

GAFI



APPROCHE FONDÉE SUR LES RISQUES EN MATIÈRE DE CONTRÔLE





Le Groupe d'action financière (GAFI) est un organisme intergouvernemental indépendant dont la mission consiste à élaborer et promouvoir des stratégies de protection du système financier mondial face au blanchiment de capitaux, au financement du terrorisme et au financement de la prolifération d'armes de destruction massive. Les Recommandations du GAFI se sont imposées comme les normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) et de financement du terrorisme (LFT).

Pour obtenir des informations complémentaires sur le GAFI, veuillez consulter le site www.fatf-gafi.org.

Ce document et/ou toute carte qu'il pourrait contenir est/sont publié(e)s sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales et du nom d'un(e) quelconque territoire, ville ou région quelconque territoire, ville ou région.

Référence de citation :

GAFI (2021), *Approche fondée sur les risques en matière de contrôle*, GAFI, Paris, France,
<https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/documents/lignes-directrices-afr-contrôle.html>

© 2021 GAFI/OCDE. Tous droits réservés.

Cette publication ne doit pas être reproduite ou traduite sans autorisation écrite préalable.

Toute demande d'autorisation à cet effet, pour tout ou partie de cette publication, doit être adressée au secrétariat du GAFI, 2 rue André Pascal 75775 Paris Cedex 16, France (fax: +33 1 44 30 61 37 ou par courriel: contact@fatf-gafi.org)

Crédits photos, photo de couverture ©Gettyimages

Remerciements

Les autorités de contrôle examinent les moyens déployés par les acteurs du secteur privé pour mettre en œuvre les vérifications liées à la lutte contre le blanchiment de capitaux et pour déclarer leurs soupçons. Le contrôle, efficace et fondé sur les risques, est une composante essentielle des dispositifs performants de lutte contre le blanchiment de capitaux. L'objectif de ce document consiste à guider les autorités de contrôle pour apprécier les risques associés aux secteurs supervisés, et adapter leurs ressources en conséquence. Il aborde différentes stratégies permettant de gérer les difficultés qu'il est fréquent de rencontrer. Ces lignes directrices s'appuient sur le travail des membres de l'équipe projet nommés ci-dessous, et sur les précieux éclairages du réseau mondial constitué par les membres du GAFI et les Organismes régionaux de type GAFI, réunissant au total plus de 200 juridictions. Elles bénéficient également de l'apport de consultations informelles menées avec différentes organisations représentatives du secteur privé ou actives dans le domaine de l'inclusion financière.

Le travail préparatoire à la rédaction de ces lignes directrices a été supervisé par Jun Yuan Tay (Monetary Authority of Singapore), Philippe Bertho, (Autorité de contrôle prudentiel et de résolution de France), Hamish Armstrong (Jersey Financial Services Commission), avec le concours de Shana Krishnan, Jay Song et Ben Aldersey du Secrétariat du GAFI. L'équipe projet a reçu des contributions significatives de Joo Seng Quek (Monetary Authority of Singapore), Julien Escolan et Fadma Bouharchich (ACPR France), Damian Brennan (Central Bank of Ireland), Ke Chen et Grace Jackson (Fonds Monétaire International), Kuntay Celik (Banque Mondiale), Carolin Gardner, (Autorité bancaire européenne), Claire Wilson (UK Gambling Commission), Melanie Knight et Lee Adams (UK Office for Professional Body AML Supervision (OPBAS)), Lesya Yevchenko (Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) Canada), Marlene Manuel-Fevrier, (Department of Finance Canada), Mike Hertzberg (US Treasury avec le concours de différentes autorités de contrôle des États-Unis), Juliana Petribu et Izabela Correa (Banque centrale du Brésil), Tomohito Tatsumi et Arisa Matsuzawa (Financial Services Agency, Japon) et Alexandr Kuryanov (Rosfinmonitoring Russia).

Table des matières

Acronymes	4
Résumé	5

PREMIÈRE PARTIE : LIGNES DIRECTRICES DE HAUT NIVEAU RELATIVES AU CONTRÔLE FONDÉ SUR LES RISQUES

1. Introduction	7
1.1. Objectifs et champ d'application	7
1.2. Éléments pertinents parmi les recommandations et la méthodologie d'évaluation du GAFI	8
1.3. Dispositifs de contrôle courants	11
1.4. Caractéristiques d'un dispositif efficace de contrôle fondé sur les risques	13
1.5. Vue d'ensemble du processus de contrôle fondé sur les risques	13
2. Compréhension du risque par les autorités de contrôle	15
2.1. Quels sont le périmètre et la finalité des évaluations du risque par les autorités de contrôle ?	15
2.2. Quels sont les éléments du processus d'évaluation du risque par les autorités de contrôle ?	18
2.3. De quelles informations l'autorité de contrôle a-t-elle besoin pour identifier et comprendre les risques ?	25
2.4. Comment les autorités de contrôle assurent-elles la mise à jour de leur connaissance du risque ?	27
3. Approche fondée sur les risques en matière de contrôle	29
3.1. Qu'est-ce qu'une stratégie de contrôle ?	29
3.2. Comment les stratégies de contrôle peuvent-elles traiter les risques identifiés ?	30
3.3. Comment les autorités de contrôle peuvent-elles adapter leur approche pour varier la nature, la fréquence, l'intensité et l'orientation de leur action ?	31
3.4. Comment les autorités de contrôle peuvent-elles utiliser une combinaison d'outils à distance et sur site pour renforcer leur approche fondée sur le risque ?	34
3.5. Comment les autorités de contrôle devraient-elles traiter les secteurs et entités associés à un risque plus faible ?	36
3.6. Comment les autorités de contrôle peuvent-elles progressivement élaborer une approche fondée sur les risques plus rigoureuse ?	39
3.7. Comment appliquer les actions correctives et l'éventail des sanctions possibles dans le cadre d'un contrôle fondé sur le risque ?	41
3.8. Comment les autorités de contrôle devraient-elles mesurer l'efficacité de leur approche fondée sur les risques ?	43
3.9. Coopération nationale, y compris entre autorités de contrôle en matière de LBC/FT et de contrôle prudentiel	46
3.10. La coopération internationale pour mettre en place une approche fondée sur les risques en matière de contrôle	47
4. Questions transversales	50
4.1. Utilisation de la technologie par les autorités de contrôle (« SupTech »)	50
4.2. Engagement auprès du secteur privé	51
4.3. Recours à des tiers	52
Annexe A. Vue d'ensemble des outils du contrôle	55

DEUXIÈME PARTIE : STRATÉGIES FACE AUX DIFFICULTÉS COURAMMENT OBSERVÉES EN MATIÈRE DE CONTRÔLE FONDÉ SUR LE RISQUE ET EXEMPLES FOURNIS PAR CERTAINES JURIDICTIONS 58

Objectifs et champ d'application	58
Vue d'ensemble des difficultés identifiées à l'occasion des évaluations mutuelles	58
5. Stratégie de réponse aux difficultés de l'évaluation des risques de BC/FT	59
5.1. Déconnexion ou défaut d'alignement avec l'ENR	59
5.2. Nouveaux domaines de responsabilité en matière de contrôle : identification de la population réglementée	60
5.3. Nouveaux domaines de responsabilité en matière de contrôle : identification et compréhension des risques	61
5.4. Difficultés de l'évaluation des risques à l'échelle de l'entité	62
5.5. Renforcer la compréhension du risque sur la durée	64
5.6. Engager un dialogue avec d'autres autorités pour compléter l'évaluation du risque	65
5.7. Difficultés concernant la collecte des données	66
5.8. Considérations spécifiques aux autorités de contrôle des EPNFD	68
5.9. Autres recommandations	69
6. Application du contrôle fondé sur le risque	71
6.1. Déterminer les phases de la mise en place d'un contrôle fondé sur le risque	71
6.2. Insuffisance des ressources ou inexpérience des collaborateurs	72
6.3. Contrôler des secteurs où les entités sont nombreuses et où l'information sur le risque est limitée	73
6.4. Des audits internes et externes de trop faible qualité	74
6.5. Considérations spécifiques aux autorités de contrôle des EPNFD	75
6.6. Le rôle des organismes d'autorégulation pour les EPNFD	76

TROISIÈME PARTIE : EXEMPLES DE DIFFÉRENTS PAYS 84

Objectifs et champ d'application	84
7. Surveillance des institutions financières	84
7.1. Évaluation des risques et surveillance fondée sur le risque	84
7.2. Utilisation de la technologie par les autorités de contrôle (« SupTech »)	92
7.3. Engagement auprès du secteur privé	94
7.4. Outils de contrôle à distance	96
7.5. Coopération nationale	98
7.6. Considérations spécifiques au secteur des STFV	102
8. Contrôle des EPNFD	105
8.1. Évaluation des risques	105
8.2. Déployer une approche fondée sur les risques en matière de contrôle des EPNFD	107
8.3. Coordination et partage d'informations	110
9. Contrôle des prestataires de services liés aux actifs virtuels (PSAV)	112
9.1. Identifier la population des PSAV	112
9.2. Identification du risque dans le secteur des PSAV	112

Acronymes

ARP	Automatisation robotisée de processus
BC	Blanchiment de capitaux
CRF	Cellule de renseignements financiers
EPNFD	Entreprises et professions non financières désignées
ERC	Évaluation du risque par les autorités de contrôle
LCB/FT	Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
FT	Financement du terrorisme
GAFI	Groupe d'action financière
IF	Institution financière
IG	Information de gestion
OAR	Organisme d'autorégulation
PSAV	Prestataires de services liés aux actifs virtuels
PSTS	Prestataires de services aux trusts et aux sociétés
STFV	Services de transfert de fonds ou de valeurs

Résumé

1. On protège plus efficacement les populations en luttant contre le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme (LBC/FT) en amont plutôt qu'en poursuivant les auteurs d'infractions déjà commises. Les autorités de contrôle de la LBC/FT¹ contribuent de façon cruciale à la protection du système financier et d'autres secteurs contre une utilisation abusive par les criminels et terroristes : (1) en sensibilisant les entités réglementées² et en renforçant leur connaissance des risques en matière de LBC/FT, en imposant des obligations réglementaires, en facilitant et en encourageant les bonnes pratiques, (2) en veillant au respect des obligations en matière de LCB-FT et en s'assurant de leur mise en oeuvre, (3) en prenant des mesures appropriées lorsque des non-conformités sont identifiées. Pour assurer cette mission de manière efficace et efficiente, les autorités de contrôle doivent impérativement adopter une approche fondée sur les risques.
2. L'approche fondée sur les risques implique d'adapter spécifiquement l'action de l'autorité de contrôle aux risques évalués. Selon cette approche, les autorités de contrôle peuvent allouer leurs ressources, qui sont limitées, de façon à atténuer efficacement les risques en matière de LBC/FT qu'elles ont identifiés, en cohérence avec les priorités définies au niveau national. Cette adaptation spécifique de l'activité de contrôle en vue de traiter les risques pertinents en matière de LBC/FT limitera la possibilité pour les criminels de blanchir le produit de leurs activités illicites et pour les terroristes de financer leurs opérations, tout en améliorant la qualité des informations dont disposent les autorités de poursuite pénale. Elle garantira également que les contrôles ne font pas peser une charge excessive sur des secteurs, des entités et des activités présentant un risque plus faible. Cet aspect est essentiel pour assurer le maintien ou le renforcement de l'inclusion financière, qui pourrait permettre d'abaisser le niveau global des risques de BC/FT en renforçant la transparence. Une approche fondée sur les risques est rigoureuse si elle comprend des stratégies appropriées permettant de traiter tout l'éventail des risques, des secteurs et entités présentant des risques plus élevés à ceux présentant un risque plus faible. Correctement mise en oeuvre, une approche fondée sur les risques est plus réactive, allège la charge de travail et délègue davantage de décisions aux personnes qui sont les mieux placées pour les prendre.
3. Les évaluations mutuelles montrent que la transition vers une approche du contrôle fondée sur les risques est un processus complexe. Les autorités de contrôle doivent posséder une bonne connaissance des risques, disposer d'une base légale solide (un mandat et des pouvoirs adaptés), bénéficier d'un appui politique et organisationnel, mais également de capacités et de ressources adéquates pour réussir le déploiement d'une approche rigoureuse du contrôle, fondée sur les risques. Le passage d'une approche fondée sur la réglementation à une approche fondée sur les risques demande du temps. Cette transition implique un changement de culture au sein de

¹ Pour les besoins de ces lignes directrices, l'expression *autorités de contrôle* désigne les autorités compétentes désignées et les organismes non-publics chargés de responsabilités visant à assurer le respect par les institutions réglementées de leurs obligations en matière de LBC/FT, et inclut les organismes d'autorégulation (OAR) désignés pour assurer cette fonction.

² Conformément aux normes du GAFI, cette catégorie comprend : les institutions financières (IF) ; les prestataires de services d'actifs virtuels (PSAV) ; les entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) qui sont des casinos ; agents immobiliers ; négociants en métaux précieux et pierres précieuses ; avocats, notaires et autres professions juridiques indépendantes et comptables ; prestataires de services aux trusts et aux sociétés. Elle peut également inclure les autres entreprises et professions qu'un pays a décidé d'inscrire dans cette catégorie, en se fondant sur l'appréciation du risque.

l'autorité de contrôle, des investissements dans le renforcement des capacités et la formation du personnel, en plus du développement et de la mise en œuvre d'un ensemble complet d'outils de contrôle. Pour accompagner cet exercice, le GAFI propose des lignes directrices de haut niveau dans la **première partie** de ce document ; dans la **deuxième partie**, des conseils pratiques pour traiter les difficultés fréquemment rencontrées dans la mise en œuvre ; et dans la **troisième partie**, des exemples fournis par des pays, présentant des stratégies et exemples de contrôles d'entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) et de prestataires de services d'actifs virtuels (PSAV). La lecture de ces lignes directrices devrait s'accompagner de l'étude des lignes directrices relatives au financement de la prolifération (FP), à paraître, qui présentent les nouvelles obligations qui s'imposent depuis octobre 2020 aux pays et entités réglementés pour apprécier les risques en matière de financement de la prolifération (FP) et mettre en œuvre des mesures fondées sur cette évaluation du risque.

PREMIÈRE PARTIE : LIGNES DIRECTRICES DE HAUT NIVEAU RELATIVES AU CONTRÔLE FONDÉ SUR LES RISQUES

1. Introduction

1.1. Objectifs et champ d'application

4. L'objectif de ces lignes directrices non contraignantes consiste à préciser et expliquer comment les autorités de contrôle devraient appliquer une approche fondée sur le risque dans leurs activités, en conformité avec les normes du GAFI. En plus de présenter les attentes communes, les lignes directrices se veulent prospectives en identifiant les pratiques innovantes qui peuvent contribuer à améliorer l'efficacité du contrôle des dispositifs de LBC/FT et donc l'ensemble du système de LBC/FT.
5. Ces lignes directrices mettent l'accent sur la méthodologie d'ensemble qui devrait permettre à une autorité de contrôle, s'appuyant sur sa connaissance des risques, d'allouer ses ressources et de choisir des outils appropriés au niveau de risque, de façon à assurer efficacement sa mission de contrôle en matière de LBC/FT. Si les lignes directrices identifient certaines des spécificités du contrôle du secteur financier par rapport au contrôle d'autres secteurs, leur objectif n'est pas d'identifier ou de traiter des risques sectoriels. Elles sont complémentaires des orientations présentées par d'autres lignes directrices du GAFI relatives à l'approche fondée sur les risques concernant spécifiquement certains secteurs.³
6. Ces lignes directrices n'invitent pas à privilégier un cadre institutionnel particulier pour l'organisation des contrôles. Les mesures institutionnelles et autres moyens que les juridictions mettent en œuvre pour appliquer un contrôle fondé sur les risques et faire appliquer la loi en la matière devraient être adaptés spécifiquement au contexte de chaque juridiction. Ces dispositifs peuvent inclure le cadre institutionnel et réglementaire existant (par exemple la réglementation prudentielle applicable aux secteurs concernés), en fonction de l'ampleur et de la complexité des secteurs réglementés et du niveau des risques de BC/FT (y compris les menaces et vulnérabilités) auxquels ils sont exposés. Dans ces lignes directrices, toute référence aux pratiques appliquées par une juridiction en particulier est mentionnée à titre

³ Le site Internet du GAFI propose des lignes directrices pour les secteurs suivants : Professions juridiques (2019), Comptables (2019), Prestataires de services aux trusts et aux sociétés (2019), Opérations sur valeurs mobilières (2018), Assurance-vie (2018), Services de transfert de fonds ou de valeurs (2016), Monnaies virtuelles (2015), Secteur bancaire (2014), Cartes prépayées, paiements mobiles et services de paiement en ligne (2013), Casinos (2008), Négociants en pierres et métaux précieux (2008), Agents immobiliers (2008). Différentes ressources sont énumérées à la Section 6.12.

d'exemple uniquement, et ne doit pas être considérée comme une pratique validée par le GAFI ou dont l'efficacité est garantie.

1.2. Éléments pertinents parmi les recommandations et la méthodologie d'évaluation du GAFI

7. Les obligations relatives au contrôle fondé sur les risques sont définies dans les recommandations du GAFI ; le GAFI apprécie l'efficacité du contrôle en matière de LBC/FT en application du résultat immédiat 3 de la méthodologie du GAFI.
8. La recommandation 1 (R.1) et sa note interprétative (NI.R.1) présentent l'approche fondée sur les risques (AFR), et la recommandation 2 (R.2) souligne l'importance de la coopération des acteurs de la LBC/FT à l'échelle nationale, y compris avec les autorités de contrôle et entre elles. La R.1 et la NI.R.1 imposent aux juridictions d'identifier, d'évaluer et de comprendre les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, et d'appliquer une AFR pour prendre des mesures d'atténuation à la mesure des risques identifiés. Cette obligation s'applique aux activités des autorités de contrôle. La NI.R.1 impose aux autorités de contrôle, pour déterminer la façon d'appliquer l'AFR, d'examiner et de prendre en compte les profils de risque et les évaluations établis par les institutions financières et les entreprises et professions non financières désignées. L'AFR présentée à la recommandation 1 pose les bases de l'allocation des ressources et de la mise en œuvre des mesures visant à lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. L'AFR s'applique pour déterminer :
 - quelles entités il convient de soumettre au régime de LBC/FT de la juridiction, et dans quelle mesure ces entités sont soumises aux obligations du régime
 - de quelle façon ces entités devraient se conformer aux obligations en matière de LBC/FT
 - comment organiser le contrôle de ces entités (notamment, l'ampleur, la fréquence et l'intensité des actions de contrôle).
9. En octobre 2020, le GAFI a mis à jour la R.1 et la NI.R.1 pour y ajouter une obligation pour les pays, les institutions financières et les entreprises et professions financières non désignées d'évaluer les risques de financement de la prolifération (FP) tels qu'ils sont définis dans les normes. Cela signifie que les autorités de contrôle ont désormais l'obligation d'examiner la façon dont les entités qu'elles contrôlent ou surveillent sont exposées à des risques de FP, et de s'assurer de la mise en œuvre effective des sanctions financières ciblées (SFC). Le GAFI travaille à l'élaboration de lignes directrices concernant l'évaluation et l'atténuation du risque de FP, que les autorités de contrôle devraient prendre en compte pour déterminer quelle approche du contrôle et de la surveillance appliquer à ces questions, sachant que les autorités de contrôle et les entités contrôlées peuvent utiliser les dispositifs déjà en place en matière de LBC/FT et de SFC pour s'acquitter de leurs nouvelles obligations concernant le FP plutôt que de créer de nouveaux instruments d'évaluation du risque ou de contrôle de conformité.
10. La recommandation 26 (R.26) impose le contrôle fondé sur les risques des institutions financières, la recommandation 28 (R.28) impose la surveillance ou le contrôle fondé sur les risques des EPNFD et la recommandation 15 (R.15) impose la

surveillance ou le contrôle fondé sur les risques des PSAV.⁴ Les NI.R15, 26 et 28 recommandent aux autorités de contrôle d'allouer leurs ressources dédiées au contrôle en se fondant sur les risques. Il faut pour cela que les entités de contrôle connaissent les risques de BC/FT dans leur juridiction, leur secteur et les entités, et puissent accéder à distance et sur place à toutes les informations pertinentes concernant ces risques.

11. En complément, les recommandations 15, 27 et 28 prévoient que les autorités de contrôle soient dotées de pouvoirs leur permettant d'imposer un ensemble de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives (conformément à la recommandation 35) en cas de non-respect des obligations de LBC/FT.
12. Les normes du GAFI mentionnent à la fois le « contrôle » et les « systèmes de surveillance » des entités réglementées (voir R.14, R.15, R.26 et R.28) :⁵
 - Les institutions financières soumises aux Principes fondamentaux devraient respecter les obligations en matière d'autorisation et de contrôle présentées dans les Principes fondamentaux applicables et dans la recommandation 26. Toutes les autres institutions financières (STFV ou prestataires de services de change de devises) et les PSAV doivent impérativement être enregistrés ou agréés, et soumis à des actions de contrôle ou de surveillance à la mesure des risques existants en matière de BC/FT, conformément aux recommandations 14, 15 et 26.
 - Les casinos devraient être agréés, réglementés et contrôlés, conformément à la recommandation 28. Les EPNFD autres que les casinos devraient être soumises à des dispositifs efficaces de surveillance assurant qu'elles respectent leurs obligations en matière de LBC/FT. Ces mesures devraient être prises en fonction des risques, conformément à la recommandation 28.
13. Les notions de « contrôle » et de « dispositifs de surveillance » mettent en œuvre un ensemble d'activités et d'outils dont disposent les autorités de contrôle, qu'il convient d'utiliser selon une approche fondée sur le risque. Pour les besoins de ces lignes directrices, le fait d'avoir mis en place des « dispositifs de surveillance » implique une différence d'approche et d'axe de travail de la part des autorités de contrôle plutôt qu'une différence fondamentale sur le plan des outils disponibles et des actions entreprises :
 - L'observation continue des activités des entités réglementées au titre d'un « dispositif de surveillance » est **généralement moins intrusive** qu'un régime classique de contrôle. Par exemple, les entités peuvent ne pas être habituellement soumises à des cycles d'inspection réguliers. Néanmoins, dans le cadre d'un système de surveillance, les autorités de contrôle devraient être en capacité de recourir à différents types d'interventions, notamment

⁴ La recommandation 28 prévoit que les entreprises et professions non financières désignées soient soumises à une autorité de contrôle ou aux mesures d'un organisme d'autorégulation (OAR) approprié, si cet organisme peut garantir que ses membres respectent leurs obligations en matière de LBC/FT.

⁵ Certaines entités peuvent fournir des services recouvrant plusieurs de ces activités désignées. Si ces entités ne doivent pas impérativement relever de deux régimes de contrôle séparés, il est important que les activités couvertes soient soumises aux obligations pertinentes des normes. Par exemple, quand un casino échange des fonds en actifs virtuels (partiellement ou exclusivement), cette activité devrait être soumise à toute obligation supplémentaire imposée par la recommandation 15 et sa note interprétative.

intrusives, lorsque des risques sont identifiés, et ne pas se limiter à des actions à distance.

- Les interventions réalisées au titre d'un « système de surveillance » sont **plus réactives à certains risques spécifiques (ou matérialisés)** que les interventions d'un régime classique de contrôle. Toutefois, une surveillance efficace nécessite un ensemble de *mesures proactives* (par exemple, déclarations périodiques de données, mise à jour périodique de l'évaluation du risque afin d'identifier tout changement du profil de risque, suivi continu de données ou d'événements pertinents comme les déclarations d'opérations suspectes ou d'autres événements présentant un risque significatif, mais également certaines interventions actives auprès des entités le cas échéant) visant à détecter les évolutions significatives du risque et à y réagir. Par exemple, le système de surveillance contribue à détecter les entités qui sont constamment en infraction à leur devoir de vigilance relatif à la clientèle ou de déclaration d'opérations suspectes, ou qui peuvent avoir facilité des flux financiers illicites, cette infraction constituant le fondement nécessaire pour déclencher une intervention de contrôle plus intrusive.
14. Pour déterminer si les dispositifs de surveillance sont appropriés, les autorités de contrôle doivent prendre en considération les risques de BC/FT du secteur d'activité. Par exemple, si les normes prévoient que la plupart des EPNFD soient soumises à des « systèmes de surveillance », dans de nombreux pays les secteurs des EPNFD à risque plus élevé sont soumis à un niveau de supervision relevant du « contrôle » selon les critères du GAFI. Au titre d'un système de surveillance, les autorités de contrôle ont également l'obligation de fournir des directives adéquates et un retour d'information pour s'assurer que les entités respectent leurs obligations en matière de LBC/FT, et d'être en mesure d'appliquer des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, en conformité avec la recommandation 35.
15. Les autorités de contrôle utilisent largement l'expression « surveillance » pour qualifier différentes actions, notamment les actions ou processus déployés pour examiner les évolutions des profils de risque ou détecter des comportements atypiques. Il est difficile d'établir une ligne de démarcation claire entre les notions de « contrôle » et de « surveillance », étant donné que ces deux aspects intègrent des activités relevant de l'éventail des outils à la disposition des autorités de contrôle. Dans ces lignes directrices, « surveillance » ou « dispositifs de surveillance » font référence à l'utilisation de ces expressions dans les recommandations susmentionnées du GAFI, davantage qu'à leur acception générale. En outre, ces lignes directrices ne s'appliquent pas au contexte de la surveillance des organismes à but non lucratif (OBNL) visés par la réglementation 8.
16. Les deux questions essentielles les plus pertinentes pour ces lignes directrices, conformément à la partie « efficacité » de la méthodologie, dans le résultat immédiat 3 (RI.3) de la Méthodologie du GAFI sont les suivantes :
- Question essentielle 3.2 : Dans quelle mesure les autorités de contrôle identifient-elles et s'assurent-elles d'une compréhension continue des risques de BC/FT dans les secteurs financiers et l'ensemble des autres secteurs, pour chacun des secteurs et types d'institutions et pour les institutions individuelles ?
 - Question essentielle 3.3 : En vue d'atténuer les risques, dans quelle mesure les autorités de contrôle contrôlent-elles ou surveillent-elles, en fonction du

risque, le degré de respect par les institutions financières, les EPNFD et les PSAV de leurs obligations de LBC/FT ?

17. D'autres aspects des normes et de la méthodologie du GAFI sont tout aussi importants en ce qui concerne l'approche fondée sur les risques, mais n'entrent pas dans le champ d'application de ces lignes directrices. Par exemple :

- la réglementation 34 et la question essentielle 3.6 soulignent qu'il est important que les autorités de contrôle établissent des lignes directrices, assurent un retour d'information et fassent la promotion d'une bonne compréhension par les entités réglementées de leurs obligations en matière de LBC/FT et des risques de BC/FT. Les autorités de contrôle ne pourront jamais conduire des inspections que dans une partie de la population des entités réglementées. Tout programme de contrôle global doit donc comporter des lignes directrices claires, des mesures d'éducation et des stratégies de sensibilisation innovantes à destination des entités réglementées, pour les aider à prendre la mesure des risques de BC/FT et de leurs obligations en matière de LBC/FT. Ces initiatives, bien qu'elles n'impliquent pas nécessairement le recours au pouvoir réglementaire, permettent aux autorités de contrôle de promouvoir l'adoption d'une approche fondée sur les risques dans le respect des obligations de LBC/FT, autant que possible et auprès du plus grand nombre possible d'entités réglementées.
- Les recommandations 15, 26 et 28 et la question essentielle 3.1 soulignent les obligations relatives à l'entrée sur le marché, dont le respect devrait également s'inscrire dans une approche fondée sur le risque, de sorte que les autorités de contrôle puissent adapter leurs mesures aux risques potentiels (par exemple, différentes structures de propriété des entités).
- La question essentielle 3.4 relative à l'application de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives est abordée brièvement à la section 3.7 de ces lignes directrices. La publication « *Guidance on Effective Supervision and Enforcement by AML/CFT Supervisors of the Financial Sector and Law Enforcement* » du GAFI (lignes directrices pour un contrôle et une mise en œuvre efficaces par les autorités de contrôle de la LBC/FT dans les secteurs des finances et de l'application de la loi) apporte un éclairage complémentaire sur ce point.
- La question essentielle 3.5 relative à la démonstration faite par les autorités de contrôle que leurs actions ont un impact sur le niveau de conformité des entités réglementées est abordée brièvement à la section 3.8.

1.3. Dispositifs de contrôle courants

18. Il existe différents dispositifs de contrôle, permettant de prendre en considération le contexte et les risques des juridictions. Le GAFI se concentre davantage sur les résultats davantage que sur les procédures ; en ce sens, il ne prescrit aucun cadre réglementaire particulier pour le contrôle, tant que les résultats du contrôle traitent efficacement les risques de BC/FT. L'efficacité de la communication et de la coordination entre les autorités de contrôle en matière de LBC/FT et, le cas échéant, d'autres autorités de contrôle pertinentes, notamment autorités de contrôle prudentiel, organismes d'autorégulation, banques centrales, ministère des finances

et autres autorités compétentes dont les cellules de renseignements financiers (CFR) et les autorités de poursuites pénales, est essentielle pour s'assurer que la juridiction applique globalement une approche performante, fondée sur les risques.

19. À titre d'exemple, les dispositifs de contrôle couramment observés en matière de LBC/FT présentent les caractéristiques suivantes :

- Il existe une autorité de contrôle unique en matière de LBC/FT, chargée du contrôle des obligations de LBC/FT de l'ensemble des entités réglementées (cette tâche est généralement exercée par l'autorité qui assure également la mission de CFR ou par l'autorité de contrôle prudentiel).
- Certains aspects du contrôle sont intégrés, par exemple le contrôle en matière de LBC/FT et le contrôle prudentiel du secteur financier, et/ou la CRF ou l'autorité fiscale ou une autre autorité compétente est responsable du contrôle en matière de LBC/FT de tout ou partie des secteurs non financiers.
- Le contrôle en matière de LBC/FT s'inscrit dans un modèle décentralisé, dans lequel plusieurs agences et/ou OAR sont responsables du contrôle en matière de LBC/FT de façon transversale sur différents secteurs et au sein de ces secteurs. La CRF ou une autre autorité compétente peut aussi jouer un rôle dans la supervision ou la coordination du contrôle de tout ou partie des secteurs des EPNFD.

20. Il est important de prendre en considération le cadre réglementaire pertinent d'une juridiction au moment d'élaborer des modèles pour l'évaluation du risque et le contrôle fondé sur les risques. Chaque modèle présente des avantages et des inconvénients sur le plan des ressources, de l'expertise et de l'efficacité économique, de la disponibilité des informations nécessaires à l'évaluation des risques et du niveau de conformité, de la coordination des approches du contrôle à l'échelle nationale et internationale, ainsi que d'autres facteurs. Selon le modèle retenu, l'impact souhaité ou imprévu sera différent sur l'efficacité globale et l'allocation des ressources. Par exemple, le niveau d'attention accordée au secteur des EPNFD peut varier fortement entre une juridiction comportant une seule autorité de contrôle en matière de LBC/FT (couvrant également différents secteurs financiers) et une juridiction dans laquelle il existe une autorité de contrôle distincte pour les EPNFD, qui envisage par conséquent l'évaluation des risques à une échelle différente et selon une perspective spécifique. Il est important de mener une évaluation nationale du risque (ENR) complète⁶ et d'organiser une véritable coopération nationale pour s'assurer que les autorités de contrôle coordonnent leurs actions et ajustent leur évaluation des risques et leur approche du contrôle de façon appropriée. Si les fonctions considérées sont assurées par différentes autorités dans le cadre de leurs mandats respectifs (par exemple CRF + autorité de contrôle prudentiel + autorité de contrôle en matière de LBC/FT), le pays doit être capable de rassembler toutes les informations nécessaires pour permettre une visualisation d'ensemble des risques. Il est important que le pays s'assure qu'il existe une corrélation entre le risque sectoriel et les ressources dont dispose l'autorité de contrôle responsable de ce secteur. Les sections 2.1.2 et 3.9 apportent des informations complémentaires à ce sujet.

⁶ Ou d'autres formes d'évaluations du risque de BC/FT coordonnées à l'échelle nationale.

1.4. Caractéristiques d'un dispositif efficace de contrôle fondé sur les risques

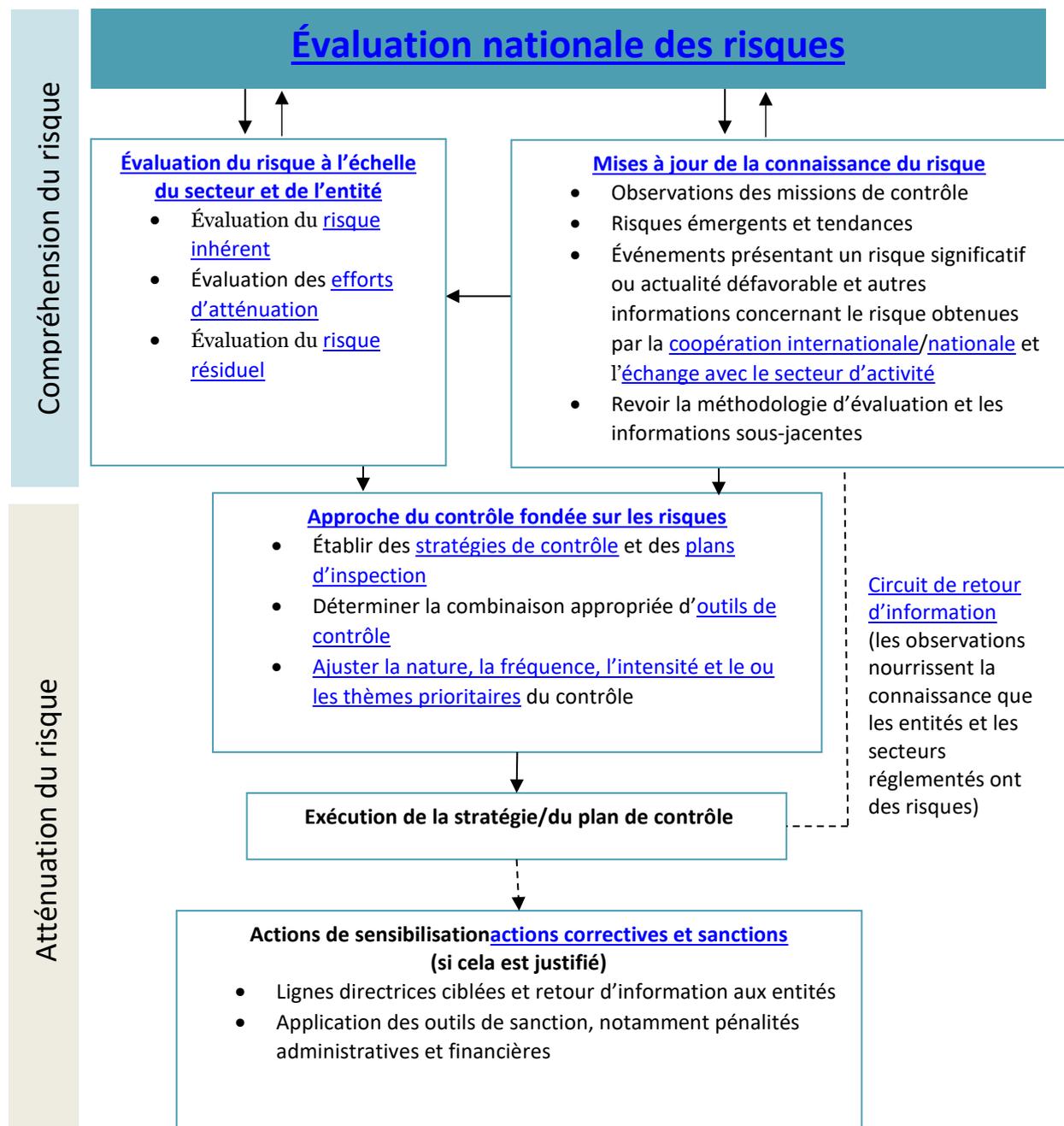
21. Dans le cadre d'un dispositif de contrôle fondé sur les risques efficace, l'autorité de contrôle identifie, évalue et comprend les risques en matière de BC/FT dans les secteurs et les entités relevant de son champ de compétence, et travaille en continu à l'atténuation effective de ces risques. Ce travail nécessite de mettre en œuvre un système rigoureux d'évaluation des risques, rendant possible l'identification, la mesure, le contrôle et la surveillance de BC/FT, mais également une approche du contrôle fondée sur les risques, rendant possible des actions de contrôle en temps opportun pour traiter les changements significatifs ou l'élévation du niveau de risque. Plus précisément, l'autorité de contrôle :

- Acquiert et entretient une bonne compréhension des risques de BC/FT à l'échelle du secteur et de l'entité, en s'appuyant sur une solide évaluation des risques inhérents et de la qualité des mesures d'atténuation, mais aussi sur les informations apportées par l'évaluation nationale des risques de BC / FT (voir section 2. , en particulier les nouvelles obligations d'évaluer le risque de FP et de se référer aux lignes directrices du GAFI concernant le FP, à paraître ;
- Développe et met en œuvre une stratégie de contrôle mettant efficacement l'accent sur les risques de BC/FT les plus élevés ou émergents tout en s'assurant que des stratégies appropriées, fondées sur le risque, sont en place pour traiter de manière efficace et efficiente les risques moins élevés de façon efficace sans dégrader plus que nécessaire l'accessibilité et l'utilisation des services financiers (voir section 3.) ;
- Exerce une influence favorable sur le comportement des entités en s'assurant qu'elles mettent en place des politiques efficaces de LBC/FT et, lorsque des problèmes sont identifiés, en fournissant des lignes directrices ciblées et un retour d'information, en ordonnant et/ou supervisant des actions correctrices ou en exerçant ses pouvoirs de mise en application de façon dissuasive et proportionnée au risque, au contexte et à l'importance des problèmes identifiés ;
- Surveille l'évolution de l'environnement du risque et préserve son agilité pour identifier les risques émergents et y réagir rapidement (par exemple, voir section 2.4) ;
- Est dotée de l'expertise, des pouvoirs, de l'autonomie et des outils nécessaires, et des ressources adaptées pour assurer sa mission ;
- Se coordonne avec les autres autorités compétentes, le cas échéant, dont la CRF, les autorités de poursuites pénales et les autres organismes de contrôle, mais également avec ses homologues à l'étranger en partageant l'information, en hiérarchisant les risques et en menant des activités de contrôle conjoint lorsque cela est approprié (voir les sections 3.9 et 3.10).

1.5. Vue d'ensemble du processus de contrôle fondé sur les risques

22. Le processus de contrôle fondé sur les risques comporte deux éléments principaux, comme le montrent le schéma suivant et les explications fournies plus loin dans ces lignes directrices : (1) l'identification et la compréhension des risques, et (2) l'atténuation de ces risques.

Figure 1.1. Vue d'ensemble d'un processus de contrôle fondé sur les risques



2. Compréhension du risque par les autorités de contrôle

2.1. Quels sont le périmètre et la finalité des évaluations du risque par les autorités de contrôle ?

23. Pour appliquer une approche du contrôle fondé sur le risque, les autorités de contrôle doivent tout d'abord comprendre l'exposition des secteurs et des entités réglementées aux risques en matière de BC/FT. Les autorités de contrôle entreprennent une évaluation du risque pour acquérir la nécessaire compréhension nécessaire de leurs risques en matière de BC/FT, pour la documenter et la mettre à jour. La finalité de l'évaluation des risques consiste à aider les autorités de contrôle à planifier leurs activités en tenant compte du risque, à déterminer quelle attention doit être accordée aux secteurs visés et aux entités de ces secteurs, à identifier les risques qu'il convient de considérer comme prioritaires. Le périmètre de l'évaluation des risques doit couvrir les menaces, la vulnérabilité et les conséquences, des aspects expliqués en détail dans de précédentes lignes directrices du GAFI⁷.
24. Comme indiqué au paragraphe 9, le GAFI a introduit en octobre 2020 une obligation pour les pays et les entités réglementés d'évaluer les risques en matière de financement de la prolifération (FP) en complément des risques de BC/FT. Cela signifie que les autorités de contrôle ont désormais l'obligation d'évaluer la façon dont les entités qu'elles contrôlent ou surveillent sont exposées à des risques de FP, et de prendre en compte cette évaluation pour appliquer des mesures fondées sur le risque. La lecture de ces lignes directrices devrait s'accompagner de l'étude des lignes directrices du GAFI relatives à l'évaluation et à l'atténuation des risques de financement de la prolifération (FP), à paraître.

2.1.1. Évaluation du risque à l'échelle du secteur et de l'entité

25. Pour bien comprendre les risques dans le détail, c'est-à-dire à l'échelle de l'entité, il faut tout d'abord identifier les risques inhérents et les lacunes courantes des contrôles en matière de LBC/FT à l'échelle du secteur. Pour acquérir une connaissance complète du risque, les autorités de contrôle devraient mettre en place et maintenir une évaluation continue du risque des secteurs⁸ et des entités et/ou groupes au sein de ces secteurs.
26. Les différentes approches de l'évaluation des risques adoptées par les autorités de contrôle des obligations de LBC/FT dépendent des dispositifs de contrôle appliqués dans la juridiction (voir section 1.3), du nombre de secteurs contrôlés et du nombre d'entités distinctes au sein de chaque secteur. Par exemple, les autorités de contrôle de LBC/FT des banques peuvent choisir d'évaluer le risque de chaque entité relevant de leur périmètre d'action ou de regrouper différentes banques présentant des caractéristiques similaires, notamment sur le plan de la taille, de la structure et de l'exposition au risque de BC/FT. Par conséquent, l'intensité des actions de contrôle appliquée à ces différents regroupements pourra varier.
27. Le cas échéant, en tenant compte des risques identifiés et de leur importance, les autorités de contrôle des EPNFD peuvent déterminer les risques au niveau de l'entité

⁷ Lignes directrices du GAFI (2013), « *National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment* » (évaluation du risque national en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme) et Lignes directrices du GAFI (2019), « *Terrorist Financing Risk Assessment* » (évaluation du risque en matière de financement du terrorisme).

⁸ Dans certains cas, l'évaluation du risque sectoriel peut être intégrée au processus d'évaluation nationale des risques.

en s'appuyant sur les évaluations des risques menées à l'échelle du secteur, lorsqu'il est possible d'identifier clairement des catégories d'entités et de les définir selon des caractéristiques spécifiques (par exemple, classe d'activité, modèle d'affaires ou structure, profil de clientèle et risques géographiques). Si les autorités de contrôle s'appuient sur les évaluations du risque sectoriel pour appréhender les risques d'entités spécifiques, l'évaluation du risque doit être suffisamment nuancée pour considérer chacune des catégories d'entités identifiées et leurs risques en matière de BC/FT. Par exemple, dans le secteur des prestataires de services aux trusts et aux sociétés (PSTS), les PSTS intervenant comme agents de formation de personnes morales peuvent être identifiés comme présentant un risque plus élevé par rapport à d'autres PSTS.

