.), notamment en raison de difficultés d'identification des bénéficiaires effectifs, alors même que les personnes morales sont tenues de fournir aux assujettis des informations sur leurs propriétaires légaux et leurs bénéficiaires effectifs si les assujettis prennent des mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle⁴⁷.

L'AFTE a suggéré qu'une utilisation généralisée de l'identifiant d'entité juridique (*LEI – Legal Entity Identifiant*) pourrait permettre aux institutions financières de limiter, voire de remplacer intégralement les demandes nécessaires pour l'identification et la vérification des

46 Les banques sont libres de déterminer dans leurs procédures internes les sources qu'elles jugent acceptables pour rassembler les éléments KYC de leurs clients.

47 Article 63 du règlement 2024/1624.

sociétés, notamment leur structure de contrôle, simplifiant ainsi le processus KYC. Ce numéro unique est donné en France par l'Insee. Les informations contenues dans le LEI sont publiques, gratuites et accessibles via le répertoire mondial du LEI, maintenu par la GLEIF (*Global Legal Entity Identifier Foundation*)⁴⁸. Il s'agit notamment de :

- la dénomination sociale de l'entité ;
- la forme juridique de l'entité ;
- l'adresse du siège social ;
- le pays de constitution ;
- le code d'identification de l'entité (numéro RCS ou équivalent) ;
- les informations sur la structure de l'entité (niveau 2), telles que les relations de contrôle et les filiales.

Toutefois, la FBF relève que les informations du LEI reposent sur des données déclaratives des entreprises, dont la fiabilité et la mise à jour varient selon les pays, sans garantir le niveau de vérification exigé par la réglementation pour l'identification et la vérification de l'identité des personnes morales.

En France, les entités juridiques qui doivent obligatoirement posséder un LEI sont principalement les acteurs de marché entrant dans le champ des réglementations EMIR (*European Market Infrastructure Regulation*) et MiFID (*Markets in Financial Instruments Directive*), mais également l'ensemble de leur clientèle. Par ailleurs, toute société peut obtenir un LEI, même si elle n'a pas d'obligation légale.

Le règlement (UE) 2024/1624 relatif à la prévention du blanchiment des capitaux ou du financement du terrorisme (« AMLR6 » – *Anti-Money Laundering Regulation*) liste explicitement l'identifiant d'entité juridique parmi les données devant être utilisées pour l'identification des personnes morales (article 22 notamment). Les entités assujetties devront donc généraliser la collecte du LEI dans les processus KYC. L'U2P alerte cependant sur son coût : 120 euros la première année, puis 50 euros par an pour le renouvellement. Pour les petites structures, telles que les TPE et les auto-entrepreneurs, cette charge supplémentaire peut être significative.

Les organisations patronales ou associations des clientèles professionnelles pourraient de leur côté pousser leurs adhérents à demander ce numéro LEI. Les coûts d'émission et de renouvellement du LEI pesant sur les clientèles professionnelles devraient être annihilés par le gain de temps dans le processus de connaissance client.

Proposition

Inciter les entreprises à se doter du numéro d'identifiant d'entité juridique (LEI), de manière à faciliter le recueil par les entités assujetties, dans le cadre de leur processus de connaissance client, des informations sur la structure de l'entité, les relations de contrôle et les filiales (organisations patronales ou associations représentant les clientèles professionnelles).

Les entités assujetties soulignent que les obligations en matière d'identification des bénéficiaires effectifs des personnes morales posent de réelles difficultés pour les clientèles

Lorsque le client de l'entité assujettie est une personne morale ou une construction juridique de type trust ou fiducie, le bénéficiaire effectif (BE) est la personne physique qui contrôle, en dernier lieu, le client. Ce contrôle peut être matérialisé par⁴⁹ :

- la détention de plus de 25 % du capital ou des droits de vote/parts/actions/biens/sûretés selon le type de personne morale ;
- ou tout autre moyen de contrôle sur la société (influence des décisions dans les assemblées générales de la société, pouvoir de nomination ou de révocation de la majorité des dirigeants de la société⁵⁰).

Dans le cas où aucune personne physique ne peut être identifiée par application de ces critères, le bénéficiaire effectif est le représentant légal de la société⁵¹.

48 Accès et utilisation des données associées au LEI – Données associées au LEI – GLEIF. <https://www.gleif.org/fr/lei-data/access-and-use-lei-data>

49 Article R. 561-1 à R. 561-3-0 du Code monétaire et financier.

50 Points 3° et 4° du I de l'article L. 233-3 du Code de commerce pour les sociétés et placements collectifs.

51 Article R. 561-1 alinéa 2 du Code monétaire et financier qui détermine les personnes en fonction de la forme de société concernée. À noter que le nouveau règlement UE LCB/FT prévoit que faute d'identification de BE possible, toutes les personnes physiques qui y occupent les postes de membres d'un niveau élevé de la hiérarchie devront être identifiées.

Conformément aux dispositions législatives européennes, les États membres doivent constituer un registre des bénéficiaires effectifs (RBE) des personnes morales et des constructions juridiques (trusts et fiducies), accessible aux entités assujetties, aux autorités compétentes (en particulier les autorités de surveillance des entités assujetties) et aux cellules de renseignement financier.

En France, plusieurs registres ont été constitués. Pour les associations, il s'agit du répertoire national des associations (RNA) tenu par le ministère de l'Intérieur⁵². Pour les entreprises, le guichet unique des formalités d'entreprises centralise depuis le 1^{er} janvier 2023 l'ensemble des données les concernant, au travers du registre national des entreprises (RNE). La tenue des informations relatives à leurs bénéficiaires effectifs est assurée concomitamment par les greffiers des tribunaux de commerce et l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) à qui les sociétés doivent déclarer leurs bénéficiaires effectifs. Cette déclaration prend la forme de la transmission d'un certain nombre d'informations, parmi lesquelles la dénomination ou raison sociale et la forme juridique de la société, ainsi que les noms, prénoms, date et lieu de naissance des bénéficiaires effectifs. L'accès aux informations relatives au jour de naissance et à l'adresse complète des bénéficiaires effectifs est régi par l'article L. 561-46 du Code monétaire et financier. La création d'un compte auprès de l'INPI en tant qu'assujetti à la LCB/FT donne accès à l'ensemble de ces informations.

L'identification du bénéficiaire effectif est clé dans le dispositif de LCB/FT ; c'est d'ailleurs pourquoi la proposition de loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, déposée par des sénateurs, prévoit la radiation d'office du registre du commerce et des sociétés de toutes les entreprises qui n'auraient pas satisfait à leurs obligations déclaratives, à la suite d'ultimes relances des greffes⁵³.

L'identification des bénéficiaires effectifs relève en effet d'abord des personnes morales elles-mêmes, qui ont l'obligation d'obtenir et de conserver des informations adéquates, exactes et actuelles sur leurs bénéficiaires effectifs⁵⁴. Cette obligation repose toutefois sur une démarche active des bénéficiaires effectifs, qui sont tenus de fournir aux personnes morales toutes les informations nécessaires à leur identification⁵⁵. Les personnes morales sont ensuite tenues de déclarer ces informations au RBE.

En complément, les entités assujetties sont elles-mêmes obligées d'identifier et de vérifier l'identité des bénéficiaires effectifs de leurs clients personnes morales⁵⁶, information que les personnes morales sont dans l'obligation de leur fournir.

Une fois les bénéficiaires effectifs identifiés et vérifiés, les entités assujetties sont, par ailleurs, tenues de signaler au greffe toute divergence constatée avec le registre des bénéficiaires effectifs. En cas de divergence, les greffiers invitent les sociétés ou entités à régulariser leurs informations⁵⁷.

Ces obligations entraînent les difficultés suivantes pour les clientèles, signalées à la mission par les entités assujetties :

- la nécessité incomprise et chronophage de partager les mêmes informations à la fois avec les greffes et les entités assujetties ;
- la complexité à identifier le vrai bénéficiaire effectif, en raison de l'appréciation personnelle qui peut être mobilisée dans l'interprétation de la réglementation (par le client personne morale et par son partenaire financier), et qui peut nécessiter des échanges nombreux et chronophages entre le client et son partenaire financier ;
- une incompréhension devant le signalement des divergences qui entraîne une sollicitation directe par les greffiers de la personne morale pour mettre à jour des informations sur ses bénéficiaires effectifs et qui pour certains clients ressemble à de la délation de la part de leur partenaire financier ; ce signalement peut entraîner une rupture de confiance dans la relation d'affaires établie entre un client et son partenaire financier.

⁵² Cette obligation trouve son origine dans l'article 7 de la loi DADDUE du 22 avril 2024. Elle s'impose à toutes les associations qu'elles soient immatriculées au RCS ou non (décret n° 2024-720 du 5 juillet 2024).

⁵³ Article 3 de la proposition de loi 23-735, en cours d'adoption.

⁵⁴ Article L.561-45-1 du Code monétaire et financier.

⁵⁵ Article L.561-45-2 du Code monétaire et financier.

⁵⁶ Article L. 561-5 du Code monétaire et financier.

⁵⁷ Article L.561-47-1 du Code monétaire et financier.

Chapitre 2

Les entités assujetties indiquent enfin à la mission, que faute de processus industrialisé pour le signalement des divergences en raison de limitations techniques liées au système informatique support du registre, elles ne signalent à ce stade que les divergences les plus significatives. L'industrialisation du processus actuel, qui fait l'objet d'un travail en cours, pourrait conduire à une augmentation significative du signalement de divergences et donc, des effets sur les clients qui pourraient être directement sollicités par les greffes. Concernant l'offre de « services développés » de déclaration de divergence, qui est en cours d'élaboration, l'ASF a demandé qu'elle soit accessible aux établissements de plus petite taille (flux de moins de 1 000 déclarations par an) avec des tarifs raisonnables et que les déclarations de divergence « de base » puissent continuer à s'opérer gratuitement également.

La Fédération bancaire française (FBF) a suggéré de permettre aux entités assujetties d'identifier le bénéficiaire effectif des entreprises présentant un faible risque LCB/FT par la seule consultation du RBE, et de ne signaler que les divergences significatives entre les informations sur les BE qu'elles recueillent et celles figurant au registre des bénéficiaires effectifs (RBE). L'ASF a fait part du même souhait pour les cas de vigilance simplifiée visés au 1^o de l'article L. 561-9 du Code monétaire et financier.

Cependant, la fiabilisation du RBE passe précisément par la confrontation des informations qu'il contient avec les données rassemblées par les entités assujetties. Limiter les diligences à la

seule consultation du RBE, quand bien même cela ne concernerait que les cas de faibles risques, reviendrait à se reposer intégralement sur le RBE tout en fragilisant sa fiabilité⁵⁸. Par ailleurs, une telle mesure serait contraire à la recommandation 24 du GAFI, qui liste les informations obtenues par les assujettis comme étant un moyen de garantir la fiabilité du RBE⁵⁹.

Surtout, cette mesure serait contraire aux dispositions du règlement AML, dont l'article 22 liste les diligences à effectuer dans le cadre de la vérification de l'identité du bénéficiaire effectif (notamment « *en prenant des mesures raisonnables pour obtenir les informations, documents et données nécessaires auprès du client ou d'autres sources fiables, y compris des registres publics autres que les registres centraux* »), et précise qu'outre ces mesures, les entités assujetties vérifient ces informations en consultant les registres centraux. Cette rédaction est éclairée par le considérant 54, qui précise que « *La consultation des registres centraux d'informations sur les bénéficiaires effectifs [...] permet aux entités assujetties de vérifier leur concordance avec les informations obtenues dans le cadre du processus de vérification et ne devrait pas constituer la principale source de vérification de l'entité assujettie.* »

Concernant la possibilité de ne signaler que les divergences significatives, celle-ci est déjà prévu à l'article 24 du projet de règlement LCB/FT. En effet, cet article prévoit, sous forme dérogatoire, que les divergences non significatives

puissent ne pas être remontées directement par les entités assujetties, celles-ci étant simplement tenues d'inviter le client à procéder lui-même au signalement au registre. Cependant, cette dérogation est soumise à plusieurs conditions, qui en minimiseraient largement la portée dans la pratique⁶⁰.

Les réflexions quant à l'opportunité de radier les entreprises ne déclarant pas leurs bénéficiaires effectifs⁶¹ pourraient en revanche significativement améliorer la qualité des registres et ainsi réduire le nombre de divergences à signaler : l'obligation de déclaration du bénéficiaire effectif s'applique en effet depuis 2017 au flux des nouvelles sociétés et ne permet pas à l'heure actuelle de disposer d'une base à jour des informations « en stock ».

58 Il faut toutefois rappeler que le greffier du tribunal de commerce est tenu de vérifier que les informations relatives au bénéficiaire effectif sont complètes et conformes aux dispositions législatives et réglementaires, correspondent aux pièces justificatives et pièces déposées en annexe et sont compatibles, dans le cas d'une demande de modification ou de radiation, avec l'état du dossier ; cf. article L. 561-47 du Code monétaire et financier.

59 Cf. paragraphe 7, point c de la note interprétative de la recommandation 24 du GAFI. <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/Recommendations%20du%20GAFI%202012.pdf.coredownload.pdf>

60 Notamment, l'entité assujettie doit surveiller si le client a bien procédé au signalement, et ce dans un délai de 14 jours. En cas de défaillance du client, l'entité assujettie restera alors tenue d'effectuer elle-même le signalement de la divergence non significative au registre.

61 Voir article 3 de la proposition de loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, en cours d'adoption.

Des difficultés récurrentes concernant les associations

Les difficultés liées aux associations sont consécutives, d'une part, à l'absence globale de structuration et de professionnalisme d'un grand nombre de ces structures, qui entraîne des difficultés pour fournir aux partenaires financiers les statuts, les comptes, parfois même l'identité des membres de la direction.

Elles tiennent, d'autre part, à l'élargissement de la notion de bénéficiaire effectif appliquée à ces structures depuis la parution du décret n° 2024-720 du 5 juillet 2024 portant dématérialisation et simplification des procédures applicables aux organismes philanthropiques⁶². Ce décret a élargi la notion de bénéficiaire effectif à toute personne exerçant au sein de l'association « *des fonctions d'administrateur, des fonctions de surveillance ou des fonctions de direction* »⁶³, alors même que seuls les représentants légaux étaient auparavant concernés.

Enfin, ces difficultés tiennent à la grande variété des structures associatives, auxquelles les établissements financiers sont contraints d'appliquer des obligations comparables. Les entités assujetties signalent ainsi à la mission l'incompréhension de nombre de leurs clients associations devant la nature et la quantité des informations demandées.

Les difficultés concernant plus particulièrement les associations de solidarité internationales ou organisations non gouvernementales ont déjà été identifiées et ont donné lieu à différents

échanges et travaux interministériels. Des associations ont fait état de difficultés importantes pour l'envoi de fonds vers certains pays, tous des pays plutôt concernés à des degrés variables par des mesures d'interdiction ou de restriction de commerces de biens, de technologies ou de services, de mesures de gels des fonds et ressources économiques et de restriction à l'accès aux services financiers. La direction générale du Trésor, qui met en œuvre les régimes de gel d'avoirs et de sanctions sectorielles, a mis en place une adresse mail générique pour répondre à toute difficulté rencontrée par une association en lien avec les régimes de sanction⁶⁴. Par ailleurs, un guide pratique pour favoriser l'accès des organismes à but non lucratifs exerçant des activités de solidarité internationale et partenaires du Centre de crise et de soutien, a été élaboré en janvier 2024. Parmi les recommandations suggérées par le guide, figurent un canal de communication privilégié au sein des établissement assujettis pour les associations de solidarité internationale, la transmission par les associations des informations rappelées par le guide nécessaires à l'exécution des opérations et des éventuelles mesures d'atténuation des risques mises en œuvre⁶⁵.

2.2.3 Les plaintes ou insatisfactions signalées par les représentants de clientèles de particuliers paraissent globalement limitées mais révèlent la persistance de certains irritants

Les associations de consommateurs sollicitées par la mission ont signalé l'existence de plaintes ou

insatisfactions signalées par les clientèles, mais ont relevé leur caractère limité.

Il est néanmoins délicat de tirer des conclusions fermes quant au caractère limité de ces remontées. En effet, les clients n'ont pas nécessairement conscience que leur insatisfaction est liée à la mise en œuvre des obligations réglementaires de LCB/FT et n'en sont pas toujours informés par les entités assujetties qui, dans certains cas, ne peuvent communiquer à ce sujet (par exemple, en cas de dépôt auprès de Tracfin d'une déclaration de soupçon).

