



Documentation de base

Date: 07.12.2016

Publication du 4^e rapport d'évaluation mutuelle de la Suisse par le GAFI

Qu'est-ce que le GAFI ?

Le Groupe d'action financière (GAFI) est un organisme intergouvernemental, créé en 1989 par le G7. Il est actuellement composé de 37 membres, dont deux sont des organisations régionales (Commission européenne et Conseil de coopération du Golfe), de neuf organismes régionaux associés, possédant des structures et fonctions semblables à celles du GAFI, et d'une vingtaine d'organisations et de pays avec statut d'observateur (notamment la Banque mondiale et le Fonds monétaire international). La Suisse est l'un des membres fondateurs du GAFI.

Le GAFI a élaboré 40 recommandations, qui constituent la norme internationale en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération des armes de destruction massives (LBC/FT). Adoptées en 1990, les recommandations du GAFI ont été révisées en 1996, 2001, 2003 et 2012 afin d'assurer leur pertinence. Le GAFI surveille les progrès réalisés par ses membres dans la mise en œuvre de ces recommandations, par le biais d'examens par les pairs (évaluations mutuelles).

Les 40 recommandations du GAFI ont vocation à être appliquées par tous les pays du monde. Les juridictions non membres du GAFI doivent s'affilier à l'un des neuf organismes régionaux associés au GAFI, sous peine d'être considérées par le GAFI comme des juridictions non coopératives et soumises à des contre-mesures visant à protéger l'intégrité du système financier international. Les membres des organismes régionaux sont également soumis à un examen par les pairs sur la base des recommandations du GAFI, des procédures et de la méthodologie d'évaluation développées par ce dernier. Cela garantit l'universalité, la qualité et la cohérence des évaluations mutuelles.

Depuis 2014, plus d'une vingtaine de pays ont déjà fait l'objet d'une évaluation par le GAFI ou par un organisme régional sur la base des recommandations révisées de 2012. Les évaluations se poursuivront au cours des prochaines années.

Quelles sont la méthodologie et les procédures du GAFI?

Le GAFI examine la conformité technique et l'efficacité du dispositif mis en place par les pays. Le volet sur la conformité technique évalue si les lois, réglementations ou autres mesures requises par les 40 recommandations du GAFI sont en vigueur et appliquées, et si le cadre institutionnel de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme est en place. Le volet sur l'efficacité évalue si les systèmes de LBC/FT fonctionnent, et dans quelle mesure le pays atteint un certain nombre de résultats prédéfinis (dits résultats immédiats) dans onze domaines thématiques. L'évaluation se base sur des méthodologies séparées dans ces deux domaines visant à garantir l'objectivité, l'équité, la cohérence et la transparence du processus. L'objectif est d'assurer l'égalité de traitement de tous les pays évalués.

Le GAFI n'attribue pas de note globale à l'issue des évaluations, mais des notes individuelles pour les 40 recommandations et les onze domaines thématiques relatifs à l'efficacité.

Pour la conformité technique, le GAFI prévoit les notes suivantes:

Notes en matière de conformité technique avec les 40 recommandations		
Conforme	C	Le dispositif ne présente aucune lacune.
Largement conforme	LC	Le dispositif ne présente que des lacunes mineures.
Partiellement conforme	PC	Le dispositif présente des lacunes modérées.
Non conforme	NC	Le dispositif présente des lacunes majeures.
Non applicable	NA	Une obligation est inapplicable en raison des caractéristiques structurelles, juridiques ou institutionnelles du pays.

S'agissant de l'efficacité, le GAFI prévoit les notes suivantes:

Notes en matière d'efficacité du dispositif dans les onze domaines thématiques		
Niveau d'efficacité élevé	HE	Le résultat immédiat est atteint dans une très large mesure. Des améliorations mineures sont requises.
Niveau d'efficacité significatif	SE	Le résultat immédiat est atteint dans une large mesure. Des améliorations modérées sont requises.
Niveau d'efficacité modéré	ME	Le résultat immédiat est atteint dans une certaine mesure. D'importantes améliorations sont requises.
Niveau d'efficacité faible	LE	Le résultat immédiat n'est pas atteint ou est atteint dans une mesure insignifiante. Des améliorations fondamentales sont requises.

Il est usuel au GAFI que les pays évalués fassent l'objet d'un suivi. Ce dernier vise notamment à s'assurer que les pays continuent à progresser dans la mise en œuvre efficace des normes du GAFI. Le GAFI s'attend d'ailleurs à ce que les pays aient corrigé la plupart – sinon toutes – leurs défaillances en matière de conformité technique à l'issue de la troisième année de suivi. Après cinq ans, les pays font également l'objet d'une évaluation de suivi portant sur les principales déficiences opérationnelles.

La Suisse devra présenter son premier rapport de suivi en février 2018.

Comment s'est déroulée l'évaluation mutuelle de la Suisse?

