Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers FINMA
Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA
Swiss Financial Market Supervisory Authority FINMA

« 10 ans de la FINMA », Conférence à l'Université de Genève du 21 novembre 2019

Léonard Bôle, Responsable de la division Marchés

Les attentes de la FINMA quant à la prévention du blanchiment d'argent

Mesdames, Messieurs,

Je tiens également à remercier l'Université de Genève pour l'opportunité qui m'est donnée aujourd'hui de faire le bilan des 10 dernières années de prévention contre le blanchiment d'argent. Car les anniversaires, cela a cet avantage: de pouvoir contempler le chemin parcouru pour mieux se tourner vers l'avenir.

La lutte contre le blanchiment a un impact concret

En vue de cette conférence, ce bilan, je l'ai entamé il y a quelques semaines dans un taxi pris à l'aéroport de Washington. Mon chauffeur était d'origine est-africaine. Apprenant ma nationalité, il s'est exclamé « Oh, Switzerland, you have a name. Everybody knows you. Swiss knifes, Swiss chocolate, Swiss banks, you have really a name. ». Eh oui, tout le monde nous connaît, même le taxiste à Washington. Cette scène, vous l'avez certainement déjà vécue. Et, elle résume assez bien pourquoi nous nous engageons autant dans la prévention contre le blanchiment: notre réputation, celle de la place financière. Ce socle sur lequel les nombreuses compétences de notre place financière peuvent développer leurs affaires malgré un environnement difficile.

Le reste de la scène, vous le connaissez aussi sans doute. Lorsque j'ai demandé à mon taxiste ce qu'il pensait des dirigeants de son pays, il m'a répondu qu'ils les trouvaient terribles, qu'au lieu de construire des écoles, ils cachaient l'argent de son peuple sur des comptes bancaires. Et c'est aussi pour ça que nous nous engageons autant dans la lutte contre le blanchiment. C'est parce que le blanchiment a des conséquences très concrètes pour nombre de personnes dans le monde.

L'attente de la FINMA quant à la prévention du blanchiment est finalement assez bien résumée dans cette scène de vie. Notre attente est que les intermédiaires financiers suisses prennent soin de la réputation de la place financière. Parce que c'est notre bien commun et celui des générations futures. Que si un institut financier choisit une stratégie risquée, il prenne les mesures qui s'imposent pour protéger ce bien commun.

Voilà une introduction qui risque de vous apparaître idéaliste, mais il me semble important, avant de parler de formulaires, copies de passeports et communications, de rappeler la raison d'être de ce que nous faisons.

Laupenstrasse 27
3003 Berne
Tel. +41 (0)31 327 91 00
Fax +41 (0)31 327 91 01
www.finma.ch

Nous progressons

Comme je le disais tout à l'heure, un anniversaire, c'est l'occasion de regarder le chemin parcouru. Et ce chemin, il faut l'avouer, a été parsemé d'une série de scandales.

- Abacha, Mobutu et Montesinos à la fin des années 90.
- Les printemps arabes, Mubarak, Kadafi et Ben Ali, au début de la décennie
- Plus récemment, la Suisse a été frappée de plein fouet par différents scandales: 1MDB (fonds souverain malaisien), Petrobras (compagnie pétrolière étatique brésilienne) et PDVSA (compagnie pétrolière étatique vénézuélienne),
- Et d'autres scandales se sont succédé à une fréquence inquiétante: (russian laundromat, panama papers, troika laudromat, danske bank). Un peu comme si à l'ère du digital, des leaks et du hacking, tout finissait par se savoir.

D'aucuns diront que cela démontre que notre travail de prévention ne sert à rien. Mais, c'est oublier que tant qu'il y aura des hommes, il y aura des crimes, et tant qu'il y aura des crimes, il y aura du blanchiment. Personne n'aurait idée de dire que l'action policière ne sert à rien parce qu'il y a encore des crimes. Et vu que la Suisse est l'un des centres de gestion de fortune les plus importants du monde, notre place financière est particulièrement exposée au risque de blanchiment. Notre objectif est et restera de rendre notre place financière la plus hostile possible aux criminels et blanchisseurs. Qu'ils sachent que s'ils viennent en Suisse, ils s'exposent à un risque élevé que leurs actes soient dévoilés et leurs avoirs confisqués.

