

LA SUPERVISION AML-CFT À L'AUBE DU CHANGEMENT

Closing speech by Steven Vanackere, Vice-Governor of the National Bank of Belgium

26 avril 2024 – Auditorium de la Banque nationale de Belgique, Bruxelles

Mesdames, Messieurs,

Je suis heureux de vous accueillir ici aujourd'hui en si grand nombre. Cela témoigne d'un grand intérêt pour le sujet traité ; cela souligne en même temps l'importance des efforts déployés par la Banque pour entretenir à intervalles réguliers le dialogue avec les différentes parties prenantes. Ce ne sont en tout cas pas les sujets qui manquent. Je remercie également tous les intervenants d'aujourd'hui pour leurs intéressantes contributions et leurs échanges de vues fructueux.

Puisqu'il me revient de prononcer ces quelques mots de clôture, qu'il me soit permis de regarder un instant dans le rétroviseur pour mesurer le chemin parcouru depuis que le GAFI (le Groupe d'action financière) nous a adressé ses recommandations en 2015, à l'issue de la quatrième évaluation mutuelle de la Belgique. Je pense que l'on peut dire sans crainte de se tromper - ne fût-ce qu'en se rappelant brièvement les interventions et discussions qu'il nous a été donné d'entendre aujourd'hui ... - que le monde a, depuis, fondamentalement changé. L'attention accordée à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme gagne constamment en importance, tant pour l'autorité de contrôle qu'est la Banque que, bien évidemment, pour les établissements financiers.

Si le GAFI a reconnu à l'époque que les établissements financiers avaient globalement une bonne compréhension de leurs obligations en matière de prévention et des risques auxquels ils sont exposés, le message était néanmoins que la Banque devait davantage prendre en compte ces risques dans sa surveillance. De l'avis du GAFI, cela supposait d'améliorer les outils de contrôle *off site*, mais également de renforcer significativement les inspections *on site* et de recourir plus fréquemment au mécanisme de sanction en fonction de la gravité des lacunes constatées. Il a également été demandé à la Banque d'accorder une attention accrue à la sensibilisation du secteur financier. À la lumière de toutes ces recommandations, le GAFI a souligné la nécessité pour la Banque d'allouer davantage de ressources à la surveillance.

Sous l'impulsion du directeur de l'époque, Jean Hilgers, la Banque a pris ces recommandations très au sérieux, en commençant par une réorganisation en profondeur du contrôle. Un groupe spécialisé a été constitué sous la direction de Benoît Bienfait (j'y reviendrai), chargé tant de la supervision hors site que de l'élaboration des politiques. Cette équipe s'est régulièrement étoffée et a par ailleurs approfondi son expertise au fil de son expansion, notamment en affinant encore la méthodologie de contrôle basée sur les risques qui a été établie conformément aux normes européennes et internationales. Les ressources du service d'inspection ont été enrichies afin de mieux adapter aux risques la fréquence et l'intensité des contrôles à distance et sur place. Enfin, la Banque a consenti des efforts considérables pour bien communiquer sa politique, notamment en lui dédiant un site Internet présentant de manière très didactique tous les instruments de sa politique.

Accordons-nous un instant pour voir où nous en sommes après toutes ces années. Qui sommes-nous devenus en tant qu'autorité de contrôle AML ? Qu'est-ce qui nous caractérise ?

Primo. Nous avons une forte orientation européenne. Nous participons activement aux discussions quant aux politiques AML au sein de l'Autorité bancaire européenne (EBA). Ce n'est pas un hasard si c'est Jo Swyngedouw, que nous venons d'écouter, qui préside le comité permanent AML. Ce n'est pas un hasard si ce sont les Belges - la Banque nationale, de concert avec la Cellule de traitement des informations financières et la Trésorerie - qui ont mené à bien les négociations avec le Parlement européen sur le paquet AML. Je peux vous assurer que cela a été un tour de force. En trois mois, à la veille des élections européennes, nous avons réalisé ce que certains ne croyaient plus possible. Ce n'est pas davantage un hasard si nous sommes l'une des autorités de contrôle les plus actives au sein des collègues européens AML. Ces collègues constituent pour nous une mine d'informations quant aux nouveaux risques AML au sein des groupes financiers et nous permettent d'exploiter à bon escient le travail d'autres autorités de contrôle. Nous nous réjouissons de constater que ces collègues AML disposent d'une base légale au sein de la directive AML.

Secundo. Le contrôle fondé sur les risques, la *risk based supervision*, n'est pas pour nous une expression vaine. Nous continuons à affiner notre méthodologie de contrôle pour être encore plus réactifs aux risques. À la fin de l'année dernière, nous avons publié une nouvelle version de notre évaluation des risques sectoriels. D'année en année, nous approfondissons notre compréhension des nouvelles typologies de risques AML/CFT, que nous intégrons dans notre stratégie de contrôle. Alors qu'au début de notre existence, nous nous concentrons sur des inspections larges et approfondies en portant beaucoup d'attention à la gouvernance, nous nous concentrons actuellement de plus en plus sur des inspections thématiques, en zoomant sur des activités ou des risques particuliers, comme Dries Cools vient de l'expliquer.

