

Communication FINMA sur la surveillance 05/2023

Analyse des risques de blanchiment d'argent selon l'art. 25 al. 2 OBA-FINMA

24 août 2023

Table des matières

Introduction.....	3
1 Tolérance au risque de blanchiment d'argent	3
2 Analyse des risques de blanchiment d'argent	4
2.1 Risques de blanchiment d'argent à prendre en considération.....	5
2.2 Mise en œuvre des exigences de l'art. 13 al. 2 ^{bis} OBA-FINMA	5
2.3 Contrôle du respect de la stratégie commerciale et de la politique de risque.....	6
2.4 Autres éléments à prendre en compte	7
3 Rapport avec le Cm 78 de la circulaire FINMA 2017/1 « Gouvernance d'entreprise – banques »	8
4 Contrôle global des risques de blanchiment d'argent.....	8

Introduction

Conformément à l'art. 25 al. 2 OBA-FINMA, les banques sont tenues d'établir une analyse des risques de blanchiment d'argent (ci-après « analyse des risques ») à l'aune du domaine d'activité et de la nature des relations d'affaires gérées. Sur la base de cette analyse, les banques doivent en outre déterminer pour chacun des critères mentionnés à l'art. 13 al. 2 OBA-FINMA s'il est pertinent pour leurs activités (voir art. 13 al. 2^{bis} OBA-FINMA) et, conformément à l'art. 6 al. 1 let. a OBA-FINMA, elles doivent également établir périodiquement une analyse des risques sur une base consolidée.¹

Pour les banques, l'obligation de déterminer, de limiter et de contrôler leurs risques (y compris les risques de blanchiment d'argent) découle également des exigences organisationnelles selon l'art. 3 al. 2 let. a LB en relation avec l'art. 12 al. 2 OB et l'art. 8 LBA. Les exigences en matière de gestion des risques sont en outre fixées dans la circulaire FINMA 2017/1 « Gouvernance d'entreprise – banques ».

Au printemps 2023, la FINMA a examiné les analyses de risques de plus de 30 banques. Elle a constaté qu'un grand nombre des analyses de risques examinées ne répondaient pas aux exigences de base d'une telle analyse. En particulier, il manquait parfois une définition adéquate de la tolérance au risque de blanchiment d'argent (ci-après « tolérance au risque »), laquelle constitue, grâce aux limites fixées, le cadre d'une analyse de risque robuste. En outre, il manquait différents éléments structurels qui constituent pourtant une condition préalable à une analyse des risques. Figurent en annexe un exemple simplifié d'une analyse des risques inadéquate et d'une analyse des risques adéquate tirées de nos observations pratiques.

Par la présente communication sur la surveillance, la FINMA crée la transparence sur les observations et expériences qu'elle a tirées de sa pratique de la surveillance des analyses des risques. Ces observations et expériences peuvent être utilisées par analogie pour les établissements assujettis à la LEFin.²

1 Tolérance au risque de blanchiment d'argent

Conformément à l'art. 3 al. 2 let. a LB en relation avec l'art. 12 al. 2 OB et l'art. 8 LBA, une banque détermine, limite et contrôle, entre autres, ses risques de blanchiment d'argent (y compris la lutte contre le financement du terrorisme). Pour ce faire, la banque doit, selon le Cm 10 de la Circ.-FINMA 17/1, fixer, dans un règlement ou dans des directives internes, les

¹ Rapport explicatif du 4 septembre 2017 sur la révision partielle de l'OBA-FINMA, p. 11

² Voir art. 9 al. 2 LEFin, art. 12 al. 4, art. 26 al. 1, art. 41 al. 2, art. 57 al. 2 et art. 68 al. 2 OEFin.

principes de gestion des risques ainsi que, selon l'art. 19 OBA-FINMA, les compétences et la procédure en matière d'octroi de l'autorisation d'effectuer des opérations à risques. La limitation de ces risques suppose en particulier une définition adéquate de la tolérance au risque par l'établissement.³

Observations et expériences relatives au point 1 :

