



Octobre 2018

National Risk Assessment (NRA) :

Rapport sur l'utilisation du numéraire et les risques inhérents d'utilisation abusive pour le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en Suisse

Rapport du groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF)

Sommaire

Table des matières

Résumé.....	3
1. Introduction.....	5
1.1 Situation initiale	5
1.2. Objectif et contenu du rapport.....	6
2. Bases juridiques.....	7
2.1 Argent liquide comme moyen de paiement ayant cours légal.....	7
2.2 Monopole des billets et approvisionnement en numéraire.....	8
3. Aspects économiques.....	8
3.1 Fonctions de l'argent (liquide)	8
3.2 Facteurs déterminants de la demande en espèces	9
3.3 Utilisation des espèces en Suisse	11
3.3.1. Demande en numéraire en Suisse.....	11
3.3.2. Utilisation du numéraire en général.....	12
3.3.3. Utilisation des billets de 1000 francs.....	15
3.3.4. Comparaison internationale	17
4. Évaluation des risques.....	19
4.1 Risques d'utilisation de l'argent liquide à des fins criminelles en Suisse	21
4.1.1 L'argent liquide dans les infractions préalables au blanchiment d'argent et dans le financement du terrorisme.....	22
4.1.2 La vulnérabilité des intermédiaires financiers	29
4.1.3. Bilan de l'analyse des risques	30
4.2. Trafic transfrontalier d'argent liquide	30
5. Facteurs réduisant les risques.....	34
5.1. Opérations de caisse.....	35
5.2. Transmission de fonds et de valeurs patrimoniales (<i>Money Transmitting</i>).....	37
5.3. Les obligations de diligence des maisons de jeux	38
5.4. Les obligations de diligences des négociants	38
5.5. Dispositions légales de contrôle du trafic transfrontalier d'espèces.....	39
5.6. Les autorités de poursuite pénale face à la menace de blanchiment d'argent par l'argent liquide: l'exemple du Ministère public de la Confédération	40
5.7. Émission régulière de nouvelles séries de billets.....	41
6. Conclusions.....	42
7. Bibliographie.....	44

Résumé

Le rapport examine les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme relatifs à l'utilisation de l'argent liquide en Suisse.

Après avoir exposé le cadre légal de l'émission et de l'utilisation de pièces et billets de banque du franc suisse, le rapport présente la large utilisation légale qui est faite de l'argent liquide et les facteurs qui la déterminent. Il montre que les espèces sont traditionnellement utilisées comme moyen de paiement ou d'échange, comme valeur de réserve et comme unité de compte. Leur utilisation comme moyen de paiement est corrélée au haut niveau des prix et des revenus qui caractérisent la Suisse, ce qui entraîne également le recours plus important que dans d'autres pays à de grosses coupures. L'importance du cash comme valeur de réserve est favorisée par la faible inflation et par des taux d'intérêt bas, qui rendent le dépôt de valeurs sur des comptes bancaires moins avantageux. De même, les insécurités dans le système financier national et international des années passées et la volonté de diversifier les valeurs de réserve incitent à recourir à l'argent liquide.

Outre ces facteurs conjoncturels, qui ne sont pas propres à la Suisse, le rapport met également en évidence les affinités caractéristiques de la population helvétique avec l'argent liquide, qui contribuent également à la large circulation du numéraire. Selon un sondage de la Banque nationale suisse (BNS), plus de 70 % des dépenses des ménages helvétiques sont effectuées en cash, pour un taux correspondant à 45 % de la valeur de la totalité des paiements. Si les espèces sont le plus souvent utilisées en petites coupures pour des paiements peu élevés, les billets de 1'000 francs et de 200 francs sont également fréquemment employés pour régler des achats de montants importants comme des voitures, des appareils électroniques, des meubles, des bijoux ou autres. En outre, le règlement de factures - de petits comme de gros montants - aux guichets postaux s'effectue majoritairement en argent liquide, malgré des différences de comportement par âge et par région linguistique. Les clients des casinos recourent également de façon privilégiée à l'argent liquide, mais n'utilisent que très minoritairement les billets de 1'000 francs, qui ne représentent qu'environ 10 % du montant total de tous les fonds apportés par les clients des maisons de jeu helvétiques en 2017.

Après avoir exposé l'utilisation du cash par la population helvétique, le rapport analyse le risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme lié aux espèces. Pour la place financière suisse, caractérisée par un système bancaire particulièrement développé et par son haut degré d'internationalisation, un tel risque existe, mais peut toutefois être considéré comme modéré. Le recours au cash à des fins criminelles n'est récurrent que dans le blanchiment d'argent provenant de trafics de stupéfiants et d'escroqueries, en particulier d'escroqueries sur Internet. L'argent liquide peut également intervenir dans d'autres schémas de blanchiment, par exemple dans des affaires de corruption, d'organisations criminelles ou de délits fiscaux qualifiés, mais son rôle y est limité. En revanche, l'argent liquide est souvent impliqué dans les soupçons de financement du terrorisme connus des autorités helvétiques. Dans ce genre de cas cependant, le recours inhabituel au cash, en général de petits montants, permet le plus souvent de détecter les potentiels criminels, plutôt que de contribuer réellement au financement d'actes ou d'organisations terroristes. Par ailleurs, rien n'indique qu'en Suisse les grandes coupures soient utilisées plus fréquemment pour des fins criminelles que les petites coupures.

La menace de blanchiment d'argent que les espèces font peser sur les intermédiaires financiers porte essentiellement sur les *money transmitters* et les casinos, où l'utilisation de l'argent liquide est particulièrement importante. Toutefois, comme l'avait déjà établi la NRA en 2015, le risque associé aux casinos est faible, tandis que celui associé aux *money transmitters* est plus élevé.

Une modalité particulière d'utilisation criminelle de l'argent liquide est son transport physique transfrontalier à des fins de blanchiment. Elle concerne en particulier le blanchiment d'argent issu du trafic de stupéfiants. Néanmoins, il convient de noter d'une part, que le nombre et les montants des cas répertoriés par l'Administration fédérale des douanes sont caractérisés par une tendance à la baisse; d'autre part, que, par rapport à d'autres devises, les francs suisses ne représentent qu'une part congrue des sommes suspectes identifiées et séquestrées.

Le rapport examine enfin les différents facteurs qui permettent d'atténuer le risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme lié à l'argent liquide. Il détaille les obligations de diligence qui s'imposent aux intermédiaires financiers lors d'opérations de caisse, au transfert de fonds, aux maisons de jeu, aux négociants et au trafic transfrontalier d'espèces.

Sur la base de cette analyse, le rapport conclut à l'existence d'un risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme lié à l'argent liquide. Mais ce risque peut être considéré comme modéré, en raison des dispositifs préventifs et répressifs mis en œuvre et compte tenu de la particularité de la place financière suisse, caractérisée par un secteur bancaire fortement internationalisé.

1. Introduction

1.1 Situation initiale

Ces derniers siècles ont vu l'argent liquide s'imposer comme moyen de paiement dans le monde entier. Des causes notables sont à l'origine de ce phénomène: il permet d'acheter toute sorte de biens, il est convertible et peut être utilisé comme réserve de valeur. Le numéraire contribue à faire tourner l'économie nationale et permet à la population de satisfaire à tout moment ses besoins essentiels, puisqu'il peut être utilisé indépendamment du système bancaire et d'une infrastructure de paiement ou encore de l'alimentation électrique. Il constitue un moyen de paiement efficace, les paiements en espèces étant en général définitifs et assurant l'exécution immédiate de la transaction. Ainsi, par rapport aux moyens de paiement électroniques, il n'y a aucun coût de transaction et le règlement du paiement ne dépend pas non plus du bon fonctionnement d'une infrastructure technique. En outre, aucun compte bancaire n'est nécessaire à l'utilisation d'espèces. Contrairement à la monnaie scripturale et à d'autres moyens de paiement électroniques, le numéraire ne constitue pas seulement un droit de créance auprès de la banque titulaire du compte, mais possède, en vertu de la loi, une valeur bien concrète et doit donc être accepté comme moyen de paiement par toutes les contreparties. Enfin, l'argent liquide protège également de manière plus efficace les données personnelles et la sphère privée financière lors du traitement des paiements, notamment en ce qui concerne les cyberrisques, en forte hausse ces dernières années.

Ces caractéristiques de l'argent liquide s'avèrent d'une grande utilité pour les consommateurs, ce qui se manifeste notamment en Suisse par un usage important des espèces. Ainsi, plus de la moitié des transactions réalisées dans le commerce de détail sont encore réglées en espèces. Bien que les moyens de paiement électroniques, tels que les cartes de crédit et de débit, soient de plus en plus souvent employés, le numéraire reste pour beaucoup de personnes le moyen de paiement privilégié au quotidien. Cette préférence découle également d'un système de virement introduit dès 1906, qui permet de payer de manière sûre et efficace des factures en procédant à des versements en espèces, qui ne sont pas effectués à partir d'un compte, dans les offices postaux. Souvent, les préférences et les considérations personnelles au sujet de la sécurité jouent aussi un rôle. Néanmoins, le taux élevé d'utilisation de l'argent liquide en Suisse s'explique également par d'autres facteurs. Par exemple, la stabilité politique de la Suisse ainsi que la sécurité et la stabilité de la valeur du franc suisse, à la fois sur le long terme et par rapport à d'autres devises étrangères, est gage de confiance, ce qui se traduit aussi par une demande constante en billets de banque libellés en franc suisse. Le fait que l'utilisation du numéraire soit aussi répandue en Suisse s'explique également par le fait que l'utilisation d'argent liquide correspond foncièrement à l'attitude libérale de la société, qui accorde une grande importance à la protection de la sphère privée, de la propriété, de la liberté économique et de l'autodétermination des citoyens. L'argent liquide permet de jouir pleinement des droits fondamentaux constitutionnels mentionnés. Toutes ces raisons font que l'acceptation de l'argent liquide par la population suisse est très forte. C'est pourquoi les espèces resteront aussi à l'avenir un moyen de paiement très demandé et ce, malgré la numérisation progressive du quotidien des personnes.

En revanche, l'utilisation du numéraire recèle des risques d'utilisation abusive certains; une série de mesures législatives a donc été prise dans de nombreux pays, y compris la Suisse, afin de réduire les risques liés à l'argent liquide dans le cadre d'activités criminelles.

En tant que normalisateur international sur le plan de la lutte contre le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et de la prolifération, le GAFI a, il y a plusieurs années déjà, dressé une liste de recommandations relatives à l'utilisation des espèces afin de limiter lesdits risques. Ainsi, il existe par exemple des seuils pour les opérations au comptant, pour le commerce de pierres et de métaux précieux, pour l'activité de change ou pour l'échange contre des jetons destinés aux jeux de hasard dans les casinos. Lorsque ces seuils sont atteints, les intermédiaires financiers doivent appliquer les obligations de diligence. Ces seuils s'appliquent

également en vertu du droit suisse, quoique la Suisse ait introduit en 2016 un seuil supplémentaire pour les paiements en espèces pour toute activité de négoce. Les seuils à partir desquels des obligations de diligence doivent être appliquées s'appliquent aussi aux commerçants qui négocient des biens et reçoivent des espèces en échange. Plusieurs États, dont certains appartenant au G20, ont introduit depuis plusieurs années déjà des seuils maximaux similaires pour l'utilisation du numéraire à l'échelle nationale¹. Toutefois, l'efficacité de ces mesures spécifiques contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme n'a pas pu être prouvée de manière empirique jusqu'ici.

Au vu de l'accroissement de la menace terroriste, d'une part, et de la lutte contre la fraude fiscale, d'autre part, de nombreux États cherchent à savoir si les normes actuellement en vigueur sont suffisantes et abordent cette question dans les instances internationales telles que l'Union européenne, l'OCDE et le GAFI. L'adaptation des seuils en vigueur, l'éventuelle introduction d'une nouvelle norme concernant les seuils maximums des paiements en espèces et la suppression des billets de banque ayant une valeur nominale élevée sont au cœur des débats internationaux.

1.2. Objectif et contenu du rapport

Dans le cadre de son évaluation mutuelle en 2016, le GAFI a demandé à la Suisse d'étudier les risques liés à l'utilisation de l'argent liquide en Suisse. Le GAFI a motivé cette demande en invoquant l'importance de la place financière suisse et la forte tradition du paiement en espèces en Suisse.

Le présent rapport du GCBF² analyse autant l'importance des espèces sur le plan de l'économie nationale que les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse inhérents à son utilisation, tout en tenant compte de la recommandation correspondante du GAFI dans le rapport d'évaluation mutuelle de la Suisse³.

Le rapport est structuré comme suit: les bases juridiques applicables au numéraire comme moyen de paiement ayant cours légal sont exposées et expliquées au chapitre 2. Sans ces bases juridiques, il n'y aurait ni règlement efficace des ventes ni sécurité juridique. Lesdites bases juridiques sont donc nécessaires pour le bon fonctionnement du circuit financier dans une économie nationale.

L'importance des espèces pour l'économie suisse est mise en lumière dans le troisième chapitre. Ce chapitre montre à la fois l'utilité concrète de l'argent liquide et les facteurs qui déterminent la demande en espèces. En outre, des explications sont proposées au sujet de l'utilisation des espèces en général et plus spécifiquement des billets de 1000 francs. A cet égard,

¹ Les seuils maximums de paiement en espèces existent par exemple dans les pays européens suivants: Belgique, Bulgarie, France, Grèce, Italie, Croatie, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Espagne et République tchèque. <https://www.evz.de/de/verbraucherthemen/geld-kredite/im-ausland-bezahlen/hoechstgrenzen-bargeldzahlung/>. Pour ce qui est de la situation hors d'Europe, l'Australie introduira par exemple un seuil maximal à la mi-2019. <https://www.news.com.au/finance/economy/federal-budget/cash-payments-over-10000-to-be-banned-as-government-targets-50-billion-black-economy/news-story/9df0646ba704bd170df5b3996d512f52>.

² Constitué le 13 décembre 2013 par le Conseil fédéral, le Groupe de coordination interdépartemental sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF) a pour mission de coordonner, au sein de l'administration fédérale, les mesures en lien avec la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Dans ce cadre, elle doit évaluer en permanence les risques afin d'identifier de nouvelles menaces de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse et, le cas échéant, de proposer des mesures pour les contrecarrer.

³ En juin 2015, le GCBF a publié le rapport national sur les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse: GCBF, *Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse (rapport NRA)*, 2015, p. 4, <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/39966.pdf>. Ce rapport a été complété par d'autres analyses depuis sa publication en juin 2015.

une comparaison internationale du recours aux plus hautes dénominations est également réalisée. Les conclusions de la FINMA et de la BNS, notamment les résultats de l'enquête sur les moyens de paiement de 2017⁴, figurent dans cette partie.

Le quatrième chapitre aborde les éventuels risques liés à l'utilisation de l'argent liquide du point de vue du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme en Suisse. Le rôle des espèces dans des affaires criminelles dont Fedpol a eu connaissance est notamment mis en évidence à l'aide de typologies et de cas identifiés et décrits de manière détaillée. Par ailleurs, la problématique spécifique du transfert transfrontalier d'espèces est également abordé. Le chapitre montre qu'en Suisse, le risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme par le recours à l'argent liquide existe. Mais ce risque peut être considéré comme modéré, en raison notamment des mesures préventives et répressives mises en œuvre.

Les mesures juridiques, d'une part, et opérationnelles, d'autre part, permettant à la Suisse de réduire sa vulnérabilité et ainsi de limiter les risques sont présentées dans le cinquième chapitre. A propos des mesures légales, l'accent est mis sur celles prises au titre de la loi sur le blanchiment d'argent et de la loi sur les douanes

Les conclusions du GCBF figurent dans le sixième et dernier chapitre.

2. Bases juridiques

2.1 Argent liquide comme moyen de paiement ayant cours légal

Le terme « argent liquide » comprend, d'une part, les pièces émises par la Confédération et, d'autre part, les billets de banque émis par la BNS. Les pièces et les billets de banque sont considérés, conjointement avec les avoirs à vue en francs auprès de la BNS, comme « moyens de paiement ayant cours légal », conformément à la loi sur l'unité monétaire et les moyens de paiement (LUMMP; RS 941.10).

D'autres moyens de paiement « physiques » ne font pas partie des moyens de paiement ayant cours légal, par ex. les bons REKA, WIR, les cartes prépayées, les chèques, etc. ainsi que tous les moyens de paiement électroniques (ils constituent d'« autres formes d'argent »). Contrairement aux moyens de paiement ayant cours légal, il n'existe aucune obligation d'accepter ces autres formes d'argent (art. 3 LUMMP). Cela signifie qu'il est possible de payer avec ces monnaies uniquement si le destinataire s'engage contractuellement à accepter cette forme de paiement. Au contraire, les billets de banque et les avoirs à vue auprès de la BNS doivent être acceptés par tout un chacun à titre de paiement. Pour les pièces, l'obligation d'accepter est limitée à un nombre donné de 100 pièces destinées à la circulation.

De la même façon que pour l'obligation d'accepter relevant du droit public conformément à l'art. 3 LUMMP, l'art. 84, al. 1 du code des obligations (CO) prévoit, sur le plan du droit privé, que les obligations monétaires doivent être réglées avec des moyens de paiement ayant cours légal dans la monnaie due. En conséquence, le débiteur doit en principe payer ses obligations monétaires en numéraire et le créancier est en principe tenu d'accepter le paiement en espèces, à moins que les parties en aient convenu autrement dans un contrat.