28. **Identifier les risques spécifiques à différents secteurs est essentiel pour définir les priorités des actions de contrôle dans un secteur.** Pour déterminer le risque d'un secteur dans sa globalité, il est nécessaire de prendre en compte la nature des modèles d'affaires au sein de ce secteur, les activités et les profils de risque (par exemple, le volume d'affaires, les profils de clientèle) des entités du secteur. Il peut également être utile de répartir les entités en sous-secteurs, afin de regrouper différents types de risques (par exemple, au sein du secteur bancaire, on pourra identifier des risques sous-sectoriels correspondant aux banques proposant principalement des services de détail, aux banques privées ou banques d'investissement, sur un critère de similarité de la clientèle, des canaux de distribution, des types de produits et services, etc. qu'elles fournissent). Dans ce contexte, pour décider s'il convient de réaliser une évaluation du risque sous-sectoriel, les autorités de contrôle devraient également prendre en compte le nombre d'entités du secteur, la nature et la diversité des activités professionnelles des entités du secteur, leur volume d'affaires spécifique et le degré de conformité pour chaque type d'entité. Elles considéreront également la taille ou d'autres caractéristiques du secteur par rapport à d'autres secteurs. Pour définir une méthodologie d'évaluation du risque, les entités de contrôle devraient considérer les dispositifs de contrôle en matière de LBC/FT de la juridiction pour le secteur financier, les PSAV et les EPNFD, car ces dispositifs peuvent avoir un impact sur l'atténuation du risque (par exemple, certains secteurs peuvent ne pas faire l'objet de contrôles adéquats et donc introduire un risque supplémentaire pour d'autres secteurs connexes).
29. La compréhension du risque de BC/FT à l'échelle du secteur est également importante pour définir les priorités des actions de contrôle entre les différents secteurs, en particulier en cas de pluralité des autorités de contrôle. Un cadre efficace de contrôle fondé sur les risques implique que l'autorité de contrôle comprenne le risque des secteurs qu'elle contrôle relativement aux risques d'autres secteurs. À défaut, il est possible qu'elle consacre un temps et des efforts disproportionnés au traitement d'un risque qui est important pour elle, mais pas pour la juridiction dans sa globalité.
30. Les évaluations du risque à l'échelle de l'entité contribuent à l'identification de l'exposition spécifique de cette entité aux risques de BC/FT, et permettent de déterminer le degré et l'orientation des actions de contrôle requises. Les risques inhérents auxquels une entité donnée est exposée sont variables, par exemple, en fonction de la nature de ses activités, de sa taille, du profil de sa clientèle et de son degré d'interaction avec les juridictions à haut risque. L'appréciation du caractère approprié des mesures d'atténuation est également variable d'une entité à l'autre.

- À l'échelle de l'entité, les évaluations du risque peuvent impliquer d'obtenir des informations sur les données des opérations et d'autres informations relatives aux activités de l'entité (produits, services, clients, canaux de distribution et implantations géographiques) et d'évaluer dans quelle mesure ces informations affectent l'exposition de l'entité aux risques de BC/FT. Ce travail peut comprendre la comparaison des volumes et des types d'activité d'entités homologues, afin de déterminer les entités présentant un risque plus élevé par rapport à la « moyenne » de leur secteur. Il peut aussi comprendre l'analyse d'un périmètre plus large de données sur les entités, en étudiant notamment les modèles opérationnels de l'entité, ses politiques et procédures, les déclarations d'opérations suspectes transmises par l'entité, etc. pour acquérir une bonne connaissance des risques et des contrôles de l'entité. Dans certains cas, on pourra obtenir une évaluation préliminaire des risques à l'échelle de l'entité en s'appuyant sur différents critères.
 - Les autorités de contrôle apprécient souvent la qualité des mesures d'atténuation d'une institution à l'aide de notes pondérées et de grilles de notation adaptées aux risques sectoriels et aux risques inhérents à l'échelle de l'entité. En d'autres termes, toutes les non-conformités n'ont pas la même importance.
31. Une approche courante de la notation du risque résiduel présenté par chaque secteur ou entité consiste à créer une matrice des risques, évolutive et itérative, dans lequel on inscrit sur un axe les notes correspondant aux risques de BC/FT inhérents et sur un autre axe, les vulnérabilités ou la qualité des mesures d'atténuation et de LBC/FT. La probabilité qu'il y ait effectivement une occurrence de BC/FT doit également être prise en compte⁹. Il convient de définir des indicateurs de risque adaptés à chaque secteur pour évaluer les risques inhérents. Certains indicateurs peuvent s'appliquer à la plupart des secteurs, tandis que d'autres seront spécifiques à certains secteurs ou sous-secteurs.
32. Agréger les évaluations du risque de BC/FT de différentes entités n'équivaut pas à une évaluation du risque sectoriel, mais peut aider les autorités de contrôle à identifier des risques communs en matière de BC/FT. À l'échelle du secteur, les évaluations du risque des entités apportent aux autorités compétentes des informations importantes sur les lacunes du secteur et des régimes nationaux, ce qui leur permet de concevoir une réponse appropriée, pouvant consister à publier de nouvelles réglementations ou à modifier les textes existants, à appliquer des mesures renforcées, à diffuser des lignes directrices pour guider les contrôles.

2.1.2. Évaluation du risque par les autorités de contrôle et Évaluation nationale des risques

33. **Les interactions entre l'évaluation du risque par les autorités de contrôle et le processus d'ENR sont à double sens.** D'une part, la connaissance que les autorités de contrôle ont des secteurs et des entités relevant de leur mandat permet d'alimenter l'ENR. D'autre part, la connaissance des risques par les autorités de contrôle devrait être informée par l'ENR et conforme à cette évaluation nationale, qui intègre l'apport de nombreuses parties prenantes de la LBC/FT. L'ensemble permettra de compiler les informations et les éclairages sur les risques provenant d'autres autorités et entités (notamment, autres autorités de contrôle et de

⁹ À titre d'exemple, voir : www.fca.org.uk/publication/opbas/opbas-sourcebook.pdf, section 4.9

poursuites pénales, instances judiciaires et douanières, CRF et autres services de renseignements). En outre, l'échange d'informations pertinentes sur le risque peut également découler de la mise en place de groupes de travail réunissant différentes autorités nationales assumant une responsabilité en matière de LBC/FT, et de réunions d'échange avec le secteur privé. Il est essentiel que les autorités de contrôle développent indépendamment leur propre compréhension des risques pour éclairer le processus d'ENR. Si les autorités de contrôle fondent leur connaissance du risque sectoriel sur l'ENR, il leur appartient de déterminer si l'analyse de l'ENR répond à leurs besoins d'information (par exemple, est-elle suffisamment à jour et offre-t-elle un niveau de détail suffisant ?), et de la compléter si nécessaire.

34. Voici différents exemples des interactions entre les évaluations du risque par les autorités de contrôle et l'ENR :

- Les activités à risque élevé ou moins élevé que les autorités compétentes ont identifiées au cours du processus d'ENR devraient correspondre à l'approche adoptée par les autorités de contrôle pour superviser l'approche fondée sur les risques du respect des obligations de LBC/FT mises en œuvre par les entités.
- Révision de la modélisation des risques inhérents ou de l'évaluation des contrôles en fonction des risques identifiés par l'ENR.
- Contrôle continu des entités qui contribue à et/ou remet en cause ou confirme l'identification du risque dans l'ENR.
- Compréhension des produits et services d'inclusion financière, y compris des risques associés à l'exclusion financière, et évaluation du risque nécessaire pour justifier des exemptions ou un niveau approprié de vérifications préalables.

2.2. Quels sont les éléments du processus d'évaluation du risque par les autorités de contrôle ?

2.2.1. Évaluation des risques inhérents

35. **Les risques inhérents** sont les risques de BC/FT intrinsèques d'un secteur ou des activités d'une entité avant toute application de contrôles de LBC/FT. Les risques inhérents sont associés aux dimensions d'une entreprise (nature, ampleur et complexité) ou aux caractéristiques de leur activité (en ce qui concerne la clientèle, les produits et services, les implantations géographiques et les canaux de distribution). Certaines dimensions ou caractéristiques présentent des risques plus ou moins élevés que d'autres. La note interprétative de la recommandation 10 propose différents exemples de possibles facteurs de risque plus ou moins élevés (voir les paragraphes 15 à 17) et les lignes directrices du GAFI pour une analyse sectorielle fondée sur les risques¹⁰ ainsi que les rapports typologiques peuvent aider les autorités de contrôle à évaluer les risques inhérents d'un secteur ou d'une entité en particulier.

36. Les autorités de contrôle devraient allouer des ressources adéquates pour s'assurer d'acquiescer une bonne compréhension des risques inhérents des entités

¹⁰

Différentes ressources sont énumérées à la Section 6.12.

réglementées, en mettant à profit leur propre connaissance des activités du secteur ou en mobilisant des experts dans les domaines considérés.

37. Comme l'indique la recommandation 1, les entités réglementées ont l'obligation d'évaluer les risques de BC/FT auxquels leurs activités sont exposées. **Les évaluations du risque par les entités réglementées peuvent contribuer à éclairer la compréhension du risque par les entités de contrôle**, et leur permettre d'obtenir des informations sur des catégories de risques (par exemple, produits, services, clients, canaux de distribution et implantations géographiques) relevant spécifiquement de l'entité concernée. Elles peuvent aussi contribuer à renforcer la compréhension par les autorités de contrôle des risques existant au sein d'un secteur ou à l'échelle de l'entité. Les autorités de contrôle devraient fournir des lignes directrices et préciser leurs attentes concernant les évaluations des risques par les entités. De cette façon, les évaluations du risque à l'échelle de l'entité transmises aux autorités de contrôle seront mieux organisées et plus informatives, et renforceront leur connaissance des risques à l'échelle des entités.
38. En complément des catégories de risques référencées par la recommandation 1, les autorités de contrôle de LBC/FT doivent également prendre en compte, pour concevoir leur évaluation du risque, d'autres informations dont elles disposent au travers de leurs actions de contrôle (voir encadré 2.1 ci-dessous), notamment les types de risques spécifiques à l'entité comme l'importance systémique de l'entité au sein de son secteur d'intervention pour ce qui concerne la LBC/FT, et ses principaux indicateurs financiers. En considérant ces différents facteurs, les autorités de contrôle devraient prendre en compte les caractéristiques des secteurs examinés ainsi que les facteurs contextuels, et exercer leur jugement pour déterminer quelles sont les implications sur les risques en matière de BC/FT. Par exemple :
- Une institution dont les parts de marché augmentent considérablement ou qui change de modèle d'affaires pourrait être plus encline à prendre des risques qu'une institution dont le modèle opérationnel et la clientèle sont établis et présentent un moindre risque.
 - Pour les entités qui font partie d'un plus grand groupe d'entités, les autorités de contrôle peuvent aussi être amenées à considérer les risques posés par d'autres aspects des activités du groupe, notamment la complexité des opérations commerciales, les risques géographiques associés aux différents pays dans lesquels le groupe intervient, ainsi que les normes de LBC/FT qui y sont appliquées, etc.¹¹
 - Il peut être porté à la connaissance des autorités de contrôle l'existence de bénéficiaires effectifs ou de administrateurs d'entités dont l'aptitude et l'honorabilité sont discutables, et font naître des doutes quant à la capacité et/ou la volonté de l'entité ou du groupe à établir et mettre en œuvre un cadre rigoureux de LBC/FT ainsi qu'à définir une position ferme des instances de direction sur ces questions.
 - Les difficultés en matière de LBC/FT et de contrôle prudentiel se renforcent souvent mutuellement dans les institutions connaissant de graves problèmes. Certaines banques ont parfois assoupli ou abandonné leurs contrôles en

¹¹ Voir [Basel Committee on Banking Supervision Guidelines on Sound Management of risks related to money laundering and terrorist financing \(révisé en juillet 2020\)](#) paragraphes 63 – 83 à propos des risques concernant la LBC/FT des entités d'un groupe et du contexte transfrontalier, et les paragraphes 89 et 90 à propos des considérations relatives au contrôle intégrant ces risques.

matière de LBC/FT dans l'espoir d'attirer des fonds illicites afin de résoudre des problèmes de trésorerie ou de solvabilité. De même, la perte de chiffre d'affaires intervenant après que les autorités de contrôle ont constaté des infractions aux obligations de LBC/FT peut avoir des conséquences importantes sur la nature et le volume de l'activité, voire entraîner des problèmes de trésorerie ou de solvabilité, en particulier pour une banque de taille modeste ou spécialisée.

- L'entité ou le secteur propose dans une large part ses services à des personnes ou des organisations exclues des services financiers, et a mis en place des mesures d'atténuation adéquates pour limiter les risques associés à ses produits et services. Si ces services n'étaient pas assurés, les risques pourraient être transférés vers l'économie non réglementée, où les risques ne font l'objet d'aucune mesure d'atténuation.

Encadré 2.1. Catégories utilisées pour évaluer les risques inhérents auxquels sont exposées les entités réglementées

Les autorités de contrôle peuvent examiner :

- Le risque lié au type d'entité : le secteur d'activité dans lequel l'entité intervient, l'importance de l'entité dans son secteur et/ou sa part de marché, la complexité de ses opérations, de sa structure commerciale ou de son modèle d'affaires et de sa stratégie (notamment prévisions d'extension à de nouveaux segments de marché ou à de nouvelles régions, fusions et acquisitions), les informations concernant la structure de son capital et ses bénéficiaires effectifs qui sont susceptibles d'accroître les risques de BC/FT, les principaux indicateurs financiers (par exemple, croissance des actifs et des dépôts, flux de trésorerie, notamment transfrontaliers).
- Risque client : autres facteurs, notamment démographiques, offre spécialisée de produits et services pour certaines catégories de clients, y compris selon que le client est une personne physique ou morale ou représente un mécanisme juridique, selon le type d'entreprise cliente des services, selon que le client est ressortissant national ou étranger et selon que certaines catégories de clients sont concernées (par exemple, personnes politiquement exposées).
- Risque géographique : empreinte géographique des opérations de l'entité sur le territoire national et à l'international (y compris lorsque les opérations concernent le transfert et la réception de fonds avec le lieu d'implantation des clients et de résidence des bénéficiaires effectifs), marchés desservis, etc. ; solidité du cadre juridique de LBC/FT à l'étranger régissant les activités de l'entité, facteurs contextuels (par exemple, niveau de corruption, de criminalité, de terrorisme) et leur influence possible sur l'approche adoptée par l'entité en particulier dans ses relations avec les prestataires de services en ligne, les groupes financiers ou autres.

- **Risque lié aux produits et services** : nature et caractéristiques des produits et services (par exemple, anonymat, volume et rapidité des opérations, durée des contrats, etc.). Les revenus générés par ces opérations ont également une grande importance pour apprécier le profil de risque de l'entité.
- **Risque lié aux canaux de distribution** : caractéristiques des canaux de distribution utilisés, notamment : la capacité à identifier/vérifier de façon fiable l'identité des clients au moyen d'une procédure d'intégration à distance ou numérique¹², produits ou services remis exclusivement par courrier, téléphone, Internet, etc., ou par des intermédiaires (et dans ce cas, la nature de leurs relations avec l'entité).
- **Risque lié aux transactions** : les types de transaction, de flux financiers, les informations et analyses reçues de la CRF concernant les rapports sur les transactions de l'entité peuvent apporter des éclairages complémentaires et des informations vérifiées de façon indépendante.

Note : Cette liste n'est pas exhaustive. Pour obtenir des informations plus complètes, consulter les différentes lignes directrices publiées par le GAFI à propos de l'approche sectorielle fondée sur le risque et la liste des ressources utiles fournie en fin de volume des présentes lignes directrices. Voir aussi les lignes directrices du GAFI relatives au FP, à paraître, pour obtenir des informations détaillées sur la pertinence de ces différentes catégories dans l'évaluation du risque de FP.

2.2.2. Évaluation des efforts d'atténuation

39. **Les dispositifs et contrôles de LBC/FT** désignent les mesures mises en place par une entité pour atténuer les risques de BC/FT. Différentes approches sont possibles pour évaluer le caractère adéquat des contrôles¹³, mais les autorités de contrôle ne doivent pas s'arrêter à l'observation de l'existence de contrôles et procédures spécifiques (par exemple, les mesures de vigilance relatives à la clientèle, la tenue des archives, la surveillance des opérations, etc.) mais évaluer également l'efficacité et la rigueur d'ensemble des dispositifs de LBC/FT, pour déterminer notamment si l'environnement général de gouvernance de l'entreprise et sa culture de la conformité permettent de déployer des contrôles internes rigoureux et efficaces en matière de LBC/FT.
40. Les autorités de contrôle devraient utiliser différents outils pour faciliter la surveillance proactive des entités afin d'évaluer le caractère adéquat de leurs systèmes ou contrôles de LBC/FT. Elles pourraient ainsi recueillir périodiquement des informations sur les principaux contrôles de LBC/FT existants dans un secteur pour identifier de façon précoce les entités dont les contrôles présentent d'importantes lacunes et/ou pour identifier les lacunes et thématiques de contrôle communes à différentes entités. Elles pourraient aussi utiliser l'analyse de données pour analyser les déclarations d'opérations suspectes transmises par les entités

¹² Voir le document [FATF's Digital ID Guidance](#) (lignes directrices du GAFI sur l'identification numérique)

¹³ Certaines juridictions peuvent avoir mis en place des mécanismes permettant d'évaluer objectivement les procédures de gestion du risque de BC/FT et les contrôles d'une entité en appliquant une méthodologie de notation, d'autres peuvent effectuer cette évaluation de façon plus subjective, ou appliquer une combinaison de différentes méthodes.

réglementées afin d'identifier les faiblesses potentielles des contrôles appliqués par certaines entités en particulier. Prises ensemble, ces approches proactives peuvent renforcer la capacité des autorités de contrôle à identifier les entités à risque pour organiser un contrôle ciblé, ou souligner la nécessité de fournir des lignes directrices de contrôle plus larges afin d'améliorer certaines pratiques de contrôle sur l'ensemble du secteur considéré.

41. **Les autorités de contrôle devraient réaliser une évaluation globale des systèmes et des contrôles de LBC/FT en place au sein d'une entité** (voir exemples dans l'Encadré 2.2 ci-dessous). Pour déterminer si l'entité réunit les conditions nécessaires pour appliquer efficacement les mesures d'atténuation du risque de BC/FT, il est important de prêter attention au niveau de surveillance exercée par les conseils d'administration et les instances dirigeantes des entités (qui sont responsables en dernier ressort des mesures de LBC/FT de l'entité). Ces dernières années, plusieurs manquements à la conformité en matière de LBC/FT survenus à grande échelle ont résulté soit d'une faute intentionnelle des dirigeants, du conseil d'administration et parfois des propriétaires des institutions concernées ou alors qu'ils en étaient informés, soit de l'insuffisance des mesures de surveillance. Il est donc essentiel que les autorités de contrôle en matière de LBC/FT aient connaissance de l'appétence pour le risque des propriétaires, du conseil d'administration et des dirigeants de l'entité réglementée. Les autorités de contrôle peuvent obtenir ces informations en examinant les procès-verbaux des conseils d'administration et les documents de politique de l'entité, et par des échanges avec d'autres autorités de contrôle (y compris de contrôle prudentiel et de bonne conduite, le cas échéant), mais il leur faudra acquérir une compréhension plus globale de la dynamique de contrôle réelle et de l'appétence pour le risque de l'entité considérée (et de ses bénéficiaires effectifs). Il est important de rencontrer les dirigeants, les administrateurs, les propriétaires et les cadres supérieurs de l'entité, le cas échéant, pour évaluer leur compétence. Maintenir une veille sur les informations libres d'accès et les indicateurs d'appétence pour le risque (par exemple, une politique de croissance agressive) peut également aider à évaluer l'appétence pour le risque de l'entité. Les autorités de contrôle pourront développer des indicateurs de risque (voir les exemples présentés dans l'encadré 2.1 ci-dessous) qui les aideront à identifier le non-respect, intentionnel ou par négligence, des obligations de LBC/FT. Les mesures de contrôle à l'échelle du groupe jouent un rôle important dans la compréhension de la dynamique à l'œuvre et de la tolérance au risque au sein du groupe.

Encadré 2.2. Évaluer les systèmes et contrôles LBC/FT des entités

Pour évaluer les systèmes et contrôles de LBC des entités de manière globale, les autorités de contrôle doivent prendre en compte le caractère adéquat des éléments suivants :

- supervision par le conseil d'administration et les dirigeants
- nombre de salariés qualifiés/expérimentés, dotés de l'autorité et de ressources appropriées
- politiques et procédures de LBC/FT et conflits avec d'autres politiques et procédures, par exemple, rémunération indexée sur le chiffre d'affaires
- service ou personne responsable de la gestion du risque

- service ou personne responsable de la conformité
- contrôles internes (p. ex., mesures de vigilance relatives à la clientèle, suivi des transactions, etc.)
- gestion des systèmes d'information
- tests indépendants (audit interne et externe)
- formation du personnel à la LBC/FT.

Cette liste est à la fois incomplète (il peut y avoir d'autres facteurs à prendre en compte) et pas toujours applicable, si l'on considère la taille et les caractéristiques de l'entité ciblée. Par exemple, il conviendra d'adapter les facteurs pour les petites entreprises qui n'ont pas nécessairement de conseil d'administration ou de fonction de conformité séparée.

42. Pour identifier et évaluer les mesures d'atténuation des facteurs de risque inhérents, les autorités de contrôle devraient tenir compte des risques propres à leur juridiction et aux secteurs qu'elles contrôlent, mais aussi de la taille et des caractéristiques des entités. Par exemple, l'ENR menée par Singapour a identifié le blanchiment de capitaux fondé sur les transactions commerciales, l'abus de personnes morales et la corruption comme les risques clés auxquels sont exposées les institutions financières. L'autorité de contrôle du secteur financier de Singapour, la *Monetary Authority of Singapore*, a pris ces risques en considération pour dresser une liste d'indicateurs de risques inhérents, utilisés pour recueillir des informations pertinentes auprès des IF et pour évaluer les contrôles mis en place par les IF pour atténuer ces menaces et risques clés identifiés. En Allemagne, les autorités de contrôle évaluent le caractère adéquat du système de suivi des transactions mis en place par une institution financière selon des critères tels que le modèle économique de l'entité et le volume de ses transactions.
43. L'évaluation par l'autorité de contrôle des mesures d'atténuation d'une entité doit se fonder sur ses interactions avec l'entité et sur sa connaissance de l'entité, mais peut le cas échéant être complétée par les résultats de travaux réalisés par des tiers. Les autorités de contrôle ne devraient se fier à ces travaux de tiers que dans la mesure où elles sont convaincues de leur rigueur et s'ils ne sont pas en contradiction avec leur propre appréciation des systèmes et contrôles de LBC/FT de l'entité. Voir la section 4.3 à propos du recours à des tiers pour obtenir des informations complémentaires. Voici quelques exemples de travaux de tiers :
- Rapports produits par les auditeurs externes de l'entité, la CRF, les autorités de contrôle étrangères des pays d'origine pour les entités opérant à l'étranger, et les autorités de contrôle nationales pour les entités étrangères opérant dans la juridiction. Si la loi le permet, l'autorité de contrôle peut mandater un tiers pour réaliser pour son compte des examens ou des audits ciblés en matière de LBC/FT.
 - Les autorités de contrôle de LBC/FT du secteur financier qui ont accès au travail de contrôle prudentiel ou de surveillance des pratiques peuvent prendre en compte des facteurs plus larges de gestion du risque, qui ont un impact sur la situation générale du programme de LBC/FT de l'entité. Ces facteurs complémentaires sont par exemple la qualité de la gouvernance et de

la surveillance des « trois lignes de défense »¹⁴, l'état des contrôles opérationnels, la qualité et la disponibilité des données dans l'ensemble de l'organisation. Les informations issues du travail de contrôle prudentiel ou de surveillance des pratiques sont particulièrement utiles lorsqu'elles révèlent des divergences d'appréciation entre le contrôle prudentiel/la surveillance des pratiques et le travail des autorités de contrôle de LBC/FT en ce qui concerne la gouvernance d'ensemble d'une entité. Ces divergences suggèrent alors la nécessité de réexaminer la problématique.

2.2.3. Évaluation des risques résiduels

44. Les **risques résiduels** sont les risques en matière de BC/FT qui demeurent après que les **systèmes et contrôles de LBC/FT** ont été appliqués pour traiter les risques inhérents. Par exemple, une entité dont les contrôles de LBC/FT sont faibles ne présentera pas forcément un risque élevé si les risques inhérents à ses activités sont faibles également (cependant, au fil du temps, les lacunes des contrôles pourront être exploitées par des criminels, entraînant une modification de l'exposition au risque inhérent de l'entité). Une entité présentant un niveau élevé de risques inhérents ne sera pas nécessairement considérée comme étant à haut risque si elle applique des contrôles de LBC/FT rigoureux, permettant de réduire les risques résiduels. L'évaluation du risque résiduel ne devrait pas s'inscrire dans une approche purement quantitative, fondée uniquement sur une notation numérique du risque. Si les autorités de contrôle ont des doutes significatifs quant à l'impact potentiel sur le système du risque de BC/FT auquel une entité est exposée, elles devraient pouvoir tenir compte de ces préoccupations dans l'évaluation du risque résiduel.
45. Les autorités de contrôle devraient avoir conscience de l'impossibilité d'atténuer totalement les risques inhérents, quelle que soit la rigueur des contrôles de LBC/FT. Il restera par conséquent toujours des risques résiduels, que les entités réglementées devront gérer en fonction du degré d'appétence pour le risque de l'institution.
46. Généralement, les modèles de risque des autorités de contrôle envisagent autant les risques inhérents que les risques résiduels. Par exemple, une note élevée de risques inhérents est généralement le signe qu'il est nécessaire de procéder à un examen plus approfondi, de sorte que les autorités de contrôle puissent évaluer la situation et intervenir si nécessaire pour renforcer les mesures d'atténuation du risque de l'entité. Le risque résiduel peut avoir une influence sur l'intensité/le périmètre des actions, et permet le cas échéant de définir des priorités entre différentes entités (par exemple, section 7.1.4).
47. Lorsqu'elles déterminent le niveau admissible de risque résiduel, les autorités de contrôle peuvent prendre en considération différents facteurs, dont l'impact potentiel d'un risque résiduel élevé sur la juridiction et sa population de contrôle, les éventuelles conséquences involontaires d'une application excessive des mesures d'atténuation (par exemple, augmentation globale des risques de BC/FT en raison de mesures d'exclusion financière) et la capacité des entités à gérer leur propre risque résiduel (gouvernance appropriée, formation et compétence du personnel).
48. La troisième partie présente d'autres exemples de modèles de risque des autorités de contrôle.

14

Voir le glossaire et le document [Basel Committee on Banking Supervision's Guidelines for the Sound Management of Risks relating to Money Laundering and Financing of Terrorism](#) en page 5.

2.3. De quelles informations l'autorité de contrôle a-t-elle besoin pour identifier et comprendre les risques ?

49. L'autorité de contrôle devrait fonder sa connaissance des risques de BC/FT sur l'analyse de l'ensemble des informations qualitatives et quantitatives pertinentes. Il peut s'agir d'informations de contrôle prudentiel et de surveillance des pratiques que les autorités de contrôle ont déjà acquises (dossiers de contrôle et de surveillance, notamment), des informations recueillies dans le cadre d'enquêtes ou issues d'archives de rapports périodiques de contrôle à distance, des déclarations liées au contrôle des obligations de LBC/FT, des informations partagées par d'autres autorités compétentes nationales ou étrangères, dont la CRF et les autorités de poursuites pénales concernant l'utilité des éléments produits par l'entité en matière de LBC/FT, et d'informations de source ouverte. L'Encadré 2.3 propose une liste de sources d'informations possibles.
50. Dans leur action pour évaluer et comprendre les risques de BC/FT, les autorités de contrôle peuvent tenir compte des évaluations des risques réalisées en interne par les entités surveillées/contrôlées, mais **elles devraient toujours conserver un point de vue indépendant plutôt que de s'appuyer excessivement sur les évaluations des risques réalisées par l'entité.**
51. Les autorités de contrôle devraient prendre en compte la législation de la juridiction en matière de confidentialité¹⁵ et les possibilités d'échange d'informations entre les différentes agences. Les autorités de contrôle doivent veiller au respect de la confidentialité, mais la confidentialité ne devrait pas faire obstacle sans nécessité impérative à la lutte contre le BC, le FT et les autres activités financières illicites. La capacité à obtenir différentes données relatives à la LBC/FT aura une influence directe sur le niveau de détail de l'évaluation de chacune des catégories/facteurs de risque inhérent pris en compte dans la méthodologie d'évaluation des risques, et sur la capacité de l'autorité de contrôle à tenir à jour l'évaluation des risques. Comme indiqué à la recommandation 2 des normes du GAFI, les autorités de LBC/FT (dont les autorités de contrôle) et les instances responsables de la protection des données et de la vie privée devraient coopérer et se coordonner afin d'assurer la compatibilité des obligations de LBC/FT avec les règles de protection des données et de la vie privée et avec les autres dispositions similaires applicables.

¹⁵ Noter également que la recommandation 2 du GAFI impose aux autorités compétentes de coopérer et de se coordonner pour assurer la compatibilité des exigences de LBC/FT/FP avec les mesures de protection des données et du respect de la vie privée.

Encadré 2.3. Sources d'information pour l'identification et la compréhension des risques

- **Évaluation nationale des risques**, intégrant l'apport d'autres parties prenantes
- Observations des précédentes **missions de contrôle** (à l'échelle de l'entité ou examens horizontaux/thématiques)
- **Éclairages d'autres autorités de contrôle** (nationales et internationales), par exemple, les constatations des autorités de contrôle prudentiel concernant l'environnement élargi de la gouvernance d'entreprise au sein d'une entité. Informations des **entités réglementées** concernant :
 - L'évaluation du risque par l'entité et son appétence pour le risque
 - Les données transmises/réponses aux questionnaires, par exemple les rapports annuels de conformité¹⁶ comportant des questions liées à la mise en œuvre des systèmes et des contrôles de LBC/FT par les entités pour répondre à leurs obligations législatives. La section 7.1.1 propose d'autres exemples.
 - Données financières et opérationnelles partagées avec les organismes de contrôle au titre des déclarations systématiques à distance (y compris données prudentielles).
 - Informations sur les risques provenant de partenariats publics/privés ou d'autres mécanismes de consultation
 - Résultats de tests/audits indépendants fournis aux organismes de contrôle.
- Retour d'information de la **CRF** sur les déclarations d'opérations suspectes transmises par les entités, par exemple quant à la ponctualité et à la qualité des déclarations, à l'insuffisance ou à l'excès des éléments déclarés par rapport à leurs homologues, à la réactivité de l'entité aux demandes d'information de la CRF. Ces éléments devraient être analysés au regard du nombre global d'opérations enregistrées dans le secteur de l'entité, et en tenant compte du niveau de concentration dans le secteur considéré. La CRF peut également être capable d'identifier les cas où une déclaration d'opération suspecte (DOS) aurait dû être déposée mais ne l'a pas été, ce qui peut être un indicateur de l'efficacité du système de contrôle interne de l'entité. Les typologies récurrentes identifiées dans les DOS peuvent suggérer des expositions au risque spécifiques ou des lacunes dans les mesures d'atténuation que l'entité a mises en place. Les échanges réguliers entre l'autorité de contrôle et la CRF à propos de leur évaluation de la gouvernance, du fonctionnement et de la culture du risque en général des équipes de l'entité en charge des questions de LBC/FT. La CRF peut aussi partager d'autres

informations avant les contrôles ou à la suite d'autres événements comme les signalements des lanceurs d'alerte.

- Les apports d'autres **autorités compétentes** (par exemple, police, procureurs, agences de renseignements, autorités fiscales et douanières, organismes chargés de la lutte contre la corruption et organismes responsables des sanctions financières ciblées). Ces apports comprennent notamment les typologies de BC/FT adoptées, leurs observations et leur perception du risque concernant le secteur, le cas échéant, l'efficacité/utilité des éléments recueillis au titre du programme de LBC d'une institution financière. La section 5.6 propose différents exemples.
- Les informations de **sources publiques** (médias, rapports défavorables, etc.). Il existe au sein de l'autorité de contrôle du secteur financier français (autorité de contrôle prudentiel et de résolution ACPR) un service dédié aux revues de presse, qui fournit sur demande des dossiers de presse aux équipes de contrôle à distance. Ces revues de presse peuvent concerner des questions spécifiques (par exemple, les paradis fiscaux) ou certaines institutions financières en particulier (elles fournissent des informations sur les litiges de cette IF dans d'autres juridictions, des informations défavorables sur les actionnaires de l'IF, etc.). En dehors des organes de presse, les travaux de tiers les plus souvent utilisés sont les rapports de l'organisation *Transparency International* et du consortium d'enquête *Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP)*.
- Les constatations de l'examen de problématiques signalées par des **lanceurs d'alerte** ou faisant l'objet de plaintes.
- Les données sur les populations financièrement exclues.
- Les contributions d'homologues internationaux (rapports du GAFI et des organismes régionaux de type GAFI; lignes directrices concernant les facteurs de risque publiées par les autorités de poursuites pénales, etc.).

2.4. Comment les autorités de contrôle assurent-elles la mise à jour de leur connaissance du risque ?

52. L'efficacité du contrôle dépend de la capacité de l'autorité de contrôle à identifier en temps utile les domaines et les institutions qui requièrent davantage d'attention, et à définir des priorités. Les autorités de contrôle examinent et actualisent habituellement leur évaluation du risque de façon périodique, mais également en réponse à certains événements déclencheurs (en particulier en lien avec des évaluations du risque menées à l'échelle de l'entité, comme il est expliqué plus en détail ci-après). En complément de ces mises à jour, l'occasion peut se présenter de

¹⁶ Dans certaines juridictions, comme en Australie, il s'agit d'une exigence légale. Voir www.austrac.gov.au/compliance-report-2019.

tirer profit des informations et des données disponibles pour adopter un modèle plus dynamique et réactif de l'évaluation des risques (voir section 4.1).

53. Il appartient aux autorités de contrôle de s'assurer que leurs évaluations du risque de BC/FT sont à jour et pertinentes, en prenant les mesures suivantes :

- **Définir la fréquence et les déclencheurs des mises à jour des évaluations des risques par secteur et par entité** conformément à la méthodologie d'évaluation des risques de l'autorité de contrôle.
- **Identifier et évaluer les risques émergents et les tendances**¹⁷ au sein de la population contrôlée, puis réviser en continu l'évaluation des risques. Cette évaluation devrait être réexaminée et mise à jour en permanence afin que les autorités de contrôle puissent effectuer leur évaluation des risques en s'appuyant sur les observations des autorités de poursuites pénales concernant les nouvelles menaces et typologies du BC/FT, et apprécier dans quelle mesure ces facteurs sont susceptibles d'avoir un impact sur l'exposition au risque du secteur ou de l'entité faisant l'objet du contrôle. Voir les exemples présentés aux sections 7.1.4 et 7.5.4.
- **Un dialogue et un partage d'informations réguliers avec les secteurs public et privé** en vue de comprendre les dernières tendances et les risques émergents (les sections 3.9 et 4.2 fournissent des informations complémentaires).

¹⁷

Différentes sources permettent d'identifier les risques émergents et les tendances, notamment par l'analyse des informations transmises par les CRF, les autorités de poursuites pénales et les équipes d'inspection, les échanges avec les autorités de contrôle prudentiel et autres organismes en charge de la LBC/FT, les documents de typologie du GAFI ou des organismes régionaux de type GAFI, etc.

3. Approche fondée sur les risques en matière de contrôle

54. L'approche fondée sur les risques en matière de contrôle permet aux autorités de contrôle d'allouer leurs ressources et de concentrer leur attention en fonction des risques identifiés. Les autorités de contrôle devraient élaborer et mettre en œuvre des stratégies fondées sur le risque, modulées à l'aide des informations obtenues dans le cadre du processus d'évaluation des risques. La stratégie définie devrait établir clairement le lien entre les risques de BC/FT (les risques propres à la juridiction ou au secteur considéré) et indiquer par quels moyens de la stratégie envisagée et l'utilisation des outils de contrôle (présentés à l'annexe A de ces lignes directrices) permettent de traiter ces risques. Une stratégie de contrôle fondée sur les risques garantit que les risques déterminent la *nature*, la *fréquence*, l'*intensité* et l'*orientation* du contrôle, définit les attentes en matière d'échange avec des entités représentatives de l'éventail complet du risque, des entités à risque plus élevé à celles à risque plus faible.

3.1. Qu'est-ce qu'une stratégie de contrôle ?

55. Une stratégie de contrôle définit des objectifs clairs pour le contrôle des mesures de LBC/FT, explique comment les autorités de contrôle traiteront les risques de BC/FT qu'elles ont identifiés sur l'ensemble des secteurs relevant de leur compétence et comment elles réagiront aux risques émergents¹⁸. La stratégie ne devrait pas mettre l'accent uniquement sur les entités ou secteurs présentant un risque plus élevé, mais prévoir une couverture de contrôle adéquate (comprenant des mesures de surveillance, le cas échéant) pour toutes les entités ou tous les secteurs, y compris ceux pour lesquels les risques en matière de BC/FT sont plus faibles. La stratégie de contrôle établit l'approche adoptée par l'autorité de contrôle pour appliquer les outils dont elle dispose au traitement des risques identifiés. La stratégie et le produit de l'évaluation des risques sont utilisés pour planifier les actions de contrôle (le plan de contrôle ou d'inspection couvre généralement une période de 12 ou 24 mois). Dans certains cas, les autorités de contrôle peuvent intégrer les plans d'inspection à leur stratégie, mais la stratégie devrait établir comment l'autorité de contrôle entend traiter chaque catégorie de risque, en indiquant comment elle utilisera des outils de contrôle autres que les inspections pour traiter les risques. Il est important que la stratégie aborde également la question des informations, du soutien et des lignes directrices que l'autorité de contrôle prévoit d'apporter aux entités réglementées pour accompagner le traitement des risques identifiés. La stratégie de contrôle est liée à l'évaluation des risques par l'autorité de contrôle, et devrait par conséquent être révisée si nécessaire.

56. Le cas échéant, les autorités de contrôle devraient se référer aux principes de contrôle applicables lorsqu'elles déterminent le type d'intervention appropriée, notamment les [Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire](#). En préparant la stratégie de LBC/FT, les autorités de contrôle devraient s'assurer que les considérations plus générales en matière de

¹⁸ En préparant ces stratégies, les autorités de contrôle devraient s'assurer que les considérations plus générales en matière de surveillance sont bien comprises. Les autorités devraient par exemple partager des informations et communiquer avec les autorités de contrôle prudentiel ou d'autres autorités de surveillance concernées, pour s'assurer que toutes les problématiques posant question ont bien été abordées et intégrées au plan de contrôle (si nécessaire) et que les différents acteurs concernés ont bien connaissance de leurs programmes de contrôle respectifs (inspections programmées, examens documentaires, etc.).

surveillance sont bien comprises. Les autorités devraient par exemple partager des informations et communiquer avec les autorités de contrôle prudentiel ou d'autres autorités de surveillance concernées, pour s'assurer que toutes les problématiques posant question ont bien été abordées et intégrées au plan de contrôle (si nécessaire) et que les différents acteurs concernés ont bien connaissance de leurs programmes de contrôle respectifs (inspections programmées, examens documentaires, etc.).

3.2. Comment les stratégies de contrôle peuvent-elles traiter les risques identifiés ?

57. Les stratégies de contrôle devraient définir une approche relative à l'application modulée des outils de contrôle à l'ensemble des entités/secteurs contrôlés, la nature, la fréquence, l'intensité et l'orientation étant déterminées en fonction du niveau de risque de BC/FT (voir les sections 3.3, 3.4 et l'Annexe A. Vue d'ensemble des outils du contrôle).
58. La stratégie de contrôle devrait exposer la logique sous-jacente des approches de l'application des différents outils de contrôle en fonction des notes de risque de BC/FT attribuées au secteur ou à l'entité considérée (c'est-à-dire, préciser l'intérêt des outils au vu des résultats visés et les raisons du caractère régulier de leur application). Les normes du GAFI étant axées sur les résultats plutôt que sur les processus, il est important que les autorités de contrôle déterminent si leurs actions contribuent à la finalité du contrôle (c'est-à-dire à l'identification et à l'atténuation des risques de BC/FT) plutôt que de considérer simplement la forme ou la quantité de leurs interventions.
59. L'application des outils devrait être fonction de la connaissance qu'ont les autorités de contrôle de l'ampleur et de la nature du risque de BC/FT, tant à l'échelle du secteur que des entités. Les autorités de contrôle devraient envisager d'élaborer des stratégies complémentaires, adaptées ou personnalisées, pour s'engager auprès des entités de la population de contrôle qui présentent le risque de BC/FT le plus élevé, cet engagement pouvant aller au-delà du niveau d'intervention défini pour les autres entités de la cohorte. Les stratégies devraient être adaptées pour cibler les risques spécifiques à la juridiction ou au secteur considéré, ce qui implique non seulement d'identifier et de cibler les entités les plus exposées à ces risques, mais aussi, éventuellement, d'effectuer des contrôles prudentiels thématiques sur une sélection d'entités en réaction à des événements déclencheurs de risque ou à des domaines prioritaires identifiés en matière de BC/FT (voir Encadré 3.1).
60. Les autorités de contrôle devraient envisager activement les moyens d'améliorer ou de compléter les approches cycliques du contrôle par des interventions plus rapides, qui permettraient de réagir à des changements significatifs constatés ou à l'augmentation du niveau de risque des entités réglementées. Compte tenu de l'évolution rapide des risques de BC/FT, les autorités de contrôle devraient reconnaître les limites du recours aux seules inspections périodiques, réalisées selon un cycle (par exemple, annuel) déterminé sur la base d'une évaluation ponctuelle des niveaux de risque des entités (voir la section 2.4 à propos de l'actualisation de la connaissance des risques).

Encadré 3.1. Recours aux évaluations thématiques pour traiter les risques sur une sélection d'entités

Les autorités de contrôle se concentrent de plus en plus sur le traitement des risques prioritaires en matière de BC/FT en s'appuyant sur les missions thématiques d'inspection et de contrôle. Ce type de mission peut être réalisé sur place, à distance ou selon une approche mixte, et contribue à faciliter l'évaluation globale de la sensibilisation aux risques des acteurs du secteur et des mesures d'atténuation des risques identifiées à l'occasion des évaluations nationales (et sectorielles). À cet égard, une mission thématique d'inspection ou de contrôle donne généralement la priorité aux entités dont les autorités de contrôle ont estimé, en se fondant sur leur évaluation des risques au niveau de l'entité et sur la surveillance continue qu'elles maintiennent, qu'elles étaient plus exposées au risque thématique considéré. Ce type de mission permet ainsi d'inclure des entités dont le profil de risque global de BC/FT serait par ailleurs considéré comme étant moins élevé. Ces actions thématiques permettent aux autorités de contrôle de sensibiliser les entités contrôlées aux risques de BC/FT les plus pertinents pour le système financier, afin qu'elles puissent concentrer leurs efforts sur l'atténuation efficace de ces risques.