Et chacun de ces scandales a aussi été l'occasion d'améliorer notre système de prévention. Pour les scandales de la fin des années 90, nous avons p.ex. introduit des devoirs de clarification accrus pour les personnes exposées politiquement. Le printemps arabe a été l'occasion de rappeler que la dimension politique ne doit pas faire oublier le risque de blanchiment: en d'autres termes, ce n'est pas parce qu'un potentat fait du camping dans les jardins de l'Elysée qu'il faut baisser la garde sous l'angle de la prévention contre le blanchiment.

Nous progressons, certes. Mais chaque fois qu'un scandale éclate dans les médias, deux questions fondamentales pour la prévention du blanchiment se posent :

1: Pourquoi les intermédiaires financiers n'ont-ils pas communiqué plus tôt leurs soupçons au MROS ou, en d'autres termes, pourquoi ont-ils attendu que le scandale éclate dans la presse?

2: Si les intermédiaires financiers ont violé leurs devoirs dans des affaires d'une telle ampleur, pourquoi cela n'est pas apparu plus tôt dans la surveillance courante?

Aujourd'hui, je souhaiterais répondre à ces deux questions et vous expliquer quels ont été les enseignements que nous avons tirés des dernières affaires.

N'oublions pas le devoir de communication

Prenons tout d'abord la première question: Pourquoi les intermédiaires financiers n'ont-ils pas communiqué plus tôt leurs soupçons au MROS?

Pour simplifier, la prévention contre le blanchiment, c'est un processus en trois étapes: 1. on identifie le client et établit son profil; 2. en cas de risques accrus, on procède à des clarifications complémentaires et, 3. en cas de soupçons fondés, on communique. Dans les décennies précédentes, on s'est principalement assuré qu'au moins les deux premières étapes du processus étaient bien respectées. Ce faisant, nous avons insuffisamment pris en considération le devoir de communication. Il n'est pas erroné de prendre soin du devoir de clarifier. Le devoir de clarifier est l'une des pierres angulaires de la prévention. Mais à quoi servent les clarifications et les millions qui sont investis dans la surveillance des transactions, si c'est pour laisser le résultat de ces clarifications dans des tiroirs? En 2016, moins de 10% des communications provenaient de la surveillance des transactions, alors que la grande majorité résultaient d'informations publiées dans les médias et d'interventions des autorités pénales.

Il est notoire que depuis 2016, la FINMA consacre plus d'attention au devoir de communiquer. Dans nos contrôles et dans nos enquêtes, nous ne regardons pas seulement les aspects organisationnels et le respect du devoir de clarifier, mais examinons aussi systématiquement le respect du devoir de communiquer. Lors d'une analyse que nous avons faite récemment sur les décisions d'*enforcement* liées aux derniers scandales, nous avons constaté que les clarifications avaient été insuffisantes dans la quasi-totalité des cas. Mais, nous avons aussi constaté que, dans env. 60% des cas, le devoir de communiquer avait été aussi violé.

Il ne s'agit pas que d'une approche particulière à la FINMA. Les autorités pénales et les tribunaux y ont également porté plus d'attention, permettant, à travers la jurisprudence du Tribunal fédéral, de préciser l'étendue du devoir de communiquer, notamment sur deux points:

Tout d'abord, l'exercice du devoir de communiquer nécessite certes un soupçon de blanchiment. Mais, il n'est pas nécessaire que l'intermédiaire sache exactement de quel crime provienne les valeurs patrimoniales, ni que les soupçons fondés soient liés à un crime sous-jacent particulier.

Deuxièmement, un soupçon peut devenir fondé et rendre une communication nécessaire, si les clarifications complémentaires ne permettent pas d'invalider l'hypothèse selon laquelle ces valeurs patrimoniales pourraient résulter d'une activité criminelle.

Le soupçon est une notion abstraite et difficile à saisir. Prenons donc un exemple concret tiré de l'affaire 1MDB: une banque observe des transactions de plusieurs centaines de millions sur les comptes d'un client. L'important volume de ces transactions et leur nature divergent substantiellement du but annoncé par le client en début de relation. La banque procède à des clarifications complémentaires et obtient du client en guise d'explication un contrat. Ce contrat contient toutefois une erreur: les deux parties sont de toute évidence inversées Le collaborateur de la banque s'interroge *« cela serait la première fois dans ma carrière que j'aurais vu un cas où dans un contrat portant sur plus de 600 millions le rôle des parties est confondu »*. La banque ne procède toutefois à aucune communication au MROS arguant qu'elle n'est pas parvenue à mettre en lien ces transactions avec un crime particulier. Le client s'est avéré être l'un des principaux acteurs dans le scandale 1 MDB.

