



Le dispositif suisse de lutte contre le blanchiment d'argent et le projet de mise en œuvre des recommandations révisées du Gafi

La lutte contre le blanchiment d'argent implique une charge administrative importante pour les petits intermédiaires financiers. La plupart d'entre eux estiment, cependant, que les mesures existantes sont utiles et raisonnables. Les nouvelles règles proposées dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations révisées du Gafi ne devraient pas modifier cette situation. Certains aspects du projet concernant la lutte contre le terrorisme et les délits boursiers suscitent, toutefois, des craintes en matière de charges administratives.



Malgré la charge administrative importante, les gestionnaires de fortune interrogés estiment que le dispositif actuel de lutte contre le blanchiment d'argent est utile et raisonnable. Photo: Keystone

Plusieurs études menées ces dernières années ont traité, en détail ou accessoirement, du thème de la charge administrative induite par le dispositif suisse de lutte contre le blanchiment d'argent. La plupart d'entre elles se sont concentrées sur l'impact des réglementations relatives aux banques. Par extrapolation, leurs auteurs ont estimé que la charge administrative des petits intermédiaires financiers devait être considérable. Aucune étude ne s'est véritablement penchée sur les petites et moyennes entreprises (PME) du secteur financier. Pour cette raison et parallèlement au projet de mise en œuvre des recommandations révisées du Gafi, le Forum PME a demandé à son secré-



Pascal Muller
Secteur Politique PME,
Secrétariat d'État à
l'économie SECO, Berne

riat (assuré par le Seco) d'effectuer un test de compatibilité PME dans ce domaine.

Organisation du test

Le test a été réalisé en avril 2007. Le secteur de la gestion de fortune indépendante a été retenu, d'une part en raison de son exposition aux règles de la loi sur le blanchiment d'argent (LBA), d'autre part en raison du nombre élevé de PME actives dans ce secteur d'activité financière. En Suisse, il y a aujourd'hui plus de 2600 gérants de fortune indépendants; ils emploient environ 10 000 personnes et administrent des avoirs estimés à environ 700 milliards de francs.

Dans le cadre du test PME, 34 sociétés actives dans la gestion de fortune ont reçu un questionnaire, joint à une lettre explicative, qui traitait du dispositif actuel de lutte contre le blanchiment d'argent. Celui-ci contenait, en outre, des informations et des questions concernant les nouvelles dispositions du projet de mise en œuvre des recommandations révisées du Gafi. Les entreprises ont ensuite été contactées par téléphone, afin qu'un rendez-

vous soit fixé. En tout, 16 entretiens ont pu être organisés dans six cantons (GE, BE, BS, ZH, AG et TI).

La sélection des entreprises et des personnes contactées doit faire l'objet d'une grande attention lors des tests PME. La qualité des résultats des entretiens dépend en effet sensiblement des connaissances et de l'expérience des interlocuteurs, ainsi que de leur compréhension des enjeux posés par les projets législatifs examinés. Dans notre cas, les entretiens ont été menés avec les propriétaires (directeurs, administrateurs ou partenaires) ou avec les responsables de la lutte contre le blanchiment d'argent («compliance officers»). Les personnes interrogées se sont préparées à l'entretien, de 90 minutes en moyenne, en utilisant le questionnaire envoyé au préalable. Des informations complémentaires relatives au projet en cours ont, en outre, été fournies lors de chaque entretien.

Évaluation du dispositif actuel de lutte contre le blanchiment d'argent

La première partie du test s'est penchée sur la charge administrative induite par les dispositions actuelles de la LBA. Cette loi, entrée en vigueur en 1998, instaure pour tous les intermédiaires financiers des obligations de diligence spéciales ainsi que l'obligation de prendre des mesures organisationnelles pour empêcher le blanchiment d'argent. Les intermédiaires sont tenus de faire part de leurs éventuels soupçons au Bureau de communication de l'Office fédéral de la police (Fedpol). Ils doivent en outre se soumettre (généralement chaque année) à un contrôle dont le but est de vérifier si l'intermédiaire respecte toutes ses obligations légales. Les devoirs de diligence de la LBA comprennent la vérification de l'identité des clients, l'identification des ayants-droit économiques et diverses obligations de documentation et de clarification: arrière-plan économique, but des transactions et des relations d'affaires, etc.