Par exemple, à partir de ses observations et des informations recueillies par ses mécanismes nationaux d'évaluation des risques et de coordination, la *Monetary Authority of Singapore* (MAS) a ces dernières années, identifié et mené des inspections thématiques ciblées sur l'efficacité des IF dans des domaines tels que la lutte contre le financement de la prolifération, la surveillance des transactions et la détection de l'utilisation abusive des personnes morales.

Ces inspections ont créé l'occasion d'engager un dialogue plus approfondi avec les institutions financières sur les domaines de risque prioritaires, afin d'acquérir une meilleure compréhension des risques et d'identifier les améliorations pouvant être apportées en conséquence, en vue de renforcer les mesures d'atténuation des risques. Pour s'assurer que l'ensemble du secteur d'activité considéré est également informé de ces risques, la MAS a publié des documents d'orientation présentant ses constats et les bonnes pratiques observées lors de ces inspections thématiques.

Source : Singapour

3.3. Comment les autorités de contrôle peuvent-elles adapter leur approche pour varier la nature, la fréquence, l'intensité et l'orientation de leur action ?

61. Les autorités de contrôle devraient considérer les quatre principes suivants pour déterminer quels outils adopter pour le contrôle. Les trois premiers principes ont vocation à guider les autorités de contrôle dans le choix des outils utilisés, en fonction de l'évaluation du risque de l'entité réglementée, mais également des interactions entre les différents outils. Le quatrième principe est important compte tenu de l'évolution rapide de l'environnement de risque et de la nécessité qu'ont les autorités

de contrôle d'identifier les domaines clés du risque et d'adapter leur approche du contrôle et leur programme de travail pour cibler ces risques.

1. **Finalité** : Les autorités de contrôle devraient avoir une vision précise de la finalité du contrôle du secteur et des différentes entités de ce secteur. Cet objectif éclairera l'approche retenue par l'autorité de contrôle pour sélectionner les outils qu'elle utilisera.
 2. **Adéquation aux risques** : Le type d'outils et l'intensité de leur application à une entité devraient correspondre à la connaissance qu'a l'autorité de contrôle de la nature et de l'ampleur des risques auxquels l'entité est exposée, et de la stratégie de contrôle en place.
 3. **Efficacité** : Pour choisir l'outil le plus approprié, les autorités de contrôle doivent tenir compte du type de ressources disponibles. Elles doivent s'assurer que l'outil sélectionné constitue le moyen le plus efficace pour atteindre leur objectif¹⁹.
 4. **Dynamisme et réactivité** : Les autorités de contrôle devraient être prêtes à réagir aux risques émergents identifiés, en temps utile et de manière agile, en modifiant leur stratégie et leurs plans de contrôle pour traiter ces risques.
62. Voici quelques exemples de la manière dont les autorités de contrôle peuvent adapter leur approche en fonction des risques identifiés :
- Adapter l'**approche** du contrôle, par exemple, en modifiant le ratio entre contrôles à distance et contrôles sur place.
 - Adapter l'**orientation** du contrôle, par exemple en se concentrant sur la gestion des risques plus élevés associés à certains des produits ou services, ou sur des aspects spécifiques des processus de LBC/FT tels que l'identification des clients, l'évaluation des risques, la surveillance continue et les activités déclaratives. Cet aspect peut impliquer d'adapter le périmètre des entretiens à réaliser et des locaux à visiter (siège social ou agences commerciales de l'entité).
 - Adapter la **fréquence** et la **durée** des missions de contrôle.
 - Adapter l'**intensité et le niveau des actions de contrôle**, par exemple en déterminant l'étendue, la couverture et le niveau de détail des tests sur les transactions en fonction du risque.
 - Adapter les **ressources** pour s'assurer que l'expérience et les compétences nécessaires sont allouées à l'évaluation du risque identifié.
63. Les autorités de contrôle utilisent des outils de plus en plus variés. Étant donné que chaque outil de contrôle répond à un objectif différent et spécifique, les autorités de contrôle pourraient envisager d'adopter un ou plusieurs de ces outils ou de les combiner, et de calibrer leurs approches du contrôle en fonction de leur objectif et des risques des entités. Elles pourraient par exemple effectuer des inspections thématiques pour mieux répondre aux préoccupations concernant les risques significatifs qui sont évalués comme étant de nature systémique. S'agissant de préoccupations concernant les risques spécifiques à une entité, les autorités de

¹⁹

Par exemple, des inspections/réunions ciblées, plus courtes, pourraient convenir. Il convient en outre d'optimiser l'utilisation des ressources, par exemple en réduisant la charge administrative (lorsque cela est possible) ; en constituant des équipes resserrées pour effectuer les inspections et ainsi élargir la couverture des travaux ; en externalisant certaines activités, etc.

contrôle peuvent déclencher une inspection ciblée visant cette entité ou utiliser des outils de contrôle appropriés, en fonction de l'impact du risque évalué. Il convient également de prendre en compte la maturité du cadre réglementaire de la LBC/FT pour envisager le modèle le plus approprié à mettre en œuvre. Par exemple, les autorités de contrôle peuvent avoir besoin d'équilibrer les ressources consacrées à la formation/à la sensibilisation, aux inspections et à la définition des attentes lorsqu'elles mettent en œuvre un cadre réglementaire établi récemment. Cet équilibre est un paramètre à prendre en compte également lorsque l'autorité de contrôle a récemment été mandatée pour assurer le contrôle des obligations de LBC/FT sur un secteur donné, et que des décisions doivent être prises quant à l'affectation de ressources en vue de couvrir une part plus importante des entités considérées en organisant des inspections plus courtes/ciblées plutôt que des contrôles couvrant la totalité des obligations en matière de LBC/FT. Voir l'exemple 13 des lignes directrices du GAFI « [FATF Guidance on Effective Supervision and Enforcement](#) » (efficacité des missions de contrôle et des poursuites pénales), qui décrivent le continuum de conformité en place au Canada et l'application d'un éventail allant d'activités de « faible intensité et forte couverture » à d'autres activités de « forte intensité et faible couverture ».

64. Les outils de contrôle les plus intensifs sont ceux qui testent l'intégralité des mesures de LBC/FT mises en place par l'entité contrôlée. Les entités auxquelles est associé un degré élevé de risque de BC/FT devraient être soumises à des contrôles plus fréquents et intenses que les entités exposées à un degré moindre de risque de BC/FT. Par exemple, aux États-Unis, des agents de l'autorité de contrôle sont installés de façon permanente dans beaucoup des principales institutions financières, afin de vérifier en continu les dispositifs de LBC/FT mis en place par les différents départements de l'institution. L'encadré ci-dessous présente la façon dont les autorités de contrôle devraient prendre en compte le risque de BC/FT dans l'élaboration de leurs programmes d'inspection. Voir les exemples présentés aux sections 7.1.6 et 7.1.2 à propos de la planification des inspections en fonction du risque identifié.

Encadré 3.2. Planifier les inspections et les ressources correspondantes en conformité avec la stratégie de contrôle

Pour mettre en œuvre la stratégie de contrôle, il est important d'élaborer un **plan d'inspection**.

Le plan d'inspection doit préciser :

- quelles entités seront soumises aux inspections ou examens de LBC/FT planifiés au cours d'une période donnée (c'est-à-dire, les inspections qui doivent être réalisées sur une année ou sur un certain nombre d'années, mais également les actions de suivi portant sur des inspections antérieures)
- le type et le périmètre de ces inspections ou examens, en prenant en considération le niveau de risque associé à chaque entité
- le cas échéant, l'objectif de chaque inspection ou examen, en tenant compte des risques spécifiques qui ont été identifiés ou des objectifs spécifiques qui ont été convenus (par exemple, établissement des faits permettant d'éclairer l'évaluation des

risques en cours)

- les ressources de contrôle requises pour chaque inspection ou examen, ainsi qu'un calendrier pour chaque inspection ou examen.

Le plan d'inspection devrait en outre :

- Indiquer l'approche à suivre pour des entités présentant différents niveaux d'exposition au risque, en conformité avec la stratégie de contrôle ;
- Laisser suffisamment de marge de manœuvre pour ajouter au planning des inspections non programmées réalisées en réaction à un événement déclencheur ou à de nouvelles informations qu'il était impossible de prévoir lorsque le plan a été validé ;
- Être documenté de façon adéquate et susceptible d'être modifié en cas d'évolution de l'exposition au risque d'une entité incluse dans le plan ou si un nouveau risque est identifié à l'occasion d'un contrôle sur place ou à distance ;
- Être régi par une politique interne qui définit à quel niveau de l'autorité de contrôle le plan doit être validé, comment la mise en œuvre du plan est suivie, le processus de validation des modifications apportées au plan, et dans quelle mesure il est possible de publier une présentation générale du plan (p. ex., le nombre d'inspections par note de risque).

Source : Adapté de lignes directrices de l'Autorité bancaire européenne et du FMI

3.4. Comment les autorités de contrôle peuvent-elles utiliser une combinaison d'outils à distance et sur place pour renforcer leur approche fondée sur le risque ?

65. Comme indiqué plus haut, les autorités de contrôle ont à leur disposition toute une gamme d'outils qu'elles peuvent utiliser séparément ou combiner, pour atteindre l'objectif de leur action. Lorsqu'ils sont combinés, ces outils pourraient avoir des effets de renforcement mutuel sur l'amélioration de l'efficacité du contrôle.
66. La surveillance à distance aide les autorités de contrôle à actualiser leur connaissance de l'environnement des risques de BC/FT, le profil des risques inhérents des entités réglementées et des lacunes éventuelles des systèmes de contrôle de ces entités. L'apport des activités de surveillance à distance oriente ainsi l'approche retenue et les aspects ciblés par les autorités de contrôle lors des examens sur place. Par exemple, elles peuvent utiliser les résultats d'une étude préliminaire²⁰ pour adapter la nature, la fréquence, l'intensité et l'orientation du contrôle, et s'appuyer sur ces informations pour identifier les domaines à risque élevé qui demandent leur attention. Un travail efficace de surveillance à distance implique de recueillir et

20

Les évaluations des risques et les audits indépendants pris en référence devraient envisager et tester correctement tous les domaines pouvant présenter un risque (dont les produits, services, clients, canaux de distribution et implantations géographiques où l'institution financière ou l'entreprise ou profession non financière désignée opère et mène ses activités), et être utilisés pour définir les procédures d'examen et les tests à réaliser.

d'analyser des données et des informations qui alimenteront la surveillance continue de tout un secteur d'activité, au lieu de proposer un aperçu de la situation d'une ou plusieurs entités. Par exemple, la surveillance du risque (qui désigne la veille maintenue par une autorité de contrôle sur des données et informations pertinentes, y compris les informations des déclarations d'opérations suspectes et de transactions en espèces, le cas échéant) peut contribuer au repérage des risques émergents dans certains domaines du secteur contrôlé, et fournir des indications sur des problématiques significatives en matière de contrôle des obligations de LBC/FT au sein des entités réglementées.

67. Lorsque les activités de surveillance à distance mettent en évidence des problèmes de risques importants au sein d'une entité réglementée, les autorités de contrôle peuvent être amenées à adapter les plans d'inspection sur place qu'elles ont définis afin de déclencher immédiatement une inspection inopinée de l'entité. En cohérence avec une approche fondée sur les risques, ces inspections inopinées devraient être considérées comme prioritaires sur toute inspection périodique, en considérant le fait qu'un événement déclencheur de risque significatif s'est concrétisé.
68. De manière générale, les inspections sur place offrent aux autorités de contrôle la possibilité de procéder à un examen plus approfondi des contrôles de l'entité et de compléter le travail réalisé à distance, notamment en exécutant des tests d'échantillonnage. Ce travail contribue également à valider le profil de risque de l'entité, et à l'actualiser le cas échéant. Les autorités peuvent également suivre une procédure à distance (préalable à la mission) visant à confirmer l'évaluation du risque d'une entité réglementée avant de réaliser une inspection sur place. Les échanges avec le conseil d'administration, les dirigeants et le personnel des entités au cours du processus d'inspection éclairent l'appréciation de la culture du risque des entités par les autorités de contrôle.
69. Certains éléments, sinon la totalité du processus d'inspection (notamment, le test par échantillonnage), peuvent être réalisés à distance de façon performante, en sollicitant des informations de l'entité et en appliquant les outils SupTech. Lorsqu'il n'est pas possible d'effectuer à distance des tests en direct, les tests préalables sur échantillons peuvent venir compléter les tests en direct, plus ciblés, qui seront ensuite réalisés sur place - par exemple, à l'occasion de l'inspection des mécanismes de vigilance relative à la clientèle, sélectionner des clients (sélection aléatoire/en fonction du niveau de risque, etc.) et, dans le cadre d'une évaluation « en direct », demander au représentant de l'entité de produire l'évaluation du risque client, la documentation des mesures de vigilance clientèle, etc.
70. À mesure que s'élargit l'éventail des technologies auxquelles elles ont accès et qu'elles apprennent à les utiliser, les autorités de contrôle peuvent réaliser une part significative de leur activité à distance (voir section 4.1). Au fur et à mesure que les entités réglementées transforment leur activité et leur fonction de conformité aux obligations de LBC/FT en y intégrant la technologie, les frontières s'estompent entre intervention sur place et à distance, puisque les données des entités sont archivées sur support électronique et qu'il est nécessaire d'appliquer des technologies pour réaliser un contrôle efficace. Avec le développement des possibilités de surveillance à distance, des approches complémentaires ou différentes pourront apparaître, qui permettront aux autorités de contrôle d'identifier, de surveiller et de cibler les risques de façon plus efficace. Le cas échéant, les autorités de contrôle devraient procéder à des évaluations, et envisager d'adapter leurs dispositifs de contrôle, en tenant compte des avantages et des inconvénients des différentes approches.

3.5. Comment les autorités de contrôle devraient-elles traiter les secteurs et entités associés à un risque plus faible ?

71. Même si les ressources du contrôle devraient majoritairement être consacrées aux domaines présentant un **risque de BC/FT plus élevé**, les stratégies de contrôle devraient également définir une approche pour les domaines associés à un **risque plus faible en matière de BC/FT**. Dans un système de contrôle fondé sur le risque, on s'attend à trouver des domaines et segments d'entités réglementées dont le niveau de risque en matière de BC/FT a été évalué comme étant plus faible. Comme indiqué plus haut dans ces lignes directrices, l'évaluation rigoureuse des risques à l'échelle du secteur ou du sous-secteur n'implique pas nécessairement d'évaluer chacune des entités du secteur considéré (voir section 2.1.1). L'analyse des risques peut être réalisée à différents niveaux de détail, selon le type de risque et la finalité de l'évaluation, mais également en fonction des informations, données et ressources disponibles²¹ (par exemple, en considérant la nature, le périmètre et la complexité des entités/secteurs concernés).
72. Il est important d'indiquer clairement que les entités présentant un risque plus faible restent soumises à une attention proportionnelle au niveau et à la nature des risques auxquels elles sont exposées. Cette attention peut nécessiter l'application des outils de contrôle, en associant une périodicité plus espacée des contrôles, des techniques de test par échantillonnage et/ou des interventions réactives. Les autorités de contrôle ne sont pas supposées procéder à des inspections à périodicité fixe couvrant la totalité des entités présentant un risque plus faible en matière de BC/FT, en particulier si la population de ces entités à risque faible est nombreuse.²²
73. La surveillance des entités à risque faible peut être compatible avec une application limitée des outils sur place. Par exemple, une approche possible du contrôle des entités à risque faible pourrait être de centrer la surveillance sur la détection d'événements à risque significatif ou de l'aggravation du profil de risque des entités à risque plus faible, de sorte que les autorités de contrôle peuvent intervenir avec efficacité pour atténuer les risques. Dans ce type de scénario, la nature des risques matérialisés et les résultats attendus du contrôle devraient guider le choix des outils appropriés (sur place, à distance ou une combinaison des deux). La section 3.4 apporte des informations complémentaires.
74. Les autorités de contrôle devraient régulièrement mettre à l'épreuve leurs connaissances et leurs hypothèses concernant le niveau de risques en matière de BC/FT et le caractère adéquat des contrôles en place dans l'entité/le secteur (voir section 2.4). Les autorités de contrôle devraient également être en capacité de mener à bien leur activité en réaction un événement déclencheur, si des renseignements leur

²¹ Voir les lignes directrices du GAFI relatives à l'inclusion financière (*FATF Financial Inclusion Guidance*), qui apportent d'autres détails concernant l'évaluation du risque pour les besoins de l'application de mesures simplifiées de vérification préalables et d'exemptions justifiées.

²² Les autorités de contrôle ne devraient toutefois pas mettre en place des exemptions générales, écartant la possibilité de soumettre à des inspections sur place toutes les entités à risque faible ou la totalité d'un secteur à risque faible. Sur le plan de la prévention, en vue de favoriser la conformité, même si normalement une petite partie seulement des entités réglementées sont susceptibles de faire l'objet d'une inspection sur place au cours d'une période donnée, toute entité/tout secteur pourrait éventuellement être soumis à une inspection sur place à un moment donné. Le cadre de contrôle peut ainsi prévoir un nombre minimum d'inspections (annuelles) aléatoires sur place, et comporter une politique indiquant dans quelles circonstances à haut risque (par exemple, en présence de certains indicateurs de risque) il convient de procéder à l'inspection sur place d'une entité ou d'un secteur, même si les risques sont faibles par ailleurs.

sont transmis indiquant qu'une intervention est nécessaire (par exemple, des renseignements issus de formulaires de déclaration ou de questionnaires, provenant d'autres autorités de contrôle, de rapports publiés dans les médias ou de lanceurs d'alerte, ou encore des autorités de poursuites pénales ou de la CRF/des DOS).

75. Les autorités de contrôle devraient également s'assurer que les actions d'information et de sensibilisation sont étendues aux secteurs présentant un risque plus faible, pour que les entités de ce secteur puissent mettre en œuvre des mesures proportionnées, fondées sur le risque, et pour les aider à identifier et signaler tout risque en matière de BC/FT qui est susceptible d'apparaître. En ce qui concerne les objectifs nationaux d'inclusion financière, les autorités de contrôle ont également un rôle à jouer a) en réduisant à l'égard des entités à risque plus faible les obligations qui n'atténuent pas suffisamment le risque pour justifier l'ampleur du travail nécessaire à leur mise en œuvre, b) en donnant aux entités réglementées qui fournissent des services financiers aux entités à risque plus faible l'assurance que ces dernières font l'objet de contrôles adéquats. Voir les exemples présentés aux sections 7.6.1 et 7.6.3.

Encadré 3.3. Contrôler les secteurs et entités à risque plus faible et soutenir l'inclusion financière

Un aspect important du contrôle fondé sur les risques consiste à s'assurer que les ressources sont réparties de façon proportionnelle au risque entre les différents domaines de risque et les différents secteurs. Il est possible en particulier que certains secteurs présentent un risque plus faible à l'échelle nationale, de même que certains segments d'un secteur donné ou certaines institutions d'un secteur donné. De même, il peut exister au sein d'une institution déclarante des produits, des services, des canaux de distribution, des clients ou des implantations géographiques qui présentent un risque plus faible. Un risque plus faible ne signifie toutefois pas qu'il n'existe aucun risque, et les autorités de contrôle devraient s'assurer qu'elles sont en capacité de détecter efficacement tout indice faisant craindre un risque nouveau et significatif au sein des secteurs et entités à risque plus faible. Les autorités de contrôle peuvent consacrer moins de ressources aux domaines à risque plus faible, mais elles doivent tout de même consacrer des ressources suffisantes à la vérification et à la surveillance du niveau de risque des domaines en question, tout en autorisant l'affectation de ressources de contrôle plus importantes aux secteurs où le risque est plus élevé.

Les obligations réglementaires devraient en outre être adaptées au niveau et à la nature du risque présent dans les secteurs et entités considérés. La recommandation 1 et la note interprétative de la recommandation 1 permettent aux juridictions d'exempter certains types d'entités réglementées de l'obligation de se conformer à certaines des recommandations du GAFI s'il est prouvé que le niveau de risque est faible et si l'exemption s'inscrit dans des circonstances strictement limitées et justifiées. De même, dans un régime de LBC/FT fondé sur le risque, les mesures de vigilance relatives à la clientèle, les contrôles internes, le service ou la personne responsable de la conformité, le suivi continu, les DOS et les autres obligations déclaratives doivent également

être proportionnelles au niveau de risque du secteur et des institutions concernés.

Le contrôle fondé sur le risque des secteurs à risque plus faible a également une importance sur le plan de l'inclusion financière. Si les obligations légales ou réglementaires ou les attentes du contrôle sont disproportionnées, si les autorités de contrôle ne fournissent pas de lignes directrices suffisantes, cela peut avoir pour conséquence l'application de mesures de vigilance relatives à la clientèle et de contrôles de LBC/FT excessivement contraignants dans des secteurs où le risque est faible, ce qui peut entraîner une augmentation du coût des produits et services et en définitive, produire des effets contraires aux objectifs d'inclusion financière. D'un point de vue global, des obligations excessives en matière de LBC/FT peuvent augmenter le niveau global de risque de BC/FT :

- En poussant vers le secteur non réglementé des utilisateurs potentiels qui ne sont pas parvenus à accéder aux services financiers,
- En augmentant le coût de la conformité dans des proportions telles qu'il n'est plus rentable de fournir les produits et services aux personnes physiques ou morales qui ne génèrent pas de revenus conséquents (comme les organismes à but non lucratif (OBNL) - voir section 10.1) et donc en déplaçant ces transactions vers des canaux moins transparents.

Aux États-Unis, les autorités de contrôle du secteur bancaire ont souligné l'importance de l'approche fondée sur les risques à l'égard des OBNL. Elles ont rappelé aux banques qui proposent des services financiers au secteur caritatif qu'il convient de ne pas considérer ce secteur comme présentant dans sa globalité un niveau de risque homogène ou excessif en matière de BC/FT et donc inacceptable.²³ Les autorités de contrôle du secteur bancaire ont publié des lignes directrices non contraignantes présentant les facteurs à prendre en compte pour déterminer le profil de risque LBC/FT des OBNL.

Encadré 3.4. Rôle des autorités de contrôle pour identifier le désengagement face au risque (« derisking ») ou encourager les pratiques d'inclusion financière

Si l'approche fondée sur les risques demande aux autorités de contrôle de concentrer leur attention sur les domaines à risque plus élevé, elles doivent maintenir leur surveillance sur des domaines à risque plus faible, en particulier si l'exclusion financière est un sujet préoccupant. L'exclusion financière de clients peut s'accompagner de risques graves de BC/FT, car les clients exclus peuvent se tourner vers l'économie non réglementée où l'utilisation des espèces est dominante, ou faire appel

23

<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1183>

aux services de prestataires dont les mesures de contrôle du risque ne sont pas rigoureuses. Si les autorités de contrôle détectent qu'une institution est impliquée dans des cas de fermetures de compte à grande échelle et systématiques, de refus de prestations, ou qu'elle ne simplifie pas les vérifications préalables lorsque le risque est évalué comme globalement faible, elles devraient entrer en contact avec l'institution pour comprendre les raisons de ces décisions.

Comme il est indiqué dans les lignes directrices du GAFI relatives aux services de transfert de fonds ou de valeur (*FATF Guidance on Money Value Transfer Services - 2016*), si la décision de simplifier les mesures de vérification préalable ou d'accepter d'entamer ou de poursuivre une relation d'affaires relève en définitive d'un choix commercial pour l'entité, les autorités de contrôle doivent examiner ces décisions pour déterminer si elles indiquent la nécessité de clarifications ou d'évolutions dans l'approche de contrôle ou si elles sont le signe d'une évolution des risques ou relèvent d'une autre dynamique telle que la recherche de rentabilité. Lorsque la décision de restreindre ou de mettre fin à une relation avec un client résulte d'une méconnaissance de la flexibilité offerte par l'approche fondée sur le risque, les autorités de contrôle peuvent apporter des conseils appropriés sur ce que l'approche fondée sur le risque permet de faire²⁴.

Certaines entités peuvent refuser de servir des catégories entières de clientèle, de façon systématique, sans prendre en considération de manière sérieuse et complète le niveau de risque et les mesures d'atténuation du risque spécifiques aux différents clients d'un secteur donné. De telles pratiques vont à l'encontre des conseils publiés par le GAFI²⁵.

3.6. Comment les autorités de contrôle peuvent-elles progressivement élaborer une approche fondée sur les risques plus rigoureuse ?

76. **Les autorités de contrôle devraient veiller à ce que leur stratégie de contrôle soit régulièrement révisée.** En appliquant cette stratégie, elles pourront mieux comprendre la qualité des contrôles LBC/FT des entités considérées et les profils de risque de BC/FT des modèles économiques, ainsi que l'efficacité des différents outils de contrôle. Les autorités de contrôle devraient alors utiliser cette connaissance pour améliorer l'appréciation globale du risque de BC/FT à l'échelle des secteurs et des différentes entités qu'ils comprennent, mais également pour prendre en considération d'éventuels risques nouveaux ou émergents en matière de BC/FT. Pour y parvenir, il est essentiel de constituer et d'entretenir une mémoire interne à l'autorité de contrôle.
77. Elles devraient également utiliser l'expérience acquise par l'accumulation des contrôles pour renforcer l'efficacité de leurs stratégies et **affiner continuellement**

²⁴ www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-RBA-money-value-transfer-services.pdf

²⁵ <https://www.fatf-gafi.org/fr/documents/documents/diminution-excessive-des-risques.html>

leur méthodologie. Par ailleurs, à titre de principe permanent, l'évaluation des risques (de même que la planification de l'activité de contrôle) ne devrait pas être réalisée de manière isolée, mais en coordination étroite avec les services assurant le contrôle prudentiel et les autres départements concernés (ou avec d'autres autorités de contrôle). Toute modification de la compréhension des risques de BC/FT par l'autorité de contrôle et/ou toute proposition visant à préciser ou à renforcer les différents outils de contrôle à appliquer devrait être examinée dans le cadre de la révision de la stratégie globale, dans un objectif d'amélioration continue de l'approche du contrôle afin d'en préserver l'efficacité.

78. Les autorités de contrôle devraient mettre en œuvre des mécanismes visant à garantir la rigueur et la cohérence de leurs évaluations et l'indépendance des décisions prises dans le cadre du contrôle fondé sur le risque en matière de LBC/FT. Par exemple, pour déterminer la note de risque d'un secteur ou d'entités individuelles, la décision doit être étayée par une description documentée de l'évaluation (y compris les résultats des inspections sur place et à distance, etc.) et le raisonnement suivi pour définir la note de risque.
79. Les autorités de contrôle, en particulier celles qui sont en charge d'une population de contrôle nombreuse et complexe, peuvent appliquer des mesures complémentaires pour garantir la cohérence de leur approche. Par exemple, on peut envisager que la note de risque attribuée soit soumise à une revue par les pairs ou par d'autres collaborateurs du service de contrôle LBC/FT qui n'ont pas participé à cette évaluation²⁶. L'intégrité de l'évaluation (tant au niveau sectoriel qu'au niveau de l'entité) pourrait également être renforcée par d'autres méthodes, par exemple par la mise en place d'un panel chargé d'apporter un jugement indépendant, de contribuer à la cohérence du processus. Ce panel pourrait être constitué de membres de la direction/de représentants/de collaborateurs spécialisés de l'autorité de contrôle, qui n'ont pas participé directement au contrôle de l'entité/du secteur concerné. Les agents directement responsables du contrôle des entités pourraient présenter leurs constatations et leurs recommandations au panel, qui réaliserait alors une revue « horizontale » visant à assurer la cohérence du jugement rendu à l'issue de la procédure de contrôle. Avec le temps, le panel pourrait acquérir une expérience du traitement des questions de contrôle en matière de LBC/FT dans différents contextes, et transmettre cette expérience de façon pratique aux contrôleurs et aux équipes de contrôle dont la perspective est inévitablement restreinte à la connaissance des entités dont ils assurent directement la surveillance.
80. **La qualité de la formation est un élément essentiel pour l'efficacité des mesures de contrôle fondé sur le risque en matière de LBC/FT.** Les actions de formation sont nécessaires à tous les niveaux de l'organigramme, des agents de contrôle de première ligne aux responsables hiérarchiques et aux membres du conseil d'administration. La formation devrait notamment aborder la question de l'interaction avec les entités contrôlées, et la prise de décisions fondée sur le risque. La mobilisation visible et active des cadres dirigeants de l'autorité envoie un signal fort de leur engagement dans ce processus.
81. Dans certaines circonstances, **le passage d'une approche fondée sur la réglementation à une approche fondée sur les risques demande du temps.** Cette

26

Il est souhaitable que ce mécanisme soit systématiquement mis en œuvre dans les circonstances impliquant un changement de la note de risque sectoriel. Ce mécanisme n'a pas été pensé pour être appliqué à toutes les entités ; on pourrait ainsi l'utiliser une fois par an sur un échantillon d'entités, sélectionnées de façon aléatoire et représentant toutes les notes de risque.

transition implique parfois un changement sur le plan de la culture du contrôle, et les dirigeants des autorités de contrôle peuvent être amenés à décrire et exprimer leur tolérance au risque. Il faut également accepter la possibilité que certaines insuffisances en matière de LBC/FT dans des secteurs présentant un risque plus faible ne soient pas détectées par les contrôleurs appliquant une approche fondée sur le risque, et reconnaître que le traitement de ces cas dépendra pour beaucoup de leur situation à l'intérieur ou à l'extérieur de la fourchette de résultats acceptables impliquée par la tolérance au risque.

82. Les autorités de contrôle travaillant sur différents secteurs et celles en charge de différentes juridictions devraient encourager la collégialité et le partage des bonnes pratiques, par exemple en organisant un programme de visites visant à partager les « bonnes pratiques », en particulier à destination des autorités de contrôle dans les dispositifs peuvent manquer de maturité, qui leur permettront d'apprendre en observant des autorités de contrôle bien établies/performantes en matière de LBC/FT. En complément, ces autorités de contrôle doivent favoriser le partage des bonnes pratiques et proposer la participation à des inspections qui y seraient spécifiquement consacrées. La section 7.5 présente différents exemples de coopération entre autorités de contrôle.

3.7. Comment appliquer les actions correctives et l'éventail des sanctions possibles dans le cadre d'un contrôle fondé sur le risque ?

83. La recommandation 35 précise que les pays devraient s'assurer qu'une gamme de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, pénales, civiles ou administratives, est applicable aux personnes physiques et morales qui ne respectent pas les obligations en matière de LBC/FT. Les lignes directrices du GAFI relatives à l'efficacité des missions de contrôle et des poursuites pénales « [FATF Guidance on Effective Supervision and Enforcement](#) » fournissent un guide complet sur les actions correctives et les sanctions. Cette section insiste sur les liens existant entre l'adoption d'une approche fondée sur le risque en matière de contrôle et l'application des actions correctives et des sanctions.
84. Les autorités de contrôle devraient avoir accès à un éventail de mesures correctives et de sanctions pouvant être appliquées en fonction du niveau et de la nature des insuffisances ou des lacunes identifiées dans les contrôles de LBC/FT et le système de gestion des risques de l'entité réglementée. Ces mesures pourraient inclure des avertissements, des lettres impliquant la mise en œuvre d'une ou des plusieurs actions spécifiques, des ordres, des transactions, des sanctions administratives, des pénalités et des amendes, ainsi que d'autres restrictions et conditions applicables aux activités de l'entité visée, dont la gravité pourrait être progressive, exigeant de l'entité qu'elle remédie aux défaillances en matière de LBC/FT et à tout manquement aux obligations en matière de LBC/FT ou à l'incapacité à atténuer les risques en temps voulu.
85. Pour évaluer les mesures correctives ou les sanctions appropriées à appliquer dans le cadre d'une approche du contrôle fondée sur le risque, les autorités de contrôle devraient envisager les possibilités suivantes :
- la nature des constatations : les écarts de conformité liés à des domaines à haut risque, y compris ceux relevés dans le cadre d'une évaluation nationale ou sectorielle ou tout autre évaluation des risques réalisée par l'autorité de

contrôle, pourraient être traités de façon prioritaire en vue d'une action corrective ou de sanctions, le cas échéant ;

- l'impact ou le préjudice de l'écart de conformité ou de la lacune constatée en termes d'exposition au risque de BC/FT de l'entité, du secteur et du public (par exemple, s'il s'agit d'une défaillance systémique ou d'un incident isolé, ou s'il s'agit d'une défaillance flagrante comme le fait de ne pas signaler de gros volumes d'activités suspectes ou de ne pas déclarer d'autres informations obligatoires, et la durée pendant laquelle l'écart de conformité ou la lacune constaté dans le système de gestion des risques de l'entité réglementée est restée en cours ou n'a pas été rectifiée. Les autorités de contrôle peuvent envisager la portée de l'écart de conformité en fonction de la probabilité de matérialisation des risques, compte tenu de la taille, de la nature, du périmètre géographique et du volume des activités de l'entité) ;
 - exercer leur pouvoir de retirer, restreindre ou suspendre l'agrément de l'entité (ou l'équivalent de l'agrément pour les entités immatriculées), le cas échéant, par exemple, dans les cas où une procédure judiciaire a établi que l'entité s'était livrée à une activité criminelle liée au BC ou au FT, à une violation grave et systématique des mesures de LBC/FT, appliquer d'autres sanctions similaires ou interdire d'exercice certains administrateurs et cadres supérieurs ;
 - publier les résultats des actions de contrôle et fournir des informations sur les écarts de conformité des entités concernées, pour contribuer à traiter les risques dans l'ensemble du secteur en montrant aux autres entités les conséquences que leurs manquements comparables pourraient avoir.
86. En s'appuyant sur ces considérations, l'autorité de contrôle devrait prendre des mesures correctives et appliquer des sanctions en visant l'efficacité, non seulement pour décourager les actions inappropriées déjà constatées et corriger les faiblesses des processus, procédures et systèmes ou contrôles au sein des entités réglementées, mais aussi pour **promouvoir des changements de comportement et favoriser une culture de la conformité au sein de l'entité, englobant le conseil d'administration, la direction, les équipes chargées de la conformité et tous les autres collaborateurs concernés de l'entité**. Dans cet objectif, les autorités de contrôle devraient être en mesure d'appliquer des mesures correctives et des sanctions de façon proportionnée, selon que l'infraction aux obligations est plus ou moins grave, à l'encontre des conseils d'administration, de la direction, des actionnaires majoritaires et des autres collaborateurs des entités réglementées, en fonction de leur niveau de responsabilité dans l'infraction, en particulier dans le cas d'infractions intentionnelles ou graves. Les autorités de contrôle devraient également s'assurer que les services chargés de la conformité au sein des entités réglementées disposent d'une stature, d'une indépendance, de moyens humains et de ressources suffisants eu égard au profil de risque de leur entité. L'autorité de contrôle pourra sélectionner des outils ou des techniques formels ou informels de rectification des non-conformités différents en fonction de son niveau de confiance concernant la volonté, l'engagement et la capacité démontrés d'une institution à remédier de manière satisfaisante aux manquements identifiés. Par exemple, si l'autorité de contrôle identifie une insuffisance majeure des contrôles, mais estime que l'institution applique une culture de la conformité satisfaisante et possède les capacités nécessaires pour remédier aux problèmes, elle peut adopter une approche plus légère dans le choix des mesures correctives.

87. **Les autorités de contrôle devraient également tenir compte des principes de transparence, de cohérence et de proportionnalité dans l'application des actions correctives ou des sanctions**, et prendre en considération les spécificités de l'entité concernée, la nature et le caractère significatif des manquements identifiés et des lacunes des mesures d'atténuation du risque. Il convient d'envisager la mise en place de politiques et de lignes directrices permettant de déterminer les mesures correctives et/ou les sanctions les plus appropriées en fonction des circonstances, et de retenir des méthodes pour déterminer le montant des amendes et l'ampleur des sanctions administratives de façon dissuasive et proportionnée à la taille de l'entité réglementée ainsi qu'à la gravité du manquement. Cette application transparente et cohérente pourrait améliorer l'efficacité de la mise en œuvre des mesures de LBC/FT parmi les entités réglementées.
88. Les autorités de contrôle devraient également éviter d'adopter une approche de type « tolérance zéro » ou d'appliquer des sanctions contraignantes aux entités si l'impact du risque identifié n'est pas significatif ou si les écarts de conformité ne sont pas réellement pertinents du point de vue de l'atténuation du risque, car cela pourrait fausser le message transmis aux entités réglementées et les inciter à revenir à une approche fondée sur la réglementation. Si les sanctions peuvent dans certains cas être la solution qui convient face au non-respect des obligations dans des domaines à risque plus faible (par exemple, pour sanctionner le non-respect réitéré, délibéré ou intentionnel des obligations en matière de LBC/FT), les autorités de contrôle devraient prendre en compte l'ensemble des efforts d'atténuation de l'entité et faire usage de la souplesse offerte par l'approche du contrôle fondée sur le risque pour éviter de sanctionner les entités qui concentrent leurs efforts sur les domaines où le risque est plus élevé.

3.8. Comment les autorités de contrôle devraient-elles mesurer l'efficacité de leur approche fondée sur les risques ?

89. **Les autorités de contrôle devraient également enregistrer, suivre et analyser correctement leurs propres actions de contrôle et les résultats qu'elles produisent.** En élaborant leurs modèles de contrôle, les autorités devraient s'assurer qu'elles disposent d'un registre permettant de consigner (idéalement sous forme numérique) les missions qu'elles réalisent auprès de chaque entité, précisant les détails des problèmes identifiés, des plans d'action pertinents et de l'évaluation des risques menée pour chaque entité. L'autorité de contrôle devrait être en mesure d'extraire des données et des informations de gestion (IG) lui permettant de mesurer sa performance par rapport aux principaux indicateurs de risque, aux problèmes identifiés et au profil de risque de chaque entité et de chaque secteur, puis de réintégrer ces données et informations sous forme agrégée dans le processus d'évaluation nationale du risque.
90. **Les autorités de contrôle sont encouragées à s'appuyer sur des données pour déterminer l'impact de leur action de contrôle et démontrer son efficacité.** Par exemple, en mettant en place un système permettant de recenser les missions de contrôle et d'extraire des données illustrant l'impact de l'activité de contrôle sur la gestion du risque et la conformité, tant à l'échelle de l'entité que du secteur. Ces données peuvent contribuer à identifier sur la durée des schémas et tendances sur le plan du nombre de problèmes identifiés et de leur degré de gravité, ainsi que des changements dans l'efficacité des contrôles. L'autorité de contrôle pourrait ainsi détecter des changements dans la gestion de la qualité ou des risques et une évolution

du profil de risque des différentes institutions, les tendances générales du secteur, ainsi que des préoccupations relatives au désengagement face au risque et à l'exclusion financière.

91. Ces informations devraient également être utilisées pour mieux cibler l'application des ressources et des outils de contrôle et pour apporter un éclairage utile au choix des actions de sensibilisation. Par exemple, l'analyse des données de contrôle peut indiquer une augmentation du nombre de problèmes consécutifs à de possibles lacunes des systèmes de surveillance des transactions des entités réglementées. En réaction, l'autorité de contrôle peut émettre de nouvelles lignes directrices ou formuler de nouvelles obligations pour traiter cette tendance émergente. À l'inverse, les données peuvent également montrer la réussite des actions de contrôle, leur impact sur l'amélioration des mesures de LBC/FT au sein d'une entité ou sur l'ensemble d'un secteur. Les constatations réalisées à l'occasion d'inspections peuvent ainsi passer avec le temps de l'identification de manquements significatifs à des signalements de moindre importance, relevant davantage du perfectionnement ou du renforcement de détail. Les améliorations de la qualité de l'évaluation des risques réalisée par les entités peuvent également être un indicateur de performance.
92. Pour déterminer l'impact de leur action de contrôle sur l'efficacité de la gestion du risque par les entités, les autorités de contrôle peuvent également **examiner les principaux produits des dispositifs de LBC/FT, par exemple la qualité des déclarations d'opérations suspectes**. Pour cela, elles solliciteront un retour d'information des CRF quant au nombre, à la qualité et à la ponctualité des déclarations qui leur ont été transmises par les secteurs et entités, car toute amélioration dans ce domaine peut également être le signe que les actions de contrôle ont porté leurs fruits. Les autorités de contrôle pourraient ainsi s'intéresser aux éléments suivants :
- Nombre d'infractions de BC/FT commises à l'aide des infrastructures du secteur, ou tout changement de tendance significatif en la matière ;
 - Évolution du nombre et de la qualité des DOS transmises par les entités du secteur, et ponctualité de ces activités déclaratives ;
 - Nombre d'infractions ou de manquements, y compris les manquements renouvelés, commis par les entités et gravité de ces manquements ;
 - Réclamations reçues de parties prenantes ;
 - Preuve que les entités vont au-delà d'une approche consistant à simplement « cocher les cases réglementaires », et démontrent la volonté de se conformer aux objectifs d'une LBC/FT fondée sur les risques, en apportant des réponses proportionnées sur l'ensemble du spectre des risques (y compris des domaines à risque plus élevé ou plus faible).
93. L'analyse des résultats des actions de contrôle et le retour d'information sur les principaux produits des dispositifs de LBC/FT peuvent contribuer à prémunir l'évaluation contre le biais de confirmation. Quand ce retour d'information ne correspond pas à la compréhension des risques par l'autorité de contrôle, ce signe devrait l'inciter à réexaminer les hypothèses. Les autorités de contrôle devraient prendre des mesures pour réévaluer leurs modèles de risque ou leurs évaluations des risques en mettant en place un échange d'information avec les organisations de poursuites pénales, la CRF et les partenaires internationaux, et mettre en place des

tests *ad hoc* ou par échantillonnage, ou s'appuyer sur les signalements de lanceurs d'alerte ou les informations défavorables publiées par les médias.

94. **Des mécanismes devraient être mis en place pour promouvoir les principes de responsabilité et de transparence** dans l'évaluation de l'efficacité de l'approche fondée sur les risques adoptée par l'autorité de contrôle. Ces mécanismes devraient comporter au moins l'un des éléments suivants : (i) supervision par le conseil d'administration ; (ii) supervision par l'instance de contrôle des organismes d'autorégulation (dans un modèle décentralisé) ; (iii) examen par un bureau d'audit de l'État ou une instance comparable des pouvoirs publics ; (iv) le cas échéant, publication d'informations relatives à la stratégie de contrôle, au programme d'inspection et au résultat des missions de contrôle. Par exemple, sans remettre en cause l'indépendance opérationnelle de l'autorité de contrôle :

- Le conseil d'administration ou le collège de l'autorité de contrôle, le bureau d'audit de l'État ou l'autorité nationale de coordination pourrait définir des indicateurs clés de performance permettant d'évaluer périodiquement l'efficacité de l'action de l'autorité de contrôle
- L'évaluation périodique des performances de l'autorité de contrôle pourrait s'appuyer sur des enquêtes réalisées dans le secteur d'activité considéré
- Les autorités de contrôle et la CRF pourraient présenter périodiquement des chiffres relatifs au volume et à la qualité des déclarations enregistrées par secteur, cette information étant généralement considérée comme un bon indicateur du niveau de mise en œuvre effective des mesures préventives par les entités réglementées.

