

LES BANQUES, SENTINELLES DE L'ANTI-BLANCHIMENT

Gilles Favarel-Garrigues, Thierry Godefroy et Pierre Lascoumes

Synthèse

L'objectif de ce rapport est de saisir les enjeux de la formation d'une nouvelle spécialité professionnelle dans le domaine de la lutte anti-blanchiment et les façons dont ce nouveau rôle a été investi. En-dehors de travaux juridiques ou économiques et de rapports d'expertise, la lutte anti-blanchiment n'a pas donné lieu à des recherches sociologiques sur les acteurs qui y participent. Pourtant, la lutte anti-blanchiment n'a aujourd'hui plus le caractère abstrait d'une série de normes et recommandations produites aux niveaux international et national. C'est un ensemble de pratiques professionnelles portées par des acteurs spécialisés.

Au cœur du dispositif anti-blanchiment se situent les *compliance officers*. Chargés de coordonner la lutte contre l'argent sale dans les établissements bancaires, ils se situent à l'intersection d'autres nouvelles fonctions, à l'instar de la déontologie, de la sécurité financière, de l'audit interne ou du management du risque, et se sont récemment multipliés. Selon une estimation approximative, on peut considérer que leur nombre s'élève en France à plus de mille personnes, quotidiennement engagées dans le combat contre l'argent sale. Ces acteurs s'insèrent dans un ensemble d'interactions avec divers autres types de spécialistes de l'anti-blanchiment. D'un côté, figurent l'ensemble des régulateurs, évoluant dans des institutions telles que la Commission bancaire, Tracfin, le ministère de l'Intérieur, de la Justice, les Douanes ou la gendarmerie. Il existe, d'un autre côté, un ensemble d'acteurs dont la fonction consiste à vendre aux établissements bancaires des produits et des prestations leur permettant de mettre en place un dispositif conforme aux objectifs réglementaires. Parmi l'offre de biens et services spécialisés figurent notamment les activités de formation, de conseil et la fourniture d'équipement informatique (mise en place de systèmes et de logiciels de détection). En menant, en France et en Suisse, plus de soixante entretiens auprès de ces acteurs, nous avons pu saisir l'ensemble de ceux qui interviennent dans le développement de cette nouvelle spécialité professionnelle.

Problématique

Nos interrogations sur l'activité des *compliance officers* s'inscrivent dans plusieurs champs sociologiques, liés à la mise en œuvre des normes internationales et nationales, à la recomposition du *policing* et aux politiques de management du risque, et enfin à l'émergence de nouvelles professions. En tant qu'enjeu politique, la lutte anti-blanchiment a suscité de nombreux travaux relevant de l'analyse des relations internationales. Elle reflète le développement d'une gouvernance globale, attachée à la défense d'idées communes et à la promotion de normes destinées à s'appliquer partout dans le monde. Cette littérature attache une faible importance aux processus de réinterprétation des normes au niveau national. Elle sous-entend que la diffusion des standards équivaut à adhérer à des valeurs communes, ce que l'observation empirique ne vérifie pas. Les Etats disposent d'une importante marge de manœuvre pour réinterpréter les objectifs de la LAB. Mais le processus de réappropriation ne s'arrête pas là : le développement de la LAB dans le monde bancaire conduit à lui associer de nouvelles priorités. Comment sont interprétés les objectifs de la lutte contre l'argent sale par les nouveaux « fournisseurs » de sécurité apparus dans le monde bancaire ? Quelles pratiques professionnelles produisent ces interprétations ?

L'observation révèle l'existence de marges de manœuvre importantes dans les établissements bancaires, concourant à la création de « normes secondaires d'application » pour atteindre des objectifs propres à ces organisations : la volonté de se protéger de tout risque pénal et réglementaire, voire de tirer des bénéfices commerciaux des contraintes liées à la connaissance de la clientèle. Les pratiques bancaires se distancient des buts initiaux de la lutte anti-blanchiment, sans pour autant se réduire à une simple apparence. Si elles ne reflètent certainement pas la privatisation d'une fonction régaliennne, elles montrent comment de nouveaux acteurs contribuent aux missions de police en développant des interactions régulières avec les diverses institutions gouvernementales concernées. Dans une perspective interactionniste, nous montrons que l'appropriation des objectifs de la lutte anti-blanchiment favorise le développement de nouvelles formes d'échange, voire de coproduction de renseignements, entre des milieux professionnels – bancaire et policier - qui ne coopéraient pas dans le passé.

