
ESAs 2016 72

07/04/2017

Orientations communes

concernant les caractéristiques d'une approche fondée sur les risques pour la surveillance en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et la marche à suivre dans le cadre de la surveillance fondée sur les risques

Les orientations relatives à la surveillance fondée sur les risques

1. Orientations communes concernant les caractéristiques d'une approche fondée sur les risques pour la surveillance en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et la marche à suivre dans le cadre de la surveillance fondée sur les risques

Les orientations relatives à la surveillance fondée sur les risques

Statut des présentes orientations

Le présent document énonce des orientations communes émises conformément aux articles 16 et 56, 1^{er} alinéa, du règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), modifiant la décision n° 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/78/CE de la Commission, du règlement (UE) n° 1094/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles), ainsi que du règlement (UE) n° 1095/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des marchés financiers) (ci-après les «règlements AES»). Conformément à l'article 16, paragraphe 3, des règlements AES, les autorités compétentes et les établissements financiers doivent tout mettre en œuvre pour respecter ces orientations.

Les orientations communes exposent l'opinion des AES concernant les pratiques de surveillance appropriées au sein du système européen de surveillance financière ou les modalités d'application de la législation de l'Union dans un domaine particulier. Les autorités compétentes concernées par les orientations communes doivent s'y conformer en les intégrant dans leurs pratiques de surveillance, selon les modalités qu'elles estiment appropriées (en modifiant leur cadre juridique ou leurs procédures de surveillance, par exemple), y compris lorsque les orientations communes s'adressent principalement aux établissements.

Obligations de déclaration

Conformément à l'article 16, paragraphe 3, des règlements AES, les autorités compétentes doivent notifier avant le 07.06.2017 [deux mois suivant l'émission des orientations] à l'AES concernée si elles respectent ou entendent respecter les présentes orientations ou communiquent, dans le cas contraire, les motifs de leur non-respect. En l'absence de notification à cette date, les autorités compétentes seront considérées par l'AES concernée comme ne respectant pas les recommandations. Les notifications doivent être transmises en envoyant le formulaire fourni à la section 5 à l'adresse [compliance@eba.europa.eu, jc_compliance@eiopa.europa.eu et compliance.jointcommittee@esma.europa.eu] sous la référence «ESAs 2016 72». Les notifications doivent être communiquées par des personnes dûment habilitées à rendre compte du respect des orientations au nom des autorités compétentes.

Conformément à l'article 16, paragraphe 3, les notifications seront publiées sur le site internet des AES.

Titre I - Objet, champ d'application et définitions

Objet

1. Les présentes orientations définissent les caractéristiques d'une approche fondée sur les risques pour la surveillance en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et la marche à suivre par les autorités compétentes dans le cadre de la surveillance fondée sur les risques, comme l'exige l'article 48, paragraphe 10, de la directive (UE) 2015/849¹.

Champ d'application

2. Les présentes orientations s'adressent aux autorités compétentes telles que définies à l'article 4, paragraphe 2, point ii), du règlement (UE) n° 1093/2010, à l'article 4, paragraphe 2, point ii), du règlement (UE) n° 1094/2010 et à l'article 4, paragraphe 3, point ii), du règlement 1095/2010.
3. Les autorités compétentes doivent se conformer à ces orientations dans la conception, la mise en œuvre, la révision et le perfectionnement de leur propre modèle de surveillance fondée sur les risques en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Définitions

4. Les définitions suivantes s'appliquent aux fins des présentes orientations:
 - Cluster désigne un groupe d'établissements présentant des caractéristiques similaires.
 - Autorités compétentes désigne les autorités compétentes pour veiller à ce que les établissements se conforment aux exigences de la directive (UE) 2015/849 telle que transposée par la législation nationale².
 - Établissement désigne un établissement de crédit ou un établissement financier tel que défini à l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive (UE) 2015/849.
 - Risque inhérent de blanchiment de capitaux/financement du désigne le niveau de risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme avant atténuation des risques.

¹ Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission (JO L 141, 5.6.2015, p.73).