Encadré 3.5. Mesures prises par l'Office for Professional Body Anti-Money Laundering Supervision (OPBAS) du Royaume-Uni pour tester l'efficacité de l'approche fondée sur le risque des autorités de contrôle des entreprises et professions non financières désignées

L'OPBAS supervise les organismes d'autorégulation, auxquels la législation britannique relative au blanchiment de capitaux attribue la responsabilité du contrôle des entreprises et professions non financières désignées. Dans le cadre de cette activité de surveillance, l'autorité en charge des entreprises et professions non financières désignées d'un secteur que l'ENR menée au Royaume-Uni estime à haut risque a identifié les 103 entités présentant le risque le plus élevé. À la demande de l'OPBAS, l'autorité a procédé à une évaluation approfondie de ces entités, sur place, qui a permis d'identifier un niveau élevé de non-conformité et de graves lacunes des systèmes et des contrôles en place. Ses constatations, et les échanges qui en ont découlé avec l'OPBAS, ont conduit l'autorité de contrôle à allouer des ressources appropriées à un programme de surveillance renforcée visant les entités en question. L'autorité de contrôle prévoit également de réaliser des visites sur des sites sélectionnés par échantillonnage parmi les entités identifiées comme présentant un risque élevé, moyen ou faible, afin de déterminer si sa stratégie de surveillance élargie est adaptée ou s'il convient de la réévaluer et de l'améliorer.

Lorsque l'autorité de contrôle des EPNFD, les OAR en particulier, assure plusieurs fonctions (par exemple, une action de plaidoyer des entités qui lui sont affiliées et dont elle assure par ailleurs le contrôle de conformité aux obligations de LBC/FT), la plus grande vigilance est de mise pour s'assurer que les conflits d'intérêts éventuels sont gérés de façon appropriée. Au Royaume-Uni, l'OPBAS a considéré cet aspect comme prioritaire dans son appréciation de la performance des autorités de contrôle exerçant une double mission de défense des intérêts du secteur et de contrôle des obligations de LBC/FT. Pour atténuer ce risque, il est utile de mettre en place une gouvernance rigoureuse au sein de l'autorité de contrôle.

Source : Royaume-Uni

3.9. Coopération nationale, y compris entre autorités de contrôle en matière de LBC/FT et de contrôle prudentiel

95. La coopération et l'échange d'informations entre autorités de contrôle de la LBC/FT, avec d'autres autorités de surveillance, avec les CRF et d'autres autorités compétentes, notamment les autorités fiscales et les organisations de poursuites pénales, sont importants pour garantir que toutes les parties prenantes ont une bonne compréhension des risques de LBC/FT et peuvent agir pour les atténuer. La coordination avec les organisations de poursuites pénales et la CRF peut aider à évaluer l'efficacité/l'utilité des résultats des programmes de LBC/FT des entités, et à harmoniser l'information diffusée quant à la hiérarchisation des risques.
96. Les autorités de contrôle prudentiel et des contrôles des mesures de LBC/FT devraient mettre en place un mécanisme de coopération efficace, quel que soit le cadre institutionnel dans lequel elles interviennent, pour s'assurer que les risques de LBC/FT (éclairés par le processus d'ENR) font l'objet d'une surveillance adéquate dans le contexte national et entre juridictions, dans l'intérêt des deux autorités. Même si l'autorité de contrôle prudentiel et l'autorité de contrôle des mesures de LBC/FT ne sont pas réunies au sein d'une autorité de surveillance intégrée, et si par conséquent cette autorité n'est pas directement responsable de la surveillance ou du contrôle du respect des exigences en matière de LBC/FT, elle sera souvent responsable, entre autres, de l'octroi des agréments et contrôlera la mise en œuvre des systèmes et des contrôles d'un point de vue prudentiel pouvant présenter un intérêt pour les besoins de la LBC/FT. Pour plus de détails, voir les lignes directrices du *Comité de Bâle sur le contrôle bancaire pour la Saine gestion des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme*, à l'annexe 5 « Interaction et coopération entre les autorités de contrôle prudentiel et de LBC/FT »²⁷. La Section 7.5 concernant les IF propose des exemples issus des juridictions.
97. En complément de la compréhension des risques, les mécanismes de coordination nationale (en particulier le processus d'ENR) devraient permettre d'allouer des ressources au contrôle de la LBC/FT en fonction des risques de LBC/FT identifiés (voir section 2.1.2). En pratique, les ressources disponibles peuvent affecter l'attention que les autorités de contrôle accordent aux différents secteurs. Par exemple, une autorité de contrôle bien dotée en ressources dans un secteur à risque

²⁷ https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2020/935606/Opinion%20on%20how%20to%20take%20into%20account%20MLTF%20risks%20in%20SREP.pdf

faible pourra consacrer une quantité disproportionnée de ressources au contrôle du respect des obligations en matière de LBC/FT, parce qu'elle peut s'appuyer sur des financements solides. À l'inverse, l'autorité de contrôle d'un secteur à risque plus élevé, disposant de ressources limitées, ne sera peut-être pas en mesure de consacrer une part adéquate de ses ressources au contrôle de la LBC/FT. Les processus d'évaluation nationale des risques et de coordination entre autorités de contrôle devraient fixer pour objectif de contribuer à une affectation des ressources qui soit fondée sur le risque.

3.10. La coopération internationale pour mettre en place une approche fondée sur les risques en matière de contrôle

98. Un certain nombre d'entités réglementées réalisent régulièrement des opérations transfrontalières et peuvent donc être soumises à une surveillance des obligations de LBC/FT par plusieurs autorités de contrôle, dans plusieurs juridictions. Les risques de BC/FT sont souvent de nature transfrontalière, de sorte que les lacunes des systèmes et des contrôles dans une partie d'un groupe peuvent se reproduire ailleurs dans ce groupe. L'adoption d'une approche fondée sur les risques en matière de contrôle nécessite une coopération internationale, en particulier pour ce qui concerne les groupes opérant sur plusieurs juridictions. La coopération entre autorités compétentes est importante pour atténuer ces risques. La question est couverte par la recommandation 40²⁸.

99. La coopération internationale renforce l'efficacité de l'approche fondée sur le risque :

- En améliorant la compréhension du risque, notamment la compréhension des comportements du groupe et de sa propre compréhension des risques auxquels il est confronté. Une meilleure diffusion de l'information sur les risques pourrait également contribuer à sensibiliser les autorités de contrôle aux risques émergents ou à développer une compréhension commune des risques associés à certains types d'initiatives, secteurs ou activités en particulier (par exemple, le partage des risques associés aux corridors des STFV, pour les besoins de l'inclusion financière). Partager les évaluations des risques et des contrôles entre autorités compétentes permettrait de renforcer la compréhension collective du profil de risque du groupe, et son impact sur les entités réglementées considérées.
- En tirant profit des synergies entre les différentes actions de contrôle, pour coordonner les interventions et le suivi du contrôle, et pour identifier et stimuler les synergies en communiquant les priorités, les stratégies et les programmes de contrôle. Les autorités de contrôle peuvent mener des enquêtes pour le compte de leurs homologues étrangers et, le cas échéant, autoriser leurs homologues étrangers à rechercher eux-mêmes des informations dans le pays, ou de leur faciliter cette tâche, de manière à favoriser le contrôle efficace des groupes.
- En assurant l'efficacité de l'atténuation du risque, pour évaluer la mise en œuvre des mesures préventives et la solidité des fonctions de contrôle et d'audit à l'échelle du groupe.

100. Certains obstacles à la coopération internationale entre les autorités compétentes en matière de LBC/FT peuvent limiter l'efficacité du contrôle, comme

²⁸ Note interprétative de la recommandation 40, paragraphes 10-13.

l'absence d'interprétation commune des informations relatives à la LBC/FT qui devraient être partagées ou des freins d'ordre juridique au partage d'informations avec des organisations homologues et non homologues à l'étranger. Les dispositions relatives à la protection des données et au respect de la vie privée font souvent obstacle au partage d'informations personnelles pertinentes pour les tests d'aptitude et d'adéquation (« fit and proper »). Parfois, l'autorité de contrôle ne partage pas avec ses homologues étrangers l'information concernant des affaires en cours, par crainte de les alerter ou de les inquiéter sans nécessité. Les contacts transfrontaliers entre autorités de contrôle de la LBC/FT peuvent concerner des points précis plutôt que d'être réguliers, même si ces contacts portent sur un risque transfrontalier présent en permanence.

101. Les autorités de contrôle d'entités exposées à un risque élevé faisant partie de groupes devraient communiquer activement avec les autres autorités de contrôle concernées par ces dossiers, et il devrait exister des canaux officiels de coopération entre autorités de contrôle des groupes d'entités à risque élevé, incluant par exemple le partage spontané d'informations susceptibles d'intéresser les autres autorités de contrôle. Les [*Lignes directrices du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire pour la Saine gestion des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme*](#) comportent des indications concernant les rôles respectifs des autorités de contrôle des pays d'origine et d'accueil, ainsi que des directives relatives au contrôle des mesures de LBC/FT à l'échelle d'un groupe d'institutions financières. Dans l'Union européenne, la coopération en matière de contrôle peut se produire au sein de collèges d'autorités de surveillance compétentes en matière de LBC/FT, en relation avec des entités actives dans plusieurs États membres de l'UE (voir l'encadré ci-dessous). Même si la coopération entre autorités de contrôle des secteurs des entreprises et professions non financières désignées est moins bien établie, un travail est en cours pour améliorer la coopération internationale en matière de surveillance des entreprises et professions non financières désignées. Par exemple, les autorités de contrôle des entreprises et professions non financières désignées participent à « *l'International Supervisors Forum* » qui réunit des autorités de contrôle d'Australie, du Canada, de Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni et des États-Unis.

Encadré 3.6. Les collèges d'autorités de surveillance de la LBC/FT dans l'Union européenne

La législation du contrôle prudentiel et en matière de LBC/FT au sein de l'Union européenne (UE) établit pour les autorités compétentes l'obligation de coopérer et de partager l'information, sans en détailler les modalités pratiques. En l'absence d'un cadre commun, la coopération et l'échange d'informations sont parfois difficiles entre autorités de contrôle prudentiel et de LBC/FT pour les besoins de la surveillance en matière de LBC/FT.

Face à cette difficulté, l'Autorité bancaire européenne (ABE) a publié des lignes directrices sur la coopération et le partage d'informations entre autorités de contrôle en décembre 2019. Ces lignes directrices précisent les règles encadrant la mise en place et le fonctionnement des collèges de LBC/FT.

Comme c'est le cas pour les collèges de contrôle prudentiel, les collèges de LBC/FT créent un forum de collaboration et de partage d'informations. Ils contribuent à l'instauration d'une compréhension, commune à l'ensemble des autorités de contrôle, des risques de BC/FT auxquels est exposée une banque ou une institution financière, et éclairent le processus de surveillance LBC/FT de cette banque ou institution financière. Les lignes directrices précisent par exemple la manière dont les autorités de contrôle compétentes en matière de LBC/FT peuvent s'appuyer sur les collèges de LBC/FT pour adopter une approche commune et convenir d'actions coordonnées.

L'ABE prévoit la création de collèges de LBC/FT pour toutes les banques et institutions financières réalisant des opérations dans au moins trois États membres de l'UE. Toutes les autorités de contrôle de la LBC/FT dans l'UE qui participent à la surveillance d'une banque ou institution financière pour laquelle un collège a été constitué sont des membres permanents de ce collège.

Les autorités de contrôle prudentiel européennes et les autorités de contrôle de LBC/FT des pays situés en dehors de l'UE et dans lesquels l'institution est active sont invités à participer au collège de LBC/FT en qualité d'observateurs. Les autorités de contrôle prudentiel des pays hors UE et la CRF de l'État membre de l'UE dans lequel se trouve l'autorité de contrôle qui pilote la surveillance peuvent elles aussi être invitées à participer en qualité d'observateurs, le cas échéant.

Tous les observateurs sont soumis à un engagement de confidentialité dont les dispositions sont équivalentes à celles en vigueur au sein de l'UE. On attend d'eux une participation active, y compris par l'échange d'information dans le cercle du collège de LBC/FT. Les observateurs qui sont des autorités de contrôle prudentiel sont également supposés faire en sorte que les informations recueillies à l'occasion des réunions du collège de LBC/FT soient transmises aux collèges d'autorités de contrôle prudentiel, afin que des mesures puissent être prises en conséquence, le cas échéant.

Les CRF d'autres juridictions, ainsi que les autres acteurs concernés, peuvent être invités ponctuellement à participer au collège de LBC/FT, si nécessaire.

4. Questions transversales

4.1. Utilisation de la technologie par les autorités de contrôle (« SupTech »)

102. L'objectif de cette section est de partager l'expérience d'autorités de contrôle qui ont utilisé la technologie dans leur travail de surveillance, et les avantages apportés par ces outils dans la réalisation d'un contrôle fondé sur le risque. Le but n'est pas de préconiser l'utilisation impérative d'outils technologiques spécifiques pour l'activité de contrôle.

103. De nouvelles sources de données et des outils d'analyse avancés peuvent aider les autorités de contrôle à être plus efficaces dans la détection et l'atténuation des risques de BC/FT. Il existe de nouvelles technologies utiles aux missions de surveillance, en particulier pour le travail de collecte, de stockage, d'analyse et de traitement des données de surveillance pour affiner l'évaluation des risques et donc améliorer le processus de contrôle.

104. En tirant profit des nouvelles technologies lorsque cela est approprié, les autorités de contrôle peuvent atteindre leurs objectifs avec une plus grande efficacité.

- La technologie permet d'automatiser certains processus systématiques, libérant des ressources précieuses en accordant davantage de moyens aux autorités de contrôle pour se concentrer sur les activités où l'expertise et l'expérience du jugement humain sont les plus utiles.
- Les progrès du traitement des données, des techniques d'analyse utilisant les réseaux, l'automatisation robotisée des processus, l'apprentissage automatique et l'intelligence artificielle en général apportent aux autorités de contrôle des éclairages nouveaux et la possibilité d'identifier les tendances du risque sur différents secteurs et différents groupes d'entités réglementées. Certaines autorités de contrôle ont accès à des bases d'informations bien plus riches que n'importe quelle entité. Même si le rôle de ces autorités doit être différent de celui d'une CRF, il est important qu'elles partagent la technologie qui permet l'analyse du risque de façon systématique avec d'autres agences, et le cas échéant, avec le secteur privé, afin de gérer le risque de façon collective et de préserver l'intégrité du système financier.
- Presque chaque aspect du travail de surveillance comporte des possibilités d'exploitation des nouvelles technologies pour renforcer l'efficacité des processus. Par exemple :
 - Évaluation du risque des entités réglementées : La technologie permettrait de renforcer l'évaluation par les autorités de contrôle des risques auxquels sont exposés les entités réglementées et l'ensemble d'un secteur.
 - Surveillance du risque à l'échelle du système financier : La technologie permettrait de renforcer les capacités générales de surveillance du risque, d'accompagner le contrôle axé sur les entités par une surveillance des activités, afin de cibler de façon plus efficace les risques en évolution.
 - Activités de contrôle : La technologie permettrait d'améliorer l'efficacité des contrôles sur place et à distance en complétant les inspections manuelles des agents de contrôle par l'analyse automatisée de volumineux ensembles de données.

- La technologie pourrait également intensifier la collaboration, notamment en facilitant les relations avec les entités réglementées. La technologie pourrait ouvrir des canaux plus efficaces pour le partage d'informations entre autorités de régulation, de poursuites pénales et entités réglementées, et renforcer les défenses collectives contre la criminalité financière. Pour assurer l'efficacité du contrôle des entités réglementées qui s'appuient sur la technologie pour assurer les fonctions de LBC/FT ou fournissent des services fondés sur la technologie, il est important de bien comprendre l'utilisation de la technologie par ces entités et l'impact de cette utilisation.
- Les autorités de contrôle doivent également prendre en considération les risques potentiels liés à l'utilisation des nouvelles technologies, comme l'augmentation possible du risque cyber (les cyberattaques ou défaillances opérationnelles pouvant avoir un impact beaucoup plus fort que dans le cadre des procédures traditionnelles), la dépendance excessive à l'égard des technologies et les risques pour la réputation (si des algorithmes incorrects sont introduits dans les applications technologiques, provoquant des erreurs dans les évaluations du risque et les actions de contrôle). Certaines contraintes pratiques pourraient s'avérer difficiles à lever, comme la nécessaire prise en compte nécessaire du rapport avantage/coût et la disponibilité de données à traiter. L'examen périodique de l'efficacité des solutions technologiques est incontournable, pour les améliorer si nécessaire et garantir leur pertinence et leur précision. Dans les systèmes décentralisés, l'autorité de contrôle n'aura pas forcément la taille et les moyens nécessaires pour intégrer les technologies SupTech. Il convient d'envisager les moyens permettant d'atténuer les risques potentiels, comme l'utilisation d'une nouvelle technologie en parallèle des processus existants pendant une période raisonnable, pour s'assurer qu'il est possible de gérer avec efficacité les risques résiduels.
- Le GAFI étudie les risques et les avantages des nouvelles technologies dans le cadre de son projet en cours sur la transformation numérique. La section 7.2 propose des exemples pratiques de l'utilisation des technologies dans la notation du risque des entités, l'organisation d'une surveillance continue et l'allocation plus performante des ressources du contrôle.

4.2. Engagement auprès du secteur privé

105. Pour acquérir une compréhension satisfaisante des risques auxquels sont exposées les entités contrôlées, les autorités de contrôle devraient entretenir avec le secteur privé un dialogue régulier. Les typologies de BC/FT évoluent rapidement, et le secteur privé peut être en capacité de détecter ces évolutions et d'en informer les autorités de contrôle. Les acteurs du secteur privé pourront vraisemblablement identifier ces changements avant les autorités de contrôle, grâce au contact direct qu'ils entretiennent avec leurs clients. Une coordination permanente entre les autorités de contrôle et d'autres organisations des pouvoirs publics sur la question de la mobilisation du secteur privé permet de communiquer clairement les attentes en matière de gestion des risques. Pour les secteurs d'activité soumis depuis moins longtemps à la réglementation, la mobilisation comportera des actions d'éducation et de sensibilisation. Si la coordination est efficace, le dialogue entre les différentes agences et le secteur privé peut comporter les éléments suivants :

- Dialogue constant et régulier entre différentes organisations des pouvoirs publics (les autorités de contrôle, les organisations de poursuites pénales et la CRF par exemple) et différents acteurs des secteurs réglementés. Dans certaines juridictions, ce dialogue peut prendre la forme de forums de consultation permanents, de conférences ou de commissions. Les sessions donnent l'occasion de discuter des risques, des lignes directrices en matière de contrôle, ou d'autres thématiques. Si l'objectif premier de ces échanges n'est pas d'apporter un retour d'expérience spécifique concernant la conformité d'une entité donnée, ils peuvent contribuer à renforcer le degré de sensibilisation aux difficultés communes et aux réponses qui y sont apportées.
- Partage régulier d'informations, actions d'éducation et de sensibilisation menées auprès du secteur privé pour améliorer la compréhension des risques, notamment dans le cadre de partenariats public-privé. Ce type d'actions peut aider les autorités de contrôle et autres autorités compétentes à acquérir une compréhension plus précise et actualisée des risques auxquels le secteur privé est confronté. Les entités peuvent également y gagner une meilleure compréhension des risques (voir exemple à la section 7.4.4).
- Solliciter un retour d'information du secteur privé sur certaines questions en particulier. Par exemple, chercher à obtenir le ressenti du public quant aux principaux résultats d'un cycle d'inspection ou d'un examen thématique, à identifier les questions pour lesquelles des lignes directrices doivent être élaborées en priorité, les domaines où il est nécessaire d'explicitier l'allègement des obligations dans les cas où il est prouvé que les clients ou les produits présentent un risque plus faible.
- Élargir le dialogue et les mesures de sensibilisation au-delà du cercle des entités réglementées pour toucher un plus large éventail de publics. Par exemple, au Japon, la sensibilisation du secteur privé comprend l'instauration d'un dialogue avec des organisations professionnelles du commerce et des associations d'armateurs, visant à partager des informations concernant les risques avec les entités réglementées et le secteur public afin de relever le niveau de connaissance des risques inhérents de la LBC auxquels le secteur est confronté, et d'explicitier la nécessité des mesures de vérification préalable que les entités réglementées entreprennent auprès de leurs clients.

4.3. Recours à des tiers

106. Les autorités de contrôle peuvent faire appel à des tiers (comme des consultants ou des auditeurs externes) pour appuyer leurs services en charge de la LBC/FT. Si cette externalisation peut apporter une expertise utile et préserver la disponibilité de ressources essentielles pour des fonctions plus centrales, c'est en définitive aux autorités de contrôle que revient la responsabilité de se conformer avec leurs obligations en matière de contrôle. Cette section des lignes directrices présente certaines des opportunités et certains des risques dont les autorités de contrôle doivent avoir connaissance dans ce contexte.

107. Il est important de parvenir au bon équilibre entre le renforcement des capacités internes et le recours à des tiers. La priorité devrait aller au renforcement des capacités internes des autorités de contrôle, pour qu'elles soient en mesure d'assurer leur mission avec efficacité et en toute indépendance. Il faut pour cela maintenir en interne des effectifs suffisants, dotés des compétences et des

qualifications requises. Recourir à des prestataires externes pour les activités de la LBC/FT peut présenter certains avantages. Cependant, la dépendance ou le recours excessif à des tiers peut faire obstacle à l'acquisition des expertises et des capacités nécessaires en interne.

108. Le recours aux tiers est aujourd'hui plus pertinent que jamais. Le secteur financier est de plus en plus sophistiqué, à mesure que l'innovation modifie les produits et services financiers (notamment avec les « FinTech »), les modèles économiques et les possibilités informatiques. Pour assurer l'efficacité du contrôle, il devient donc essentiel de pouvoir faire appel à l'expertise d'ingénieurs financiers, d'experts informatiques, de scientifiques des données et d'autres professionnels de la surveillance.

- Certains produits financiers intègrent de l'ingénierie financière, même pour la conception d'une simple transaction ou d'un contrat (ce sont les produits dits « exotiques »). Si les autorités de contrôle doivent développer leur propre compréhension de ces produits et des risques associés, recourir à l'expertise et aux compétences de spécialistes peut dans certains cas les aider à acquérir cette compréhension.
- L'évolution rapide des technologies de traitement, d'analyse et de stockage de l'information, et certaines innovations comme la technologie des registres distribués ou l'intelligence artificielle, renforcent l'intérêt de maintenir un contrôle et une surveillance sur les technologies employées pour assurer les fonctions de LBC/FT.
- Le contrôle de la LBC/FT du secteur bancaire et d'autres grandes institutions financières est indissociable de l'examen attentif et de la compréhension des systèmes informatiques de ces entités, qui englobent leurs systèmes de surveillance, leurs paramétrages et les solutions de conformité LBC/FT de prestataires tiers.

109. En recourant à des tiers en soutien des activités de surveillance des secteurs ou entités à risque plus faible, les autorités de contrôle ont également la possibilité de se concentrer sur des entités présentant un risque plus élevé. Les lignes directrices du GAFI relatives à l'approche fondée sur les risques pour le secteur des STFV mettent en lumière le fait que le recours à des tiers pour contribuer à l'examen périodique des prestataires de STFV présentant un risque moins élevé peut aider les autorités de contrôle à se concentrer sur les prestataires de STFV à risque plus élevé et donc à éviter d'être submergées par une population de contrôle trop nombreuse.

110. Recourir à des tiers peut aider les autorités de contrôle à assurer le suivi des actions rectificatives mises en place par les entités. Par exemple, au Royaume-Uni, la *Financial Conduct Authority* peut demander à une entité de mandater une personne qualifiée (« *skilled person* ») pour réaliser une étude et remettre un rapport à la FCA²⁹. Cette personne qualifiée peut soumettre les systèmes et contrôles de l'entité à des tests, identifier les lacunes éventuelles et dans certains cas, y remédier.

111. Les pratiques de recrutement des autorités de contrôle devraient autoriser une souplesse suffisante pour leur permettre de faire appel à l'expertise technique nécessaire pour s'acquitter de leurs obligations réglementaires. Les procédures d'affectation externe et de détachement peuvent également contribuer à diversifier

²⁹

www.fca.org.uk/about/supervision/skilled-persons-reviews

et approfondir l'expérience des collaborateurs. Pour mandater un tiers, l'autorité de contrôle devrait :

- Disposer de processus permettant d'évaluer et de recruter des candidats (contrôle des compétences, des références, de l'expérience dans le domaine de risque, des conflits d'intérêts potentiels, etc.)
- Appliquer des procédures respectueuses de la législation sur la protection des données
- Mettre en place des contrôles permettant de s'assurer que les tiers mènent à bien leurs missions avec efficacité et de façon indépendante, conformément aux consignes données par l'autorité de contrôle
- Mettre en place des protocoles adaptés pour signaler tout problème identifié
- Mettre en place des procédures de supervision et de suivi de la qualité du travail fourni
- Faire en sorte que les tiers doivent obtenir l'autorisation pour accéder de façon maîtrisée aux informations confidentielles de l'autorité de contrôle, et exiger des tiers qu'ils appliquent des termes de référence clairs et des procédures manuelles et électroniques permettant de protéger les informations sensibles, et assurant notamment la conformité avec la législation relative à la protection des données.

112. Ces étapes importantes permettront à l'autorité de contrôle de s'assurer de la qualité de l'expertise fournie et que le tiers produira les résultats attendus. Ce travail préparatoire lui permet également d'avoir connaissance des problèmes identifiés concernant les systèmes et les contrôles au sein des entités considérées.

113. Une autre tendance est également observée de plus en plus souvent : les entités déclarantes font appel à des tiers pour remplir certaines des fonctions de LBC/FT (tenue d'enregistrements, certains aspects de la vigilance à l'égard de la clientèle, surveillance de personnes et d'entités terroristes identifiées conformément aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies, surveillance des PPE). Dans ce cas, l'entité déclarante est légalement responsable du respect des obligations en matière de LBC/FT. Cependant, les autorités de contrôle devraient avoir le pouvoir, du moins par l'intermédiaire de l'entité déclarante, d'examiner les capacités et l'efficacité des tiers auxquels les activités de LBC/FT ont été sous-traitées.

Annexe A. Vue d'ensemble des outils du contrôle

Compréhension et profilage des risques	
Déclarations de LBC/FT	<p>Demandes régulières ou ponctuelles adressées aux entités afin d'obtenir des données et des informations quantitatives et qualitatives concernant les principaux indicateurs de risque de BC/FT (p. ex., domaines d'activité, segments de produits, types de clients), des renseignements généraux sur l'entité et sur la nature et le périmètre de ses activités. Le processus de collecte des déclarations de LBC/FT périodiques pourrait être automatisé. L'objectif est d'aider les autorités de contrôle à mieux comprendre les risques de LBC/FT auxquels leur secteur est exposé, et de contribuer à la constitution du profil de risque des entités contrôlées.</p>
Dialogue avec le conseil d'administration et la direction générale des entités	<p>Maintenir un contact régulier avec le conseil d'administration et la direction générale des entités contrôlées, celles qui ont une importance systémique en particulier, pourrait permettre aux autorités de contrôle de recueillir en temps utile des informations sur de possibles changements de stratégie ou d'orientation commerciale susceptibles d'avoir un impact sur les risques de BC/FT inhérents de l'entité.</p>
Surveillance continue des risques émergents et des tendances	<p>Les autorités de contrôle cherchent à identifier les principales tendances en matière de risque et les risques systémiques, en s'appuyant sur des mécanismes comme l'échange avec d'autres autorités de régulation, l'extraction de données relatives aux risques à l'échelle du système, l'échange avec les entités réglementées et la veille continue sur l'actualité du secteur. Ce dispositif peut contribuer à la réalisation d'évaluations plus dynamiques et actualisées des risques de BC/FT des entités réglementées.</p> <p>Les résultats de la surveillance auraient également une incidence directe sur le choix de la réponse (p. ex., inspections thématiques si le problème identifié est systémique, ou actions ciblées à l'échelle de l'entité).</p>
Évaluation des systèmes et contrôles LBC/FT	
Questionnaires relatifs aux dispositifs de contrôle et de gestion des risques de LBC/FT	<p>Ces questionnaires, qui sont généralement remis à jour régulièrement, apportent aux autorités de contrôle une vision précoce du caractère adéquat des contrôles mis en place par l'entité répondante pour atténuer les risques de BC/FT. L'autorité de contrôle peut ainsi concevoir un plan d'action de contrôle adapté. Les questionnaires portent sur différents aspects des dispositifs de contrôle et de gestion du risque de BC/FT des entités, dont le cadre de gouvernance en place, l'actualisation des politiques et procédures pertinentes, la rigueur de l'exécution des contrôles, etc.</p> <p>L'autorité de contrôle peut étudier les renseignements fournis par les entités d'un secteur pour déterminer l'opportunité d'un examen thématique, en vue d'améliorer la compréhension du risque dans le secteur considéré.</p>
Examen du caractère adéquat des rapports au conseil d'administration et à la direction, ainsi que des mécanismes de supervision	<p>Les autorités de contrôle pourraient évaluer la rigueur de la structure et des cadres de gouvernance des entités, ainsi que le caractère adéquat des rapports de LBC/FT transmis au conseil d'administration et à la direction des entités. Ces informations permettent en effet d'apprécier la façon dont l'entité aborde le risque. Cet examen peut être effectué sur place ou à distance.</p>

Examen du caractère adéquat des politiques et procédures	Ce travail permet aux autorités de contrôle d'évaluer le caractère suffisant et l'efficacité des politiques et procédures des entités pour atténuer les risques de BC/FT. Il peut aussi apporter aux autorités de contrôle la possibilité de corroborer les constatations et les résultats de l'évaluation des risques en matière de BC/FT réalisée par l'entité. Cet examen peut être effectué sur place ou à distance.
Examen des rapports d'audit interne et externe	Ces rapports peuvent aider les autorités de contrôle à identifier des domaines présentant des lacunes dans les systèmes des entités réglementées, pouvant nécessiter des actions de contrôle complémentaire. Cet examen peut être effectué sur place ou à distance.
Entretiens avec des collaborateurs de différents services et niveaux hiérarchiques, y compris le conseil d'administration et la direction générale	Ces interactions permettent aux autorités de contrôle d'apprécier le niveau de compréhension et la capacité des collaborateurs de l'entité réglementée à bien identifier les risques en matière de BC/FT et à les atténuer de façon efficace par la mise en place de contrôles. Échanger avec le conseil d'administration et la direction générale de l'entité permet à l'autorité de contrôle d'apprécier leur compétence, leur sensibilisation aux risques et leur appétence au risque en matière de BC/FT, et de prendre la mesure du message véhiculé par la direction de l'entité. Ensuite, les échanges avec les collaborateurs qui exécutent les contrôles, généralement à l'occasion d'inspections, permettent à l'autorité de contrôle d'évaluer la façon dont ce message est perçu par « la base », et de s'assurer de la bonne cohérence entre la culture du risque au niveau opérationnel et l'approche définie par le conseil d'administration et la direction.
Inspections et examens spécifiques à une entité	<p>L'inspection ou l'examen spécifique d'une entité peut être réalisé sur place ou à distance, en fonction de l'intensité de l'action requise, au titre de l'approche du contrôle fondée sur les risques. Dans les secteurs comprenant un grand nombre de petites entités réglementées présentant un risque faible, les inspections à distance et réunions en visioconférence peuvent se révéler efficaces.</p> <p>Les inspections programmées, sur place et à distance, sont organisées en conformité avec l'approche fondée sur les risques et comportent généralement un examen des cadres et politiques en place dans l'entité, mentionnés ci-dessus. L'intensité et le périmètre des examens sont variables, en fonction de la finalité de l'intervention. Pour les inspections sur place, on réalise souvent un test par échantillonnage visant à valider l'efficacité de l'exécution des contrôles. Ce type de test n'est généralement pas réalisé pour les examens à distance.</p> <p>Des inspections ou examens sur place ou à distance plus ciblés peuvent également être déclenchés par un événement précis, comme un signalement, des allégations publiques d'agissements répréhensibles (les « <i>Panama papers</i> » par exemple), une nouvelle typologie de BC/FT ou les constatations d'une autre action de contrôle, comme une évaluation des contrôles internes de portée plus générale ou les résultats de l'analyse d'un questionnaire de LBC/FT.</p>

Inspections/examens thématiques	<p>Comme l’inspection ou l’examen spécifique d’une entité, l’inspection ou l’examen thématique peut être réalisé sur place ou à distance. Les examens thématiques sont effectués sur plusieurs entités, souvent du même secteur, et se concentrent sur un ou plusieurs aspects spécifiques des systèmes et contrôles LBC/FT des entités. Par exemple, le traitement du suivi des transactions des PPE, des risques spécifiques comme FT, le financement de la prolifération et le blanchiment de capitaux fondé sur les transactions commerciales.</p> <p>Les autorités de contrôle utilisent souvent les examens thématiques pour mieux comprendre la manière dont sont traités certains risques en matière de BC/FT par un secteur ou certains types d’entités.</p>
Suivi de la rectification des lacunes identifiées lors de précédentes inspections	<p>Permet aux autorités de contrôle de vérifier si certains écarts de conformité observés par le passé ont été traités de façon satisfaisante et en temps utile, ou s’il est nécessaire de mener des actions de surveillance complémentaires.</p>
Actions de sensibilisation des acteurs du secteur considéré	<p>Les autorités de contrôle peuvent également mener des actions de sensibilisation pour faire connaître aux entités leurs attentes en matière de surveillance et les informer des problèmes émergents en matière de BC/FT applicables à l’échelle du secteur considéré. Ce travail peut comporter l’organisation d’ateliers, de sessions de formation, de séminaires ou d’actions de mobilisation périodiques des organisations professionnelles du secteur.</p>

DEUXIÈME PARTIE : STRATÉGIES FACE AUX DIFFICULTÉS COURAMMENT OBSERVEES EN MATIERE DE CONTRÔLE FONDÉ SUR LE RISQUE ET EXEMPLES FOURNIS PAR CERTAINES JURIDICTIONS

Objectifs et champ d'application

114. Cette section présente les difficultés courantes de la réalisation d'un contrôle fondé sur le risque, et propose différentes stratégies pour traiter ces difficultés, sans pour autant contraindre les autorités à adopter précisément l'une ou l'autre des mesures développées. La lecture de cette section devrait s'accompagner de l'étude des normes du GAFI et des lignes directrices présentées en première partie de ce document.
115. Les exemples présentés dans cette section et dans la 3^{ème} partie devraient être envisagés à la lumière des cadres de contrôle en place dans ces juridictions ; les stratégies adoptées ne conviendront pas forcément dans tous les contextes. Ces exemples ont été ajoutés uniquement pour illustrer le propos. Ils n'impliquent pas que le GAFI valide l'efficacité des dispositifs de contrôle mis en place dans le pays pour les besoins des évaluations mutuelles du GAFI ou pour d'autres finalités. Le lecteur est invité à tenir compte de cette mise en garde dès lors qu'il fait référence aux exemples.

Vue d'ensemble des difficultés identifiées à l'occasion des évaluations mutuelles

116. Si les évaluations mutuelles ont mis en évidence certaines réussites dans l'application d'une approche fondée sur les risques en matière de contrôle, des améliorations importantes, voire fondamentales, se révèlent nécessaires dans trois quarts d'entre elles. La majorité des 102 pays évalués à l'aune de la méthodologie 2013 du GAFI obtiennent la note « niveau d'efficacité modéré » en ce qui concerne le résultat immédiat 3. Si l'on examine l'une après l'autre les 'questions essentielles', on constate que les principales lacunes empêchant d'atteindre la note « niveau d'efficacité significatif » concernent la mise en œuvre de l'approche du contrôle fondée sur les risques (question essentielle 3.2) et l'application des sanctions en cas de non-conformité (question essentielle 3.4). L'analyse d'un échantillon de 59 évaluations suggère que seulement 24 % des autorités de contrôle d'IF et 7 % des autorités de contrôle d'EPNFD ont procédé à une évaluation actualisée du risque. L'analyse des réponses à la question essentielle 3.2 de ces rapports d'évaluation révèle que la capacité à mettre en œuvre une surveillance fondée sur le risque n'est pas forcément liée au secteur contrôlé, mais plutôt à la qualité globale du contrôle (c'est-à-dire, aux outils et moyens dont disposent les autorités de contrôle).

Celles qui ont à leur disposition davantage de ressources et d'outils se sont montrées capables d'atténuer, sans toutefois l'éliminer, cette non-conformité et de réaliser un contrôle adéquat des IF et des EPNFD.

117. De manière générale, les pays sont efficaces sur le plan de la conformité technique aux obligations relatives à la surveillance, et obtiennent les notes « en grande partie conforme » à « conforme » pour la plupart des recommandations. Certaines insuffisances subsistent toutefois, avec 44 pays notés « non conforme » pour la recommandation 28 concernant le contrôle des EPNFD.

118. Les évaluations révèlent différents niveaux de priorité et de ressources accordées aux secteurs de la finance et des EPNFD. La mise en œuvre du contrôle fondé sur le risque est généralement plus avancée pour les IF que pour les EPNFD. Les secteurs des EPNFD sont généralement soumis à la réglementation depuis moins longtemps, et les autorités de contrôle et les professionnels de ces secteurs rencontrent des difficultés. Les entités des secteurs des EPNFD connaissent souvent mal leurs obligations et les évaluations du risque à l'échelle du secteur et de l'entité sont peu détaillées, lorsqu'elles sont disponibles. De même, il existe souvent des contraintes au sein des organisations responsables de la surveillance ou du contrôle des EPNFD (manque de capacité/d'expertise ou de ressources pour contrôler des secteurs étendus, présence récente de certaines autorités dans l'activité de contrôle, chevauchement des responsabilités, etc.). Ces secteurs comprennent souvent un grand nombre d'entités dont la taille, la nature et le niveau de complexité sont variables, et qui sont présentes sur différents types d'activités, avec pour corollaire une difficulté pour évaluer le risque et exercer une surveillance fondée sur le risque. Les difficultés liées au contrôle des PSAV peuvent être comparables à celles que l'on rencontre dans d'autres secteurs, tout en étant spécifiques par différents aspects, dont le caractère nouveau du secteur, sa portée mondiale et la rapidité avec laquelle les transactions sont réalisées.

5. Stratégie de réponse aux difficultés de l'évaluation des risques de BC/FT

5.1. Déconnexion ou défaut d'alignement avec l'ENR

119. L'objectif des évaluations nationales des risques (ENR) consiste à éclairer l'élaboration des politiques et stratégies nationales de LBC/FT, et la mise en œuvre d'une approche fondée sur le risque de la réglementation et du contrôle en matière de LBC/FT. Elles apportent un aperçu de la situation des risques de BC/FT auxquels le pays est exposé. Il est important de réviser et d'actualiser régulièrement les ENR. À défaut d'évaluer de façon complète les risques de BC/FT à l'échelle nationale (ENR) ou sectorielle (ESR), ou si les constatations de l'ENR ne correspondent pas aux dispositifs de contrôle de la LBC/FT, il est impossible de fonder avec efficacité le contrôle de la LBC/FT sur les risques. Par exemple, en travaillant à la conception et au développement de leur dispositif de contrôle fondé sur le risque en matière de LBC/FT, certaines juridictions ont identifié des lacunes et des insuffisances dans leurs processus d'ENR. En effet, l'ENR ne permettait pas d'identifier de façon complète les risques en matière de BC/FT ou n'apportait pas les éclairages et les informations nécessaires sur les risques. Ce constat a incité ces juridictions à revoir leur processus d'ENR pour y ajouter une étape d'analyse, concernant en particulier

les risques sectoriels. Autre exemple des difficultés possibles concernant les ENR, le manque d'information concernant les secteurs/domaines à risque moyen et faible, et les risques de BC/FT des secteurs des EPNFD, qui sont pourtant essentiels pour définir une approche efficace, fondée sur le risque en matière de LBC/FT. Il n'est pas nécessaire d'aligner parfaitement l'ENR et l'ESR sur le plan de la notation des risques, etc., mais il est important d'assurer une cohérence d'ensemble entre les constatations des deux évaluations.

120. Quelles stratégies pour répondre à cette difficulté ?
- Les autorités de contrôle devraient participer au processus d'ENR et partager leur compréhension des risques sectoriels avec les autres parties prenantes. Le rapport et les constatations de l'ENR devraient être mis à disposition des autorités de contrôle et pris en compte dans l'élaboration des stratégies de contrôle. Si l'ENR n'est pas terminée ou suffisamment complète pour apporter un éclairage au dispositif de contrôle fondé sur le risque, elle devrait être réétudiée et améliorée.
 - Les autorités compétentes devraient assurer une communication constante entre autorités de contrôle au sujet de l'ENR, pour actualiser les risques identifiés et pour comprendre les risques émergents qui doivent être pris en compte dans les mises à jour de l'ENR.

5.2. Nouveaux domaines de responsabilité en matière de contrôle : identification de la population réglementée

121. Si le champ d'intervention d'une autorité de contrôle est élargi pour inclure un secteur qui n'était pas jusqu'alors soumis à une surveillance de LBC/FT, une première étape consiste à identifier la population réglementée pour commencer à comprendre l'environnement du risque. Cette étape particulièrement importante conditionnera différentes décisions, concernant notamment les ressources, les compétences et l'expérience nécessaires pour maintenir un contrôle efficace du secteur. La tâche est souvent plus simple si le champ d'intervention est étendu pour couvrir les activités d'entités déjà réglementées par ailleurs (la difficulté peut dans ce cas consister à obtenir cette information et à la partager avec les différentes autorités compétentes). Il est plus difficile d'identifier la population lorsqu'elle comprend des entités qui ne sont pas encore soumises par ailleurs à un processus de contrôle (par exemple, les PSAV dans la plupart des juridictions). Ainsi, il peut être difficile de prédire avec précision la taille de la population avant le début de la procédure d'enregistrement/d'agrément. Dans une juridiction qui a rapidement introduit la réglementation LBC/FT pour les PSAV, l'autorité de contrôle a estimé qu'environ 50 PSAV se déclareraient en tant qu'entités soumises à la réglementation. Pourtant, quand le régime est entré en vigueur, près de 350 demandes d'enregistrement ont en fait été reçues. La difficulté peut être plus grande encore lorsqu'il n'existe aucune organisation professionnelle ou instance représentative du secteur, et que les opérateurs sont nombreux et de petite taille. Des difficultés supplémentaires se présentent lorsque les entités sont implantées physiquement en dehors de la juridiction mais sont en capacité de réaliser des opérations dans la juridiction (par exemple, un casino ou PSAV en ligne).
122. Même s'il ne s'agit pas à proprement parler d'un domaine nouveau de responsabilité, cette situation peut entraîner des fluctuations et des changements dans la population réglementée, voire l'impossibilité d'identifier pleinement la

population réglementée. Par exemple, au Royaume-Uni, l'*Office for Professional Body Anti-Money Laundering Supervision* (OPBAS) a constaté à la fin de sa première année de fonctionnement que 18 % des autorités de contrôle des EPNFD n'avaient pas totalement identifié leur population contrôlée. Une série d'ateliers a été organisée en juin 2019, et à la fin de l'année, le problème avait été corrigé.