Depuis 2016, la 8^e série de billets est progressivement remplacée par la 9^e série. La première dénomination de la nouvelle série, le billet de 50 francs, est en circulation depuis le 12 avril 2016. Le billet de 20 francs a été émis le 17 mai 2017, celui de 10 francs le 18 octobre 2017 et celui de 200 francs le 22 août 2018. Les valeurs restantes de la nouvelle série

⁴ En 2017, la Banque nationale menait pour la première fois une enquête représentative au sujet des différents moyens de paiement en Suisse: Banque nationale suisse, *Enquête sur les moyens de paiement*, 2017, https://www.snb.ch/fr/mmr/reference/paytrans_survey_report_2017/source/paytrans_survey_report_2017.fr.pdf. Pour cela, 2000 personnes domiciliées en Suisse ont été choisies au hasard, puis interrogées sur leurs habitudes de paiement et l'utilisation du numéraire à l'aide d'un questionnaire et d'un journal des paiements. Cf. également le communiqué de presse de la BNS daté du 31 mai 2018.

de billets seront émises jusqu'en 2019 à un rythme semestriel ou annuel. Le rappel de la 8^e série de billets se fera quelque temps après l'émission de la dernière dénomination. Jusque-là, les billets de banque des deux séries seront valables en parallèle comme moyens de paiement ayant cours légal. Après le rappel, les billets de la 8^e série ne seront plus des moyens de paiement ayant cours légal, mais pourront toutefois toujours être échangés à leur valeur nominale entière pendant 20 ans auprès de la BNS.

En conformité avec la pratique courante dans les principaux pays développés, le Conseil fédéral souhaite supprimer le délai d'échange de 20 ans en accord avec la BNS. Cette mesure vise à empêcher qu'une personne se trouve en possession de billets de banque qui auraient soudainement perdu leur valeur⁵. En vertu du droit applicable, seules les caisses publiques de la Confédération et la BNS, de manière échelonnée dans le temps, sont tenues d'échanger les billets de banque rappelés à leur valeur nominale pendant six mois (caisses publiques de la Confédération) ou 20 ans (BNS). Les billets de banque perdent ensuite leur valeur nominale.

2.2 Monopole des billets et approvisionnement en numéraire

En vertu de l'art. 99 al. 1 de la Constitution fédérale (Cst.), la Confédération est seule habilitée à émettre des pièces et des billets de banque. Avec la création de la Banque nationale en 1907, la Confédération a cédé le monopole des billets à la BNS. L'article 4 de la loi sur la Banque nationale (LBN) indique également que seule la BNS est autorisée à émettre les billets de banque suisses.

Outre l'émission des billets, le mandat légal de la BNS englobe aussi la garantie de l'approvisionnement en liquidités de la Suisse (art. 5, al. 2, let. b, LBN; RS 951.11). Le mandat comprend ainsi l'approvisionnement en billets de banque et en pièces (art. 5 LUMMP).

La BNS détermine la valeur nominale des billets de banque et est responsable de leur graphisme. L'émission des billets se conforme alors aux besoins du trafic des paiements (art. 7, al. 1, LUMMP). En vertu de la décision de la direction générale de la BNS datée du 15 avril 2004, des dénominations de dix, vingt, cinquante, cent, deux-cents et mille francs sont actuellement émises.

Afin de pouvoir remplir son mandat légal, la BNS doit entretenir un réseau de distribution adapté, de sorte que la quantité du numéraire requise soit disponible en temps voulu, à l'endroit voulu. Dans ce contexte, elle peut statuer sur la manière, le lieu et le moment de la livraison et du retrait des billets et des pièces (art. 5 al. 2 et art. 7 al. 4, LUMMP). La BNS entretient un réseau constitué de ses propres caisses et agences. Les agences sont des caisses gérées par les banques cantonales pour le compte de la BNS.

3. Aspects économiques

3.1 Fonctions de l'argent (liquide)

L'argent liquide présente trois fonctions élémentaires. Il sert d'abord de moyen d'échange ou de paiement. Il sert également de réserve de valeur. Enfin, il peut être utilisé comme unité de calcul.

Parallèlement aux espèces, d'autres formes d'argent non liquides peuvent aussi remplir ces trois fonctions élémentaires. Mais l'argent liquide présente les spécificités suivantes, qui le rendent plus utile pour le public, selon les situations, en raison de son utilisation et de sa disponibilité comme alternative à d'autres formes d'argent. Ces facteurs revêtent une importance différente en fonction des pays. Celle-ci dépend notamment des valeurs fondamentales et des préférences d'une société.

⁵ Cf. communiqué de presse du Conseil fédéral du 5 avril 2017.

- **Acceptation:** les espèces sont un moyen de paiement ayant cours légal (cf. chapitre 2.1). Ce statut va de pair avec une obligation d'accepter et un haut niveau de confiance à l'égard du numéraire comme moyen d'échange.
- **Fiabilité:** les paiements en espèces sont moins dépendants du bon fonctionnement d'une infrastructure technique. Ainsi, il est possible de payer en espèces même lorsqu'un logiciel ou du matériel informatique tombe en panne dans un système de trafic de paiements sans numéraire. De la même façon, les paiements en numéraire sont à l'abri des comptabilisations erronées.
- **Disponibilité:** les espèces que toute personne porte sur soi peuvent être utilisées immédiatement pour des paiements. En revanche, l'argent qui est stocké sur un compte en banque ne représente qu'une créance sur ladite banque. Si une banque rencontre des difficultés, cet argent risque de ne pas être disponible immédiatement, voire pas du tout («risque de liquidité»).
- **Protection des données / sphère privée financière:** les espèces garantissent la protection de la sphère privée financière. Un vol ou une utilisation abusive des données personnelles est impossible, puisqu'aucune donnée relative à la transaction n'est collectée, contrairement à ce qui se produit lors de transactions effectuées par le biais de moyens de paiement électroniques. C'est pourquoi la protection contre les cyber-risques constitue de plus en plus un facteur déterminant incitant à utiliser le numéraire plutôt que des moyens de paiement électroniques.
- **Indépendance:** aucune coordonnée bancaire n'est nécessaire à l'utilisation d'espèces. En outre, une transaction en numéraire peut être effectuée sans qu'un tiers (banque, poste, etc.) ne s'interpose.
- **Immédiateté / aucun retard lors du règlement final de l'échange («donnant, donnant»):** l'utilisation d'espèces permet l'échange simultané de la prestation et de la contrepartie. Autrement dit, l'échange est conclu directement.
- **Contrôle budgétaire:** les personnes interrogées dans les enquêtes mentionnent souvent le fait que l'argent liquide permet de mieux contrôler son budget. Il offre un meilleur aperçu des dépenses et du budget encore disponible pour une période donnée.

En raison de ces multiples spécificités, l'argent liquide présente des avantages significatifs pour l'économie nationale. La possibilité de choisir entre des espèces et d'autres formes d'argent permet au public de toujours utiliser le moyen de paiement et la réserve de valeur qu'il préfère et qui sont les plus économiques.

3.2 Facteurs déterminants de la demande en espèces

La littérature relève plusieurs facteurs déterminants principaux qui influent sur la demande en numéraire⁶. Une différence doit alors être faite en fonction de l'utilisation prévue, à savoir comme monnaie d'échange ou comme réserve de valeur⁷.

Le niveau des prix, des revenus et des taux d'intérêt est particulièrement important du point de vue de la demande en espèces comme monnaie d'échange. Un niveau des prix élevé

⁶ Cf. entre autres: JARCHOW Hans-Joachim, *Theorie und Politik des Geldes*, 2003, chapitre II.

⁷ Une étude de la Federal Reserve Bank of Chicago a conclu en mars 2018 que les facteurs suivants influent sur la demande en espèces: croissance économique (développement du produit intérieur brut), niveau des taux d'intérêt (coûts d'opportunité), introduction et acceptation de nouvelles fonctions de paiement (par ex. téléphone mobile) ainsi qu'utilisation des espèces comme réserve de valeur (sur le territoire et à l'étranger). Federal Reserve Bank of Chicago, «Understanding the demand for currency at home and abroad», dans *Essays on issues*, n°396, 2018, <https://www.chicagofed.org/~media/publications/chicago-fed-letter/2018/cfl396-pdf.; Understanding the Demand for Currency at Home and Abroad>.

implique que la somme en numéraire moyenne nécessaire pour réaliser les paiements au quotidien est plus grande qu'avec un niveau des prix faible. Un niveau de revenu élevé va également de pair avec un niveau élevé de dépenses (de consommation); la demande en espèces utilisées à cet effet augmente donc en conséquence. Ainsi, la répartition des coupures doit répondre aux exigences du niveau des prix et des revenus. Dans les pays où les prix et les revenus sont élevés, comme c'est le cas en Suisse, l'utilisation de grandes coupures peut s'avérer judicieuse, ce qui en augmente la demande. Lorsque les taux d'intérêt sont bas, il ne vaut pas vraiment la peine, au regard des coûts que cela implique, de déposer temporairement des espèces en surplus sur un compte en banque, compte tenu du faible rendement attendu.

Le niveau des taux d'intérêt est également l'un des facteurs les plus importants pour la demande en numéraire comme réserve de valeur. Plus les intérêts sont bas, plus les coûts d'opportunité liés à la détention d'argent liquide, qui prennent la forme d'une perte de revenus sur des investissements alternatifs, sont limités. Outre les taux d'intérêt, la demande en numéraire comme réserve de valeur est également motivée par un souci de sécurité et la diversification. Les espèces sont détenues afin de réduire le risque d'illiquidité dans le cas où il serait impossible d'accéder dans l'immédiat aux dépôts bancaires, par exemple quand la banque fait faillite ou qu'un paiement des avoirs ou un virement électronique ne peut temporairement pas être réalisé pour des raisons techniques. C'est pourquoi le sentiment de stabilité que renvoie le secteur financier (international) et la confiance en la fiabilité et la disponibilité des infrastructures de paiement nécessaires influent notamment sur le montant d'espèces que la population détient pour des motifs de sécurité. De plus, la stabilité des prix joue un rôle tout aussi important quant au montant d'argent liquide détenu. Il est judicieux d'utiliser l'argent liquide comme réserve de valeur uniquement lorsque la valeur réelle inhérente se maintient. Pour cela, une inflation faible et stable est nécessaire.

Un autre facteur qui a influé de façon croissante sur la demande en espèces ces dernières années est le phénomène appelé «de-risking» (atténuation des risques) pratiqué par les intermédiaires financiers. Ce phénomène, qui se traduit par des mesures que les intermédiaires financiers – notamment bancaires – prennent afin de réduire leurs risques, touche toutes les régions du monde, y compris la Suisse, quoiqu'avec une acuité variable⁸. Ce processus est basé sur l'application de critères de risques communs à des catégories de personnes physiques ou morales en fonction de leur appartenance à un groupe spécifique. Il peut ainsi s'agir de personnes provenant d'un pays ou d'une région considérés à risque élevé ou y exerçant leurs activités (par exemple des ONG humanitaires) ou encore exerçant une activité considérée à risque élevé (par exemple des sociétés de transfert de fonds). En effet, une relation d'affaires doit être rentable pour l'intermédiaire financier. Pour ce faire, elle doit coûter moins qu'elle ne rapporte. Or, étant donné les exigences élevées en matière de vérification et compliance pour certaines catégories de clients, qui se traduisent par un coût élevé pour les intermédiaires financiers, ces derniers préfèrent tout simplement exclure ou ne pas accepter ces clients. Les informations du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) et du DFAE font état d'une multiplication de tels cas. Le «de-risking» a donc comme conséquence directe l'augmentation de l'exclusion financière. En effet, ne pouvant pas utiliser le système financier, qui leur est refusé, les différentes catégories touchées pourraient devoir faire appel à des systèmes de financement ou de transfert de fonds informels. Ceci peut aussi potentiellement entraîner des effets négatifs sur l'intégrité du système financier. Le GAFI, qui a constaté depuis quelques années cet effet pervers, insiste sur l'application de l'approche basée sur les risques⁹ afin d'éviter l'exclusion¹⁰. Le «de-risking» des intermédiaires financiers favorise par conséquent l'utilisation d'argent liquide comme moyen de paiement.

⁸ Voir à ce sujet le rapport d'analyse quantitative du Financial Stability Board (2017) FSB Correspondent Banking Data Report, disponible sous <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/P040717-4.pdf>.

⁹ <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-action-to-tackle-de-risking.html>.

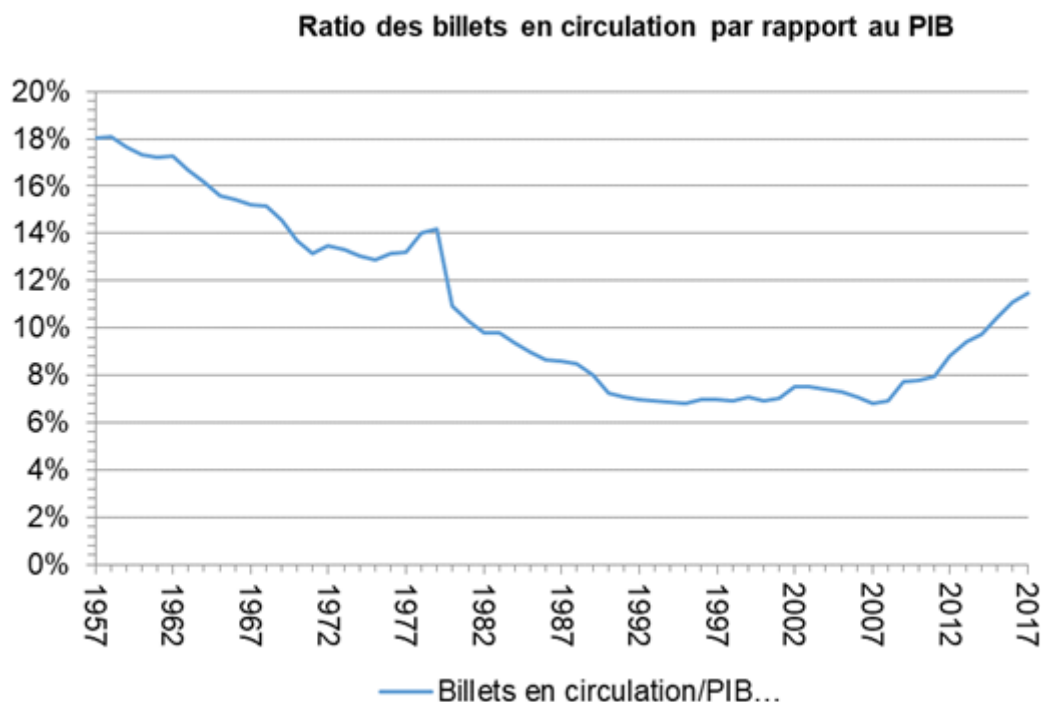
¹⁰ GROSSEY, Susan, "De-risking your cake while financially including it", in *Money Laundering Bulletin*, 28 février 2018, <https://www.moneylaunderingbulletin.com/moneylaundering/customerduediligence/de-risking-your-cake-while-financially-including-it-122572.htm?origin=internalSearch>.

3.3 Utilisation des espèces en Suisse

3.3.1. Demande en numéraire en Suisse

La demande en numéraire se développe fortement en Suisse. Depuis le début des années 1990 jusqu'à la crise financière en 2008, le montant des espèces en circulation s'est accru chaque année de 2 à 3 % environ. Le montant des espèces en circulation affichait ainsi une croissance moyenne similaire à celle du produit intérieur brut nominal. La demande en numéraire a donc augmenté en parallèle avec la hausse des revenus (cf. stagnation de la courbe sur la fig. 1 entre 1990 et 2008).

Fig. 1



Source: BNS

Depuis que la crise financière a éclaté en 2008, une augmentation du rapport entre montant des espèces en circulation et PIB nominal est constatée (cf. fig. 1). Ainsi, la demande en numéraire a connu une progression temporairement élevée durant les phases de grande insécurité: pendant la crise financière (notamment après la faillite de Lehman Brothers ou la crise UBS en automne 2008) et pendant la crise de la dette dans la zone euro au milieu de l'année 2012 (cf. fig. 2). La somme totale des billets en circulation s'est accrue, en moyenne annuelle, de plus de 7% entre 2008 et 2016. Cette évolution résultait notamment de la demande en billets de 1000 francs qui a augmenté en moyenne de 8,7 % par an pendant cette période. Depuis le milieu de 2016, la demande en billets de 200 francs s'est également fortement accrue (entre 8 et 12 % par rapport à l'année précédente).

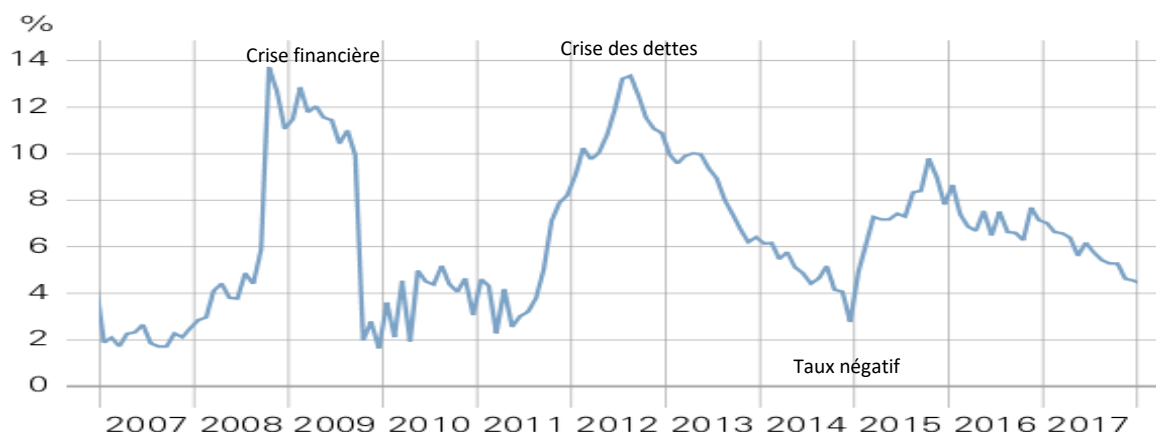
À l'image de la situation en Suisse, une hausse similaire du montant des espèces en circulation a pu être constatée au cours des 10 dernières années dans plusieurs économies nationales des principaux pays développés, notamment aux États-Unis et dans la zone euro¹¹.

¹¹ Cf. Bagnall *et coll.*, «Consumer Cash Usage: A Cross-Country Comparison with Payment Diary Survey Data», dans *International Journal of Central Banking*, vol. 12, n°4, 2016, p. 1-61, ainsi que les données sur le montant des espèces en circulation publiées chaque année par le Committee on Payments and Market Infrastructures (CPMI-Red Book. http://www.bis.org/list/cpmi/tid_57/index.htm).

-Fig. 2

BILLETTS EN CIRCULATION

Taux de croissance



Source: BNS.