² Voir article 4, paragraphe 2, point ii), du règlement (UE) n° 1093/2010, article 4, paragraphe 2, point ii), du règlement (UE) n° 1094/2010 et article 4, paragraphe 3, point ii), du règlement 1095/2010.

terrorisme («BC/FT»)

- Approche fondée sur les risques (AFR) désigne une approche par laquelle les autorités compétentes et les entités assujetties recensent, évaluent et comprennent les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auxquels les entités évaluées sont exposées, et prennent des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme qui sont adaptées à ces risques.
- Surveillance fondée sur les risques en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme désigne l'approche fondée sur les risques pour la surveillance en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme visée à l'article 48, paragraphe 6, de la directive (UE) 2015/849, approche dans laquelle l'intensité et la fréquence de la surveillance des établissements en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sont déterminées en fonction de l'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auxquels ces établissements sont exposés.
- Modèle de surveillance fondée sur les risques désigne l'ensemble des procédures, processus, mécanismes et modalités pratiques permettant aux autorités compétentes d'exercer leurs pouvoirs de surveillance en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme d'une manière qui soit proportionnée aux risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme recensés.
- Risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme désigne la probabilité et les conséquences de la survenue du risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Le risque désigne le risque inhérent.
- Facteurs de risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme désigne les variables qui, seules ou conjointement, peuvent augmenter ou réduire le risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.
- Profil de risque désigne les caractéristiques générales (y compris le type et le niveau) du risque restant après atténuation.
- Entité évaluée désigne tout secteur ou sous-secteur du système financier, tout établissement, groupe ou cluster, classé

selon les critères fixés par les autorités compétentes.

- Menace

désigne le préjudice potentiel causé par une personne ou par un groupe de personnes, un objet ou une activité. Dans le cadre du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, il s'agit notamment du préjudice potentiel causé par les criminels, les groupes terroristes et leurs facilitateurs, leurs sources de financement, ainsi que les activités de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme passées, présentes et futures.

Titre II - Exigences relatives à la surveillance fondée sur les risques en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

Mise en œuvre du modèle de surveillance fondée sur les risques

Considérations générales

5. Les autorités compétentes devraient prendre les quatre mesures suivantes en vue de la mise en place d'un modèle efficace de surveillance fondée sur les risques en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme:
 - i. 1^{ère} étape – Recensement des facteurs de risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme;
 - ii. 2^e étape – Évaluation des risques;
 - iii. 3^e étape – Surveillance; et
 - iv. 4^e étape – Contrôle, examen et suivi.
6. Les autorités compétentes devraient garder à l'esprit que la surveillance fondée sur les risques n'est pas un exercice ponctuel, mais un processus continu et cyclique.
7. Les autorités compétentes peuvent regrouper en «clusters» des établissements qui n'appartiennent pas au même groupe financier mais partagent des caractéristiques similaires et considérer ces établissements comme une seule et même «entité évaluée». Parmi les caractéristiques communes que peuvent posséder les établissements d'un même cluster figurent notamment leur taille, la nature de leur activité, le type de clientèle, la zone géographique où ils opèrent ainsi que les canaux de distribution utilisés. Dans ce cas, certains éléments du processus de surveillance fondée sur les risques peuvent être mis en œuvre au niveau du cluster pris dans son ensemble plutôt qu'au niveau de chaque établissement individuel inclus dans ce cluster.
8. Les autorités compétentes devraient veiller à ce que les conditions et les modalités pratiques du regroupement en clusters soient appropriées au regard des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme associés aux établissements inclus dans un cluster. En principe, elles ne devraient pas constituer des clusters avec des groupes mais plutôt traiter les établissements qui font partie d'un même groupe financier comme une seule et même «entité évaluée».
9. Lorsqu'une autorité compétente sait, ou a des motifs raisonnables de soupçonner, que le risque associé à un établissement individuel au sein d'un cluster diffère significativement de celui associé à d'autres établissements du cluster, par exemple parce que l'établissement est détenu par des personnes dont l'intégrité est mise en doute, ou parce que le dispositif de contrôle interne de l'établissement est déficient, elle devrait retirer cet établissement du cluster et l'évaluer soit isolément, soit au sein d'un cluster d'établissements présentant un niveau de risque similaire.

Proportionnalité

10. Les autorités compétentes devraient assurer une surveillance des entités évaluées proportionnée au risque de blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. L'étendue des informations demandées, ainsi que la fréquence et l'intensité des mesures de surveillance et du dialogue engagé avec l'établissement devraient tenir compte de la nature et de la taille de ce dernier et être adaptées au risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme recensé.
11. Les autorités compétentes devraient reconnaître que la taille ou l'importance systémique d'un établissement ne constitue pas, en soi, un indicateur de risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Les établissements de petite taille qui ne revêtent pas d'importance systémique peuvent en effet présenter un risque élevé de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

Coopération avec d'autres autorités compétentes

12. Dans le cadre de leur réglementation nationale, les autorités compétentes devraient coopérer et échanger, sans délai, toutes informations pertinentes afin d'assurer une surveillance efficace des entités évaluées dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Lorsque les entités évaluées exercent des activités transfrontalières, cette coopération devrait s'étendre aux autorités compétentes d'autres États membres et, le cas échéant, aux autorités compétentes de pays tiers.
13. À cet égard, les autorités compétentes devraient utiliser tous les dispositifs et mesures disponibles en matière de coopération et de coordination, et notamment ceux mis en œuvre par leurs États membres en vertu de l'article 48, paragraphes 4 et 5, et de l'article 49 de la directive (UE) 2015/849.

