

Lutte contre le blanchiment d'argent Entre «Best market practice» et quête de lauriers

L'entrée en vigueur au 1er juillet 2003 de la Convention de diligence des banques (CDB) et de l'Ordonnance sur le blanchiment d'argent (OBA) demande un travail d'implémentation considérable à chaque banque suisse. Tout en suivant des approches distinctes, le but des deux textes est de mettre en œuvre un cadre régulateur efficace qui contribue à protéger la place financière suisse d'abus en matière de blanchiment d'argent.



Dr. Martin Maurer

L'approche de la Convention de diligence est «rule based», c'est-à-dire que les règles définies ne laissent pas de marge de manœuvre à l'établissement individuel lors de leur implémentation. Les mesures à prendre sont les mêmes pour toutes les banques parce que les exigences à satisfaire sont les mêmes pour toutes, peu importe leur taille, leur clientèle ou leur type d'activités. Il n'en est pas de même pour l'Ordonnance sur le blanchiment qui, elle, adopte une approche «risk based» par laquelle le régulateur se limite à définir les concepts dans leurs grandes lignes. Il revient à l'établissement lui-même de définir les procédures internes permettant, par exemple, d'identifier les risques potentiels de réputation et d'adopter les mesures nécessaires pour la surveillance de ceux-ci.

La cuvée 2003 de la régulation bancaire suisse ...

La Convention de diligence vient de passer sa cinquième révision qui a étendu ses exigences notamment en matière d'identification du cocontractant et de l'ayant droit économique et apporté des précisions en matière d'ouverture des relations bancaires. L'Ordonnance sur le blanchiment repose, quant à elle, sur les Directives relatives à la prévention et à la lutte contre le blanchiment de capitaux de 1998. Suivant l'approche «risk based» les banques devront classer la clientèle et les transactions en fonction de catégories de risque définies, qui reflètent leur portefeuille de clients et son exposition aux risques. Les segments de clientèle qui représentent un risque plus élevé selon les estimations de la banque feront ainsi l'objet de vérifications plus poussées et d'une surveillance plus approfondie.

Même l'approche «risk based» contient des exigences précises et identiques pour toutes les banques, peu importe les risques auxquels elles sont exposées. Il en est ainsi de la surveillance informatique des transactions, de la mise sur pied d'un service interne dédié à la lutte contre le blanchiment et de la préparation des directives et de la formation des collaborateurs.

Les deux textes régulateurs auront des implications considérables: au-delà du bénéfice indéniable ils entraînent des coûts élevés. Tant la régulation «rule based» que la partie de la régulation «risk based» -qui est elle-même applicable à toutes les banques-, ne sont pas directement reliées au niveau de risque de réputation encouru par les banques. Les banques dont l'exposition aux risques est faible paient un système qui ne

leur sert qu'à en prouver la faiblesse. L'utilité du système se limite à les préserver d'abus de blanchisseurs refusés par d'autres banques. La part élevée des coûts fixes -lesquels ne sont donc pas proportionnels à l'exposition aux risques- frappe plus fortement les banques petites et moyennes car les coûts unitaires de production augmentent sans proportionnalité directe avec la taille des établissements.

Les bénéfices justifient-ils encore leur coût? En Suisse, des réflexions sur les relations coût/bénéfice ne sont menées que très rarement. Le groupe d'experts Zimmerli conclut, dans son rapport final sur la surveillance intégrée des marchés financiers, que la Commission de supervision de la nouvelle Autorité de surveillance devra procéder à l'évaluation de telles relations pour maintenir le principe de proportionnalité dans sa régulation. Elle aura la compétence de rédiger un rapport sur les relations coût/bénéfice pour certains aspects de la régulation financière, à l'instar de la Financial Services Authority (FSA) anglaise au sujet de la lutte contre le blanchiment d'argent.

La Suisse ne serait d'ailleurs pas la première place financière à s'intéresser à la question de la relation coût/bénéfice. D'après le Financial Times, la Financial Services Authority serait disposée à abandonner l'obligation faite aux intermédiaires financiers d'identifier leurs clients vu les dépenses de £174 millions environ qu'entraînerait cette mesure. Et ceci, malgré des indices démontrant que les coûts unitaires dédiés à la lutte contre le blanchiment sont inférieurs au Royaume Uni qu'en Suisse: une étude menée par l'Université de Leicester révèle qu'au Royaume Uni, 6,2% de banques seulement disposent d'un système informa-

tique anti-blanchiment. Il n'est pas exclu que la FSA ait pris cette décision pour répondre aux préoccupations de certains intermédiaires financiers qui craignaient qu'une politique anti-blanchiment trop exigeante n'entraînât des pertes de revenu. Selon cette même étude, 58% d'intermédiaires financiers craignent que les procédures d'identification de la clientèle ne soient perçues négativement par les clients alors que 46% de sondés pensent qu'elles en feraient perdre.

