

Conférence de presse annuelle du 7 avril 2016

Mark Branson
Directeur

La lutte contre le blanchiment d'argent n'est pas une figure libre, mais imposée

Mesdames, Messieurs,

Cette semaine, les journalistes du monde entier se sont une nouvelle fois intéressés au rôle que pouvaient jouer les structures *offshore* dans la dissimulation d'actifs. L'ampleur des reproches formulés reflète le fait que le système financier mondial n'est pas exempt d'abus. Et il s'avère dès lors qu'il reste encore beaucoup à faire à travers le monde pour combattre efficacement ces agissements.

Dans la deuxième partie de mon intervention, j'expliquerai pourquoi nous assistons, en Suisse également, à un accroissement des risques de blanchiment d'argent et indiquerai la façon dont nous devons y répondre. Mais permettez-moi tout d'abord de revenir sur l'évolution de l'effectif et des coûts de la FINMA au cours des années passées.

La FINMA reste pourvue d'une structure légère malgré la croissance enregistrée durant les premières années de son existence

En comparaison internationale, la Suisse dispose d'une surveillance des marchés financiers dont nous pouvons qualifier l'organisation de « légère » : depuis trois ans, les coûts de la FINMA sont stables. Quant à l'effectif, il est stationnaire depuis 2012.

Sans aucun doute, l'effectif et le budget de la FINMA ont connu une forte expansion durant les premières années de l'existence de l'autorité de surveillance. Cela s'explique par le fait que la FINMA, tirant les leçons de la crise financière de 2007 et 2008, a étoffé son personnel de façon ciblée pour mener à bien les tâches clés qui lui incombent dans le domaine de la surveillance. La crise avait en effet clairement montré que la FINMA était en sous-effectif dans différents domaines, et tout particulièrement dans la surveillance des banques.

La FINMA n'a pas été la seule à renforcer ses effectifs dans le sillage de la crise financière : ce fut le cas de toutes les autorités de surveillance des grandes places financières. Un grand nombre l'ont fait dans une mesure bien supérieure à celle de la Suisse. Dans la zone euro, le mécanisme de surveillance unique des banques a été créé en 2014 sous l'égide de la Banque centrale européenne, venant s'ajouter aux autorités de surveillance nationales. Il compte aujourd'hui environ 800 collaborateurs. D'autres autorités de surveillance comparables sont mieux dotées en personnel que la FINMA. Ainsi, les autorités de surveillance britanniques PRA et FCA avec 3 600 collaborateurs, la BaFin allemande avec 2 500 collaborateurs, et la CBI irlandaise avec 800 collaborateurs, par exemple, sont respectivement sept, cinq et plus d'une fois et demie plus grandes que la FINMA.

Les charges d'exploitation de la FINMA ont diminué en 2015 par rapport à l'année précédente. Elles se sont élevées à 124 millions de francs, contre 127 millions en 2014. La stabilisation de l'effectif et des coûts, lesquels devraient rester stables, est voulue. Devant la complexité tendanciellement croissante de nos tâches et nos besoins constants en personnel hautement qualifié et en savoir-faire, la nécessité d'être efficaces et d'établir des priorités reste donc d'actualité pour notre autorité.

Risques de blanchiment d'argent liés aux capitaux provenant de nouvelles sources

Permettez-moi à présent d'en venir aux efforts déployés actuellement par la FINMA dans la lutte contre le blanchiment d'argent et aux conclusions qu'elle en tire. Plusieurs cas de blanchiment d'argent nous mobilisent actuellement. Il ne s'agit pas de délits mineurs, mais bien plus d'afflux d'argent certainement liés à des cas de corruption.

Résumé en quelques mots, voici le constat que je peux dresser pour commencer : le risque de blanchiment d'argent en Suisse s'est accru et les banques devraient lutter encore plus fermement contre le blanchiment.

Précisons tout d'abord que le blanchiment d'argent est un problème international. Et le cas des « Panama Papers » qui fut dernièrement rendu public ne fait que prouver, une fois de plus, que les actifs, comme l'eau, coulent à travers les pays. Parfois dans des buts légitimes, et parfois non.