Les insatisfactions signalées peuvent être liées à des obligations mal expliquées ou des demandes jugées excessives, voire intrusives. Dans la collecte d'informations, les irritants peuvent ainsi tenir à :

- la nature des justificatifs demandés, qui peut être perçue comme intrusive : certaines associations de consommateurs signalent, par exemple, le cas de clients qui masquent une partie des informations sur les justificatifs transmis à leurs partenaires financiers

62 Cet élargissement est conforme aux dispositions du règlement 2024/1624 (article 57).

63 Article R. 561-3 du Code monétaire et financier.

64 Adresse mail générique pour les exceptions humanitaires aux sanctions : humanitaire-sanctions@dgtrésor.gouv.fr

65 Accès aux services financiers des organismes à but non lucratif, partenaires du Centre de crise et de soutien, qui exercent des activités de solidarité internationale. https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/guide-ong-banques-hd24.01.2024_cle02b925-1.pdf

pour ne laisser apparaître que les informations strictement nécessaires. Les clients jugent d'autant plus intrusifs les demandes que la relation d'affaires qu'ils ont avec l'entité assujettie est établie depuis longtemps⁶⁶. De manière convergente, les représentants de conseillers en gestion de patrimoine (CGP) relèvent que des clients sont encore récalcitrants à communiquer des données qu'ils estiment personnelles ou confidentielles selon la nature des documents ;

- la mauvaise compréhension des raisons pour lesquelles les pièces ou informations sont demandées : les associations de consommateurs signalent de manière unanime un défaut de communication ou d'explication pour accompagner les demandes⁶⁷ ;
- la variabilité des exigences entre les établissements, avec des différences dans la nature des informations et justifications demandées (par exemple, fréquence des mises à jour, seuils à partir desquels certaines opérations doivent être justifiées)⁶⁸ ;
- la difficulté à fournir certaines pièces justificatives : le justificatif de domicile, en fonction des situations personnelles, peut être par exemple difficile, voire impossible à fournir (cas des personnes hébergées chez d'autres).

Enfin, certaines situations spécifiques peuvent susciter l'incompréhension et l'irritation des clientèles. Il s'agit notamment des rachats de contrats d'assurance-vie qui doivent être justifiés en indiquant l'utilisation prévue des fonds par la production de pièces

(devis ou factures, preuve d'achat immobilier par exemple), alors même que les clients ont le sentiment de récupérer leurs propres fonds. L'arrêté du 2 septembre 2009⁶⁹ 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 des capitaux et de financement du terrorisme précise en effet que « *les éléments d'information susceptibles d'être recueillis pendant toute la durée de la relation d'affaires aux fins d'évaluation des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme peuvent être : [...] la destination des fonds* ». Les lignes directrices de l'ACPR relatives à l'identification, la vérification et la connaissance du client indiquent également que « *les organismes financiers se renseignent, selon une approche par les risques, sur la destination des fonds* ».

De manière générale, la réception par les clientèles des obligations réglementaires de LCB/FT peut également varier selon la démarche effectuée par le client. Par exemple, la relation avec les sociétés de gestion de patrimoine ou les conseillers en investissement financier est caractérisée par une initiative, de la part du client, en matière de partage d'information, dans la mesure où ce partage lui permet de bénéficier de l'offre de conseil qu'il recherche. De la même façon, une demande de financement (crédit immobilier, crédit à la consommation) s'accompagne également d'une transparence volontaire de la part du client, qui a intérêt à ce que l'opération soit réalisée. Dans ces derniers cas, la mise en œuvre des

procédures de KYC peut s'avérer moins problématique, car perçue comme moins intrusive par les clientèles.

2.2.4 Les plaintes et insatisfactions paraissent davantage concentrées sur des clientèles spécifiques de particuliers

Les entités assujetties soulignent que les difficultés d'identification des PPE entraînent hétérogénéité des pratiques et incompréhensions des clientèles

Les entités assujetties ont signalé à la mission la **difficulté d'identification des PPE**, notamment en raison⁷⁰ :

- de « la multiplicité des personnes concernées » ;
- de la marge d'interprétation que laisse en particulier la rédaction de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013

⁶⁶ La durée d'une relation d'affaires n'a cependant pas un impact direct sur l'étendue et la teneur des informations et documents que les entités assujetties sont tenues de collecter

⁶⁷ Dans le cadre d'une alerte, d'un examen renforcé et *a fortiori* d'un soupçon, l'organisme assujetti ne peut pas et ne doit pas communiquer sur la raison des demandes d'information ou justificatifs.

⁶⁸ Les professionnels rappellent que cette variabilité s'explique par la mise en œuvre du principe de l'approche par les risques et de la classification desdits risques par les établissements.

⁶⁹ Pris en application de l'article R. 561-12 du Code monétaire et financier.

⁷⁰ Lettre du 25 juillet 2024 de France Assureurs et de la Fédération Bancaire Française au directeur général du Trésor et à la secrétaire générale de l'ACPR.

Évaluation du nombre de PPE

Les informations transmises à la mission sans qu'elle ait pu les vérifier font état d'un nombre de PPE au niveau mondial estimé à 1,8 millions de personnes, dont plus de 700 000 au titre de membres de la famille d'une PPE ou étroitement associées à une PPE et environ 400 000 au titre de leurs fonctions dans des entreprises publiques locales.

Les entités assujetties du secteur bancaire rencontrées par la mission ont indiqué compter entre quelques milliers et quelques dizaines de milliers de PPE dans leurs clientèles.

en visant les personnalités dirigeantes des sociétés « *dont plus de la moitié du capital est détenue, directement ou indirectement, séparément ou ensemble* » par des sociétés et personnes contrôlées par l'État, des établissements publics industriels et commerciaux (Épic) ou les collectivités locales et leurs groupements ;

- du « *caractère non public de l'information pour la plupart des entreprises locales concernées* ⁷¹ » ;
- des marges d'appréciation que la procédure de détection laisse aux entités assujetties : en pratique, la détection des personnes politiquement exposées repose en effet sur la comparaison entre les bases clients des assujettis et des listes de PPE fournies par des acteurs privés (World-Check ou Dow-Jones, par exemple). Les éventuelles correspondances sont ensuite analysées afin de déterminer si le doute concernant un client peut être levé ou non. Les résultats des correspondances peuvent cependant être variables selon les paramétrages retenus : correspondances exactes ou approchantes, sur

un ou plusieurs critères d'identification (nom, prénom, date et lieu de naissance, etc.), ce qui peut générer de fausses alertes.

Au-delà des difficultés à identifier les PPE, l'ensemble des acteurs ont souligné la difficulté plus grande encore à identifier les personnes membres directes de la famille ou connues pour être étroitement associées à des PPE.

Or, ces difficultés entraînent une hétérogénéité des pratiques entre assujettis qui nuit à la qualité de la relation entre les entités assujetties et leurs clients, et, par ailleurs, limite la légitimité de la réglementation perçue par les clientèles. Les difficultés d'identification des PPE ne permettent pas, selon les entités assujetties, à ces dernières de justifier clairement leur position lorsqu'une catégorisation PPE est contestée par un client, même si cela est circonscrit à certains cas minoritaires.

Afin de mesurer les effets de ces difficultés rapportées par les entités assujetties sur les clientèles, la mission

a interrogé un panel large d'entités ou de fédérations d'entités dont certains membres sont considérés comme exerçant des fonctions politiquement exposées : Assemblée nationale et Sénat, Conseil d'État, Cour des comptes, Fédération des élus des entreprises publiques locales et Régions de France.

Ces entités ou fédérations signalent ne pas être en mesure de quantifier les difficultés rencontrées par leurs membres. Elles rapportent des faits isolés, avec des difficultés de nature et d'ampleur différentes, sans qu'il soit possible à la mission de vérifier si ces difficultés sont la conséquence de la stricte application de la législation en matière de LCB/FT ou des pratiques propres à certains établissements assujettis.

Les membres du Parlement sont classés parmi les PPE depuis l'entrée en application en 2017 de l'ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016⁷² renforçant le dispositif français de lutte

71 Points 1 à 3 du III de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 :

« 1^o Des sociétés et autres personnes morales, quel que soit leur statut juridique, dans lesquelles plus de la moitié du capital social est détenue directement par l'État ;

2^o Des établissements publics de l'État à caractère industriel et commercial ;

3^o Des sociétés et autres personnes morales, quel que soit leur statut juridique, dans lesquelles plus de la moitié du capital social est détenue, directement ou indirectement, séparément ou ensemble, par les personnes mentionnées aux 1^o et 2^o et dont le chiffre d'affaires annuel, au titre du dernier exercice clos avant la date de nomination des intéressés, est supérieur à 10 millions d'euros ».

72 Qui transpose la directive (UE) 2015/849 du 20 mai 2015, dite 4^e directive anti-blanchiment.

Chapitre 2

contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

Au Sénat, dès cette date, plusieurs sénateurs ont fait état de difficultés. Entre 2017 et 2024, de l'ordre d'une dizaine de signalements ont été effectués sur le sujet au président du Sénat⁷³.

La relation des PPE avec leurs partenaires financiers constitue un sujet de préoccupation pour les sénateurs, comme en témoigne les initiatives récentes suivantes :

- le groupe de travail sur les institutions⁷⁴ présidé par le président du Sénat appelait dans sa proposition n° 12 à « *adapter la liste des informations que les établissements bancaires peuvent exiger des personnes politiquement exposées* »⁷⁵, en « *distinguant des modalités spécifiques pour les profils considérés comme les plus à risque* » et ce « *afin de ne pas restreindre la capacité des personnes politiquement exposées et, le cas échéant, des membres de leur famille, à accéder aux services financiers sans raison valable* ». Le groupe de travail proposait également de « *doter l' Autorité de contrôle prudentiel et de résolution d'un pouvoir de contrôle et de sanction spécifique quant au respect par les établissements bancaires de ces dispositions* » ;
- la proposition de loi portant création d'un statut de l'élu local, dont l'article 22 dans sa rédaction initiale prévoyait de compléter le Code monétaire et financier en indiquant que « *les exigences à l'égard [des personnes exposées*

*à des risques particuliers en raison des fonctions politiques, juridictionnelles ou administratives qu'elles exercent] n'entraînent pas sans raison valable leur accès effectif aux services financiers*⁷⁶ » ;

- la proposition de loi visant à lutter contre la fermeture abusive des comptes bancaires, dont l'objectif était en particulier, comme indiqué dans l'exposé des motifs, de protéger les personnes politiquement exposées, « *qui, plus que quiconque, sont sujettes à des fermetures intempestives et injustifiées de comptes*⁷⁷ » ;

Le Secrétariat général de la Cour des comptes signale des interrogations épisodiques adressées sur le sujet au Secrétariat général ou à d'autres instances de la Cour qui semblent indiquer une méconnaissance encore assez profonde du statut de PPE et des obligations qui en découlent. Les difficultés rencontrées par les membres de la Cour ne sont pas quantifiées, ni détaillées de manière précise, même si le Secrétariat général indique avoir eu connaissance de cas dans lesquels certaines transactions ou l'obtention de prêts ont été rendus particulièrement complexes du fait des obligations associées au statut de PPE.

Le Secrétariat général du Conseil d'État rapporte également des difficultés, en nombre limité, très variables selon les établissements, et parfois même entre agences d'un même établissement. Outre les incompréhensions liées au manque de clarté des demandes d'informations et de pièces des entités assujetties, plusieurs membres ont été confrontés à des

blocages de leurs moyens de paiement alors même qu'ils avaient répondu à l'ensemble des sollicitations d'actualisation de leur dossier client. Ces cas de blocages ont également affecté des proches des PPE concernées, voire l'association des membres elle-même, et n'ont généralement pu être résolus que par une intervention auprès des niveaux les plus élevés de la hiérarchie des établissements concernés. Le Secrétariat général du Conseil d'État rapporte également des cas d'allongement excessif des délais pour obtenir un financement, ou des faits plus isolés de décisions d'interruption des relations commerciales, sans sollicitation préalable des clients concernés en vue de la transmission de pièces ou d'informations.

Enfin, l'ensemble des acteurs a souligné l'incompréhension majeure suscitée par le statut de PPE attribué

73 Ces difficultés portent, par exemple, sur des blocages de comptes, des difficultés pour ouvrir des comptes bancaires, la fermeture d'un compte bancaire à l'initiative de l'établissement, une différence de traitement entre établissements assujettis.

74 Groupe de travail sur les institutions : 20 propositions d'évolution institutionnelle. <https://www.senat.fr/salle-de-presse/dernieres-conferences-de-presse/page-de-detail-1/conclusions-du-groupe-de-travail-3011.html>

75 Voir le rapport du groupe de travail « Institutions », pp. 44-47, (mai 2024). https://www.senat.fr/fileadmin/Presse/Documents_pdf/20240507_Rapport_GT_Institutions.pdf

76 Proposition de loi 23-263 portant création d'un statut de l'élu local. <https://www.senat.fr/legal/ppl23-263.html>

77 <https://www.senat.fr/legal/exposes-des-motifs/ppl23-519-expose.html>

aux personnes membres de la famille de PPE. Les personnes membres de la famille de PPE découvrent le plus souvent leur statut de PPE à l'occasion d'un échange avec leurs partenaires financiers (soit pour une entrée en relation d'affaires, soit au cours de la relation d'affaires), ce qui peut contribuer au développement de la défiance vis-à-vis de leurs partenaires financiers.

Certaines clientèles spécifiques sont confrontées à des exigences qu'elles ont du mal à respecter

Les interlocuteurs rencontrés par la mission ont indiqué que l'application des obligations réglementaires de LCB/FT conduit, dans des situations très différentes de celle des PPE, à des difficultés avec certaines clientèles aux caractéristiques spécifiques qui peuvent notamment se retrouver dans l'impossibilité de justifier de leur identité, malgré les orientations prises au niveau de l'Autorité bancaire européenne (EBA –European Banking Authority) qui prévoient que « *les politiques et procédures des établissements financiers et de crédit devraient contenir des orientations sur le traitement des demandes émanant de personnes qui peuvent avoir des raisons crédibles et légitimes de ne pas être en mesure de fournir des formes traditionnelles de documents d'identité* »⁷⁸.

Il s'agit en particulier :

- des mineurs non accompagnés : ces personnes doivent pouvoir ouvrir des comptes bancaires pour bénéficier des aides publiques ou travailler. Or, elles ne sont en général pas en mesure de fournir des documents d'identité authentiques avec une photo;

- des demandeurs d'asile : le délai de délivrance de documents d'état civil s'établit à 4,2 mois en moyenne⁷⁹, compliquant les démarches de ces clientèles qui ne sont pas toujours en mesure de justifier de leur identité ;
- des non-résidents (géographiques ou fiscaux) qui nécessitent, selon les réponses faites par les représentants d'entités assujetties, des diligences plus longues, plus spécifiques et une connaissance plus pointue sur les obligations réglementaires locales et internationales.

Les Français de l'étranger signalent, par ailleurs, à la mission des difficultés dans leurs relations avec leurs partenaires bancaires. Les cas de clôtures de compte, sans justification apparente, sont évalués par l'Union des Français de l'étranger à plusieurs centaines sur les trois dernières années. Le nombre de procédures de droit au compte ouvertes pour les Français de l'étranger s'établit à 57 en 2023 et 46 en 2024, même s'il est difficile de faire un lien direct entre ces procédures et la réglementation LCB/FT⁸⁰. En particulier, les difficultés remontées par les Français résidant aux États-Unis semblent en grande partie davantage liées au *Foreign Account Tax Compliance Act (Fatca)* qui oblige les établissements de crédits à communiquer aux autorités américaines les comptes détenus par les titulaires d'une carte de résident permanent, leurs conjoints et enfants, ou par toute personne qui détient des biens substantiels aux États-Unis. L'Union des Français de l'étranger rapporte, par ailleurs, des délais récurrents d'un mois dans la réalisation de virements des cotisations des antennes locales de l'Union des Français de l'étranger d'une trentaine de pays vers la France.

2.3 Les raisons des insatisfactions identifiées sont diverses et tiennent, pour partie, à la répétition et la variabilité des sollicitations

2.3.1 L'application de la réglementation conduit à solliciter à de nombreuses reprises certains clients

Comme indiqué *supra*, la réglementation en matière de LCB/FT impose de solliciter le client pour recueillir des informations et justifications à l'entrée comme au cours de la relation d'affaires.

Faute de satisfaire aux obligations de recueil et mise à jour de ces informations, les entités assujetties sont tenues de mettre un terme à la relation d'affaires, conformément aux termes de l'article L. 561-8 du Code monétaire et financier. La réglementation actuelle impose donc aux clientèles d'actualiser leurs informations régulièrement, sous peine de rupture de la relation commerciale. En pratique, la réglementation actuelle ne prévoit pas de délai pour la mise à jour de ces informations.

78 Orientations (EBA/GL/2023/04). [https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2023/EBA-GL-2023-04/Translations/1061451/GIs%20on%20MLTF%20risk%20management%20\(EBA%20GL%202023%2004\)_FR_COR.pdf](https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2023/EBA-GL-2023-04/Translations/1061451/GIs%20on%20MLTF%20risk%20management%20(EBA%20GL%202023%2004)_FR_COR.pdf)

79 Rapport d'activité de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) 2023.

80 Source Banque de France – service du Droit au compte.

Ces sollicitations parfois fréquentes et répétées peuvent susciter des incompréhensions de la part des clients. Ce d'autant que pour les acteurs de taille importante, le recueil des informations nécessaires à la connaissance de la clientèle ne peut se faire que selon des procédures, consignes et outils industrialisés, qui ne permettent pas toujours de tenir compte des particularités ou spécificités des clientèles. Les obligations en matière de conformité qui s'imposent à un acteur qui dispose de plusieurs millions voire dizaines de millions de clients ne lui permettent pas, s'agissant des demandes issues de la réglementation LCB/FT, un traitement individuel des clients.

Certains établissements de crédit ont défini des délais accordés à leurs clients pour la mise à jour de leurs informations, à l'issue desquels des mesures graduelles de restriction ou blocage peuvent être mises en œuvre, avant clôture définitive de la relation d'affaires le cas échéant. Ces délais peuvent varier entre 30 et 90 jours d'après les procédures présentées à la mission. Les données transmises pour l'année 2023 par deux établissements permettent de mesurer la rapidité de mise à jour des informations : pour l'un, 47 % des clients mettent à jour leur dossier avant expiration du délai à partir duquel les restrictions ou blocages sont mis en œuvre. Pour l'autre, 86 % des clients effectuent cette mise à jour avant expiration du délai. Si ces mécanismes de blocage progressif peuvent susciter l'insatisfaction des clients, ils sont néanmoins une façon d'éviter la rupture trop rapide de la relation d'affaires.