Tertio. Nous opérons en Belgique au sein d'un écosystème AML institutionnel plus large. Au sein de la plate-forme AML, nous coopérons avec l'ensemble des autres acteurs belges. Je pense à la CTIF, à la FSMA, à la police, à la justice et aux organisations sectorielles. Nous souhaitons intensifier encore davantage cette coopération. La chaîne AML, du préventif au répressif, ne fonctionne pleinement que si tous ses maillons travaillent en bonne coopération et sont à l'écoute du secteur. Parallèlement, nous continuons, en tant que Banque nationale, à plaider en faveur d'une amélioration de l'écosystème AML belge. Prenons le cas de la France, où un organe de concertation constitué d'experts est chargé tant de la préparation que de l'approbation de l'évaluation des risques à l'échelon national. La politique, c'est pour le monde politique ; l'évaluation des risques, c'est pour les experts.

Quarto. Nous dialoguons, mais lorsque cela s'avère nécessaire, nous prenons des mesures. Il est très important pour nous de dialoguer régulièrement, *off site*, avec vous, la deuxième ligne, mais aussi avec la première ligne et l'audit interne. Il nous paraît important de considérer l'interaction entre les trois lignes, les AMLCO prenant, en particulier, à cœur de *challenge* la première ligne.

Bien sûr, ce dialogue ne revêt pas la même intensité avec tous les établissements : c'est une question des profils de risque, et de priorisation des ressources. Il reste que notre ambition est de maintenir ce dialogue. C'est également très apprécié de votre côté. Je vous invite dès lors à maintenir un dialogue régulier avec votre gestionnaire de dossier à la BNB.

Il arrive que le dialogue ne suffise pas, ou qu'une inspection indique que des mesures administratives ou des sanctions sont nécessaires. Nous ne prenons jamais ces mesures à la légère, mais elles font incontestablement partie intégrante de notre éventail d'outils. Nous escomptons que leur utilisation conduira à une évolution positive dans tous les établissements financiers, pour qu'il soit peu à peu moins nécessaire d'y recourir.

Quinto. Nous continuons à nous développer. En huit ans, nos ressources se sont considérablement accrues, même si, dans l'ensemble, nos ressources restent modestes à l'échelle européenne. Cette année encore, notre équipe *off et on site* continuera s'agrandir. Les organismes internationaux tels que le FMI et l'EBA nous recommandent de poursuivre dans cette voie. Il n'y a pas si longtemps, le

contrôle AML n'existait pas. Nous n'en sommes plus aux balbutiements, mais nous ne sommes pas non plus parvenus à notre vitesse de croisière. Et compte tenu de l'ampleur des changements constants dans la sphère AML - il suffit de penser à l'AMLA -, nous ignorons si nous y parviendrons un jour.

Voilà ce que nous sommes, en très grande partie grâce à Benoît.

Tout le monde en Belgique (et ailleurs) sait que Benoît a joué un rôle clé dans l'organisation de la supervision en matière de lutte contre le blanchiment d'argent en Belgique. Il a, à son actif, un nombre incalculable de réalisations, tant au niveau national qu'international.

À la suite de l'évaluation du GAFI en 2015, Benoît a réussi à établir en 2016 une équipe AML intégrée au sein de la Banque, qui assume à la fois la supervision off-site et la définition de la politique, conformément à sa vision initiale. Sous la direction compétente de Benoît, l'équipe s'est progressivement développée pour atteindre aujourd'hui 18 collaborateurs.

Benoît a clairement laissé son empreinte sur le contrôle, mais également sur le cadre légal et réglementaire en la matière : ses contributions à la loi AML, aux circulaires pionnières comme celles sur les rapatriements de fonds ou sur le de-risking sont largement connues. C'est à présent à Dries Cools et à toute l'équipe de reprendre le flambeau, tout en s'appuyant sur l'héritage impressionnant que Benoît laisse derrière lui.

Cher Benoît, nous te remercions infiniment pour tes nombreux accomplissements dans la lutte contre le blanchiment, au service du bien commun.

Permettez-moi maintenant d'aborder quelques défis importants auxquels nous faisons face, sans vouloir être ici exhaustif.