1^{ère} étape: Recensement des facteurs de risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme

Considérations générales

14. Lorsqu'elles appliquent un modèle de surveillance fondée sur les risques, les autorités compétentes devraient d'abord recenser, parmi les facteurs de risques qui influenceront les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, ceux relatifs à l'entité évaluée.
15. L'étendue et le type d'informations demandées devraient être proportionnels à la nature et à la taille des activités de l'entité évaluée. Elles devraient également tenir compte du profil de risque de l'entité évaluée, tel qu'il a été déterminé en fonction des éventuelles évaluations des risques précédentes, ainsi que du contexte dans lequel opère l'entité évaluée, et notamment la nature du secteur auquel elle appartient. Les autorités compétentes devraient envisager de définir les informations dont elles auront toujours besoin, demander des informations similaires aux entités évaluées comparables, et, enfin, déterminer les éléments à compléter ou à approfondir.
16. À cet effet, les autorités compétentes devraient s'appuyer sur les orientations communes visées aux articles 17 et 18, paragraphe 4, de la directive (UE) 2015/849 concernant les mesures simplifiées et renforcées de vigilance à l'égard de la clientèle et les facteurs de risque à prendre en considération par les établissements de crédit et financiers lors de l'appréciation du risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme associé à des relations d'affaires isolées ou à des transactions exécutées à titre occasionnel.

Sources d'information

17. Les autorités compétentes devraient, si possible recenser, les facteurs de risques à partir d'informations provenant de diverses sources dont le type et le nombre devraient être déterminés selon une approche fondée sur les risques. Elles devraient s'assurer qu'elles ont accès à des sources d'information appropriées et, au besoin, prendre les mesures nécessaires pour les améliorer.
18. Les autorités compétentes devraient toujours prendre en considération:
 - l'évaluation supranationale des risques de la Commission européenne;
 - l'avis des AES sur le risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme dans le secteur financier;
 - les informations communiquées par les autorités nationales et, le cas échéant, étrangères, et notamment l'évaluation nationale des risques (ENR);
 - les informations communiquées par les autorités de surveillance, telles que les orientations, et les conclusions pertinentes tirées de toute mesure de surveillance, y compris les notes d'information, les renseignements obtenus dans le cadre d'une procédure d'autorisation ou d'agrément, voire des notifications de passeport, les

contrôles sur place et sur pièce et les suites données aux contrôles (mesures de police ou de sanction).

Lorsque les informations pertinentes sont détenues par d'autres autorités compétentes, nationale ou à l'étranger, les autorités compétentes devraient veiller à la mise en place de mécanismes permettant l'échange de ces informations et s'assurer que les informations peuvent être échangées en temps utile. Cela concerne également les informations détenues par la Banque centrale européenne dans le cadre du mécanisme de surveillance unique;

- les actes délégués adoptés par la Commission européenne conformément à l'article 9, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/849; et
 - les informations communiquées par les cellules de renseignement financier (CRF) et les autorités répressives, telles que les rapports sur la menace, les alertes et les typologies.
19. Autres sources d'information que les autorités compétentes peuvent envisager d'inclure:
- les informations provenant d'organismes professionnels, comme les typologies et les informations sur les risques émergents;
 - les informations provenant de la société civile, comme les indices de perception de la corruption;
 - les informations émanant des organes chargés de l'élaboration de normes internationales, telles que les évaluations mutuelles des dispositifs nationaux en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, de lutte contre la corruption et en matière de fiscalité;
 - les sources d'information publiques, comme les articles de presse;
 - les informations provenant d'organismes privés, comme les rapports et renseignements sur les risques; et
 - les informations provenant d'institutions universitaires.

Facteurs de risques nationaux

20. Les autorités compétentes devraient avoir une connaissance et une compréhension adéquates des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme au niveau national, afin de déterminer les facteurs de risques en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme associés aux activités financières nationales des entités évaluées.
21. Dans ce contexte, sur la base des sources d'informations mentionnées aux points 17 à 19, les autorités compétentes devraient notamment recenser:
- le type et l'ampleur du blanchiment de capitaux lié aux infractions sous-jacentes commises à l'échelle nationale;

- l'ampleur du blanchiment du produit d'infractions sous-jacentes commises à l'étranger;
- l'ampleur des activités terroristes et des groupes terroristes dans le pays ainsi que le niveau de soutien dont ils bénéficient;
- les typologies pertinentes en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme recensées par la CRF et par d'autres autorités publiques ou entités privées.