123. Quelles stratégies pour répondre à cette difficulté ?

- Un certain nombre d'autres autorités ou organisations nationales et internationales peuvent détenir des informations pertinentes. Par exemple, les administrations fiscales, les registres du commerce et des sociétés, les associations professionnelles. Les entités déjà contrôlées peuvent également constituer une source d'information (par exemple, les banques détiennent des informations sur les activités de leurs clients).
- Les informations de sources ouvertes (obtenues par exemple lors de recherches Internet ou par l'examen des répertoires de contact des professionnels du secteur) peuvent aussi apporter une aide sur ce point. Les actions de sensibilisation et les ateliers peuvent également aider l'autorité de contrôle, non seulement à comprendre l'environnement du risque, mais aussi à identifier la population réglementée (par exemple, les actions de sensibilisation menées auprès des instances représentatives des secteurs des EPNFD ou PSAV).
- Les autorités de contrôle devraient continuer à identifier et vérifier périodiquement leur population réglementée, pour repérer les fluctuations éventuelles et réévaluer les stratégies de contrôle et les ressources nécessaires pour les appliquer. Lorsque la réglementation sur le lieu de consommation s'applique, les autorités de contrôle devraient établir des canaux de communication avec les juridictions dans lesquelles beaucoup d'entités sont implantées géographiquement sans y être actives sur le plan opérationnel (par exemple, les juridictions qui accueillent un grand nombre de casinos en ligne dont les clients se trouvent principalement dans d'autres juridictions).
- La section 9.1 propose différents exemples pour le secteur des PSAV.

5.3. Nouveaux domaines de responsabilité en matière de contrôle : identification et compréhension des risques

124. Si le mandat des autorités de contrôle a été élargi pour inclure de nouvelles activités qui n'étaient pas soumises jusqu'alors à une surveillance de LBC/FT, il est possible que les autorités de contrôle n'aient pas une bonne compréhension des risques du secteur ou de l'efficacité des mesures d'atténuation. Elles pourront dans ce cas être amenées à considérer différents moyens pour intégrer au mieux ces nouvelles activités à leur modèle de risque.

125. Quelles stratégies pour répondre à cette difficulté ?

- Pour commencer, les autorités de contrôle devraient se concentrer sur le niveau potentiel de risque de BC/FT dans le secteur (c'est-à-dire, sur les risques inhérents). Les autorités de contrôle devraient s'efforcer d'acquérir une première compréhension du risque inhérent que ces nouvelles activités sont susceptibles de présenter, et chercher à compléter cet état des lieux en

instaurant un dialogue avec les autorités de poursuites pénales, d'autres autorités de contrôle déjà en charge de la surveillance et de l'agrément/enregistrement des entités concernées, mais également en entrant directement en contact avec les entités (par exemple, en leur transmettant un questionnaire sur la problématique du BC/FT, en participant à des réunions avec les représentants du secteur ou avec certaines entités dans le cadre des processus d'enregistrement ou d'agrément)³⁰. Pour éviter que ces démarches n'entraînent une captation des ressources au détriment de secteurs présentant un risque plus élevé, il pourra être nécessaire de chercher des ressources complémentaires. La question des ressources devrait être envisagée en phase de planification et de déploiement de la réglementation à de nouveaux secteurs. Les autorités de contrôle peuvent aussi apprendre d'autres juridictions qui ont déjà mis en place la surveillance de ces activités (c'est-à-dire, lorsque la réglementation a été mise en œuvre par leurs homologues étrangers).

- Mettre en place un processus d'évaluation dynamique des risques, soumis à une procédure de suivi et de mise à jour pour tenir compte de l'évolution du secteur (incluant le cas échéant une nouvelle notation des secteurs et des entités) peut contribuer à ce que les ressources ciblent de manière efficace les domaines où le risque est le plus élevé. Voir les lignes directrices sur l'actualisation de l'évaluation des risques à la section 2.4, avec notamment l'intégration des constatations du travail de surveillance et des éclairages apportés par d'autres sources d'information.
- Dans certains cas, les informations disponibles auprès des entités déjà réglementées peuvent aider les autorités de contrôle à s'informer sur les entités pour lesquelles l'application de la réglementation est nouvelle.
- Si un nombre significatif d'entités entrent en même temps sur un marché ou font une demande d'agrément ou d'enregistrement (par exemple, des PSAV), les autorités de contrôle s'efforceront d'intégrer suffisamment de souplesse à leur approche, pour être en mesure de hiérarchiser les demandes qui leur parviennent. Cela peut impliquer d'identifier et de définir comme étant prioritaires les entités dont les activités présentent le risque le plus élevé, afin de les enregistrer rapidement, de suivre les indicateurs clés du risque ou de renforcer l'action de surveillance sur place et à distance, mais également d'entretenir un dialogue régulier avec des organismes représentatifs du secteur.

5.4. Difficultés de l'évaluation des risques à l'échelle de l'entité

126. Dans certains cas, l'entité n'a pas procédé à l'évaluation des risques ou l'évaluation des risques mise en place couvre un spectre trop large, ne permettant pas une analyse détaillée.

127. Certains secteurs comportent un grand nombre d'institutions actives (petites pour la plupart), ce qui rend difficile la constitution d'un profil de risque complet pour chacune d'entre elles. Dans le cas d'institutions peu anciennes ou de secteurs

³⁰ La coopération avec les autorités d'agrément et d'enregistrement peut contribuer à améliorer la compréhension des risques de BC/FT à l'échelle de l'entité. Tout échange d'information devrait reposer sur un fondement juridique et/ou être encadré par un protocole d'accord facilitant l'échange.

réglementés depuis une période récente, les connaissances peuvent être suffisantes en ce qui concerne les risques présentés par les modèles économiques et les activités de ces entités, alors on ne dispose pas encore des résultats des audits ou d'autres actions de surveillance menées par l'autorité de contrôle.

128. Quelles stratégies pour répondre à cette difficulté ?

- Une première étape consiste à entreprendre une analyse sectorielle du risque. L'analyse sectorielle du risque permet avant tout d'obtenir une vue d'ensemble des risques auxquels une entité est exposée en lien avec ses activités dans le secteur considéré. Par conséquent, elle apporte des éclairages importants pour l'établissement du profil de risque de l'institution concernée. Elle permet également d'appliquer par défaut la note de risque sectoriel à toute institution récemment établie ou réglementée, à titre provisoire.
- En fonction des spécificités de la population contrôlée, constituer des groupes d'entités partageant des caractéristiques communes, les risques de BC/FT affectant les entités d'un même groupe étant très similaires.
- Encourager les entités contrôlées à mettre à profit l'évaluation sectorielle du risque généré par les autorités de contrôle comme point de départ ou modèle pour développer à terme leur propre évaluation du risque. Les autorités de contrôle pourraient également envisager de conditionner l'inscription au registre à la réalisation d'une évaluation du risque (examinée avec le dossier de candidature).
- Plus les activités d'une entité sont étendues et complexes, plus elles présentent un niveau de risque élevé, et plus l'évaluation des risques devra être détaillée, pour les besoins de l'établissement du profil de risque. Cela signifie d'autre part que pour les petites entités dont les activités professionnelles sont très limitées, on peut développer un profil de risque en s'appuyant sur l'analyse sectorielle combinée aux principales données financières de l'entité (par exemple le chiffre d'affaires, le volume des opérations, la part des opérations transfrontalières dans le volume d'affaires).
- Pour améliorer l'évaluation du risque des entités, repérer des thématiques et les insuffisances communes auxquelles une réponse peut être apportée au moyen de lignes directrices et d'un retour d'information. Veiller à utiliser plusieurs canaux de diffusion pour les résultats de l'ENR et des évaluations du risque par les autorités de contrôle. Par exemple, Jersey a récemment produit une vidéo expliquant les principaux risques en matière de BC/FT auxquels sont exposées les entités de la juridiction. D'autres juridictions ont produit une synthèse des informations disponibles afin de proposer un aperçu de la situation des risques, etc.
- Fournir aux entités des lignes directrices claires s'agissant de leurs propres évaluations du risque. Envisager de mettre au point des modèles prêts à l'emploi, pour les guider dans leurs évaluations du risque. Si les entités n'ont pas à disposition les capacités d'analyse nécessaires, ces modèles peuvent avoir pour objectif de recueillir des informations sur les risques faibles (c'est-à-dire le volume de certains produits et services, le nombre de clients non-résidents) qui pourront fournir une base à l'évaluation du risque par l'autorité de contrôle.

5.5. Renforcer la compréhension du risque sur la durée

129. Il peut s'avérer particulièrement complexe d'élaborer une première méthodologie d'évaluation du risque, ou de mettre à jour cette méthodologie pour produire une évaluation du risque qui soit plus nuancée.
130. Quelles stratégies pour répondre à cette difficulté ?
- Les autorités de contrôle devraient s'efforcer d'acquérir une première compréhension du risque inhérent aux secteurs relevant de leur compétence, mais également du contexte national à partir des informations fournies par l'ENR, des experts du secteur et par l'échange avec d'autres autorités compétentes. Elles pourront ainsi s'assurer que les facteurs de risque évalués sont adaptés aux besoins de la LBC/FT.
 - Les autorités de contrôle devraient s'efforcer d'identifier et d'utiliser des données tant quantitatives que qualitatives pour réaliser ou actualiser une évaluation du risque. Dans l'idéal, les évaluations du risque devraient s'appuyer sur des ensembles de données actualisées, précises, pertinentes et cohérentes. Ces données peuvent être obtenues au moyen de questionnaires ou de formulaires de déclaration des entités, comportant des informations concernant les alertes BC/FT, l'activité des DOS, la formation du personnel (entre autres données quantitatives), ainsi que des informations sur l'activité financière et économique de l'entité.
 - La compréhension du risque par les autorités de contrôle progressera avec le temps, par l'expérience et les connaissances acquises au cours du travail de contrôle, les échanges avec les autorités de poursuites pénales et d'autres autorités de surveillance, et par la participation régulière aux forums opérationnels et politiques consacrés à la LBC/FT aux niveaux national et international. Les autorités de contrôle devraient intégrer cette meilleure compréhension à leur processus d'évaluation des risques, et mettre en place des procédures garantissant que les évaluations des risques sont régulièrement examinées et mises à jour. Les procédures des autorités de contrôle devraient prévoir la réalisation d'évaluations du risque à l'échelle individuelle de l'entité, à l'occasion de l'application des outils de contrôle. Ces évaluations individuelles du risque pourraient ensuite alimenter des évaluations sectorielles du risque.
 - Les autorités de contrôle devraient s'efforcer d'améliorer et de renforcer les modèles qu'elles utilisent pour développer leur compréhension du risque en complétant l'approche qualitative par des informations quantitatives. Les autorités de contrôle qui appliquent conformément à leurs modèles de surveillance des outils de contrôle occasionnant la collecte régulière de données auprès des entités réglementées, ou qui ont accès à des données auprès d'autres sources, devraient s'assurer que des données pertinentes soient intégrées au processus d'évaluation du risque. Les autorités de contrôle devraient également envisager d'adapter les données demandées par l'intermédiaire des questionnaires ou des formulaires de déclaration, pour y faire figurer les risques les plus récents. Voir l'étude de cas 7.1.2.
 - Pour concevoir leur méthodologie d'évaluation des risques, les autorités de contrôle devraient retenir des modèles apportant des résultats à différents niveaux (par exemple, résultats à l'échelle du risque individuel pour une ou

plusieurs entités, vues consolidées, tendances d'une année sur l'autre, etc.). La méthodologie devrait permettre aux autorités de contrôle de se forger une opinion quant aux niveaux de risque auxquels sont exposées des entités dont la taille et les opérations sont comparables, ou qui interviennent sur le même secteur. Les autorités de contrôle devraient être en mesure de générer ou d'obtenir auprès des entités des rapports sur l'évolution des risques et la qualité des contrôles d'une période d'évaluation à l'autre.

- Au fur et à mesure que le modèle de risque devient complexe, on pourra l'adapter pour distinguer davantage les risques relatifs des entités à l'intérieur d'un même secteur et entre différents secteurs (par exemple, en ajoutant des catégories plus précises de notation du risque). Les autorités de contrôle devraient revoir périodiquement leur approche de la notation du risque afin de déterminer si elle reste adéquate et proportionnée à la population réglementée.
- La méthodologie et les résultats de l'évaluation du risque par les autorités de contrôle devraient s'appuyer sur un raisonnement et une logique clairement établis pour l'identification et la pondération des risques. Ces éléments devraient être régulièrement revus pour tenir compte de l'évolution de l'environnement du risque.

5.6. Engager un dialogue avec d'autres autorités pour compléter l'évaluation du risque

131. D'autres autorités détiennent des informations importantes, susceptibles d'éclairer l'évaluation du risque par les autorités de contrôle. Par exemple, les entités réglementées déclarent aux CRF des activités suspectes, qui font l'objet d'une enquête plus approfondie par d'autres autorités. Les autorités de contrôle ont ensuite besoin d'un retour d'information sur ces déclarations et sur les typologies afin de mieux comprendre les risques auxquels sont exposées les entités qu'elles contrôlent. Dans le même ordre d'idées, les autorités de contrôle prudentiel ou d'autres autorités étrangères peuvent avoir connaissance de nouvelles activités d'une entité réglementée, dont les autorités de contrôle n'ont pas été informées et qui sont susceptibles de faire naître de nouveaux risques en matière de LBC/FT.
132. Quelle stratégie pour répondre à cette difficulté ?
- Les autorités de contrôle devraient diversifier les sources d'information utilisées pour leurs évaluations du risque, en mobilisant d'autres parties prenantes, en particulier d'autres autorités de contrôle prudentiel ou en charge de la LBC/FT, la CRF, les organisations de poursuites pénales et d'autres autorités compétentes à l'étranger. Cette mobilisation peut prendre la forme de missions de détachement ou de liaison pour des collaborateurs assurant l'efficacité des relations entre les autorités, mais également de réunions conjointes ou de lignes directrices communes communiquées aux entités réglementées. Dans certaines juridictions, la CRF produit régulièrement des rapports sur la qualité et la quantité des DOS des entités réglementées et/ou sur certaines alertes mettant en lumière des insuffisances ou des lacunes identifiées dans les systèmes de contrôle interne d'entités réglementées. Voir la section 3.9 et les études de cas à la section 7.5.

- Mettre en place une coopération solide avec les autorités de contrôle prudentiel ou d'autres autorités réglementant les secteurs sous surveillance. Si la même autorité est responsable de la surveillance des risques de BC/FT et du contrôle prudentiel des IF, il peut exister des synergies significatives dont peut bénéficier la surveillance des risques de BC/FT, mais le partage d'informations et la coopération restent des aspects tout aussi importants que dans les cas où ces fonctions sont assurées par des autorités différentes. Ces synergies peuvent concerner la compréhension des modèles économiques des IF, de leurs modalités de gouvernance interne et des lacunes de leur système de contrôle interne.
- Mettre en place une coopération solide avec les autorités compétentes à l'étranger : par l'échange d'informations informel et proactif, par la création de collèges internationaux en matière de surveillance et par la mise en place de canaux officiels de communication, par la participation à des forums réunissant des autorités de contrôle, mais également à des réunions régulières avec d'autres autorités compétentes. La section 3.10 apporte des informations complémentaires.
- Coopération sous la forme de partenariats public-privé : Par exemple, le Royaume-Uni a publié un plan relatif à la criminalité économique (*Economic Crime Plan*), qui définit les actions entreprises par les secteurs public et privé pour faire en sorte que le Royaume-Uni ne puisse faire l'objet d'agissements frauduleux relevant de la criminalité économique. Les informations utilisées pour l'élaboration du plan et ses déclinaisons sont examinées à l'échelle ministérielle, mais également au niveau opérationnel afin de garantir l'identification, la communication et l'atténuation de risques pertinents sur les secteurs des services financiers et des EPNFD.

5.7. Difficultés concernant la collecte des données

133. Pour les autorités de contrôle, la collecte de données est un outil important de l'identification et de la surveillance des risques. Si elle n'est pas menée avec efficacité, cette activité peut toutefois prendre beaucoup de temps et occasionner une importante charge de travail pour les entités et les autorités de contrôle. Les entités peuvent rencontrer des difficultés pour collecter les données demandées par les autorités de contrôle ou pour fournir des données lorsque leurs systèmes ne sont pas compatibles avec ceux de l'autorité de contrôle qui les sollicite. De même, les autorités de contrôle peuvent rencontrer des difficultés pour traiter les données, en particulier lorsque les ensembles de données sont volumineux. Voici quelques difficultés communes concernant la collecte de données :

- Manque de données quantitatives historiques pertinentes, ou l'entité ne conserve pas les données demandées sous la forme demandée par l'autorité de contrôle
- Manque d'informations disponibles au format numérique ou détenues dans plusieurs bases de données
- Importants volumes d'informations
- Des incohérences dans les définitions peuvent affecter la qualité des données collectées et donc poser des problèmes de compatibilité entre les données de différentes institutions

- Les informations nécessitent d'être nettoyées avant utilisation
 - Coût de la collecte, de la validation, du stockage, du traitement et de la diffusion des données.
134. Définir ou revoir un modèle de collecte de données auprès des entités réglementées peut poser différents problèmes. Par exemple, les entités peuvent ne pas comprendre les obligations ou les interpréter différemment, occasionnant des problèmes de cohérence et de comparabilité, et en définitive des résultats inexacts reflétant ces problèmes de qualité des données. Même si les autorités de contrôle utilisent de plus en plus la technologie et doivent fournir des données à ces outils d'automatisation, elles devraient également tenir compte du fait que toute demande de nouvelles données peut contraindre les entités contrôlées à adapter leur système d'information pour être en mesure de fournir des données appropriées et fiables. Il est donc essentiel de les prévenir en avance.
135. Quelle stratégie pour répondre à cette difficulté ?
- Une coordination et un partage d'informations efficaces au sein de l'autorité de contrôle, pour s'assurer qu'un département ne demande pas des informations déjà recueillies par un autre département. Par exemple, au Royaume-Uni, la FCA a mis en place un comité de gouvernance de l'information qui s'assure que les demandes de données sont justifiées, en contrôlant différents critères, dont le fait que les données n'aient pas déjà été recueillies. La prudence veut également que les autres autorités compétentes comme la CRF soient consultées, car elles peuvent avoir demandé ou détenir des données pertinentes concernant les entités réglementées.
 - Les entités réglementées devraient être consultées à un stade précoce de l'élaboration des outils de collecte de données. Il existe en France une phase de consultation avec les IF, préalable à la diffusion d'un questionnaire annuel relatif au risque de BC/FT. Présenter les nouvelles questions et la logique qui a conduit aux modifications éventuelles du questionnaire (en présentant donc des données quantitatives et qualitatives) fournit l'occasion de présenter les priorités suivies dès lors que les modifications reflètent une plus grande attention accordée à un risque en particulier. Cette étape aide les entités contrôlées à comprendre la finalité des questions nouvelles ou modifiées, et à y répondre avec précision. Elles donnent également aux entités réglementées la possibilité de faire connaître les difficultés qu'elles rencontrent éventuellement pour répondre au questionnaire (difficultés concernant la mise en œuvre d'une nouvelle réglementation, modifications nécessaires des solutions informatiques pour fournir les données demandées, etc.). Cette consultation préalable permet de collecter des données de meilleure qualité.
 - Augmenter progressivement le type d'informations demandées, en commençant par les informations déjà transmises pour aller vers des informations qui ne le sont pas encore, pour donner aux entités le temps nécessaire pour mettre en place la collecte des données. On pourrait également envisager d'automatiser la collecte de données. Déterminer précisément quelles données sont nécessaires au minimum pour permettre une évaluation éclairée du risque de BC/FT, sachant qu'une plus grande quantité d'informations ne permet pas nécessairement une meilleure évaluation du risque. Informer la population réglementée suffisamment à l'avance pour lui permettre d'adapter ses systèmes d'information et donc de

garantir la qualité et la fiabilité des données communiquées, accorder aux entités un temps suffisant pour leur permettre de s'adapter aux obligations nouvelles ou modifiées.

- Pour les entités qui fournissent une quantité significative de données, les autorités de contrôle pourront entrer en contact avec les prestataires des technologies utilisées par les entités, pour que ces prestataires puissent intégrer en amont les exigences en matière de contrôle pour permettre ensuite la collecte de données.
- Pour les secteurs qui connaissent des évolutions rapides de la technologie ou de l'environnement du marché (par exemple, le secteur des PSAV), les autorités pourraient entrer en contact avec des organisations représentatives du secteur ou des organismes d'autorégulation afin de comprendre la technologie et d'adapter en conséquence leurs processus de collecte de données.

5.8. Considérations spécifiques aux autorités de contrôle des EPNFD

136. Certains secteurs, en particulier les EPNFD, comportent un très grand nombre d'entités, ce qui rend difficile l'acquisition d'une compréhension satisfaisante des risques de BC/FT de chaque entité, étant donné que les autorités de contrôle n'ont pas ou peu de données concernant les activités des entités prises individuellement. En outre, la taille variable des entités (du commerçant indépendant aux groupes opérationnels à l'international) et la diversité des activités entreprises par les EPNFD compliquent souvent la compréhension et l'évaluation des risques de BC/FT sur l'ensemble des sous-secteurs, en l'absence de ressources (autorités de contrôle) réellement spécialisées possédant les connaissances et l'expérience nécessaires à l'évaluation des activités spécifiques des différents types d'EPNFD.

137. Sur un plan plus pratique, la collecte de données auprès des sous-secteurs des EPNFD peut être difficile pour les raisons suivantes :

- Les sous-secteurs ne sont pas vraiment en capacité de générer ou de produire les données complètes et fiables dont les autorités de contrôle ont besoin pour évaluer le risque, par manque de compréhension des entités ;
- L'absence de fondement juridique à la collecte de données (en particulier dans le cas des organismes d'autorégulation) ;
- Des difficultés pour identifier les entités déclarantes ou pour déterminer si une personne physique ou morale est une entité déclarante, en particulier dans les secteurs qui ne sont pas directement réglementés ou agréés par des autorités d'agrément ou des organismes d'autorégulation ;
- L'absence de données de conformité sur les différentes entités (par exemple dans les secteurs à risque plus faible ou les sous-secteurs récemment soumis à la réglementation pour lesquels on ne dispose pas d'un historique de la relation de contrôle ou de surveillance), de sorte qu'il est particulièrement difficile d'évaluer l'efficacité des dispositifs de contrôle et donc le risque résiduel de certaines EPNFD.

138. Quelles stratégies pour répondre à ces difficultés ?

- Les autorités de contrôle de ces secteurs peuvent chercher à identifier les sous-secteurs ou les segments ou clusters du marché au sein d'un secteur, et à comprendre leurs caractéristiques ou fonctionnalités respectives de façon à pouvoir établir un profil de risque à l'échelle du sous-secteur ou du segment.
- Les autorités de contrôle peuvent développer des modèles simplifiés d'évaluation du risque pour les entités moins complexes présentant un profil de risque moins critique en matière de BC/FT ou d'autres activités financières illicites. Ces modèles peuvent servir à collecter auprès des institutions des informations sur leurs activités et leurs transactions, leurs produits et services, les profils de leurs clients, etc. Ces données permettent aux autorités de contrôle d'avoir une première opinion quant aux risques.
- En outre, les autorités de contrôle peuvent se coordonner avec les instances d'agrément et les organisations représentatives du secteur pour obtenir des informations sur les entités du secteur, sous réserve qu'il existe un fondement juridique au partage d'informations entre l'autorité de contrôle et ces différentes instances. Les instances d'agrément et les organisations représentatives du secteur pourraient contribuer, en appliquant des critères définis par l'autorité de contrôle, à identifier les entités sur lesquelles la surveillance doit être concentrée.
- Les autorités de contrôle peuvent mettre en œuvre et veiller à la stricte application d'obligations consistant à soumettre des informations sur le risque et les activités (par exemple, au moyen d'un rapport annuel ou d'une publication similaire). Il convient de compléter ces obligations par des dispositions légales, accompagnées de sanctions en cas de non-respect des obligations déclaratives.
- Pour les secteurs sur lesquels peu de données sont disponibles, les autorités de contrôle peuvent commencer par mettre en œuvre une stratégie relativement simple de contrôle fondée sur le risque (reposant par exemple sur des indicateurs généraux du risque inhérent). Elles pourront ensuite intégrer de la complexité à cette approche à mesure de la disponibilité de données de meilleure qualité et de la montée en puissance de la mission de contrôle, ce qui permettra d'examiner de façon efficace les dispositifs de contrôle et le risque résiduel. Voir aussi les sections 5.4 et 6.3.
- Les autorités de contrôle peuvent entreprendre des inspections sur place sur un échantillon aléatoire de secteurs dont les données sont insuffisantes (par exemple, des sous-secteurs à risques moins élevés, qui ne sont pas soumis à un cycle d'inspection régulière). Ces inspections peuvent être utilisées non seulement pour évaluer les dispositifs de contrôle, mais également pour valider la compréhension du risque par l'autorité de contrôle sur ce secteur et/ou confirmer la validité des informations fournies sur le risque.

5.9. Autres recommandations

- Les effectifs des autorités de contrôle devraient être constitués de collaborateurs de confiance, qualifiés, capables d'évaluer et de comprendre les risques, recrutés au moyen de tests d'aptitude et d'intégrité, le cas échéant. Cet aspect demande également aux autorités de maintenir des standards professionnels exigeants pour garantir que chacun possède les compétences

et l'expertise nécessaire pour mener à bien son travail, eu égard à la complexité des opérations de l'entité et de son profil de risque, dans le respect des normes d'intégrité applicables.

- Il convient de chercher l'équilibre entre la constitution d'un personnel possédant plusieurs années d'expérience sur certains secteurs ou entités en particulier, pour renforcer les connaissances et l'expérience de l'autorité, et la mise en place d'une rotation du personnel ou d'autres précautions visant à garantir l'objectivité et le partage d'expérience au sein des différentes équipes de contrôle. Le détachement de professionnels du secteur réglementé est également un moyen efficace pour compléter la connaissance et l'expérience des équipes.

6. Application du contrôle fondé sur le risque

6.1. Déterminer les phases de la mise en place d'un contrôle fondé sur le risque

139. Quand de nouvelles responsabilités de surveillance sont attribuées à l'autorité de contrôle ou lorsque le contrôle de la LBC/FT s'applique à de nouveaux secteurs, il peut être difficile de mettre en place à court terme un contrôle fondé sur le risque qui soit totalement efficace.
140. Quelle stratégie pour répondre à cette difficulté ?
- Envisager une approche progressive de la mise en place du contrôle fondé sur le risque. Voici par exemple le processus appliqué par l'*Anti-Money Laundering Compliance Unit* du ministère irlandais de la Justice, qui contrôle plusieurs secteurs d'EPNFD.

Encadré 6.1. Approche pas à pas pour mettre en place un contrôle fondé sur le risque

- Concevoir un cadre juridique et définir le périmètre du régime (par exemple les activités ou types d'entités qui seront réglementés). Réfléchir aux pouvoirs qu'il est nécessaire d'obtenir pour le secteur considéré, en fonction des risques présents. Par exemple, un mandat particulier pour pénétrer dans des locaux, pour emporter des dossiers, etc.
- Effectuer une première étude du secteur, comportant une estimation des entités considérées, de l'ampleur de leurs activités, etc.
- Mettre en place une autorité de contrôle, dotée de personnel (envisager les besoins, par exemple les lacunes éventuelles sur le plan des compétences et des connaissances, des technologies à acquérir, etc.)
- Programmer la formation du personnel (qui doit la réaliser ? qui doit participer ? quelles sont les formations disponibles ?)
- Concevoir des procédures d'inspection autour des obligations prévues par la législation et des bonnes pratiques internationales (par exemple GAFI/UE)
- Réfléchir à la fréquence (par exemple, plus souvent pour un risque élevé) et à l'orientation (par exemple, certaines difficultés en particulier) des inspections
- Apprendre à connaître les cohortes, à identifier les risques inhérents en comprenant les menaces et les vulnérabilités spécifiques à chaque secteur. Étudier les informations existantes (par exemple les évaluations nationales du risque ou les évaluations réalisées par d'autres autorités) ou la documentation internationale sur le secteur et les risques auxquels il est exposé, par exemple les documents publiés par le GAFI, l'UE, etc. (voir la section consacrée à l'évaluation des risques) et identifier les informations qui peuvent manquer.

- Penser à équilibrer examen sur pièces et inspection sur place. Il est parfois difficile de déterminer les risques résiduels de certaines cohortes sans effectuer une visite sur place.
- Identifier les risques résiduels après l'application des mesures de LBC/FT.
- Mener des actions de sensibilisation auprès du secteur avant de commencer les inspections, en diffusant par exemple des livrets d'information, des modèles types d'évaluation, etc.

Envisager de réaliser des inspections de renforcement des capacités pour l'entité et l'autorité de contrôle.

- Partager l'information au sein de l'autorité de contrôle en charge de la LBC. Par exemple, organiser en interne des réunions d'équipe bimensuelles pour partager les constatations, discuter des problèmes émergents, des lignes directrices du GAFI/de l'UE, des tendances, des médias, des stratégies d'amélioration, etc.

Source : Ministère de la Justice, Irlande

- Note : En réalité, ces différentes étapes peuvent se présenter dans un ordre différent ou se combiner.

6.2. Insuffisance des ressources ou inexpérience des collaborateurs

141. La formation du personnel peut être insuffisante ou inadaptée pour réaliser un contrôle efficace fondé sur le risque. Les équipes en charge du contrôle de LBC/FT peuvent être nouvelles ou couvrir de nouveaux secteurs ou assumer des responsabilités en matière de LBC/FT récemment attribuées aux organisations de régulation en place. Les outils et technologies du contrôle sont peut-être insuffisants.
142. Quelle stratégie pour répondre à cette difficulté ?
- Allouer les ressources limitées disponibles pour le contrôle en fonction des risques du secteur ou des entités, de façon efficace. Pour allouer les ressources selon une approche orientée sur les résultats (voir section 3.4), les autorités de contrôle devraient prendre en compte non seulement l'effectif, mais aussi les capacités et le niveau de formation du personnel de LBC/FT.
 - Veiller à ce que la direction générale apporte le soutien et l'adhésion nécessaires au sein de l'autorité de contrôle. Utiliser les résultats de l'évaluation des risques pour obtenir des ressources supplémentaires en démontrant les risques résiduels que les mesures d'atténuation n'ont pas permis de traiter. Pour les services intégrés à une organisation de plus grande ampleur, envisager de dédier des ressources à la LBC/FT pour renforcer l'expertise et l'appui accessibles aux autres personnels de contrôle. Si le personnel manque d'expertise en matière de LBC/FT ou dans un secteur en particulier, concevoir des stratégies de renforcement des capacités et envisager de faire appel à d'autres experts, le cas échéant. Envisager le détachement de collaborateurs d'autorités de contrôle plus expérimentés en LBC/FT, pour assurer un transfert de connaissances et d'expertise. Envisager

le recours, dans les circonstances appropriées, à des tiers ou à des consultants à titre de mesure provisoire (voir section 4.3).

- Pour concevoir l'approche du contrôle et déterminer le modèle opérationnel cible, effectuer une analyse détaillée des besoins en formation et allouer des ressources à la formation. Quand une autorité de contrôle prend en charge la responsabilité du contrôle d'un secteur qui n'était pas soumis à la réglementation jusqu'alors, il est peu vraisemblable qu'elle dispose déjà d'un personnel possédant des connaissances techniques sur le secteur et l'expérience nécessaire pour mener à bien un contrôle fondé sur le risque. Il est également peu vraisemblable qu'elle puisse facilement recruter des collaborateurs compétents pour ce travail. Face à cette difficulté, une approche peut consister à apporter une formation sur-mesure aux collaborateurs, et à constituer des équipes mixtes réunissant des techniciens experts et des agents de contrôle expérimentés.
 - Mettre en place des sessions de formation à la LBC/FT ou créer des opportunités d'apprentissage pour les contrôleurs de LBC/FT, doter les actions d'apprentissage et de développement du budget et des disponibilités nécessaires, explorer les possibilités d'obtenir un retour d'expérience sur les bonnes pratiques auprès d'autorités de contrôle de la LBC/FT déjà bien établies. Cela peut prendre la forme par exemple, d'un centre de ressources proposant des aides au travail, de modèles et d'autres outils susceptibles d'aider les collaborateurs moins expérimentés en cas de besoin immédiat ; d'un accès à des cours de formation sur la criminalité financière ou à du matériel de formation en ligne ou enregistré auquel le personnel peut accéder, de la participation à des formations internationales ou régionales ou à des échanges d'expériences avec les autorités de contrôle d'autres juridictions.

6.3. Contrôler des secteurs où les entités sont nombreuses et où l'information sur le risque est limitée

143. Quelle stratégie pour répondre à cette difficulté ?

- Se référer aux conseils de la section précédente concernant le renforcement de l'évaluation des risques. Si l'on dispose d'informations adéquates, utiliser une échelle de notation du risque comportant un plus grand nombre de degrés (par exemple, élevé, moyen supérieur, moyen, moyen inférieur et inférieur) peut contribuer à mieux établir la distinction entre les risques relatifs des entités d'un même secteur et de plusieurs secteurs comportant un grand nombre d'entités qu'il n'est possible de le faire avec une échelle de notation plus simple, comportant par exemple trois degrés seulement. Cette notation plus précise permet aux autorités de contrôle de détailler davantage leur approche du contrôle.
- Identifier les principaux acteurs du secteur, par exemple ceux qui représentent une part importante du marché ou qui appartiennent à un sous-secteur présentant un risque élevé. Il est parfois possible également de se rapprocher d'entités proposant des services de conformité LBC/FT à un grand nombre d'entités d'un secteur donné, par exemple l'externalisation de la surveillance des transactions ou des mesures de vigilance vis-à-vis de la clientèle. Des économies d'échelle peuvent être réalisées en profitant de l'inspection d'une entité pour formuler différentes hypothèses concernant

d'autres entités utilisant un même prestataire de services, en tenant compte des particularités/améliorations adoptées par les différentes entités et de toute différence concernant l'utilisation du produit ou service.

- Il est possible de regrouper les sous-secteurs ou clusters d'entités présentant des caractéristiques factuelles de risque inhérent similaires, comme les services proposés à un endroit donné, par exemple le transfert de propriété à Londres. Les autorités de contrôle peuvent placer ces sous-secteurs sous surveillance en sélectionnant des entités d'après différents critères, selon une méthodologie d'échantillonnage fondé sur le risque, puis les examiner plus précisément au moyen d'une inspection sur place ou à distance. Si les résultats de ces évaluations présentent une diversité marquée, il est possible que le sous-secteur ne soit pas suffisamment distinctif et donc qu'il ne convienne pas pour intégration à un cluster pour les besoins du contrôle³¹. Si les résultats sont similaires, c'est le signe que des tendances peuvent être identifiées et que les stratégies de contrôle peuvent cibler le sous-secteur dans sa totalité. De cette façon, les autorités de contrôle pourront optimiser l'utilisation des ressources.
- Identifier et mobiliser les personnes en charge de la conformité LBC/FT dans ces entités pour améliorer la sensibilisation aux risques et aux obligations réglementaires.
- Veiller à l'utilisation de communications et de lignes directrices pour préciser les attentes et apporter un retour d'information sur les bonnes pratiques et sur celles qui ne doivent pas être maintenues. Il faut pour cela utiliser différents canaux, notamment les actions de sensibilisation auprès du secteur, la publication du résultat des examens thématiques, une description détaillée des manquements spécifiques dans la mise en œuvre des notifications. De cette façon, les entités qui font l'objet d'une mission de surveillance moins directe sont en capacité de mener une analyse des écarts de conformité de leurs systèmes et contrôles, pour veiller au respect des bonnes pratiques.

6.4. Des audits internes et externes de trop faible qualité

144. Les autorités de contrôle des institutions financières utilisent souvent les audits internes et externes des IF en tant que source d'informations sur les contrôles de LBC/FT mis en place par les IF (les petites EPNFD n'ont souvent pas de fonction d'audit interne). Si le périmètre des audits indépendants n'est pas adapté ou si la qualité des audits est insuffisante, cela peut constituer une difficulté pour l'autorité de contrôle. Dans certains systèmes, les autorités de contrôle s'appuient largement sur les informations des audits en ce qui concerne les risques spécifiques de l'entité, afin de comprendre comment ces risques sont gérés et contrôlés, et pour déterminer la situation du programme de conformité. Par conséquent, si l'audit indépendant de l'entité n'est pas adapté, les constatations de cet audit ne permettront pas d'affiner la couverture des domaines d'examen par l'autorité de contrôle ni de préciser l'allocation des ressources nécessaires à l'évaluation du programme de conformité de l'entité. Par ailleurs, le manque de rapports d'audits

³¹ L'efficacité des mesures d'atténuation et de contrôle peut introduire davantage de diversité dans la notation finale des risques même si le risque inhérent est cohérent, ce qui peut aider les autorités de contrôle à établir une distinction plus précise entre les entités.

indépendants et de documentation associée peut empêcher les autorités de contrôle de prendre la mesure de la couverture d'audit, de la qualité et de la quantité des tests réalisés sur les transactions dans le cadre de l'audit indépendant. Si elle n'a pas cette information, l'autorité de contrôle aura des difficultés à fonder son intervention sur le risque et à identifier les domaines qui nécessitent un examen renforcé (ou allégé).

145. Quelle stratégie pour répondre à cette difficulté ?

- Pour prévenir cette difficulté, les autorités de contrôle devraient évaluer dans quelle mesure les entités ont mis en place des processus garantissant que le périmètre d'audit et son niveau de détail sont appropriés, et que les audits sont réalisés par des auditeurs indépendants de bonne réputation, compétents et qualifiés. Elles devraient prendre des mesures pour s'assurer de la bonne qualité des audits réalisés, par exemple au moyen de contrôles aléatoires. Les autorités de contrôle devraient également vérifier que le plan d'audit de l'institution financière ou de l'EPNFD évalue l'efficacité des contrôles de LBC/FT au sein de l'entité ou du groupe.
- Effectuer une comparaison transversale des constatations des actions de surveillance et des audits indépendants peut aider à détecter les lacunes de l'audit indépendant.

6.5. Considérations spécifiques aux autorités de contrôle des EPNFD

146. Les difficultés de la collecte de données et de l'évaluation des risques sont détaillées plus haut à la section 1.9. Le contrôle fondé sur le risque des EPNFD pose plus précisément les difficultés suivantes :

- Des difficultés pour assurer un niveau adéquat de surveillance de l'EPNFD (les modèles de risque et les programmes de contrôle mettent généralement l'accent sur les grandes IF comme les banques). Ce point est abordé dans le contexte de la surveillance, en partie A, mais il concerne plus particulièrement le contrôle des EPNFD par une autorité de contrôle unique.
- Notamment, pour que le travail soit « statistiquement pertinent », il est nécessaire de réaliser un nombre de missions de contrôle (sur place ou à distance) significatif par rapport à la taille de la population. Dans les secteurs d'EPNFD comportant de larges populations, il est parfois impossible de réaliser un travail statistiquement pertinent. Dans ce cas, l'autorité de contrôle pourrait se concentrer sur un sous-groupe ou sur une sélection des entités de la population qui présentent le risque le plus élevé.
- Des difficultés pour garantir que les autorités de contrôle possèdent une spécialisation, une formation, une expérience et les connaissances suffisantes pour évaluer la grande diversité des activités des entités réglementées.
- Les autorités de contrôle des EPNFD, en particulier les organismes d'autorégulation, ne disposent pas toujours d'un mandat légal suffisamment complet pour leur permettre de contrôler la totalité des entités du secteur.

147. Quelles stratégies pour répondre à ces difficultés ?

- Des actions intensives de sensibilisation et de mobilisation par l'intermédiaire des organisations représentatives du secteur (qui ne sont pas nécessairement

les organismes d'autorégulation), concernant notamment les typologies sectorielles spécifiques des EPNFD.

- Formation complète des autorités de contrôle sur les modèles économiques et les activités des différents sous-secteurs des EPNFD.
- Faire en sorte que les actions de contrôle aléatoires, réactives ou déclenchées par un événement apportent une couverture suffisante des différents sous-secteurs des EPNFD qui ne sont pas soumis à des cycles d'inspection sur place.
- Définir une stratégie adaptée au secteur et au niveau de risque auquel les entités sont exposées.
- Comme indiqué plus haut à la section **Error! Reference source not found.**, les autorités de contrôle peuvent commencer par mettre en œuvre une stratégie relativement simple de contrôle fondée sur le risque (reposant par exemple sur des indicateurs généraux du risque inhérent à un sous-secteur). Elles pourront ensuite intégrer de la complexité à cette approche à mesure de la disponibilité de données de meilleure qualité et de la montée en puissance de la mission de contrôle, ce qui permettra d'examiner de façon efficace les dispositifs de contrôle et le risque résiduel d'une entité donnée.

6.6. Le rôle des organismes d'autorégulation pour les EPNFD

148. Conformément aux normes du GAFI, une juridiction peut décider d'attribuer tout ou partie des missions et des responsabilités de contrôle aux organismes d'autorégulation (OAR) des EPNFD (sauf pour les casinos). Ce choix doit toutefois prendre en compte le contexte juridictionnel, et ne sera pas forcément le mécanisme optimal dans tous les cas. De manière générale, les OAR n'ont ni le pouvoir ni les outils des autorités de contrôle gouvernementales, en particulier pour sanctionner le non-respect des obligations. Il peut y avoir des conflits d'intérêts et des problèmes d'indépendance pour certains OAR (en particulier lorsque les OAR dépendent des cotisations de leurs entités membres). En outre, les OAR font souvent face à des contraintes importantes sur le plan des ressources humaines et d'autres capacités ou n'ont pas de réelle spécialisation, de formation ou d'expérience sur les questions de LBC/FT.