Dans un tel cas, la jurisprudence nous dit qu'il n'est pas nécessaire que la banque comprenne quel crime sous-jacent se cache derrière ces transactions insolites**.** Dans le contexte actuel, où les blanchisseurs sont de plus en plus sophistiqués, et où non seulement ils utilisent des structures de plus en plus complexes, mais aussi segmentent leurs schémas de blanchiment en utilisant différentes banques et différentes juridictions, on ne peut pas attendre d'une banque qu'elle parvienne à mettre en lien des transactions avec un crime sous-jacent spécifique. Seul le MROS et les autorités pénales ont une chance d'obtenir une vue d'ensemble et de mettre en lumière ce lien. L'intermédiaire financier ne peut pas et ne doit pas se substituer aux autorités pénales.

Depuis lors, le nombre de communications a fortement augmenté passant de moins de 3 000 en 2016 à plus de 6 000 en 2018. Cette augmentation n'a pas conduit à une diminution des avoirs concernés. Le montant moyen des avoirs par communication est resté constant: soit en moyenne entre 2 et 3 millions par communication. Ceci démontre une plus grande sensibilisation des banques. Le fait que la part de communications provenant de la surveillance des transactions a doublé en 2017 (passant de 9% en 2016 à 19% en 2017) démontre aussi une volonté des banques de communiquer leur soupçon en amont. Donc, oui, nous progressons.

Certains s'inquiètent de cette évolution. Un coup d'œil vers d'autres places financières permet toutefois de mettre ces chiffres en perspective: 34 000 communications à Singapour, 55 000 au Luxembourg, 70 000 à Hongkong, 460 000 à Londres (2018). En comparaison, 6 000 communications ne semblent pas disproportionnées. Mais, il faut leur donner raison sur le fait qu'il ne s'agit pas d'un concours sur le nombre de communications. Et que notre système doit rester basé sur des communications de qualité, effectuées après avoir procédé à des clarifications complémentaires. Le but n'est en aucun cas d'atteindre le nombre de communications de Singapour, Luxembourg ou Hong Kong. Le but est que lorsque le prochain scandale de corruption sera mis à jour, nous puissions dire que la place financière suisse a joué son rôle dans la prévention du blanchiment.

L'approche basée sur les risques doit être appliquée de manière plus conséquente

Prenons maintenant la deuxième question: s'il est vrai que les intermédiaires financiers ont violé leurs devoirs de diligence et de communication dans des affaires d'une telle ampleur, pourquoi cela n'est pas apparu plus tôt dans la surveillance courante? Ou, en d'autres termes : comment pouvons-nous prévenir, plutôt que guérir?

Notre réponse à cette question tient dans l'approche basée sur les risques, qui permet d'allouer les ressources là où les risques sont matériellement les plus importants. Et cette approche doit être appliquée à tous les niveaux: par la FINMA, par les sociétés d'audit et par les intermédiaires financiers.

La FINMA applique depuis 2014 une approche visant à évaluer régulièrement le risque de blanchiment de chaque institut sous sa surveillance, sous l'angle de sa stratégie d'affaires (risque inhérent) et de la qualité de son organisation (risque de contrôle). Les établissements présentant les risques plus élevés se verront appliquer un rating LBA plus élevé et des mesures de surveillance supplémentaires, comme p.ex. des contrôles sur place par la FINMA. Il sied de préciser qu'il ne s'agit pas forcément d'établissements impliqués dans des affaires, mais leur stratégie d'affaires, p.ex. les pays-cibles, présente des risques plus élevés, sans que leur organisation interne soit suffisante pour gérer convenablement ces risques. Nous nous trouvons ici en amont du scandale.

Pour ce qui est de l'audit LBA, nous avons également constaté un potentiel d'amélioration dans l'application de l'approche basée sur les risques. Nous avons eu par le passé l'ambition de contrôler chaque année l'ensemble des devoirs de diligence, ce qui est une mission quasi-impossible. Ceci a conduit à des situations insatisfaisantes. Prenons un exemple, une banque avec 15 milliards sous gestion, dont l'un des clients représente plus d'1 milliard. Ce client se trouve être un PEP provenant d'un pays africain à risques. Or, l'auditeur n'a jamais examiné ce client dans ses contrôles annuels. La raison est sans doute qu'il a appliqué pour la sélection des dossiers-clients à contrôler les méthodes de sondage des standards pour l'audit financier, qui sont basées sur une approche aléatoire plutôt que sur une approche basée sur les risques.