L'impact des processus KYC sur la relation clientèle a été mesurée pour les établissements de paiement et de monnaie électronique (EPEME) : selon des données publiées par la regtech Ondorse, 40 % des prospects abandonnent leur inscription si le processus KYC dure plus de 10 minutes, ce qui engendre des coûts significatifs. Ces coûts de conformité, qui représentent jusqu'à 10 % des coûts globaux des EPEME, sont répercutés sur les clients finaux, engendrant une autre source d'insatisfaction.

2.3.2 Pour le respect des mêmes obligations, les procédures et exigences sont variables d'un établissement à l'autre, notamment en raison de la variété des structures et des métiers, ce qui peut entraîner incompréhension et irritation chez la clientèle

La mise en œuvre des obligations en matière de LCB/FT repose sur une approche par les risques, par nature variable selon les établissements.

La nature des informations demandées et les justificatifs associés, dans la mesure où elle dépend du risque associé au client, est ainsi dépendante de la politique de risque de chaque établissement. Cela peut conduire à des exigences variables selon les établissements. En fonction de l'exposition au risque d'une structure financière, le niveau d'exigence du dispositif de conformité est différent. Une entité assujettie, dont le groupe possède des filiales à l'étranger, peut ainsi être conduit à mettre en œuvre des mesures de vigilance à l'égard

des clientèles plus restrictives qu'un groupe national.

Les représentants des conseillers en gestion de patrimoine(CGP) soulignent que la latitude qui est octroyée aux professionnels pour définir une politique de LCB/FT et une classification des risques adaptées à leur activité, est bienvenue pour les entreprises moyennes et grandes qui disposent de services conformité, mais s'avère difficile à mettre en œuvre pour des conseillers en investissement financier (CIF) ou des intermédiaires en assurance (IAS) qui sont fréquemment des TPE. En outre, les CGP soulignent qu'ils relèvent de quatre activités réglementées soumises à la supervision de plusieurs autorités différentes (ACPR, AMF) qui n'ont pas forcément les mêmes règles dans la mise en œuvre des obligations réglementaires de LCB/FT en raison de l'approche par les risques. De surcroit, les courtiers en assurance-vie, outre leurs propres diligences en matière de LCB/FT, se doivent d'appliquer les diligences des assureurs avec lesquels ils travaillent, lorsqu'ils interviennent en qualité de prestataire externe sur des tâches relatives à la LCB/FT, chaque assureur ayant ses propres classifications et cartographies des risques. Selon les représentants des CGP, certains assureurs sont beaucoup plus exigeants que d'autres concernant l'entrée en relation, ce qui est source d'incompréhension pour le client qui se voit réclamer différentes pièces ou justificatifs en fonction de l'assureur, en étant en relation avec un même courtier.

Les représentants des agents généraux des assurances (Agéa) rapportent également la grande variété des processus de LCB/FT auxquels les

agents sont tenus, et que les clientèles ne comprennent pas toujours. Ainsi, si les agents généraux ne sont pas directement soumis aux obligations de LCB/FT, en pratique, au contact de la clientèle, ils appliquent les règles définies par leurs mandants. Or, ces règles sont élaborées par les compagnies, sans concertation avec les agents généraux et il existe de grands écarts entre chaque réseau de compagnie différentes, ce qui brouille la compréhension des obligations par les agents généraux. Enfin, les processus élaborés et appliqués par les compagnies diffèrent entre les réseaux d'agents et les autres réseaux de distribution des compagnies. Cette variabilité des sollicitations peut créer un sentiment d'incompréhension de la part des clients. Une harmonisation des règles pour l'ensemble des réseaux constituerait ainsi, selon Agéa, la première voie d'amélioration de la relation avec les clientèles. France Assureurs souligne toutefois que cela serait contraire à l'approche par les risques, qui permet à chaque entité assujettie de moduler l'étendue et la teneur des informations et documents à collecter en fonction de l'analyse de ses propres risques.

2.3.3 L'existence d'éventuelles pratiques de *de-risking* à l'égard de certaines clientèles demeure difficile à appréhender et quantifier

La pratique du *de-risking*, définie par l'Autorité bancaire européenne (EBA) comme étant « *le refus de nouer ou la décision de mettre fin à des relations d'affaires avec des clients particuliers ou des catégories de clients associés à un risque plus élevé de LCB/FT, ou le refus d'exécuter des transactions présentant*

un risque plus élevé de LCB/FT », est par nature délicate à évaluer.

Un rapport de l'EBA du 5 janvier 2022 recense les pratiques et les explications possibles du *de-risking* pour le secteur bancaire. Le rapport est construit à partir des signalements ou témoignages remontés à la suite d'un appel à manifestation. La représentativité des données n'est donc pas assurée. Il fait néanmoins état de pratiques de *de-risking* rencontrées par des entités aux activités ou profils spécifiques :

- organisations non gouvernementales et associations ;
- demandeurs d'asile ;
- individus de nationalité étrangère venant de pays faisant l'objet de sanctions ;
- PPE ;
- opérateurs de monnaie virtuelle ;
- sociétés opérant dans des pays considérés comme à haut risque ;

Le rapport signale trois raisons principales qui expliquent ces pratiques :

- risque d'image ou de conformité associé à une relation d'affaires avec certains clients ;
- défauts d'expertise des acteurs ;
- coût trop important de la conformité.

Le rapport souligne le caractère non-satisfaisant de ces pratiques et appelle à

un meilleur équilibre entre l'accessibilité bancaire et la mise en œuvre des obligations en matière de LCB/FT.

Les différents interlocuteurs rencontrés par la mission ont tous signalé la difficulté à identifier et quantifier les pratiques de *de-risking*. Des travaux ont déjà été menés à ce sujet dans le cadre du Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (Colb), qui ont abouti, entre autres, à l'élaboration d'un guide ayant pour objectif de faciliter la compréhension des contraintes réglementaires par les banques et les organismes à but non lucratif⁸¹.

Si l'ACPR et l'AMF ont indiqué ne pas mesurer ni avoir connaissance de telles pratiques, Tracfin signale l'existence de rupture de relations d'affaires dont il a eu connaissance en particulier s'agissant de la clientèle de PPE⁸². Les entités assujetties sollicitées sur le sujet rappellent en premier lieu la liberté contractuelle dont elles jouissent⁸³, qui leur permet

81 Voir le guide pratique « Accès aux services financiers des organismes à but non lucratif (OBNU), partenaires du Centre de crise et de soutien (CDCS), qui exercent des activités de solidarité internationale » disponible à : [guide-ong-banques-hd24.01.2024_cle02b925-1.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/guide-ong-banques-hd24.01.2024_cle02b925-1.pdf)

82 Même si les ruptures de relations d'affaires ne sont pas systématiquement renseignées dans les déclarations de soupçon.

83 Le paragraphe 112 des lignes directrices conjointes ACPR/Tracfin sur les obligations de déclaration et d'information à Tracfin indique : « *La décision de mettre un terme ou non à la relation d'affaires, après avoir effectué une déclaration de soupçon, appartient à l'organisme financier et relève de sa seule responsabilité* ».

d'apprécier l'opportunité d'entrer en relation ou de maintenir la relation avec leur clientèle⁸⁴. Elles soulignent, par ailleurs, que la démarche d'évaluation du risque qui fonde le système de LCB/FT permet également à chaque établissement de définir l'exposition au risque à laquelle il consent, qui peut être variable. Cet appétit au risque variable, qui tient également compte du coût de la conformité⁸⁵, peut expliquer certaines positions ou décisions d'établissements. En revanche, la FBF souligne l'absence de stratégies systématiques de *de-risking* par les établissements bancaires et évoque, par exemple, les nombreux travaux menés dans le cadre du Forum de l'islam de France (FORIF), en partenariat avec le ministère de l'Intérieur, afin d'établir des documents pratiques à destination des associations cultuelles et faciliter leurs discussions avec leurs partenaires bancaires. France Assureurs rapporte de la même façon ne pas observer de pratiques de *de-risking* parmi ses adhérents, et rappelle que les assureurs, pour des raisons commerciales ou prudentielles, peuvent avoir des politiques de développement vis-à-vis de certaines clientèles, sans qu'il y ait exclusion de principe de clients pour des motifs de LCB/FT (ou autres motifs). La Fédération signale également les travaux en cours avec le ministère de l'Intérieur afin de remédier aux possibles difficultés que peuvent rencontrer certaines associations cultuelles pour trouver une couverture d'assurance.

La mission ne disposait pas des moyens d'investigation nécessaires à l'identification d'éventuelles pratiques de *de-risking*. Elle ne peut ainsi conclure

à l'existence de telles pratiques, ni *a fortiori* les quantifier. Les échanges conduits semblent indiquer qu'il n'existe pas de politique volontaire de *de-risking* de la part des établissements en France, à tout le moins à grande échelle, même si la difficulté d'appréhender et objectiver de telles pratiques, ne permet pas d'apporter de conclusion définitive.

2.3.4 L'analyse des risques des différentes branches de l'assurance non-vie en termes de LCB/FT pourrait être affinée

Alors même que la réglementation européenne n'impose un assujettissement qu'aux entreprises d'assurance ou intermédiaire d'assurance lorsqu'ils s'occupent d'assurance-vie, la France a fait le choix d'intégrer, dans le champ des entités assujetties, des assureurs et intermédiaires d'assurance qui proposent des produits de couverture des risques de dommages ou autres risques.

Les entités assujetties du secteur des assurances estiment que le risque est faible pour ces produits en matière de blanchiment des capitaux. Elles soulignent la disproportion importante entre la charge de l'assujettissement pour les entités et leurs clients (identification des PPE et des bénéficiaires effectifs par exemple) et les bénéfices à en tirer, notamment parce que :

- la prime d'assurance n'est pas restituée;
- l'indemnisation est conditionnée à la survenance d'un aléa;

- l'indemnisation est limitée au montant de l'évaluation du préjudice subi.

Par ailleurs, les entités assujetties signalent également les difficultés en matière de concurrence que ces obligations font peser, dans la mesure où l'assujettissement de l'assurance non-vie est une singularité française. Le coût associé à ces obligations peut, par ailleurs, être répercuté aux clients, en particulier pour les structures de taille plus réduite. Selon un livre blanc publié en 2025 par une FinTech française, les coûts permanents liés à la conformité dans le secteur de l'assurance, vie et non-vie, peuvent représenter jusqu'à 15 % des coûts totaux d'exploitation pour les entreprises de petites tailles⁸⁶.

Les entités assujetties soulignent que les produits d'assurance non-vie sont en revanche davantage susceptibles de représenter un risque en matière de fraude, appréhendée par des dispositifs *ad hoc* qui peuvent révéler de manière sous-jacente du blanchiment des capitaux.

⁸⁴ Les positions de refus des professionnels peuvent être liées à un refus de leurs clients de fournir des justificatifs ou certaines informations KYC, ne permettant pas à l'organisme d'évaluer le risque.

⁸⁵ Le coût de la conformité en matière de LCB/FT est évalué à environ 85 milliards de dollars en zone EMEA, dont 27 en France d'après une étude menée par Lexis Nexis.

⁸⁶ Livre blanc 2025 « Le coût de la conformité » de BeCLM, FinTech française répondant aux problèmes de gestion des risques des entreprises du secteur financier sur les sujets LCB/FT, PPE, gel des avoirs, KYC.

Des exemples ont été signalés à la mission pour illustrer les possibles pratiques excessives qui pouvaient naître de l'intégration des produits d'assurance non-vie dans le périmètre des produits soumis à la LCB/FT : la souscription d'assurance pour les animaux domestiques leur semble ainsi devoir être regardée comme une action peu risquée au regard de la LCB/FT et ne nécessitant pas de procédures de vigilance particulières.

Les superviseurs et Tracfin ont toutefois souligné à la mission l'intérêt de l'intégration de l'assurance non-vie dans le champ d'application de la LCB/FT. Elle permet à titre d'exemple de tracer des biens acquis au moyen d'argent issu d'activités illégales et non identifiés au moment de l'acquisition (car achat à l'étranger, achat en liquide), lorsque ces biens doivent être assurés. L'analyse sectorielle des risques de l'ACPR publiée en 2023 évoque encore d'autres risques afférents à l'assurance non-vie :

- le blanchiment *via* les assurances collectives pour les sociétés avec des employés fictifs ou pour des sociétés fictives ;
- le financement du terrorisme auquel les assurances rançon sont particulièrement exposées.

La question des risques identifiés au titre de la LCB/FT pour certaines branches de l'assurance non-vie peut se poser néanmoins. Aussi, une réflexion pourrait être engagée, à l'occasion des travaux législatifs associés à l'entrée en application du

futur paquet européen et de l'actualisation des analyses nationale et sectorielle des risques, sur les niveaux de risque des différentes branches de l'assurance non-vie.

France Assureurs souhaiterait que cette réflexion puisse également porter sur l'opportunité et la compatibilité avec le règlement AML de supprimer l'obligation d'identification systématique des PPE en assurance non-vie, en dehors d'un cas de soupçon.

* * *

Il existe des incompréhensions, voire des insatisfactions, des clientèles relatives aux obligations LCB/FT, même si elles sont impossibles à quantifier de manière précise. Ces difficultés sont en particulier concentrées sur certaines clientèles : personnes morales en raison de la complexité d'identification des bénéficiaires effectifs et des obligations associées, notamment entreprises et associations, personnes politiquement exposées, Français résidant à l'étranger, etc.

Les raisons de cette insatisfaction sont diverses et difficiles à isoler. Elles sont notamment liées aux obligations de la réglementation elle-même qui impose une sollicitation régulière des clientèles, tout en étant fondée sur une approche par les risques qui entraîne nécessairement des pratiques différentes au sein des entités assujetties.

Les obligations de la réglementation font cependant peu l'objet de communication et de pédagogie, comme le détaille la partie suivante. L'entrée

en application d'un nouveau paquet européen, dont l'effet sur les clientèles devrait être important, rend pourtant nécessaire l'attention à l'acceptabilité des obligations réglementaires par le client, et renforce le besoin de pédagogie existant.

3

Même si de bonnes pratiques existent, la réglementation LCB/FT pourrait faire l'objet de davantage de communication et de pédagogie, dans un contexte où le nouveau paquet européen aura des effets importants sur la relation des acteurs financiers assujettis avec leurs clients

- | | | |
|-----|--|----|
| 3.1 | La communication par les acteurs sur les obligations en matière de LCB/FT est perfectible | 42 |
| 3.2 | La formation et la sensibilisation du personnel aux questions LCB/FT mises en œuvre par les entités assujetties n'intègrent pas de dimension liée à la gestion de la relation client | 43 |
| 3.3 | Le nouveau paquet européen de réglementation en matière de LCB/FT doit conduire à anticiper des effets importants sur la relation des acteurs assujettis avec leurs clients | 43 |

3.1 La communication par les acteurs sur les obligations en matière de LCB/FT est perfectible

Il n'y a pas de communication institutionnelle spécifique et organisée sur ce sujet. Or, il est important de préparer le public aux questionnements liés aux obligations réglementaires de LCB/FT et aux raisons de ces questionnements, afin de les sensibiliser aux risques associés. En effet, les obligations et les enjeux en matière de LCB/FT sont mal identifiés par les clients, qui ne connaissent pas ou peu les raisons des demandes de leurs partenaires financiers. Une récente décision de la médiatrice de l'AMF en est une illustration : saisie par une cliente qui faisait part de son incompréhension à la suite d'une résiliation unilatérale de son compte-titres, la médiatrice a confirmé que faute de retour aux demandes répétées de renseignements, la banque avait résilié le compte-titres conformément à la réglementation⁸⁷.

La communication aux clients peut également être le fait des autorités de régulation ou de supervision. Il peut s'agir par exemple de supports explicatifs sur des sujets spécifiques comme la récente publication de l'ACPR sur les PPE⁸⁸ ou les publications du médiateur de l'AMF⁸⁹. Mais ces éléments de communication ou d'explication sont davantage destinés aux professionnels (en raison des missions dont les autorités de supervision sont investies), avec l'objectif de partager des bonnes pratiques ou de préciser ou détailler certains éléments de la réglementation.

S'agissant des entités assujetties ou de leurs représentants, des supports ou éléments de communication sur les obligations en matière de LCB/FT existent, mais font l'objet d'une appropriation limitée par les clients. À titre d'exemple, différentes pages du site internet de la FBF « Les clés de la banque » proposent des éléments d'explication à destination des particuliers :

- ce qu'on peut me demander dans le cadre de la LCB ;
- ce que peut faire ma banque dans le cadre de la LCB ;
- les règles relatives aux espèces.

France Assureurs a également produit un document pédagogique à destination des clientèles des entités assujetties, daté du 14 décembre 2018⁹⁰.

Des éléments publics et d'ordre général sur le sujet de la LCB/FT sont disponibles sur la plupart des sites internet des entités assujetties de taille importante, y compris sous la forme de FAQ (foire aux questions). Certaines entités assujetties signalent que les services clients permettent d'entrer en relation avec des conseillers susceptibles de pouvoir expliquer les exigences de la réglementation LCB/FT.