- a) Souvent, l'exclusion délibérée de certains pays, segments de clientèle, prestations et/ou produits (par exemple, les personnes politiquement exposées de certains pays) faisait défaut à une définition adéquate de la tolérance au risque.
- b) La plupart du temps, il n'existe pas non plus de processus approprié pour permettre, au cas par cas, des exceptions à la tolérance au risque définie (processus « *exception to policy* »), les exceptions devant être accordées par la direction après définition de mesures appropriées de réduction des risques et surveillées par l'organe responsable de la haute direction.
- c) Il a également été régulièrement constaté qu'aucun indicateur de risque clé permettant à la direction et au conseil d'administration d'effectuer un contrôle régulier n'avait été défini pour surveiller le respect de la tolérance au risque. Lors de la définition des indicateurs de risque clés, il est possible de se fonder sur les limites définies en matière de risques dans l'analyse des risques (voir également à ce sujet le point 2.3 b).

2 Analyse des risques de blanchiment d'argent

Selon l'art. 8 LBA, les banques prennent les mesures nécessaires pour empêcher le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. L'une de ces mesures organisationnelles est l'établissement d'une analyse des risques conformément à l'art. 25 al. 2 OBA-FINMA. Pour l'analyse des risques, il faut en outre tenir compte de l'art. 13 al. 2^{bis} OBA-FINMA.

Selon le rapport explicatif du 11 février 2015 sur la révision partielle de l'OBA-FINMA (ci-après « rapport explicatif 2015 »), il s'agit d'une « [...] *analyse des risques qui identifie, enregistre, analyse et évalue tous les risques de blanchiment d'argent auxquels est exposé l'intermédiaire financier [...]. Fort de ces conclusions, il définit ses mesures de gestion, de pilotage, de contrôle, de reporting et de surveillance de ces risques.* »⁴

³ Voir Cm 53 de la Circ.-FINMA 17/1.

⁴ Rapport explicatif du 11 février 2015 sur la révision partielle de l'OBA-FINMA, p. 18 s.

2.1 Risques de blanchiment d'argent à prendre en considération

L'art. 25 al. 2 OBA-FINMA exige que la banque tienne compte, pour l'analyse des risques, de son domaine d'activité et de la nature des relations d'affaires gérées. Pour ce faire, il convient de se référer notamment aux catégories de risques de blanchiment d'argent suivantes : siège ou domicile du client, segment de clientèle ainsi que produits et prestations proposés. Le rapport explicatif 2015 mentionne la présence géographique de l'établissement comme une catégorie de risque supplémentaire et fournit des explications complémentaires sur les catégories mentionnées⁵. Ces explications montrent clairement que les différents risques doivent être enregistrés, analysés et évalués pour chaque catégorie de risque. Il convient en outre de noter que le catalogue des catégories de risques mentionnées à l'art. 25 al. 2 OBA-FINMA n'est pas exhaustif et doit être complété individuellement en fonction du modèle d'affaires et de la gamme des prestations d'une banque.

Observations et expériences relatives au point 2.1 :

- a) Il a été régulièrement constaté que, pour chaque risque de blanchiment d'argent déterminé de chaque catégorie de risque de blanchiment d'argent, les estimations concernant le risque inhérent et le risque de contrôle ainsi que le risque net qui en résulte n'étaient pas présentées individuellement et de manière compréhensible. Il a notamment été remarqué que tous les risques de blanchiment d'argent pertinents pour l'établissement n'étaient pas toujours couverts.
- b) Pour comprendre l'effet de réduction des risques des mesures (risque de contrôle) sur les risques inhérents, il manquait le plus souvent un niveau de détail suffisant des mesures décrites. Pour ce faire, il convient notamment d'utiliser des indicateurs chiffrés et des enseignements concernant l'efficacité des contrôles effectués (*controls of controls*).

2.2 Mise en œuvre des exigences de l'art. 13 al. 2^{bis} OBA-FINMA

Une banque doit déterminer pour chacun des critères mentionnés à l'art. 13 al. 2 OBA-FINMA s'il est pertinent ou non pour son activité. Elle doit tenir compte des critères pertinents pour déterminer ses relations d'affaires comportant des risques accrus (art. 13 al. 2^{bis} OBA-FINMA). Le rapport explicatif du 4 septembre 2017 sur la révision partielle de l'OBA-FINMA (ci-après « rapport explicatif 2017 ») précise à ce sujet qu'un critère doit être

⁵ Rapport explicatif du 11 février 2015 sur la révision partielle de l'OBA-FINMA, p. 19

considéré comme pertinent s'il « *concerne un nombre important de relations d'affaires de l'intermédiaire financier* »⁶.