Les interrogations sur l'engagement du monde bancaire dans des missions de *policing* conduisent à élaborer l'hypothèse d'une professionnalisation de la lutte anti-blanchiment.

Comment apprécier le processus de spécialisation que la LAB provoque ? Peut-on aujourd'hui considérer qu'il a suscité l'émergence de nouveaux métiers, voire de nouvelles professions ?

Organisation du rapport

Le premier chapitre du présent rapport décrit comment la question du blanchiment s'est imposée dans les arènes politiques internationales, s'est transformée en un ensemble de normes destinées à s'appliquer dans le monde entier et s'est étendue, au gré de l'actualité, à de nouvelles problématiques, à l'instar de la lutte contre le financement du terrorisme. Ce chapitre constitue la synthèse de travaux menés précédemment. Il montre qu'en dépit d'une diffusion spectaculaire des normes internationales anti-blanchiment, par l'intermédiaire du Gafi puis, de manière croissante, des institutions financières internationales (FMI, Banque mondiale), le consensus international atteint dans ce domaine cache des ambiguïtés fondamentales, liées à la conception même de l'action à mener contre l'argent sale (définition des infractions sous-jacentes, critères d'évaluation de la LAB). Ces ambiguïtés offrent une marge de manœuvre considérable aux Etats qui mettent en œuvre les recommandations internationales.

Afin de mettre en perspective le processus de spécialisation professionnelle observé en France, le deuxième chapitre analyse le cas de la Suisse. Pilier du GAFI et de la mobilisation internationale, ce pays est l'un des plus avancés d'Europe quant à la constitution d'un milieu professionnel dévoué à la lutte contre l'argent sale. Il se caractérise par un mode spécifique d'autorégulation professionnelle, assez éloigné du dispositif français. Les *compliance officers* des deux pays évoluent toutefois dans un environnement comparable et partagent les mêmes contraintes, liées au respect des normes, aux requêtes externes, aux injonctions hiérarchiques et aux relations souvent délicates avec les « commerciaux ».

Les trois derniers chapitres sont consacrés au cas français. Le troisième chapitre montre comment cette nouvelle spécialisation professionnelle s'est imposée dans le milieu bancaire, en insistant sur les raisons de l'engagement des établissements, sur le profil sociologique des pionniers de la lutte contre l'argent sale et sur les facteurs qui contribuent à homogénéiser les pratiques dans ce domaine. Ce dernier point conduit à évoquer l'offre de

formations spécialisées, ainsi que le marché des outils informatiques dédiées à la LAB, auxquels l'ensemble des *compliance officers* recourt.

Le quatrième chapitre explore les divers dilemmes que pose la mise en œuvre pratique de la lutte anti-blanchiment dans le monde bancaire. Il montre comment les doutes exprimés dans les agences se transforment en soupçons, transmis à Tracfin. Ce processus conduit à observer les pratiques plus ou moins coopératives des agents commerciaux, la manière dont le *compliance officer* hiérarchise l'importance de diverses sources d'informations, la politique adoptée quant au volume de déclarations de soupçons à transmettre, ainsi que les débats sur la rentabilisation du coût du dispositif anti-blanchiment. Les réponses à ces questions montrent d'importantes variations dans la conduite de l'anti-blanchiment au sein des établissements bancaires

Enfin, le cinquième chapitre montre comment se développent, plus ou moins formellement, de nouvelles interactions professionnelles entre les acteurs bancaires et les représentants des institutions gouvernementales en charge de la lutte anti-blanchiment : Commission bancaire, Tracfin, CNIL, magistrats spécialisés, services de police. Il s'intéresse particulièrement à la manière dont s'échangent informations et renseignements entre ces diverses professions. Les relations avec les services de police et Tracfin semblent particulièrement marquées par des liens informels : alors que tous les *compliance officers* développent avec la Commission bancaire le même type de relations, ils revendiquent une plus ou moins grande proximité avec les agents du ministère de l'Intérieur ou des Finances.

