

OBA

# Une directive interne pour les banques étrangères



**RAOUL OLIVER WUERGLER,**  
Secrétaire général adjoint de  
l'Association des banques étrangères  
en Suisse

Depuis le début de l'année 2003, les banques en Suisse sont sollicitées par la mise en place d'une nouvelle régulation concernant le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. L'Ordonnance sur le blanchiment d'argent (OBA) a été publiée par la Commission fédérale des banques en décembre 2002; en même temps, l'Association suisse des banquiers a publié une révision de la Convention relative à l'obligation de diligence des banques.

**C**es deux textes définissent le cadre régulateur anti-blanchiment suisse; celui-ci est complété par les résolutions et directives adoptées par les organisations internationales actives dans la lutte contre le blanchiment d'argent et autres formes de criminalité financière. Le poids que ces régulations attribuent au principe de l'identification et de la connaissance du client – *know your customer* – dont les ébauches ont été définies par les banquiers suisses à la fin des années 70 déjà est un indicateur clair de leur reconnaissance de plus en plus universelle.

## Une première mondiale, avec toutes ses difficultés

La mise en place de l'appareil nécessaire pour satisfaire aux nouvelles régulations demande un investissement considérable de la part de chaque banque individuellement. Elle doit dès lors tirer profit au mieux de la période transitoire impartie, tant les applications informatiques que les nouvelles procédures internes nécessitent une période de rodage sans laquelle la pleine fonctionnalité ne pourra être garantie à l'échéance du 30 juin 2004. Les travaux demandés aux intermédiaires financiers suisses s'articuleront autour de trois

domaines: la catégorisation de la clientèle en fonction du risque qu'elle peut représenter pour la banque en question, la surveillance des transactions et la définition et la mise en place des structures et procédures internes.

Son évaluation ne peut se limiter à la complexité technique de la mise en place des structures internes, elle doit aussi tenir compte du fait que la place financière suisse est la première au monde à adopter un jeu de mesures anti-blanchiment aussi complet et complexe. Au-delà des banques, les prestataires de services informatiques ou de révision se trouvent, eux aussi, devant un terrain en friche. L'envergure du projet devient encore plus apparente si l'on tient compte des réactions qu'affichent les régulateurs d'autres places financières face à des décisions similaires: suite à une analyse coût-bénéfice la Financial Services Authority anglaise a ainsi décidé d'abandonner le projet d'identification de la clientèle de toutes les banques sous sa surveillance parce que trop coûteux et trop peu rentable, notamment pour les établissements de taille réduite.

## Une directive interne modèle pour les banques étrangères

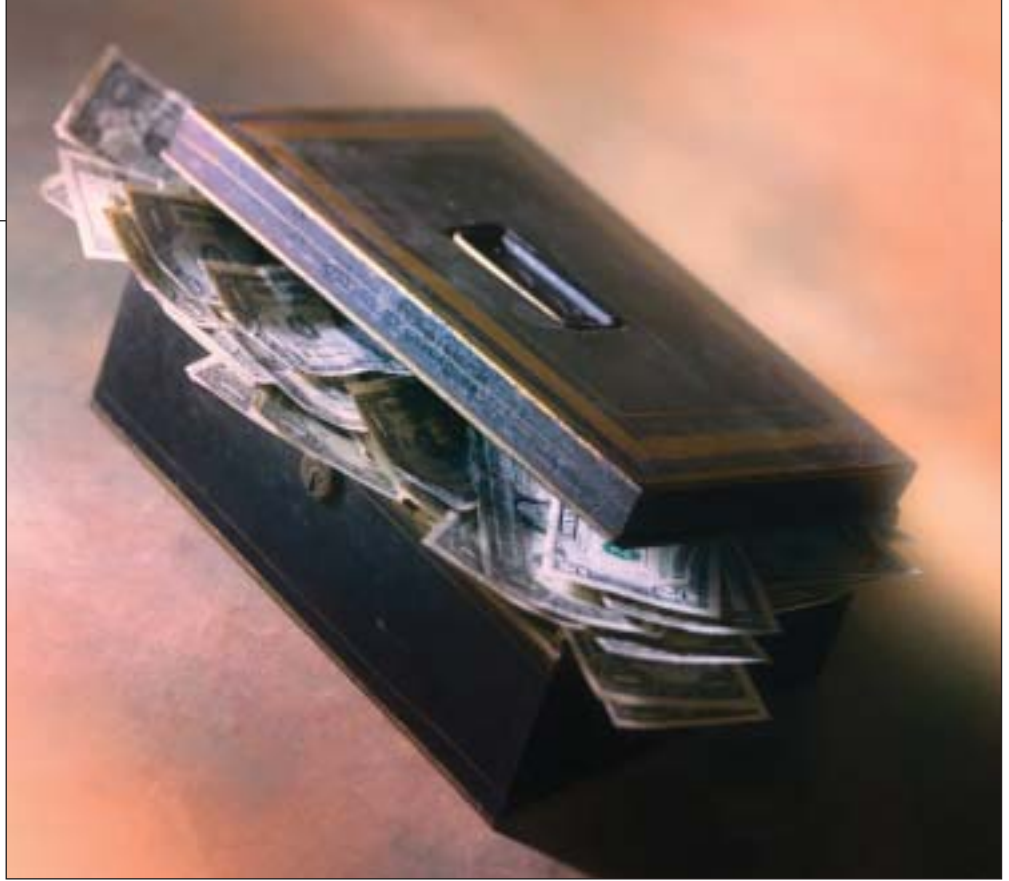
Les banques étrangères, qui représentent un des groupes bancaires les plus impor-