Des charges parfois légères

Les gestionnaires de fortune interrogés ne rencontrent pas de problèmes dans la pratique en ce qui concerne les obligations d'identification. Ils entretiennent des contacts directs et réguliers avec leurs clients et n'ont jamais été confrontés à des constructions juridiques ne leur permettant pas d'identifier les ayants-droit économiques. En ce qui concerne les obligations de clarification, ils n'y sont confrontés que rarement. Les clients sont sélectionnés de telle manière que les risques et la charge administrative soient réduits. La plupart des gestionnaires de fortune se concentrent pour cette raison sur une clientèle exclu-

sivement suisse ou européenne et refusent les personnes politiquement ou économiquement exposées (PEP). La nature discrétionnaire des mandats qui les lient à leurs clients permet également d'abaisser la charge administrative: les clients délèguent les décisions d'investissement au gestionnaire de fortune et ne lui donnent en principe pas d'instructions. Les sommes d'argent gérées sont rarement retirées et les virements peu fréquents; les tâches de surveillance sont ainsi restreintes.

Des charges parfois lourdes

Les gestionnaires qui ont une clientèle plus diversifiée sont, par contre, confrontés à une charge administrative considérable. Les démarches nécessaires permettant d'identifier avec certitude l'origine des fonds sont parfois très compliquées (problèmes de langue, de preuves, de documentation, etc.). Des systèmes de surveillance informatique coûteux et des processus internes laborieux deviennent, en outre, nécessaires lorsque les transactions de la clientèle sont nombreuses (virements à l'étranger, retraits fréquents, etc.).

Des systèmes informatiques et des processus de contrôle existent également à double dans les banques, où l'argent mis sous gestion est placé «physiquement». Le même patrimoine fait donc non seulement l'objet d'un contrôle LBA du gestionnaire de fortune, mais encore de la banque; tous deux sont soumis à la même obligation légale. Ce problème de doublon a été unanimement critiqué lors des entretiens, mais il semble qu'il ne puisse être résolu en raison de la nature de la relation d'affaires «à trois» qui lie le client, la banque et le gestionnaire de fortune. Ce dernier doit disposer d'informations détaillées sur son client, non seulement en raison de ses obligations LBA, mais avant tout afin de pouvoir lui offrir des services personnalisés. Il doit soigner la relation qu'il entretient avec ses clients et souhaite que ces derniers s'adressent en premier ressort à lui. La banque, de son côté, est dépositaire des avoirs mis sous gestion. C'est elle qui exécute les ordres (le gestionnaire de fortune n'a généralement pas de pouvoir de disposition sur les valeurs déposées). La banque détient donc naturellement des informations détaillées sur les transactions. Afin d'éviter toute affaire de blanchiment d'argent, elle doit vérifier l'identité de ses clients et la provenance des fonds qu'ils placent chez elle. Pour ce faire, elle peut elle-même collecter les informations nécessaires ou déléguer aux gestionnaires ou à d'autres tiers ces tâches. Le système actuel réduit ainsi le problème des doublons. Pour les raisons évoquées ci-dessus, il ne paraît, cependant, pas possible d'aller plus loin.



Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz lors d'une conférence de presse portant sur les recommandations révisées du Gafi, le 15 juin 2007 à Berne.

Photo: Keystone

Mesures organisationnelles

Les intermédiaires financiers doivent prendre des mesures organisationnelles pour remplir leurs devoirs de diligence. Ils doivent notamment veiller à ce que leur personnel reçoive une formation suffisante et que des contrôles soient effectués. Concrètement, il s'agit de fixer dans l'entreprise des critères signalant la présence de risques, d'établir des directives internes, de mettre en place un service interne de lutte contre le blanchiment, etc. Les petits gérants de fortune interrogés (10 à 49 collaborateurs) trouvent, pour la plupart, que les mesures organisationnelles prescrites par la LBA sont utiles. Ceux dont les clients pourraient présenter des risques estiment qu'ils auront, si un cas de blanchiment venait par malchance à se présenter, des preuves solides et documentées qu'ils ont rempli tous leurs devoirs de diligence. La mise en place d'une organisation est, par contre, considérée comme superflue dans les micro-entreprises (1-9 collaborateurs). Dans de très petites structures, chacun sait ce que l'autre fait, les dossiers étant gérés par un nombre restreint de personnes. Les entreprises de moins de cinq collaborateurs sont pour cette raison dispensées, dans le système actuel, de l'obligation d'édicter des directives internes.

Plusieurs des entreprises visitées ont dû mettre en place des systèmes informatiques. Il ne faut, cependant, pas se tromper. Avant tout prévus pour la gestion des clients, ils sont pour la plupart nécessaires, indépendamment de la LBA. Parfois, certains modules ont été développés pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme: par exemple pour permettre de contrôler automa-

tiquement si des clients ou des bénéficiaires de virements figurent dans des listes officielles. La majorité des gestionnaires interrogés n'ont, cependant, pas développé de tels systèmes. Ils utilisent, au besoin et lorsque cela est possible, les infrastructures des banques auprès desquelles les fonds de leurs clients sont déposés.