Le processus d'évaluation, qui a duré plus de deux ans, a requis un engagement important des autorités compétentes suisses, en particulier de la FINMA, du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS), des autorités de poursuite pénale fédérales et cantonales, de l'Administration fédérale des douanes, du SECO, des autorités fiscales, du Service de renseignement de la Confédération, de l'Office fédéral de la justice, de la Commission fédérale des maisons de jeu et de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations, ainsi que du secteur privé. La coordination a été assurée par le Secrétariat d'État aux questions financières internationales.

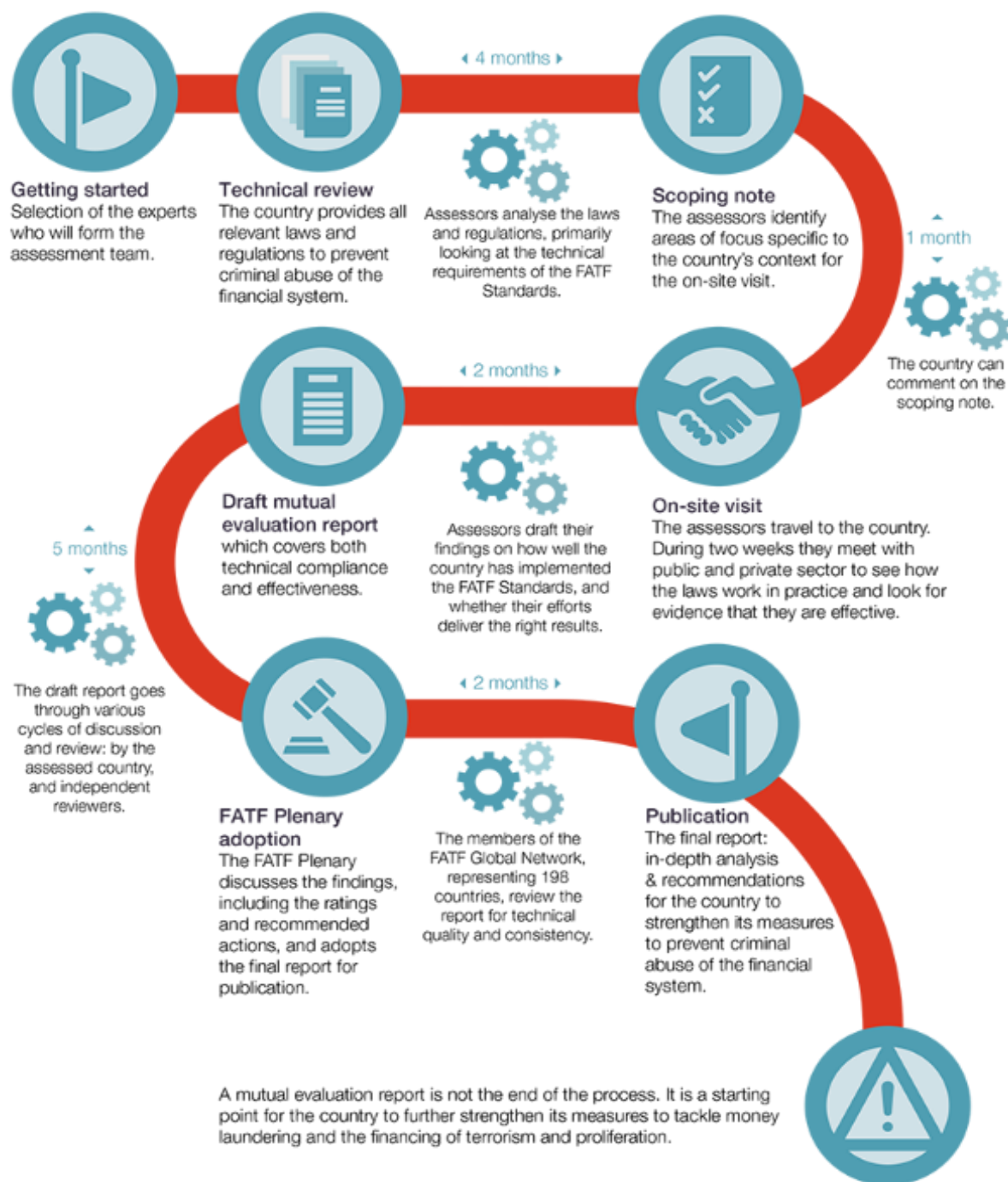
Au début du processus, la Suisse a remis plusieurs milliers de pages au GAFI, en réponse aux questionnaires sur la conformité technique et l'efficacité.

Lors de la visite sur place, qui a duré du 25 février au 11 mars 2016, de nombreuses réunions ont eu lieu, aussi bien avec les autorités compétentes fédérales et cantonales que des représentants du secteur privé (intermédiaires financiers bancaires et parabancaires, sociétés d'audit, organismes d'autorégulation, représentants d'associations faïtières, etc.).

Le rapport établi suite à cette visite a fait l'objet d'une longue phase de négociation entre la Suisse et les évaluateurs, puis d'une discussion au GAFI, suivie de l'adoption formelle par ce dernier.

Schéma des étapes de l'évaluation:

The Mutual Evaluation Process



Source: GAFI

Comment la Suisse s'est-elle préparée à l'évaluation?