Observations et expériences relatives au point 2.2 :

Souvent, l'évaluation de la pertinence de chaque critère mentionné à l'art. 13 al. 2 OBA-FINMA n'était pas présentée dans l'analyse des risques de manière visible et compréhensible pour des tiers. Il manquait notamment la définition d'indicateurs chiffrés permettant de vérifier la pertinence des critères (voir également à ce sujet point 2.3 a).

2.3 Contrôle du respect de la stratégie commerciale et de la politique de risque

Le rapport explicatif 2015 précise que l'analyse des risques doit être consignée par écrit, périodiquement contrôlée et adaptée en cas de besoin. L'adoption est assurée par le conseil d'administration ou par la direction à son plus haut niveau⁷. Cela permet de garantir que les enseignements de l'analyse des risques sont également pris en compte dans la politique de risque et la stratégie commerciale (par ex. définition des marchés cibles et des segments de clientèle stratégiques) d'un établissement⁸.

Concrètement, cela signifie qu'une banque prend également en compte le risque de blanchiment d'argent lorsqu'elle définit sa stratégie commerciale. Il existe donc une étroite interaction avec la stratégie commerciale et la politique de risque d'une banque. Pour ce faire, la banque vérifie régulièrement dans quelle mesure la composition de sa clientèle existante et de sa gamme de prestations est conforme à sa stratégie commerciale et à sa politique de risque.

En cas de modification importante de l'offre de prestations ou de la composition de sa clientèle, les critères d'analyse des risques doivent être adaptés en conséquence et l'analyse des risques doit être actualisée.

⁶ Rapport explicatif du 4 septembre 2017 sur la révision partielle de l'OBA-FINMA, p. 29

⁷ Rapport explicatif du 11 février 2015 sur la révision partielle de l'OBA-FINMA, p. 20

⁸ Rapport explicatif du 11 février 2015 sur la révision partielle de l'OBA-FINMA, p. 20

Observations et expériences relatives au point 2.3 :

- a) Il a été régulièrement constaté qu'aucun indicateur chiffré n'avait été défini pour déterminer l'importance de chaque exposition au risque dans l'ensemble de la clientèle et de la gamme de prestations de la banque, ni la mesure dans laquelle le respect de la stratégie commerciale et de la politique de risque était garanti.
- b) Il manque souvent une définition des limites en matière de risques pour surveiller la tolérance au risque et prendre les mesures qui s'imposent en cas de non-respect des valeurs seuils.
- c) Le risque net n'a souvent pas été comparé à la tolérance au risque. Une telle comparaison est pourtant nécessaire pour prendre des mesures en cas de non-respect de la tolérance au risque.

2.4 Autres éléments à prendre en compte

Le rapport explicatif 2015 précise que, sur la base des conclusions de l'analyse des risques, une banque définit ses mesures de gestion, de pilotage, de contrôle, de *reporting* et de surveillance de ces risques⁹. Cela comprend notamment le suivi de l'évolution des risques et l'évaluation de la situation en matière de ressources.

Observations et expériences relatives au point 2.4 :

- a) Souvent, les modifications des risques (risques inhérents, risque de contrôle et risques nets) par rapport à l'année précédente n'étaient ni visibles ni compréhensibles dans l'analyse des risques, bien qu'elles aident à déterminer les mesures nécessaires pour surveiller les risques.
- b) Il a souvent été constaté que, pour garantir la mise en œuvre du dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent de la banque, les ressources qualitatives et quantitatives nécessaires n'avaient pas fait l'objet d'un examen critique qui permettrait de les adapter si nécessaire.

⁹ Rapport explicatif du 11 février 2015 sur la révision partielle de l'OBA-FINMA, p. 18 s.