Résultats

La recherche apporte des éléments de réponse aux interrogations sur la professionnalisation de l'anti-blanchiment. La mise en œuvre des exigences réglementaires liées à la lutte anti-blanchiment constitue depuis le début des années 2000 un lourd investissement pour des établissements bancaires qui s'avèrent « *jusqu'au-boutistes* » (26). Le coût du dispositif s'élève à plusieurs millions d'euros : « *On peut dire que tout compris le coût de la LAB s'élève à plus de 10 millions d'euros, entre les frais de personnel (environ 100 personnes), les équipements (l'un des outils vaut à lui seul 500 000 €)* » (10). L'investissement réalisé se reflète dans la formation de nouveaux marchés, c'est-à-dire le

développement d'une offre de formation, de conseil et d'équipement informatique. Nous n'observons pas l'émergence de nouvelles professions à proprement parler, mais un processus de spécialisation valorisant des savoir-faire bricolés à partir des exigences réglementaires, d'outils techniques et de réseaux personnels d'information.

Les avis semblent converger pour admettre que ce développement a déjà connu son apogée et que son maintien dans le long terme est loin d'être assuré. Les banques qui ne l'ont pas encore fait doivent certes encore recruter pour répondre aux exigences réglementaires : *« c'est un secteur en pleine croissance, chez nous les effectifs augmentent de 10% par an depuis 4-5 ans. Les budgets sont élevés (certains outils coûtent 30 Millions d'Euros), mais finalement c'est peu si l'on regarde le risque encouru sur le business »* (19). Les prestataires d'équipement informatique semblent actuellement en plein essor. La demande de formations spécialisées pour les employés du réseau demeure importante, mais commence à se tarir, du fait de la taille de la population concernée et de l'existence de multiples solutions de formation internes aux établissements bancaires. *« Aujourd'hui je pense que les trois quarts des employés de banques ont été formés à la lutte anti-blanchiment »* (14).

Quant aux *compliance officers* eux-mêmes, comment voient-ils leur avenir professionnel ? Il faut distinguer sur ce point ceux qui travaillaient auparavant dans les services policiers ou judiciaires car l'exercice de cette fonction constitue en soi un changement professionnel significatif. Pour les *compliance officers* qui viennent de l'univers bancaire, le poste est perçu comme un tremplin vers des postes à haute responsabilité au sein de l'établissement. Les coordinateurs de la lutte anti-blanchiment exercent fréquemment de telles fonctions d'encadrement, au sein des états-majors à Paris ou en province, pour la première fois. Ils y voient une fonction *« usante »*, *« fatigante »*, *« exposée »*, *« stressante »*, mais méritante, comportant des risques pénaux directs et exigeant des *« contreparties »* : salaires, avantages et perspectives de carrière. *« C'est un sujet passionnant : on n'en voit jamais le bout. Je ne ferai pas ça toute ma vie ; on verra en fonction des opportunités »* (58). Ceux qui montrent un attachement particulier à la dimension morale de la lutte anti-blanchiment semblent rapidement déchanter : *« Quand vous voyez le mal et qu'il ne se passe rien, qu'il n'y a pas de sanction... c'est très démotivant. On fait un travail pour lequel les auteurs restent largement impunis, en plus on n'est pas super bien vu dans l'entreprise... On est vu par nos collègues comme des empêcheurs de tourner en rond, des freins au commerce... De fait, c'est vrai qu'on casse les pieds de tout le monde »* (56)