En revanche, les entités assujetties rencontrées par la mission indiquent ne pas mettre à disposition des clientèles des supports ou documents pédagogiques spécifiques, notamment au moment de l'entrée en relation d'affaires.

L'ampleur limitée de la communication des entités assujetties peut s'expliquer par plusieurs éléments :

- la volonté de ne pas alourdir une communication déjà abondante, en particulier au moment de l'entrée en relation d'affaires ;
- la réticence à communiquer sur un sujet souvent perçu comme un obstacle à la relation avec les clients ;
- la réticence à mettre en place une communication spécifique à l'entité, au risque d'être singularisé par les clientèles sur le sujet de la LCB/FT : les établissements assujettis ont en effet indiqué privilégier, lorsqu'ils existent, les supports de communication des autorités publiques ou de place, dans

⁸⁷ Lutte anti-blanchiment : l'absence de mise à jour par le client de ses informations personnelles pertinentes peut aboutir à la clôture de son compte-titres. <https://www.amf-france.org/fr/le-mEDIATEUR/journal-de-bord-du-mEDIATEUR/dossiers-du-mois/lutte-anti-blanchiment-labsence-de-mise-jour-par-le-client-de-ses-informations-personnelles>

⁸⁸ Les PPE, ACPR. <https://acpr.banque-france.fr/les-personnes-politiquement-exposees-0>

⁸⁹ « L'absence de réponse à un questionnaire de connaissance client : des conséquences distinctes selon qu'il vise l'évaluation du client ou la lutte anti-blanchiment », décembre 2023 <https://www.amf-france.org/fr/le-mEDIATEUR/journal-de-bord-du-mEDIATEUR/dossiers-du-mois/labsence-de-reponse-un-questionnaire-de-connaissance-client-des-consequences-distinctes-selon-qu'il> ; « Ouverture d'un compte-titres : qu'en est-il des obligations incombant à la banque en matière de lutte anti-blanchiment ? », décembre 2019 <https://www.amf-france.org/fr/le-mEDIATEUR-de-lamf/journal-de-bord-du-mEDIATEUR/dossiers-du-mois/ouverture-dun-compte-titres-quen-est-il-des-obligations-incombant-la-banque-en-matiere-de-lutte-anti>

⁹⁰ LCB/FT, les obligations de mon assureur. https://www.franceassureurs.fr/wp-content/uploads/2022/09/3-3_livret-blanchiment-a5_1.pdf

la mesure où les obligations en matière de LCB/FT sont communes à l'ensemble des assujettis ;

- les risques encourus à mettre en œuvre une politique de communication inadaptée ;
- les relations parfois plus distendues entre les conseillers et les clientèles, fonction des activités des entités assujetties, et du nombre de clients dans les portefeuilles des conseillers ou chargés d'affaires : ainsi, les établissements de crédit, en raison de leurs activités, ont une relation avec leurs clients qui repose en général sur un lien étroit et relativement régulier établi avec les conseillers ou chargés de clientèles ; l'approche est différente pour les assureurs qui gèrent des contrats à la durée de vie parfois très longue.

3.2 La formation et la sensibilisation du personnel aux questions LCB/FT mises en œuvre par les entités assujetties n'intègrent pas de dimension liée à la gestion de la relation client

Les dispositions du Code monétaire et financier⁹¹ imposent aux assujettis d'assurer « *l'information régulière de leur personnels* » en matière de règlementation LCB/FT. Pour ce faire, les assujettis « *mettent en place toute action de formation utile* »⁹².

Aussi, les institutions financières dispensent-elles des formations, généralement annuelles, à l'ensemble de leurs employés. Ces formations comprennent des axes de sensibilisation aux enjeux de

LCB/FT, mais également de corruption ou de trafic d'influence. Dans l'immense majorité des cas, comme pour l'essentiel des formations destinées à la mise en œuvre des directives européennes, ces formations sont faites en ligne sans aucun encadrement humain, ce que regrettent les représentants des salariés des assujettis. Ces formations sont longues (3 à 4 heures, voir plus en fonction de la réussite aux différents quizz qu'elles incluent) et peuvent être interrompues à tout moment pour être reprises ensuite, en fonction des contraintes de l'activité du salarié, sur des durées potentiellement étalement. Ceci, ainsi que l'absence d'échange avec un formateur, n'est pas propice à l'acquisition des compétences selon les propos des représentants des salariés.

Certaines fédérations ou associations proposent des formations « clé en main » pour leurs adhérents, qui peuvent s'intégrer, le cas échéant, aux systèmes d'informations des acteurs. C'est le cas par exemple de France Assureurs ou l'Association nationale des conseils financiers (Anacofi) ou encore de la Chambre nationale des conseils en gestion de patrimoine (CNCGP).

Les institutions financières et leurs fédérations, tout comme les représentants des salariés de ces institutions indiquent en revanche que ces formations n'intègrent pas d'aspect particulier lié à la relation client. Leur objectif relève en effet d'abord de la conformité, sans que la dimension commerciale de l'application de la conformité ne soit prise en compte.

Or, la bonne mise en œuvre de la règlementation LCB/FT constitue un vrai enjeu managérial. Il s'agit en effet d'être en capacité de mobiliser les équipes au

contact de la clientèle pour les orienter vers plus de pédagogie et de communication à destination du client : les demandes doivent être perçues comme pertinentes par le client, et les employés des institutions financières assujetties doivent se sentir légitimes à demander des informations.

3.3 Le nouveau paquet européen de règlementation en matière de LCB/FT doit conduire à anticiper des effets importants sur la relation des acteurs assujettis avec leurs clients

3.3.1 Un nouveau paquet européen LCB/FT a été voté en mai 2024 et doit entrer en application avant 2027

Trois des textes qui composent le nouveau « paquet européen anti-blanchiment » ont été votés en mai 2024 et publiés au Journal officiel de l'Union européenne du 19 juin 2024 :

- le règlement (UE) 2024/1620 instituant une autorité européenne de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ;

91 Article L. 561-34.

92 Ces dispositions transposent les obligations de l'article 45 de la directive 2015/849 modifiée qui précise que les entités assujetties doivent mettre en œuvre :

- « *des politiques et des procédures relatives au partage d'information au sein du groupe aux fins de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme* » ;
- « *des mesures proportionnées à leurs risques, à leur nature et à leur taille, afin que leurs employés aient connaissance des dispositions adoptées* ».

- le règlement (UE) 2024/1624 relatif à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment des capitaux ou du financement du terrorisme;
- la directive 2024/1640 relative aux mécanismes à mettre en place par les États membres pour prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment des capitaux ou du financement du terrorisme, dite 6^e directive anti-blanchiment.

Cette dernière directive, destinée à remplacer la directive 2015/849/UE anti-blanchiment modifiée en 2018, doit être transposée avant le 10 juillet 2027⁹³. Le règlement 2024/1624 sera applicable à partir de la même date⁹⁴. L'institution de l'autorité européenne de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (AMLA) est effective depuis le 26 juin 2024 et le règlement 2024/1620 sera pleinement applicable à compter du 1^{er} juillet 2025⁹⁵.

Les mesures prévues par ces textes feront l'objet de précisions par les autorités européennes au travers de plusieurs normes techniques de réglementation.

3.3.2 Le nouveau paquet européen prévoit des obligations de vigilances particulières étendues et des exigences plus importantes en matière de nature et de périodicité de recueil des informations clients

La nouvelle réglementation européenne prévoit une extension dans la nature des documents et justificatifs demandés

Les obligations d'informations sur le client sont étendues, par exemple à

la nationalité ou le lieu de résidence habituelle pour une personne physique (cf. tableau 5)⁹⁶. L'extension dans la nature des documents et justificatifs exigés par la réglementation est d'ampleur importante.

Ses effets pratiques sont néanmoins difficiles à estimer, dans la mesure où un certain nombre de documents ou justificatifs sont d'ores et déjà exigés par les entités assujetties (c'est le cas du justificatif de domicile par exemple s'agissant des établissements de crédit). Un surcroît de demandes, qui auront nécessairement des effets sur la relation des assujettis avec leurs clients, peut néanmoins être anticipé. La mise en œuvre des obligations relatives au recueil des informations nécessaires à l'exercice de la vigilance à l'égard de la clientèle est néanmoins appelée à être précisée par des normes techniques de réglementation, attendues au plus tard le 10 juillet 2026⁹⁷.

La périodicité de mise à jour des informations de connaissance clients est désormais fixée dans le nouveau cadre européen

Alors que la réglementation nationale actuelle prévoit une obligation régulière de mise à jour des informations clients, sans fixer de délais, le nouveau paquet européen impose des mises à jour régulières selon un rythme défini dans les textes.

L'obligation de mise à jour des informations relatives aux clients est ainsi fixée à un an pour les clients présentant un risque élevé auxquels s'appliquent les obligations de vigilance renforcées et cinq ans pour les autres⁹⁸ (cf. tableau 6).

L'effet de cette nouvelle réglementation doit être anticipé comme étant particulièrement important pour les clientèles estimées comme représentant un faible risque du point de vue de la LCB/FT, qui d'après les établissements assujettis rencontrés par la mission, constituent une importante majorité de leur portefeuille clients (autour de 90-95 %) et dont la périodicité de revue des informations peut-être actuellement comprise entre 5 et 10 ans.

Le rythme de revue des informations concernant les personnes politiquement exposées devra par ailleurs être fixé *a minima* à fréquence annuelle.

Le périmètre des clientèles soumises à une vigilance renforcée est étendu et doit conduire à anticiper une augmentation des effets de la réglementation sur la relation clients

La nouvelle réglementation prévoit un certain nombre d'élargissement des périmètres des personnes ou opérations soumises à des obligations de vigilance particulière.

Le périmètre des PPE est ainsi élargi dans la nouvelle réglementation aux :

- frères et sœurs des chefs d'État, chefs de gouvernement, ministres,

93 Article 78 de la directive 2024/1640.

94 Article 90 du règlement 2024/1624.

95 Article 108 du règlement 2024/1620.

96 Article 22 du règlement 2024/1624.

97 Article 26 du règlement 2024/1624.

98 Article 26 du règlement 2024/1624.

T5 Évolution des informations à recueillir selon le type de personnes

Personnes	Règlementation nationale actuelle ^{a)}	Nouveau paquet européen ^{b)}
Physiques	<ul style="list-style-type: none"> • Nom et prénom • Date et lieu de naissance 	<ul style="list-style-type: none"> • Noms et prénoms • Date complète et lieu de naissance • Nationalités, apatriodie, statut de réfugié ou autre statut • Lieu de résidence habituelle ou adresse postale à laquelle la personne peut être jointe • Numéro d'identification fiscale, si disponible
Morales	<ul style="list-style-type: none"> • Forme juridique • Dénomination • Numéro d'immatriculation • Adresse du siège social et du lieu de direction effective de l'activité • Identification et vérification de l'identité des personnes agissant pour le compte du client 	<ul style="list-style-type: none"> • Forme juridique et nom de l'entité juridique • Adresse du siège statutaire ou officiel et du lieu principal de l'activité (s'il est différent), ainsi que pays de création • Pays de constitution • Noms des représentants légaux ainsi que numéro d'enregistrement le cas échéant • Numéro d'identification fiscale et identifiant d'entité juridique • Nom des personnes détenant des parts ou occupant un poste de direction sous la forme d'un mandataire
Trusts et fiducies	<ul style="list-style-type: none"> • Informations pour l'identification des personnes physiques ou morales des constituants, des fiduciaires, des bénéficiaires et, le cas échéant, du tiers chargé de s'assurer de la préservation des intérêts du constituant 	<ul style="list-style-type: none"> • Informations de base sur la construction juridique (nom ou identifiant unique, acte constitutif, finalités, actifs détenus ou gérés^{c)} • Adresse de résidence des trustees ou des personnes occupant une position équivalente dans une construction juridique similaire et, si elle diffère, lieu depuis lequel le trust exprès ou la construction juridique similaire est administré, les pouvoirs qui règlementent et lient les constructions juridiques, ainsi que, le cas échéant, le numéro d'identification fiscale et l'identifiant d'entité juridique
Bénéficiaires effectifs	<ul style="list-style-type: none"> • Informations identiques à celles demandées pour l'identification des personnes physiques ou morales 	<ul style="list-style-type: none"> • Noms et prénoms • Date complète et lieu de naissance • Adresse et pays de résidence • Nationalités • Numéro de document d'identité • Numéro personnel unique d'identification attribué à la personne par son pays de résidence habituelle, ainsi qu'une description générale du type de document concerné <p>Les entités juridiques ou trusts exprès doivent par ailleurs préciser pour leurs bénéficiaires effectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nature et étendue des intérêts effectifs détenus dans l'entité ou la construction juridique, qu'il s'agisse d'une participation au capital ou d'un contrôle exercé par d'autres moyens, ainsi que la date à partir de laquelle les intérêts effectifs sont détenus • Informations sur l'entité juridique dont la personne physique est le bénéficiaire effectif ou, dans le cas de constructions juridiques dont le bénéficiaire effectif est la personne physique, des informations de base sur la construction juridique • Description générale des caractéristiques de la catégorie de bénéficiaires • Description de la structure de propriété et de contrôle lorsqu'elle est complexe, y compris la dénomination et, lorsqu'ils existent, les numéros d'identification des différentes entités ou constructions juridiques qui font partie de cette structure, ainsi qu'une description des relations entre elles, y compris la participation détenue • Lorsque des objets d'un pouvoir et des preneurs par défaut sont identifiés : pour les personnes physiques, leurs prénoms et noms ; pour les entités juridiques et constructions juridiques, leur dénomination ; pour une catégorie d'objets d'un pouvoir ou de preneurs par défaut, sa description

Notes : a) Articles R. 561-5, R. 561-7 et R. 561-10 du Code monétaire et financier.

b) Article 22 du règlement 2024/1624.

c) Article 2 du règlement 2024/1624.

Source : Colb, mission.

T6 Évolution de la périodicité des informations à recueillir selon les profils de risque

Profil de risque	Règlementation nationale actuelle ^{a)}	Nouveau paquet européen ^{b)}
Élevé, à qui s'applique les mesures de vigilance renforcées	Pas de délai de périodicité minimale (dépend du profil de risque de la relation d'affaires tel que défini par chaque assujetti)	1 an
Autre		5 ans

Source : Mission.

ministres délégués et secrétaires d'État;

- membres des organes d'administration, de direction ou de surveillance (1) des entreprises contrôlées par l'État, sans condition de seuil, et (2) des entreprises contrôlées par des autorités régionales ou locales dont au moins deux des trois conditions suivantes sont remplies : le chiffre d'affaires est supérieur à 10 millions d'euros, le bilan est supérieur à 5 millions d'euros, ou le nombre moyen de salariés est supérieur à 50⁹⁹. Sous l'empire de la réglementation actuelle, sont concernés les membres des organes d'administration, de direction ou de surveillance (1) des entreprises détenues à plus de 50 % par l'État, dont le chiffre d'affaires est supérieur à 10 millions d'euros; et (2) des entreprises détenues à plus de 50 % par des collectivités locales, dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 50 millions d'euros¹⁰⁰. Interrogée sur le sujet, la Fédération des entreprises publiques locales (FedEpl) indique que le nombre d'entreprises locales concernées (Sem, SPL, SemOp) parmi ses adhérents pourrait être multiplié par plus de quatre, passant de 60 à 281 sur les 1 442 existantes¹⁰¹;
- responsables des collectivités régionales et locales, y compris des regroupements de communes et des régions métropolitaines d'au moins 50 000 habitants.

Aucune estimation du nombre de PPE additionnelles à anticiper du fait du nouveau règlement n'a pu être faite¹⁰².

L'obligation de mettre en œuvre des mesures de vigilance renforcées et complémentaires est également étendue

aux relations d'affaires qui concernent des clients au patrimoine total d'au moins 50 millions d'euros ou qui implique un traitement d'actifs d'un montant supérieur à 5 millions d'euros¹⁰³.

Enfin, le périmètre des bénéficiaires effectifs (BE) pourrait être significativement étendu en raison :

- de conditions d'atténuation des obligations de vigilance plus restreintes¹⁰⁴. Par ailleurs, faute d'identification de bénéficiaire effectif possible, les entités assujetties devront identifier toutes les personnes physiques occupant un poste élevé de la hiérarchie¹⁰⁵ et non plus seulement le dirigeant principal de l'entité juridique, comme c'est le cas actuellement¹⁰⁶;
- d'un seuil d'identification des bénéficiaires effectifs maintenu à 25 % du capital ou des droits de vote d'une société¹⁰⁷, mais avec une possibilité de l'abaisser à 15 % en cas de risque plus élevé relevé par la Commission européenne¹⁰⁸. Il est prévu que la pertinence de cette possibilité soit évaluée dans un rapport de la Commission à présenter au plus tard le 10 juillet 2030¹⁰⁹.

3.3.3 Certaines mesures du nouveau paquet constituent des opportunités d'amélioration de la relation avec les clientèles

Le nouveau règlement européen prévoit des mesures en matière d'harmonisation des pratiques qui constituent néanmoins, d'après les entités assujetties, des mesures de

simplification susceptibles d'améliorer la relation avec les clientèles.

En particulier :

- l'harmonisation des règles au niveau européen doit faciliter la gestion des obligations pour les entités qui opèrent dans plusieurs juridictions et réduit la variabilité des attentes des régulateurs nationaux;

99 Ces seuils correspondent aux seuils des moyennes et grandes entreprises au sens de l'article 3 de la directive 2013/34/UE, auquel renvoie la directive 2024/1624. La relation de contrôle par l'État ou les collectivités locales s'apprécie, quant à elle, au regard des critères définis par l'article 22 de cette même directive 2013/34/UE, auquel renvoie également la directive 2024/1624.