149. Quelle stratégie pour répondre à cette difficulté ?

- Pour désigner les autorités de contrôle les mieux à même d'assurer la mission de LBC/FT, il est important d'analyser ces différents facteurs avant de décider du rôle que les OAR peuvent jouer en la matière. À partir de cette analyse, la juridiction pourra décider de donner aux OAR un rôle complémentaire, par exemple en contribuant à la mise en œuvre des contrôles à l'entrée sur le marché, aux actions de sensibilisation, de formation et de conseil.
- Si c'est un OAR qui est désigné comme autorité de contrôle, il est nécessaire de compléter ou modifier les dispositions législatives ou réglementaires pour s'assurer que l'OAR détient les pouvoirs et les outils nécessaires. La législation et la réglementation devraient également garantir la prise en compte des situations de conflit d'intérêts.
- Une autorité compétente devrait être désignée pour assurer un certain niveau de contrôle/de supervision du travail de LBC/FT des OAR. Au Royaume-Uni, l'OPBAS a été créé pour superviser les OAR désignés comme autorité de

contrôle des EPNFD dans le cadre de la législation sur le blanchiment de capitaux, afin d'assurer la cohérence de l'approche du contrôle de LBC/FT sur l'ensemble des secteurs des EPNFD considérées, et pour évaluer dans quelle mesure la mise en œuvre des obligations définies dans la législation est efficace. Si l'efficacité du contrôle de LBC/FT peut encore être améliorée, des progrès significatifs ont été réalisés. L'OPBAS poursuit le déploiement de la deuxième phase de son travail de supervision, et prévoit de publier son troisième rapport en 2021.

6.7. Manque de clarté dans la répartition des rôles et responsabilités du contrôle

150. La répartition du travail et des responsabilités des différentes autorités de contrôle de la LBC/FT est souvent mal définie dans les juridictions, en particulier entre la CRF et les autres autorités de contrôle, mais également entre les autorités de contrôle prudentiel et de la LBC/FT, ou les autorités de contrôle de LBC/FT en charge de surveiller la conformité LBC/FT de différents aspects des activités d'une même entité. Dans ce cas, il n'est pas toujours évident de déterminer quelle organisation est responsable au premier chef du contrôle de la LBC/FT.
151. Quelle stratégie pour répondre à cette difficulté ?
- Idéalement, la loi devrait indiquer clairement à quelle agence incombe la responsabilité primaire du contrôle de la conformité LBC/FT d'un secteur. Il conviendrait pour cela de lever toute ambiguïté présente dans la loi, d'étudier et de régler les chevauchements et contradictions éventuels entre le champ d'application des lois de LBC/FT et du contrôle des secteurs, le cas échéant. En complément, selon les circonstances, des protocoles d'accord peuvent contribuer à définir les rôles respectifs des autorités et les principes de collaboration et de partage d'informations entre elles. Ces dispositions, et la répartition claire des rôles et des responsabilités du contrôle de LBC/FT, prennent une importance cruciale quand une autorité multinationale et/ou une autorité fédérale ont la responsabilité du contrôle de la conformité LBC/FT d'entités nationales ou locales.
 - Mettre en place des mécanismes pour assurer la coopération et la cohérence d'approche entre ces différentes agences, et faire en sorte que l'information circule librement et en temps utile.

6.8. Approche tolérance zéro

152. L'application d'une approche de type tolérance zéro, qui ne tolère aucun défaut de conformité, en particulier dans les domaines où le risque a été identifié comme étant faible, se révèle contre-productive pour l'efficacité du système de LBC/FT et pour le contrôle fondé sur le risque. Ce constat est valable pour l'autorité de contrôle autant que pour l'approche retenue par l'entité pour se conformer à ses obligations. Dans certains cas, il peut être difficile d'obtenir l'adhésion de l'institution pour adopter une approche fondée sur le risque, par crainte de ne pas détecter des défauts de conformité dans des domaines où le risque est considéré comme faible. Cette approche requiert également des autorités de contrôle une connaissance approfondie des secteurs et des prestataires, un esprit critique et l'exercice d'un jugement subjectif. Comme indiqué à la section 3.7, les autorités de contrôle peuvent avoir des raisons valables pour prendre des mesures correctrices ou

décider d'autres actions sur l'ensemble du spectre de risque, si par exemple le manquement résulte du non-respect répété ou délibéré des obligations de LBC/FT. À l'échelle de l'entité, adopter une approche de tolérance zéro pourrait provoquer la mise à l'écart de catégories entières de clientèle, de façon systématique, sans prendre en considération de manière sérieuse et complète le niveau de risque et les mesures d'atténuation du risque spécifiques aux différents clients d'un secteur donné.

153. Quelle stratégie pour répondre à cette difficulté ?

- Dans les phases de mise en place de l'approche fondée sur le risque du contrôle de la conformité LBC/FT, les autorités de contrôle devraient présenter l'approche à la population réglementée, apporter des explications claires et des lignes directrices concernant la méthodologie d'application de cette approche. Pour justifier leur approche en interne, les autorités de contrôle devraient rechercher un soutien à haut niveau concernant leurs stratégies, expliquer la logique de cette approche et être en mesure d'en démontrer le bien-fondé.
- Une stratégie appropriée pourrait également consister à préparer et faire valider par la direction générale de l'autorité de contrôle des déclarations relatives aux risques et aux dispositifs de surveillance.
- Les autorités de contrôle devraient introduire l'AFR progressivement et accorder une plus grande souplesse au secteur à mesure qu'il renforce son expertise et sa capacité d'évaluation des risques.
- Les autorités de contrôle devraient indiquer clairement qu'il est inapproprié de cesser ou restreindre de façon systématique les relations commerciales avec des catégories entières de clientèle, sans considérer, de manière sérieuse et complète, leur niveau de risque et les mesures d'atténuation des risques pour les clients individuels d'un secteur donné.

6.9. Intégration ou autonomie du contrôle de la LBC/FT

154. Si certaines autorités de contrôle disposent de programmes et d'équipe dédiés à la LBC/FT, d'autres mènent leurs actions de contrôle LBC/FT en tant qu'unité (intégrée) faisant partie d'un programme général de surveillance ou de contrôle prudentiel. Les deux approches présentent des avantages et des inconvénients. Par exemple, dans un système de contrôle intégré, les programmes d'inspection sur place peuvent dépendre fortement des risques prudentiels, écartant du programme d'inspection des entités saines sur le plan prudentiel mais présentant des risques plus élevés de BC/FT, ce qui n'est pas conforme à l'approche du contrôle fondé sur le risque. En revanche, si le contrôle de la conformité LBC/FT est réalisé par une organisation autonome, la coordination et la collaboration avec les autorités en charge du contrôle prudentiel et d'autres aspects de la surveillance posent souvent des difficultés.

155. Quelle stratégie pour répondre à cette difficulté ?

- Au moment de choisir l'une de ces approches ou une combinaison des deux, l'autorité de contrôle devrait étudier soigneusement leurs avantages et inconvénients respectifs. Pour de plus amples informations sur ce sujet, se référer au tableau suivant et aux lignes directrices du Comité de Bâle relatives

à la coordination entre l'autorité de contrôle de LBC/FT et l'autorité en charge du contrôle prudentiel.

Tableau 6.1. Banque mondiale : comparaison entre contrôle intégré et contrôle autonome

	Par des superviseurs généralistes ou spécialisés en prudentiel	Par des superviseurs spécialisés en LBC/FT
CONTRÔLE LBC/FT INTÉGRÉ*	<p>Toutes les superviseurs réalisent ou peuvent réaliser des contrôles de LBC/FT en complément des contrôles prudentiels.</p> <p>Avantages : Tous les contrôleurs gagnent de l'expérience en LBC/FT et participent aux programmes de LBC/FT.</p> <p>Meilleure coordination entre les contrôles prudentiels et de LBC/FT.</p> <p>Inconvénients : Les risques prudentiels déterminent le programme des inspections. Les risques de LBC/FT ne sont pas toujours les mêmes que les risques prudentiels.</p> <p>Les autorités de contrôle peuvent avoir tendance à considérer la LBC/FT comme secondaire par rapport aux risques prudentiels.</p> <p>La spécialisation et le niveau de détail des contrôles de LBC/FT pourraient rester limités.</p>	<p>Un superviseur spécialisé en LBC/FT rejoint l'équipe pendant le contrôle prudentiel pour piloter le contrôle de LBC/FT.</p> <p>Avantages : Un groupe d'experts de la LBC/FT permet de réaliser un contrôle LBC/FT de meilleure qualité, plus approfondi.</p> <p>Meilleure coordination entre les contrôles prudentiels et de LBC/FT.</p> <p>Inconvénients : Les risques prudentiels déterminent le programme des inspections. Les risques de LBC/FT ne sont pas toujours les mêmes que les risques prudentiels.</p>
CONTRÔLE LBC/FT AUTONOME	<p>Des superviseurs généralistes ou spécialisés en prudentiel réalisent des contrôles dédiés à la LBC/FT. (Possible, mais rare).</p> <p>Avantages : Tous les contrôleurs gagnent de l'expérience en LBC/FT et participent aux programmes de LBC/FT.</p> <p>L'autorité établira un plan de contrôle séparé pour les actions de LBC/FT, indépendamment du contrôle prudentiel, ce qui permet de mieux orienter le contrôle de LBC/FT sur les risques en matière de BC/FT.</p> <p>Inconvénients : La spécialisation et le niveau de détail des contrôles de LBC/FT pourraient rester limités.</p> <p>La coordination entre les contrôles prudentiels et de LBC/FT peut demander davantage de travail.</p>	<p>Les contrôles de LBC/FT sont réalisés par une autorité spécialisée, indépendamment des contrôles prudentiels.</p> <p>Avantages : Un groupe d'experts de la LBC/FT permet de réaliser un contrôle LBC/FT de meilleure qualité, plus approfondi.</p> <p>L'autorité établira un plan de contrôle séparé pour les actions de LBC/FT, indépendamment du contrôle prudentiel, ce qui permet de mieux orienter le contrôle de LBC/FT sur les risques en matière de BC/FT.</p> <p>Inconvénients : La coordination entre les contrôles prudentiels et de LBC/FT peut demander davantage de travail.</p>

Note : *Intégré au contrôle prudentiel. Le contrôle de LBC/FT est un sous-élément du plan et des actions de contrôle prudentiel.

Source : Banque Mondiale

- Les équipes autonomes en matière de LBC/FT devraient rechercher des informations dans d'autres domaines de contrôle pour concevoir une évaluation sectorielle du risque, pour identifier les risques spécifiques et les points sur lesquels l'évaluation de certaines entités devrait se concentrer. Par exemple, les équipes de contrôle LBC/FT pourraient souhaiter connaître l'existence de risques concernant la cybersécurité ou les actifs des clients au moment d'évaluer les risques de LBC/FT, car ce type de problèmes peut indiquer une vulnérabilité exploitable par la criminalité financière. Les équipes de contrôle LBC/FT devraient également s'assurer que les constatations du contrôle, qu'elles résultent d'une inspection sur place ou à

distance, soient partagées avec les autorités de contrôle prudentiel, étant donné que les problèmes majeurs concernant la LBC/FT peuvent indiquer des problèmes critiques pour le contrôle prudentiel.

- Même si le risque prudentiel et de conduite peut éclairer la compréhension que les autorités de contrôle ont des risques en matière de BC/FT, le contrôle de LBC/FT devrait être défini en fonction des risques de BC/FT plutôt qu'en fonction des risques prudentiels et de conduite.
- Dans les juridictions où il existe des équipes de contrôle dédiées à la LBC/FT, les ressources disponibles pour le contrôle peuvent être réparties en catégories d'équipes/de contrôleurs/de responsabilités pour 1) le contrôle du risque élevé 2) le contrôle du risque moyen 3) le contrôle du risque faible 4) le contrôle réactif 5) l'analyse du risque, la collecte de données, la définition du périmètre. La répartition peut également être effectuée en fonction du type d'intervention de contrôle (par exemple, sur place ou à distance). La classification appliquée par l'autorité de contrôle dépendra de l'ampleur et des caractéristiques de la population contrôlée, et des risques auxquels elle est exposée.

6.10. Les stratégies de contrôle fondé sur le risque devraient être dynamiques et actualisées

156. Les progrès réalisés par la finance et la technologie sont propices à une évolution des risques plus rapide qu'auparavant. Une évaluation obsolète peut dégrader la qualité du contrôle fondé sur les risques. Comme indiqué à la section 2.4, il est important de revoir et de mettre à jour les évaluations des risques afin de cibler les ressources sur les domaines où le risque est le plus élevé.
157. Quelle stratégie pour répondre à cette difficulté ?
- Les autorités de contrôle devraient également se montrer rapides et agiles pour comprendre les risques et, si possible, tirer parti des outils SupTech pour surveiller les risques en temps réel/en continu. Elles devraient également avoir la souplesse nécessaire pour adapter leur approche et leur plan de contrôle, afin de réagir rapidement aux risques émergents en matière de BC/FT. Voir la section consacrée à « l'utilisation de la technologie ».

6.11. Les difficultés logistiques liées au contrôle sur place

158. Dans les juridictions qui permettent à des entreprises situées à l'extérieur du pays d'opérer à l'intérieur de leur périmètre réglementaire (par exemple, pour les prestataires de services en ligne) ou lorsque certaines fonctions d'une entité sont assurées depuis différentes implantations géographiques (par exemple, une organisation fonctionnant comme un groupe), organiser les inspections sur place est parfois complexe, et demande beaucoup de ressources. Des facteurs externes (comme la situation actuelle de pandémie mondiale) peuvent également compliquer le déroulement des contrôles sur place.
159. Quelle stratégie pour répondre à cette difficulté ?
- Utiliser les outils comme la visioconférence pour reproduire des tests comparables à ceux qui seraient réalisés lors d'un contrôle sur place, en veillant à maintenir une rigueur et une spontanéité adéquates. Par exemple, la

commission britannique des jeux de hasard (Gambling Commission) surveille les casinos en ligne qui proposent leurs services au Royaume-Uni, en utilisant différents outils pour assurer l'efficacité de son action de contrôle, notamment : Des évaluations Microsoft Teams sur plusieurs jours avec des interlocuteurs clés, et la possibilité de visualiser des données en temps réel et d'interroger leurs systèmes. Des documents sont demandés et examinés (l'évaluation des risques par l'entité, ses politiques, procédures et contrôles) en amont de l'évaluation Microsoft Teams, et les premiers résultats de cet examen sont utilisés pour orienter l'évaluation. L'entité contrôlée ne sait pas quels comptes clients seront efficacement évalués avant l'évaluation en visioconférence. En outre, la commission des jeux de hasard exige une déclaration annuelle d'assurance des principaux acteurs du marché (dont les activités couvrent autour de 90 % du marché) et invite les entités à répondre à des demandes d'informations.

6.12. Ressources pertinentes pour complément d'information

Concernant le contrôle

- [Guidance on Effective Supervision and Enforcement by AML/CFT Supervisors of the Financial Sector and Law Enforcement](#) (octobre 2015) ; Lignes directrices du GAFI sur l'efficacité du contrôle et de la mise en œuvre par les autorités de contrôle du secteur financier et des poursuites pénales
- *World Bank Practical Guide for Bank Supervisors on Preventing Money Laundering and Terrorist Financing* (2009, nouvelle édition attendue en 2021) ; Guide pratique de la Banque mondiale à l'attention des autorités de contrôle du secteur bancaire, relatives à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme
- [Lignes directrices du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire pour la Saine gestion des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme](#) (revues en juillet 2020)
- Institut pour la stabilité financière, [Closing the loop : AML/CFT supervision of correspondent banking](#) (septembre 2020) ; contrôle de conformité LBC/FT en matière de correspondance bancaire
- *Joint Forum Principles for the Supervision of financial conglomerates Core Principles (BSBC, IOSCO and IAIS)*; Principes du Forum conjoint sur le contrôle des conglomérats financiers ; Principes fondamentaux (Comité de Bâle sur le contrôle bancaire - BCBS, Organisation internationale des commissions de valeurs - IOSCO, et Association internationale des contrôleurs d'assurance - IAIS)
- *European Supervisory Authorities Joint Guidelines on Risk-based supervision* ; Orientations communes des autorités de contrôle européennes relatives à la surveillance fondée sur les risques (novembre 2016), en cours de révision
- *United States Supervisory Authorities Joint Statement on Risk Focused AML/CFT Supervision* ; déclaration commune des autorités de contrôle des

États-Unis concernant la surveillance en matière de LBC/FT (juillet 2019)³²

Concernant les mesures fondées sur le risque

- Lignes directrices sectorielles du GAFI sur l'approche fondée sur les risques appliquée aux :
 - [Banques](#)
 - [Assurances-vie](#)
 - [Titres](#)
 - [Services de transfert de fonds ou de valeurs](#)
 - [Actifs virtuels et prestataires de services liés aux actifs virtuels \(et indicateur d'alerte sur les AV\)](#)
 - [Professions juridiques](#)
 - [Comptables](#)
 - [Prestataires de services aux trusts et aux sociétés](#)
 - [Cartes prépayées, paiements mobiles et services de paiement en ligne](#)
 - [Casinos](#)
 - [Négociants en pierres et métaux précieux](#)
 - [Agents immobiliers](#)
- [FATF Guidance on AML/CFT Measures and Financial Inclusion, with a supplement on customer due diligence](#)
- Autorité bancaire européenne [Orientations communes sur les facteurs de risque](#) (janvier 2018 – disponible dans [toutes les langues de l'UE](#))
- [Lignes directrices du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire pour la Saine gestion des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme](#) (revues en juillet 2020)
- *Bank of International Settlements Committee on Payments and Market Infrastructures* [Correspondent banking – final report](#) (Juillet 2016); commission des paiements et des infrastructures de marché de la banque des règlements internationaux, rapport final concernant la correspondance bancaire
- Publications et initiatives pertinentes d'organisations du secteur privé en matière de LBC/FT, notamment :

³²

US Statement on risk-focused AML/CFT supervision published by U.S. Federal Banking Regulators and Financial Intelligence Unit ; déclaration des États-Unis concernant l'approche fondée sur le risque en matière de LBC/FT, publiées par l'autorité de contrôle bancaire fédéral et la cellule de renseignements financiers des États-Unis
www.federalreserve.gov/supervisionreg/srletters/sr1911.htm ; www.fdic.gov/news/press-releases/2019/pr19065a.pdf ;
www.occ.gov/news-issuances/news-releases/2019/nr-ia-2019-81a.pdf ;
www.fincen.gov/news/news-releases/joint-statement-risk-focused-bank-secrecy-actanti-money-laundering-supervision

- *The Wolfsberg Group*, [Correspondent Banking Due Diligence Questionnaire](#) (octobre 2020) ; questionnaire de vérification préalable en matière de correspondance bancaire
- *The Wolfsberg, International Chamber of Commerce and Bankers Association for Finance and Trade*, [Trade Finance Principles \(version modifiée en 2019\)](#) ; principes de financement commercial
- *GSMA* [Proportional risk-based AML/CFT regimes for mobile money](#) (régimes proportionnels de LBC/FT fondés sur le risque pour les paiements mobiles) ; *et* [GSMA Mobile Money Certification](#) (certification pour paiement mobile)

TROISIÈME PARTIE : EXEMPLES DE DIFFÉRENTS PAYS

Objectifs et champ d'application

160. La lecture de cette section devrait s'accompagner de l'étude des normes du GAFI et des lignes directrices présentées en première partie de ce document. Les exemples présentés dans cette section devraient être envisagés à la lumière des cadres de contrôle en place dans ces juridictions ; les approches adoptées ne conviendront pas forcément dans tous les contextes. Les exemples ont été ajoutés uniquement pour illustrer le propos. Ils n'impliquent pas que le GAFI valide l'efficacité des dispositifs de contrôle mis en place dans le pays pour les besoins des évaluations mutuelles du GAFI ou pour d'autres finalités. Le lecteur est invité à tenir compte de cette mise en garde dès lors qu'il fait référence à ces exemples.

7. Surveillance des institutions financières

7.1. Évaluation des risques et surveillance fondée sur le risque

7.1.1. Belgique

161. En Belgique, l'autorité de contrôle en matière de LBC/FT est la Banque nationale de Belgique (BNB) pour les banques, les sociétés d'assurance-vie, les entreprises d'investissement et les établissements de paiement et de monnaie électronique. La BNB utilise trois outils exploitant les informations recueillies auprès des entités réglementées au moyen d'un questionnaire annuel de LBC/FT.
162. Questionnaire périodique relatif à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme
163. La BNB utilise un questionnaire de LBC/FT pour développer sa compréhension de l'environnement du risque de BC/FT de chaque entité (les risques inhérents de LBC/FT auxquels elle est exposée, sa vulnérabilité à ces risques, le caractère complet et efficace des mesures d'atténuation appliquées). Pour adapter le questionnaire de LBC/FT à chaque sous-secteur des institutions financières réglementées par la BNB (secteurs des banques, des valeurs mobilières, des assurances et des paiements), quatre questionnaires différents ont été développés pour chaque sous-secteur. Les rédacteurs ont toutefois veillé à maintenir une cohérence et une comparabilité entre ces quatre variantes du questionnaire. Les quatre questionnaires peuvent être consultés sur [le site Internet de la BNB](#).
164. Outil automatisé d'analyse des réponses au QLB (« FRA »)

165. La division de supervision financière LBC/FT de la BNB a développé un outil interne d'analyse automatique et de notation des réponses transmises. Cet outil, appelé Outil automatisé d'analyse des réponses au QLB (« FRA »), attribue l'un des profils de risque suivants à chaque établissement financier : élevé, moyen supérieur, moyen inférieur et faible. Le FRA permet également de visualiser et de comparer les réponses au questionnaire fournies par toutes les institutions financières ou par un groupe d'entre elles. À l'avenir, il permettra également d'effectuer des comparaisons sur la durée.
166. En plus d'être conçu comme un outil d'analyse préalable automatisée et systématique des réponses au questionnaire périodique, le FRA permet au personnel de surveillance LBC/FT de réaliser des analyses ponctuelles spécifiques, institution par institution. Grâce à des techniques de visualisation, les collaborateurs de surveillance LBC/FT peuvent rapidement identifier les principaux risques générés par l'activité de l'institution financière ainsi que les éventuelles lacunes dans ses procédures internes, révélées par la deuxième partie du questionnaire relative aux faiblesses de l'environnement de contrôle LBC/FT de l'institution financière.
167. Un outil pour affiner les différentes analyses du risque (« *Scorecarding* »)
168. Les profils de risque attribués automatiquement par l'outil FRA (voir ci-dessus) s'appuient exclusivement sur les réponses de chaque institution financière au questionnaire de LBC/FT. Ces profils dépendent donc pour beaucoup de la qualité des réponses.
169. L'outil est limité par conception, en ce sens qu'il n'intègre pas les informations suivantes :
- d'autres informations pertinentes fournies à la BNB par ces mêmes institutions financières, notamment dans le cadre des éléments communiqués concernant leur évaluation globale des risques, du rapport annuel du responsable de la mise en œuvre du dispositif de LBC/FT (appelé « AMLCO ») ou des rapports d'audit interne que la BNB peut demander ;
 - les résultats d'actions de surveillance à distance et d'inspection sur place menées précédemment ;
 - les informations qui peuvent être transmises par d'autres autorités de contrôle LBC/FT nationales ou étrangères concernant la même institution financière ou le groupe auquel elle appartient ;
 - les informations prudentielles pertinentes reçues par le personnel de surveillance LBC/FT ;
 - les informations transmises par la CTIF/CFI, notamment en ce qui concerne l'intensité et la qualité des déclarations faites par les différentes institutions financières ;
 - les informations transmises par les autorités judiciaires sur les enquêtes ou les poursuites pénales dans des affaires impliquant potentiellement l'institution financière ;
 - toutes les informations pertinentes et fiables auxquelles le public a accès.
170. Les profils de risque attribués par l'outil FRA ne tiennent pas compte non plus d'autres éléments plus subjectifs tels que, par exemple, l'évaluation de l'expertise,

de la transparence ou de la fiabilité de l'AMLCO ou des dirigeants de l'institution financière, l'évaluation de la vision globale de la situation (« jugement des autorités de contrôle »).

171. Afin d'être en capacité d'intégrer de manière ordonnée toutes les informations énumérées ci-dessus à l'évaluation individuelle des risques associés à chaque institution financière, et donc d'affiner ou même de corriger le profil de risque attribué de manière automatisée par l'outil « FRA », la BNB a développé un outil supplémentaire appelé « Scorecarding », dans lequel sont transférés les résultats des analyses effectuées par l'outil FRA et dans lequel les collaborateurs en charge de la surveillance LBC/FT peuvent apporter, si nécessaire, les modifications requises pour une évaluation correcte des risques.
172. Il est prévu que cet outil de « Scorecarding » soit pleinement opérationnel en 2020, après certains développements informatiques et après que les profils de risque attribués automatiquement par l'outil FRA à partir des réponses au questionnaire périodique soumis à la BNB pour le 30 juin 2019 auront été complétés par des informations externes et par les résultats des analyses et l'application des connaissances des collaborateurs de la BNB.

7.1.2. France

173. En France, l'autorité de contrôle du secteur financier (*Autorité de contrôle prudentiel et de résolution - ACPR*) demande à ses entités réglementées de remplir un questionnaire dont les réponses alimentent à la fois l'évaluation des risques inhérents à l'entité (questions liées à la nature des activités, au type et au niveau de risque des clients, aux différents canaux de distribution, etc.) et l'évaluation des facteurs d'atténuation (questions liées aux systèmes de contrôles internes, au suivi des transactions, au gel des avoirs, etc.). Ce questionnaire a évolué au fil des ans. Par exemple, l'ACPR y a ajouté des questions sur les dispositifs de filtrage et sur l'évaluation du risque de FT à la lumière de l'intensification de la menace terroriste depuis 2015, et a mis à jour les informations demandées pour refléter les nouvelles exigences réglementaires au sein de l'UE. Les demandes de données quantitatives recueillies au moyen du questionnaire aux entités ont également été renforcées (par exemple, données concernant la formation, les DOS, le nombre d'alertes des outils de suivi des transactions, le temps nécessaire au traitement des alertes, etc.).

7.1.3. Allemagne (BaFin) – notation du risque à l'échelle de l'entité

174. L'agence BaFin a mis en place un système de classement des risques pour les besoins du contrôle de LBC/FT, qui consiste à répartir les entités contrôlées entre différentes classes de risque. Le classement des risques tient compte d'une part de la situation théorique du risque de l'institution financière considérée, et d'autre part, de la qualité des mesures de LBC/FT mises en place par l'institution financière.
175. Pour évaluer la qualité des dispositifs de LBC/FT mis en place par une institution, la méthode consiste à évaluer et noter la façon dont l'entité s'acquitte de ses obligations dans différentes catégories. Pour déterminer la note globale, on examine différents critères adaptés au secteur financier.
176. Le système de notation a besoin de multiplicateurs différents pour les catégories de mesures préventives, avec pour effet d'accorder une importance nettement plus grande dans la notation aux non-conformités majeures qu'aux écarts de conformité moyens ou faibles (résultat : plus un écart dégrade l'efficacité d'une mesure de

protection, plus la note attribuée au système de prévention de l'institution évaluée est basse).

177. Enfin, l'absence de certaines constatations ou le manque de clarté des indications du rapport d'audit annuel rendent incertaine l'appréciation de la qualité de la gestion du risque. La procédure de notation tient compte du caractère incomplet ou imprécis des constatations dans les rapports d'audit annuel.

178. Pour établir une classification définitive du risque, il est nécessaire de combiner (dans un tableau) les résultats de l'évaluation de la menace potentielle de BC/FT et l'appréciation de la qualité des mesures de prévention de la LBC/FT, afin d'associer chaque entité à une classe de risque, ce qui permet ensuite de déterminer l'intensité et le périmètre des actions de surveillance à mettre en place pour cette institution.

7.1.4. Irlande : Modèle de risque et stratégie de surveillance en matière de LBC/FT

179. La banque centrale d'Irlande (*Central Bank of Ireland - CBI*) applique un modèle d'évaluation du risque auquel le secteur financier est exposé en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (évaluation du risque de BC/FT), qui identifie et évalue les risques en matière de BC/FT du point de vue du contrôle prudentiel et qui permet à la CBI de mettre en œuvre une approche du contrôle fondé sur le risque en matière de LBC/FT.
180. L'évaluation des risques en matière de BC/FT est confiée à une équipe spécialisée au sein de la division de lutte contre le blanchiment de capitaux (*Anti-Money Laundering Division - AMLD*) de la CBI. L'évaluation du risque de BC/FT est un processus itératif, eu égard à la nature changeante du risque de BC et de FT dans les secteurs financiers soumis à la réglementation de la CBI.
181. L'AMLD (en consultation avec d'autres départements de la banque centrale en charge des actions de surveillance) a pour responsabilité d'analyser la population soumise à surveillance pour identifier les risques en matière de BC/FT. Au sein de l'AMLD, une équipe de spécialistes du risque travaille à l'analyse du risque en collaboration avec les équipes en charge du contrôle de LBC/FT et l'équipe responsable de la politique ; les différentes parties prenantes concernées de la division se réunissent régulièrement pour discuter du risque et de la politique en la matière. En outre, les équipes responsables du risque, du contrôle et de la politique rencontrent régulièrement (chaque trimestre au moins) les unités responsables du contrôle prudentiel et du contrôle de conduite.
182. Par ses engagements en matière de contrôle, son programme de sensibilisation et ses échanges avec, notamment, les autorités de poursuites pénales, les décideurs politiques à l'échelle nationale et internationale, ainsi que d'autres organismes de régulation (nationaux et internationaux), l'AMLD se tient informée des développements susceptibles d'avoir une incidence sur la notation du risque en matière de BC/FT, et intègre ces éléments à son évaluation du risque de BC/FT. L'AMLD communique et partage également des informations avec les autorités de contrôle prudentiel, pour s'assurer que le profil de risque de BC/FT des secteurs financiers inclus dans l'évaluation des risques de BC/FT est bien mis à jour.

Modèle d'évaluation du risque et analyse du risque

183. La CBI est l'autorité compétente en matière de contrôle de LBC/FT des institutions financières depuis juillet 2010. En élaborant ses procédures de surveillance LBC/FT, la CBI a estimé que la notation du risque prudentiel de son

cadre d'évaluation du risque prudentiel, le système PRISM (*Probability Risk and Impact System*), n'apportait pas d'indicateurs pertinents pour les besoins de l'évaluation du risque de BC/FT, car les paramètres sous-jacents utilisés pour les notations par le système PRISM sont fondés sur l'impact que la défaillance d'une institution financière peut avoir sur la stabilité financière. Il est apparu qu'il existait une distinction entre les objectifs des autorités de contrôle prudentiel et ceux des autorités de contrôle de LBC/FT. En effet, si une institution financière peut présenter un risque faible du point de vue prudentiel (systémique), la même institution financière peut présenter un risque élevé sur le plan du BC/FT. Par exemple, si la notation du risque prudentiel peut déterminer qu'une société de transfert de fonds ne représente pas un impact important, la diversité des juridictions couvertes et des services fournis par les sociétés de transfert de fonds les désigne comme pouvant présenter un risque élevé de BC/FT.

184. La CBI a conçu un modèle d'évaluation du risque séparé permettant d'évaluer les institutions financières du point de vue du risque en matière de BC/FT, pour apporter des éléments d'information à l'élaboration de la stratégie de contrôle LBC/FT. L'évaluation du risque de BC/FT présente la compréhension qu'a la CBI des risques inhérents de BC/FT, ainsi que le niveau global des contrôles et des mesures d'atténuation dans chaque secteur. Si l'évaluation du risque de BC/FT analyse le risque de chaque secteur en tenant compte des catégories établies, le processus n'est pas mécanique. Il convient de considérer non seulement la vulnérabilité des secteurs au risque de BC/FT, mais également les éléments dont la CBI a connaissance grâce à ses interactions avec d'autres agences, par exemple les renseignements collectés par les agences de poursuites pénales les autorités fiscales concernant les secteurs examinés, les menaces et les vulnérabilités en matière de BC/FT. La note finale attribuée reflète la totalité de l'évaluation du risque de BC/FT par la CBI, en s'appuyant sur ses constatations et sur les informations recueillies en la matière.
185. La méthode distingue quatre catégories de risques en matière de BC/FT (élevé, moyen supérieur, moyen inférieur et faible) attribués aux secteurs. L'AMLD a créé dans la catégorie du risque élevé une sous-catégorie pour le risque très élevé, sur laquelle elle s'appuie pour établir sa stratégie de surveillance. Pour attribuer les notes de risque, le modèle de risque tient compte à la fois des risques inhérents et des risques résiduels. Une note élevée de risques inhérents est généralement le signe qu'il est nécessaire de procéder à un examen plus approfondi, de sorte que les autorités de contrôle puissent évaluer la situation et intervenir si nécessaire pour renforcer les mesures d'atténuation du risque de l'entité. La note de risque résiduel exerce une influence sur l'intensité/le périmètre du travail, et permet le cas échéant de définir des priorités entre différentes entités. Selon le modèle de risque de BC/FT de la CBI, le risque inhérent représente 80 % du score de risque global et constitue le principal facteur de notation du risque.

Stratégie de surveillance et Modèle de mission de contrôle LBC

186. L'AMLD établit une stratégie annuelle de surveillance et procède à la location de ses ressources de contrôle compte tenu des risques identifiés, dans l'objectif d'optimiser la couverture de la surveillance autant que possible. La stratégie de surveillance de l'AMLD vise à sensibiliser les entités à leurs obligations en matière de LBC/FT et aux risques de BC/FT, et à s'assurer de leur mise en conformité.

187. L'AMLD adopte une approche progressive du contrôle de LBC/FT, en utilisant principalement pour contrôler la conformité des inspections sur place (et des mesures de suivi) ainsi que des réunions d'examen des problématiques. L'AMLD applique différentes mesures à distance, notamment déclarations de LBC/FT, examens avant autorisation et examens sur pièces. Elle s'appuie également sur un vaste programme d'information et de sensibilisation qui maximise la couverture des actions de surveillance d'un large éventail d'institutions financières de différents types, pour s'assurer que les entités ont conscience de leurs obligations en matière de LBC/FT et des risques de BC/FT, et qu'elles les respectent.
188. Les actions de contrôle de la CBI en matière de LBC/FT sont fondées sur le risque. La banque centrale a ainsi conçu un modèle d'intervention fondé sur une évaluation du risque de BC/FT, résumé dans le tableau ci-dessous :

	Très élevé	Élevé	Moyen supérieur	Moyen inférieur	Faible
Cycle d'inspection (années)	1	3	5	Ponctuel et réactif	Ponctuel et réactif
Revue de LBC/FT (années)	Chaque année	Chaque année	5	Ponctuel et réactif	Non
Déclarations de LBC/FT (années) ³³	Chaque année	Chaque année	2	3	Ponctuel et réactif
Responsable des relations	Oui	Non	Non	Non	Non

189. Quatre catégories de risques en matière de BC/FT (élevé, moyen supérieur, moyen inférieur et faible) ont été attribuées aux secteurs, et l'AMLD a créé dans la catégorie du risque élevé une sous-catégorie pour le risque très élevé, sur laquelle elle s'appuie pour établir sa stratégie de surveillance. Les institutions financières classées dans la catégorie de risque très élevé sont la principale cible de la stratégie d'engagement de l'AMLD. Ces institutions financières ont nommé un responsable des relations, qui assure l'interface entre l'institution financière et l'AMLD, et contribue à la fluidité des échanges d'informations relatives à la LBC/FT en temps opportun.

7.1.5. Russie : Évaluation des risques à l'échelle de l'entité

190. En 2013, le mandat et les pouvoirs de la Banque de Russie en matière de contrôle ont été étendus pour inclure différentes institutions financières qui ne sont pas des établissements de crédit.³⁴ La Banque de Russie a dû organiser et mettre en œuvre dans des délais très courts la surveillance de ces entités en matière de LBC/FT, malgré des ressources limitées, des informations incomplètes et un cadre réglementaire insuffisant pour traiter les non-conformités.
191. La Banque de Russie a constaté que les institutions financières hors établissements de crédit étant toujours clientes de banques, lesquelles sont légalement tenues de

³³ Exploitant la possibilité d'automatiser les déclarations de données, la banque centrale d'Irlande prévoit de faire remplir une déclaration LBC/FT chaque année par toutes les entités, quel que soit leur profil de risque.

³⁴ Acteurs professionnels du marché des valeurs mobilières, sociétés de gestion de patrimoine, sociétés d'assurance, fonds de pension non étatiques, établissements de microfinance, coopératives de crédit à la consommation, coopératives de crédit à la consommation agricole, prêteurs sur gage.

mettre en œuvre des obligations en matière de LBC/FT, les informations concernant leurs transactions via ces comptes bancaires sont en grande partie accessibles dans les systèmes de paiement de la Banque de Russie. L'analyse de ces données a permis de combler les lacunes en matière d'information et de comprendre les risques associés aux institutions financières hors établissements de crédit. Cette approche a servi de « passerelle » stratégique au lancement, puis au développement du cadre de surveillance de la LBC/FT pour les institutions financières hors établissements de crédit.

192. La Banque de Russie s'appuie sur les critères suivants pour évaluer les risques au niveau de l'entité :
- le degré de participation de l'entité à des transactions complexes ou inhabituelles, qui n'ont pas de but économique apparent ou de fondement juridique manifeste
 - le niveau de conformité technique de l'entité avec les exigences de la législation en matière de LBC/FT
 - l'efficacité du système de LBC/FT de l'entité.
193. En plus des critères principaux mentionnés ci-dessus, la Banque de Russie utilise également d'autres éléments d'évaluation :
- informations transmises à la Banque de Russie par la CRF (*Rosfinmonitoring*), les organisations de poursuites pénales et les autorités fiscales ;
 - informations prudentielles (infractions à la législation applicable, manque de transparence du modèle d'affaires et/ou des transactions effectuées par l'entité, manque de résilience financière et risques accrus pour ses prêteurs et déposants) ;
 - informations ou demandes transmises par des autorités de contrôle du secteur bancaire ou des marchés financiers étrangers au titre de la coopération en matière de LBC/FT.

7.1.6. Royaume d'Arabie saoudite

194. Le département LBC/FT de la banque centrale saoudienne (SAMA) utilise une matrice des risques pour faciliter la mise en œuvre d'une approche du contrôle fondé sur les risques. Cet outil lui permet d'identifier les risques en matière de BC/FT de chaque institution financière et de les classer entre les risques très élevés, élevés, moyens supérieurs, moyens inférieurs ou faibles. Cette évaluation est déterminée en fonction du risque résiduel dérivé de la matrice des risques après évaluation des contrôles internes de l'institution financière, pondérés par rapport aux risques inhérents et à l'impact de l'institution financière sur le secteur financier saoudien.
195. La matrice des risques comporte quatre éléments principaux :
- Le premier élément est l'évaluation des risques inhérents à l'institution financière, par une analyse quantitative, c'est-à-dire par la collecte de données. Cette analyse porte sur les informations structurelles, comme le nombre de succursales, les effectifs, le nombre de clients et le volume des transactions, et sur les facteurs de risque commercial (clients à haut risque, produits et services offerts, risques géographiques et canaux de prestation de services).

Chaque critère est pondéré en fonction de son importance, afin de déterminer le niveau de risque inhérent.

- Le deuxième élément est l'évaluation des contrôles internes appliqués par l'institution financière pour atténuer les risques de BC/FT. À partir de cette évaluation des contrôles, une pondération est attribuée à chaque critère pour déterminer l'efficacité des contrôles internes mis en place.
 - Après avoir calculé les risques inhérents et l'efficacité des contrôles internes, un troisième élément consiste à déterminer le risque résiduel en déduisant le ratio de contrôle interne du risque inhérent, ce qui permet d'obtenir une évaluation du risque résiduel.
 - Le quatrième élément est l'ampleur de l'impact de l'institution financière sur le secteur financier et donc, sur le risque global de BC/FT auquel le secteur est exposé. On la mesure à l'aide de deux facteurs : la taille des actifs et la réputation de l'institution financière dans le secteur financier.
196. Le profil de risque des institutions financières est mis à jour en tenant compte des résultats de l'application de la matrice des risques, des inspections et des rapports de conformité, de l'actualité des médias et de tout autre événement déclencheur du type changement de taille de l'entreprise, fusion ou acquisition, changement de propriétaire, offre d'un nouveau produit ou service. Ce travail permettra :
- De programmer les visites d'inspection en fonction des risques.
 - De déterminer la fréquence, l'intensité et le périmètre des inspections.
 - De réaliser une surveillance à distance, fondée sur le risque.
 - De définir le dispositif d'inspection.

Programmation d'inspections sur place en fonction des risques

197. Pour garantir l'efficacité de l'approche du contrôle LBC/FT fondée sur le risque et une allocation adéquate des ressources de surveillance en Arabie saoudite, la Banque centrale saoudienne a mis au point un outil de hiérarchisation des actions de surveillance, qui permet d'organiser les visites d'inspection et de suivi en fonction des résultats de l'évaluation du risque, en tenant compte des ressources disponibles et de tout événement déclencheur, comme un nouveau produit/service fourni par l'institution financière, un changement de composition du capital, des fusions et des acquisitions.
198. Cet outil permet de définir la priorité des visites d'inspection et de suivi en calculant un score pour chaque institution financière. Ce score est déterminé par la date de la dernière visite, le résultat de l'évaluation du risque de l'institution financière concernée, et par le risque du secteur en général. Ainsi, un score élevé indique un niveau élevé de priorité et d'intensité de la visite.
199. Un plan d'inspection sur place dédié à la LBC/FT, indépendant du contrôle prudentiel, est établi pour les secteurs présentant des risques élevés de BC/FT. Les visites d'inspection sur place sont effectuées par les autorités de contrôle de LBC/FT avec la participation des autorités de contrôle prudentiel, pour encourager la coopération et le partage d'informations entre les autorités, tout en se concentrant sur les risques liés au BC/FT. À l'inverse, pour les secteurs où le risque est faible, l'inspection sur place est assurée par les autorités de contrôle prudentiel, avec la

participation des autorités de contrôle LBC/FT. L'inspection couvre à la fois la LBC/FT et le contrôle prudentiel, mais demande moins de moyens pour l'aspect LBC/FT.