La lutte anti-blanchiment ne semble pas encore susciter de nombreuses vocations, comme semblent l'indiquer le nombre de candidats aux recrutements internes, même s'il progresse : « *Pour diriger un tel service, il n'y a pas beaucoup de candidats, car c'est une fonction qui comporte des risques ; pour les adjoints, c'est un peu différent car leur responsabilité pénale est un peu atténuée* » (35) ; « *Un chargé d'étude quand il part d'ici peut devenir directeur d'agence ou entrer dans l'inspection* » (44). Le faible développement des formations universitaires spécialisées nourrit également ce constat. Les étudiants qui souhaitent travailler dans l'anti-blanchiment sont généralement attirés d'un côté par la « sensibilité » du sujet et la conduite d'enquêtes (« *c'est une fonction policière qui attire les gens qui ont le goût de l'investigation* » (24), de l'autre par le fait de contribuer à des causes justes mais trop méconnues, de manière plus ou moins équilibrée. Ils revendiquent dans quelques cas l'envie de moraliser le monde bancaire. Ils relèvent toutefois que la lutte anti-blanchiment souffre d'un déficit d'image dans la société. Comme l'exprime un étudiant de Strasbourg en stage dans le département anti-blanchiment d'une banque, « *mes copains ne voient pas très bien ce que je fais, quand je leur explique ils se demandent si ça sert à quelque chose. Je n'ai pas une image négative, c'est plutôt valorisant mais il y a un pessimisme sur les résultats* » (31)

Parmi les autres secteurs professionnels censés s'impliquer dans la lutte anti-blanchiment, les compagnies d'assurance sont souvent présentées comme celui dans lequel cette mission devrait se développer le plus rapidement. Au vu des quelques entretiens que nous avons menés avec les coordinateurs de la lutte anti-blanchiment de deux des principales compagnies, le processus avance lentement : « *Les acteurs moteurs sont les sociétés qui ont eu des problèmes, pour les autres cela reste abstrait. Les plus réservés sont les réseaux commerciaux, nous sommes gênants, c'est une contrainte* » (17). Nos interlocuteurs justifient ce faible engagement en se distinguant du secteur bancaire, par le plus faible volume d'opérations traitées, par le profil domestique de la clientèle et enfin par le caractère indirect du paiement, qui transite par les établissements bancaires. D'où la revendication de ne pas se situer « *en première ligne* » vis-à-vis des risques liés au blanchiment, d'être « *assez peu touché* » (27). L'action menée en interne semble se limiter à « *avoir un correspondant Tracfin, former le personnel et se doter d'une procédure de vérification de l'application du dispositif* » (17). Quelques blâmes et avertissements commencent à être distribués en interne, les plus grandes compagnies envoient plusieurs dizaines de déclarations de soupçon

annuellement, mais les compagnies d'assurance n'embauchent pas : « *On ne recrute pas de spécialistes LAB. On préfère recruter des commerciaux et les former à la LAB. Sur la compétence strictement LAB, on prend des stagiaires ou des gens qui font un mémoire* » (23). Les sociétés de gestion relaient exactement le même discours : « *en tout, deux déclarations de soupçon ont été transmises par les 530 sociétés de gestion, qui comptent de 3 à 50 personnes, et qui travaillent pour 80% à partir des encours détenus par les grands réseaux bancaires. En matière de LAB, ce sont les banques qui sont en première ligne* » (18)

Il apparaît en définitive que la mise en œuvre du combat contre l'argent sale constitue une mission de mise en conformité qui vise à défendre à la fois une idée de l'ordre public, justifiant l'engagement du secteur bancaire contre la délinquance, et les intérêts de leur établissement professionnel, au nom de la diminution d'un ensemble de risques (réglementaire, pénal, d'image et de réputation). Tous les établissements engagent d'importants moyens financiers pour recruter, former, instaurer de nouvelles procédures internes et acquérir d'onéreux outils informatiques spécialisés dans la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Comparés à la faiblesse des crédits accordés aux institutions gouvernementales en charge de la LAB (Tracfin, OCRGDF, parquets financiers), les investissements considérables consentis dans le secteur bancaire suscitent le ressentiment des *compliance officers*. La plupart de nos interlocuteurs estiment que cette charge constitue « *le dernier alibi de l'impuissance gouvernementale* » (COE 34) ou encore un « *cache-sexe pour des politiques qui n'ont pas réellement la volonté de lutter* » (CP 27). Ils se considèrent comme les principaux contributeurs à la lutte contre l'argent sale, exerçant ainsi une fonction jugée étrangère à leurs métiers d'origine.