Préalablement à l'évaluation, la Suisse a, dès 2012, pris des mesures pour adapter son dispositif aux recommandations révisées du GAFI, en adoptant en 2014 la loi sur la mise en œuvre des recommandations révisées du GAFI et en révisant les dispositions d'exécution nécessaires. Le Conseil fédéral a également mis sur pied en 2013 le Groupe

interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF)¹, qui a publié en juin 2015 le premier rapport d'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse.

Quelles sont les conclusions du rapport d'évaluation mutuelle de la Suisse?

La Suisse a obtenu un bon résultat d'ensemble, supérieur à la moyenne des pays déjà évalués.

S'agissant de l'évaluation de l'efficacité, centrale dans l'examen du GAFI, la Suisse a obtenu de bons résultats pour sept des onze domaines thématiques examinés.

Au niveau de la conformité technique, la Suisse a obtenu de bonnes notes pour 31 des 40 recommandations. Le GAFI n'a identifié aucune lacune fondamentale.

Efficacité des mesures:

Les points forts reconnus par le GAFI dans son rapport sont notamment:

- la bonne compréhension des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme auxquels la Suisse est exposée (dont la qualité du premier rapport d'évaluation nationale des risques publié en juin 2015);
- la qualité de l'analyse des informations financières par le MROS et l'usage adéquat qui en est fait dans les enquêtes pénales;
- l'efficacité de l'action des autorités pénales, en particulier du Ministère public de la Confédération (MPC), en matière de poursuite du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme;
- le volume important des produits et des instruments du crime qui sont confisqués par la Suisse;
- la mise en œuvre adéquate des sanctions financières ciblées en matière de financement du terrorisme et de prolifération des armes de destruction massive;
- la qualité de l'entraide judiciaire, notamment en matière de saisie et de restitution de valeurs aux pays lésés par exemple par des actes de corruption;
- l'adéquation de la surveillance fondée sur les risques qui est mise en œuvre par la FINMA.

Le GAFI a par contre exprimé des critiques notamment sur:

- la mise en œuvre des mesures préventives par les intermédiaires financiers, en particulier le nombre trop faible de communications de soupçons au vu de l'importance de la place financière suisse, ainsi qu'une certaine confusion entre le droit et l'obligation de communiquer pour les intermédiaires financiers;
- certains aspects de la surveillance des intermédiaires financiers, comme le manque d'adéquation des sanctions prononcées en cas de violations du droit de la surveillance ou l'application pas suffisamment différenciée de l'approche fondée sur les risques par certains organismes d'autorégulation;
- l'absence de sanctions pénales en cas de violation des obligations d'annonce des actionnaires au porteur et des ayants droit économiques;
- les limites de la coopération internationale du MROS, en raison de l'impossibilité pour ce dernier d'obtenir des informations auprès d'intermédiaires financiers, en l'absence d'une communication de soupçons en Suisse en lien avec la demande étrangère;

¹ [Voir le communiqué du 12 décembre 2013](#) «Le Conseil fédéral adopte le message relatif à la mise en œuvre des recommandations révisées du GAFI»

- le manque de statistiques relatives à la poursuite pénale et à l'entraide, en particulier au niveau des cantons.

Conformité technique:

La législation suisse est conforme ou largement conforme sur les points suivants:

- la criminalisation du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme;
- les sanctions financières ciblées;
- la transparence des personnes morales et des constructions juridiques;
- la cellule de renseignements financiers;
- les responsabilités et pouvoirs des autorités de poursuite pénale;
- les dispositions en matière d'entraide judiciaire.

Le GAFI conclut par contre que le dispositif légal suisse présente encore des déficiences importantes en matière de conformité pour neuf recommandations, principalement:

- en matière de mesures préventives, en particulier le seuil de 25 000 francs pour les transactions occasionnelles, allant au-delà du seuil de 15 000 euros ou dollars prévu dans les recommandations, ou le manque de clarté de la législation s'agissant de la vérification de l'identité et du statut de l'ayant droit économique;
- s'agissant des entreprises et des professions non financières, le GAFI critique principalement l'absence d'assujettissement à la loi sur le blanchiment d'argent – et partant de surveillance en la matière – des avocats, notaires et fiduciaires pour certaines activités non financières, comme le conseil en matière de création de personnes morales ou de constructions juridiques.

Quel est le suivi donné à l'évaluation?

Le GAFI recommande à la Suisse une cinquantaine de mesures, qui sont de portée variable et dont huit sont prioritaires, afin de remédier aux lacunes relevées en matière d'efficacité ou de conformité technique.

Le DFF procédera dans le cadre du GCBF à une analyse des recommandations et se prononcera sur le suivi à leur donner. Il soumettra au Conseil fédéral une proposition dans le courant de 2017.

Bien que le dispositif de LBC/FT suisse ne présente pas de lacunes fondamentales nécessitant des modifications immédiates, il est important que la Suisse prenne rapidement les mesures nécessaires pour remédier aux principales lacunes relevées par le GAFI au niveau de la conformité technique. À plus long terme, la Suisse doit améliorer l'efficacité de son dispositif, en vue de l'évaluation de suivi qui aura lieu dans cinq ans.