Facteurs de risques étrangers

22. Lorsqu'une entité évaluée entretient des liens significatifs avec d'autres États membres ou des pays tiers, l'exposant aux risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme associés à ces pays, les autorités compétentes devraient recenser également ces risques. C'est notamment le cas lorsque:
- l'établissement entretient des relations d'affaires significatives avec des contreparties établies dans d'autres États membres ou pays tiers;
 - l'établissement fait partie d'un groupe financier établi dans un autre État membre ou pays tiers;
 - les bénéficiaires effectifs de l'établissement sont installés dans un autre État membre ou pays tiers; et
 - l'établissement entretient toute autre relation pertinente avec un autre État membre ou pays tiers, qui l'expose au risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme associé à ce pays.
23. Les autorités compétentes devraient prendre des mesures raisonnables pour acquérir une connaissance et une compréhension adéquates des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme associés à ces États membres ou pays tiers qui pourraient peser sur les activités exercées par les entités évaluées. À cet effet, pour chacun de ces États membres ou pays tiers, les autorités compétentes devraient recenser les facteurs de risques mentionnés aux points 20 et 21.
24. Lorsqu'elles recensent des pays tiers dont les dispositifs nationaux de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme présentent des carences stratégiques qui font peser une menace significative sur le système financier de l'Union, les autorités compétentes devraient prendre en considération les actes délégués adoptés par la Commission européenne conformément à l'article 9, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/849 ainsi que les déclarations publiques publiées par les organismes internationaux pertinents, tels que le Groupe d'action financière internationale (GAFI), le Comité du Moneyval et d'autres organismes régionaux de type GAFI.

Facteurs de risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme à l'échelle d'un secteur

25. Les autorités compétentes devraient avoir une bonne compréhension des facteurs de risques pertinents pour chaque secteur ou sous-secteur financier, tels que les établissements de

crédit, les sociétés de courtage, les entreprises d'investissement, les établissements de paiement, les établissements de monnaie électronique, les bureaux de change et les entreprises d'assurance-vie. Dans ce cadre, elles devraient comprendre l'organisation propre à chaque sous-secteur ainsi que les risques qui leur sont associés tels que le type de produits et de services proposés, les canaux de distribution utilisés et les caractéristiques de la clientèle.

26. Leur compréhension des facteurs de risques sectoriels et sous-sectoriels devrait reposer sur l'ensemble des informations obtenues des établissements appartenant à ce secteur ou sous-secteur financier particulier sur les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auxquels ceux-ci sont exposés. Les autorités compétentes pourraient ensuite recenser des points communs au sein de chaque sous-secteur financier et du secteur financier dans son ensemble.

Informations sur les facteurs de risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme au niveau de l'entité évaluée

27. Les autorités compétentes devraient recueillir des informations suffisantes, pertinentes et fiables afin d'acquérir une compréhension globale:
- des facteurs de risques inhérents de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme de l'entité évaluée, et
 - des facteurs d'atténuation du risque inhérent de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme de l'entité évaluée.
28. Lorsque l'entité évaluée est un établissement, les autorités compétentes devraient notamment obtenir les informations suivantes:
- la structure de propriété et de cette entité, et notamment sa composition capitalistique, selon que l'entité évaluée est un établissement international, étranger ou national, une entreprise mère, une filiale, une succursale ou un autre type d'entité, ainsi que le niveau de complexité et de transparence de son organisation et de sa structure;
 - la réputation et l'intégrité des principaux dirigeants, des membres des organes de direction et des actionnaires significatifs de l'entité;
 - la nature et la complexité des produits et services fournis ainsi que des activités et transactions réalisées;
 - les canaux de distribution utilisés, y compris la fourniture gratuite de services et le recours à des agents ou à des intermédiaires;
 - les caractéristiques de la clientèle;
 - la zone géographique où l'entité évaluée exerce ses activités commerciales, en particulier s'il s'agit de pays tiers à haut risque³, et, le cas échéant, les pays d'origine ou d'établissement d'une partie significative des clients de l'entité évaluée;

³ Pour obtenir des informations sur les facteurs à prendre en compte dans l'évaluation du risque BC/FT associé aux juridictions, veuillez consulter les orientations communes visées aux articles 17 et 18, paragraphe 4, de la directive (UE)