La situation qui prévaut depuis 2008 dans le monde entier se caractérise également par des taux d'intérêt bas. En Suisse, le taux d'intérêt visé par la Banque nationale au début de 2009 a d'abord été ramené à zéro. Au vu de la force persistante du franc, la Banque nationale a introduit, en janvier 2015, un taux d'intérêt négatif de - 0,75 %. Ce niveau extraordinaire des taux d'intérêt a pour effet que les coûts d'opportunité liés à la détention de numéraire sont bien moins élevés qu'avant la crise financière. Courant 2015, à la suite de l'introduction du taux d'intérêt négatif, l'accroissement de la circulation de monnaie fiduciaire totale a ainsi atteint, temporairement, jusqu'à 10 %. En 2016, cet accroissement s'est quelque peu atténué pour atteindre entre 6 et 8 % au cours de l'année. En 2017, ce mouvement à la baisse s'est poursuivi avec, au final, une augmentation moyenne de la circulation de monnaie fiduciaire inférieure à 6 %.

3.3.2. Utilisation du numéraire en général

Les évolutions survenues depuis 2008 peuvent ainsi s'expliquer par le fait que le rôle des espèces en tant que valeur de réserve s'est accru dans le contexte de la crise financière et des taux d'intérêt bas, cette progression ayant cependant fléchi au fil du temps. Le fait que les banques commerciales n'aient introduit jusque-là aucun intérêt négatif sur les dépôts des particuliers a pu jouer un rôle à cet égard.

À l'automne 2017, la BNS a mené pour la première fois une enquête sur les moyens de paiement¹². Le but était d'obtenir des informations représentatives sur les habitudes de paiement et sur l'utilisation du numéraire par les ménages suisses ainsi que sur les motifs dictant leurs choix. Près de 2000 personnes domiciliées en Suisse ont été interrogées dans le cadre de l'enquête qui visait à récolter des informations sur leurs habitudes de paiement et leur utilisation des espèces.

Cette enquête montre que l'argent liquide est le moyen de paiement le plus utilisé par les ménages en Suisse. Près de 70 % des paiements enregistrés¹³ sont réglés en espèces. En

¹² Cf. également BNS, *Résultats de l'enquête sur les moyens de paiement 2017*, 31. Mai 2018, https://www.snb.ch/fr/mmr/reference/pre_20180531/source/pre_20180531.fr.pdf.

¹³ Les 2000 personnes interrogées ont rempli pendant sept jours consécutifs un journal, dans lequel elles ont consigné les transactions qu'elles avaient effectuées, et pour lesquelles elles devaient préciser le montant, le lieu et le moyen de paiement. Les dépenses récurrentes, telles que le loyer ou les primes d'assurance, devaient être enregistrées une seule fois dans le journal des paiements, de manière agrégée et sous forme de poste global mensuel. Les paiements périodiques ne sont donc pas compris dans ces chiffres. En effet, ce type de transactions est presque exclusivement réglé à l'aide d'ordres permanents, de LSV et de virements bancaires.

termes de valeur, 45 % de ces dépenses sont effectuées en espèces. Cet écart résulte du fait que l'argent liquide sert plus particulièrement au paiement de petites sommes. Toutefois, les espèces restent encore employées pour des montants plus élevés: 35 % des paiements non périodiques supérieurs à 1000 francs sont réglés en espèces.

Les billets de 10 et de 20 francs notamment sont très souvent utilisés pour effectuer des paiements, mais les deux plus grosses coupures sont également très répandues en Suisse: 40 % des personnes interrogées indiquent avoir eu en leur possession au moins un billet de 1000 francs au cours des deux dernières années, pourcentage qui atteint 66 % pour les billets de 200 francs. Ces deux gros billets sont principalement utilisés pour les achats onéreux plus rares, par exemple les voitures, les articles d'électroménager, les bijoux ou les meubles, ainsi que pour le règlement de factures au guichet postal.

Près de 9 % des transactions réalisées en ligne sont toujours réglées en espèces, par exemple pour un achat en ligne sur facture, qui est ensuite réglé en espèces au guichet postal ou encore pour une commande en ligne qui est ensuite retirée dans une filiale et payée en liquide.

Outre sa fonction de moyen de paiement, le numéraire joue également un rôle important en tant que valeur de réserve pour les ménages suisses. 37 % de ces derniers l'utilisent à cet effet. Le motif invoqué pour l'utilisation de l'argent liquide en tant que valeur de réserve est principalement le fait que celui-ci est disponible immédiatement en cas de besoin.

D'après l'enquête, le numéraire obtient de meilleurs résultats que les moyens de paiement sans numéraire (carte de crédit et de débit et applications de paiement) sur le plan de l'acceptation, de la facilité d'utilisation, de la rapidité et des coûts.

Les résultats de cette enquête sur les moyens de paiement recoupent ceux obtenus dans le cadre de sondages similaires par d'autres pays européens, tels que l'Allemagne et l'Autriche. La population suisse présente donc, dans sa globalité, des pratiques de paiement semblables aux habitudes moyennes de la population de la zone euro, abstraction faite des grandes différences de pratiques de paiement qui peuvent être observées entre les différents pays de cette dernière. À titre de comparaison, la Suisse se situe dans la moyenne.

Selon l'enquête sur les moyens de paiement de la BNS, près de la moitié des personnes interrogées comptent payer aussi souvent en numéraire dans les prochaines années qu'elles le font actuellement et ce, malgré les nouveaux procédés de paiement, comme les applications de paiement ou le paiement par carte sans contact. Ces nouveaux procédés remplaceraient donc non pas les paiements en espèces, mais plutôt les paiements sans numéraire déjà existants.

D'autres enquêtes et analyses tirent la même conclusion que l'enquête sur les moyens de paiement réalisée par la BNS, à savoir que le numéraire est un moyen de paiement durablement apprécié et très employé par le public en Suisse.

Ainsi, selon une enquête du comparateur Comparis, l'argent liquide est le «moyen de paiement généralement privilégié» par près de 37 % de la population¹⁴. En outre, une autre enquête conclut que 85 % des Suisses ne peuvent pas s'imaginer un quotidien sans espèces¹⁵.

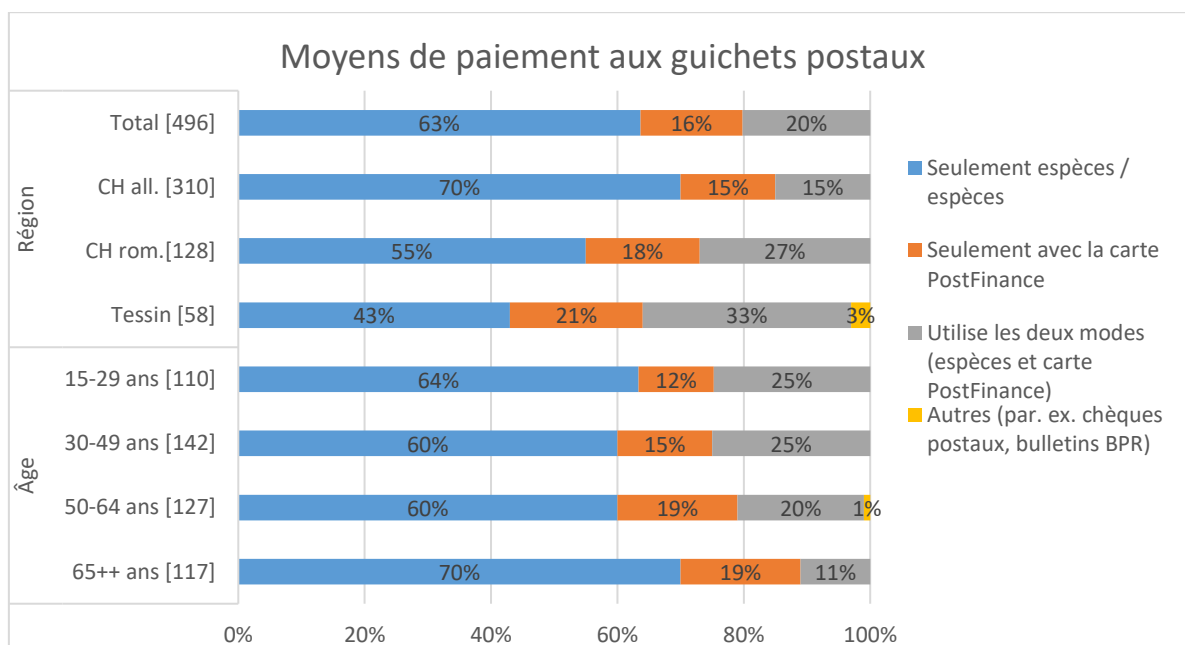
Un exemple particulièrement frappant du recours favorisé à l'argent liquide comme moyen de paiement par la population suisse est donné par les paiements aux guichets postaux. En effet, en vertu de la loi fédérale qui la régit (art. 32 LPO; RS 783.0), la Poste est tenue de fournir un service universel de paiement. Ses guichets, bien distribués sur tout le territoire national, sont tenus d'accepter les paiements par bulletin de versement et, bien que de telles démarches puissent également être effectuées de façon électronique, la population suisse recourt encore souvent aux services de la Poste pour les effectuer. En 2017, 146 millions de paiements et

¹⁴ *Comparis.ch, Plutôt en espèces qu'avec la carte de crédit, 2015*, <https://fr.comparis.ch/comparis/press/medien-mitteilungen/artikel/2015/banken/kreditkarten-label-2015/kreditkarten-label-2015>.

¹⁵ *Moneyland.ch, Des différences importantes en matière de paiements, 2018*, <https://www.moneyland.ch/fr/paiements-differences-importantes-2018>

20 millions de retraits ont été effectués auprès des guichets de poste¹⁶. D'après les informations fournies par la Poste, 80 % environ des paiements aux guichets postaux s'effectuent en argent liquide. Une étude plus détaillée entreprise par la Poste montre que près de 64 % de ses clients payent exclusivement en cash, qu'environ 20 % d'entre eux utilisent à la fois l'argent liquide et leur carte de débit (PostFinance Card) et que seuls 16 % ne recourent pas du tout à l'argent liquide. De ce point de vue, aucune différence sensible selon la tranche d'âge ne peut être constatée. Les 15-29 ans, les 30-49 ans, les 50-64 ans et les plus de 65 ans recourent, à peu de choses près, à l'argent liquide dans une même proportion, à respectivement 64 %, 60 %, 60 % et 70 %. Les mêmes catégories utilisent uniquement leur carte de débit postale à 12 %, 15 %, 19 % et 19 %, et recourent à la fois à l'un et l'autre moyen à 25 %, 25 % 20 % et 11 %. En revanche, les variations régionales sont plus importantes. Selon cette étude, 70 % des clients de la Poste résidant en Suisse allemande n'utilisent que de l'argent liquide pour leurs paiements aux guichets postaux, contre 55 % de ceux résidant en Suisse romande et 43 % des clients résidant au Tessin. Ces derniers n'utilisent que leur carte de débit postale à 33 %, contre 18 % de ceux résidant en Suisse romande et 16 % de ceux résidant en Suisse alémanique.

Moyen de paiement au guichet postal



Source: Post CH AG

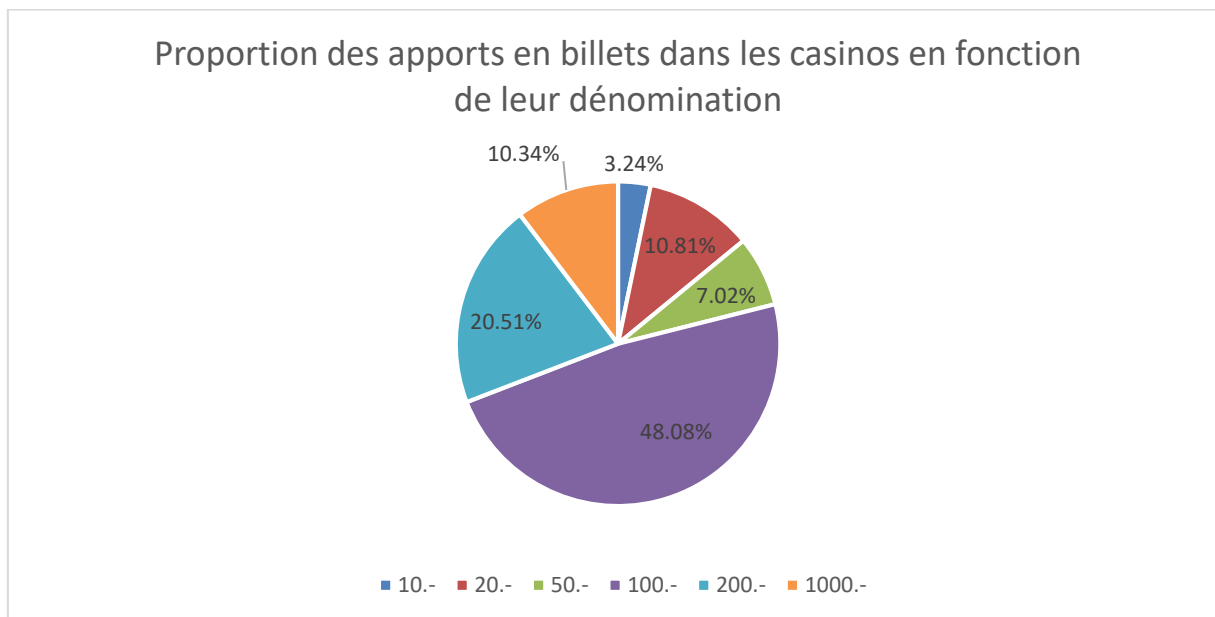
Les résultats de l'enquête sur les moyens de paiement commandée par la BNS (cf. chapitre 3.3.2) confirment ces chiffres. Loin devant tout autre motif, les personnes interrogées justifient le plus souvent leurs retraits d'espèces par l'achat de biens ou de services. Le règlement de factures au guichet postal est également un motif fréquemment invoqué.

L'argent liquide est aussi employé pour participer à des jeux de hasard, c'est-à-dire pour des jeux où, en échange d'un versement, un gain en numéraire ou un autre avantage monétaire espéré par le joueur dépend totalement ou principalement du hasard. En Suisse, ce type de jeux ne peut être proposé que dans l'une des 21 maisons de jeu bénéficiant d'une concession. À l'heure actuelle, il est encore interdit d'utiliser un réseau de communication électronique, en particulier Internet, pour exploiter des jeux de hasard. Toutefois, cette interdiction sera levée au 1^{er} janvier 2019 avec l'entrée en vigueur de la loi sur les jeux d'argent. Seuls des jetons et des plaques peuvent être employés sur les tables de jeu. Les joueurs échangent le numéraire contre des jetons ou des plaques avant le jeu, soit directement à la table, soit à la caisse; seule

¹⁶ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-70735.html>.

la caisse est habilitée à les échanger de nouveau contre des espèces. Dans le cas des machines à sous, les pièces ou billets insérés pour jouer sont convertis en crédits électroniques. Les coupures acceptées par les machines dépendent de la programmation du lecteur de billets; toutes les machines n'acceptent pas toutes les coupures. En raison de la numérisation croissante des machines, de nombreux casinos ont opté pour des systèmes sans numéraire (cartes cashless ou système de tickets).

Réalisée par la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ), l'extrapolation des données collectées à partir d'un échantillon¹⁷ a dégagé la répartition suivante des coupures pour les 3 milliards de francs en numéraire apportés par les clients (= total extrapolé de la comptabilité des jeux de table et des machines en 2017): 50 % en billets de 100 francs, 20 % en billets de 200 francs, respectivement 10 % en billets de 20 francs et en billets de 1000 francs, 7 % en billets de 50 francs et 3 % en billets de 10 francs. La somme d'argent apporté par un client moyen par visite au casino, soit 700 francs, se compose ainsi de billets de 100 et de 200 francs, dans un rapport de 2/3; le client en question perd en moyenne 140 francs environ. 90 % du montant total de tous les fonds déposés par les clients de maisons de jeu sont donc convertis en billets autres que ceux de 1000 francs. Sur les 3 milliards de francs d'apport des clients aux maisons de jeu, 2,4 milliards de francs quittent à nouveau le casino, ces derniers étant enregistrés au nom du client lorsqu'ils prennent la forme d'un versement élevé au sens de l'art. 2 al. 3, OBA-CFMJ.



3.3.3. Utilisation des billets de 1000 francs

Plus grosse coupure suisse, le billet de banque de 1000 francs est aussi bien utilisé comme valeur de réserve que pour le paiement. Selon l'enquête sur les moyens de paiement de la BNS¹⁸, le numéraire est encore utilisé pour les montants importants: 35 % des paiements non périodiques supérieurs à 1000 francs sont réglés en espèces. En outre, 40 % des personnes interrogées indiquent avoir eu en leur possession au moins un billet de 1000 francs au cours des deux dernières années. Les personnes sondées ayant disposé d'une telle coupure l'utilisent surtout pour payer des factures au guichet postal et pour faire des achats. Lorsque les

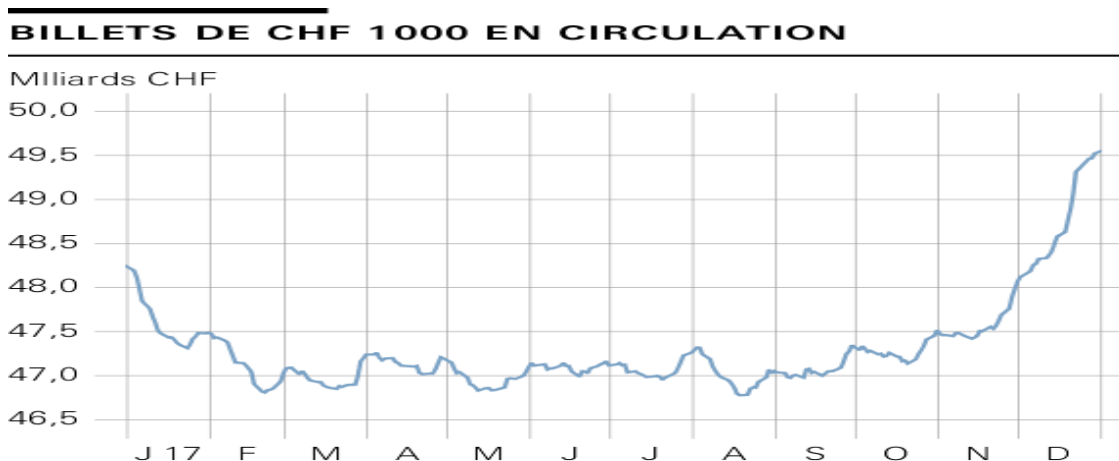
¹⁷ Les résultats des comptages quotidiens des jeux de table et le décompte des machines à sous ont été collectés sur la période du lundi 24.04.2017 au 30.04.2017.