Les coûts du dispositif LBA pour les gestionnaires de fortune ont été évalués à l'occasion du test. Ils se montent, selon les informations fournies, à environ 10 000 francs par année pour les micro-entreprises et atteignent rapidement plus de 100 000 francs pour celles qui comptent plus de 15 collaborateurs. Les représentants des micro-entreprises se plaignent des coûts. C'est le cas en particulier des intermédiaires financiers qui gèrent des avoirs relativement modestes et de ceux dont les services sont peu rétribués (par exemple, le conseil en matière de placement pour les petits clients). Les autres, qui gèrent parfois des avoirs de plusieurs milliards de francs, n'ont pas ou peu de problèmes à faire face aux coûts, qu'ils estiment, cependant, élevés.

Évaluation des dispositions du projet de mise en œuvre des recommandations révisées du Gafi

Le Gafi est l'organisme le plus important en matière de lutte internationale contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ses 49 recommandations constituent des standards reconnus internationalement. La Suisse, qui a participé activement dès le début aux travaux du Gafi, a contribué à leur définition. En 2003, le Gafi a révisé ses recommandations pour les adapter à de nouvelles formes de criminalité dans les domaines du blanchiment d'argent et les étendre à la lutte contre le financement du terrorisme. La Suisse a approuvé ces recommandations révisées lors de la réunion plénière du Gafi en juin 2003. Notre législation répond déjà, dans une large mesure, à la plupart des nouveaux standards du Gafi. Elle s'en écarte, cependant, dans certains domaines. C'est la raison pour laquelle le projet de mise en œuvre des recommandations du Gafi a été lancé. Les différentes mesures prévues ont été examinées à l'occasion du test PME. Certaines d'entre elles concernant les délits boursiers et la lutte contre le terrorisme ont suscité des craintes en matière de charges administratives.

Les recommandations révisées du Gafi ont complété le catalogue des infractions préalables au blanchiment de capitaux en l'étendant aux opérations d'initiés et à la manipulation de cours. Le projet de mise en œuvre prévoyait pour cette raison de qualifier ces délits de crimes dans le Code pénal suisse, afin qu'ils deviennent des actes sous-jacents au blanchi-

ment d'argent. Ce point a entre-temps été sorti du projet et sera traité dans le cadre d'une révision approfondie de la réglementation relative aux infractions boursières et aux abus de marché. Les gestionnaires de fortune interrogés lors du test ont fait remarquer que la criminalisation des infractions boursières pourrait leur poser des problèmes graves si leur devoir de diligence n'était pas dans le même temps limité. Dans le cas contraire, toute relation d'affaires avec un client membre du conseil d'administration d'une société cotée en Bourse pourrait présenter des risques importants. Les gestionnaires devraient systématiquement examiner la nature des transactions effectuées par ces clients et seraient obligés d'exercer une sorte de «surveillance boursière», tâche pour laquelle ils ne se sentent pas du tout compétents.

Le projet de révision prévoit d'élargir les devoirs de diligence à la lutte contre le financement du terrorisme. Les dispositions de la LBA sur les obligations de diligence vaudront pour la lutte contre le financement du terrorisme (obligations de clarification, de communication, de dénoncer, etc.). En ce qui concerne l'identification des cocontractants ou des ayants-droit économiques, les gestionnaires interrogés procèdent déjà actuellement, dans la pratique, aux vérifications nécessaires. Pour ce qui est du contrôle des bénéficiaires de virements, la plupart d'entre eux estiment que ces obligations ne devraient concerner que les banques où l'argent est placé. Ce sont elles qui disposent des moyens informatiques permettant de contrôler automatiquement si les bénéficiaires de virements des clients figurent dans des listes officielles de terroristes. Dans le cas contraire, les gestionnaires de fortune se verront dans l'obligation de mettre en place des systèmes informatiques coûteux qui feraient double emploi. Le gaspillage serait considérable.

Évaluation globale

Malgré la charge administrative importante, les gestionnaires de fortune interrogés estiment que le dispositif actuel de lutte contre le blanchiment d'argent est utile et raisonnable. Les nouvelles règles proposées dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations révisées du Gafi ne devraient pas modifier cette situation. Elles sont, d'ailleurs, en partie déjà appliquées par les intermédiaires financiers suisses.

Les aspects problématiques du projet, relatifs aux délits boursiers et à la lutte contre le terrorisme, peuvent être réglés de manière satisfaisante au niveau des ordonnances d'application. Le Forum PME a, dans ce but, transmis à l'Administration fédérale des finances (AFF)

les requêtes et propositions d'amélioration concrètes formulées par les gestionnaires de fortune interrogés.

Les résultats du test PME constituent ainsi un réservoir d'informations qui permettra d'améliorer l'application de la réglementation, afin que la charge administrative soit contenue dans des limites raisonnables et acceptables pour les entreprises concernées. ■