- la qualité des dispositifs et des structures de gouvernance interne, y compris l'adéquation et l'efficacité des fonctions d'audit interne et de conformité, le niveau de conformité avec les exigences réglementaires en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et l'efficacité des politiques et procédures dans ce domaine, dans la mesure où celles-ci sont déjà connues;
 - la «culture d'entreprise», et plus particulièrement la «culture de conformité» et la culture de transparence et de confiance dans les relations avec les autorités compétentes;
 - d'autres aspects prudentiels et généraux, tels que le nombre d'années en activité, et l'adéquation des fonds propres et du capital.
29. Ces informations peuvent être obtenues à partir de la surveillance globale en matière prudentielle et/ou des règles de conduite et peuvent tenir compte, le cas échéant, des informations prudentielles obtenues dans le cadre du mécanisme de surveillance unique⁴. Toutefois, si ces informations n'ont pas déjà été recueillies par les autorités compétentes, il peut être utile de les recueillir de manière spécifique.
30. Lorsque les entités évaluées sont des clusters d'établissements individuels, les autorités compétentes devraient recenser les facteurs pertinents, conformément à l'énumération figurant au point 27, afin de caractériser le cluster dans son ensemble. Cela devrait permettre aux autorités compétentes de justifier leurs décisions en ce qui concerne le profil de risque attribué au cluster. Les autorités compétentes devraient également prendre en considération les résultats de mesures de surveillance antérieures prises à l'égard des établissements inclus dans ce cluster.

2015/849 concernant les mesures simplifiées de vigilance à l'égard de la clientèle et les facteurs de risque à prendre en considération par les établissements de crédit et financiers lors de l'appréciation du risque BC/FT associé à des relations d'affaires isolées ou à des transactions exécutées à titre occasionnel.

⁴ Voir article 6 du règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (JO L 287 du 29.10.2013, p. 63).

2^e étape: Évaluation des risques

31. Les autorités compétentes devraient adopter une vision globale des facteurs de risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme qu'elles ont recensés au cours de la 1^{ère} étape et qui, ensemble, serviront de base à l'évaluation des risques de l'entité évaluée.
32. Dans ce contexte, les autorités compétentes devraient évaluer dans quelle mesure les facteurs de risques inhérents recensés lors de la 1^{ère} étape pèsent sur l'entité évaluée, et dans quelle mesure les systèmes et les contrôles mis en place par l'entité évaluée en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sont adaptés pour atténuer efficacement les risques inhérents auxquels elle est exposée dans ce domaine. Les systèmes et contrôles de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme comprennent au moins ceux énumérés à l'article 8, paragraphe 4, de la directive (UE) 2015/849, certains éléments limitant l'exposition au risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme dans la conception des produits et, plus généralement, les dispositifs de gouvernance et de gestion des risques, y compris une culture globale du risque.

Pondération des facteurs de risques inhérents et des facteurs d'atténuation

33. Les autorités compétentes peuvent décider de pondérer différemment les facteurs de risques et les facteurs d'atténuation, en fonction de leur importance relative.
34. Lorsqu'elles pondèrent les facteurs de risques inhérents et les facteurs d'atténuation, les autorités compétentes devraient se faire une opinion éclairée sur la pertinence des différents facteurs par rapport à une entité évaluée spécifique. Le poids accordé aux différents facteurs peut varier d'une entité évaluée à une autre, mais les autorités compétentes devraient utiliser des facteurs similaires pour des entités évaluées similaires.
35. Les autorités compétentes devraient veiller à ce que la pondération ne soit pas indûment influencée par un seul facteur et à ce que les facteurs que la directive (UE) 2015/849 ou la législation nationale considèrent comme présentant un risque élevé de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme soient dûment pris en compte.
36. Les déficiences significatives qui pourraient nuire gravement à l'efficacité des mesures préventives en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme devraient se voir accorder davantage de poids dans l'appréciation que les déficiences moyennes ou mineures.

Profils de risques et catégorisation des entités évaluées

37. La combinaison de l'évaluation du niveau de risque inhérent et de l'effet des facteurs d'atténuation du risque sur le niveau de risque inhérent devrait déboucher sur l'élaboration d'un profil de risque global de l'entité évaluée, afin de faciliter la comparaison des entités évaluées et de rendre compte des mesures prises par celles-ci au cours de la 3^e étape. Les autorités compétentes devraient s'appuyer sur leur expertise professionnelle pour valider les résultats de l'évaluation globale des risques et pour la corriger, si nécessaire.