100 7° et 8° de l'article 1 de l'arrêté du 17 mars 2023 fixant la liste des fonctions nationales politiquement exposées en application de l'article R. 561-18 du Code monétaire et financier, et 1° à 3° et 5° du III de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

101 Seules les sociétés d'économie mixte (Sem), sociétés publiques locales (SPL) et les sociétés d'économie mixte à opération unique (SemOp) sont juridiquement des entreprises publiques locales.

102 À noter qu'une dichotomie persistera au sein d'un même Epl selon la date de nomination dans les organes d'administration, de direction ou de surveillance : certains seront PPE et d'autres non.

103 Article 34 du règlement 2024/1624.

104 Les sociétés cotées sont aujourd'hui exemptées des obligations de transparence des bénéficiaires effectifs. L'article 65 du règlement 2024/1624 apporte des conditions à cette exemption.

105 Article 22 du règlement 2024/1624.

106 Article 3 de la directive 2015/849 modifiée.

107 Article R. 561-1 du Code monétaire et financier.

108 Article 52 du règlement 2024/1624. Lorsque l'analyse nationale des risques identifie des entités à risque élevé, la Commission statuerait sur la pertinence d'un seuil abaissé.

109 Article 88 du règlement 2024/1624.

- un cadre plus uniforme est attendu à la suite de la création d'une autorité unique en matière de LCB/FT¹¹⁰;
- l'utilisation de technologies nouvelles ou la possibilité, encadrée, de développement de partenariats entre assujettis ou acteurs de la supervision et de la régulation¹¹¹ doit permettre des vérifications plus fluides, et *in fine* moins contraignantes pour les clients.

La définition précise de l'entrée en relation d'affaires dans le nouveau règlement devrait enfin permettre de clarifier les vérifications imposées par la réglementation LCB/FT aux courtiers ou comparateurs en ligne, lors de la complétion d'un formulaire. En effet, l'Association professionnelle des intermédiaires en crédits (Apic) et le Groupement des comparateurs en assurance et banque (GCAB) signalent qu'un nombre important d'internautes peuvent utiliser un pseudonyme pour compléter le formulaire leur permettant d'obtenir une première évaluation de leur dossier, stade auquel théoriquement les obligations d'identification s'imposent. En pratique, l'application de la réglementation « *n'est [ainsi] matériellement pas envisageable n'efficace [...] lors de la complétion d'un formulaire compte tenu du « trafic » sur certains sites internet*¹¹² ».

Le sujet est limité pour les intermédiaires en opérations de banques, puisqu'ils ne sont assujettis que dans la mesure où ils se voient confiés des fonds. En revanche, les intermédiaires en assurance sont à ce jour assujettis, sauf à exercer sous la responsabilité d'une entreprise d'assurance.

Une clarification s'imposait donc pour éviter de soumettre certains assujettis à des exigences impossibles à mettre en œuvre dans la pratique. À ce sujet, le nouveau règlement européen prévoit que « *le processus d'établissement d'une relation d'affaires ou d'exécution des mesures nécessaires à la réalisation d'une transaction à titre occasionnel est déclenché lorsque le client exprime son intérêt à acquérir un produit ou à recevoir un service d'une entité assujettie (...)* ». Cette définition plus précise devrait permettre de ne mettre en œuvre les procédures réglementaires d'identification et de vérification d'identité du client qu'à partir du moment où une demande de devis nominatif est effectuée, et non au stade préliminaire de demandes d'information sans engagement contractuel d'aucune des deux parties.



Le nouveau paquet européen, dont les principaux textes doivent entrer en application à compter de 2027 ont ainsi des conséquences sur les clientèles en raison notamment d'une extension dans la nature des justificatifs et informations demandées aux clients, de l'élargissement du périmètre des clientèles concernées par certaines mesures de vigilance particulière et d'une périodicité de mise à jour des informations clients définie dans la réglementation plus courte que la pratique actuelle.

Les effets de ces nouveaux textes doivent ainsi conduire à anticiper un développement des incompréhensions et difficultés actuellement rencontrées par les clientèles. La partie suivante détaille des propositions possibles à mettre en œuvre à cadre réglementaire constant pour favoriser la compréhension et l'acceptabilité des obligations réglementaires de LCB/FT par les clientèles des institutions financières, tout en ne dégradant pas le niveau de vigilance et la sécurité nécessaires.

110 Règlement 2024/1620 instituant l'autorité de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

111 Article 75 du règlement 2024/1624 relatif à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment des capitaux ou du financement du terrorisme.

112 Réponse de l'Apic au questionnaire envoyé par la mission.

4

Les voies pour favoriser la compréhension et l'acceptabilité par les clientèles des obligations règlementaires de LCB/FT

- | | | |
|-----|--|----|
| 4.1 | Un meilleur suivi des insatisfactions ou difficultés entraînées par la législation LCB/FT est un préalable | 50 |
| 4.2 | Des initiatives doivent être explorées pour simplifier, au bénéfice des clientèles, le recueil et l'actualisation des données de connaissance du client | 51 |
| 4.3 | Le développement d'une communication et d'une formation adaptées est de nature à faciliter la compréhension et l'acceptabilité par les clientèles des obligations règlementaires de LCB/FT | 53 |
| 4.4 | Les attentes envers les assujettis en matière de LCB/FT pourraient être clarifiées au bénéfice des clients | 57 |
| 4.5 | Les effets du développement de l'identité numérique sur les diligences de connaissance du client doivent être anticipés | 61 |

4.1 Un meilleur suivi des insatisfactions ou difficultés entraînées par la législation LCB/FT est un préalable

Les effets des obligations réglementaires de LCB/FT sur les clientèles sont peu mesurés (cf. 2.2.1). Un meilleur suivi des réclamations, insatisfactions ou difficultés liées à la mise en œuvre de ces obligations réglementaires pourrait permettre de mettre en place des mesures adaptées.

Ce suivi pourrait être introduit à plusieurs niveaux.

Les entités assujetties pourraient repenser leurs processus existants de suivi de la satisfaction client. Elles pourraient, par exemple, intégrer à leurs questionnaires de satisfaction des éléments relatifs à leur processus LCB/FT, prévoir la possibilité d'isoler les réclamations liées à des motifs de LCB/FT, analyser les données sur les durées de blocage des opérations en amont des fermetures de compte bancaire pour cause d'absence de mise à jour des informations exigée par le KYC, ou suivre les délais de transmission des informations ou documents demandés aux clientèles, notamment chez les banques ayant introduit cette contrainte de délai de transmission avant la décision de fermeture du compte.

Afin de répondre à une exigence de proportionnalité entre la charge de travail induite et la nature de l'information recueillie, les entités resteraient libres d'adapter les modalités retenues.

Dans la mesure où les insatisfactions exprimées concernent tout

particulièrement les personnes politiquement exposées, l'ACPR et la Banque de France pourraient effectuer un suivi des réclamations qu'elles reçoivent, principalement au titre de la procédure du droit au compte, afin d'objectiver les difficultés rencontrées par cette clientèle spécifique.

La mise en place au sein des établissements bancaires d'un interlocuteur central auprès duquel les employeurs ou fédérateurs d'employeurs de PPE (FedEPL par exemple), ou encore les entités auxquelles les PPE sont rattachées, pourraient s'adresser pour aider à régler les éventuelles difficultés individuelles de compréhension qui leur seraient remontées, serait de nature à faciliter la réception des obligations réglementaires de LCB/FT par les PPE. Ce besoin exprimé par les représentants de PPE a également porté sur la mise en place d'un interlocuteur central au sein de la Banque de France, pour ces mêmes interlocuteurs et pour les mêmes raisons.

La FBF a mis en avant que, dans le cas où la PPE est cliente à titre personnel d'un établissement bancaire, le secret bancaire empêcherait toute communication entre l'établissement et l'employeur du client. Par ailleurs, les demandes de PPE sont traitées à des niveaux élevés de hiérarchie au sein de chaque banque, parfois avec un référent interne centralisé au sein du groupe bancaire, mais ce serait une immixtion dans l'organisation des banques d'imposer cela à toutes les banques.

La Banque de France a de son côté souligné que ses services ne sont pas en mesure de mobiliser un interlocuteur dédié sur ce sujet. Celui-ci ne pourrait

en tout état de cause pas communiquer d'informations individuelles concernant les PPE à leur représentant, en raison du secret professionnel auquel sont soumis ses agents. Elle a, par ailleurs, rappelé que ses services sont d'ores et déjà très facilement accessibles à tous *via* son accueil multicanal, et précisé que son organisation permet aux dossiers sensibles ou complexes d'être traités rapidement à bon niveau d'expertise et de responsabilité. Toutes les questions en matière bancaire et assurantielle peuvent ainsi leur être adressées *via* un numéro de téléphone unique (le 3414), ou par courrier à une adresse centralisée¹¹², ou *via* le site internet de la Banque de France¹¹³, et des échanges peuvent avoir lieu au guichet de ses unités présentes dans chaque département. Il en est notamment ainsi des questions en matière d'ouverture, de fermeture ou de fonctionnement de compte (mise en œuvre de la procédure de droit au compte, notamment)¹¹⁴.

Proposition

Identifier et suivre les réclamations reçues des clientèles liées à l'application des obligations réglementaires de LCB/FT (Banque de France, ACPR).

¹¹² Banque de France, TSA 50120, 75035 Paris Cedex 01.

¹¹³ Vous orienter dans vos démarches et en cas de difficultés financières. <https://www.banque-france.fr/fr/a-votre-service/particuliers>

¹¹⁴ Faire valoir votre droit au compte bancaire. <https://www.banque-france.fr/fr/a-votre-service/particuliers/faire-valoir-droit-au-compte-bancaire>

Proposition

Identifier et analyser, de manière proportionnée à l'activité et à la taille des établissements, les insatisfactions des clientèles potentiellement liées à l'application des obligations réglementaires de LCB/FT, en vue d'améliorer la relation client, les entités restant libres quant aux modalités choisies (entités assujetties).

4.2. Des initiatives doivent être explorées pour simplifier, au bénéfice des clientèles, le recueil et l'actualisation des données de connaissance du client

4.2.1 Un partage de données entre administrations et établissements assujettis, structuré et spécifique au cas d'usage, pourrait être envisagé, tout en répondant aux obligations en matière de protection des données personnelles

Le processus de KYC sur lequel repose en grande partie la LCB/FT peut être divisé en trois étapes :

- la collecte de données via l'obtention en règle générale de pièces justificatives;
- l'analyse de la cohérence de ces données et la contextualisation des flux ou opérations financières;

- les conséquences éventuelles en fonction du résultat de l'analyse.

La première étape de collecte de données est celle susceptible de créer des difficultés pour les clientèles. Or, elle consiste en l'obtention d'informations dont l'administration dispose déjà, en grande partie.

Dans ce cadre, la constitution d'une plateforme sécurisée permettant la tenue à jour des KYC exigés auprès des assujettis, à partir des données collectées auprès des administrations pourrait s'avérer pertinente. Une telle solution permettrait d'avoir des informations relatives au KYC à juste fréquence et d'anticiper le durcissement de la réglementation en matière de délais de mise à jour des informations clients. Elle serait bénéfique à la fois en termes de relations clients et d'efficacité de la LCB/FT.

Ces données pourraient comprendre :

- pour les particuliers :
 - revenus,
 - patrimoine,
 - nom, prénom, date et lieu de naissance, sexe,
 - nationalité;
- pour les entreprises :
 - Kbis,
 - bénéficiaires effectifs,
 - liasse fiscale.

Ce type de solutions ne permettrait pas de s'affranchir de l'ensemble des impératifs du KYC, mais en permettrait la simplification, dans ses processus à faible valeur ajoutée.

Le recueil du consentement des clients pour la consultation de leurs

données par les entités assujetties serait indispensable au regard du règlement général de protection des données (RGPD), mais pourrait constituer un frein au développement du projet. La réticence de certains clients à autoriser les entités assujetties à consulter des informations personnelles est difficile à estimer *ab initio*. Elle serait toutefois limitée par les garanties de sécurité et de confidentialité ainsi que le bénéfice client apportés par la plateforme, avec une logique similaire à celle adoptée par l'administration par le « dites-le nous une fois ».

Par ailleurs, l'ensemble des administrations concernées devraient coopérer étroitement avec le projet pour faciliter la mise à disposition des données. L'État serait le garant d'un accès facilité aux données requises pour les assujettis et de leur bon usage.

Dès lors que l'ensemble des problématiques que ce projet soulève, que ce soit en matière de financement des coûts de développement et de maintenance de la plateforme, de protection des données à caractère personnel, de secret fiscal, etc. trouveraient une solution satisfaisante, ce type d'initiative pourrait répondre de manière efficace à l'irritation remontée par l'ensemble des acteurs rencontrés et liée à la nécessité de fournir plusieurs fois les mêmes informations à différents interlocuteurs.

Un tel projet de plateforme serait complémentaire au développement des échanges d'information sur le KYC

entre établissements régulés par l'AMF et l'ACPR, permis par l'article 75 du nouveau règlement AML.

Proposition

Explorer, avec l'ensemble des parties prenantes, la possibilité, l'intérêt et les éventuels ajustements normatifs nécessaires afin de constituer une plateforme sécurisée permettant la tenue à jour des données de connaissance du client des entités assujetties à partir des données collectées auprès des administrations (entités assujetties et administrations concernées).

4.2.2 Les informations demandées au titre des différentes obligations légales doivent être mutualisées

Le droit national prévoit le partage d'informations concernant la LCB/FT au sein des groupes¹¹⁵, sans distinction lorsque les entités d'un même groupe exercent des activités différentes. Les groupes bancaires mutualistes sont explicitement inclus par l'article L. 511-20 du Code monétaire et financier auquel renvoie l'article L. 561-33 pour la définition du groupe¹¹⁶.

Au-delà de ce partage d'information concernant la seule LCB/FT, les informations et pièces demandées au titre des différentes obligations, légales ou réglementaires de KYC (LCB/FT, lutte contre la corruption, etc.) ainsi

que celles recueillies pour permettre la réalisation du devoir de conseil, doivent être mutualisées au sein d'une même entité assujettie, afin d'éviter les sollicitations répétées et redondantes des clients.

Les exigences de chacune des réglementations ne doivent pas conduire à des parcours clients différenciés ou parallèles : les synergies peuvent et doivent être exploitées par les différents secteurs de la conformité au sein d'une même entité assujettie. Le rappel de ces synergies possibles pour les entités de taille plus importantes concernées par la législation anti-corruption¹¹⁷, comme a pu le faire l'Agence française anticorruption (AFA) aux acteurs bancaires lors d'une rencontre le 23 mai 2024¹¹⁸, est à cet égard, important.

Les clients doivent cependant être clairement informés des conséquences que peut entraîner l'absence de réponses aux différentes sollicitations et qui peuvent différer selon les obligations au titre desquelles sont faites les demandes.

Les éléments rapportés par la médatrice de l'AMF dans un dossier daté du 4 décembre 2023 précisent ainsi, à titre illustratif, que « *le défaut de réponse [à une sollicitation relative à l'évaluation d'un profil investisseur] conduit à ce que la banque ne soit plus en droit de fournir le service de conseil en investissement, [mais que] les conséquences sont beaucoup plus importantes quand l'établissement n'est pas en mesure de collecter les informations nécessaires à l'accomplissement des diligences de LCB/FT puisque la relation d'affaires*

*doit alors être rompu*¹¹⁹ ». La médatrice avait alors recommandé « *que les investisseurs, qui considèrent parfois les questionnaires intrusifs, aient, au moment où le questionnaire leur est soumis, pleinement conscience des conséquences d'un défaut de réponse de surcroît quand une unique collecte de données vise à satisfaire les deux objectifs [de respect des obligations de LCB/FT et d'évaluation de profil investisseur] en même temps* ».

Par ailleurs, et comme cela a été souligné par plusieurs entités assujetties rencontrées par la mission, les modalités de demande d'informations aux clients sont susceptibles d'être améliorées, en particulier en les intégrant à un parcours client digitalisé et simplifié. Un parcours client intuitif et peu consommateur

115 Articles L. 561-33 du Code monétaire et financier et L. 561-20 pour le cas spécifique du partage d'information concernant les déclarations de soupçon. Les lignes directrices de l'ACPR sur le pilotage de groupe y font référence.

116 « *les établissements et sociétés de financement affiliés à un réseau et l'organe central [...] sont considérés comme faisant partie d'un même groupe pour l'application du présent code* ».

117 Au moins 500 salariés et un chiffre d'affaires consolidé supérieur à 100 millions d'euros.

118 Post LinkedIn de l'AFA. https://www.linkedin.com/posts/agence-francaise-anticorruption-conformitaez-corruption-saezcuritaez-activity-7200159584534036481-tEns?utm_source=share&utm_medium=member_desktop

119 L'absence de réponse à un questionnaire de connaissance client : des conséquences distinctes selon qu'il vise l'évaluation du client ou la lutte anti-blanchiment | AMF. <https://www.amf-france.org/fr/le-mEDIATEUR/journal-de-bord-du-mEDIATEUR/dossiers-du-mois/labsence-de-reponse-un-questionnaire-de-connaissance-client-des-consequences-distinctes-selon-qu'il>

en temps est en effet de nature à améliorer de manière significative la relation des entités assujetties avec leurs clientèles. Ces parcours clients demandent des investissements importants en système d'information, mais les entités assujetties rencontrées par la mission soulignent avoir déjà engagé et souhaiter poursuivre ces investissements, en particulier dans la digitalisation et la collecte de données, pour simplifier et fluidifier l'expérience client.