7.2. Utilisation de la technologie par les autorités de contrôle (« SupTech »)

7.2.1. Singapour : Notation du risque, surveillance du risque et préparation des inspections sur place

Application de la technologie à la notation du risque des entités

200. Pour évaluer les risques inhérents aux banques, il est généralement nécessaire de recueillir régulièrement certaines données auprès de chaque banque afin d'évaluer leur niveau respectif de risques de BC/FT. La procédure demande des moyens humains importants et du temps, pour comparer des données entre différentes banques du même type, et peut comporter une part importante de jugement qualitatif.
201. Les autorités de contrôle, conscientes du potentiel de l'analyse des données pour améliorer la capacité à recueillir et traiter de grandes quantités de données, se sont rapprochées de professionnels de l'analyse des données pour recenser les indicateurs du risque de BC/FT, concevoir un formulaire permettant de recueillir les données nécessaires dans un format lisible par machine et élaborer une méthode de notation des risques qu'il convient d'appliquer systématiquement. Aujourd'hui, il faut peu de temps après la réception des données pour générer la notation du risque inhérent de BC/FT de chaque institution financière (IF) et un rapport sur ses principaux facteurs de risque. Les autorités de contrôle ont donc pu mieux identifier et cibler les IF présentant un risque plus élevé et pour lesquelles la surveillance doit être approfondie. Si l'on détecte pour certaines IF des changements significatifs inattendus du profil de risque d'une année sur l'autre, il est possible de déclencher plus rapidement un contrôle auprès des IF concernées.

Utilisation de la technologie pour surveiller le risque

202. L'application de techniques comme l'analyse des liens entre réseaux à la surveillance du risque de BC/FT pourrait renforcer l'analyse des données sources pertinentes pour le risque, et apporter des informations utiles pour la surveillance.
203. Les DOS font partie de ces données. À l'aide des techniques d'analyse des réseaux, les autorités de contrôle ont mis au point un outil analytique permettant de détecter les réseaux d'entités et d'individus reliés entre eux par différentes DOS déposées sur différentes périodes par différentes entités réglementées. Les données des réseaux sont complétées par les informations sur les transactions des entités mentionnées dans les DOS (par exemple, le volume des transactions et les contreparties) et les informations sur le profil des entreprises (par exemple, activités commerciales et principaux mandataires) publié au registre des sociétés. En effectuant une analyse de réseau sur cet ensemble de données multidimensionnelles, les autorités de contrôle peuvent identifier les activités et les institutions financières présentant un risque élevé, qui feront l'objet d'un examen approfondi.

Utilisation de la technologie pour éclairer les inspections sur place

204. La technologie pourrait également transformer l'exécution des inspections sur place. Les autorités de contrôle utilisent par exemple un outil analytique pendant les inspections, pour cibler les comptes et transactions inhabituels en vue d'un examen plus approfondi, notamment lorsque l'entité concernée n'a pas déposé de DOS. Cet outil d'analyse automatisée examine d'abord les transactions de l'entité contrôlée sur une période de 2 à 3 ans. Grâce à cet outil, les contrôleurs n'ont plus besoin de visualiser et d'examiner manuellement les données des transactions d'un échantillon de comptes, pour y détecter des éléments inhabituels.
205. Plus important encore, l'outil permet aux contrôleurs de se concentrer davantage sur les risques pendant les inspections, et fournit des éléments utiles à un dialogue plus détaillé avec la direction de l'IF sur sa gouvernance, sa culture et ses contrôles en matière de risques, en s'appuyant sur des exemples de cas réels.

7.2.2. Royaume-Uni (Financial Conduct Authority) : Cibler les ressources de la surveillance

206. La FCA tire parti de la technologie en développant une série d'outils de surveillance qui lui permettront d'acquérir une vision plus complète de l'environnement du contrôle, et de renforcer l'efficacité de sa surveillance de la LBC fondée sur le risque. La FCA a notamment achevé avec succès la phase de validation du concept d'un outil d'analyse des données qui aidera les contrôleurs à identifier les entreprises qui nécessitent un contrôle renforcé, à la fois à distance et sur place, en fonction d'indicateurs recueillis auprès des entreprises réglementées au moyen des différentes déclarations renseignées.
207. Le développement de l'outil ne fait que commencer, et demandera encore du travail au cours des prochains mois pour réussir à l'intégrer au travail régulier de surveillance des données. L'organisation prévoit toutefois de créer un mécanisme permettant d'exploiter les données et de les recouper avec le résultat des jugements et du renseignement associés au contrôle pour lui permettre de se concentrer sur les entreprises, petites et grandes, qui présentent des caractéristiques créant des vulnérabilités susceptibles d'être exploitées par des criminels. Dans ce cadre, l'organisation mène une consultation visant à étendre les obligations de déclaration des délits financiers à des entreprises plus surveillées.

7.2.3. Brésil : Contrôle à distance

208. Les autorités de contrôle explorent de plus en plus les possibilités d'utilisation de la technologie pour faire évoluer l'exécution des missions de contrôle, et autoriser des inspections à distance plus intrusives.
209. Le Brésil applique par exemple des outils SupTech pour examiner les politiques, les procédures et les contrôles de ses entités réglementées, analyser des données sur mesure, tester des échantillons, mener des entretiens avec des dirigeants et des membres importants du personnel. Les nouvelles technologies facilitent également la vérification croisée des données transmises par les entités en les recoupant avec d'autres données de surveillance et des informations publiques. Voir l'étude de cas correspondante 7.4.3.

7.2.4. Mexique : Outil d'inspection SupTech

210. Depuis janvier 2019, l'autorité de contrôle des institutions financières de Mexico utilise un outil SupTech pendant les inspections, pour recueillir différentes informations opérationnelles auprès des entités réglementées (bases de données de clientèle et de transactions, alertes, rapports). Cet outil, basé sur l'utilisation d'interfaces de programmation d'applications (API), a permis aux contrôleurs de valider ces informations en quelques heures, quand l'opération prenait jusqu'alors plusieurs jours. L'outil s'appuie sur l'apprentissage automatique pour identifier les schémas de risque et les scénarios inhabituels à partir des critères de risque établis par les contrôleurs. Il a ainsi permis de générer des recommandations de contrôle visant à optimiser les systèmes d'alerte des entités réglementées, d'analyser les opérations des entités réglementées et d'établir une comparaison avec le secteur auquel elles appartiennent, et de générer des rapports pour les besoins de la surveillance et de l'élaboration de politiques en matière de LBC/FT.
211. L'outil a également aidé les contrôleurs à analyser les grands volumes d'informations transmis par les entités réglementées à l'occasion des visites d'inspection, notamment des bases de données et des rapports réglementaires qui, dans certains cas, pouvaient contenir plus de dix millions d'entrées. Les résultats de l'analyse sont ensuite synthétisés dans des tableaux de bord. Les contrôleurs se sont appuyés sur l'outil pour sélectionner et examiner les dossiers de clients des entités réglementées.

7.2.5. Tunisie : Utilisation de la technologie blockchain pour évaluer les risques liés aux transports de fonds transfrontaliers et orienter le contrôle des entités

212. En 2017, en Tunisie, l'évaluation nationale des risques a identifié le transport transfrontalier de fonds et la contrebande parmi les activités à risque élevé. En conséquence, les autorités tunisiennes dont la CRF, la Banque centrale, les douanes et le ministère de l'Intérieur en partenariat avec le secteur privé (banques et bureaux de change) ont créé une plate-forme nationale (« Hannibal ») basée sur la technologie blockchain, pour organiser la collecte, le stockage et l'analyse de données pertinentes auprès de l'ensemble des parties prenantes mentionnées.
213. La plate-forme génère des tableaux de bord dynamiques qui renforcent l'analyse des risques en matière de BC/FT liés au transport de fonds transfrontalier. Elle aide également la CRF, les services de police et les bureaux de change à identifier et détecter les réseaux de transport d'espèces. L'autorité de contrôle en matière de LBC/FT, la Banque centrale, peut s'appuyer sur la plate-forme pour identifier les banques et les bureaux de change présentant un risque élevé, pour mieux cibler ses actions de contrôle.

7.3. Engagement auprès du secteur privé

7.3.1. Arabie Saoudite : Engagement constant auprès du secteur privé

214. L'autorité de contrôle du secteur financier, la Banque centrale saoudienne (SAMA) et l'autorité de régulation de la bourse (CMA) ont mis en place un programme permanent d'information et de sensibilisation comprenant des ateliers, des actions de communication et des commissions, qui étend la couverture des risques par les autorités de contrôle et assure la sensibilisation aux risques de BC/FT dans le

secteur financier, ce qui renforce la conformité avec les obligations en matière de LBC/FT.

215. Les deux autorités de contrôle entretiennent un dialogue régulier avec le secteur privé, au moyen de différentes commissions permanentes se réunissant chaque mois.
216. Ces commissions ont été mises en place dans le but d'aider les deux autorités de contrôle à comprendre les risques auxquels est exposé le secteur privé et à réagir en conséquence. L'objectif est aussi d'aider le secteur privé à faire connaître les dernières évolutions des métiers et les meilleures pratiques pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, à discuter des risques communs, des difficultés et préoccupations majeures parmi les professionnels, à sensibiliser aux risques émergents dans les secteurs financiers et à formuler des recommandations et des analyses consolidées sur ces questions.

7.3.2 Russie : Base de données de connaissance des clients

217. En octobre 2019, une feuille de route a été validée concernant l'application des solutions SupTech et RegTech de la Banque de Russie. Ce document recense les principaux projets et initiatives dans le domaine des technologies de surveillance et de réglementation. Ces technologies permettront de réduire le poids des obligations réglementaires incombant aux entités contrôlées et d'améliorer les processus internes, dont le contrôle interne.
218. La feuille de route évoque notamment la création d'une plate-forme de connaissance du client (KYC Service). La plate-forme KYC Service permettra l'analyse en temps réel de grandes quantités de données, et générera chaque jour des évaluations pertinentes et actualisées du niveau de risque de BC/FT de chaque client de l'IF (à l'exception des personnes physiques). La plate-forme KYC Service classera les clients en trois catégories de risque (risque élevé, moyen ou faible) et transmettra cette information aux IF, qui l'utiliseront pour les besoins de leurs procédures de conformité. La plate-forme KYC Service devrait démarrer en 2021.

7.3.3 États-Unis : Partenariats public-privé

219. Les autorités de régulation, les organisations de poursuites pénales et d'autres entités aux États-Unis ont mis au point avec le secteur privé des dispositifs rigoureux d'échange d'informations sur les tendances et les risques liés aux activités financières illégales. Le Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN), la CRF américaine, utilise différents canaux pour partager des informations sur les risques et les tendances. Ces dispositifs prennent notamment la forme du Bank Secrecy Act Advisory Group (groupe consultatif sur la loi relative au secret bancaire) et de la publication d'avis publics et confidentiels sur les tendances et les menaces en matière de pratiques financières illégales. En 2017, le FinCEN s'est appuyé sur ces mécanismes en place pour créer FinCEN Exchange, un partenariat public-privé sur la base du volontariat, afin d'organiser le partage d'informations entre les autorités de poursuites pénales, les IF et le FinCEN. L'objectif consiste à lutter de manière efficace et efficiente contre le BC, le FT, la criminalité organisée et différentes infractions pénales en matière financière, à protéger le système financier de toute utilisation frauduleuse, et à promouvoir la sécurité nationale. FinCEN a organisé des partenariats FinCEN Exchanges sur plusieurs thématiques émergentes, notamment l'utilisation illicite de la monnaie virtuelle, les rançongiciels et les attaques de

- compromission des messageries électroniques professionnelles. Le dispositif FinCEN Exchange a été transcrit dans la loi en janvier 2021 avec l'adoption de la loi de 2020 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux (Anti-Money Laundering Act of 2020), qui autorise également le partage discrétionnaire d'informations avec les autorités fédérales compétentes en matière de régulation des institutions financières.
220. D'autres services du Département du Trésor des États-Unis, notamment le bureau du financement du terrorisme et de la lutte contre la criminalité financière (*Office of Terrorist Financing and Financial Crimes - TFFC*), consultent régulièrement des praticiens et dirigeants du secteur privé, tant aux niveaux national qu'international, sur l'ensemble des problématiques relatives au BC et au FT. Le TFFC organise par exemple des échanges multilatéraux et bilatéraux entre le secteur public et le secteur privé avec des juridictions et régions clés pour discuter de questions d'intérêt commun en matière de LBC/FT et publie des évaluations nationales des risques en matière de BC, de FT et de FP.
 221. Plusieurs organismes américains chargés des poursuites pénales, dont le *Federal Bureau of Investigation* et *Homeland Security Investigations*, informent régulièrement les IF américaines, notamment, sur les typologies, méthodes et tendances en matière de blanchiment de capitaux, mais aussi sur les enquêtes en cours (le cas échéant). Les autorités de régulation du secteur financier aux États-Unis (les agences bancaires fédérales, la *Securities and Exchange Commission* et la *Commodity Futures Trading Commission*) et les organismes d'autorégulation (OAR) publient également des lignes directrices sur les risques de BC/FT pour les IF relevant de leur compétence.
 222. Le partage d'informations dans le cadre de ces partenariats public-privé augmente le nombre et la qualité des déclarations d'activités suspectes et aide les organisations de poursuites pénales à détecter, prévenir et poursuivre les actes de terrorisme, la criminalité organisée, le blanchiment de capitaux et d'autres délits financiers. Le dispositif aide également les IF à hiérarchiser leurs propres mesures en la matière. Par ailleurs, les autorités de contrôle l'utilisent pour renforcer leur connaissance des tendances actuelles en matière de financement occulte et des risques pour les institutions soumises à leur surveillance. Le dispositif renforce les procédures d'examen en déterminant dans quelle mesure les institutions sont conscientes des risques, si elles les ont intégrés à leur évaluation des risques et, le cas échéant, si elles ont atténué ces risques dans le cadre de la mise en conformité avec leurs obligations en matière de LBC/FT.

7.4. Outils de contrôle à distance

7.4.3. Brésil : L'informatique facilite la continuité de la surveillance et de l'engagement

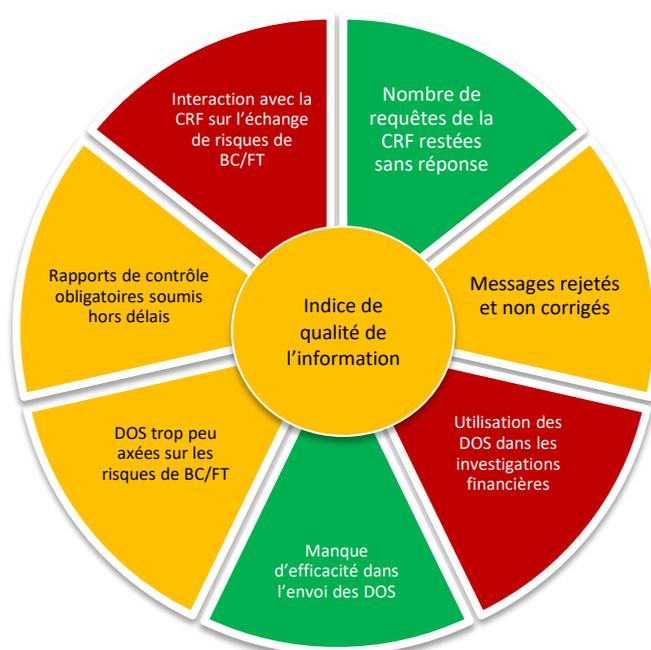
223. La banque centrale du Brésil (BCB) applique une méthodologie appelée Surveillance en continu de la conduite (ACC) pour les institutions financières présentant le risque le plus élevé. Selon cette méthode, au moins un contrôleur est responsable de l'évaluation constante de la gouvernance d'entreprise, de la gestion des risques et de la conformité de chacune de ces institutions. La méthodologie ACC permet à la BCB d'établir un profil de risque actualisé pour chacune de ces institutions financières. Pour les banques exposées à un moindre niveau de risque et pour les institutions non bancaires, la BCB a mis au point une méthodologie et un

système informatique appelé APS-Siscom (BCB SupTech) pour la réalisation d'inspections à distance. Les inspections de conformité à distance (ICD) s'appuient sur cette technologie pour évaluer les politiques, les procédures et les contrôles internes en matière de LBC/FT. Tous les échanges avec les institutions, notamment les demandes de documents et d'informations pour analyse, sont réalisés par l'intermédiaire du système APS-Siscom. Si le système détecte une infraction pendant l'ICD, l'institution en est informée. Elle doit ensuite présenter un plan d'action, que l'autorité de contrôle validera via APS-Siscom, et dont elle surveillera l'application. En fonction des résultats de l'ICD, l'autorité de contrôle peut proposer des actions correctrices ou des sanctions, qui peuvent aller jusqu'à l'arrêt des activités de l'institution.

7.4.4. Russie : Une solution RegTech pour apporter un retour d'information continu au secteur privé

224. Rosfinmonitoring, la CRF russe, déploie une solution RegTech appelée « Compte personnel » pour fournir un retour d'information aux entités sur les DOS déposées, mais aussi sur les risques spécifiques auxquels l'entité est exposée, qui s'appuie sur différentes informations, dont la conformité avec les obligations en matière de LBC/FT - voir le schéma ci-dessous.
225. L'indice de qualité de l'information est communiqué aux entités déclarantes, ainsi qu'aux autorités de contrôle sur le Compte personnel de l'autorité de contrôle, accessible sur le site web de Rosfinmonitoring.
226. L'autorité de contrôle utilise les informations fournies par Rosfinmonitoring dans ses modèles d'évaluation des risques. Le contrôleur saisit sur le Compte personnel de l'autorité de contrôle des informations sur les inspections, les mesures préventives et leurs résultats, ainsi que sur l'élimination des infractions aux obligations en matière de LBC/FT par une entité déclarante donnée. Rosfinmonitoring utilise également le Compte personnel de l'autorité de contrôle pour lui transmettre des informations sur les risques actuels de BC/FT, les typologies et les tendances dans le secteur surveillé, ainsi que des statistiques présentées en graphiques, etc.
227. Le secteur privé est ainsi en mesure d'identifier en continu les motifs de non-conformité et d'y remédier, ce qui peut alléger la charge de travail des autorités de contrôle, qui devront tout de même effectuer des vérifications. Lorsque les entités déclarent des modifications de leurs mesures de LBC/FT, le niveau de risque est automatiquement recalculé.

Figure 7.1. Indice de qualité de l'information du système « Compte personnel » de Rosfinmonitoring



Source : Russie

7.5. Coopération nationale

7.5.1. Argentine : Coopération entre la CRF et les autorités de contrôle du secteur financier

228. La CRF d'Argentine supervise le contrôle de conformité LBC/FT du secteur financier et des EPNFD. La CFR travaille en étroite collaboration avec d'autres autorités de contrôle du secteur financier, dont la Banque centrale d'Argentine, la commission nationale des marchés boursiers, l'autorité nationale des assurances et l'autorité de contrôle nationale des coopératives et associations mutuelles.
229. En Argentine, les autorités de contrôle du secteur financier évaluent les risques des entités relevant de leur compétence, et préparent des plans annuels de surveillance qui détermine le type, le niveau et la fréquence des actions de contrôle. La CFR valide les matrices de risque utilisées par les autorités de contrôle du secteur financier pour évaluer les risques à l'échelle de l'entité. Elle apporte ainsi à l'évaluation des risques un éclairage axé sur la LBC/FT. La CRF examine également les plans annuels de surveillance des autorités de contrôle du secteur financier et leurs procédures de contrôle, ce qui lui permet de suggérer des modifications. La CRF peut participer à la supervision du travail des autorités de contrôle financier, et mener directement des actions de contrôle des entités réglementées du secteur. Les résultats des actions de surveillance sont analysés par des groupes de travail réunissant des collaborateurs de la CRF et des autorités de contrôle du secteur financier.

7.5.2. Australie : Un dispositif juridique, organisationnel et fonctionnel pour permettre et encourager la coopération nationale

230. Il existe en Australie différents mécanismes de coordination nationale visant à réduire les difficultés opérationnelles et à faciliter la coopération. En voici les principaux éléments :
- Des protocoles d'accord encadrent le partage d'informations entre les autorités participant au contrôle de la LBC/FT.
 - Des réunions régulières entre autorités de contrôle. Par exemple, la CRF australienne (AUSTRAC) rencontre régulièrement l'autorité australienne de réglementation prudentielle afin d'assurer une forte coordination nationale entre l'autorité australienne de LBC/FT et son autorité de contrôle prudentiel. Cette coordination permet notamment que chacune des parties est informée des enquêtes ou des mesures d'application déployées, car le champ de compétence des différentes autorités peut comprendre les mêmes entités réglementées.
 - Le regroupement au sein d'une même agence, du type AUSTRAC, de l'organisme de réglementation en matière de LBC/FT et de la cellule de renseignements financiers. Ce fonctionnement permet à l'AUSTRAC d'utiliser sa connaissance des entités réglementées, des tendances du secteur et des risques de BC/FT pour orienter sa surveillance vers les vulnérabilités et les entités présentant des risques élevés, ce qui renforce la résistance du secteur financier face aux utilisations frauduleuses. Le travail de contrôle de l'AUSTRAC et son engagement auprès des entités réglementées améliorent le volume et la valeur des renseignements financiers fournis, puis communiqués aux agences partenaires.

7.5.3. Chine : Coopération entre les autorités de contrôle prudentiel et de LBC/FT : une approche par étapes

231. Au début de l'année 2019, le Bureau LBC de la Banque populaire de Chine (BPC) a conclu un accord avec le Bureau d'inspection bancaire au sein du Comité chinois de réglementation des banques et des assurances (CBIRC), en vue de renforcer leur coopération. Sur la base de cet accord, ces organisations ont entrepris une première inspection conjointe sur place auprès d'une grande banque. Les autorités de contrôle ont estimé que l'inspection conjointe présentait les avantages suivants :
- Élargissement des connaissances et de l'expertise de chaque autorité. L'autorité de contrôle prudentiel a apporté à l'inspection sa connaissance de la gouvernance, des contrôles internes, des produits et des processus commerciaux de l'entité, tandis que l'autorité de contrôle LBC/FT a contribué par son expertise spécialisée. En partageant leur expertise dans cette action commune, les autorités de contrôle ont pu compléter leur compréhension des risques ;
 - Une intervention de meilleure qualité, examinant les mesures d'atténuation de façon globale. De plus, les coûts sont réduits pour l'entité contrôlée, l'inspection conjointe permettant d'éliminer les doublons dans le contrôle.

- Les deux autorités de contrôle ont mieux compris comment s'assurer que les entités réglementées intègrent de manière complète et systématique les obligations en matière de LBC/FT à leurs produits et processus commerciaux.
232. Forts des résultats positifs de l'exercice, la PBC et le CBIRC ont signé un protocole d'accord au niveau ministériel et mis en place un mécanisme formel encadrant l'échange d'informations réglementaires, l'évaluation conjointe des risques et la réalisation d'inspections conjointes.

7.5.4. Irlande : La Banque centrale entretient un dialogue avec les organisations de poursuites pénales et d'autres agences et autorités de contrôle

233. Pour les besoins de sa collecte d'informations nécessaires à l'évaluation du risque de BC/FT, la Banque centrale rencontre la *Garda Síochána* (l'organisation de poursuites pénales dans laquelle se trouve la CRF), les *Revenue Commissioners* (autorité fiscale), le *Director of Public Prosecutions* et le *Criminal Assets Bureau* (CAB). La Banque centrale étudie également l'information accessible au public, notamment les rapports annuels des organismes compétents, les statistiques sur la criminalité et les informations concernant les infractions principales et les saisies d'actifs. Ce travail de mobilisation et de recherche permet d'acquérir une bonne compréhension des menaces les plus significatives en matière de BC/FT, et de la façon dont le système financier est utilisé pour le BC et le FT ; par exemple, le processus a permis d'identifier les menaces associées à l'utilisation de certains secteurs comme le secteur bancaire, les prestataires de transfert de fonds et les bureaux de change, et de les intégrer aux évaluations sectorielles du risque de BC/FT. L'évaluation est un processus itératif, aussi toute information révélée par l'évaluation nationale (ENR) ou supranationale des risques (ESNR) est-elle prise en compte et intégrée le cas échéant à l'évaluation des risques de BC/FT. Cette méthode garantit que l'évaluation du risque de BC/FT reste alignée sur l'ENR et sur le processus naissant d'ESNR en la matière.
234. Dans son évaluation des menaces auxquelles certains secteurs sont exposés, la Banque centrale tient également compte des informations disponibles auprès de la *Garda Síochána* et des autorités fiscales en ce qui concerne les déclarations d'opérations suspectes (DOS).
235. La Banque centrale participe aux réunions du comité national de pilotage de lutte contre le blanchiment de capitaux (*Anti-Money Laundering Steering Committee*, AMLSC). L'AMLSC tient des réunions régulières et constitue un forum d'échange d'informations et de collaboration pour les différents ministères du gouvernement irlandais, les agences et les autorités compétentes en matière de LBC/FT au titre du cadre législatif irlandais. À travers l'AMLSC, la Banque centrale peut être informée des menaces/vulnérabilités en matière de BC/FT qui peuvent avoir un impact sur les institutions financières dont elle assure la surveillance, sur d'autres secteurs ne relevant pas de sa compétence directe et sur toute interaction entre les différents secteurs dans leur ensemble. Le cas échéant, ces informations sont intégrées à l'évaluation des risques de BC/FT.

7.5.5. Espagne : Coopération entre les autorités de contrôle prudentiel et de LBC/FT

236. Dans le secteur financier, le SEPBLAC agit en qualité de CRF et d'autorité de contrôle dédiée à la LBC/FT. Ses activités de surveillance sont coordonnées avec celles des autorités de contrôle prudentiel - la Banque d'Espagne, la Direction générale des assurances et des fonds de pension (DGSFP) et la Commission nationale des opérations de bourse (CNMV) - qui assurent également une mission de contrôle en matière de LBC/FT.

237. Le SEPBLAC travaille en étroite collaboration avec la Banque d'Espagne en particulier. Dans le cadre d'un comité permanent qui se réunit 3 à 4 fois par an, les deux institutions échangent leurs opinions, leur expérience et des informations pertinentes pour leurs activités de surveillance respectives. Cette coopération et cet échange d'informations sont prévus par le cadre juridique et le protocole d'accord en place.

7.5.6. États-Unis : Une communication cohérente des autorités de contrôle du secteur bancaire, y compris sur les secteurs/entités à risque faible

238. Par exemple, les autorités de contrôle du secteur bancaire des États-Unis ont publié plusieurs déclarations³⁵ pour décrire leur approche du contrôle fondé sur le risque en matière de planification et de réalisation des inspections de LBC/FT (appelées examens aux États-Unis), y compris dans les entités présentant un risque faible. Plus précisément, la déclaration commune a présenté comment les autorités de contrôle du secteur bancaire adaptent les plans et procédures d'examen en fonction du profil de risque de chaque banque.

239. On retrouve parmi les pratiques communes d'évaluation du profil de risque des banques les éléments suivants :

- Suivi de l'évolution du modèle d'affaires de l'institution, de sa complexité et de son profil de risque en utilisant les informations accessibles au public
- Adaptation des demandes d'information au modèle d'affaires, à la complexité et au profil de risque de l'institution
- Exploitation des informations disponibles, dont l'évaluation des risques de LBC/FT par la banque, les tests ou audits indépendants, les analyses et conclusions d'examens antérieurs, ainsi que d'autres informations acquises au moyen des procédures de surveillance à distance ou d'une requête d'information adressée à la banque, afin de déterminer le profil de risque de l'institution financière et le périmètre du prochain examen
- Prise de contact avec les banques entre deux examens ou avant de finaliser le périmètre d'un examen pour aider l'examineur à évaluer le profil de risque d'une institution

³⁵

US Statement on risk-focused AML/CFT supervision published by U.S. Federal Banking Regulators and Financial Intelligence Unit ; déclaration des États-Unis concernant l'approche fondée sur le risque en matière de LBC/FT, publiée par l'autorité de contrôle bancaire fédéral et la cellule de renseignements financiers des États-Unis ; www.federalreserve.gov/supervisionreg/srletters/sr1911.htm ; www.fdic.gov/news/press-releases/2019/pr19065a.pdf ; www.occ.gov/news-issuances/news-releases/2019/nr-ia-2019-81a.pdf ; et www.fincen.gov/news/news-releases/joint-statement-risk-focused-bank-secrecy-actanti-money-laundering-supervision

- Étude de la capacité de la banque à identifier, mesurer, surveiller et contrôler les risques lors des examens axés sur les risques
 - Mise en place d'un suivi, entre les examens, des mesures prises par les institutions pour prendre des mesures d'amélioration dans les domaines identifiés.
240. Après avoir évalué ces informations, les autorités de contrôle du secteur bancaire allouent généralement davantage de ressources aux domaines présentant un risque élevé, et moins de ressources là où le risque est moins élevé. Cette approche favorise l'inclusion financière en permettant aux autorités de contrôle d'adapter l'intensité du contrôle au profil de risque des entités contrôlées, y compris celles qui présentent un risque moins élevé.

7.6. Considérations spécifiques au secteur des STFV

241. Le secteur des STFV fait intervenir une grande diversité d'acteurs. Certains prestataires de STFV sont spécialisés dans le transfert de fonds dans des zones géographiques précises et exploitent un faible nombre de points de vente, dans une ou deux juridictions uniquement. D'autres sont actifs partout dans le monde et transfèrent des fonds à l'échelle internationale vers un grand nombre de régions (ou « corridors ») en utilisant des réseaux d'agents très denses. Ces deux grandes catégories de prestataires de STFV font souvent appel aux mêmes agents (épiceries, cybercafés, bureaux de change, etc.) qui proposent les services de plusieurs prestataires de STFV.
242. Les STFV sont un puissant facteur d'inclusion financière dans de nombreux pays en développement. Dans de nombreuses juridictions, on considère que l'ensemble du secteur ou un sous-secteur des prestataires de STFV sont exposés à des risques importants de BC/FT. Il est important de (ré)évaluer régulièrement ces risques et de maintenir une surveillance rigoureuse sur le secteur. Cette évaluation et cette surveillance devraient être menées à la fois au niveau du secteur et de l'entité, afin d'acquérir une compréhension fine et précise des menaces et des vulnérabilités. Les autorités de contrôle doivent adopter une approche fondée sur le risque pour atténuer l'exclusion financière ou lutter contre les activités occultes de STFV qui pourraient accroître le risque de BC/FT dans la juridiction. D'autres informations sont disponibles dans le document [FATF Guidance for a risk-based approach to MVTS](#) (lignes directrices du GAFI relatives à l'approche fondée sur les risques pour le secteur des STFV).
243. Les lignes directrices du GAFI relatives à l'approche fondée sur les risques pour le secteur des Services de transfert de fonds ou de valeurs (STFV) contiennent différents exemples de la manière dont l'analyse stratégique et les actions de contrôle à distance peuvent contribuer à la mise en œuvre d'une telle approche dans ce secteur :
- Aux Pays-Bas, De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) réalise chaque trimestre une analyse (de réseau) sur la totalité des transferts de fonds effectués aux Pays-Bas. Cette analyse (de réseau) permet à la DNB de détecter des schémas de transaction potentiellement inhabituels et d'agir directement en organisant des inspections sur place. DNB exploite cette technique pour surveiller quelque mille sites aux Pays-Bas.

- En Espagne, les établissements de paiement sont tenus d'envoyer chaque mois des informations statistiques, ventilées par pays et par agent. Cette obligation a augmenté le volume d'informations statistiques recueillies par la Banque d'Espagne et auxquelles le SEPBLAC avait accès. Le département Contrôle du SEPBLAC a ainsi été en capacité de mener une analyse stratégique du secteur des transferts de fonds. Les résultats de cette analyse stratégique ont permis de mettre en œuvre des mesures de surveillance supplémentaires fondées sur le risque, en sélectionnant les cibles en fonction du niveau de risque détecté dans l'analyse. Le SEPBLAC a ainsi pu adapter son analyse opérationnelle pour qu'elle soit plus utile aux autorités compétentes.

7.6.1. Australie : Évaluation des risques liés aux corridors de STFV

244. Les transferts de fonds d'Australie vers les pays insulaires du Pacifique constituent une part significative des revenus de leurs bénéficiaires. Depuis plusieurs années, les prestataires de STFV sont confrontés au problème du désengagement face au risque (« *derisking* »), c'est-à-dire à la cessation ou restriction des relations commerciales avec les prestataires de STFV par les institutions financières et du « *de-banking* », qui désigne le retrait des relations de correspondance bancaire, en raison de la perception d'un risque élevé de BC/FT. Ce phénomène impacte les coûts et la disponibilité de certains services de transfert de fonds.
245. L'Australie a réalisé une [évaluation des risques](#) en étroite consultation avec le secteur concerné, afin de mieux comprendre l'environnement de risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (BC/FT) associé aux corridors de transferts de fonds d'Australie vers les pays insulaires du Pacifique³⁶ par l'intermédiaire des prestataires de services de transfert de fonds, et de publier des informations sur le sujet. L'étude a permis de rassembler une expertise considérable sur le secteur des transferts de fonds. Ce travail est le fruit d'une collaboration entre l'agence australienne de renseignement et de réglementation financière (AUSTRAC), l'autorité de contrôle de LBC/FT et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce (DFAT).
246. L'évaluation des risques s'est appuyée sur quatre sources principales de renseignements : l'analyse des déclarations d'opérations et d'autres sources de renseignements de l'AUSTRAC ; les sources de renseignements des organisations de poursuites pénales ; des entretiens avec des prestataires de services de transfert de fonds, des banques et des experts du secteur ; une enquête menée auprès des prestataires de STFV qui transfèrent des fonds d'Australie vers le Pacifique. Les évaluateurs se sont intéressés à cinq domaines clés : le profil de la menace criminelle, le profil du client, le profil de l'opération, l'objectif des transferts de fonds et les contrôles de détection/atténuation.
247. L'[évaluation des risques](#) a montré le faible niveau des risques de BC/FT liés aux transferts de fonds non bancaires d'Australie vers les 14 pays insulaires du Pacifique Sud. L'évaluation des risques a fourni aux banques et aux prestataires de transfert de fonds des informations précieuses sur les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme dans la région.
248. Le constat du faible risque représenté par ces activités a encouragé différentes nouvelles initiatives visant à réduire les barrières de coûts et à libérer l'accès aux

³⁶ Îles Cook, États fédérés de Micronésie, Fidji, Kiribati, Îles Marshall, Nauru, Niue, Palau, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa, Îles Salomon, Tonga, Tuvalu et Vanuatu

services de transfert de fonds d'Australie vers le Pacifique. Les procédures de vigilance à l'égard de la clientèle ont ainsi été simplifiées, d'autres lignes directrices spécifiques au secteur d'activité ont été élaborées, le développement d'un « outil de connaissance client » a été lancé pour améliorer la capacité des expéditeurs de fonds situés dans le Pacifique à confirmer l'identité de leurs clients, sans pour autant augmenter les coûts.

7.6.2. France : des mesures d'évaluation des risques dans le secteur des STFV

249. En France, l'Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution (ACPR) applique au secteur des STFV la même méthodologie que pour les autres IF. Des données sont toutefois recueillies spécialement pour le secteur des STFV, pour mieux évaluer les risques associés à ces services. Depuis 2015, il existe au sein de l'ACPR une équipe dédiée au contrôle à distance des STFV. Cette équipe recueille des données spécifiques aux STFV (données économiques et contrôles de conformité avec la réglementation) pour mieux comprendre les caractéristiques du secteur, définir une stratégie de surveillance adaptée et lancer des inspections sur place. L'ACPR a adapté ses pratiques de contrôle depuis 2015, pour prendre en compte les risques liés à ce secteur (notamment en raison du recours à des agents). Elle utilise par exemple un outil spécifique pour contrôler les prestataires de STFV qui ne sont présents en France que par l'intermédiaire d'agents. Les interactions entre l'ACPR et la CRF ont été renforcées pour ce qui concerne la coopération sur les actions visant les prestataires de STFV.

7.6.3. Malaisie : Sensibilisation du secteur privé sur la question du désengagement face au risque

250. Pour traiter le risque de désengagement face au risque (« de-risking ») visant le secteur des STFV (c'est-à-dire les entités commerciales proposant des services monétaires), des actions de mobilisation ont été mises en place entre les entités, les agences des pouvoirs publics et les banques. Ces démarches visent à faire en sorte que les parties prenantes concernées connaissent et comprennent le cadre réglementaire et la surveillance exercée par les autorités de contrôle sur les prestataires de STFV. L'objectif est également d'assurer l'évaluation globale des risques du secteur dans le cadre de l'évaluation nationale des risques.

8. Contrôle des EPNFD

8.1. Évaluation des risques

8.1.1. Brésil

251. La cellule de renseignement financier (CRF) du Brésil, le Conseil de contrôle des activités financières (*Conselho de Controle das Atividades Financeiras*, COAF), contrôle la conformité avec les obligations de LBC/FT des professionnels exerçant les activités suivantes : a) affacturage, b) commerce de bijoux, de pierres précieuses et de métaux précieux, c) commerce de produits de luxe ou de grande valeur, et d) autres activités impliquant des droits de transfert concernant des athlètes et des artistes. Au mois d'août 2020, 20 334 entités étaient placées sous la surveillance du COAF.
252. Le modèle de risque du COAF utilise une matrice qui reprend des variables d'impact et de probabilité pour déterminer une notation de risque et de priorité. Ce processus est appliqué aux entités déclarées auprès du COAF ainsi qu'aux personnes physiques ou morales qui ne sont pas enregistrées mais qui exercent une des activités réglementées. À partir des notations de la matrice, le COAF applique les outils de surveillance appropriés, fondés sur les risques.
253. Même si le travail est avant tout axé sur les entités à risque élevé, l'utilisation de la technologie pour évaluer le risque au niveau de l'entité permet d'élargir le périmètre des entités réglementées visées par les actions de surveillance, en y incluant également des entités à risque moins élevé. Cette approche permet au COAF de trouver un équilibre entre mesures renforcées et mesures simplifiées, selon le niveau de risque indiqué par la matrice.
254. Les principaux outils appliqués dans la mission de contrôle du COAF sont : a) l'évaluation électronique de la conformité (*Avaliação Eletrônica de Conformidade*, AVEC) ; b) l'évaluation objective préliminaire (*Averiguação Preliminar Objetiva*, APO), et l'évaluation préliminaire globale (*Averiguação Preliminar Ampla*, APA).
255. L'AVEC est un dispositif d'inspection électronique qui évalue dans quelle mesure des groupes de personnes réglementées ou des secteurs entiers sont en conformité avec leurs obligations en matière de LBC/FT (cet outil peut donc cibler de nombreuses entités réglementées simultanément). L'AVEC est une plateforme informatisée entièrement automatique, qui utilise le canal de communication standard entre le COAF et les entités réglementées déjà enregistrées, ce qui réduit l'ampleur du travail nécessaire par le personnel du COAF. Les résultats de l'AVEC ont une incidence sur la matrice des risques et des priorités.
256. L'APO est un dispositif conçu pour mener l'évaluation au niveau de l'entité et nécessite une certaine implication de l'autorité de contrôle. L'APO est également accessible sur une plateforme informatisée. On l'utilise pour vérifier le respect de certaines obligations par des personnes physiques ou morales, en se concentrant sur les situations où le risque est moins élevé. Si l'évaluation porte sur des entités réglementées qui ont déjà été enregistrées, l'APO peut également être réalisée, du moins en partie, en utilisant le canal de communication standard mentionné ci-dessus.
257. Quant à la procédure d'évaluation APA, elle concerne les situations plus complexes et à risque plus élevé. Elle consiste à exiger, en plus des informations plus facilement

vérifiables par simple confrontation avec les bases de données auxquelles le COAF a accès, des documents qui, ajoutés aux informations de ces bases de données, permettent une analyse approfondie et l'identification des écarts de conformité.

8.1.2. Malaisie : Passage d'une analyse sectorielle à une analyse des entités pour les EPNFD

258. En Malaisie, la principale autorité de contrôle de LBC/FT des secteurs des EPNFD est la banque centrale nationale (*Bank Negara Malaysia*, BNM). Le contrôle fondé sur le risque est essentiel pour les secteurs des EPNFD, constitués d'un grand nombre d'entités. L'approche fondée sur le risque s'étend de la sélection des entités aux différentes actions de surveillance.
259. La Malaisie a modifié son analyse des risques visant l'identification des entités EPNFD à risque plus élevé, passant d'une analyse par secteur à une analyse par entité. Au début de la mise en œuvre du contrôle fondé sur le risque, la BNM a concentré le travail d'inspection sur les secteurs à risque plus élevé que l'évaluation nationale des risques (ENR) avait permis d'identifier. Des entités étaient ainsi sélectionnées en fonction de facteurs de risque propres à ces secteurs. Par exemple, les facteurs de risque des négociants en métaux et pierres précieuses dépendent principalement du degré de vulnérabilité de la chaîne d'approvisionnement, comme le marché des produits de luxe et les grandes chaînes de vente au détail. Les années passant, le processus d'identification des risques a été amélioré pour augmenter le niveau de détail des données et permettre l'analyse d'une entité en particulier plutôt que du secteur dans son ensemble. Le processus de sélection des entités a gagné en précision et en rigueur.
260. Le travail de contrôle des EPNFD a ainsi été adapté en fonction du risque et du contexte des entités : inspection de contrôle complète, inspection de contrôle simplifiée, application d'outils de surveillance à distance, communication d'un rapport annuel sur les données et la conformité (RDC). Le RDC permet de recueillir et analyser les informations sur le risque inhérent. Les informations demandées dans le RDC comprennent les éléments suivants :
- Données sur les clients (profil des clients, c'est-à-dire personne physique, personne morale, structure juridique, statut de PPE, client de juridiction à risque élevé) ;
 - Produits (par ex., en espèces, service de *nominee*, produits facilement transférables) ;
 - Canal de distribution (par ex., en face à face ou non, agent intermédiaire) ;
 - Implantation géographique ;
 - Informations sur l'entreprise (taille, chiffre d'affaires, revenus, types d'activités) ;
 - D'autres facteurs de risque pouvant concerner spécifiquement le secteur (par exemple, exposition aux relations de type prête-nom ou *nominee* pour les PSTS).
261. Pendant le processus d'inspection, l'évaluation des risques de BC/FT et des mesures de contrôle suit une approche fondée sur le risque, tous les éléments évalués sont notés en conséquence avant attribution de notes finales. Pour chaque composante, l'évaluation s'appuie sur des paramètres de référence et les notes attribuées aux

risques inhérents et aux mesures de contrôle déterminent le risque net (risque résiduel) de l'entité contrôlée. La note de risque résiduel est déterminante dans le choix des actions à mettre en œuvre concernant l'entité, qui peuvent prendre la forme d'initiatives de contrôle ou de mesures d'exécution, selon la gravité des problèmes identifiés.