... dans le cadre international

Toute place financière qui se respecte déploie des activités de prévention d'abus à des fins illicites... c'est tout au moins ce qu'on devrait pouvoir croire. La lutte contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes a pris une envergure considérable depuis le 11 septembre 2001. Plusieurs organisations internationales se sont spécialisées dans la coordination des activités anti-blanchiment déployées par les principaux centres financiers. Les 40 recommandations du Groupe d'action financière ou les recommandations du Comité de Bâle, qui définit les exigences en matière de couverture des risques, ne sont que deux des nombreuses contributions qui visent à améliorer la stabilité des marchés financiers internationaux et qui entrent en application de manière plus ou moins rapide au niveau national.

La place financière suisse n'en est pas des moindres. Son cadre régulateur particulièrement contraignant est régulièrement mis à jour pour éviter le reproche de laxisme face à celui d'autres places financières internationales, notamment celles des Etats Unis et du Royaume Uni. La place financière suisse, qui accueille le tiers de la fortune privée offshore tient à être la première de classe dans le domaine de la régulation bancaire et dans la lutte contre le blanchiment; sa réputation souffrirait considérablement, en effet, si son cadre régulateur et législatif ne remplissait pas les exigences les plus élevées.

Une étude comparative* que le Basel Institute on Governance a mené à la demande de la SFS Stiftung Finanzplatz Schweiz conclut que la régulation suisse obtient le premier rang, en ce qui concerne notamment le respect des devoirs de diligence et des règles de «Know Your Customer». L'étude se penche sur les législations des Etats Unis et du Royaume Uni qu'elle qualifie de lacunaires, en contradiction également avec les recommandations des organisations internationales.

Les exigences d'identification de la clientèle en vigueur aux Etats Unis, par exemple, se limitent aux personnes étrangères et ne prévoient aucune vérification de l'ayant droit économique. Plus récemment, les autorités américaines ont décidé de reporter l'entrée en vigueur de l'exigence d'identification des donneurs d'ordre sur les paiements SWIFT. Voici deux cas parmi d'autres dans lesquels les Etats Unis violent manifestement les principes internationaux qu'ils ont eux-mêmes activement participé à définir. Au Royaume Uni, l'absence d'identification de l'ayant droit économique -particulièrement lorsque des trusts ou d'autres entités font écran- et le refus de tenir une documentation-clientèle qui pourrait aussi servir à des investigations pénales, reflètent des attitudes dangereusement proches du secret bancaire de fait, par lacune, voire inexistence d'identification des clients bancaires. L'étude de la Financial Services Authority britannique a trouvé des défauts de volonté considérables. Des entretiens face à face ont révélé que tous les établissements n'étaient pas forcément conscients de la signification de la «Current Customer Review» requise par la FSA. Il leur paraît tout à fait admissible de laisser des comptes en souffrance, tels quels, jusqu'à ce que les fonds soient réclamés et préfèrent ne pas demander d'informations supplémentaires à leur clientèle de peur que ces démarches soient mal perçues.

Le meilleur doit-il l'être absolument ou relativement?

La place financière suisse a très rapidement adopté l'Ordonnance sur le blanchiment qui paraissait lui garantir d'être en phase avec les recommandations internationales et de couper court à la critique internationale. Même si l'on estime que le bénéfice de la législation justifie son coût au plan national, on ne peut pas exclure que la place financière suisse ait agi trop rapidement dans le contexte international. Etant donné le poids que les places financières américaines et anglaises attribuent à la relation coût/bénéfice et la facilité avec laquelle elles enfreignent les conventions internationales, le sursis à l'adoption de cette nouvelle régulation, jusqu'à ce que d'autres pays prennent des mesures similaires, aurait pu paraître opportun. Cette façon de procéder aurait également permis de maintenir un certain parallélisme -parallélisme décidément omniprésent- dans la progression de la régulation bancaire



Raoul Oliver Wuerkler,

et financière internationale vers le «Level Playing Field»

La régulation des marchés financiers peut-elle se limiter à la quête de la situation idéale et faire abstraction de toute contrainte ou ne devrait-elle pas également prendre en considération, en partie au moins, que l'excès peut rendre une place financière «uncommercial» comme l'exprime l'étude de la FSA -les banquiers suisses restent médusés quand ils apprennent que l'identification est écartée par crainte que le client ne s'y oppose.

La place financière suisse fait penser au coureur qui, pour ne pas se faire dépasser, court toujours plus vite et perd de vue ses concurrents. Mais ceux-ci ne jouent pas le jeu: ils cherchent des raccourcis ou abandonnent tout simplement. Un seul arrive, essoufflé, c'est celui qui a couru toujours plus vite et qui se fait accueillir par ses concurrents sur la ligne d'arrivée... ■

Dr. Martin Maurer, Secrétaire général
Raoul Oliver Wuerkler,
Secrétaire général adjoint
Association des banques étrangères
en Suisse

+ *Anti-money laundering current customer review cost benefit analysis, May 2003, le rapport est disponible sur le site de la Financial Services Authority: www.fsa.gov.uk.*

* *Anti-Money Laundering: Levelling the Playing Field, Mark Pieth, Gemma Aiolfi, Basel Institute on Governance, Basel University. L'étude est disponible sur le site de l'Association des banques étrangères en Suisse: www.foreignbanks.ch.*