Proposition

Mutualiser au sein d'une même entité assujettie la collecte des informations et pièces demandées au titre des diverses obligations légales de connaissance du client (LCB/FT, lutte contre la corruption, etc.) ainsi que celles nécessaires à la réalisation du devoir de conseil, afin d'éviter les sollicitations répétées et redondantes des clients (entités assujetties).

4.2.3 L'accès au registre des bénéficiaires effectifs doit être fiabilisé et facilité

La réglementation européenne impose aux entités assujetties de ne pas s'appuyer uniquement sur le registre des bénéficiaires effectifs pour remplir leurs obligations de vigilance à l'égard de la clientèle. L'accès à ce registre par les entités assujetties est prévu et constitue

une facilitation de la relation avec le client. En revanche, et comme développé au point « 2.2.2 Les entités assujetties soulignent que les obligations en matière d'identification des bénéficiaires effectifs des personnes morales posent de réelles difficultés pour les clientèles », la fiabilité des registres, et leur accès doivent être améliorés.

Selon l'U2P, l'alignement de cette mesure de facilitation de l'accès au registre des bénéficiaires effectifs, avec la mise en place du registre national des entreprises (RNE), qui remplace les sept anciens registres, est cohérent et facilitera les démarches administratives. La centralisation des informations est à ses yeux un atout majeur pour la transparence et la traçabilité.

Depuis avril 2024, l'article L. 561-46-1 du Code monétaire et financier prévoit une obligation de déclaration des bénéficiaires effectifs pour les associations. Les informations relatives aux bénéficiaires effectifs sont ainsi conservées dans le répertoire national des associations (RNA) tenu par le ministère de l'Intérieur. Le RNA n'est pas à ce jour centralisé, sa tenue étant assurée au niveau des préfectures. Aussi, les professions assujetties n'ont-elles pas d'accès dématérialisé et centralisé aux informations qui y figurent. Un tel accès ne dispenserait pas les associations de devoir fournir les informations sur leurs bénéficiaires effectifs aux établissements assujettis à la LCB/FT, mais serait certainement de nature à faciliter les relations entre les associations et les établissements

assujettis qui pourraient mieux orienter leurs demandes.

Proposition

Fiabiliser le registre des bénéficiaires effectifs des sociétés et faciliter les modalités de déclaration des divergences par les assujettis; permettre aux professions assujetties d'avoir accès au registre des bénéficiaires effectifs des associations (DG Trésor, ministère de l'Intérieur, entités assujetties).

4.3 Le développement d'une communication et d'une formation adaptées est de nature à faciliter la compréhension et l'acceptabilité par les clientèles des obligations réglementaires de LCB/FT

Comme indiqué *supra*, des éléments de communication sur les obligations réglementaires de LCB/FT à destination des clientèles existent, élaborés par les autorités de supervision, les entités assujetties ou leurs fédérations. Ils font néanmoins l'objet d'une appropriation limitée par les clientèles. Il est indispensable d'améliorer la communication et l'éducation du public à la réglementation LCB/FT et d'accentuer les efforts de pédagogie au niveau des acteurs professionnels.

4.3.1 Une communication institutionnelle à renforcer à travers l'éducation du public

La mission n'a eu connaissance que d'un sondage portant sur la connaissance par les clients des obligations réglementaires de LCB/FT (cf. 2.1.2). Ce sondage, commandé par Planète CSCA, syndicat des courtiers d'assurance, auprès de YouGov France¹²⁰, illustre la méconnaissance des normes LCB/FT par les Français, puisque 63 % des personnes interrogées indiquent ne jamais avoir entendu le terme LCB/FT.

Les entités assujetties rencontrées par la mission ont souligné l'importance de la communication institutionnelle des pouvoirs publics à destination des clientèles. Cette communication institutionnelle est de nature à faciliter la réception des demandes des assujettis à leurs clients, dans la mesure où elle permet de mieux contextualiser les sollicitations : les demandes d'information ont bien pour objet final la LCB/FT, donc la préservation du système financier et du système social, garantie par la puissance publique. Cette contextualisation permettrait d'éviter le sentiment, parfois répandu chez les clientèles et signalé à la mission par les entités assujetties, que les demandes sont davantage liées à des politiques commerciales ou de conformité propres aux établissements financiers.

La thématique LCB/FT pourrait ainsi être intégrée et développée dans le cadre de la stratégie nationale d'éducation économique, budgétaire et financière (Edufcfi) qui « consiste en des actions d'information ou de formation, au bénéfice des publics définis par la stratégie, visant à permettre à chacun d'améliorer ses

connaissances pratiques sur des sujets financiers¹²¹ ». L'intégration de cette thématique dans la stratégie nationale Edufcfi permettrait de travailler à une acculturation sur le temps long du grand public aux enjeux de LCB/FT, par des actions à la fois de communication et de formation prévues sur la durée.

Proposition

Intégrer la thématique LCB/FT dans le cadre de la stratégie nationale d'éducation économique, budgétaire et financière (Edufcfi).

4.3.2 Une information des personnes politiquement exposées par les entités concernées à systématiser

L'information des employeurs à destination de leurs employés amenés à occuper des fonctions qui les qualifient en droit de PPE, en amont de leur prise de fonction ou via les institutions concernées (Sénat, Assemblée nationale), gagnerait à être renforcée.

Une telle information existe déjà :

- les élus des chambres sont par exemple informés de leur statut de PPE, notamment dans le cadre de la présentation des règles applicables aux frais de mandat, dans la mesure où la gestion de ces frais suppose d'ouvrir un compte bancaire dédié ;
- au Conseil d'État, une note de 2018 accessible sur l'intranet explicite la notion de PPE ;

• à la Cour des comptes, le livret d'accueil dans les juridictions financières, distribué à chaque nouvel arrivant au moment de sa prise de fonction et en accès libre sur l'intranet, comporte des éléments d'information mais peu détaillés sur le statut de PPE et les obligations qui en découlent ;

• s'agissant des entreprises publiques locales, le président de la Fédération des élus des entreprises publiques locales (FedEpl) a adressé, le 16 octobre 2023, un courrier à toutes les Sem, Spl et SemOp, adhérentes ou non, dépassant les 50 millions d'euros de chiffres d'affaires, pour les informer que certains administrateurs, présidents et directeurs étaient considérés comme PPE en application de l'arrêté du 17 mars 2023. La FedEpl a également intégré cette dimension dans les formations qu'elle dispense. La FedEpl ne dispose toutefois pas d'indication sur la façon dont les Epl relayent en leur sein l'information aux personnes concernées.

Cette information dispensée aux personnes politiquement exposées par les entités qui les emploient ou auxquelles elles sont rattachées paraît cependant perfectible, notamment s'agissant des conséquences pratiques du statut non seulement pour les personnes concernées mais aussi pour les membres de leurs familles et les

120 Enquête réalisée sur 1 001 personnes représentatives de la population nationale française âgée de 18 ans et plus. Le sondage a été effectué en ligne, sur le panel propriétaire YouGov France, du 25 au 29 octobre 2024.

121 La stratégie nationale d'éducation économique, budgétaire et financière (EDUCFI). <https://www.banque-france.fr/la-strategie-nationale-d-education-economique-budgetaire-et-financiere-educfi>

personnes connues comme leur étant étroitement associées. Une information enrichie et davantage systématique permettrait de mieux sensibiliser les personnes concernées aux contraintes et obligations qui naissent de la fonction qu'elles occupent, et de faciliter la détection des PPE par les entités assujetties.

À la suite d'échanges avec la mission, le Sénat a évoqué la possibilité de rédiger une fiche standardisée pour informer les sénateurs des obligations qui leur incombent du fait de leur statut de PPE ainsi que des mesures de vigilance complémentaires auxquelles eux et leurs proches seront soumis du fait de ce statut. Cette fiche pourrait faire partie des informations et guides transmis aux sénateurs à leur arrivée. Au Conseil d'État, le livret d'accueil des membres en cours de refonte devrait comporter, selon le Secrétariat général du Conseil, une information sur le statut de PPE et ses implications. À la Cour des comptes, l'information dispensée aux membres dans le livret d'accueil devrait être clarifiée et enrichie, en particulier pour préciser plus explicitement le périmètre des personnels de la Cour concernés par le statut de PPE et les conséquences qui en résultent pour les intéressés. La possibilité que la question puisse être abordée à l'occasion de l'entretien déontologique conduit avec l'autorité hiérarchique dans les premiers mois qui suivent l'arrivée au sein des juridictions financières, ainsi qu'une actualisation des indications générales du formulaire accompagnant la déclaration d'intérêts sont à l'étude.

Ces initiatives sont positives. Les documents d'information ainsi élaborés gagneraient à s'inscrire dans une initiative coordonnée, en lien

également avec le régulateur et le superviseur. S'agissant des entreprises publiques détenues par l'État ou des Épic, les administrations de tutelle devraient s'assurer que l'information sur le statut de PPE est bien dispensée, par les établissements, à l'ensemble des personnes concernées.

Enfin, une communication institutionnelle facilement accessible, à laquelle les employeurs de PPE pourraient renvoyer, pourrait être utilement développée, par exemple en prévoyant une page dédiée d'information sur le site servicepublic.fr qui rappellerait la réglementation et ses effets sur les PPE, ainsi qu'une foire aux questions permettant d'apporter des réponses à leurs interrogations plus concrètes.

Proposition

Enrichir et systématiser l'information des personnes politiquement exposées (PPE) par leurs employeurs ou les entités auxquelles elles sont rattachées; veiller à ce que les administrations de tutelle des entreprises publiques s'assurent de l'effectivité de l'information des PPE; prévoir une page dédiée d'information sur le site servicepublic.fr rappelant la réglementation et intégrant une foire aux questions (employeurs et entités auxquelles les PPE sont rattachées, DG Trésor).

La communication et la pédagogie renforcée vis-à-vis des PPE ne doit pas entraîner d'obligations additionnelles attachées à ce statut. En particulier, la mission considère que l'option consistant à imposer réglementairement aux PPE de se déclarer aux établissements assujettis, comme ont pu le suggérer certains acteurs, doit être écartée. Elle n'est, du reste, pas prévue par la réglementation européenne.

4.3.3 Un dialogue à mettre en place pour lever les difficultés que rencontrent certains Français de l'étranger

Comme développé au point 2.2.4 «Certaines clientèles spécifiques sont confrontées à des exigences qu'elles ont du mal à respecter», les Français de l'étranger rencontrent des difficultés dans leurs relations avec leurs partenaires bancaires.

Proposition

Mettre en place un dialogue tripartite autorités nationales, banques, représentants des Français de l'étranger pour faciliter les échanges, partager les bonnes pratiques, trouver des solutions aux obstacles qui apparaissent et mener des actions de sensibilisation (DG Trésor, ministère des Affaires étrangères, Banque de France/ACPR, FBF, associations de représentants des Français de l'étranger).

La mission n'a pas été en mesure d'objectiver davantage les difficultés rencontrées pour cette clientèle spécifique. Aussi estimerait-elle utile la mise en place d'un travail *ad hoc* sur le sujet de l'accessibilité bancaire des Français de l'étranger, sur le modèle de ce qui a pu être fait pour les organismes à but non lucratif qui exercent des actions de solidarité internationale.

4.3.4 Une pédagogie à accentuer au niveau des réseaux de distribution

Les entités assujetties doivent veiller à apporter des informations claires aux clients qui leur permettent de comprendre l'objet et la raison de leurs demandes. Les représentants des clientèles, y compris ceux des clientèles professionnelles, ont en effet souligné à la mission un réel besoin de pédagogie sur ce sujet. L'AFTE a ainsi indiqué qu'il est « *essentiel de pousser proactivement les informations pertinentes vers le client, afin de réduire les délais de réponse et d'améliorer la satisfaction client* ¹²² ».

Cela pourrait prendre la forme de la remise de documents explicatifs, institutionnels ou non, lors de l'entrée en relation, ou d'un discours pédagogique du conseiller clientèle, l'objectif final étant de davantage familiariser les clientèles aux obligations nées de la législation de LCB/FT, pour favoriser son acceptation, et valoriser la dimension de conseil mise en œuvre par les professionnels. Compte tenu de la documentation importante remise à l'entrée en relation d'affaires, il ne s'agirait pas d'un document précontractuel obligatoire.

Les courriers par lesquels les entités assujetties sollicitent une actualisation des données de connaissance client gagneraient à être plus clairs. Ils devraient comporter de manière systématique les éléments suivants :

- une information pédagogique sur les obligations réglementaires de LCB/FT fondant la demande de données. L'arrêt de la Cour de cassation du 24 janvier 2024 ¹²³ rappelle par exemple que la seule référence aux articles du Code ne suffit pas à assurer une information correcte et transparente ;
- des précisions sur les conséquences d'un défaut de réponse de la part du client ;
- des indications sur les conditions de sécurité et de confidentialité de conservation des données transmises par les clientèles. Ce sujet constitue un enjeu non négligeable. Les entités assujetties ont en effet signalé que certaines difficultés de transmission par les clientèles sollicitées des informations ou justificatifs sont pour partie liées aux interrogations suscitées par la sécurité et la confidentialité des données transmises. Une communication qui tienne compte de ces éléments pourrait ainsi permettre de lever certains freins dans la relation avec les clients.

Pour ce qui concerne la formation des collaborateurs des entités assujetties, et notamment de ceux qui sont en relation directe avec les clients, des éléments intégrant la dimension de relation clients pourrait être utilement ajoutés aux formations dédiées à la LCB/FT, afin de ne pas limiter le sujet à

une question de conformité et d'application de la réglementation. Les formations devraient dans la mesure du possible être faite avec un formateur en présentiel afin de permettre une meilleure acquisition des compétences pour une mise en œuvre correcte de la réglementation. Si la question de la conformité doit demeurer centrale dans la formation LCB/FT, les employés pourraient être davantage sensibilisés aux effets de la réglementation sur la relation avec les clients.

Proposition

Renforcer la pédagogie au niveau des réseaux de distribution, que ce soit lors de l'entrée en relation (par exemple par la remise au client de documents explicatifs, institutionnels ou non, ou une présentation pédagogique du conseiller clientèle) et en particulier lors de l'actualisation des données de connaissance client, et inclure cette dimension dans les formations existantes dédiées à la LCB/FT des collaborateurs des entités assujetties (entités assujetties).

¹²² Réponse de l'AFTE au questionnaire transmis par la mission.

¹²³ Cass 1^{re} civ 24 janvier 2024 pourvoi n° 22-16115.

Il s'agit effectivement d'un élément fondamental pour que les employés, d'une part, et les clients, d'autre part, puissent *in fine* comprendre le cadre, le contexte et la finalité des demandes qui leurs sont faites. L'AFTE souligne à cet égard qu'une formation continue sur les exigences KYC et les raisons de ces demandes doit permettre, de surcroit, de «*gérer les demandes plus efficacement, en comprenant mieux les informations mises à disposition par le client même si cette information n'est pas transmise dans le format souhaité par la banque*».

4.4 Les attentes envers les assujettis en matière de LCB/FT pourraient être clarifiées au bénéfice des clients

Afin d'accompagner les acteurs et leur permettre de répondre efficacement à une exigence renforcée, les autorités de supervision enrichissent leur action par des mesures préventives d'accompagnement et de sensibilisation, en particulier des lignes directrices ou des principes d'application sectoriels (analyses nationale et sectorielle des risques), qui, même sans valeur réellement contraignante, viennent préciser ou détailler certains points de la règlementation. Il s'agit d'un outil important dans le travail coopératif entre le superviseur et les acteurs, afin de mieux partager les principes et obligations de la réglementation, d'évoluer vers davantage de conformité.

Ces initiatives s'inscrivent dans le cadre d'une coopération renforcée entre les autorités de supervision et les

acteurs assujettis. Cette collaboration se manifeste à travers des échanges formels (dans le cadre d'instances existantes comme la Commission consultative de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme – CCLCBFT) et informels.

Les documents de pédagogie, sur le modèle du document produit par l'ACPR sur les PPE et paru en juillet 2024, à destination des entités assujetties, sont de nature à favoriser la réception des obligations réglementaires de LCB/FT par les clientèles et leur acceptabilité.

L'ensemble des entités assujetties rencontrées par la mission ont, par ailleurs, souligné l'utilité des guides ou principes élaborés par les superviseurs, rappelant les documents ou justificatifs à obtenir pour se conformer aux contraintes législatives ou réglementaires. Des travaux ont déjà été initiés en ce sens, en particulier pour les personnalités politiquement exposées : un groupe de travail, sous l'égide de l'ACPR, a ainsi pour objectif de publier une liste de documents de base exigibles pour la vérification d'informations concernant les PPE. Cette liste aurait pour conséquence une homogénéisation des pratiques des institutions, et permettrait une meilleure communication entre superviseurs et professionnels pour une compréhension partagée de la réglementation. L'objectif est d'annexer la liste aux lignes directrices de l'ACPR publiées en 2018¹²⁴. Ces initiatives de référentiel commun, permettant de lister les informations pertinentes pouvant être collectées, doivent être encouragées.