¹⁸ Cf. chapitre 3.3.2.

ménages suisses utilisent leurs billets de 1000 francs pour acheter des biens, c'est principalement pour acquérir des voitures (31 %), des appareils électroménagers (23 %) ou des objets de décoration et des meubles (17 %). Les grosses coupures sont bien plus répandues en Suisse que dans d'autres pays de la zone euro où des enquêtes similaires ont été réalisées¹⁹. L'usage, largement répandu en Suisse, des billets de 1000 et de 200 francs pour régler des factures au guichet postal ne peut pas faire l'objet d'une comparaison, puisqu'il s'agit là d'une particularité helvétique qui n'a pas été examinée dans les sondages réalisés à l'étranger, car ce type de virement n'y est pas répandu.

Le taux de retour de près de 40 % (part de billets d'une coupure déterminée qui revient en un an à la BNS, mesurée à la quantité de billets de la coupure correspondante en circulation) signifie qu'une part significative des billets de 1000 francs est utilisée dans le trafic des paiements. Le graphique sur le montant des billets de 1000 francs en circulation montre (cf. fig. 3) qu'une hausse a toujours lieu vers la fin du mois, mais que celle-ci fléchit à nouveau durant la première moitié du mois (à l'exception de la fin de l'année). C'est le signe que les factures qui sont dues à la fin du mois sont réglées aux guichets postaux en espèces, préalablement retirées à des distributeurs ou à des guichets bancaires²⁰.

Fig. 3



Source: BNS.

Source: BNS

Fig. 4

¹⁹ Deutsche Bundesbank, Zahlungsverhalten in Deutschland 2017, 2018, https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Studien/zahlungsverhalten_in_deutschland_2017.html; Österreichische Nationalbank, Zahlungsmittelumfrage, <https://www.oenb.at/Publikationen/Zahlungsverkehr/zahlungsmittelumfrage.htm>.

²⁰ En outre, les flux d'espèces avec les partenaires correspondants mettent en évidence le fait que les billets de 1000 francs jouent un rôle essentiel lors des paiements en numéraire effectués aux guichets de poste (système de virements postaux).

BILLETS EN CIRCULATION



Source: BNS

Parallèlement à leur utilisation pour le trafic de paiements, les billets de 1000 francs sont également détenus en tant que valeur de réserve. Ce phénomène est étayé par le fait que le taux de reflux des billets de 1000 francs est plus faible que celui des autres coupures²¹.

3.3.4 Comparaison internationale

Accroissement de la circulation de la monnaie fiduciaire

Au niveau international, le franc suisse, qui présente une hausse de la valeur de la circulation de la monnaie fiduciaire annuelle, ne fait pas exception. Le montant de la circulation de la monnaie fiduciaire des principales devises internationales (USD, EUR, GBP, JPY) ne cesse, lui aussi, d'augmenter d'année en année; ainsi la progression de la valeur de la circulation fiduciaire entre 2013 et 2016 était de 22 % pour l'USD, de 18 % pour l'EUR, de 17 % pour la GBP et de 15 % pour le JPY, contre 21 % pour le CHF.

Montant théorique des espèces par habitant

Si l'on rapporte la valeur de la circulation de la monnaie fiduciaire au nombre d'habitants du pays, la Suisse obtient un montant de 8550 francs par habitant. Cela signifie que tous les Suisses disposent théoriquement de 8550 francs en espèces (pour le trafic des paiements et la réserve de valeur). Toutefois, cette somme inclut également d'autres composants, comme les espèces détenues à l'étranger ainsi que les encaisses monétaires des entreprises et du secteur public. Après conversion en francs suisses²², cette valeur est approximativement de 4400 francs pour les États-Unis, 1348 francs pour le Royaume-Uni, 2570 francs pour la zone euro et 6272 francs pour le Japon. Cette comparaison met aussi en évidence le fait que les Suisses préfèrent largement l'argent liquide.

Comparaison internationale de l'usage des billets aux dénominations élevées

Mis à part les motifs généraux relatifs aux habitudes de paiement (cf. chapitre 3.3), l'usage répandu des dénominations élevées peut aussi s'expliquer par le revenu moyen d'un pays et donc le niveau des prix. Une étude comparative de la valeur, corrigée en euro, de la dénomination la plus élevée par rapport au revenu moyen indique des résultats presque identiques pour la Suisse, l'Allemagne et l'Autriche (cf. tab. 1). Les chiffres se réfèrent à 2014 (chiffres disponibles les plus récents):

Tableau 1

²¹ En 2016, le taux de reflux des billets de 1000 francs était de 36,4 %. À titre de comparaison: billets de 100 francs: 106,8 %; billets de 20 francs: 107,5 %; billets de 10 francs: 58,1 %. En raison de l'émission du nouveau billet de 50 francs en avril 2016, le taux de retour de cette coupure n'est pas pertinent pour 2016.

²² Les taux de change suivants ont été utilisés. 1 USD = 0,98 CHF, 1 GBP = 1,30 CHF, 1 EUR = 1,15 CHF, 100 JPY = 0,86 CHF

	Suisse	Allemagne	Autriche	Ø-UE
Salaires en CHF ¹	6189,00			
Salaires en € ² (1.15)	5382,00	3380,00	2994,00	2634,00
Dénomination la plus élevée en CHF	1000,00			
Dénomination la plus élevée en € (1.15)	870,00	500,00	500,00	500,00
Rapport en %	16%	15%	17%	19%

¹ Office fédéral de la statistique, Niveau des salaires – Suisse, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/loehne-erwerbseinkommen-arbeitskosten/lohniveau-schweiz.assetdetail.39777.html>.

² Statista - le portail de statistiques, *Durchschnittlicher Bruttomonatsverdienst von Vollzeitbeschäftigten in den Ländern der Europäischen Union (EU) im Jahr 2014*, <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/183571/umfrage/bruttomonatsverdienst-in-der-eu/>

Plus la valeur de la dénomination la plus élevée par rapport au revenu moyen est faible, plus celle-ci tend à représenter une coupure adéquate pour les achats onéreux (par ex. biens de consommation durables). Par conséquent, l'usage et donc le rôle de la dénomination la plus élevée dans le trafic des paiements général de ces trois pays doivent être considérés comme étant plus importants par rapport à la moyenne européenne.

La parité de pouvoir d'achat et le niveau des prix constituent aussi un argument en faveur de l'utilisation des billets de banque de haute dénomination pour les dépenses de consommation. L'indice des prix²³ indique les différents niveaux de prix des pays. La moyenne des 28 États européens sert de base à la comparaison (valeur de 100). En 2016, l'indice correspondant s'élevait à 103,3 pour l'Allemagne, à 106 pour l'Autriche et à 161,2 pour la Suisse. Cela signifie que les prix pour les dépenses de consommation des ménages suisses sont en moyenne 1,6 fois plus élevés qu'en Allemagne et en Autriche ou dans l'Union européenne dans sa globalité. Ainsi, un billet de 1000 francs en Suisse (environ 870 EUR) permet seulement dans une moindre mesure de faire plus d'achats qu'avec un billet de 500 euros en Allemagne ou en Autriche. Dans de nombreux pays de la zone euro présentant un indice inférieur à 100, il est possible de faire bien plus d'achats avec un billet de 500 euros qu'avec un billet de 1000 francs en Suisse.

Selon l'enquête sur les moyens de paiement de la BNS²⁴, les grosses coupures sont nettement plus utilisées par les ménages suisses que dans la zone euro. 19 % des personnes interrogées ont indiqué avoir été en possession d'un billet de 200 ou de 500 euros dans l'année. Mais, pour les ménages suisses, cette valeur s'élève à 66 % (billets de 200 francs) ou à 40 % (billets de 1000 francs) pour les deux dernières années.

Le 4 mai 2016, la Banque centrale européenne a annoncé qu'elle n'émettrait plus de nouveaux billets de 500 euros. Elle a justifié cette décision en invoquant le risque d'utilisation abusive des billets en euros de grande valeur à des fins criminelles. Cette annonce faisait suite à la publication en 2015 d'une étude d'Europol sur l'utilisation des espèces par des groupes criminels à des fins de blanchiment d'argent. Cette étude a notamment examiné la question de la nécessité réelle des billets de banque européens dotés d'une valeur nominale élevée pour le trafic des paiements²⁵.

²³ Eurostat, Comparative price levels, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00120&plugin=1>.

²⁴ Cf. paragraphe 3.3.2.

²⁵ Le rapport indique qu'il faut approfondir l'analyse des motifs à l'origine du grand nombre et de la valeur élevée des billets de banque européens en circulation. Et ce, en se penchant particulièrement sur l'usage légitime et illégitime des espèces, en mettant l'accent sur l'utilisation des billets de 500 euros.

Publiée en mars 2018, une analyse de la banque centrale d'Australie sur l'utilisation des billets de banque de plus hautes dénominations²⁶ indique que ce type de billets est le plus demandé depuis 2012 en Australie (100 AUD), au Canada (100 CAD) et au Royaume-Uni (50 GBP) (croissance moyenne supérieure à la croissance de la circulation totale de la monnaie fiduciaire) et ce, tant pour le trafic des paiements que pour leur détention en tant que valeur de réserve. En Australie, les sondages menés auprès des détaillants et des supermarchés montraient que près de 5 % de leur encaisse était constitué de billets de banque présentant la dénomination la plus élevée. Dans les bureaux de poste, cette part atteignait 10 % (les consommateurs peuvent y régler leurs factures comme en Suisse). Depuis 2013, la proportion de distributeurs disposant de billets de 100 AUD a augmenté, notamment en raison de la demande du public. Ces dernières années, la part de distributeurs disposant de la plus grande coupure est également en hausse au Royaume-Uni et au Canada, ce qui indique que les coupures les plus élevées sont aussi utilisées pour le trafic des paiements quotidiens. Ce phénomène est également confirmé par l'évolution observée dans la zone euro (cf. prochain paragraphe sur les effets de la suppression des billets de 500 euros). Dans ces trois pays, les billets de banque présentant les dénominations les plus élevées sont également utilisés pour les virements à l'étranger (envoi de fonds par les immigrés) ou encore par les touristes qui voyagent dans le pays ainsi que par les étudiants qui suivent des cours dans une école de langue. Comme évoqué plus haut, la disponibilité des billets de 1000 francs dans les distributeurs suisses a également augmenté au cours des dernières années.

Effets de la suppression des billets de 500 euros dans l'Eurosystème

La valeur des billets de banque en circulation dans la zone euro ne cesse d'augmenter, bien que le billet de 500 euros ne soit plus émis. Depuis lors, la valeur de ces coupures en circulation a été réduite de 37 milliards d'euros, tandis que la demande en billets de 200 et de 100 euros a, elle, augmenté, en valeur, de près de 35 milliards d'euros. Le billet de 500 euros a donc été remplacé par les grandes coupures inférieures.

4. Évaluation des risques

Ces dernières années, les risques d'utilisation illégale de l'argent liquide ont été soulignés par des organismes de différents pays ou organisations internationales, par de nombreux économistes et par plusieurs journalistes d'investigation²⁷, en raison de son anonymat et de la rupture qu'il introduit dans le *paper trail*. Il est en particulier reproché à l'argent liquide de faciliter le blanchiment d'argent issu du trafic de stupéfiants, de favoriser la corruption et le versement de pots-de-vin, d'être l'instrument privilégié de la fraude fiscale et d'alimenter l'économie souterraine. Des auteurs et analystes ont par ailleurs attiré l'attention sur le risque particulièrement élevé que font courir à cet égard les billets de grosses coupures²⁸.

²⁶ FLANNIGAN Gordon et PARSONS Stephanie, "High-denomination banknotes in circulation: a cross-country analysis", in *Bulletin of the Reserve Bank of Australia*, mars 2018, <http://www.rba.gov.au/publications/bulletin/2018/mar/pdf/high-denomination-banknotes-in-circulation-a-cross-country-analysis.pdf>.

²⁷ DELAHOUSSE Mathieu et LÉVÊQUE Thierry, *Cache cash. Enquête sur l'argent liquide illégal qui circule en France*, Paris, Flammarion, 2013; ROGOFF Kenneth, "Costs and benefits to phasing out paper currency", Working paper of the National Bureau of Economic Research, mai 2014, <http://www.nber.org/papers/w20126.pdf>; Europol, *Why is cash still king? A strategic report on the use of cash by criminal groups as a facilitator for money laundering*, 2015, <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/why-cash-still-king-strategic-report-use-of-cash-criminal-groups-facilitator-for-money-laundering>; GAFI, *Money laundering through the physical transportation of cash*, octobre 2015, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/money-laundering-through-transportation-cash.pdf>.

²⁸ CASSATTA, A., DI FILIPPO A. et ROVERSI V., *L'utilizzo delle banconote di taglio elevato come potenziale strumento di riciclaggio: lo studio del 2011 con una nota di aggiornamento. Quaderni dell'antiriciclaggio*, no 6, décembre 2016; SANDS Peter, *Making it harder for the bad guys. The case for eliminating high denomination notes*, 2016, <https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/mrcbg/files/Eliminating%20BHDNfinalXYZ.pdf>.

Du point de vue de l'économie souterraine, il semble cependant que la Suisse soit relativement épargnée. Une étude récente, publiée par la revue du SECO, évalue son poids à un peu plus de 6 % du PIB sur les dernières années, avec une tendance au recul, alors qu'elle s'élèverait, dans les pays de l'OCDE, à une moyenne d'environ 12 %²⁹. Il convient en outre de remarquer que les activités économiques non déclarées aux autorités ne constituent pas toutes des infractions préalables au blanchiment d'argent. Ainsi le travail au noir, rémunéré essentiellement en liquide, relève le plus souvent d'activités légales, mais non déclarées dans le but d'éviter de payer des impôts et des cotisations sociales. Cependant, si la personne concernée soustrait par ce biais un montant d'impôts de 300 000 francs ou plus (montant qui est rarement atteint dans les activités rémunérées au noir en Suisse), celui-ci commet une infraction préalable au blanchiment d'argent au sens de l'art. 305^{bis}, al. 1^{bis}, CP. Ne sont pas non plus considérées comme des infractions préalables les jeux de hasard non déclarés qui mettent en jeu du cash, par exemple le bonneteau, dont les différentes polices suisses ont répertorié de nombreux cas, pour autant qu'ils ne mettent pas en jeu des avoirs d'origine criminelle. En outre, il semble que l'utilisation de crypto-monnaies commence de concurrencer le recours à l'argent liquide dans l'économie souterraine, même si ce point mériterait une analyse plus détaillée pour arriver à des conclusions certaines.

Par ailleurs, nombreuses sont les études qui soulignent que l'abolition de l'argent liquide n'entraînerait ni l'assèchement de la criminalité qui y fait actuellement recours et qui trouverait d'autres moyens de blanchir ses revenus illégaux, ni la contraction à grande échelle de l'économie souterraine³⁰. En ce qui concerne le financement du terrorisme, l'UE est parvenue à la conclusion que la restriction de l'utilisation du numéraire ne peut pas l'empêcher et a donc décidé de renoncer à instaurer des limitations européennes supplémentaires pour les transactions en numéraire³¹. Il semble du reste que, de façon générale, les criminels recourent de plus en plus à des formes d'argent dématérialisées et à des schémas financiers tortueux, impliquant des sociétés écrans dans plusieurs juridictions, pour blanchir les revenus de leurs crimes sans s'encombrer de valises remplies de billets³². Pour une place financière fortement internationalisée comme l'est la Suisse, sur laquelle les sociétés de domicile offshore constituent une menace particulière de blanchiment d'argent par les transactions dématérialisées qu'elles opèrent entre des comptes situés dans des juridictions souvent géographiquement très éloignées les unes des autres³³, il semble en conséquence que l'argent liquide ne représente pas la principale menace de blanchiment d'argent. Le numéraire y est cependant, comme partout, également utilisé à des fins criminelles et il importe d'évaluer plus précisément le risque qui lui est associé.

²⁹ COLL., «L'économie souterraine recule en Suisse», COLL., «Ampleur de l'économie souterraine dans les 21 pays de l'OCDE, 2015», in *La Vie économique*, respectivement 07.04.2015 et 22.04.2015, <https://dievolkswirtschaft.ch/fr/>.

³⁰ SCHNEIDER Friedrich; «Restricting of abolishing cash: an effective instrument for fighting the shadow economy, crime and terrorism?», in Deutsche BundesBank (hsg.), *War on cash. Is there a future for cash?*, 2017, pp. 44-91, https://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Downloads/Publications/Studies/war_on_cash.html; COLL., *Zur Diskussion um Bargeld und die Null-Zins-Politik der Zentralbank. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Berlin, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2017, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-wissenschaftlicher-beirat-gutachten-diskussion-um-bargeld.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

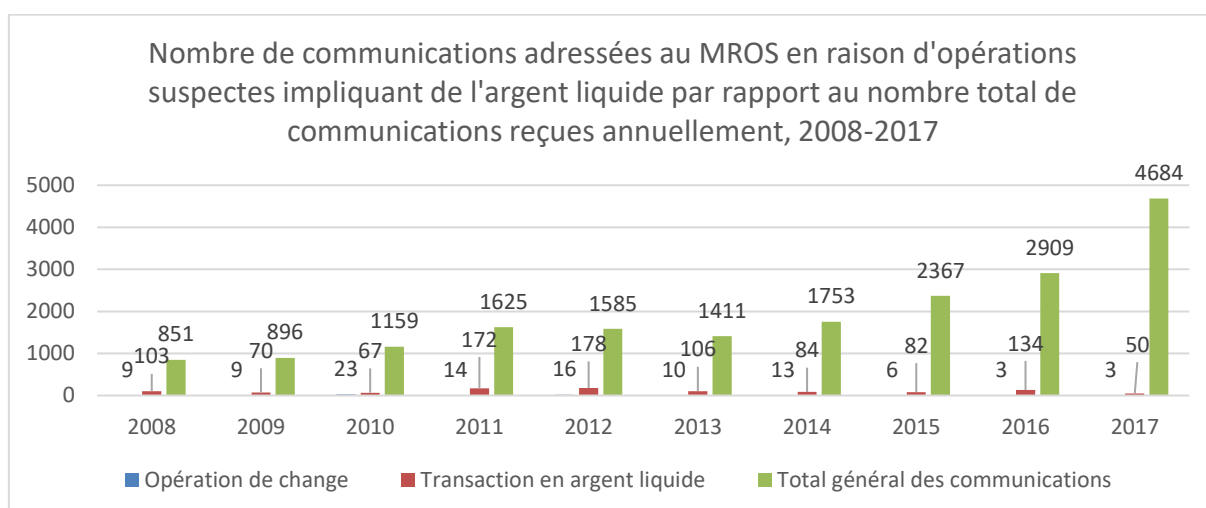
³¹ https://ec.europa.eu/info/news/economy-finance/security-union-commission-publishes-report-restriction-payments-cash-2018-jun-13_en.