3 Rapport avec le Cm 78 de la circulaire FINMA 2017/1 « Gouvernance d'entreprise – banques »

Selon le Cm 78 de la Circ.-FINMA 17/1, la fonction de *compliance* d'une banque procède à une évaluation annuelle du risque de *compliance* lié à l'activité de l'établissement et à l'élaboration d'un plan d'action axé sur le risque, plan qui doit être approuvé par la direction.

L'analyse des risques ou des parties de celle-ci peuvent être intégrées dans cette analyse du risque de *compliance*. La banque doit toutefois s'assurer que les exigences de l'art. 25 al. 2 OBA-FINMA soient remplies.

4 Contrôle global des risques de blanchiment d'argent

Selon le principe de gestion globale des risques énoncé de l'art. 6 al. 1 OBA-FINMA, une banque qui possède des succursales à l'étranger ou qui dirige un groupe financier comprenant des sociétés étrangères doit également déterminer, limiter et contrôler de manière globale les risques juridiques et de réputation liés au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme auxquels elle est exposée.

Selon l'art. 6 al. 1 let. a OBA-FINMA, cela doit se faire périodiquement sous la forme d'une analyse des risques sur une base consolidée. Les explications du rapport explicatif 2017 précisent qu'il s'agit d'une analyse des risques au sens de l'art. 25 al. 2 OBA-FINMA qui tient compte des risques liés aux relations d'affaires et transactions dans les succursales et sociétés de groupe¹⁰. Les explications données aux points 1 et 2 ci-dessus s'appliquent donc également à l'analyse des risques sur une base consolidée.

¹⁰Rapport explicatif du 4 septembre 2017 sur la révision partielle de l'OBA-FINMA, p. 11

Annexe

Pour concrétiser les enseignements tirés de l'examen des analyses des risques, ci-après une comparaison entre un modèle d'analyse des risques inadéquat et un modèle adéquat. Les éléments structurels ont été fortement simplifiés dans un souci de clarté.

Catégorie de risque	Risque inhérent	Mesures de réduction des risques
Segments de clientèle		Brève description
Brève description	Évaluation du risque	
Domicile		
Brève description	Évaluation du risque	
Produits et prestations		
Brève description	Évaluation du risque	

Voir ch. 2.1

Voir ch. 2.3

Voir ch. 2.4

Tableau 1 : Exemple d'une analyse des risques non adéquate

Tolérance au risque de blanchiment d'argent						Évaluation de la tolérance au risque (faible / moyenne / (très) élevée)				
Catégorie de risque (CR)	Risque inhérent	Évolution par rapport à l'année précédente	Mesures de réduction des risques	Risque de contrôle	Évolution par rapport à l'année précédente	Risque net	Évolution par rapport à l'année précédente	Indicateur chiffré 1	Indicateur chiffré 2	Respect de la tolérance au risque
	Évaluation du risque inhérent (faible / moyen / (très) élevé)	En baisse, en hausse ou inchangé	Description détaillée des mesures pertinentes pour le critère de risque concerné (y compris indicateurs chiffrés et enseignements tirés)	Évaluation du risque de contrôle	En baisse, en hausse ou inchangé	Évaluation du risque net	En baisse, en hausse ou inchangé	(par ex. nombre de relations d'affaires et leur rapport en % par rapport à l'effectif total)	(par ex. montant des AuM et leur rapport en % par rapport à l'effectif total)	> / < / = valeur seuil
CR1 : Segments de clientèle										
Critère 1 de la CR1										
Etc.										
CR2 : Domicile										
Critère 1 de la CR2										
Etc.										
CR3 : Produits et prestations										
Critère 1 de la CR3										
Etc.										
CR4 Présence géographique de la banque										

Tolérance au risque de blanchiment d'argent						Évaluation de la tolérance au risque (faible / moyenne / (très) élevée)				
Catégorie de risque (CR)	Risque inhérent	Évolution par rapport à l'année précédente	Mesures de réduction des risques	Risque de contrôle	Évolution par rapport à l'année précédente	Risque net	Évolution par rapport à l'année précédente	Indicateur chiffré 1	Indicateur chiffré 2	Respect de la tolérance au risque
Critère 1 de la CR3										
Etc.										
Ensemble										

Tableau 2 : Exemple d'analyse des risques adéquate