Les entités assujetties rencontrées par la mission ont unanimement indiqué leur souhait de disposer d'une liste nominative des PPE dressée par l'Administration. Elles font valoir que son existence serait cohérente dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique publique et qu'une telle liste aurait le mérite de faciliter l'identification et donc la gestion de la clientèle de PPE. Les PPE sont à ce jour identifiées par les entités assujetties via des listes nominatives tenues par des tiers, qui sont souvent des entreprises privées localisées en dehors de l'Union européenne et dont les pratiques en matière de protection des données personnelles peuvent varier.

Il convient de relever que l'ACPR effectue ses contrôles avec les mêmes listes privées que celles auxquelles ont accès les entités assujetties, et donc que le superviseur utilise les mêmes outils d'identification que les assujettis

À la connaissance de la mission, au sein de l'Union européenne, seul le Danemark propose une liste nominative, tenue par le superviseur national et établie à partir des déclarations que doivent faire les entreprises employant des PPE ou les organisations comprenant des membres PPE¹²⁵. Ce registre est par ailleurs d'accès public. La question de la mise en place d'un registre similaire au niveau national soulève

124 Lignes directrices relatives aux personnes politiquement exposées (PPE). https://acpr.banque-france.fr/system/files/import/acpr/media/2018/05/02/20180410_ld_ppe_college.revu_asb_post_decretdgty2presidents.pdf

125 PEP-listen Finanstilsynet. <https://www.finanstilsynet.dk/lovgivning/pep-listen>

de nombreuses problématiques de faisabilité et d'opportunité, qui doivent être considérées avec attention, tant du point de vue des clientèles que des entités assujetties.

Les représentants des PPE se sont, pour leur part, clairement opposés à l'idée d'une quelconque liste nominative, même en restreignant l'accès aux données collectées aux seules entités assujetties (c'est-à-dire les établissements financiers objets du présent rapport, mais également experts-comptables, notaires, agents immobiliers ou prestataires de service de jeux d'argent et de hasard¹²⁶) ou aux personnes justifiant d'un intérêt légitime, compte tenu des difficultés possibles au regard de l'expérience du registre des bénéficiaires effectifs (cf. encadré ci-contre). Ils ont souligné que ce type de registre présenterait un risque élevé de contentieux, nationaux ou européens, le Conseil constitutionnel comme la Cour de justice de l'Union européenne considérant toute liste basée sur des données personnelles collectées en masse et d'accès large comme contrevenant au principe du droit au respect de la vie privée. Par ailleurs, l'élaboration d'une liste selon un modèle similaire au Danemark (signalement des PPE à une autorité centrale par les entités qui les emploient) déplacerait la charge réglementaire des entités assujetties vers les entités employeuses, ce qui n'est pas neutre et suscite l'opposition des employeurs de PPE consultés. En outre, une telle liste ne pourrait pas aller jusqu'aux PPE « par contagion » (membres directs de la famille, personnes connues pour être étroitement associées, etc.).

En l'absence à ce jour de consensus des différentes parties prenantes sur une solution, il convient que les pouvoirs publics, en lien avec les professionnels et les représentants des employeurs de PPE et des entités auxquelles les PPE sont rattachées, poursuivent les travaux pour fournir des aides à l'identification des PPE afin de déterminer ce qui est technique et juridiquement faisable.

Compte tenu de l'élargissement du périmètre des PPE dirigeants d'entreprises publiques locales (EPL) prévu dans le nouveau règlement, une première étape serait d'établir une liste des entreprises publiques et notamment de toutes les EPL concernées par la réglementation relative aux PPE. Des réflexions sont en cours en ce sens au sein de la direction générale du Trésor. En effet, hormis la liste dressée par la FedEpl en octobre 2023 des 280 Sem, Spl et SemOp concernées par la nouvelle réglementation, il n'existe pas de listes permettant d'isoler précisément l'ensemble des entreprises publiques locales employeuses de PPE d'après les dispositions du règlement AMLR, ce champ ne recouvrant pas parfaitement celui des entreprises publiques locales en droit français. La difficulté tient également dans sa mise à jour permanente car la liste peut changer rapidement, notamment avec l'évolution du chiffre d'affaires des EPL qui peut déclencher l'entrée ou la sortie des EPL de la liste au regard du seuil réglementaire inscrit au règlement AML.

La FBF aurait souhaité restreindre le champ des PPE des organes dirigeants des entreprises publiques, en limitant les entreprises concernées à celles dont

le capital est directement détenu par l'État ou les collectivités locales à plus de 50 %, et dont le chiffre d'affaires du dernier exercice clos est supérieur à 50 millions d'euros. Cette simplification de la liste des PPE est incompatible avec les dispositions du futur règlement AML6.

Proposition

Établir une liste des entreprises publiques, en particulier des entreprises publiques locales (EPL) concernées par le nouveau règlement au titre des PPE (DG Trésor, ministère de l'Intérieur).

La faisabilité technique et juridique de l'établissement d'une liste recensant nominativement les personnes politiquement exposées en France pourrait ensuite être explorée. Elle impliquerait d'analyser quelle institution pourrait tenir un tel registre ainsi que ses modalités d'alimentation et d'actualisation.

Certains assujettis ont émis le souhait que cette liste nominative soit tenue par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), arguant de l'existence d'une liste relative au public astreint à une obligation de déclarations d'intérêts et/ou de

126 L'article 2 de la directive 2015/849 modifiée présente la liste complète des professions assujetties.

Difficultés soulevées par l'accès au registre des bénéficiaires effectifs

En dehors des autorités compétentes et des personnes assujetties aux obligations de vigilance au sens de l'article L. 561-2 du Code monétaire et financier qui conservent un accès complet, l'accès aux données des bénéficiaires effectifs des entreprises est réservé aux personnes justifiant d'un intérêt légitime.

Cette situation fait suite à [l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 22 novembre 2022](#). La directive européenne n° 2024/1640 du 31 mai 2024 publiée le 19 juin 2024 au Journal officiel de l'Union européenne conférant aux États membres l'obligation de mettre en place un accès aux données des bénéficiaires effectifs pour toute personne ou organisation capable de démontrer un intérêt légitime, vient préciser des catégories de personnes ou organisations pouvant présenter un intérêt légitime.

Les données pouvant être accessibles par les personnes justifiant d'un intérêt légitime sont celles énumérées au deuxième alinéa de [l'article L. 561-46 du Code monétaire et financier](#) : nom, nom d'usage, pseudonyme, prénoms, mois, année de naissance, pays de résidence et nationalité des bénéficiaires effectifs, nature et étendue des intérêts effectifs qu'ils détiennent dans la société ou l'entité.

Plusieurs difficultés ont cependant émergé de la stricte application de ce que prévoit la directive, principalement du fait que la directive consacre par défaut la formulation de demandes d'accès en direct et au cas par cas, y compris pour des acteurs amenés à mener de nombreuses vérifications. Au total, l'INPI a reçu plusieurs milliers de demandes, ce qui pose des difficultés de traitement en temps utile. En effet :

- plusieurs journalistes et représentants d'ONG ont demandé à pouvoir accéder aux données des bénéficiaires effectifs par l'intermédiaire de rediffuseurs de listes (du type Pappers, Dow Jones, etc.) afin de préserver leurs pratiques précédant la fermeture de l'accès public. La directive restreint cette possibilité uniquement au profit des autorités et des assujettis à la LCB/FT, toutefois la directive donne aussi pouvoir aux États membres d'étendre les accès autorisés dans la mesure où l'intérêt légitime est démontré. Ainsi un projet de loi DDADUE déposé le 31 octobre 2024 prévoit que les journalistes et représentants d'ONG puissent accéder aux données des bénéficiaires effectifs;
- les acheteurs publics ont également besoin d'un accès facilité aux données des bénéficiaires effectifs. La directive prévoit que les acheteurs publics accèdent aux données des bénéficiaires effectifs uniquement pour vérifier les données des soumissionnaires ou opérateurs de marchés. Imposer des demandes au cas par cas auprès de l'INPI alourdit considérablement leurs procédures de vérification, alors qu'elles constituent un volet essentiel de la lutte contre la corruption. Cela implique également un dense travail d'analyse des demandes d'accès par l'INPI et pose une question de cohérence avec les objectifs de simplification poursuivis;
- plusieurs autorités ont, en outre, manifesté un besoin d'accéder à l'intégralité des données des bénéficiaires effectifs : la Commission nationale des sanctions, dans le cadre de ses procédures de manquement aux obligations de LCB/FT contre des personnes morales; la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, dans le cadre de ses contrôles; le service de l'information stratégique et de la sécurité économique de la Direction générale des entreprises (DGE), dans le cadre de ses missions afférentes à la protection des intérêts économiques, industriels et scientifiques de la Nation; et les agents chargés du contrôle et du recouvrement en matière sociale.

Les règles relatives à l'accès au registre des bénéficiaires effectifs sont toutefois désormais clarifiées par le nouveau paquet européen LCB/FT (cf. notamment les articles 11 à 15 de la directive UE 2024/1640).

patrimoine auprès de cette autorité et au fait que l'arrêté du 17 mars 2023 qui décline au niveau national les fonctions conférant le statut de PPE renvoie actuellement à la loi du 11 octobre 2013 – qui fonde le dispositif de la HATVP –, ce qui contribue à entretenir une confusion malheureuse entre les deux dispositifs¹²⁷. Ainsi, le périmètre des personnes concernées par les obligations de déclaration auprès de la HATVP diffère largement de celui des PPE (cf. annexe n° 2), sans recouplement global. Le dispositif géré par la HATVP repose sur une obligation déclarative qui pèse sur les personnes concernées et dont le non-respect est sanctionné pénalement, ce qui n'est pas le cas pour les PPE. Par ailleurs, la liste tenue par cette autorité n'est pas nominative et cette autorité n'est pas listée dans les organismes concernés par le dispositif de LCB/FT.

Si la déclaration devait incomber aux employeurs, outre des évolutions de la législation, il conviendrait de définir quelle donnée serait communicable et sous quelle fréquence. Consultés, les employeurs de PPE et les représentants des entités auxquelles les PPE sont rattachées, ont souligné, à cet égard, que si la transmission d'une liste comprenant les informations publiques sur les personnes concernées à titre direct, sur une base annuelle ou semestrielle, paraît envisageable, dès lors que ces informations figurent au *Journal officiel*, un suivi en temps réel de la liste créerait une charge administrative disproportionnée. Il convient également de noter que les informations qui pourraient ainsi être communiquées seraient limitées

(nom, prénoms, fonction), d'autres données n'étant pas publiques (date et lieu de naissance par exemple), ce qui pourrait poser des difficultés pour l'identification des PPE, notamment en raison des nombreux homonymes susceptibles d'exister. Enfin, s'agissant des entreprises publiques locales, sont considérés comme PPE non seulement les présidents et directeurs, mais aussi les membres des organes d'administration et de surveillance de ces entreprises. Se posera dès lors la question des modalités du recueil d'information concernant les élus administrateurs d'entreprises publiques locales.

Une telle liste, outre sa mise à jour exigeante pour l'employeur, poserait également des questions préalables de référencement, de conservation, de droits d'accès et de rectification et de mise à disposition, afin de respecter le cadre imposé par le RGPD, qu'il conviendrait d'expertiser.

Enfin, si la faisabilité technique et juridique des points précédents était avérée, les modalités d'accès au registre devraient être examinées, y compris la façon de gérer les cas d'homonymie.

En tout état de cause, il convient de relever que l'établissement d'une telle liste ne pourrait pas constituer la réponse unique à l'exigence réglementaire d'identification des PPE par les entités assujetties. En effet, comme indiqué *supra*, une telle liste, dont la faisabilité juridique et matérielle reste à documenter, ne pourrait pas intégrer les PPE « par contagion ». Elle n'intégrerait pas non

plus les PPE au niveau international. En pratique, les entités assujetties resteraient donc tenues d'effectuer des diligences complémentaires en complément d'une éventuelle liste nationale de PPE.

Proposition

Évaluer l'opportunité de la publication d'une liste de documents de base nécessaires lors d'une relation d'affaires avec une PPE (ACPR, AMF, DG Trésor, entités assujetties).

Proposition

Poursuivre les travaux pour fournir des aides à l'identification des PPE (DG Trésor, ministère de l'Intérieur, entités assujetties, employeurs et entités auxquelles les PPE sont rattachées).

Enfin, les représentants de courtiers et agents généraux d'assurance ont souligné la complexité consécutive aux politiques différentes en matière de LCB/FT des entreprises d'assurance dont ils distribuent les produits,

¹²⁷ La référence à la loi du 11 octobre 2013 pourrait être supprimée dans le cadre de la transposition de la directive AML6, afin de faciliter la lecture de l'arrêté du 17 mars 2023.

comme rapporté au 2.2.3. Ces difficultés, qui ont des répercussions dommageables sur les relations avec la clientèle, tiennent d'une part à l'interprétation des règles et d'autre part à des difficultés pratiques de transmission et conservation de documents ou d'informations, entre les courtiers et agents généraux et les entreprises d'assurance. Une réflexion de Place pourrait être engagée afin d'identifier précisément les difficultés et travailler à une harmonisation des pratiques.

Un corpus d'exigences LCB/FT obligatoires commune aux trois familles pourrait être imaginé, toute exigence supplémentaire relevant dès lors de l'appétence au risque de chaque assureur et du degré de risque encouru sur la contrepartie ou l'activité concernée.

Proposition

Engager une réflexion entre organismes assureurs (France Assureurs, FNMF, CTIP) et distributeurs sur l'identification des éventuelles difficultés liées à la mise en œuvre de la connaissance client dans le cadre des obligations de LCB/FT, et sur le renforcement d'actions de sensibilisation sur l'importance des enjeux (France Assureurs, FNMF, CTIP, distributeurs).

4.5 Les effets du développement de l'identité numérique sur les diligences de connaissance du client doivent être anticipés

Les évolutions technologiques, en particulier en matière de justification ou vérification d'identité, peuvent avoir des conséquences opérationnelles importantes, et souvent non anticipées, pour les entités assujetties.

À titre d'exemple, le décret du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour prévoit que les demandes de titres du séjour (pour certaines catégories d'entre eux) s'effectuent au moyen d'un téléservice¹²⁸. Les attestations 2D-Doc¹²⁹, délivrées par le téléservice, ont ainsi été présentées par les clients aux établissements de crédit comme justificatifs d'identité, en lieu et place des anciens récépissés papier. Afin de se conformer à l'article L.561-5 du Code monétaire et financier qui impose que la vérification de l'identité du client se fasse sur présentation d'un « document écrit à caractère probant », les banques ont dû se doter d'un dispositif opérationnel permettant de s'assurer de l'authenticité des attestations 2D-Doc, donc d'un lecteur adapté. Le déploiement d'un tel dispositif dans des banques à réseau a nécessité plusieurs mois (commande et distribution de matériel, formation des équipes à l'utilisation, etc.). L'absence d'étude d'impact, de consultation ou de sollicitation en amont de la parution du texte a ainsi pu mettre en difficulté certains établissements, confrontés à de nouvelles pratiques de leurs clientèles qu'ils n'étaient pas en mesure de prendre

en compte, ces difficultés rejaillissant *in fine* sur les clientèles concernées et sur leur possibilité d'accéder aux services bancaires.

Le même cas se présente avec le développement du justificatif d'identité à usage unique, document PDF qui permet de prouver son identité sans communiquer le visuel de sa pièce d'identité, tout en limitant son utilisation à un cadre précis. Ce justificatif, généré par l'application France identité, est accessible à tous depuis le 13 février 2024. Or, alors que ce moyen d'identification électronique est certifié au niveau de garantie élevé par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes l'information (ANSSI)¹³⁰ selon la classification opérée par la directive 910/2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur¹³¹, les entités assujetties regrettent qu'il ne puisse être utilisé dans le cadre des mesures de vérification d'identité prévues par la réglementation¹³². En effet, il s'agit d'un justificatif à usage unique qui soulève dès lors une interrogation s'agissant de sa pérennité et de la

128 Article R. 431-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

129 Le standard à codes barres bidimensionnel 2D-Doc consiste à insérer, dans un document, un code à barres 2D emportant : les informations clés du document (le type de document, le nom et le prénom de l'émetteur, la civilité, l'adresse, le numéro de facture), la date d'émission du document ou du Code à barres 2D (ANTS. <https://ants.gouv.fr/nos-missions/les-solutions-numeriques/2d-doc>).

130 France identité n'est, en revanche, actuellement pas certifié prestataire de vérification d'identité à distance (PID).

131 Dite directive eIDAS.

132 Article R. 561-5-1 du Code monétaire et financier.

capacité des établissements à justifier dans le temps auprès du régulateur de la bonne mise en œuvre de la mesure de vérification d'identité. Par ailleurs, ce justificatif d'identité ne contient pas autant d'éléments de connaissance client qu'une pièce d'identité : il n'indique ni l'adresse du client, ni les dates de délivrance et d'expiration de la pièce d'identité, et ne contient pas non plus la photo du client. Un produit ou développement numérique au service de la simplification pour les usagers devient un possible irritant pour les clientèles, pour qui la promesse de simplification n'est pas tenue, si l'usage du justificatif France identité conduit les organismes assujettis à devoir collecter des données complémentaires.

Enfin, les entités assujetties regrettent le manque de solutions d'identification numérique conformes aux exigences européennes offertes par le marché. Cela ne permet pas d'exploiter pleinement les facilités offertes par la directive 2015/849 qui prévoit que

l'identification du client et la vérification de son identité puissent être effectuées au moyen de documents obtenus par des moyens d'identification électronique¹³³, afin de faciliter l'entrée en relation à distance.