³² SCHNEIDER Friedrich, «Economie souterraine: s'en prendre à ses causes plutôt qu'à l'argent liquide», in *La Vie économique*, 25.07.2017, <https://dievolkswirtschaft.ch/fr/>.

³³ GCBF, *National Risk Assessment (NRA): Risque de blanchiment d'argent associé aux personnes morales*, 2017, <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/52565.pdf>.

4.1 Risques d'utilisation de l'argent liquide à des fins criminelles en Suisse

Parmi les 19 240 communications de soupçons reçues par le MROS pendant les dix dernières années (2008-2017), 1152 d'entre elles, soit 6 %, lui ont été adressées en raison d'une transaction en argent liquide ou d'une opération de change suspecte qui a attiré les soupçons de l'intermédiaire financier communiquant. Certes, un tel chiffre ne résume pas tous les cas de communications de soupçons adressées au MROS dans lesquels des transactions en argent liquide sont constatées, puisque des opérations en espèces relevant potentiellement de schémas criminels peuvent également intervenir dans des cas où les soupçons ont été éveillés par d'autres éléments comme des articles de presse ou des monitorings de transactions. Néanmoins, les transactions en argent liquide constituant un indice de risque de blanchiment signalé par l'ordonnance de la FINMA (art. 14, al. 3 et art. 51 OBA-FINMA, RS 955.033.0), auquel les intermédiaires financiers sont particulièrement attentifs, un tel pourcentage témoigne du risque relativement faible que l'argent liquide représente pour la place financière suisse. C'est particulièrement le cas des opérations de change: seules 106 d'entre elles ont fait l'objet d'une communication au MROS en dix ans, dont près de la moitié ont été classées par le MROS. Cela témoigne du risque de blanchiment d'argent à peu près nul qui caractérise les bureaux de change.



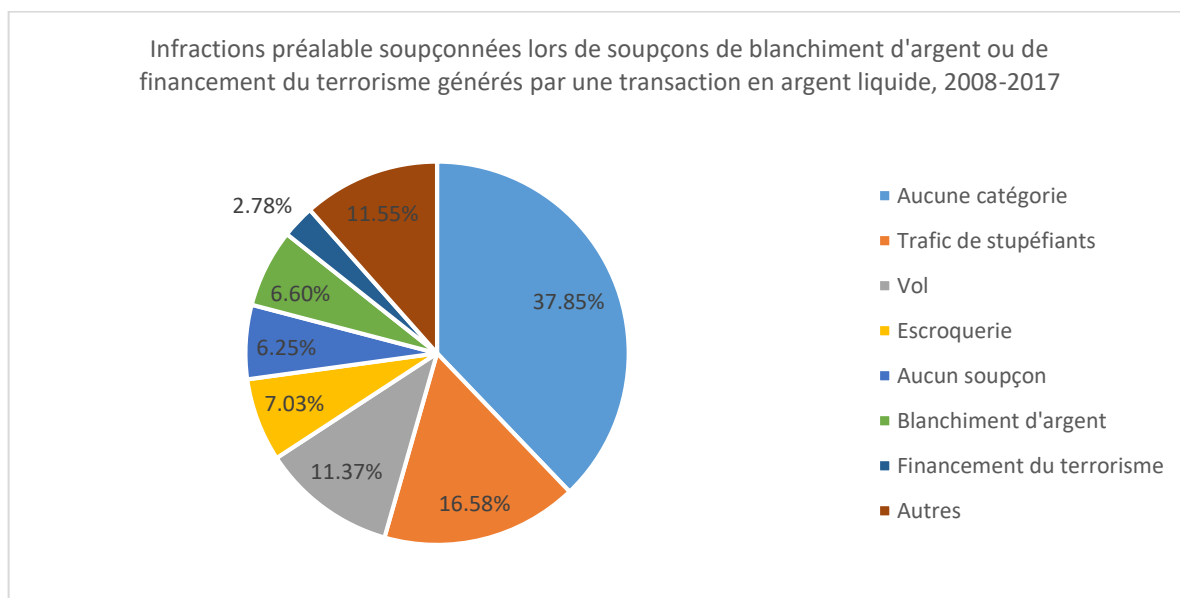
Le fait que le MROS classe sans les transmettre à la justice les communications de soupçons qui tirent leur origine d'une transaction suspecte en argent liquide ou d'une opération de change à un taux nettement supérieur à celui des autres communications illustre du reste la sensibilité particulière des intermédiaires financiers au risque que représente l'argent liquide. Entre 2008 et 2017, alors que 72 % de toutes les communications reçues par le MROS ont été transmises aux autorités de poursuite pénales, cela n'a été le cas que de 55 % de celles à propos desquelles les soupçons émanaient d'opérations suspectes en espèces. La grande prudence des intermédiaires financiers vis-à-vis des transactions en liquide est également exprimée par le fait que, souvent, ceux d'entre eux qui identifient une transaction cash suspecte ont des difficultés à la lier à une infraction préalable précise. Pendant les dix dernières années, 37,85 % des communications de soupçons adressées en raison d'une transaction cash suspecte ne pouvaient être associées à une infraction préalable particulière, plus de 6 % n'étaient associées à aucun soupçon d'infraction préalable, tandis que dans 6,6 %, l'intermédiaire financier n'a pu soupçonner que des faits génériques de blanchiment d'argent.

Sur la base des sources émanant tant du MROS que d'autorités de police et de justice, l'analyse abordera un à un les différents crimes dont les auteurs recourent le plus fréquemment à de l'argent liquide, pour mettre en évidence comment le cash y est utilisé et évaluer le risque qu'il représente pour la place financière suisse. Bien sûr, l'argent liquide peut potentiellement intervenir dans le blanchiment d'avoirs provenant de presque toutes les infractions préalables, du détournement de fonds au trafic d'êtres humains en passant par le proxénétisme ou le trafic

d'armes. Plusieurs cas de blanchiment d'avoirs issus de tels crimes ont provoqué l'ouverture de procédures de la part des autorités de poursuite pénale et ont été tranchés par des condamnations. Néanmoins, peu nombreux en eux-mêmes, l'intervention de l'argent liquide y est en outre exceptionnelle, de sorte qu'ils ne feront pas l'objet d'une présentation spécifique. En revanche, dans les signalements adressés au MROS, les transactions suspectes en cash sont souvent à l'origine de soupçons de blanchiment d'avoirs issus du trafic de stupéfiants, d'escroquerie, de vol, ou de financement du terrorisme. En outre, sans être signalés en raison d'opérations suspectes en espèces, d'autres crimes préalables supposés fréquemment traités par le MROS ou les autorités de police et justice peuvent faire intervenir de l'argent liquide. C'est le cas de l'utilisation frauduleuse d'un ordinateur, de la participation à une organisation criminelle, du délit fiscal qualifié et de la corruption. Après la présentation de l'utilisation de l'argent liquide dans les schémas criminels associés à ces différentes infractions, la vulnérabilité des intermédiaires financiers au risque de blanchiment d'argent lié au cash sera évaluée.

4.1.1 L'argent liquide dans les infractions préalables au blanchiment d'argent et dans le financement du terrorisme

Parmi les infractions clairement identifiées dans les communications de soupçons adressés au MROS en raison d'une transaction ou d'une opération de change impliquant de l'argent liquide, celle qui est le plus fréquemment signalée est le trafic de stupéfiants (16,58 %), devant le vol (11,37 %), l'escroquerie (7,03 %) et le financement du terrorisme (2,78 %).



a. Blanchiment des produits de la vente de stupéfiants

Les chiffres susmentionnés confirment les données policières disponibles qui signalent la récurrence du recours à l'argent liquide dans le blanchiment d'argent issu du trafic de stupéfiants. L'argent liquide y intervient essentiellement de deux manières. La première et la plus fréquente consiste à envoyer à l'étranger, par les services d'une société de transfert de fond, les avoirs issus de la vente au détail de stupéfiants. Ce modus operandi est surtout pratiqué par les petits dealers de rue, souvent – mais pas exclusivement - d'origine étrangère, qui, pensant éviter les obligations de vigilance des *money transmitters*, préfèrent multiplier les envois de petites sommes à l'étranger, que ce soit par l'entremise de mules qui les transfèrent plus loin, ou en faveur de connaissances et de parents auxquels elles sont destinées sans qu'ils en connaissent forcément la provenance. Dans certains cas, l'argent provenant des trafics de ces petits

dealers peuvent être conservés chez eux pour les réintroduire petit à petit dans le circuit financier légal, ou ils peuvent être convoyés physiquement hors de Suisse, en les cachant dans des véhicules ou en les changeant en devises étrangères. De telles opérations de blanchiment sont essentiellement effectuées en petites coupures, même si quelques cas ont été également été répertoriés où les criminels préféreraient changer des francs suisses dans un bureau de change contre des grosses coupures étrangères, en particulier des euros, avant de les transmettre à l'étranger par l'entremise d'une société de transfert de fonds. Comme déjà évoqué, les étrangers n'ont pas le monopole de ce genre de petits trafics de stupéfiants. Lorsqu'ils sont opérés par des Suisses cependant, ces revenus illégaux ont tendance à rester dans le pays, comme dans ce cas traité par le MROS:

Utilisation de l'argent liquide dans le blanchiment d'argent issu du trafic de drogue:

Le client d'un établissement bancaire, dont la relation d'affaires a été caractérisée par peu de mouvements, se présente tout à coup à plusieurs reprises au guichet pour y déposer des sommes inhabituellement élevées en pièces et en petites coupures. Les changements d'habitude dans l'utilisation de son compte, ainsi que les sommes déposées qui ne correspondent pas au profil du client, éveillent les soupçons de l'intermédiaire financier, qui communique le cas au MROS. Celui-ci, grâce à la consultation des bases de données à sa disposition, peut établir que ces versements ne peuvent pas provenir des activités professionnelles déclarées du client, puisque celui-ci est sans emploi. Par ailleurs, le MROS s'aperçoit que le client fait l'objet d'un signalement de la part d'une police cantonale pour trafic de stupéfiants. La communication de soupçon a en conséquence été transmise à la justice, qui a condamné le suspect.

Le second mode d'intervention de l'argent liquide dans le blanchiment des fonds en provenance de la vente de stupéfiants est beaucoup plus rare et concerne moins les dealers de rue que les organisateurs du trafic à l'échelle internationale. Elle consiste soit à réunir, après la déduction des commissions des dealers, les profits des ventes pour les renvoyer aux fournisseurs de la drogue établis à l'étranger, soit à recycler en Suisse de l'argent issu d'un trafic de drogue développé à l'étranger par des investissements comme des achats d'objet d'art, de produit de luxe ou de contrats d'assurance-vie, ou par le dépôt de fortes sommes en liquide sur des comptes bancaires ouverts en Suisse. D'après des sources policières, dans ces deux cas de figure, le recours à de grosses coupures est plus fréquent. Mais quel que soit le montant des billets incriminés, de tels cas restent exceptionnels.

L'apport de fortes sommes en liquide comporte le plus souvent un risque élevé de dénonciation de la part des intermédiaires financiers ou des commerçants, que les criminels évitent de courir, de sorte que, selon un rapport récent, les organisateurs des trafics de drogue semblent se tourner de plus en plus vers le darknet pour écouler leurs marchandises. Dans ce marché en expansion, les transactions s'effectuent essentiellement en crypto-monnaies³⁴. Une telle tendance souligne que le trafic de stupéfiants peut aussi se passer de l'argent liquide.

b. Blanchiment de produits de vols

Après le blanchiment d'argent de la drogue, le vol constitue l'infraction préalable qui donne le plus souvent lieu à une communication de soupçons en raison d'une transaction suspecte en liquide. Toutefois, pour qu'une telle opération soit rapportée à un vol éventuel, il faut que les objets volés soient les billets eux-mêmes. Or l'identification de billets volés n'est pas aisée, à moins que ceux-ci n'aient été maculés d'encre par un système de sécurité déclenché lors du vol. C'est en présence de tels billets maculés que les intermédiaires financiers adressent le plus souvent des communications de soupçons de vol fondées sur des transactions en liquide. Mais plus marginalement, des transactions en espèces impliquant des billets non maculés

³⁴ Europol et European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, *Drugs and the darknet. Perspectives for enforcement, research and policy*, 2017, <http://www.emcdda.europa.eu/darknet>.

peuvent également générer des soupçons de blanchiment d'argent issu d'un vol, comme l'illustre le cas suivant, communiqué au MROS par un casino:

Blanchiment d'argent d'un vol par le recours au cash:

Un casino suisse se rend compte que des billets légèrement brûlés (24 billets de 20 francs, 5 billets de 50 francs, 17 billets de 100 francs et 5 billets de 200 francs) ont été utilisés pour jouer aux machines à sous de sa salle de jeu. Grâce à son système de vidéosurveillance, la direction du casino réussit à identifier le client qui les a utilisés et le signale au MROS. Celui-ci, en consultant les bases de données à sa disposition, apprend que le client en question fait l'objet d'une procédure pénale en Suisse pour avoir dévalisé un coffre-fort à l'aide d'un chalumeau. Cela semblait expliquer l'état des billets, de sorte que le cas a été transmis à la justice et a permis d'étayer la procédure pénale à l'encontre du client du casino, qui a été condamné.

c. Blanchiment des produits provenant d'escroqueries et d'escroqueries sur Internet

Après le trafic de drogue et le vol, c'est l'escroquerie qui, dans les communications de soupçons reçues par le MROS, est le plus souvent identifiée comme infraction préalable à un acte de blanchiment d'argent supposé en raison d'une opération suspecte en cash. La fréquence du recours à l'argent liquide dans des affaires d'escroquerie est également constatée par les autorités de police, qui en identifient trois modes opératoires principaux: l'astuce du neveu ou «Enkeltrick»³⁵, du «faux policier»³⁶ ou de l'escroquerie à la transaction ou «Rip-Deal»³⁷.

Les escroqueries dites «Enkeltrick» et du «faux policier»:

Pour les phénomènes de l'**astuce du neveu** et du **faux policier**, la valeur unitaire importe peu puisque les criminels commettent ces délits en essayant d'extorquer la plus grande somme possible d'argent liquide à la victime. On peut citer comme exemple le cas d'un groupement criminel qui travaillait en se répartissant les tâches et qui a contacté la victime par téléphone grâce à l'annuaire public. En conduisant la discussion de manière très habile, le criminel a fait croire à la victime que son interlocuteur était une connaissance qui rencontrait temporairement des difficultés financières. La victime remet ensuite 25 000 francs de ses avoirs à une inconnue venue récupérer l'argent. À l'inverse, la valeur unitaire des billets de banque est souvent un aspect important pour les opérations de **rip deal**. Les criminels utilisent généralement de faux billets en euros qu'ils échangent contre des billets suisses. Les victimes peuvent ainsi perdre plusieurs dizaines de milliers de francs, jusqu'à plusieurs centaines de milliers de francs. Selon des sources policières, les billets de 1000 francs sont alors les plus utilisés.

Si de tels schémas criminels sont classiques, il convient de ne pas en exagérer la fréquence, car leur réussite réclame des victimes un affaiblissement, une confusion ou une grande naïveté, ajoutés à un profond isolement, qui ne se trouvent pas aisément. Aussi ne constituent-ils pas la majorité des 81 cas de blanchiment supposé de revenus d'escroquerie communiqués au MROS en raison d'une transaction en cash ou d'une opération de change suspecte. Ceux-ci peuvent relever d'escroqueries très différentes les unes des autres, mais dans presque tous les cas, l'utilisation d'argent liquide se combine avec des transactions dématérialisées. Il convient de constater que, dans de tels cas de figure, loin de déjouer les soupçons, le recours au cash les attise. Qu'il soit retiré après une transaction bancaire ou au contraire déposé sur

³⁵ «L'astuce du neveu» consiste en général à faire croire à des personnes âgées par téléphone que leur interlocuteur est une connaissance ou un proche jeune qui rencontre des difficultés financières. De cette façon, les victimes sont incitées à remettre de grosses sommes à l'auteur du crime.

³⁶ Dans le cas du «faux policier», une personne se présente faussement comme policier et escroque la victime sous un quelconque prétexte en lui demandant de l'argent liquide ou d'autres objets de valeur.

³⁷ Par «rip deal», on entend une transaction en espèces où l'on fait miroiter des gains importants à la victime. Lors de la remise, la victime est escroquée de différentes façons (par ex. par le remise de faux billets).

une relation avant d'être transféré sur un autre compte, l'argent liquide permettant de blanchir l'argent d'une escroquerie attire plus facilement l'attention, soit parce qu'il correspond à un montant inhabituellement élevé – et dans ce cas, des grosses coupures peuvent être utilisées - soit, et c'est la majorité des quelques cas répertoriés, parce que des retraits ou des dépôts en petites coupures sont effectués à une fréquence inhabituelle, qui les rend suspects. Cela explique sans doute que, parmi les cas répertoriés de blanchiment d'argent supposé provenant d'escroqueries, le recours à l'argent liquide est nettement minoritaire par rapport aux transferts d'avoirs dématérialisés de compte à compte.