tants et les plus diversifiés en Suisse, ont commencé les travaux de mise en œuvre dès la fin de l'année 2002. L'Association des banques étrangères a proposé la création de groupes de travail à Genève, Lugano et Zurich pour accompagner les travaux; les représentants de plus de 80 établissements se sont réunis régulièrement pour discuter les différents points sensibles de l'ordonnance et pour y trouver des solutions. C'est dans ce cadre que le texte d'une directive interne a aussi été proposé pour discussions. Le texte modèle qui a été rédigé pour répondre aux besoins d'une banque petite ou moyenne, comptant entre quelques dizaines et environ 500 collaborateurs peut, grâce à sa modularité, facilement être adapté aux besoins de structures plus grandes. Il tient compte des exigences de l'Ordonnance sur le blanchiment et de la Convention de diligence et couvre ainsi toutes les étapes de la relation bancaire, dès l'ouverture jusqu'à la clôture.

### 1. Les catégories à risque

L'Ordonnance sur le blanchiment exige de l'intermédiaire financier de fixer «les critères signalant la présence de risques juridiques et de réputation accrus»; elle en mentionne certains à titre d'exemple et demande aux intermédiaires financiers d'analyser «les risques spécifiques liés à leur activité et au cercle de leur clientèle». Chaque banque est donc amenée à définir elle-même les critères pertinents pour son type d'activités et son exposition aux risques, même si certains s'imposent d'emblée. L'Ordonnance exige ainsi que les relations avec des personnes politiquement exposées (PPE) soient soumises à une surveillance accrue. La liste suivante, non exhaustive, tient compte des discussions menées dans le cadre des groupes de travail; elle contient des exemples de critères pouvant servir pour identifier une relation à risque accru:

- Le compte est entretenu par une personne à visibilité élevée (PPE ou VIP), un collaborateur de la banque ou un gérant de fortune externe;
- Le pays de résidence ou d'activité du cocontractant (ou de l'ayant droit économique) figure sur la liste du GAFI des pays et territoires non coopératifs ou est inusuel pour la banque (la nationalité du cocontractant est considérée être moins décisive);



*Le mythe de la valise de billets a vécu.*

- Le cocontractant poursuit des activités de négociant (en art, bijoux, pierres précieuses, immobilier, matières premières etc.) ou de services (d'avocat, d'exportation et importation, de casinos, de change etc.);
- Le client n'a pas été introduit par les voies habituelles pour la banque;
- Des informations de sources tierces publiquement accessibles.

C'est à partir de tels critères que les catégories à risque sont définies. Les exigences de l'ordonnance en matière d'attention accrue vis-à-vis des PPE impose la répartition de la clientèle en deux catégories (à risque normal et à risque accru dans laquelle peuvent être insérés les PPE). Quelques banques ont préféré classer les PPE dans une catégorie à part, à laquelle elles attribuent aussi d'autres personnes à visibilité élevée comme les VIP. Parfois, les catégories à risque sont affinées par l'insertion de sous-catégories, mais les établissements à avoir retenu quatre catégories ou plus sont rares. La catégorisation de la clientèle ne peut, toutefois, se contenter de critères statiques comme ils s'obtiennent à partir de l'information sur la clientèle, elle doit aussi tenir compte des activités courantes de la relation et des informations mises à jour sur le client. Un suivi de la relation et une révision régulière des catégorisations s'impose donc.

### 2. La surveillance des transactions

Au-delà de la détermination de critères permettant d'identifier les risques accrus au niveau de la relation clientèle, l'ordonnance

statue que «l'obligation de surveiller les transactions de manière systématisée ... constitue une composante essentielle de la prévention du blanchiment d'argent». Une fois de plus la banque doit définir elle-même les types de risque qui l'exposent à un danger particulier et procéder ensuite à la définition du mécanisme de surveillance le mieux adapté à sa structure interne.