Une anticipation par les pouvoirs publics des conséquences opérationnelles du développement du numérique en matière de justification d'identité est nécessaire pour permettre aux entités assujetties de s'adapter aux évolutions de pratiques de leurs clientèles. Une évolution du dispositif français France identité pourrait être envisagée à moyen terme à la lumière des nouveaux textes européens, afin d'inclure les modalités permettant aux professionnels assujettis de procéder à la vérification d'identité sur la base de justificatifs d'identité à usage unique par exemple, sans les obliger à demander des documents complémentaires au client.

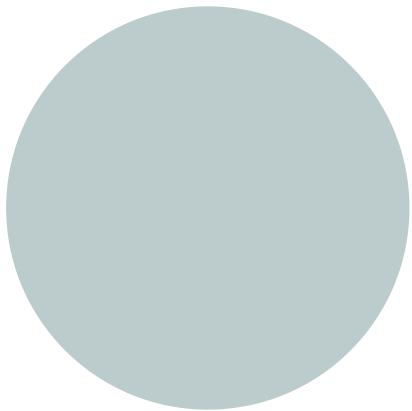
133 Article 13 de la directive (UE) 2015/849.

Proposition

Analyser, à la lumière des nouveaux textes européens, la façon dont le justificatif d'identité généré par l'application France identité pourrait être utilisé dans le cadre des mesures de vérification d'identité prévues à l'article R. 561-5-1 du Code monétaire et financier (DG Trésor, ministère de l'Intérieur, ACPR, ANSSI, entités assujetties).

Proposition

Veiller à prendre en compte, dans le cadre des programmes de numérisation de documents officiels comme les titres de séjour, les conséquences éventuelles en termes d'accès aux services bancaires, liées à l'application des obligations réglementaires de LCB/FT (ministère de l'Intérieur, DG Trésor).



Annexes

Annexe 1	Liste des personnes rencontrées ou consultées	64
Annexe 2	Responsables publics concernés par une déclaration de patrimoine ou d'intérêt	68

◆ Liste des personnes rencontrées ou consultées

Représentants des régulateurs et des superviseurs

1 Ministère de l'Économie, des Finances, de l'Industrie et de la Souveraineté industrielle et numérique

1.1 Direction générale du Trésor

Sous-direction sanction et lutte contre la criminalité financière

M. Pierre Allegret, sous-directeur

M. Thibaut Herrero, chef du bureau lutte contre la criminalité financière

M. Guillaume Lesquoy, adjoint au chef de bureau lutte contre la criminalité financière

M. Paul Hedon, adjoint au chef de bureau lutte contre la criminalité financière

Bureau services bancaires et moyens de paiement

M. Hadrien Haddak, adjoint au chef de bureau

1.2 Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment

M. Didier Banquy, président

1.3 Service de traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (Tracfin)

M. Antoine Magnant, directeur

Le chef du département des affaires institutionnelles

L'adjointe à la cheffe du département juridique

1.4 Agence française anti-corruption

Mme Isabelle Jegouzo, directrice

Mme Alice Navarro, directrice adjointe

Mme Catherine Ferriol, cheffe du département de l'appui aux acteurs économiques

Mme Angélique Ivanciu, chargée d'appui aux acteurs économiques

Mme Marie Mallard, cheffe du département du contrôle des acteurs économiques

1.5 Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

Mme Marie-Hélène Auffret, chef de bureau Services financiers et professions réglementées

2 Ministère de l'Intérieur

Mme Marine Favre, cheffe du bureau des associations et des fondations

3 Autorités de supervision et de contrôle

3.1 Autorité de contrôle prudentiel et de résolution

M. Marc Baran, directeur de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme

M. Jean-Christophe Cabotte, adjoint au directeur de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme

3.2 Autorité des marchés financiers

M. Sylvain Aubert, responsable lutte anti-blanchiment, division Expertise, direction de la gestion d'actifs

M. Jérôme Fils, adjoint à la directrice de division SGPet CIF, direction des contrôles

4 Banque de France

4.1 Direction de l'Éducation financière

Mme Marguerite Colligan, directrice de l'Éducation financière

4.2 Direction des Services aux particuliers	Mme Marie-Louise Vincileoni, chargée de mission sécurité financière	2.3 Centre technique des institutions de prévoyance
Mme Hélène Arveiller, adjointe à la directrice des services aux particuliers		M. Bertrand Boivin-Champeaux, directeur prévoyance et retraite supplémentaire
M. Louis Richert, chef du service accueil inclusion (surendettement – infobanca-surance – droit au compte)	Mme Fanny Rodriguez	
5 Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	1.2 Association des établissements de paiement et de monnaie électronique	3 Distributeurs
Mme Louise Brehier, secrétaire générale	Mme Solenne Lepage, déléguée générale	3.1 Syndicat des agents généraux d'assurance (Agéa)
M. Julien Oger, secrétaire général adjoint	Mme Karine Rumayor, cheffe du service juridique, comptable et fiscal	M. Julien Arnoult, responsable des études et des relations institutionnelles
Mme Anne Delecray, responsable du pôle relations avec les publics	Mme Corinne Denaeyer, juriste	Mme Aurélie Lebihan, juriste
Représentants des entités assujetties	1.4 Association française de la gestion financière	3.2 Planète CSCA
1 Établissements bancaires, établissements de paiement et de monnaie électronique, sociétés financières, sociétés de gestion	M. Alexandre Koch, chef de Pôle distribution & relations clients	M. Christophe Hautbourg, directeur général
1.1 Fédération bancaire française		M. Marie Bertolaud, responsable juridique, métier et conformité
M. François Lefebvre, directeur général adjoint		3.3 Association professionnelle des intermédiaires en crédits
M. Dominique Rouquayrol de Boisse, directeur du département juridique et conformité	M. Stéphane Pénet, directeur	M. Christophe Boiché, vice-président
M. Pierre Bocquet, directeur banque de détail et banque à distance	Mme Mélodie Leloup-Velay, directrice droit et conformité	Mme Virginie Gaillard, déléguée générale
M. Laurent Wolff, chargé de mission sécurité financière	M. Fabrice Perrier, responsable des affaires juridiques	3.4 Groupement des comparateurs en assurance et banque
	M. Ange-Pierre Dini, chargé de mission, direction droit et conformité	M. Cédric Ménager, président
	2.2 Fédération nationale de la mutualité française	M. Pierre Pedinielli, délégué général
	M. Christophe Ollivier, directeur du développement des assurances mutualistes	3.5 Chambre nationale des conseils experts financiers
	M. Vincent Roussat, conseiller technique spécialisé	Mme Elizabeth Decaudin, déléguée générale

Annexe 1

3.6 Chambre nationale des conseils en gestion de patrimoine	1.5 Fédération du commerce et de la distribution	Familles rurales
Mme Karen Fiol, vice-présidente	Mme Séverine Joly	Mme Marianick Lambert, administratrice de la fédération régionale d'Île-de-France
3.7 Association nationale des conseils financiers	1.6 Conseil du commerce de France	Association consommation, logement, cadre de vie
M. David Charlet, président	M. Jean-Michel Chanavas, délégué général	M. Jean-Yves Mano, président
Représentants des clientèles		
1 Représentants des clientèles professionnelles		
1.1 Mouvement des entreprises de France	2.1 Associations de consommateurs	Association pour l'information et la défense des consommateurs salariés
M. François Gonord, directeur de mission financement, épargne salariale, relations interentreprises, commande publique	UFC-Que choisir	Mme Marie-Pierre Fourmaux
1.2 Union des entreprises de proximité	M. Antoine Autier, responsable du département des études et du lobby	Croix-Rouge
Mme Nathalie Roy, conseillère technique chargée de l'économie, de la fiscalité et du développement durable	Association Léon Lagrange pour la défense des consommateurs	M. Jean Gouzi, responsable de la trésorerie et des placements
1.3 Confédération des petites et moyennes entreprises	Mme Ludivine Coly-Dufourt, directrice	Association force ouvrière consommateurs
M. Lionel Vignaud, directeur des affaires économique, juridiques et fiscales	Secours catholique	M. Hervé Mondange, juriste
1.4 Association française des trésoriers d'entreprise	Mme Geneviève Colas, responsable de département traite des êtres humains, mineurs isolés, justice juvénile et inclusion bancaire	Association de défense, d'éducation et d'information du consommateur
Mme Valérie Voisin, responsable des commissions et délégations régionales de l'AFTE	Confédération nationale des associations familiales catholiques	Mme Julie Vanhille, secrétaire générale
Mme Noëlle Belmimoun, responsable conformité du groupe ArcelorMittal	M. Hugues de Champs	Assemblée nationale
	Crésus	Mme Lila Mahnane, directrice de cabinet de l'Assemblée nationale
	Mme Pauline Dujardin, juriste	Sénat
	Union nationale des associations familiales	M. Philippe Ravalet, directeur-adjoint du cabinet du président du Sénat
	Mme Mariale Errieau, coordinatrice du pôle économie consommation et emploi	Conseil d'État
		M. Thierry-Xavier Girardot, secrétaire général

◆ Responsables publics concernés par une déclaration de patrimoine ou d'intérêt

Sont concernés par une obligation de déclaration de patrimoine ou d'intérêt auprès de la HATVP
18 000 responsables publics (élus et agents publics) lois organique et ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique :

- les membres du Gouvernement;
- les députés et sénateurs ainsi que les membres de l'organe chargé de la déontologie parlementaire dans chaque assemblée;
- les représentants français au Parlement européen;
- les membres du Conseil supérieur de la magistrature (CSM);
- les membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE);
- les collaborateurs du président de la République, des ministres et des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat;
- les membres des collèges et, le cas échéant, les membres des commissions investies de pouvoirs de sanction, ainsi que les directeurs généraux et secrétaires généraux et leurs adjoints, des autorités administratives et

publiques indépendantes et des organismes entrant dans le champ de la Haute Autorité (<https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2024/07/Tableau-recapitulatif-des-declarants-20240726.pdf>);

- les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes de fonctionnement dépasse 5 millions d'euros, les présidents d'EPCI sans fiscalité propre dont le montant des recettes de fonctionnement dépasse 5 millions d'euros, leur directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet et les vice-présidents des EPCI à fiscalité propre dont la population excède 100 000 habitants lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de signature ou de fonction;
- les présidents de conseil régional, leurs directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet et les conseillers régionaux titulaires d'une délégation de signature ou de fonction;
- les présidents de conseil départemental, leurs directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet et les conseillers départementaux titulaires d'une délégation de signature ou de fonction;
- les maires de communes de plus de 20 000 habitants, leur directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet et les adjoints aux maires de communes de plus de 100 000 habitants titulaires d'une délégation de signature ou de fonction;
- le président de la métropole de Lyon, son directeur, directeur adjoint et chef de cabinet ainsi que les conseillers titulaires d'une délégation de signature ou de fonction;
- le président de l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna;
- le président et les membres du Congrès, le président et les membres du Gouvernement, les présidents et

les vice-présidents des assemblées de province en Nouvelle-Calédonie ;

- le président et les membres du Gouvernement, le président et les représentants à l'assemblée de la Polynésie française ;
- le président du conseil territorial, son directeur, directeur adjoint et chef de cabinet et les conseillers territoriaux de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- le président de l'assemblée de Guyane, son directeur, directeur adjoint et chef de cabinet et les conseillers titulaires d'une délégation de signature ou de fonction ;
- le président de l'assemblée et du conseil exécutif de Martinique, son directeur, directeur adjoint et chef de cabinet ainsi que les conseillers titulaires d'une délégation de signature ou de fonction ;
- les agents publics (https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000045214244) et les militaires (<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000036570432>) « dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient » ;
- les présidents et directeurs généraux des établissements publics de l'État à caractère industriel et commercial (Épic) et leurs filiales détenues à plus de 50 % par une personne publique dont le chiffre d'affaires dépasse 10 millions d'euros ;
- les présidents et directeurs généraux des offices publics de

l'habitat (OPH) gérant un parc supérieur à 2 000 logements et leurs filiales dont le chiffre d'affaires dépasse 750 000 euros ;

- les présidents et directeurs généraux des structures dont plus de la moitié du capital social est détenue directement ou indirectement par une ou plusieurs collectivités territoriales et dont le chiffre d'affaires dépasse 750 000 euros ;
- les présidents, vice-présidents, secrétaires généraux et trésoriers des fédérations sportives déléguées de service public et des ligues professionnelles ainsi que les présidents du Comité national olympique et sportif français et du Comité paralympique et sportif français ;
- les membres de la Commission pour la rémunération de la copie privée.

- instruments financiers ;
- assurances-vie ;
- comptes bancaires et espèces ;
- revenus (uniquement en fin de fonctions) ;
- biens mobiliers ;
- véhicules à moteur ;
- fonds de commerce, charges, offices, clientèles ;
- autres biens ;
- biens à l'étranger ;
- passif ;
- évènements majeurs (uniquement en fin de fonctions).

À la différence des obligations qui s'imposent au PPE, les éléments de patrimoine ne doivent pas être justifiés quant à leur provenance ou leur destination.

Contenu de la déclaration de patrimoine ou d'intérêt

Effectuée en début et en fin de mandat ou fonctions, la déclaration de patrimoine est une photographie de ce que le déclarant possède.

Le contenu de la déclaration de patrimoine porte sur les éléments suivants :

- biens immobiliers ;
- parts de sociétés civiles immobilières ;
- valeurs mobilières non cotées ;

La déclaration d'intérêts est à effectuer uniquement en début de mandat ou de fonctions et porte sur les éléments suivants :

- activités professionnelles exercées durant les 5 dernières années ;
- activités de consultant exercées durant les 5 dernières années ;
- activités professionnelles du conjoint, partenaire de Pacs ou concubin ;

- fonctions bénévoles;
- participations aux organes dirigeants de structures publiques ou privées;
- fonctions et mandats électifs;
- participations financières;
- collaborateurs parlementaires (uniquement pour les députés et sénateurs).

locales dont plus de la moitié du capital social est détenue par une ou plusieurs collectivités, un groupement de collectivités, ou un OPH sont moins restrictives pour l'obligation de déclaration à la HATVP, puisqu'un seuil de 750 000 euros de chiffre d'affaires est retenu, alors qu'il est de 50 millions d'euros pour les PPE.

Les PPE suivantes ne sont en revanche pas concernées par une déclaration à la HATVP :

Différence de périmètre avec les PPE

Les personnes suivantes sont à la fois concernées par une obligation de déclaration à la HATVP et personnes politiquement exposées :

- les membres du Gouvernement;
- les députés et sénateurs;
- les chefs d'état-major des armées;
- les présidents et directeurs généraux des sociétés dont plus de la moitié du capital est détenue par l'État;
- les présidents et directeurs généraux des établissements publics de l'État à caractère industriel et commercial (Épic) et leurs filiales détenues à plus de 50 % par une personne publique dont le chiffre d'affaires dépasse 10 millions d'euros.

• les présidents et, le cas échéant, les membres des organes exécutifs des partis ou groupements politiques;

- les membres du Conseil d'État;
- les magistrats de la Cour de comptes;
- les membres de la Cour de cassation;
- le secrétaire général du Conseil constitutionnel;
- les membres du Conseil général de la Banque de France.

Par ailleurs, les membres de la famille de PPE sont également considérés comme PPE, alors qu'elles ne sont pas concernées par une obligation de déclaration à la HATVP.

Les conditions s'agissant des dirigeants d'entreprises publiques

Le *Rapport de la Présidente • Lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme : quelle réception des obligations réglementaires par les clientèles des institutions financières ?* est en libre téléchargement sur le site internet du CCSF (<https://www.ccsfin.fr>).

Le CCSF se réserve le droit de suspendre le service de la diffusion et de restreindre le nombre de copies attribuées par personne.

Rapport de la Présidente • Lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme : quelle réception des obligations réglementaires par les clientèles des institutions financières ?
Présidente : Catherine Julien-Hiebel
Secrétaire général : Philippe Raux

Éditeur
Secrétariat général du CCSF
31 rue Croix-des-Petits-Champs
75049 Paris Cedex 01

Directrice de la publication
Catherine Julien-Hiebel

Comité de rédaction
Nathalie Paillot-Muhlheim

Secrétariat de rédaction
Stéphanie Prud'homme

Réalisation
Carine Otto

Contact
Secrétariat général du CCSF
Banque de France
S3D-1427
75049 Paris Cedex 01
ccsfin@banque-france.fr

Impression
Banque de France – SG – DIMMO

Dépôt légal
Mai 2025
ISBN impression : 978-2-11-179531-0
ISBN web : 978-2-11-179532-7

Internet
<https://www.ccsfin.fr>

LinkedIn

Le Comité consultatif du secteur financier (CCSF) a pour mission d'étudier les questions liées aux relations entre les professionnels du secteur financier (établissements de crédit, de paiement, de monnaie électronique, sociétés de financement, entreprises d'assurance, entreprises d'investissement, intermédiaires), et leurs clientèles, et de proposer toutes mesures appropriées dans ce domaine sous forme d'Avis ou de recommandations d'ordre général.

Composé paritairement de représentants des établissements financiers et de leurs clientèles ainsi que de parlementaires, de personnalités qualifiées et de représentants des salariés du secteur financier, le CCSF constitue un lieu unique de dialogue et de propositions.

Ce rapport a été préparé à la