En revanche, le recours à l'argent liquide est presque systématique dans les cas de *money mules* chargés de blanchir, parfois à leur insu, le fruit d'escroqueries sur Internet. Celles-ci sont cependant rarement signalées au MROS en raison de transactions suspectes en espèces. Le procédé peut se résumer comme suit. Les *money mules* sont convaincus par les malfaiteurs, qui usent à cet effet des arguments les plus divers mais souvent sous couvert de l'octroi d'un faux contrat de travail, de mettre à disposition leur compte pour y recevoir des sommes, qu'ils ne savent pas provenir de crimes. Une fois leur compte crédité, ils sont chargés, toujours sous des prétextes fallacieux, de retirer l'argent en billets et de l'envoyer à l'étranger soit par courrier, soit par le biais d'un *money transmitter*. Les sommes transportées par des *money mules* peuvent parfois atteindre des montants conséquents de plusieurs milliers de francs. Dans ces cas, elles sont le plus souvent fractionnées en plusieurs transferts qui ne dépassent que rarement les quelques centaines de francs. Cependant, dans l'écrasante majorité des exemples de ce type d'utilisation criminelle d'espèces, les sommes en jeu sont peu importantes et ne dépassent pas quelques centaines de francs. Elles peuvent en outre souvent s'expliquer par des motifs plausibles, de sorte qu'il est difficile de les rapporter à des escroqueries sur Internet sur la seule base des transactions en espèces. Les intermédiaires financiers recourent en conséquence à d'autres sources d'information pour identifier leur origine criminelle supposée, que ce soit des informations de tiers, généralement les personnes lésées, la surveillance des transactions, dont les répétitions semblent suspectes, ou les incohérences entre ces transactions et le profil financier de leurs clients.

Cas de *money mule*:

Une société de transfert de fonds a contacté le MROS pour lui communiquer ses soupçons à propos d'une citoyenne suisse qui avait effectué plusieurs virements vers un pays d'Europe de l'Est. Interrogée quant à la provenance et au motif du transfert des valeurs patrimoniales, la femme avait expliqué qu'en cherchant un emploi pratique aux horaires souples, elle était tombée sur une offre d'emploi d'une organisation caritative. Ce travail consistait à mettre à disposition un compte en banque sur lequel seraient créditées, selon les dires de son «employeur», les contributions de généreux donateurs suisses et étrangers. Elle était chargée de vérifier tous les jours si de tels dons arrivaient sur son compte. Dès que c'était le cas, elle devait immédiatement reverser la somme (moins 10 %, qui constituaient sa commission) à des personnes nécessiteuses soutenues par cette organisation par des virements en argent liquide vers l'étranger, tout ceci soi-disant dans le but que l'argent arrive directement et rapidement aux personnes dans le besoin. L'analyse du MROS a montré que la femme soupçonnée avait été utilisée comme «mule» par un réseau international d'escrocs. Les montants versés sur son compte n'étaient pas des dons, mais des sommes subtilisées par les escrocs par des méthodes de «phishing» sur le compte en banque de victimes, et ce à leur insu. La communication de soupçon a été transmise aux autorités de poursuite pénale compétentes, qui ont ouvert une procédure contre la femme pour complicité d'utilisation frauduleuse d'un ordinateur (art. 147 CP; RS 311.0) et complicité de blanchiment d'argent (art. 305^{bis} CP).

d. Financement du terrorisme

Les informations de différentes sources attirent également l'attention sur l'utilisation de l'argent liquide dans le financement du terrorisme. Les cas ne sont pas nombreux et ne représentent que 2,78 % des communications de soupçons adressées au MROS pendant les dix dernières années en raison d'une opération cash suspecte ou d'une opération de change, soit seulement

32 cas. Malgré le caractère restreint de ce corpus, il tranche avec le pourcentage de 1,09 % que représente la totalité des 210 cas de financement supposé du terrorisme parmi le nombre total de communications reçues par le MROS de 2008 à 2017. Cela signifie que 15 % des cas de soupçons de financement du terrorisme ont été signalés au MROS à la suite d'une opération suspecte en argent liquide, tandis que de telles transactions ne sont à l'origine que de 5,5 % de la totalité des communications reçues entre 2008 et 2017. Ainsi, les opérations en espèces conduisent en moyenne plus souvent à détecter des cas de terrorisme que des infractions préalables au blanchiment d'argent.

Comme le confirment également les enquêtes policières, dans les cas de financement du terrorisme, le recours à l'argent liquide est le plus souvent le fait de candidats au djihad qui vidant leur compte bancaire avant de partir pour un pays où ils cherchent à s'engager militairement auprès d'une organisation terroriste, ou de sympathisants d'organisations terroristes qui utilisent les services de money transmitters pour faire parvenir de l'argent liquide à des membres de ces organisations. Parfois, le recours à du cash peut intégrer des cas plus complexes de financement présumé du terrorisme. Ce fut notamment le cas dans une affaire qui a abouti à un acte d'accusation pour financement du terrorisme.

Utilisation d'argent liquide dans des soupçons de financement du terrorisme:

Cas 1:

Dès la fin de l'année 2006, avec l'avancement de la guerre civile dans un pays X, les besoins financiers d'une organisation patriotique de l'exil qui soutenait l'un des deux camps en conflit, A, se sont sensiblement accrus. Afin d'y faire face, les dirigeants de A en Suisse ont conçu, avec l'aide de courtiers en crédits originaires de leur région, une méthode systématique permettant de réunir rapidement des fonds importants tout en garantissant un anonymat total à A. Ce système consistait à amener les membres de la diaspora de leur pays en Suisse n'ayant, en apparence, aucun lien entre eux, à conclure, en leurs noms propres mais à titre fiduciaire, des contrats de crédits à la consommation, puis à remettre les fonds à la branche suisse de A, qui en remboursait les traites avec les cotisations susmentionnées et la prise de nouveaux crédits. La méthode mise en place a assuré à A la maîtrise complète sur l'intégralité du processus d'octroi de chaque crédit, au détriment des preneurs de crédits concernés. Ces demandes contenaient de faux documents soit, notamment, de fausses fiches de salaires à l'entête de l'association et de sociétés paravents de A, lesquelles attestaient de l'existence d'un salaire accessoire fictif prétendument versé par ces entités aux preneurs de crédits en question. Une fois le crédit octroyé, l'argent était ensuite retiré en espèces et acheminé au siège de A. Par la suite, les responsables, sur instruction de dirigeants de A dans le pays X, organisaient le transfert de ces fonds à l'étranger par divers canaux, en particulier par le biais de sociétés de transfert de fonds, contrôlées par l'association afin de financer les activités de A et, notamment, les attentats terroristes menés contre la population civile.

Cas 2:

Le compte bancaire d'une société, ainsi que les relations d'affaires de son ayant droit économique et de sa femme auprès d'un même intermédiaire financier, sont régulièrement alimentés par des dépôts d'argent liquide au bancomat. Dès qu'un certain montant est atteint, les sommes sont retirées en liquide et envoyées par l'entremise d'un *money transmitter* à plusieurs destinataires domiciliés dans deux pays limitrophes d'une région sur laquelle, comme l'intermédiaire financier a pu l'établir lors de ses demandes de clarification, règne une organisation terroriste. Interrogé par l'intermédiaire financier, le client justifie ces virements par ses activités de commerce avec les deux pays concernés. Mais il s'avère incapable de montrer quelque facture que ce soit pour confirmer ses allégations, de sorte que le cas est transmis au MROS. Grâce à la consultation des bases de données à sa disposition, celui-ci remarque que deux des destinataires de l'argent pourraient, malgré des incertitudes homonymiques et orthographiques, correspondre à deux individus qui font l'objet de signalements policiers pour appartenance supposée à des organisations terroristes. En outre, le MROS se rend compte que plusieurs créditeurs des comptes ont versés des sommes largement supérieures à ce

que leurs revenus permettaient de justifier. Le cas a en conséquence été transmis à la justice, qui a ouvert une procédure encore en cours de traitement.

e. L'argent blanchi ou soumis au pouvoir de disposition d'organisations criminelles

Les infractions examinées ci-dessus constituent celles où l'utilisation d'argent liquide à des fins de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme est la plus fréquente. À part dans les cas d'escroquerie sur Internet, cela se traduit par le fait qu'elles sont également souvent signalées au MROS en raison de transactions en cash suspectes. Cependant, il y a également des cas où l'argent liquide intervient sans que ce sont des opérations en espèces qui éveillent les soupçons. Les réseaux mafieux peuvent ainsi recourir à de l'argent liquide pour blanchir les revenus de leurs activités criminelles, comme quelques cas connus par le MROS l'illustrent. Néanmoins, plusieurs spécialistes soulignent que le crime organisé recourt de plus en plus à des moyens de transferts de fonds dématérialisés et cherche, dans la mesure du possible, à éviter de transporter de l'argent en billets³⁸. Les 315 communications traitées par le MROS en 2017 pour des soupçons d'implication dans des organisations criminelles confirment ce constat. Dans plus de 82 % d'entre elles, les opérations de blanchiment supposées ont été effectuées de façon dématérialisée, par des virements bancaires effectués de ou vers l'étranger, même si, dans la plupart de ces cas, les criminels prélèvent également de leurs comptes de petites sommes en liquides pour leurs dépenses quotidiennes. Parmi les quelques 18 % restant, les opérations de blanchiment comportaient, à part égale, soit des dépôts d'espèces d'origines douteuses, souvent en devises étrangères transportées physiquement en Suisse pour les placer sur des comptes bancaires, d'où les criminels tentaient de les transférer plus loin, soit au contraire des retraits en liquide de sommes d'origine suspecte transférées par virement bancaire depuis l'étranger. Ces cas étaient souvent liés à des organisations criminelles actives dans le trafic de stupéfiants dans des pays limitrophes.

L'utilisation de l'argent liquide pour le blanchiment des revenus d'organisations criminelles

Cas 1:

Des articles de presse d'un pays limitrophe signalent les noms de plusieurs personnes soupçonnées d'être impliquées dans un vaste trafic de drogue international, organisé entre l'Amérique latine et l'Europe par une organisation criminelle. Des intermédiaires financiers suisses se rendent compte que certains de leurs clients se trouvent parmi ces personnes soupçonnées et adressent immédiatement des communications de soupçons au MROS. Par l'analyse des transactions, celui-ci établit que l'argent issu de la vente de cocaïne dans le pays limitrophe était rapatrié en liquide en Suisse et déposé sur les comptes des clients des intermédiaires financiers communicants. De là, ces montants, totalisant plusieurs centaines de milliers de francs, étaient transférés vers différents comptes d'une personne tierce, originaire d'un pays latino-américain, ainsi que de ses sociétés, auprès d'autres intermédiaires financiers suisses. Ces avoirs d'origine criminelle étaient ensuite crédités sur des comptes latino-américains, probablement pour rembourser les fournisseurs locaux de la cocaïne. Le cas a été transmis au Ministère public de la Confédération.

Cas 2:

Dans le cadre d'une procédure ouverte pour blanchiment d'argent à l'encontre d'une personne physique X, il est apparu que X avait reçu, en Suisse, la somme de 4 250 000 francs en espèces, de la part de deux autres personnes, condamnées dans un pays limitrophe Z pour différentes infractions

³⁸ SCHNEIDER Friedrich, «Economie souterraine: s'en prendre à ses causes plutôt qu'à l'argent liquide», in *La Vie économique*, 25.07.2017, <https://dievolkswirtschaft.ch/fr/>.

en lien notamment avec une organisation criminelle: extorsion, vol, trafic de stupéfiants. Dans un premier temps, X a conservé la somme reçue en francs suisses puis, par différentes opérations, en a changé une partie pour l'équivalent de 2 210 000 euros auprès de deux bureaux de change, afin de les remettre en cash, en différentes tranches, aux deux criminels mentionnés ci-dessus, dans le pays Z. Par ailleurs, la procédure a également mis en évidence que X avait organisé, avec la complicité d'autres personnes, l'ouverture de comptes bancaires dans un pays européen tiers Y, pour le compte de clients de banques suisses originaires de Z, qui ne voulaient pas adhérer à l'amnistie fiscale proposée par leur gouvernement. Ils transféraient alors leurs avoirs sur ces comptes ouverts dans le pays Y, puis les faisaient passer sur les comptes de deux sociétés de droit de ce pays dont l'ayant droit économique était un ressortissant de Z, complice de X. Au moyen de cartes de crédit liées aux comptes de ses deux sociétés, X et son complice de Z retiraient ensuite auprès de bancomats dans le pays Z les sommes qu'ils restituaient en argent liquide aux clients des banques suisses et du pays Y qui ne voulaient pas payer leurs impôts.

De tels cas sont cependant marginaux. La faible proportion de communications de soupçons dans lesquelles des transactions en espèces ont été décelées témoigne que l'argent liquide n'est que très minoritairement l'instrument du blanchiment effectué en Suisse d'avoirs provenant d'organisations criminelles.

f. Le blanchiment d'avoirs issus d'un délit fiscal qualifié

Il en va de même à propos du délit fiscal qualifié comme infraction préalable au blanchiment d'argent, tel qu'il est prévu par le code pénal suisse depuis le 1^{er} janvier 2016 (art. 305^{bis}, al. 1^{bis}, CP). Sur les 234 communications de soupçons adressées au MROS à ce titre, des transactions en espèces ne sont constatées que dans environ 11 % des cas. La majorité des cas de blanchiment d'argent présumé de fraude fiscale passent en effet par des virements depuis ou vers des comptes de sociétés de domicile offshore.

L'époque où des personnes fortunées venaient déposer sur leurs comptes helvétiques des valises de billets non déclarés aux autorités fiscales de leur pays est bel et bien révolue. Les quelques cas résiduels de soupçons de délits fiscaux qualifiés communiqués au MROS qui impliquent des transactions en espèces concernent d'ailleurs souvent des relations d'affaires anciennes et sont appelés à disparaître avec l'entrée en vigueur de l'échange automatique des renseignements en matière fiscale.

g. Le blanchiment d'avoirs issus de la corruption par l'argent liquide

La corruption est souvent citée par les experts internationaux comme faisant souvent intervenir de l'argent liquide, qui sert à payer des pots-de-vin. Ce constat est également fait par le MROS et le Ministère public de la Confédération, comme l'illustre, parmi de nombreux cas qu'ils ont traités, l'exemple suivant.

Utilisation de l'argent liquide dans le blanchiment d'avoirs issus de la corruption:

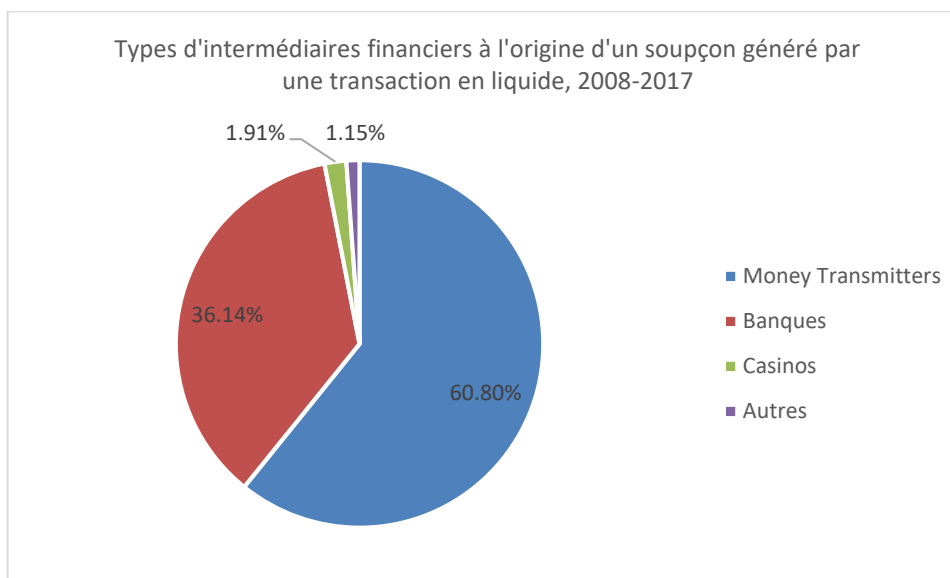
Dans le cadre d'une procédure pénale, le schéma criminel suivant est apparu, dans lequel l'argent liquide jouait un rôle éminent. X, un agent public étranger, avait reçu des pots-de-vin de plusieurs millions d'euros de la part d'entreprises qui les avaient versés sur le compte suisse d'une société de domicile. L'ayant droit économique de cette société était un homme de paille de X. Pour blanchir ces fonds d'origine criminelle, X s'est arrangé avec un agent de change de son pays d'origine. Il ordonnerait à son homme de paille de verser, par plusieurs tranches, les avoirs indus sur le compte bancaire suisse de l'agent de change, tandis que celui-ci les remettrait en cash à X, par lots de 100' 000 euros, dans son pays d'origine. Ce système de compensation, qui entraînait la rupture du *paper trail*, a permis à X de rapatrier plusieurs millions d'euros.

Cependant, et le cas ci-dessus en est un exemple, la Suisse semble relativement épargnée par le risque que représente l'argent liquide du point de vue du blanchiment d'avoirs issus de la corruption. En effet, comme le montre le rapport du GCBF sur le blanchiment d'argent issu de la corruption, qui sera publié prochainement, la menace de blanchiment d'argent issu de la corruption qui pèse sur la place financière helvétique relève moins du dépôt d'avoirs d'une telle origine dans le système financier légal que du déplacement vers des comptes suisses de sommes provenant de la corruption et d'abord déposés sur des comptes ouverts dans d'autres juridictions. Or c'est bien dans la première phase du processus de blanchiment que l'argent liquide, correspondant à des pots-de-vin, est susceptible d'intervenir. Il en résulte que le recours aux espèces pour blanchir en Suisse de l'argent issu de la corruption intervient le plus souvent dans des faits de corruption domestique. Celle-ci est toutefois particulièrement peu importante et fait souvent intervenir des avoirs en nature plus qu'en argent. En conséquence, la menace que représente l'argent liquide pour le blanchiment d'avoirs issus de faits de corruption pour la place financière suisse est singulièrement réduite.