Il y a trop de fonds d'origine criminelle qui sont blanchis dans le système financier global. Selon les statistiques de l'ONU, ils représentent à l'échelle mondiale jusqu'à 5 % du produit national brut global. Nous parlons donc de centaines de milliards de francs. La question qui se pose à présent est la suivante : faisons-nous tout ce qui est en notre pouvoir pour lutter contre la propagation de ces capitaux dans le système financier ? Il faut que les autorités de poursuite pénale et les autorités de surveillance travaillent main dans la main. En Suisse, la coopération avec le Ministère public de la Confédération fonctionne du reste très bien, et ce, sur la base d'un nouveau *memorandum of understanding* (MoU).

Le blanchiment d'argent n'a rien d'une peccadille : il permet à des criminels de tirer profit des infractions légales qu'ils commettent. Il favorise la corruption. Il encourage les abus de pouvoir et de privilèges. La corruption et la fraude fiscale sont les ennemis naturels du progrès, notamment dans les Etats émergents et les pays en voie de développement.

La Suisse est la première place mondiale de gestion de fortune transfrontière destinée aux particuliers. Celui qui attire de nombreux capitaux dans le cadre de la gestion de fortune est par définition exposé à un risque de blanchiment d'argent plus élevé. La lutte contre le blanchiment d'argent menée en Suisse doit donc être d'autant plus performante. Il s'agit d'un devoir pour la Suisse.

Où en sommes-nous ? Du point de vue formel, les processus de lutte contre le blanchiment d'argent en Suisse se sont améliorés ces dernières années. Le Parlement a révisé la loi sur le blanchiment d'argent en 2015 et la FINMA lui a emboîté le pas en faisant de même avec son ordonnance sur le blanchiment d'argent. Les règles paraissent appropriées pour la plupart. Mais qu'en est-il de leur ap-

plication concrète ? Et comment puis-je en arriver au constat que les risques de blanchiment d'argent ont augmenté ?

A la FINMA, nous observons que de nombreuses banques de gestion de fortune acceptent de plus en plus de capitaux provenant de marchés éloignés qui leur sont historiquement peu familiers. Un grand nombre d'établissements ont enregistré une hausse de leurs actifs sous gestion issus de pays émergents au cours des années passées. En principe, cela n'est pas un problème, plutôt une chance. Cependant, les nouveaux marchés générant de nouveaux risques, nous assistons à un déplacement des risques. Le nœud du problème n'est pas les infractions aux législations fiscales locales, mais les risques de blanchiment d'argent. Même si l'échange automatique d'informations permet dans une certaine mesure de réduire les risques encourus, nous sommes ici face à des marchés où cette possibilité n'est, pour le moment du moins, pas à l'ordre du jour. Il est souvent beaucoup plus difficile de déterminer l'origine des fonds dans les pays émergents ou les pays en voie de développement que dans les pays industrialisés traditionnels. Qu'entend-on par fonds d'origine criminelle ? Derrière quels fonds se cache la corruption ?

Les affaires Petrobras et 1MDB sont des exemples marquants de risques de blanchiment d'argent

Dans deux cas éminents, ces risques se sont avérés dans un passé récent : ainsi, plusieurs banques suisses sont impliquées aussi bien dans le scandale de corruption qui a touché la société brésilienne Petrobras que dans l'affaire du fonds souverain malaisien 1MDB. En relation avec ces dossiers, la FINMA a procédé à des investigations auprès de plus de 20 banques. Actuellement, elle mène des procédures à l'encontre de sept assujettis. Il existe des indices concrets selon lesquels les mesures de lutte contre le blanchiment d'argent et les processus de gestion des risques mis en œuvre dans ces banques étaient insuffisants.

Mon but n'est pas ici de jeter l'opprobre sur toute la place financière : la majorité des banques se comporte correctement. Dans l'affaire Petrobras, il s'avère que trois quarts des banques soumises à examen ont largement respecté les dispositions relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent. Ce n'était pas le cas du quart restant, et c'est toujours un quart de trop.