8.2. Déployer une approche fondée sur les risques en matière de contrôle des EPNFD

8.2.1. Royaume-Uni : L'expérience de l'organisme de régulation (OPBAS) des autorités de contrôle des EPNFD

262. Les institutions financières ont toujours été soumises à un contrôle de conformité à la LBC/FT plus strict que les EPNFD. Des investissements importants ont donc été consentis dans les systèmes et contrôles de LBC des IF, dans la technologie de surveillance des transactions, par exemple. Les autorités de contrôle des EPNFD ont parfois exercé une surveillance moins stricte sur les entités relevant de leur compétence, même si les choses semblent commencer à changer avec le travail mené par l'OPBAS auprès des OAR.
263. L'OPBAS supervise le travail des OAR désignés comme autorité de contrôle des EPNFD par la réglementation sur le blanchiment de capitaux. Les OAR couvrent généralement un grand nombre de sous-secteurs, dont le conseil fiscal, l'audit, le secteur du traitement des liquidations judiciaires, le transfert de propriété et la constitution de trusts. On retrouve dans ces secteurs différentes professions dont les comptables et aides-comptables, les avocats (*solicitors* et *barristers*), les notaires en Angleterre et au pays de Galles, en Écosse et en Irlande du Nord. Les vulnérabilités peuvent être spécifiques à chaque activité réalisée par l'entité contrôlée. De nouveaux risques apparaissent continuellement dans ce type de secteur, par exemple les litiges fictifs, l'implantation de membres du crime organisé dans une entreprise en raison de l'insuffisance des procédures de vérification au recrutement.
264. Au lancement de sa mission de régulation en 2018, l'OPBAS a identifié un certain nombre de problèmes. Il lui fallait par exemple réussir à convaincre de la valeur des systèmes et contrôles de LBC. Certaines autorités de contrôle, et certaines entités de la population réglementée, ne considéraient pas la LBC comme une fonction essentielle.
265. Le manque d'intérêt pour la LBC de certaines autorités de contrôle des EPNFD expliquait le peu de complexité de leurs systèmes et contrôles, certaines estimant que leur rôle dans la LBC consistait simplement à effectuer des vérifications sommaires.
266. Il lui fallait également s'assurer que les autorités de contrôle avaient efficacement séparé leurs activités de défense des intérêts du secteur de leur mission réglementaire. C'était le cas pour les autorités de contrôle du secteur juridique, mais cette distinction n'est pas toujours clairement établie au sein des autorités de contrôle des EPNFD comptables. Si les responsabilités de contrôle de LBC/FT ne sont pas clairement délimitées et soutenues par une gouvernance solide, il peut y avoir conflit d'intérêts, et des mesures réglementaires énergiques peuvent s'imposer à l'encontre des entités affiliées. L'autorité de contrôle doit alors prendre ces mesures malgré la nécessité de protéger les intérêts de ses entités affiliées.

267. Si des progrès restent à faire en la matière, les autorités de contrôle des EPNFD, soutenues et mobilisées par l'OPBAS, continuent à progresser pour renforcer leurs capacités et assurer efficacement leur mission de contrôle de conformité LBC/FT dans les secteurs considérés.

Procédure d'examen sur pièces pour permettre le contrôle de LBC/FT à distance par les OAR en charge des EPNFD

268. L'OPBAS assure sa mission de régulation en combinant différentes activités à distance et sur place. L'OPBAS peut demander à l'autorité de contrôle d'une EPNFD l'examen à distance de dossiers pertinents, qui lui sont remis de manière sécurisée au format électronique.
269. L'OPBAS peut donc examiner ces dossiers pour identifier certains problèmes relatifs aux risques de LBC/FT ou des signes indicateurs de non-conformité à la législation britannique en matière de LBC/FT. Tout résultat négatif peut justifier une enquête plus approfondie et inciter l'OPBAS à recueillir d'autres éléments probants, ce qui peut modifier la note de risque qu'il attribue à l'autorité de contrôle de l'EPNFD si des manquements sont prouvés. L'OPBAS analyse également les données transmises chaque année au gouvernement britannique. Ces données peuvent être croisées avec d'autres rapports et informations accessibles pour effectuer une analyse prospective des risques et déterminer un profil de risque de LBC/FT. Ensuite, la note attribuée à l'autorité de contrôle de l'EPNFD pourra être modifiée le cas échéant.

8.2.2. Singapour : L'expérience de l'ACD dans ses nouvelles fonctions d'autorité de contrôle des EPNFD

Contrôler un grand nombre d'entités à partir d'informations limitées sur le risque

270. La division de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (*Anti-Money Laundering/Countering the Financing of Terrorism Division*, ACD), qui relève du ministère du Droit, a été créée en 2019 pour réguler et contrôler le secteur des négociants en pierres et métaux précieux (NPMP) à Singapour. Quelque 1900 NPMP sont actuellement déclarés auprès de l'ACD.
271. Étant donné le caractère nouveau du régime réglementaire de LBC/FT applicable au secteur des NPMP, les informations disponibles au départ sur le type de risques auxquels les NPMP étaient exposés et susceptibles d'être exploitées pour l'évaluation des risques des entités, étaient assez limitées. Pour faire face à cette difficulté, une enquête a été menée en février 2020 auprès de l'ensemble des NPMP dans l'objectif de recueillir davantage d'informations sur leur activité et leur profil de risque. Toutefois, seuls 73 % des NPMP ont répondu à l'enquête. En décembre 2020, l'ACD a imposé aux NPMP une obligation de déclaration semestrielle, afin de recueillir des données de meilleure qualité et en temps utile pour l'évaluation du risque et pour les besoins de la surveillance à distance. L'ACD a également fait appel aux organisations de poursuites pénales pour obtenir communication des déclarations d'opérations suspectes (DOS) et des rapports de renseignements concernant des NPMP, afin de mieux comprendre les typologies de BC/FT et d'identifier parmi les NPMP les professionnels présentant un risque plus élevé. Ces informations, en complément des résultats des contrôles de probité effectués dans le cadre de la procédure d'enregistrement et des résultats de l'étude de contexte,

ont été introduites dans le modèle utilisé pour l'évaluation des risques des entités NPMP, finalisée en avril 2020.

272. L'ACD a adopté une approche du contrôle fondée sur les risques, soumettant les NPMP présentant un risque élevé à un contrôle plus approfondi, c'est-à-dire à des inspections plus fréquentes et plus intenses, en complément des actions de surveillance régulière à distance. Une note de risque a été attribuée à chaque NPMP, en appliquant la méthodologie d'évaluation du risque aux données recueillies auprès des NPMP, en intégrant les renseignements obtenus auprès des organisations de poursuites pénales, mais également les typologies existantes et émergentes dans le secteur des NPMP. L'ACD prévoit d'examiner et de réévaluer régulièrement la note de risque des NPMP. L'examen prend également en considération les résultats des inspections, de la surveillance continue, le contrôle à distance et les renseignements financiers recueillis sur les NPMP.
273. Pour s'assurer que ses agents ont une bonne connaissance du secteur et sont bien équipés pour le contrôler, étant donné le caractère récent de son régime de réglementation, l'ACD a participé à des initiatives de formation ou de renforcement des capacités en matière de LBC/FT afin de connaître les meilleures pratiques de réglementation et de comprendre les typologies régionales de LBC/FT.
274. L'ACD a également complété son modèle de contrôle en mandatant un cabinet professionnel tiers pour mener des examens de conformité sur les NPMP classés comme présentant un risque moyen à élevé, mais sans facteurs de risque identifiés. Un processus a été mis en place pour suivre la qualité du travail fourni par ce cabinet. Ces dispositions ont permis à l'ACD de se concentrer sur les NPMP à risque plus élevé, qui justifient un examen plus approfondi.

Travailler avec le secteur privé

275. L'ACD a travaillé avec des Associations Professionnelles (AP) pour continuer à former et sensibiliser le secteur des NPMP aux risques en matière de BC/FT. Les AP représentent différents sous-secteurs des NPMP, dont les revendeurs de bijoux au détail, les marchands de montres, diamantaires et négociants de lingots. L'ACD a mis en place des partenariats et des consultations avec les AP, en vue d'améliorer la sensibilisation du secteur aux risques de BC/FT, ses standards et ses aptitudes en matière de LBC/FT, et participé au développement de supports pédagogiques pour le secteur. L'ACD a également fourni des conseils sur les questions communes de LBC/FT soulevées par les adhérents des AP, en diffusant régulièrement des communications. En complément de la mobilisation des AP, l'ACD a publié différentes fiches d'information et mené différents programmes de sensibilisation à la LBC/FT pour le secteur des NPMP, pour mieux comprendre les différentes typologies de risque de BC/FT et les préoccupations auxquelles chaque sous-secteur est confronté, afin de pouvoir élaborer une approche plus ciblée du contrôle fondé sur le risque.

8.2.3. Royaume-Uni (Commission des jeux de hasard) - contrôle des entités à risque faible

276. La commission des jeux de hasard (*Gambling Commission*) britannique applique au contrôle des entités à risque moins élevé un cycle d'évaluation complet sur trois ans. Pour être considérée comme présentant un risque moins élevé, l'entité doit avoir démontré sa conformité aux obligations réglementaires. Au cours de ce cycle de

trois ans, les entités à risque moins élevé sont évaluées dans le cadre d'activités de conformité thématiques et ciblées. En adoptant cette approche, l'autorité de contrôle s'assure que cette partie de sa population réglementée conserve un faible niveau de risque.

8.3. Coordination et partage d'informations

8.3.1. Royaume-Uni : Bureau de régulation des autorités de contrôle de la lutte contre le blanchiment de capitaux (*Office for Professional Body Anti-Money Laundering Supervision, OPBAS*)

277. En 2019, l'OPBAS a créé deux nouveaux groupes d'experts dédiés au partage de renseignements (*Intelligence Sharing Expert Working Groups, ISEWG*) avec le Centre national de la criminalité économique (*National Economic Crime Centre, NECC*). La structure des ISEWG est librement adaptée du modèle britannique existant du groupe de travail dédié au renseignement sur le blanchiment de capitaux (*Joint Money Laundering Intelligence Taskforce, JMLIT*) réunissant les autorités de poursuites pénales et le secteur des services financiers. Les ISEWG sont pionniers au niveau mondial en matière de forums de partage de renseignement public-privé pour les professions juridiques et comptables.
278. Il existe un ISEWG pour chaque secteur, réunissant les autorités de contrôle de LBC des EPNFD, les autorités de poursuites pénales (via le NECC), les services du fisc et des douanes (*Her Majesty's Revenue and Customs*), l'autorité de régulation de bonne conduite du secteur financier (*Financial Conduct Authority*) et l'OPBAS. Les deux ISEWG ont rédigé et publié des termes de référence. Ces groupes d'experts ont deux fonctions distinctes : stratégique et tactique. La dimension stratégique implique la discussion et l'examen par tous les membres des menaces de haut niveau et des risques émergents pour leur secteur. Les membres apportent des exemples, anonymisés, de cas réels où leur travail de surveillance a permis d'identifier un risque spécifique de blanchiment de capitaux, et présentent les mesures d'atténuation correspondantes. Les sessions stratégiques ont également donné lieu à la création d'un groupe de rédaction composé de contrôleurs volontaires qui reçoivent des alertes du JMLIT et les reformulent pour les rendre pertinentes pour leur secteur.
279. La dimension tactique prend la forme de réunions au cours desquelles les membres échangent, en toute confidentialité et au titre des passerelles juridiques applicables, des éléments concernant une enquête en cours. Pour participer à une session tactique de l'ISEWG, les membres ont accepté de faire l'objet d'une enquête de sécurité et de disposer d'adresses électroniques sécurisées pour la correspondance. Les termes de référence que les membres ont validés les engagent également à faire part, de manière anonyme à l'ensemble des membres, à l'occasion de la prochaine session stratégique, de tout thème transversal abordé lors des sessions tactiques. Cette méthode permet aux membres de mieux comprendre les menaces de blanchiment de capitaux inhérentes à leur secteur. Depuis leur création, les ISEWG ont permis d'améliorer considérablement les relations de collaboration, d'engagement et de confiance entre les autorités de contrôle de la LBC et les organisations chargées des poursuites pénales. Ils ont également renforcé l'efficacité des actions de surveillance des autorités de contrôle qui en sont membres, et facilité le partage des bonnes pratiques, des sujets et tendances d'actualité. Les ISEWG ont également favorisé la qualité des informations communiquées et du partage de renseignements dans les deux secteurs, et

contribué à l'augmentation des DOS. L'impact des ISEWG devrait continuer de se renforcer tout au long de l'année 2021, à mesure que le travail des groupes sera adopté et intégré par les organisations membres.

8.3.2. Singapour : L'expérience de l'ACD

280. Pour aider l'ACD à identifier et à comprendre les risques de BC/FT posés par le secteur des NPMP, un groupe de travail inter-agences dédié aux NPMP, réunissant les autorités de contrôle de LBC/FT compétentes, les autorités de poursuites pénales et la CRF, a été constitué pour améliorer la compréhension des risques de BC/FT du secteur des NPMP, renforcer la réglementation LBC/FT et son application dans le secteur des NPMP. Ce groupe de travail contribue également à ce que les actions de contrôle du secteur soient coordonnées et fondées sur le risque.
281. Pour se tenir au courant des typologies de BC/FT actuelles et émergentes concernant le secteur des NPMP, l'ACD a également créé un bulletin mensuel de renseignement de source ouverte (« RSO »). Le bulletin OSINT de l'ACD compile des typologies/articles de presse issus de l'étude contextuelle des tendances du BC/FT et de la criminalité impliquant le secteur des NPMP, et met en évidence les signaux d'alerte présentés dans ces articles. Ce bulletin est également diffusé aux différentes agences par l'intermédiaire du groupe de travail NPMP, pour contribuer au partage des connaissances.

9. Contrôle des prestataires de services liés aux actifs virtuels (PSAV)

9.1. Identifier la population des PSAV

9.1.1. Canada

282. Un certain nombre de facteurs peuvent poser problème pour identifier la population des PSAV d'une juridiction. Malgré les difficultés, chaque action de sensibilisation et de mobilisation peut contribuer au travail d'analyse et de recherche en apportant des estimations et des compléments d'information. La réglementation des PSAV est entrée en vigueur au Canada en juillet 2020. En novembre 2019, FINTRAC avait invité les PSAV à s'enregistrer sans tarder. Les autorités ont ainsi été en mesure de mieux anticiper les ressources nécessaires aux activités de contrôle et de développer une stratégie en conséquence. Les PSAV ont également trouvé un intérêt dans cette approche : l'amorce précoce d'un dialogue avec l'autorité de régulation leur a en effet permis de mieux comprendre leurs obligations. Même si la réglementation des PSAV est nouvelle dans la plupart des juridictions, cela ne signifie pas pour autant que les entités de la population n'ont jamais été réglementées. Dans plusieurs pays, des IF, en particulier des sociétés de services monétaires intervenant dans les échanges transfrontaliers, ont intégré à leur modèle économique une activité d'échange d'AV. Ailleurs, des casinos proposent à leurs clients l'échange de monnaies fiduciaires contre des cryptomonnaies. Cette évolution renforce l'importance de la coopération avec l'autorité de contrôle, en particulier en cas de pluralité d'autorités de contrôle en charge d'entités proposant des services de PSAV, même si ce n'est pas leur cœur de métier.

9.2. Identification du risque dans le secteur des PSAV

9.2.1. Royaume d'Arabie saoudite

283. Le royaume d'Arabie Saoudite a réalisé une évaluation du risque de BC/FT concernant les AV et PSAV, afin d'identifier, d'évaluer et de comprendre les risques auxquels le secteur est exposé en la matière.
284. En phase de collecte des données, dont l'objectif est d'identifier le niveau actuel d'exposition aux AV et PSAV, des questionnaires ont été diffusés auprès de différentes organisations du secteur public et d'entités du secteur privé. Ces questionnaires ont permis d'établir des statistiques et de recueillir des informations concernant les DOS, des dossiers en cours d'analyse, des enquêtes, des poursuites et des condamnations, des demandes de coopération internationale impliquant des AV et PSAV, le trafic en ligne autour des activités des AV et PSAV, la nature et le type de service fourni sur les sites Internet et dans les pays hôtes, le nombre de relations commerciales établies par les entités du secteur privé avec des PSAV, ainsi que toute transaction portant sur des AV.
285. D'autres informations ont également été collectées, afin de déterminer le niveau global du risque :
- Combien de personnes morales/structures juridiques étrangères qui sont des PSAV opèrent en Arabie Saoudite ?

- Combien de premières émissions de jetons ont été organisées par l'intermédiaire d'une personne morale saoudienne ou d'une entité étrangère immatriculée en Arabie Saoudite RAS ?
 - Quel type d'activités/opérations ces PSAV réalisent-ils ? a. échange entre actifs virtuels et monnaies fiduciaires ; b. échange entre une ou plusieurs formes d'actifs virtuels ; c. transfert d'actifs virtuels ; d. garde et/ou gestion d'actifs virtuels ou d'instruments permettant de contrôler des actifs virtuels ; et e. fourniture de services financiers liés à l'offre et/ou à la vente d'un actif virtuel par un émetteur.
 - Quel type de produits et de services ces PSAV fournissent-ils aux clients du RAS ?
 - Depuis quel endroit ces PSAV opèrent-ils ?
 - Où ces PSAV sont-ils enregistrés ?
 - Combien de personnes morales/structures juridiques immatriculées en Arabie Saoudite proposent des services de PSAV ?
 - Quel type de produits et de services ces PSAV fournissent-ils ?
 - Qui sont les clients de ces PSAV ?
 - Sur quelles zones géographiques ces PSAV proposent-ils leurs services ?
 - D'où leurs clients viennent-ils ?
 - Des AV ont-ils été gelés au titre de sanctions financières ciblées visant le FT/FP ?
286. Des ateliers ont été organisés pour tous les organismes du service public concernés et pour des représentants d'entités du secteur privé, afin de discuter des données et des informations recueillies au moyen des questionnaires, et de bénéficier du jugement d'experts. L'objectif de l'évaluation du risque est de déterminer dans quelle mesure des PSAV réalisent des opérations au RAS, le degré d'utilisation des AV par la population, et dans quelle mesure des AV/PSAV ont fait l'objet d'une utilisation frauduleuse à des fins criminelles. L'évaluation du risque examine également les vulnérabilités des dispositifs mis en place au RAS, en particulier la capacité des autorités à détecter, dissuader et réprimer toute activité criminelle concernant des AV/PSAV. Les résultats de l'évaluation du risque ont été étudiés avec d'autres autorités compétentes, afin de définir la réponse politique appropriée aux risques identifiés.

9.2.2. Japon

287. De manière générale, l'autorité japonaise des services financiers (*Financial Services Agency*, JFSA) recueille chaque année des données statistiques et qualitatives sur la LBC/FT auprès des entités soumises aux obligations, afin d'évaluer leur exposition au risque et attribuer une note de risque à chaque entité réglementée en appliquant la méthodologie élaborée par la JFSA. Cette note sera ensuite utilisée pour élaborer un plan annuel de surveillance à distance. Ces données sources collectées auprès des entités réglementées constituent près de 60 indicateurs clés de performance, adaptés à chaque secteur. Pour le secteur des PSAV, la JFSA recueille notamment les informations suivantes, dont la liste est revue chaque année :

- Des outils d'analyse blockchain sont-ils utilisés pour surveiller les transactions et/ou analyser les risques ?
- Quels types d'actifs virtuels sont proposés aux clients ?
- Combien de clients ont été identifiés comme utilisateurs de mixeurs et/ou mélangeurs ?
- Répartition en pourcentage de l'utilisation de portefeuilles matériels ou papier
- Le PSAV accepte-t-il la clientèle d'entreprises (nombre de comptes, valeur des transactions) ?
- Le PSAV propose-t-il des services de paiement aux entreprises ?
- Caractéristiques des PSAV contreparties (répartition géographique et volume des transactions)
- Nombre et implantation géographique des distributeurs automatiques d'AV gérés par le fournisseur

9.3. Actions de sensibilisation et lignes directrices à l'intention du secteur des PSAV

9.3.1. Japon

288. Comme la plupart des PSAV découvrent la réglementation LBC/FT, des écarts de conformité communs peuvent se présenter, et s'expliquer par une mauvaise connaissance des obligations. Par exemple, au Japon, lorsque la JFSA a commencé à contrôler les PSAV en 2017, elle a constaté des manquements constants dans la qualité des procédures de connaissance client et de vigilance relative à la clientèle, dans la tenue des dossiers, ainsi qu'un manque de connaissance de la réglementation et d'expertise aux postes clés. Créer un dialogue avec le secteur peut être un moyen efficace pour aborder ces problèmes et présenter les bonnes pratiques. La JFSA s'est régulièrement adressée aux PSAV, principalement par l'intermédiaire de l'Association japonaise d'échange d'actifs virtuels et cryptographiques (SRO), pour apporter un retour d'information sur les difficultés qu'elle rencontre, et souligner leur importance. Ces sessions explicatives couvrent notamment les sujets suivants : champ d'application de l'évaluation des risques en matière de LBC, cas récents de déclaration d'opérations suspectes dans le secteur des PSAV, financement du terrorisme, révision de l'évaluation nationale des risques, audit interne en matière de LBC, révision récente de la loi sur la LBC/la connaissance clients en ligne (e-KYC), révision de la « travel rule » - NIR.15 (7b) et rapport d'examen à 12 mois du GAFI. La JFSA a constaté que les initiatives prises jusqu'alors ont permis d'améliorer la sensibilisation du secteur et ses contrôles en matière de LBC/FT. En complément, la JFSA a participé à plusieurs séminaires nationaux et internationaux organisés par des acteurs du secteur privé, des associations professionnelles ou des fournisseurs de technologie, afin de traiter les AV impliquant des sujets liés à la LBC pour un public plus large.

9.3.2. États-Unis

289. Aux États-Unis, la CRF (*Financial Crimes Enforcement Network*, FinCEN) et d'autres autorités de régulation fonctionnelles publient des orientations réglementaires pour préciser ce qu'elles attendent des entités du secteur en matière de conformité. Par exemple, en mai 2019, le FinCEN a publié des lignes directrices qui regroupent

toutes ses déclarations antérieures concernant l'applicabilité réglementaire de la loi sur le secret bancaire (*Bank Secrecy Act*, BSA) aux activités des PSAV et aux AV, et présentent l'application de la réglementation BSA à certains modèles d'affaires couramment observés sur le marché des AV. Ces lignes directrices aident les entités du secteur à comprendre leurs obligations réglementaires, et aident les autres autorités de contrôle et de poursuites pénales à détecter avec efficacité les personnes pouvant opérer en tant que PSAV sans être enregistrées. Le FinCEN a également maintenu un engagement constant auprès du secteur des AV concernant les attentes réglementaires en matière de LBC/FT, les problèmes de conformité et les tendances en matière de finance illicite, sous la forme de remarques publiques lors de conférences dans le secteur de la finance et de partenariats public-privé, comme le *FinCEN Innovation Hours Program* et le *FinCEN Exchange Program*.

9.4. Application de la technologie au contrôle des PSAV

290. La nature même de la technologie blockchain et d'autres dispositifs d'enregistrement électronique partagé signifie que la plupart des transactions d'AV sont enregistrées dans un registre, et que certaines informations peuvent être accessibles au public. Les outils d'analyse de la blockchain peuvent aider à comprendre certains aspects de ces transactions. Différentes juridictions utilisent ou envisagent d'utiliser des services d'analyse de la blockchain dans le cadre de leurs actions de contrôle. Ces services peuvent être utilisés de plusieurs manières, notamment pour identifier les domaines sur lesquels les autorités de contrôle peuvent souhaiter concentrer leur attention lors des évaluations individuelles d'entités ; pour faciliter le classement des entreprises présentant les risques les plus élevés selon la nature de leur activité ; mais également pour évaluer les risques plus stratégiques et globaux et ainsi contribuer à l'élaboration de réglementations fondées sur les risques et à l'exécution d'évaluations nationales des risques de BC/FT. Si ces outils peuvent être utiles à la surveillance et au contrôle des risques, leur application demande des ressources financières, ainsi que le recrutement et la formation d'un personnel capable d'utiliser ces outils³⁷. De plus, tous les fournisseurs ne couvrent pas la totalité des AV. Les outils d'analyse de la blockchain sont également largement utilisés par les PSAV et certaines IF pour surveiller leur propre exposition au risque (p. ex., les transactions qui ont transité par un mixeur ou mélangeur ou qui proviennent de sites web illicites connus). Les autorités de contrôle auraient donc intérêt à en comprendre le fonctionnement pour évaluer de manière adéquate les dispositifs fondés sur le risque et les contrôles internes des PSAV.
291. Les autorités de contrôle qui utilisent les outils d'analyse de la blockchain devraient étudier dans quelle mesure l'utilisation des données dérivées de ces solutions répond aux obligations relatives à la protection des données dans leur pays.

9.4.1. Singapour

292. L'autorité monétaire de Singapour (*Monetary Authority of Singapore*, MAS) a utilisé ses capacités de surveillance dans le cadre de son activité de contrôle des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (BC/FT) dans le secteur des PSAV. Par exemple, la MAS utilise certaines techniques d'analyse de

³⁷ Les délégations du GAFI pourront se référer au rapport de projet sur les actifs virtuels du Forum GAFI CRF de 2019 (*2019 Heads of FATF FIU Forum Virtual Assets Project Paper*).

données pour repérer les activités de PSAV sans licence en vue de prendre des mesures répressives, et s'appuie pour cela sur des sources de données publiques, mais pas uniquement (informations du registre des sociétés, renseignement, DOS). Elle utilise également les informations blockchain en temps réel pour compléter les informations légales collectées auprès des entités bénéficiant d'un agrément. Elle peut ainsi hiérarchiser en temps utile les mesures de surveillance et cibler les risques et typologies émergents. Les principaux éclairages fournis par ces analyses sont également partagés avec les professionnels du secteur afin d'améliorer la sensibilisation aux risques, et la vigilance.

9.5. Recrutement et formation des contrôleurs de PSAV

9.5.1. Royaume-Uni (*Financial Conduct Authority*)

293. Il est peu probable que les autorités de contrôle découvrant la surveillance des PSAV disposent de collaborateurs possédant à la fois l'expertise des aspects techniques des AV et PSAV, et la connaissance et l'expérience des missions de contrôle. De plus, il est actuellement difficile de recruter des professionnels combinant les compétences et les connaissances nécessaires.
294. Face à cette difficulté, la FCA a mis en place une équipe pluridisciplinaire spécifique, composée pour l'essentiel de contrôleurs expérimentés, compétents en criminalité financière et LBC, avec l'appui de renforts externes et internes possédant une expertise des PSAV. L'autorité britannique a également proposé une formation assurée par un prestataire externe sur la blockchain et les actifs virtuels, pour s'assurer que tous les membres de l'équipe disposaient au départ d'un niveau de compréhension minimum du secteur et de son contrôle.
295. Dès la mise en place du régime de réglementation, l'équipe a ainsi été en capacité de comprendre des modèles économiques complexes, d'analyser l'activité des PSAV, d'identifier les risques et d'utiliser les outils de contrôle et les interventions les plus appropriés. La FCA continue d'améliorer les connaissances techniques et l'expertise du contrôle des PSAV.

9.6. Opérations sur plusieurs juridictions et coopération en matière de contrôle des PSAV

9.6.1. Singapour

296. Les PSAV peuvent opérer à l'international et établir assez facilement des relations avec des clients dans plusieurs juridictions sans avoir besoin d'une présence physique dans ces pays. Pour mieux comprendre les activités mondiales des PSAV qui demandent un agrément, plusieurs autorités de contrôle, dont Singapour, ont indiqué qu'elles incluaient une question demandant précisément des informations sur les agréments obtenus ou demandés dans d'autres juridictions. Les autorités de contrôle peuvent ainsi identifier les homologues internationaux qu'elles pourront éventuellement contacter pour mieux comprendre les risques encourus.

10. Le contrôle dans le contexte de la pandémie de COVID-19

10.1. Flexibilité fondée sur le risque pour les entités déclarantes, communication claire des attentes et fourniture de lignes directrices

297. Les perturbations subies par les autorités de contrôle et les entités réglementées ont mis en évidence l'importance de l'approche fondée sur le risque dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Dans certains cas, les membres du GAFI ont maintenu leur activité d'inspection sur place, les inspections hybrides ou virtuelles, mais en donnant la priorité aux secteurs ou entités à risque plus élevé. Certaines autorités de contrôle ont indiqué mettre en œuvre une certaine souplesse, en fonction des risques, relativement à la communication des rapports annuels et d'autres déclarations de données, et avoir reporté la délivrance de nouveaux agréments en particulier pour les secteurs qui ne sont pas autorisés à fonctionner en raison des mesures de confinement.
298. Communication, conseil et sensibilisation ont joué un rôle important pour trouver l'équilibre entre accessibilité et contrôles. Le rapport du GAFI sur les risques liés au contexte de COVID-19 et les réponses des autorités publiques fournissent une gamme de différents exemples, repris à l'annexe B. Autre exemple dans le contexte de la COVID-19, les autorités de surveillance du secteur bancaire des États-Unis ont rappelé aux banques qui proposent des services financiers aux OBNL d'éviter de considérer que le secteur caritatif présente dans son ensemble un niveau de risques de BC/FT uniformes ou inacceptables.³⁸ En cohérence avec une approche fondée sur le risque, les banques devraient évaluer les OBNL en fonction de leurs caractéristiques particulières, afin de déterminer si elles peuvent atténuer efficacement le risque potentiel de BC/FT. Les contrôleurs du secteur bancaire ont publié des lignes directrices non contraignantes présentant les facteurs à prendre en compte pour déterminer le profil de risque LBC/FT des OBNL.

10.1.1. Arabie Saoudite : COVID-19 - Déclarations mensuelles et suivi de l'environnement de contrôle LBC/FT des institutions financières

299. En réponse à la crise du COVID-19, la Banque centrale saoudienne (SAMA), qui est l'autorité de contrôle en matière de LBC/FT dans le pays, a demandé aux institutions financières de présenter les plans de télétravail de leurs services de LBC/FT, afin d'évaluer et de suivre leur capacité à travailler à distance et efficacement pendant les périodes de confinement.
300. En outre, la SAMA a établi pour les besoins du contrôle un nouveau formulaire de collecte mensuelle de données et un questionnaire axé sur la fourniture de services financiers numériques. Les renseignements transmis ont fourni des informations sur les mesures prises par les entités réglementées face au changement de comportement des consommateurs pendant la pandémie, avec notamment des détails sur leurs activités financières comme le volume, la fréquence et la destination des activités transfrontalières.
301. Enfin, le département LBC/FT de la SAMA a mis en place une procédure de contrôle à distance des IF, fondé sur le risque, pendant les périodes de confinement. La plupart des interventions d'inspection sont ainsi réalisées hors site pour réduire le

³⁸ <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1183>

nombre de collaborateurs nécessaires sur place et réduire la durée du contrôle sans compromettre son efficacité.

Glossaire

L'**automatisation robotisée des processus** (ARP) est une technologie d'automatisation des processus métier basée sur la notion de robots logiciels virtuels (bots) ou d'intelligence artificielle (IA)/travailleurs numériques.

L'expression **autorités de contrôle** désigne les autorités compétentes désignées et les organismes non publics chargés de responsabilités visant à assurer le respect par les entités réglementées³⁹ de leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Les organismes non publics (qui pourraient inclure certains types d'OAR) devraient avoir le pouvoir de contrôler et de sanctionner les institutions financières et les EPNFD concernant les obligations de LBC/FT. Ces organismes non publics devraient également être dotés par la loi des pouvoirs pour exercer leurs fonctions, et être contrôlés par une autorité compétente concernant ces fonctions.

Dans son acception la plus large, le terme **contrôle** désigne les processus visant à contrôler l'application effective des obligations légales et réglementaires en matière de LBC/FT et l'efficacité des mesures d'atténuation. Le processus débute par l'examen détaillé de documents réels, de fichiers d'identification, de transactions ou d'activités, avant de viser à identifier les « causes profondes » des lacunes ou des infractions identifiées lors de la première étape du processus en vue d'y remédier (d'imposer des actions correctives) efficacement. Les **outils de contrôle** permettent aux autorités de contrôle d'observer les changements éventuels dans les profils de risque ou de détecter des comportements atypiques. Voir la section 1.2.

Le **contrôle sur place** désigne les activités de contrôle réalisées sur le terrain, au cours desquelles les autorités de contrôle vérifient de manière indépendante l'existence de politiques, de procédures et de contrôles adéquats au sein des entités réglementées, déterminent que les informations communiquées par les entités réglementées sont fiables, obtiennent sur l'entité réglementée et ses sociétés affiliées les informations supplémentaires nécessaires à l'évaluation de la situation de l'entité réglementée, et contrôlent le suivi par l'entité réglementée des points de vigilance soulevés par le contrôle.

Le **contrôle à distance** (qui comprend le suivi et la surveillance des risques) désigne les activités de contrôle réalisées hors site ou sur pièces, visant à examiner et à analyser régulièrement la situation financière des entités réglementées, à assurer le suivi des sujets nécessitant une attention particulière, à identifier et évaluer les risques émergents et à contribuer à déterminer les priorités et le périmètre du travail supplémentaire, tant à distance que sur place.

Contrôles internes : comme indiqué dans les normes du GAFI sous la recommandation 18 et la note interprétative de la recommandation 18, les contrôles internes désignent la mise en œuvre des programmes de LBC/FT, qui devraient inclure :

- l'élaboration de politiques, de procédures et de contrôles internes, y compris de dispositifs de contrôle de la conformité et de procédures appropriées de sélection garantissant le recrutement des employés selon des critères exigeants ;

³⁹ Ceci inclut les autorités de contrôle visées par les Principes fondamentaux qui exercent des fonctions de contrôle liées à la mise en œuvre des recommandations du GAFI.

- un programme de formation continue des employés ;
- une fonction d'audit indépendante pour tester le système.

Les **dispositifs et contrôles de LBC/FT** désignent les mesures mises en place par une entité pour atténuer les risques de BC/FT, y compris les mesures préventives définies dans les recommandations du GAFI (voir section 2.2.2).

L'expression **entités réglementées** désigne les IF, PSAV et EPNFD.

L'expression **entreprises et professions non financières désignées** (EPNFD) désigne :

- a) Les casinos (y compris les casinos en ligne et ceux établis sur un navire)
- b) Les agents immobiliers
- c) Les négociants en métaux précieux
- d) Les négociants en pierres précieuses
- e) Les avocats, les notaires, les autres professions juridiques indépendantes et les comptables (exerçant les activités présentées dans la définition des EPNFD donnée par le Glossaire du GAFI)
- f) Les prestataires de services aux trusts et aux sociétés (exerçant les activités présentées dans la définition des EPNFD donnée par le Glossaire du GAFI).

Les **évaluations du risque par les autorités de contrôle** (ERC) aident les autorités de contrôle à développer, documenter et mettre à jour leur connaissance des risques en matière de BC/FT. Voir les sections 2.1 et 2.2.

L'expression **groupe financier** désigne un groupe constitué d'une société mère ou de tout autre type de personne morale exerçant un contrôle et des fonctions de coordination sur le reste du groupe faisant l'objet d'une supervision par l'autorité de contrôle au niveau du groupe en conformité avec les Principes fondamentaux, ainsi que des succursales et/ou filiales soumises aux politiques et procédures de LBC/FT au niveau du groupe.

Indicateurs de risque : mesures et/ou statistiques de risque donnant un aperçu de l'exposition au risque d'une entité. On les utilise pour surveiller les principaux facteurs d'exposition associés aux risques clés.⁴⁰ En matière de LBC/FT, les indicateurs de risque permettent généralement d'évaluer et de suivre le niveau des risques inhérents, mais certains indicateurs de risque peuvent également être établis pour surveiller la qualité des mesures de contrôle de LBC/FT.

L'expression **Information de gestion** (IG) désigne les systèmes et processus utilisés pour fournir aux conseils d'administration, à la direction et aux responsables dédiés d'une entité des informations appropriées, en temps utile, sur les mécanismes de gestion des risques et de contrôle interne de l'entité.

Inspection/examen : ces termes interchangeables sont utilisés pour désigner le contrôle intrusif/rigoureux des systèmes et contrôles de LBC/FT d'une entité dans la pratique. Outre l'étude des politiques et procédures de l'entité, l'inspection ou examen comprend une évaluation de la mise en œuvre de ces politiques par l'entité, notamment au moyen d'entretiens avec le personnel clé, de tests des systèmes utilisés dans le cadre de la conformité LBC/FT et d'un examen des évaluations des risques et des dossiers clients (voir annexe B). Les inspections sont généralement effectuées sur

40

<https://www.bis.org/publ/bcbs195.pdf>

place ; toutefois, la généralisation des outils technologiques permet d'envisager des inspections à distance.

L'expression **Institutions financières** désigne toute personne physique ou morale exerçant à titre professionnel une ou plusieurs des activités ou opérations énumérées dans la définition des « Institutions financières » du glossaire du GAFI, pour un client ou au nom d'un client.

Organisme d'autorégulation (OAR) : un OAR est un organisme qui représente une profession (par exemple, les avocats, les notaires, les autres professions juridiques indépendantes ou les comptables) et qui est composé de membres de cette profession, a un rôle dans la réglementation des personnes qui sont habilitées à intégrer la profession et de celles qui l'exercent déjà, et assure également certaines fonctions de type contrôle ou surveillance. Ces organismes devraient faire appliquer des normes déontologiques et morales rigoureuses par ceux qui exercent la profession.

Prestataires de services liés aux actifs virtuels (PSAV) : en octobre 2018, le GAFI a étendu les obligations de LBC/FT aux PSAV, au titre de la Recommandation 15. Le terme « prestataire de services d'actifs virtuels » désigne toute personne physique ou morale qui n'est pas visée autre part dans les Recommandations et qui exerce à titre commercial une ou plusieurs des activités ou opérations recensées par la définition des PSAV donnée dans le Glossaire du GAFI, pour le compte ou au nom d'une autre personne physique ou morale.

L'expression **Principes fondamentaux** désigne les « Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace » publiés par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, les « Objectifs et principes de la réglementation des commissions de valeurs » publiés par l'Organisation internationale des commissions de valeurs, ainsi que les « Principes de contrôle des assurances » publiés par l'Association internationale des contrôleurs d'assurance.

L'expression **risques émergents** désigne généralement les menaces ou vulnérabilités liées au BC/FT ou d'autres phénomènes qui ont été récemment identifiés mais qui n'ont pas été entièrement explorés. Les risques déjà identifiés qui se manifestent dans des circonstances nouvelles ou inhabituelles peuvent également être considérés comme des risques émergents.

L'expression **risque inhérent** désigne les risques de BC/FT présents dans une entité ou un secteur avant l'application de mesures d'atténuation. Le risque inhérent est souvent évalué en fonction de la clientèle de l'entité, des produits, des canaux de distribution et des services proposés, mais également en fonction des juridictions dans lesquelles l'entité ou ses clients exercent leurs activités.

Les **risques résiduels** sont les risques en matière de BC/FT qui demeurent après que les **systèmes et contrôles de LBC/FT** ont été appliqués pour traiter les risques inhérents. Voir la section 2.2.3.

Sanctions financières ciblées : l'expression sanctions financières ciblées désigne à la fois le gel des avoirs et les interdictions visant à empêcher des fonds et autres biens d'être mis à disposition, directement ou indirectement, de personnes et d'entités désignées. Voir les recommandations 6 et 7 du GAFI.

L'expression **service de transfert de fonds ou de valeurs** (STFV) désigne un service financier qui consiste à accepter les espèces, les chèques ou tout autre instrument de paiement ou dépôt de valeur et à payer une somme équivalente en espèces ou sous toute autre forme à un bénéficiaire au moyen d'une communication, d'un message, d'un transfert ou d'un système de compensation auquel appartient le service de transfert de fonds ou de valeurs. Les opérations effectuées au moyen de ces services peuvent impliquer un ou plusieurs intermédiaires et une tierce partie réceptrice du paiement final, et peuvent inclure tout nouveau moyen de paiement. Ces services sont parfois liés à des zones géographiques particulières et sont désignés par des termes spécifiques, dont hawala, hundi et fei-chen.

Stratégie de contrôle : à partir de l'évaluation des risques, les autorités de contrôle élaborent une stratégie pour planifier leurs activités en tenant compte des risques, en déterminant l'attention à accorder aux secteurs et aux entités concernés au sein de ces secteurs. La stratégie de contrôle définit des objectifs clairs pour le contrôle des mesures de LBC/FT, explique comment les autorités de contrôle traiteront les risques de BC/FT qu'elles ont identifiés sur l'ensemble des secteurs relevant de leur compétence et comment elles réagiront aux risques émergents. Voir la section 3.1.

Systèmes de surveillance : désigne l'observation constante des activités des entités réglementées en vue d'identifier toute lacune ou non-conformité, de façon généralement moins intrusive qu'un régime de contrôle classique. Voir les R.14, 15, 26 et 28 ainsi que le paragraphe 13.

Tolérance au risque : adopter une approche fondée sur le risque implique d'accepter l'impossibilité d'éliminer totalement les risques résiduels. La « tolérance au risque » désigne le niveau accepté de risque non atténué ou non atténuable. La tolérance au risque d'une entité (qui dépend de son appétence pour le risque) désigne les limites dans lesquelles cette entité accepte de travailler, sachant que des risques résiduels de BC/FT subsisteront après l'application de mesures d'atténuation. La tolérance au risque d'une autorité de contrôle désigne le niveau de risques résiduels non atténués que l'autorité de contrôle est prête à accepter, compte tenu de l'impact potentiel. À cet égard, la tolérance au risque des autorités de contrôle est généralement plus faible pour les entités présentant des risques de BC/FT plus élevés mais dont les contrôles sont plus faibles, ou pour celles dont les lacunes des contrôles en matière de LBC/FT pourraient avoir un impact important sur le reste du système financier. D'autre part, la tolérance au risque peut être plus grande lorsque les entités ont démontré leur capacité à surveiller et à atténuer toute escalade des risques résiduels.

Trois lignes de défense : voir les [Lignes directrices du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire pour la Saine gestion des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme](#) en page 5. En règle générale et dans le contexte de la LBC/FT, les unités opérationnelles (par exemple, front-office, activités en contact avec la clientèle) sont la première ligne de défense. Elles doivent détecter, évaluer et contrôler les risques de leur activité. La deuxième ligne de défense comprend le responsable de la LBC/FT, la fonction de conformité et les moyens humains et technologiques nécessaires. La troisième ligne de défense correspond à la fonction d'audit interne.



APPROCHE FONDÉE SUR LES RISQUES EN MATIÈRE DE CONTRÔLE

Les superviseurs jouent un rôle crucial dans la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Ils veillent à ce que les banques, les autres institutions financières, les fournisseurs de services d'actifs virtuels, les comptables, les agents immobiliers, les négociants en métaux et pierres précieuses et les autres entreprises et professions non financières désignées comprennent les risques auxquels ils sont confrontés et la manière de les atténuer. Les superviseurs efficaces s'assurent également que ces entreprises respectent leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et prennent les mesures appropriées en cas de manquement.

Le GAFI encourage les pays à aller au-delà d'une approche de type "boîte à cocher" dans la surveillance des efforts du secteur privé pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ce rapport vise à aider les autorités de surveillance à traiter l'ensemble des risques et à concentrer les ressources là où les risques sont les plus élevés. Une approche fondée sur le risque est moins contraignante pour les secteurs ou activités à faible risque, ce qui est essentiel pour maintenir ou accroître l'inclusion financière.