4.1.2 La vulnérabilité des intermédiaires financiers

Sans surprise, les intermédiaires financiers qui présentent une vulnérabilité accrue au risque de blanchiment d'argent lié à l'argent liquide sont ceux qui, par la nature même de leurs activités, sont le plus en contact avec le cash. Ainsi, les *money transmitters* constituent la catégorie d'intermédiation financière à l'origine de plus de 60 % des communications de soupçons générées par des transactions cash suspectes entre 2008 et 2017, alors qu'ils ne sont à l'origine que d'un peu plus de 9 % du total des communications reçues par le MROS pendant la même période. Ils sont suivis par les différents types de banques. Mais entre 2008 et 2017, le secteur bancaire n'est à l'origine de communications adressées au MROS en raison d'opération cash suspectes que dans 36% des cas, alors que pendant cette période, il a adressé plus de 81 % du total des communications reçues par le MROS. Une telle divergence montre leur vulnérabilité bien moindre au risque de blanchiment d'argent par le cash que par les transactions dématérialisées. Au contraire, les casinos, qui n'ont adressé au MROS que moins de 0,5 % du total des communications que celui-ci a reçues pendant les dix dernières années, sont à l'origine de près de 2 % de la totalité de celles qui tirent leur origine d'une transaction suspecte en espèces. Comme démontré par la NRA, les casinos sont en effet plus vulnérables au blanchiment d'argent par le recours aux espèces, ce qui s'explique aisément par la nature même de leurs activités. Néanmoins, le risque qu'ils présentent est moins important que les *money transmitters*, en raison du nombre limité de soupçons répertoriés et de maisons de jeu elles-mêmes³⁹.

³⁹ GCBF, NRA, 2015, pp. 87 et seq.



4.1.3. Bilan de l'analyse des risques

Malgré une menace avérée de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme associée à l'argent liquide, le risque réel que les espèces font courir à la Suisse peut être considéré comme modéré en raison des mesures préventives et répressives mises en œuvre, qui seront exposées ci-après, et compte tenu de la particularité de la place financière suisse, caractérisée par un secteur bancaire fortement internationalisé ⁴⁰. Ce risque est similaire à celui représenté par d'autres moyens de paiements. Il pèse surtout sur les types d'intermédiation financière qui, par la nature de leurs activités, sont le plus en contact avec elles : les money transmitters et les casinos. C'est essentiellement dans le blanchiment d'argent issu du trafic de stupéfiants, d'escroqueries et d'escroqueries sur Internet, de vols, d'organisations criminelles, de délits fiscaux qualifiés et de la corruption que le recours à l'argent liquide est constaté, mais il n'est récurrent que dans les cas de trafic de stupéfiants et d'escroqueries sur Internet. Dans les cas relatifs à ce dernier crime, le risque est cependant atténué par le fait que les sommes en jeu sont souvent peu importantes. Dans les cas de trafic de stupéfiants, le risque est plus élevé, mais les sources policières mettent en évidence la tendance des trafiquants à recourir de plus en plus aux transactions dématérialisées sur le darknet, soulignant ainsi que le trafic de stupéfiants n'a pas besoin de l'argent liquide pour prospérer. Par ailleurs, il convient de noter que le blanchiment d'argent provenant de trafics de stupéfiants, quand il n'est pas le fait de petits dealers de rue, est souvent lié à la criminalité organisée, particulièrement active dans ce domaine. À cet égard, la dimension internationale de telles organisations criminelles attire l'attention sur le risque que constitue le trafic transfrontalier d'espèces du point de vue du blanchiment d'argent. Enfin, rien n'indique que les grandes coupures soient plus fréquemment utilisées à des fins criminelles que les petites coupures.

4.2. Trafic transfrontalier d'argent liquide

La rupture que l'argent liquide est susceptible d'introduire dans le *paper trail* constitue un risque particulier de blanchiment d'argent lorsque les avoirs d'origine criminelle sont transportés en espèces en dehors des frontières nationales. De ce point de vue cependant, l'Administration fédérale des douanes (AFD) constate une tendance à la baisse, ces dernières années,

⁴⁰ *Infra*, chap. 5.

du trafic transfrontalier d'argent liquide. Les résultats chiffrés des années 2015 à 2017 figurant dans le tableau ci-dessous en témoignent.

	Années		
Trafic transfrontalier d'argent liquide	2015	2016	2017
Entrée	152	94	81
Sortie	23	17	29
Intérieur du pays	26	16	24
Nombre total de cas	201	127	134
Somme totale en CHF	17 036 938	9 113 600	7 749 458
Argent déclaré sur demande	118	58	38
Argent non ou faussement déclaré sur demande	83	24	29
Découverte spontanée	-	45	67

Si en 2015, 201 cas de trafic transfrontalier d'argent liquide ont été constatés, ce chiffre s'élève à 134 cas seulement en 2017. En outre, il est à relever que le total des sommes ainsi transportées diminue drastiquement d'année en année. En effet, s'élevant à 17 036 938 francs en 2015, il chute à 9 113 600 francs en 2016 puis à 7 749 458 francs en 2017. Au-delà de la baisse du nombre de cas constatés, un tel résultat s'explique également par le fait que les sommes transportées lors de chaque cas de trafic transfrontalier d'argent liquide sont elles aussi globalement de moins en moins élevées.

En outre, s'agissant des montants atteints par le trafic transfrontalier d'argent liquide, deux points méritent d'être soulignés.

D'une part, les francs suisses ne représentent qu'une part congrue de ces sommes, comme l'indique le tableau suivant, qui répertorie les devises dont la présence a été constatée lors de ces contrôles, pour les années 2016 et 2017:

Devises	Année 2016		Année 2017	
	Montants Devises	Equiv. en CHF	Montants Devises	Equiv. en CHF
CHF	627 938	627 938	988 043	988 043
EUR	4 882 193	5 322 029	4 613 666	5 128 410
USD	1 279 655	1 260 510	552 569	544 066
INR	14 002	205		
SCP	800	1067		
IQD	378 575 000	318 760		
RON	380	92		
EGP	233 750	24 710		
GBP	1 167 110	1 557 919	858 477	1 088 609
XAF	156 000	260		
CAD	50	37		
AUD	100	73		
ALL			18 340	152
RSD			7290	67
RUB			6600	111

En effet, les découvertes concernent dans une très grande majorité des cas des euros, dans des montants variant de quelques milliers à plusieurs centaines de milliers, pour un total de plus de 5 millions de francs. En deuxième position, les livres sterling représentent un montant relativement important pour un nombre de découvertes peu élevé. De même, le nombre de découvertes de dollars n'est pas très important, mais les montants relativement élevés, pour l'année 2016. À ce titre, relevons toutefois que les découvertes de dollars ont fortement baissé en 2017 et ont presque exclusivement eu lieu à Genève. Aussi, le franc suisse n'arrive qu'en quatrième position, loin derrière les trois premières devises en 2016 et en troisième position en 2017.

D'autre part, la majorité des personnes contrôlées pouvaient justifier la possession des sommes qu'elles transportaient, qui ne relevaient ainsi pas du blanchiment d'argent. À ce titre, nous nous référons au tableau ci-dessous, qui fait état de la liquidation des cas de trafic trans-frontalier d'argent liquide pour les années 2015 à 2017.

	Années		
	2015	2016	2017
Liquidation des cas de trafic trans-frontalier d'argent liquide			
Libération sans séquestre de l'argent	131	72	56
Libération avec séquestre de l'argent	47	29	30
Remise à la police	23	26	48

En effet, dans 131 cas en 2015, 72 cas en 2016 et 56 cas en 2017, la personne qui transportait de l'argent liquide a été libérée sans que les sommes en sa possession n'aient été saisies. C'est particulièrement le cas des personnes contrôlées avec d'importantes sommes en dollars, qui sont le plus souvent des hommes d'affaires ou des touristes aisés. Cela a notamment été le cas en 2016, dans l'affaire suivante:

Soupçons de blanchiment d'argent dans un trafic transfrontière d'espèces:

Au passage de la frontière de Genève-Aéroport, un ressortissant étranger en provenance d'un pays limitrophe à bord de son avion privé, n'a déclaré aucune marchandise à l'employé des douanes. Le contrôle des bagages a cependant permis de découvrir de l'argent liquide, au total 79 500 francs et 77 500 euros non déclarés. Pour satisfaire aux demandes de clarifications des douanes, le directeur d'une succursale d'une banque suisse s'est rendu sur place afin d'y apporter des justificatifs des retraits d'argent liquide. Selon ses déclarations, l'argent liquide devait être utilisé pour des dépenses personnelles et pour le déplacement en avion privé (carburant, taxes, etc.) lorsqu'il est impossible d'effectuer des virements électroniques dans certains pays. Une inscription a été effectuée dans la base de données de l'AFD, mais en l'absence de soupçons, la personne a été libérée et ses biens n'ont pas été confisqués. Si dans ce cas, les soupçons des douanes se sont avérés infondés, les autorités de poursuite pénale considèrent néanmoins que l'aviation privée pourrait constituer un risque particulier de transport d'argent liquide d'origine criminelle, à des fins de blanchiment d'argent.

En 2017, dans 30 autres cas, l'individu a été libéré mais l'argent a été séquestré, tandis que dans 48 cas l'individu ainsi que sa marchandise ont été remis à la police. Dans la plupart des cas où les avoirs ont été provisoirement séquestrés et où l'individu qui les transportait a été remis à la police, les billets incriminés se sont révélés contaminés aux stupéfiants, le plus souvent à la cocaïne. C'est particulièrement le cas des livres sterling découvertes lors de tels contrôles. À cet égard, bien que ces saisies puissent également survenir à l'intérieur de la Suisse, par exemple lors de contrôles de voyageurs effectués par les douanes dans les trains, elles sont souvent effectuées lors de contrôles de véhicules privés au passage d'une frontière. Des cachettes parfois très perfectionnées servent alors à contenir des stupéfiants lors de l'immigration et de l'argent liquide lors du voyage de retour. En cas de découvertes de telles cachettes, les véhicules sont également placés sous séquestre, ce qui est arrivé à 11 reprises

en 2014, à 14 reprises en 2015, à 23 reprises en 2016 et à 39 reprises en 2017. Pour exemple, nous présentons le cas suivant, survenu en 2017.

Séquestre d'espèces lors d'un contrôle douanier:

Au passage de la frontière à Thayngen, un véhicule privé immatriculé à l'étranger ainsi que ses trois occupants sont contrôlés. Dans un compartiment situé sous le siège du conducteur, une somme d'environ 20 000 euros a été découverte, en billets de 50 euros, dont l'employé des douanes n'avait pas été renseigné. Les trois occupants du véhicule ont expliqué se rendre en Suisse pour rencontrer la sœur du conducteur du véhicule. L'argent a été examiné par l'équipe spécialisée. Le résultat de l'examen s'est révélé positif aux drogues. Les trois occupants ont été interrogés séparément. Tous ont expliqué que l'argent devait être offert à la mère, la sœur et un ami du conducteur. Un examen du véhicule a été mené avec l'intervention d'un chien anti-drogue, lequel a également conduit à un résultat positif aux stupéfiants. Les trois occupants du véhicule ainsi que le véhicule ont été remis à la police.

Les données de l'AFD confirment ainsi que le trafic d'argent liquide transfrontalier dont les avoirs sont d'origine criminelle sert essentiellement à blanchir les revenus du trafic de stupéfiants. À cet égard, son transport à travers les frontières constitue un risque particulier, mais il convient néanmoins de ne pas en exagérer la fréquence. Les cas constatés ne sont pas très nombreux et ils impliquent plus souvent des devises étrangères que des francs suisses. Cela conduit à considérer comme minime la menace de blanchiment d'argent que représente l'argent liquide suisse.

5. Facteurs réduisant les risques

En raison de sa portée extrêmement large, la disposition du Code pénal suisse sur la lutte contre le blanchiment d'argent (art. 305^{bis} CP) constitue un facteur général, mais central, de diminution du risque de blanchiment d'argent par l'argent liquide. En effet, en visant toute personne «qui aura commis un acte propre à entraver l'identification de l'origine, la découverte ou la confiscation de valeurs patrimoniales dont [elle] savait ou devait présumer qu'elles provenaient d'un crime ou d'un délit fiscal qualifié», le texte légal impose à tout un chacun des devoirs de diligence qui, pour le simple citoyen, se traduit notamment par le refus d'accepter, lors d'une transaction, de l'argent liquide qui paraît d'origine suspecte⁴¹.

Au-delà de cette disposition générale cependant, le risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme que représente l'argent liquide est contenu par les différentes obligations légales et statutaires qui s'imposent aux intermédiaires financiers. Comme cela a déjà été souligné, ceux-ci sont particulièrement soupçonneux vis-à-vis des opérations en espèces, qu'ils signalent souvent au MROS alors même que leurs soupçons sont faibles. Ils illustrent ainsi l'efficacité de la sensibilisation menée auprès d'eux tant par la FINMA que par le MROS, lors des nombreuses conférences de formation qu'ils leur distribuent à propos de leurs devoirs de diligence. Ceux-ci permettent d'établir un contrôle efficace des transactions en cash et, partant, de diminuer le risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme qu'elles représentent. En effet, dans un pays comme la Suisse, dont l'industrie financière repose essentiellement sur les banques, les schémas de criminalité financière dans lesquels intervient l'argent liquide impliquent presque toujours également, à un moment ou à un autre, son passage sous forme dématérialisée auprès d'un intermédiaire financier. Aussi bien le retrait que le dépôt d'argent liquide nécessitent un compte bancaire, tandis que l'envoi d'argent à l'étranger réclame le plus souvent les services d'une société de transfert de fonds. En conséquence,

⁴¹ Réponse du Conseil fédéral du 24.08.2011 à l'interpellation 11.3711 de Pirmin Schwander, déposée le 17.06.2011.

les intermédiaires financiers jouent un rôle éminent dans la diminution du risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme par l'argent liquide. Ils ne sont cependant pas les seuls et, à cet égard, les dispositions légales de contrôle de trafic transfrontalier d'espèces contribuent également à réduire notablement ce risque.

5.1. Opérations de caisse

La loi sur le blanchiment d'argent impose aux intermédiaires financiers de remplir leurs devoirs de diligence lorsqu'ils effectuent des opérations occasionnelles de caisse, notamment de vérifier l'identité du cocontractant (art. 3 LBA), d'identifier l'ayant droit économique (art. 4 LBA) et d'effectuer d'autres mesures de clarification (art. 6 LBA). En vertu de l'art. 2, let. b, OBA-FINMA, est considérée comme une opération de caisse toute transaction au comptant, en particulier le change, l'achat et la vente de métaux précieux, la vente de chèques de voyage, la libération en espèces de titres au porteur, d'obligations de caisse et d'emprunts obligataires, l'encaissement au comptant de chèques, pour autant qu'aucune relation d'affaires durable ne soit liée à ces transactions.

En vertu de l'art. 3, al. 2, LBA, l'intermédiaire qui effectue une opération de caisse est tenu de vérifier l'identité du cocontractant si une ou plusieurs transactions paraissant liées entre elles, atteignent 25 000 francs. Ce seuil, établi par l'art. 51 OBA-FINMA pour tous les intermédiaires financiers directement soumis, est également reconnu comme correspondant à une «somme importante» par la Convention relative à l'obligation de diligence des banques (CDB 16). Comme tous les intermédiaires financiers directement soumis, PostFinance est tenue d'appliquer ces mesures de diligence aux opérations de caisse effectuées aux guichets postaux.

Pour les opérations de change, le seuil est fixé à 5000 francs par l'art. 51 OBA-FINMA. Des seuils identiques sont prévus dans les règlements des OAR en vertu de l'art. 1, al. 2, OBA-FINMA. Enfin, il sied de préciser que les seuils pour toutes les opérations de caisse seront abaissés à 15 000 francs avec la révision partielle de l'OBA-FINMA, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2020. Par ailleurs, il est prévu que ces seuils soient également abaissés à 15 000 francs dans les règlements des organismes d'autorégulation (OAR) et dans la CDB 16.

L'art. 4, al. 2, LBA prévoit que l'intermédiaire financier doit requérir du cocontractant une déclaration écrite indiquant la personne physique qui est l'ayant droit économique, si une opération de caisse d'une somme importante au sens de l'art. 3, al. 2, LBA, est effectuée. Pour le domaine bancaire, les art. 20 et 27 CDB 16 fixent ce seuil à 25 000 francs. Pour le domaine parabancaire, les art. 56, al. 5 et 61 OBA-FINMA, ainsi que les règlements des OAR, prévoient un seuil identique.

S'agissant des assurances, les seuils d'identification sont fixés à l'art. 3 du Règlement de l'organisme d'autorégulation de l'Association Suisse d'Assurances (OAR-ASA)⁴². Ces seuils seront également abaissés à 15 000 francs avec l'entrée en vigueur du nouveau règlement de l'OAR-ASA au 1^{er} janvier 2020. En particulier, le règlement prévoit que l'entreprise d'assurance doit vérifier l'identité du cocontractant:

- a. lors de la souscription d'un contrat d'assurance-vie avec composante d'épargne (y compris les contrats de capitalisation), si les primes excèdent le montant de 25 000 francs par contrat en cinq ans;
- b. lors d'un versement excédant 25 000 francs effectué sur un compte de primes afférent à une assurance-vie avec composante d'épargne s'il n'a pas encore été procédé à une identification;

⁴² OAR-ASA, *Règlement de l'organisme d'autorégulation de l'Association Suisse d'Assurances pour la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme*, 2016, p. 9, http://www.sro-svv.ch/fr/textes-juridiques/OA-ASA-Reglement_2016.pdf.

- c. lors de la vente ou de la distribution de parts de fonds de placement de capitaux collectifs selon la loi sur les placements collectifs de capitaux (LPCC; RS 951.31), pour autant que la souscription ne dépasse pas le montant de 25 000 francs;
- d. lors de la conclusion de contrats hypothécaires dans le cadre de l'exécution à titre professionnel d'opérations de crédit.