- **Gouvernance.** Bien que nous observions une amélioration progressive de la maturité du secteur financier en matière de gouvernance, nous continuerons à mettre l'accent sur les aspects clés déjà connus tels que le modèle des 3 lignes de défense, mais aussi, dans un contexte de groupe, sur l'importance d'une présence locale et sur la connaissance des exigences de la loi AML belge ou encore sur l'effectivité des contrôles en cas de sous-traitance.
- **Financement du terrorisme.** Conformément aux recommandations de l'Autorité bancaire européenne et du FMI, nous devrions nous concentrer davantage sur le financement du terrorisme. Non seulement sur notre propre compréhension des risques, que nous avons d'ailleurs documentée pour la première fois dans notre dernière évaluation sectorielle des risques, mais aussi sur les mesures à prendre par le secteur dans ce domaine. Prenons le cas des contrôles en matière d'embargos financiers, pour lesquels nous avons entretenu un dialogue constructif avec le secteur en vue d'élaborer une approche efficiente en ce qui concerne les transactions domestiques. Parallèlement, l'Autorité bancaire européenne s'intéresse à ce sujet et publiera bientôt des lignes directrices, une première en Europe.
- **IBANS virtuels.** Anne Chamberod nous a parlé de l'émission d'IBANS virtuels destinés à acheminer les paiements entrants vers un IBAN ordinaire lié à un compte bancaire traditionnel. Bien que, dans un monde interconnecté, l'existence d'IBANS virtuels puisse se justifier, force est de constater que ces derniers complexifient l'identification et la localisation du compte sous-jacent, et peuvent rendre plus difficile le suivi des transactions par les cellules de traitement des informations financières. Il convient de voir si les avancées réglementaires en cours en matière

de transparence et d'obligations de vigilance pourront pallier les risques que nous observons.

- **Intelligence artificielle.** Ensuite, de nombreux établissements actifs sur le marché belge recourent ou envisagent de recourir à l'intelligence artificielle pour identifier ou analyser le profil des clients et leurs activités transactionnelles. Nous accueillons cette évolution avec intérêt, car elle offre des perspectives de gains en efficacité et en efficience. Cependant, nous sommes conscients des risques qui l'accompagnent. C'est pourquoi nous sommes déterminés à approfondir notre dialogue avec vous sur ces développements, afin de bénéficier de vos retours et d'affiner notre approche en la matière.
- **Onboarding à distance.** La numérisation croissante des services financiers implique également un recours de plus en plus accru à l'entrée en relation d'affaires à distance, sans qu'il y ait un contact en personne entre le client et l'établissement financier. Il est fréquent que les établissements fassent appel à des solutions de fournisseurs externes. Bien que cela ne soit pas problématique en soi, cela peut entraîner des vulnérabilités en matière d'identification et de vérification de l'identité du client. Nous avons notamment constaté que certains clients parviennent à créer plusieurs profils, ce qui peut compromettre l'efficacité des dispositifs de contrôle.
- **AMLA.** Enfin, la mise en place de la nouvelle architecture de supervision européenne constitue un tournant majeur et a été largement débattue ici aujourd'hui. Les nombreux mandats réglementaires prévus dans les textes nécessitent une mise en œuvre rapide pour livrer les actes délégués dans les délais prévus. Mais entre-temps, à la demande de la Commission européenne, l'Autorité bancaire européenne prépare déjà pleinement le terrain pour la nouvelle autorité de supervision, l'AMLA. Comme vous le savez, la Banque est étroitement associée à ces travaux. Il est encore trop tôt pour anticiper les répercussions pratiques pour le secteur financier (l'encre des textes réglementaires est à peine sèche), mais nous prenons vos commentaires à cœur et veillerons à vous tenir informés, et à vous donner des perspectives concrètes dans les périodes à venir.

Voilà, nous vous avons raconté ce que nous sommes, nous vous avons exposé les défis qu'il nous est donné de relever. Nous ne dirons pas autre chose lorsque nous nous adresserons au GAFI. Certains d'entre vous seront également invités à raconter leur propre histoire au GAFI. Gageons que nos récits respectifs se rejoindront :).

À l'issue de la visite sur place du GAFI en janvier-février de l'année prochaine, nous devons attendre son rapport final. Il suivra au cours du dernier trimestre de 2025. Je suis convaincu que le GAFI reconnaîtra que nous avons fait un bon bout de chemin. Il aura bien évidemment aussi des suggestions à faire sur ce qui pourrait être amélioré. Comme le précédent rapport de 2015, celui qui nous parviendra donc 10 ans plus tard, nous sera également utile. Je fais le vœu qu'il nous aidera tous à faire encore mieux. Car le GAFI examine non seulement la qualité de notre contrôle, mais aussi la manière dont le secteur financier veille au grain.

Vous, *compliance officers* AML, et nous, autorité de contrôle, nous sommes alliés. Vous veillez à empêcher l'utilisation de vos établissements financiers à des fins de blanchiment ou de financement du terrorisme. Nous veillons, en notre qualité d'autorité de contrôle, à ce que vous puissiez faire votre travail, à ce que vous disposiez des ressources nécessaires et à ce que vous soyez entendus auprès de la direction et du conseil d'administration. Vous et nous, nous nous renforçons mutuellement. Benoît clôturait souvent ses présentations au public par le fameux dessin de l'Oncle Sam pointant son doigt en clamant « We need you ».

I couldn't agree more.

Mesdames, messieurs, soyez remerciés pour votre attention. Sachez que je suis partisan d'un dialogue ouvert et franc. Ce n'est qu'ainsi que nous pourrons nous renforcer mutuellement dans notre mission commune qu'est la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Je vous remercie.

Steven Vanackere
Vice-Gouverneur