Pour résoudre cette situation, nous avons pris trois mesures:

1. Tout d'abord, nous avons introduit une possibilité d'audit pluriannuel, soit de 2 ans en cas de risque LBA moyen, et de trois ans en cas de risques faibles.
2. Ensuite, nous avons simplifié et allégé l'audit LBA de base, notamment en diminuant le nombre de contrôles sur des aspects formels, qui en pratique posent peu de problèmes, pour permettre aux auditeurs de plus se concentrer sur les aspects matériels, comme ceux liés au devoir de clarification. Notre nouveau programme d'audit LBA a été publié la semaine passée.
3. Enfin, nous avons aussi demandé aux auditeurs d'adopter une approche basée sur les risques dans la sélection des dossiers de clients qu'ils examinent. Pour les aider dans cette sélection, nous avons procédé à une analyse des profils des clients qui ont été au centre des récents scandales. Il en résulte certains critères, comme par exemple les relations d'affaires portant sur des avoirs importants, avec un fort volume de transactions, et impliquant de multiples sociétés de domicile et comptes liés au même ayant droit économique.

Ces critères vous sembleront évidents. Mais, cette approche constitue un changement important dans la méthodologie des audits LBA.

Prenons finalement l'intermédiaire financier. Celui-ci doit aussi appliquer une approche basée sur les risques, en allouant plus de ressources de *compliance* pour clarifier le profil des clients les plus risqués. La réglementation contient certains critères de risque, que l'intermédiaire doit affiner et adapter à son activité sur la base d'une analyse de ses risques LBA. Et cette analyse des risques doit être mise à jour régulièrement, en prenant notamment aussi en compte les enseignements des récents scandales. Ainsi, par exemple, pour 1MDB, Petrobras et PVDSA, les enseignements peuvent être déduits du nom de ces scandales. A savoir que les relations d'affaires avec des entreprises étatiques et autres fonds souverains impliquent des risques élevés, même s'ils ne constituent pas formellement des personnes exposées politiquement. Certains potentats et hauts fonctionnaires semblent en effet utiliser de plus en plus ce genre de structures pour vider les caisses de l'Etat.

Quels sont les risques de demain?

Pour conclure, si je devais résumer en deux phrases les enseignements des derniers scandales pour la prévention du blanchiment, je dirais:

- n'oublions pas le devoir de communiquer
- et appliquons l'approche basée sur les risques de manière conséquente, en se concentrant plus sur les aspects matériels que formels.

Voilà pour le bilan. Pour le futur, les risques traditionnels de blanchiment, liés notamment à des actes de corruption ou de gestion déloyale de biens publics continueront sans doute de nous occuper.

Viendront vraisemblablement s'ajouter des risques liés aux nouvelles technologies et aux cryptomonnaies. Celles-ci présentent en effet pour les blanchisseurs les attraits du cash, dans leur caractère anonyme, et les avantages de la monnaie scripturale, dans la possibilité de transférer des montants importants de manière rapide et transfrontalière. En outre, les standards internationaux dans ce domaine restent lacunaires. Certes, le GAFI a récemment émis un standard désignant les acteurs qui doivent se soumettre à une surveillance LBA, les « VASP », les prestataires de services liés à des actifs virtuels. Ceci est à saluer: la prévention du blanchiment ne pourra être efficace dans cet écosystème sans frontières qu'à travers une coordination au niveau international. Mais, ce faisant, le GAFI a aussi mis en lumière une lacune du système. A savoir que certains acteurs, en particulier les ***« non-custody wallet providers »,*** resteront non-réglementés. La Blockchain continuera donc à contenir une série de portefeuilles non-identifiés. Ceci augmente bien sûr considérablement la difficulté pour les intermédiaires financiers de respecter leurs devoirs LBA et leurs devoirs découlant du droit de sanction. Mais nous pourrons certainement faire un bilan de l'évolution des risques dans cet écosystème à l'occasion du prochain anniversaire de la FINMA.

En guise de conclusion, je ne souhaiterais pas terminer cette conférence sans remercier ceux d'entre vous qui se sont engagés pour la prévention contre le blanchiment. Car la lutte contre le blanchiment, ce n'est pas que les autorités pénales, le MROS et la FINMA. Ce sont également les *compliance officers* et autres personnes au sein des intermédiaires financiers qui gèrent au jour le jour ces risques.

Un grand merci pour votre attention et pour votre contribution à la prévention du blanchiment. Je passe sans attendre la parole à Me Julen Berthod et me réjouis, après son intervention, de répondre à vos questions.