38. Les autorités compétentes devraient déterminer la manière la plus appropriée de classer les profils de risques des entités évaluées; bien que de nombreuses autorités compétentes répertorient les entités évaluées comme étant à haut risque, à moyen risque ou à risque faible, d'autres catégories sont également possibles (comme élevé, moyen-élevé, moyen-faible ou faible).
39. Les autorités compétentes devraient envisager de partager les éléments de classification et leurs motifs avec les entités évaluées.
40. Le profil de risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme des entités évaluées peut différer des profils attribués à ces mêmes entités évaluées dans le cadre plus large de l'évaluation des risques prudentiels ou des règles de conduite.

3^e étape: Surveillance des entités évaluées

41. L'évaluation des risques devrait servir de base à l'élaboration d'une stratégie de surveillance pour chaque entité évaluée et pour le secteur dans son ensemble.

Plans de surveillance individuels en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

42. Les autorités compétentes devraient consacrer des ressources de surveillance à chaque entité évaluée en fonction de son profil de risque.
43. Les autorités compétentes peuvent adapter leur approche de plusieurs manières, et notamment:
- en adaptant la nature de la surveillance, par exemple en ajustant le nombre de contrôles sur place et sur pièce. Les autorités compétentes devraient garder à l'esprit que la surveillance sur pièce seule sera probablement insuffisante dans des situations à plus haut risque;
 - en adaptant les priorités de la surveillance, par exemple en mettant l'accent sur la gestion des risques associés à des produits ou à des services particuliers, ou sur des aspects spécifiques du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, tels que l'identification des clients, l'évaluation des risques, la surveillance continue ou de la relation d'affaires et le dispositif déclaratif;
 - en adaptant la fréquence de la surveillance, par exemple en réduisant le suivi des indicateurs clés lorsque les risques sont moins élevés; et
 - en adaptant l'intensité et le caractère intrusif de la surveillance, par exemple en déterminant, en fonction du risque, lors des contrôles sur place l'étendue des examens des dossiers individuels des clients, de l'analyse par sondage des transactions et des déclarations de transactions suspectes effectuées. Un examen des seules politiques et des procédures, et non de leur mise en œuvre concrète, sera probablement insuffisant dans des situations présentant un risque plus élevé.
44. Les autorités compétentes devraient veiller à ce que les entités évaluées dont le profil de risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme est accru fassent l'objet d'une surveillance renforcée. Cela vaut également pour les établissements qui ont été inclus dans un cluster à des fins d'évaluation des risques.
45. Les établissements exposés à des niveaux élevés de risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme pourraient ne pas forcément être d'importance systémique. Par conséquent, lorsqu'elles déterminent les mesures de surveillance à mettre en œuvre, les autorités compétentes ne devraient pas s'appuyer sur leurs seules évaluations des risques prudentiels ou comportementaux, traduisant une prise excessive de risques ou sur la seule prise en considération des établissements d'importance systémique. Les conclusions du niveau de risque prudentiel ou comportemental, traduisant une prise excessive de risques, ne sont pas nécessairement appropriées.

46. Les autorités compétentes devraient prendre en compte de manière appropriée et en temps utile tout nouveau risque identifié dans le cadre de la surveillance sur place ou sur pièces. Ainsi, les autorités compétentes peuvent notamment modifier le plan de surveillance initial en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, afin de mieux tenir compte des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auxquels les entités évaluées sont exposées. Dans cette hypothèse, elles devraient documenter, de manière adéquate, les modifications apportées.

Plan de surveillance globale en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

47. Les autorités compétentes devraient se fonder sur leurs évaluations des risques des entités évaluées ainsi que sur leur connaissance générale du risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auquel le secteur est exposé afin d'évaluer dans quelle mesure ce risque menace les objectifs des entités évaluées. Elles devraient y consacrer des ressources suffisantes et définir une stratégie globale.
48. Les autorités compétentes devraient s'assurer qu'elles disposent des ressources suffisantes pour mettre en œuvre la stratégie de surveillance pour toutes les entités assujetties.
49. Les autorités de surveillance devraient coordonner les plans de surveillance individuels au regard de la stratégie globale.

Formation

50. Les autorités compétentes devraient s'assurer que le personnel ayant des responsabilités directes et indirectes dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme possède des connaissances et une compréhension appropriées du cadre réglementaire applicable en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et soit suffisamment qualifié et formé pour faire preuve de discernement.
51. En outre, les autorités compétentes devraient former leurs contrôleurs aux modalités pratiques de leur modèle de surveillance fondée sur les risques en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, afin qu'ils soient capables d'assurer une surveillance efficace et cohérente. Les autorités compétentes devraient notamment veiller à ce que les contrôleurs soient en mesure:
- de comprendre la marge d'appréciation laissée à l'entité évaluée pour évaluer et atténuer les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme;
 - d'apprécier la qualité de l'évaluation des risques effectuée par l'entité évaluée;
 - d'évaluer l'adéquation, le caractère proportionné et l'efficacité des politiques et des procédures mises en place par l'entité évaluée en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et, plus largement, de ses

dispositifs de gouvernance et de ses contrôles internes, à la lumière de l'évaluation des risques réalisée par l'entité évaluée elle-même.