Mais, soucieux de se protéger d'amendes de plus en plus importantes¹ pour des manquements dans les dispositifs, ces investissements sont devenus le moyen de démontrer matériellement qu'ils s'acquittent de leurs nouvelles obligations et gèrent effectivement les risques. Ils sont une preuve tangible de l'action entreprise. Cette observation rejoint celles de Richard Ericson qui observe que les responsables de la gestion des risques se préoccupent prioritairement des risques opérationnels pouvant compromettre la réputation de leur organisation. Ils adoptent ainsi une position défensive qui se traduit par une attention prioritairement portée aux moyens qualifiée par Ericson de « *defendable compliance* ».

¹ Nos interlocuteurs citent souvent l'amende de 100 M\$ infligée à ABNAMRO par le régulateur états-unien.

Si la plupart des acteurs de l'anti-blanchiment émettent des réserves sur le sens et la pertinence de l'action engagée dans ce domaine, nous avons toutefois montré que ce combat a conduit à rapprocher les acteurs financiers privés et les institutions policières et judiciaires. Au niveau du recrutement, le milieu des responsables bancaires de l'anti-blanchiment est composé de cadres recrutés en interne, mais aussi d'anciens policiers et magistrats. Selon le profil, les priorités et les méthodes choisies au sein d'un établissement peuvent certes varier. En outre, l'apparition d'anciens policiers et magistrats dans le milieu bancaire n'élimine pas toutes les sources d'incompréhension entre ces divers milieux professionnels. La distinction « eux » / « nous » demeure palpable. Les anciens policiers et magistrats continuent de se méfier de l'irresponsabilité des « commerciaux » ; les responsables recrutés en interne dénoncent en retour volontiers la propension des « transfuges » à divulguer des secrets, à rompre les exigences de confidentialité propres au milieu bancaire. *« Il ne faut pas oublier que la banque est un métier : certes le secret bancaire se réduit mais il y a des limites. Il faut un mur bien solide quitte à ce qu'il y ait des passe-plats mais sur des bases bien claires. Le secret est un élément de la culture bancaire »* (49).

Il reste que l'existence d'interactions régulières entre ces divers milieux professionnels est désormais acceptée. Au nom de la lutte contre l'argent sale, des professions qui n'entretenaient presque aucun contact il y a encore quinze ans se sont habituées à coopérer de manière régulière. Doit-on pour autant considérer que les acteurs bancaires exercent une fonction d'« auxiliaires de police », comme certains de nos interlocuteurs le revendiquent, validant ainsi l'hypothèse d'une activité contrainte, imposée par les autorités publiques ? Rien n'est moins sûr, car les policiers peuvent tout aussi bien être perçus comme des « auxiliaires de banques », en fournissant des informations susceptibles de protéger l'établissement financier vis-à-vis des régulateurs, notamment de la Commission bancaire. S'il nous semble vain de chercher à déterminer qui l'emporte dans de telles interactions, il importe de noter que les échanges d'informations conduisent à leur banalisation et au développement d'une coproduction des renseignements. Depuis le début des années 1990, l'entretien de relations avec la police, sur une base plus ou moins formelle, s'est normalisé : désormais assumé, il ne constitue plus une dimension secrète, voire honteuse, de l'activité bancaire. En insistant sur les logiques d'action des *compliance officers*, nous montrons qu'ils s'inscrivent finalement dans une relation d'interdépendance avec l'univers policier. En écho au rôle vital que jouent les informations en provenance des institutions privées dans le travail des polices

économiques et financières la capacité d'accéder à des renseignements extérieurs constitue l'une des sources de légitimité des *compliance officers*, plus ou moins accentuée selon leur trajectoire professionnelle, l'interprétation qu'ils donnent de leur mission et la sensibilité judiciaire de leur établissement.