Afin de satisfaire aux exigences de l'OBA, un système de surveillance des transactions doit être en mesure d'identifier des transactions ou des schémas de transactions extraordinaires pouvant constituer un danger élevé pour la banque en question. Une importance particulière revient au choix des critères: la surveillance des transactions doit être en mesure de rendre compte, entre autres, d'afflux ou de retraits de patrimoine extraordinaires, d'une relation inactive qui devient active, de transactions inha-



**La place financière suisse est la première au monde à adopter un jeu de mesures anti-blanchiment aussi complet et complexe**



bituelles pour le client en question ou extraordinaires par rapport au profil transactionnel du client, ou encore de transactions nombreuses ou élevées vers des destinations particulières.



**La mise en œuvre de l'OBA rend indispensable une «introspection» pour, ensuite, décider des mesures à adopter**



La grande diversité parmi les banques impose la recherche de solutions individuelles, ne serait-ce que pour respecter la composition de leur clientèle et des portefeuilles de celle-ci. Il est ainsi intéressant de constater que plusieurs banques étrangères ont choisi d'adapter les algorithmes de leur système. Cette manière de faire leur a paru avantageuse étant donné qu'elle permettait de définir une application performante, faite sur mesure et compatible avec la structure informatique existante. L'alternative, c'est-à-dire l'acquisition d'une application informatique toute faite, entraîne des dépenses considérables sans pour autant éviter le travail de paramétrisation indispensable pour assurer son bon fonctionnement. Il va de soi que la modalité de surveillance adoptée par ces établissements est, en règle générale, du type mixte et, tout en disposant de *workflows* hautement informatisés, demande l'intervention manuelle du Service compliance une fois les avis générés par le système informatique.

L'on ne peut perdre de vue que le système informatique ne représente jamais plus qu'une forme de soutien, il n'évite en aucun cas le travail de paramétrisation. Celui-ci doit se faire sur les résultats du travail d'identification et d'évaluation des risques auxquels la banque peut être exposée, au niveau clientèle et au niveau transactions. Il s'agit là d'une tâche que chaque banque doit accomplir elle-même afin d'assurer que les filtres fonctionnent de manière correcte. Jamais une paramétrisation ne sera parfait

te, mais si elle a été faite en respectant les particularismes de la banque elle évitera une surcharge du Service compliance par un nombre de messages d'alerte ingérable. Chaque transaction signalée fera obligatoirement l'objet d'une analyse et documentation par le Service compliance.

**3. Les structures et procédures internes**

Dans les discussions des groupes de travail plusieurs aspects, très variés, du domaine des structures internes ont été abordés de manière approfondie. La suite permettra de mentionner brièvement les aspects les plus importants qui ont retenu l'attention des participants.

Le rôle et le statut attribués au Service compliance sont revus dans presque toutes les banques représentées. Plusieurs établissements rattachent le service directement à la Direction générale afin de lui laisser une marge de manœuvre suffisamment grande. Certains prévoient de limiter sa responsabilité quant à l'ouverture de relations au contrôle des formes et cohérence de la documentation. Certaines banques envisagent de lui conférer la compétence de refuser sans appel l'ouverture d'une relation.

La Convention de diligence autorise des délais supplémentaires pour l'identification du client au cas où tous les documents nécessaires ne sont pas disponibles lors du premier contact. Cette exception introduit une ambiguïté et risque d'ouvrir la voie à des cas de litige que certaines banques se proposent d'éliminer en formulant leur directive interne de manière plus contraignante.

La compétence de faire des annonces au Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent est attribuée soit au Service compliance soit à la Direction générale. Bien que les procédures n'aient pas encore été définies, la préférence est donnée au Service compliance qui est plus proche de la matière et pourra être un meilleur interlocuteur dans la suite du traitement de l'annonce.

L'exigence de déclarer l'identité du donneur d'ordre de transfert de paiements internationaux oblige les banques à informer leurs clients. Des voies alternatives au simple courrier doivent être considérées, notamment pour atteindre les clients avec lesquels les contacts sont rares. Les banques se sont fixées une date butoir à partir de

laquelle elles satisferont aux exigences internationales.

Le Services compliance est, entre autres, chargé avec la coordination de la formation des collaborateurs. Étant donné que celle-ci doit être continue et donc régulière, des modalités variées doivent être adoptées afin d'éviter qu'il s'agisse, pour les collaborateurs, d'un simple passage obligé. Différentes formes de combinaisons entre présentations par des représentants de services internes, des experts externes et des séances test sur ordinateur sont prévues; notamment en ce qui concerne la partie *e-learning* les dépenses nécessaires pour l'acquisition de l'infrastructure et des droits d'auteurs ne peuvent être négligées.