52. La formation devrait être adaptée aux responsabilités du personnel concerné en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et pourrait notamment comprendre des stages de formation, lors du recrutement et un apprentissage par la pratique. Les autorités compétentes peuvent également bénéficier du partage de connaissances avec les autres autorités compétentes et pertinentes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.
53. Les autorités compétentes devraient veiller à ce que l'expertise du personnel en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme soit actualisée et pertinente, et inclure, le cas échéant, une connaissance des risques émergents.

4^e étape: Mesures de contrôle, de mise à jour et de suivi

Mise à jour du plan d'action d'évaluation des risques et de surveillance (étapes 1, 2 et 3)

54. Étant donné que la surveillance fondée sur les risques n'est pas un exercice ponctuel, mais un processus continu et cyclique, les informations sur lesquelles repose l'évaluation des risques devraient être réexaminées et mise à jour périodiquement, en cas de besoin, ponctuellement.

Réexamens périodiques

55. Les autorités compétentes devraient réexaminer régulièrement leurs évaluations des risques afin de s'assurer que celles-ci sont actualisées et pertinentes.
56. Le programme de chaque réexamen devrait être établi en fonction du risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme associé à l'entité évaluée. Pour les entités évaluées à haut risque ou celles dont les activités font l'objet de changements fréquents ou qui opèrent dans un environnement en constante évolution, ces réexamens devraient être menés plus fréquemment.

Réexamens ponctuels

57. Des réexamens ponctuels des facteurs de risques, de l'évaluation des risques et, le cas échéant, des plans de surveillance devraient être réalisés à la suite de changements significatifs concernant le profil de risque de l'entité évaluée. Parmi les exemples de changements significatifs, on peut citer:
- les événements externes majeurs qui modifient la nature des risques;
 - les risques émergents en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme;
 - les résultats de la surveillance sur pièce et sur place ainsi que le suivi des mesures correctrices ou de redressement éventuellement prises par l'entité évaluée;
 - les changements ou l'apparition de nouvelles informations concernant les propriétaires ultimes de participations éligibles, les membres de la direction ou les personnes exerçant des fonctions-clés au sein de l'organisation de l'entité évaluée; et
 - d'autres situations qui laissent à penser que les informations sur lesquelles l'autorité compétente a basé son évaluation des risques ne sont plus pertinentes ou présentent des lacunes.
58. Les autorités compétentes devraient également vérifier si les changements concernant une entité évaluée donnée pourraient avoir une influence sur d'autres entités évaluées, afin de renouveler, le cas échéant, le processus d'évaluation des risques des autres entités évaluées affectées de manière significative.

Réexamen du modèle de surveillance fondée sur les risques en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

59. Les autorités compétentes devraient s'assurer que leurs procédures internes, y compris leur méthodologie d'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, sont appliquées de manière cohérente et efficace.
60. Tout dysfonctionnement détecté à l'occasion du réexamen du modèle de surveillance doit donner lieu à des mesures correctrices. Dans l'idéal, le modèle ne devrait pas être modifié à des intervalles trop rapprochés afin de faciliter les comparaisons dans la durée. Cela étant, les autorités compétentes devraient si besoin est réexaminer la méthodologie dans les plus brefs délais.

Réexamens périodiques

61. Les autorités compétentes devraient vérifier régulièrement si leur modèle de surveillance fondée sur les risques en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme permet d'obtenir le résultat escompté et, en particulier, si les ressources allouées à la surveillance sont adaptées.
62. Lors du réexamen de l'adéquation et de l'efficacité de leur modèle de surveillance fondée sur les risques en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, les autorités compétentes peuvent utiliser divers outils, et notamment l'expertise professionnelle, les questionnaires d'auto-évaluation, l'analyse par sondage des mesures de surveillance, de nouvelles informations, issues d'autres autorités compétentes ou pertinentes, y compris les autorités répressives ainsi que les organisations européennes ou nationales. Elles devraient également s'efforcer de se familiariser avec les meilleures pratiques internationales et envisager de participer aux forums européens et internationaux pertinents.
63. Mesurer l'impact de la surveillance en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sur le niveau de conformité et d'efficacité des contrôles des entités évaluées en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme peut également aider les autorités compétentes à évaluer l'efficacité de leur modèle de surveillance fondée sur les risques en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Réexamens ponctuels

