

Audit de la réalisation des tâches du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent

Office fédéral de la police

L'essentiel en bref

La place financière suisse gère quelque 7900 milliards de francs de fortune. Près de la moitié de la clientèle vient de l'étranger. La Suisse administre environ un quart de la fortune transfrontalière mondiale, ce qui la place devant Hong Kong et Singapour. En revanche, dans le classement établi selon l'indice anti-blanchiment d'argent du Basel Institute on Governance (Basel AML Index), elle ne figure qu'au 27^e rang sur 32 au sein de l'Union européenne et dans le reste de l'Europe occidentale. Ce mauvais classement est surtout dû au résultat de l'indice d'opacité financière, qui mesure le manque de transparence (par exemple des registres, des zones franches et des propriétaires de sociétés) ainsi que les possibilités d'évasion fiscale.

Dans ce contexte, le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) est chargé d'analyser chaque année quelque 5000 communications de soupçons émanant d'intermédiaires financiers (IF, dont 90 % de banques), représentant en moyenne 15,5 milliards de francs. Au besoin, il fait parvenir les résultats de ses analyses aux autorités de poursuite pénale de la Confédération, des cantons ou aux autorités partenaires étrangères (cellules de renseignements financiers – CRF).

Dans ce rapport, le Contrôle fédéral des finances (CDF) évalue si, avec sa nouvelle orientation, le MROS s'acquitte de ses tâches de manière efficace et efficiente au sein de l'Office fédéral de la police (fedpol). L'audit a aussi porté sur la qualité de la collaboration avec les ministères publics, les IF, les CRF et les principales autorités nationales, telles que l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA).

Avec la stratégie adoptée en 2019, sa nouvelle organisation et les actuels processus, le MROS est bien positionné pour l'avenir. Il ne peut toutefois garantir à lui seul l'efficacité de la lutte contre le blanchiment d'argent en Suisse. Il faut une étroite coopération nationale et internationale des autorités concernées, une législation contre le blanchiment d'argent efficace et la volonté du secteur financier privé.

La nouvelle stratégie est adéquate et le MROS dispose de l'indépendance opérationnelle nécessaire

La nouvelle stratégie du MROS pour 2020 est convaincante. Les objectifs sont ambitieux et encore en cours de mise en œuvre. En même temps que la stratégie, le MROS a aussi amélioré son organisation et ses processus. Le personnel, qui comptera bientôt plus de 50 collaborateurs, dispose d'une expertise diversifiée et représente un triplement de l'effectif au cours des sept dernières années. En même temps, le volume des communications a quadruplé depuis 2015.

Depuis sa création en 1998, le MROS est rattaché à fedpol. Une collaboration étroite en matière de lutte contre la criminalité fait sens. Le MROS peut en outre profiter de l'infrastructure de fedpol. Il dispose de l'indépendance nécessaire dans le cadre des processus

clés. Cependant, en raison du rôle particulier et de l'importance croissante du MROS, il serait souhaitable d'adopter un règlement analogue à ceux des services de révision interne des départements et des offices fédéraux. Ce règlement devrait fixer les éléments essentiels de la gestion assurée par fedpol et de l'indépendance du MROS.

Une numérisation plus poussée, des outils d'analyse plus sophistiqués et une meilleure qualité des données peuvent présenter des potentiels d'efficacité supplémentaires

Depuis le 1^{er} janvier 2020, les interfaces entre les IF déclarants, le MROS et les autorités de poursuite pénale sont numérisées grâce à l'application spécialisée goAML. L'automatisation partielle du tri des communications de soupçons et la consultation automatisée des principales bases de données permettraient de réduire encore le temps moyen de traitement des communications.

Au moyen d'un nouveau modèle de tri, la montagne de dossiers en suspens, en forte augmentation depuis 2016, a pu être traitée pour la première fois. Un tri plus conséquent permettrait au MROS – et aux autorités de poursuite pénale – de se concentrer davantage sur les cas graves de blanchiment d'argent.

Le MROS ne sait pas ce qu'il advient de plus de 50 % de ses communications aux autorités de poursuite pénale. Ces informations lui seraient pourtant utiles pour mieux évaluer l'efficacité de son propre travail et se concentrer sur les autorités pénales. Depuis plus de 20 ans, le MROS rappelle au Ministère public de la Confédération, aux ministères publics cantonaux et aux tribunaux de jugement qu'ils sont légalement tenus de lui fournir ces informations *sans sollicitation* et *sans délai*. Des indications chiffrées seraient aussi plus pertinentes que le simple nombre de communications reçues : combien des 15,5 milliards de francs en moyenne signalés chaque année au MROS comme étant suspects aboutissent à un verdict de culpabilité ? Pour obtenir ces indicateurs et d'autres plus pertinents, le MROS a besoin de bons outils d'analyse et de statistiques et que les postes encore vacants dans l'équipe « analyse stratégique » soient pourvus.

La coopération nationale et internationale est essentielle pour combattre efficacement le blanchiment d'argent

Le Ministère public de la Confédération estime entretenir un bon partenariat avec le MROS. Les rapports d'analyse du MROS sont axés sur les besoins des autorités de poursuite pénale. La collaboration avec les ministères publics cantonaux fait partie de la stratégie et va encore être renforcée.

En matière de sensibilisation des IF à la question du blanchiment d'argent, le MROS doit adopter une approche aussi large que possible. Il ne s'agit pas seulement des banques, mais aussi des IF qui n'envoient à l'heure actuelle que peu de communications de soupçons (par exemple les agents fiduciaires, avocats, notaires, négociants en matières premières et en métaux précieux, etc.). Dans le cadre du partenariat public-privé prévu par le MROS, les IF participants devraient s'engager à communiquer davantage, de meilleure qualité et, surtout, en temps opportun.

Un partenariat efficace avec la FINMA est déterminant pour le MROS. En sa qualité d'autorité de surveillance, la FINMA a, directement ou par l'intermédiaire d'organisations de surveillance et d'autorégulation, le plus de compétences auprès des IF : elle peut vérifier sur place le respect des lois sur le blanchiment d'argent et a l'obligation de communiquer les

soupçons au MROS si l'IF ne le fait pas. L'accord de coopération entre les deux autorités envisagé dans la stratégie du MROS s'impose dans ce contexte.

Sur le plan national, le MROS devrait développer l'échange mutuel des soupçons entre les autorités dans le cadre d'un partenariat public-public. La lutte contre le blanchiment d'argent est plus efficace en réseau.

Dans l'ensemble, la collaboration avec les CRF étrangers est bonne. Toutefois, les échanges avec les CRF les plus importantes pour le MROS peuvent encore être intensifiés.

Texte original en allemand