**L'excellence de la place financière suisse préservée?**

Ce qui précède ne couvre qu'une partie du vaste chantier ouvert par l'entrée en vigueur de l'Ordonnance sur le blanchiment d'argent et permet ainsi de se rendre compte de la complexité du travail auquel les banques en Suisse sont confrontées. La mise en œuvre de l'OBA rend indispensable une «introspection» pour, ensuite, décider des mesures à adopter. La définition des critères de risque et le choix des procédures de surveillance sont cruciaux pour le bon fonctionnement des mécanismes. Une mauvaise définition des paramètres peut entraîner une surcharge d'alertes ou laisser passer inaperçu un nombre trop élevé de transactions à risque élevé. Les travaux d'adaptation rendent indispensable des périodes d'essai très gourmandes en temps, ce qui raccourcit nettement la phase transitoire qui court jusqu'au 30 juin de l'année prochaine. Une fois l'appareil définitivement mis en œuvre et pleinement fonctionnel, la Suisse pourra se vanter d'appliquer des mécanismes de lutte contre le blanchiment parmi les plus sophistiqués au monde. Reste à voir quels efforts ses compétiteurs seront disposés à faire pour rétablir le *level playing field*. ■

*Raoul Oliver WUERGLER,  
Secrétaire général adjoint.*

*Association des banques étrangères en Suisse*

## «Une des réglementations les plus strictes au monde»



Eva Hüpkes\* était l'invitée de l'Association vaudoise des banques pour une conférence intitulée: «ordonnance sur la lutte contre le blanchiment (OBA-CFB), philosophie de l'action et mesures engagées».

**Banque & Finance:** Quelles sont les réflexions politiques et stratégiques qui ont amené la Suisse à adopter l'OBA-CFB?

**EVA HÜPKES:** La réglementation d'aujourd'hui est le résultat d'un long développement de cas problématiques. Un certain nombre de facteurs, internes, externes ainsi que des considérations politiques et de concurrence avec les autres places financières ont contribué à l'élaboration de notre réglementation.

**B&F:** Vous parlez de facteurs internes, pouvez-vous nous donner des exemples?

**E.H.:** Un certain nombre d'affaires ont contribué à faire évoluer la législation. Exemple avec le scandale de Chiasso en 1977 qui a été à l'origine de la Convention relative à l'obligation de diligence des banques. Au fil du temps, la Commission fédérale des banques (CFB) a développé un concept d'obligation de clarification qui contraint les banques à faire la lumière sur l'arrière plan économique de toute transaction inhabituelle lorsque la légitimité de celle-ci n'apparaît pas immédiatement. Cette obligation a finalement été reprise par les recommandations du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI).

**B&F:** D'autres affaires ont également été décisives...

**E.H.:** Effectivement. Suite à l'affaire Marcos en 1986, puis les cas Mobutu et Benazir Bhutto en 1997, la CFB a formalisé les règles développées en matière de traitement des relations d'affaires avec des personnes occupant une fonction publique importante pour un Etat étranger. Aujourd'hui, la nouvelle ordonnance confère aux règles relatives au traitement des relations avec les personnes politiquement exposées une visibilité accrue.

**B&F:** Quels sont les facteurs externes auxquels vous faites allusion?

**E.H.:** Ces dernières années, un certain nombre de standards internationaux ont été adoptés comme les 40 recommandations du GAFI puis les recommandations sur le financement du terrorisme adoptées juste après le 11 septembre. Ces standards, que l'expérience suisse a contribué à nourrir, ont été transposés dans la nouvelle ordonnance de la CFB. Aujourd'hui l'observation de ces standards fait également l'objet de contrôles réguliers par des experts internationaux dans le cadre des examens tels que les processus d'évaluation mutuelle du GAFI ou le Financial Sector Assessment Program du FMI.

**B&F:** Quels sont les effets de cette législation contraignante sur le secteur bancaire suisse?

**E.H.:** Notre pays s'est spécialisé dans le private banking, ce qui l'a amené à prêter, plus que d'autres, le flanc à la critique. Cette prépondérance des opérations de private banking l'a également incité à consentir très tôt d'importants efforts en matière de diligence et du principe du *know your customer*. Si la Suisse a été l'un des premiers pays engagés dans la lutte contre le blanchiment, c'est aussi pour veiller à ce que le secret professionnel du banquier ne puisse être détourné par les criminels en tous genres. Finalement, le but de la réglementation et de la surveillance est d'assurer la stabilité du système financier, la protection des créanciers et de protéger la réputation de la place financière. ■

*\* Eva Hüpkes est cheffe de la réglementation au service juridique du Secrétariat de la Commission fédérale des banques. Elle a travaillé notamment sur l'élaboration de l'ordonnance anti-blanchiment de la CFB. Elle est aussi membre d'un groupe de travail du Comité de Bâle qui a adopté un ensemble de standards minimaux pour le devoir de diligence des banques.*