64. Outre un réexamen régulier à intervalles fixes, les autorités compétentes devraient réexaminer, mettre à jour ou modifier leur modèle de surveillance fondée sur les risques en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme si l'adéquation ou l'efficacité de ce modèle est remise en cause par des événements tels que:
 - les évaluations du modèle par le GAFI ou MoneyVal, par exemple, ou des audits externes;

- les évaluations internes du modèle, par exemple par l'analyse des écarts, des rapports d'audit interne, de tests d'assurance qualité et exercices sur les «leçons apprises»;
- les changements significatifs du système de surveillance, tels que la création d'une nouvelle division ou les augmentations importantes de personnel, le changement des membres du conseil ou de la direction, ou des changements significatifs dans le secteur financier;
- les changements significatifs intervenus dans l'environnement législatif ou réglementaire relatifs à LBC/FTIa;
- l'émergence ou le recensement de nouveaux facteurs de risques.

Aspects organisationnels et procéduraux du processus de réexamen

65. Pour être objectif, le processus de réexamen devrait être basé sur des procédures internes à la fois claires et transparentes. Ces procédures devraient permettre de définir non seulement quand une révision est nécessaire, mais aussi le contenu et les personnes chargées du processus de révision. À cet égard, le réexamen du modèle de surveillance fondée sur les risques en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme peut être effectué par l'équipe de l'autorité compétente qui avait précédemment mis en place le modèle ou celle en charge des contrôles qualité, de l'audit interne ou de la gestion des risques de l'autorité compétente.
66. Outre le processus de réexamen interne, les autorités compétentes peuvent envisager de confier à un expert externe le soin d'effectuer une évaluation objective de son modèle ou de garantir l'harmonisation à l'échelle nationale au regard des modèles employés par d'autres autorités compétentes.

Conservation des documents et pièces

67. Les autorités compétentes devraient documenter, de manière appropriée, le modèle de surveillance fondée sur les risques en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ainsi que sa mise en œuvre et ses éventuels réexamens pour mémoire. Elles devraient également consigner les résultats et les décisions, ainsi que le raisonnement qui les sous-tend, afin de s'assurer que les mesures prises par les autorités compétentes concernant les différentes entités évaluées sont cohérentes et équitables.

Retour d'information et mesures de suivi

Obligation de rendre compte

68. Les principaux dirigeants des autorités compétentes devraient posséder une connaissance suffisante des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme présents dans le secteur et dans les sous-secteurs surveillés et être régulièrement informés des mesures de surveillance prises en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ainsi que de leurs résultats. Grâce à ces informations, ils pourront juger de l'efficacité globale des mesures mises en œuvre par les entités évaluées afin de

réduire les risques. En outre, ils pourront juger de la nécessité de réexaminer, le cas échéant, l'intensité et la fréquence de la surveillance ainsi que la répartition des ressources allouées à la surveillance.

Modalités du retour d'information

69. Les résultats de l'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme devraient être communiqués au personnel de l'autorité compétente chargée de la surveillance en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme au sein de l'autorité compétente.
70. Ces résultats peuvent éclairer le processus de surveillance prudentielle ou être pertinents pour une évaluation des risques sectoriels et nationaux ou pour des changements de politique, ainsi que pour la coopération avec d'autres autorités compétentes ou pertinentes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.
71. Les autorités compétentes devraient déterminer les modalités appropriées de retour d'information aux parties prenantes concernant les résultats des évaluations des risques et des mesures de surveillance, en s'adressant soit directement aux entités évaluées concernées, soit au secteur régulé dans son ensemble, y compris les associations professionnelles. Le niveau de détail des informations à partager, le calendrier et les modalités de communication de ce retour d'information peuvent varier en fonction des intérêts des autorités compétentes et des dispositions applicables en matière de confidentialité.
72. Parmi les différentes modalités de communication avec les entités évaluées, on peut citer les exemples suivants:
 - les orientations en matière de surveillance;
 - les lettres adressées à des entités évaluées individuelles ou à des groupes d'entités évaluées;
 - les rencontres bilatérales ou multilatérales;
 - les mesures de polices et de sanction;
 - les conférences et présentations.

Titre III - Mise en œuvre

Mise en œuvre

73. Les autorités compétentes devraient mettre en œuvre les présentes orientations en les incorporant dans leurs dispositifs et procédures de surveillance avant le [un an après la publication de ces orientations].