Disons-le clairement : les scandales cités sont loin d'être un problème circonscrit à la place financière suisse. Nous savons que des capitaux d'origine suspecte ont aussi transité par des banques sises aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et au Moyen-Orient. Les transactions ont été réalisées sur plusieurs autres places financières internationales. Les procédures menées actuellement sont d'autant plus lourdes. Elles requièrent l'intervention d'autorités de poursuite pénale et de surveillance sur quatre continents.

Quoi qu'il en soit, la réputation de la place financière suisse est mise à mal dans de tels cas. Lorsque le système bancaire suisse fait l'objet de pratiques abusives à grande échelle aux fins du blanchiment d'argent, cela donne une mauvaise image des pratiques commerciales et des contrôles ayant cours dans notre pays.

L'examen de ces cas met en lumière trois éléments, notamment, qui sont particulièrement préoccupants :

1. Il s'agit d'affaires qui ne remontent pas loin dans le temps, puisque les capitaux ont été acceptés par les établissements concernés jusque dans un passé proche. Ce ne sont pas des problèmes hérités du passé.
2. Selon l'état actuel de nos connaissances, il ne s'agit pas de capitaux issus d'une zone grise ; de nombreux éléments indiquent qu'il s'agit de cas de corruption évidents.
3. Il ne s'agit pas de délits mineurs. Ce sont des affaires ayant une portée considérable et impliquant des sommes colossales. Nous parlons ici de flux financiers de plusieurs milliards de dollars américains et de transactions représentant des centaines de millions chacune. Ce sont des volumes considérables pour des pays en voie de développement dont le revenu mensuel moyen est inférieur à 1 000 dollars américains.

Dans ces cas, les éléments exposés ci-dessus nous permettent de tirer un premier bilan : certains établissements ont eu un goût du risque immodéré. Ils ont accepté d'entamer avec des clients fortunés des relations dont les ressorts étaient obscurs. Ils ont réalisé des opérations pour lesquelles les motivations des mandants restaient obscures. Ils prélevaient également des honoraires qui semblent bien supérieurs à la moyenne.

Comment s'attaquer à ce problème ? Selon moi, ce n'est pas un nouveau durcissement des règles qui en viendra à bout. Il convient plutôt d'appliquer fermement les règles existantes. A cet égard, les établissements et leurs collaborateurs sont évidemment concernés. La lutte contre le blanchiment d'argent exige une plus grande sensibilisation des acteurs des marchés financiers.

Contribution de l'autorité de surveillance au renforcement de la lutte contre le blanchiment d'argent

Quelle peut être la contribution de l'autorité de surveillance à ce niveau ? En tant qu'autorité, notre action est manifestement insuffisante en la matière. C'est pourquoi nous avons entrepris de renforcer et de systématiser notre surveillance. Nous voulons que celle-ci exerce de plus en plus une action préventive. Désormais, nous établissons un classement des banques en fonction de leur profil de risque aussi dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent, et pour ce faire, nous appliquons des critères spécifiques. Un exemple : plus une banque compte de clients avec des sociétés de domicile, plus son *rating* en matière de blanchiment d'argent est élevé. Actuellement, 14 banques sont dans la zone rouge. Nous sommes intervenus activement auprès de chacun de ces établissements.

Outre une surveillance renforcée, la FINMA possède un autre instrument essentiel : les mesures d'*enforcement*, c'est-à-dire d'application du droit. En 2015, nous avons mené des investigations auprès de 29 établissements pour soupçon de violation des dispositions relatives à la lutte contre le

blanchiment d'argent. Les investigations ne débouchent pas toutes sur une procédure. Mais toutes se traduisent par une correction des processus liés aux dispositions de lutte contre le blanchiment d'argent au sein des établissements concernés. En cas de manquements graves, nous engageons des procédures ; au cours des dernières années, nous en avons mené 16 dans le seul domaine bancaire. Au total, six procédures ont de plus été intentées à l'encontre de personnes physiques soumises à notre surveillance.

Ces dernières années, la FINMA a élargi son système de sanctions. Ainsi, dans des cas liés au blanchiment d'argent, elle a confisqué des gains indûment acquis, interdit d'entamer des relations avec des personnes politiquement exposées (PEP) pour une durée de trois ans, décrété le renouvellement d'un conseil d'administration et ordonné, pour la première fois en 2015, le retrait de l'autorisation et la liquidation forcée d'un intermédiaire financier directement soumis à sa surveillance (IFDS), et ce, en raison de son implication dans des cas de corruption. La FINMA a en outre prononcé des interdictions d'exercer de longue durée à l'encontre de deux managers de banque. En plus d'une surveillance ciblée, la FINMA compte aussi sur des procédures dissuasives pour produire un effet préventif. Et nous pensons que les interdictions et les retraits d'autorisation tels que nous les utilisons ici sont à ce propos plus efficaces que les amendes qui sont souvent prononcées à l'étranger.

Repenser le système de communication des soupçons

La réglementation vient d'être révisée, la surveillance est intensifiée et l'*enforcement* est mis en œuvre de façon ciblée. Est-ce suffisant ? Certainement pas. D'une part, les banques sont appelées à faire preuve de la vigilance requise avant d'accepter et de gérer des fonds, conformément à la règle « *know your customer* » au sens strict. Cela est indispensable si nous voulons prendre au sérieux la lutte contre le blanchiment d'argent. D'autre part, il convient de porter un regard critique sur le système de communication des soupçons tel qu'il existe actuellement. Le moment auquel les banques sont censées communiquer les cas suspects aux autorités pénales compétentes joue un rôle important. Au niveau international, les approches adoptées en matière de communication des soupçons sont extrêmement variées :

- Aux Etats-Unis et au Canada, toute transaction dépassant un certain montant doit être signalée, ce qui n'est pas sans engendrer un flot de signalements parfois redondants.
- Dans des pays tels que le Royaume-Uni, Hong Kong ou Singapour, le moindre fait suspect en matière de blanchiment d'argent est systématiquement porté à la connaissance des autorités. En 2014, le Royaume-Uni a ainsi enregistré plus de 350 000 communications, les autres pays, environ 30 000.
- En Suisse, le système est différencié : seuls les soupçons fondés doivent impérativement être communiqués aux autorités compétentes. Outre l'obligation de communiquer, il existe un droit de communiquer. L'expérience montre que les banques ne communiquent généralement des soupçons qu'une fois que les relations avec les clients se sont explicitement révélées problématiques, par exemple dans les médias.

Le nombre de communications en Suisse est donc limité en comparaison internationale. En 2014, seules 1 753 communications ont été enregistrées.

Si les clients supposent que les banques signaleront probablement les fonds d'origine suspecte, ils seront moins tentés d'introduire ceux-ci en Suisse. Le droit de la communication des soupçons de blanchiment d'argent demande donc à être repensé. D'après les informations dont dispose le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS), 18 % des notifications sont le résultat de procédures internes menées par les banques tandis que 28 % se fondent sur des informations issues des médias. Les communications de soupçons devraient davantage émaner des banques elles-mêmes, et non résulter d'informations délivrées par les médias. Les données relatives aux relations commerciales ou aux transactions douteuses doivent être signalées. Au cours des dernières années, les banques ont de plus en plus fait valoir leur droit de communiquer. Presque 50 % des annonces sont à mettre au compte du droit de communiquer. C'est un début. Une approche plus courageuse et plus systématique dans le système de communication permettrait de lutter plus efficacement contre le blanchiment d'argent.

Conclusion : La FINMA constate que les risques de blanchiment d'argent s'accroissent. Ceux liés aux clients issus de pays émergents sont particulièrement en point de mire et appellent une surveillance renforcée. Néanmoins, il faut avant tout que les établissements assujettis à notre surveillance adoptent une attitude responsable et résolue. Un certain nombre d'établissements font encore preuve d'un goût du risque trop élevé, dicté par des relations commerciales lucratives mais opaques.

Le système de communication des soupçons a besoin d'être repensé. Les banques doivent être davantage enclines à transmettre des informations dès l'apparition de soupçons concrets, et non pas lorsque les scandales ont déjà été rendus publics par les médias. Il faut favoriser l'émergence d'une culture dans laquelle les collaborateurs des banques se sentent investis du devoir de lutter contre le blanchiment d'argent. Nous devons tous œuvrer dans le même sens : garder la place financière suisse à l'écart de nouveaux gros scandales de blanchiment d'argent.