En ce qui concerne les risques liés aux opérations de caisse, ces derniers sont contenus par le fait que toute opération supérieure à 25 000 francs et de 15 000 francs à partir du 1^{er} janvier 2020 fait l'objet de clarifications de la part des intermédiaires financiers. Ainsi, avant d'entrer en relation d'affaires avec leur client ou de l'assister dans la préparation ou la réalisation d'une transaction, les intermédiaires financiers doivent identifier leur client, l'ayant droit économique de la relation d'affaires et l'arrière-plan économique de la transaction.

Comme facteur de réduction des risques, il sied de relever qu'indépendamment de ce seuil, les intermédiaires sont tenus de vérifier l'identité du cocontractant, dès qu'ils soupçonnent que l'opération pourrait participer au blanchiment d'argent ou au financement du terrorisme au sens des sources énoncées à l'art. 9, al. 1, LBA (en rapport avec des infractions mentionnées aux art. 260^{ter}, ch. 1 ou art. 305^{bis} CP, ou dans l'hypothèse où les valeurs patrimoniales proviennent d'un crime ou, depuis le 1^{er} janvier 2016, d'un délit fiscal qualifié, ou si les valeurs patrimoniales sont soumises au pouvoir de disposition d'une organisation criminelle ou servent au financement du terrorisme selon l'art. 51, al. 3, OBA-FINMA). Avant de réaliser l'opération ou de prêter assistance à sa préparation ou à sa réalisation, les intermédiaires financiers doivent dans tous les cas vérifier l'identité du cocontractant (art. 3 LBA), identifier l'ayant droit économique (art. 4 LBA) et effectuer d'autres mesures de clarifications (art. 6 LBA). Cette restriction vise à réduire le risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.

Finalement, l'art. 6, al. 2, let. b, LBA précise que l'intermédiaire financier doit toujours clarifier l'arrière-plan et le but de la transaction ou d'une relation d'affaires lorsque des indices laissent supposer que des valeurs patrimoniales proviennent d'un crime ou d'un délit fiscal qualifié au sens de l'art. 305^{bis}, ch. 1^{bis}, CP, qu'une organisation criminelle (art. 260^{ter}, ch. 1, CP) exerce un pouvoir de disposition sur ces valeurs ou que celles-ci servent au financement du terrorisme (art. 260^{quinquies}, al. 1, CP). En cas de soupçon, l'intermédiaire doit, respectivement peut effectuer une communication au MROS sur la base de l'art. 9 LBA ou de l'art. 305^{ter}, al. 2, CP.

En ce qui concerne le devoir d'identification des banques et négociants en valeurs mobilières, l'art. 6, al. 2, CDB 16 rappelle également qu'en cas d'indices de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme, l'identité du cocontractant doit dans tous les cas être vérifiée, indépendamment de tout seuil ou d'exceptions à l'obligation de vérifier formellement l'identité du cocontractant. Il en va en outre de même lorsqu'il y a manifestement tentative de contourner cette exigence par la répartition des montants sur plusieurs transactions («*smurfing*»; art. 6, al. 1, CDB 16).

Les opérations avec l'argent liquide sont considérées comme présentant des risques dans l'OBA FINMA⁴³ en raison de circonstances spécifiques. Par ailleurs, dans certaines constellations et situations, les opérations de caisse doivent être considérées par les intermédiaires financiers comme représentant des indices particuliers de blanchiment d'argent (chiffre 3.1, annexe à l'OBA-FINMA), ce qui vient réduire les risques de blanchiment d'argent et financement du terrorisme liés à l'utilisation de l'argent liquide.

⁴³ Art. 14, al. 3 selon lequel sont considérées dans tous les cas comme comportant des risques accrus les transactions dans le cadre desquelles, au début d'une relation d'affaires, des valeurs patrimoniales d'une contre-valeur supérieure à 100 000 francs sont apportées physiquement en une fois ou de manière échelonnée.

5.2. Transmission de fonds et de valeurs patrimoniales (*Money Transmitting*)

Pour les opérations occasionnelles sous forme de virements électroniques transfrontaliers, l'OBA-FINMA prévoit des règles spéciales plus sévères en raison du risque plus élevé de blanchiment (notamment en relation avec le trafic de drogue) et de financement du terrorisme.

L'art. 2, let. c, OBA-FINMA contient une définition large de la transmission de fonds et de valeurs, qui couvre également les transferts de fonds par monnaie virtuelle:

«le transfert de valeurs patrimoniales qui consiste à accepter en Suisse des espèces, des métaux précieux, des monnaies virtuelles, des chèques ou d'autres instruments de paiement, puis à payer à l'étranger la somme équivalente en espèces, en métaux précieux, en monnaies virtuelles ou sans numéraire au moyen d'une transmission, d'un virement ou de toute autre utilisation d'un système de paiement ou de compensation, ou inversement, pour autant qu'aucune relation d'affaires durable ne soit liée à ces opérations».

La vérification de l'identité du cocontractant et l'identification du bénéficiaire lors de transmission de fonds et de valeurs sont réglées par l'art. 52 OBA-FINMA qui impose leur vérification pour chaque cas de transmission de fonds et de valeurs de la Suisse vers l'étranger. Pour ce qui est de la transmission de fonds et de valeurs de l'étranger en Suisse, le bénéficiaire du paiement doit être identifié, si une ou plusieurs transactions qui semblent liées entre elles excèdent le montant de 1 000 francs.-. S'il existe des indices de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme, l'identité du bénéficiaire de la transmission de fonds et de valeurs doit dans tous les cas être vérifiée.

En outre, l'art. 62 OBA-FINMA prévoit qu'une déclaration concernant l'ayant droit économique des valeurs patrimoniales doit dans tous les cas être demandée en cas de transmission de fonds ou de valeurs de Suisse vers l'étranger.

Enfin, l'art. 73 OBA-FINMA prévoit que l'intermédiaire financier fixe des critères de détection des transactions comportant des risques accrus. Il utilise un système informatique de détection et de surveillance des transactions comportant des risques accrus (al. 1). Les transmissions de fonds et de valeurs sont considérées dans tous les cas comme des transactions comportant des risques accrus lorsqu'une ou plusieurs transactions paraissant liées entre elles atteignent ou excèdent la somme de 5000 francs (al. 2).

Les règlements des OAR stipulent des règles similaires en vertu de l'art. 1, al. 2, OBA-FINMA.

En ce qui concerne l'évaluation des risques liés à ces opérations, il convient de se référer au rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment de juin 2015⁴⁴ qui contient une analyse complète des risques liés aux prestataires de transfert de fonds et de valeurs patrimoniales.

Comme facteurs de réduction de risque, il sied de rappeler qu'en vertu de l'art. 2, al. 2 b. 5, OBA, les auxiliaires de transfert de valeurs patrimoniales ne peuvent exercer des activités de transmission de fonds ou de valeurs que pour un seul intermédiaire financier autorisé par la FINMA ou affilié à un OAR. Cette mesure renforce le dispositif en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme compte tenu du risque lié au transfert transfrontalier de fonds ou de valeurs. Cette disposition vise à éviter les cas de *smurfing*.

Comme soulevé par les évaluateurs du GAFI dans le rapport relatif à la quatrième évaluation mutuelle de la Suisse « [...] *le fait que la fourniture de services de transferts de fonds ou de*

⁴⁴ Sur l'analyse des risques liés aux *money transmitters*, voir GCBF, *NRA-Bericht*, 2015, p.91 à 96: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/39966.pdf>.

valeurs est toujours considérée comme étant exercée à titre professionnel – donc sous condition d'autorisation auprès de la FINMA ou d'affiliation auprès d'un OAR – et sans application de seuils, permet de faciliter l'identification des activités illicites [...].» Cet état de fait vient réduire le risque. Le GAFI a enfin relevé que la FINMA prend des décisions contraignantes à l'encontre de prestataires exerçant une activité sans droit (38 décisions en 2014), en particulier dans le secteur de la transmission de fonds⁴⁵.

Par ailleurs, les auxiliaires d'intermédiaires financiers doivent remplir les conditions sévères prévues par l'art. 2, al. 2, let. b, OBA. Ils doivent être choisis avec soin par l'intermédiaire financier et sont soumis aux instructions et aux contrôles de ce dernier, ce qui permet de réduire le risque de blanchiment qu'ils représentent. Au surplus, ils sont intégrés dans les mesures organisationnelles de l'intermédiaire financier visant à empêcher le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme prévues à l'art. 8 LBA et reçoivent une formation initiale et une formation continue dans ce domaine.

5.3. Les obligations de diligence des maisons de jeux

En tant qu'intermédiaires financiers, les maisons de jeu sont tenues de satisfaire aux obligations de diligence figurant dans la loi et l'ordonnance sur le blanchiment d'argent de la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ). Les clients doivent être identifiés par la maison de jeu, conformément à l'art. 2 OBA-CFMJ, soit dès leur entrée dans l'établissement, soit lors d'une première transaction supérieure à 4000 francs (achat ou vente de jetons, retraits aux distributeurs, émission et encaissement de chèques ou opération de change) (art. 2 al. 1 et 2, OBA-CFMJ). La maison de jeu vérifie en outre que les clients sont bien les ayants-droit économiques des actifs qu'ils ont apportés (art. 6 de l'OBA-CFMJ). Les échanges de jetons contre des espèces ainsi que les retraits aux distributeurs supérieurs à 15 000 francs sont enregistrés au nom du client par la maison de jeu, de même que les opérations de change portant sur des montants supérieurs à 4000 francs ou l'émission et l'encaissement de chèques d'un montant supérieur à 4000 francs (art. 2 al. 3, OBA-CFMJ). Les maisons de jeu n'ont pas le droit d'émettre d'attestations de gains. Dans le cas de relations d'affaires ou de transactions présentant un risque accru, la maison de jeu doit immédiatement clarifier l'arrière-plan économique (art. 8 OBA-CFMJ). Un apport unique de 30 000 francs ou plus constitue dans tous les cas une transaction à risque accru. Lorsque les conditions de communication sont remplies, la maison de jeu informe immédiatement le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (art. 9 LBA).

L'attrait des maisons de jeu comme plaque tournante pour les fonds d'origine criminelle est restreint en raison du dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent mis en place, d'autant plus que les clients sont identifiés, que les versements importants sont enregistrés au nom des clients (*paper trail*), mais aussi que toute anomalie, comme le fait d'apporter de très grandes sommes ou de se comporter différemment de la plupart des joueurs, est examinée par les maisons de jeu.

5.4. Les obligations de diligences des négociants

Depuis l'entrée en vigueur de la loi GAFI de décembre 2014 et en vertu de l'art. 8a LBA que ladite loi a introduit, les négociants recevant des paiements en espèces de plus de 100 000 francs sont soumis à un régime spécifique de diligence. Ils doivent notamment identifier leur client et le(s) bénéficiaire(s) effectif(s). Les négociants peuvent donc désormais choisir soit de

⁴⁵ FATF, *Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme – Suisse. Rapport d'évaluation mutuelle*, décembre 2016, p. 121, §335, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/mer-suisse-2016.pdf>.

recevoir eux-mêmes des paiements de plus de 100 000 francs en espèces en appliquant ces obligations de diligence, soit de faire effectuer ce type de paiements par le biais d'un intermédiaire financier. Ainsi, prenant en compte le risque de blanchiment d'argent lié à l'argent liquide, le législateur a étendu, par l'imposition de mesures de diligence entraînée par ce seuil, le champ d'application de la LBA à toutes les activités de commerce. Par ailleurs, s'agissant d'intermédiation financière (art. 2 al. 3, LBA), les obligations de diligence prévues par la LBA s'appliquent indépendamment de ce seuil aux négociants en métaux précieux et en valeurs mobilières ainsi qu'au négoce de matières premières pour le compte de tiers. Une modification de la loi sur le blanchiment d'argent prévoit d'abaisser les seuils pour l'application des obligations de diligence par les commerçants de pierres et métaux précieux de 100 000 à 15 000 francs en cas de paiement en espèces.

5.5. Dispositions légales de contrôle du trafic transfrontalier d'espèces

L'art. 7 de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD; RS 631.0) dispose le principe selon lequel les marchandises introduites dans le territoire douanier suisse ou sorties de celui-ci sont soumises aux droits de douane. Celles-ci doivent être taxées conformément aux dispositions de la LD et de la loi du 9 octobre 1986 sur le tarif douanier (LTaD; RS 632.10). Les règles générales relatives à l'obligation de déclarer et à la forme de la déclaration sont applicables. Celles-ci ressortent essentiellement de la LD, de l'ordonnance du 1^{er} novembre 2006 sur les douanes (OD, RS 631.01) et de l'ordonnance de l'AFD du 4 avril 2007 sur les douanes (OD-AFD; RS 631.013) (cf. en particulier les art. 25 à 28 LD). Le territoire de la Principauté du Liechtenstein est réuni au territoire douanier suisse et en constitue une partie intégrante.

Les art. 36 al. 1 et 102, LD permettent à l'AFD de vérifier intégralement ou par sondages les marchandises déclarées, les moyens et installations de transport, le matériel d'emballage et les accessoires de transport, ainsi que les personnes soupçonnées de porter sur elles des marchandises.

L'art. 104 LD quant à lui met en place des mesures permettant à l'AFD de préserver les moyens de preuve susceptibles d'être utilisés dans une procédure pénale, comme lors de soupçons de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme ou d'infractions sous-jacentes. Cette disposition permet de procéder à la mise en sûreté puis, si l'autorité compétente l'ordonne, au séquestre des objets et valeurs patrimoniales. L'art. 104 al. 4, LD permet également à l'AFD d'ordonner une confiscation autonome sur la base des art. 69 et 70 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937, lorsque ces objets ou valeurs patrimoniales proviennent d'une infraction ou sont destinés à décider ou à récompenser l'auteur d'une infraction et que la sécurité des personnes, la morale ou l'ordre public sont compromis.

Par ailleurs, la LD, par son art. 95, al. 1^{bis} fait expressément de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme un objectif de l'AFD, dans le cadre des tâches qui lui incombent.

Différentes mesures ont également été mises en œuvre spécialement dans le domaine de l'argent liquide, au moyen de l'ordonnance du 11 février 2009 sur le contrôle du trafic transfrontière de l'argent liquide (ci-après ordonnance du 11 février 2009; RS 631.052).

L'art. 2 de cette ordonnance astreint sous certaines conditions la personne assujettie à l'obligation de déclarer au sens de l'art. 26 LD à une obligation supplémentaire, celle de donner différents renseignements.

Ainsi, l'art. 3, al. 1 de cette ordonnance dispose qu'à la demande du bureau de douane, la personne qui transporte plus de 10 000 francs en espèces (marchandise commerciale ou du

trafic touristique) est tenue de fournir des renseignements portant notamment sur l'origine et l'utilisation prévue de l'argent liquide. Selon l'art. 3, al. 2 de l'ordonnance du 11 février 2009, en cas de soupçon de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme, le bureau de douane peut également exiger de tels renseignements sans que le seuil de 10 000 francs ne soit atteint. Selon la pratique de l'AFD, sont constitutifs d'un tel soupçon la fausse communication ou le refus de communication. De plus, refuser de fournir des renseignements sur sa personne ou sur l'importation, l'exportation et le transit d'argent liquide d'un montant d'au moins 10 000 francs ou d'un montant équivalent en monnaie étrangère ou fournir un renseignement erroné est constitutif d'une infraction au sens de l'art. 5 de l'ordonnance du 11 février 2009 et passible d'une amende d'ordre allant jusqu'à 5000 francs, en application de l'art. 127, al. 1, LD.

L'art. 6 de l'ordonnance du 11 février 2009 introduit un système de communication des renseignements recueillis par les bureaux de douanes dans le cadre des transports transfrontaliers d'argent liquide à la Direction générales des douanes (DGD), laquelle analyse régulièrement ces informations. En application de l'art. 8 de l'ordonnance du 11 février 2009, la DGD transmet dans certains cas des données au MROS et aux autorités de police compétentes. Les collaborateurs du MROS ont également un accès direct au système d'information contenant ces données (art. 110e, al. 3, let. a, ch. 2, LD).

Au niveau national, la Suisse a mis en place des mécanismes permettant une coordination entre l'AFD, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et toute autre autorité concernée. La coordination s'effectue en priorité sur la base de dispositions générales du droit pénal administratif, notamment concernant la dénonciation d'infractions (art. 19, al. 2, de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif; DPA; RS 313.0).

Sur un plan international, la Suisse est partie à plusieurs traités internationaux permettant à l'AFD de communiquer des données à des autorités étrangères⁴⁶. L'ordonnance du 11 février 2009 prévoit la conservation de données par la Direction générale des douanes, notamment concernant l'identité et l'adresse de la personne assujettie à l'obligation de renseigner et le montant de l'argent liquide (art. 6 et 7).

5.6. Les autorités de poursuite pénale face à la menace de blanchiment d'argent par l'argent liquide: l'exemple du Ministère public de la Confédération

Dans le cadre des procédures pour blanchiment d'argent conduites par le Ministère public de la Confédération, ce sont principalement des flux financiers qui sont mis en évidence, au vu de l'importance des montants en jeu, et non des transferts d'argent liquide. Si des saisies de cash, par exemple dans des coffres-forts, sont parfois effectuées, elles ne représentent qu'une faible proportion: à titre d'exemple, les saisies en cash au 31.12.2016 se sont élevées à un total équivalant à 23 204 366 francs, sur un total de valeurs patrimoniales séquestrées de plus de 6 milliards de francs.

Par ailleurs, dans les cas constatés en Suisse, les devises les plus souvent utilisées dans ce domaine ne sont pas les francs suisses mais les dollars américains et les euros. Certes, parmi les 81 séquestres d'argent liquide ordonnés par le Ministère public de la Confédération en 2016, 43 concernaient des francs suisses, mais ceux-ci ne représentaient qu'un montant de

⁴⁶ Les principaux textes applicables sont l'Accord de coopération du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers (RS 0.351.926.81), la Convention du 8 novembre 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (RS 0.311.53) et l'ordonnance du 8 mars 2013 sur la partie nationale du Système d'information Schengen (N-SIS) et sur le bureau SIRENE (Ordonnance N-SIS; RS 362.0).

5 194 207 francs sur un montant total équivalent à 23 204 366 francs. A titre de comparaison, un montant équivalent à 11 042 972 francs a été séquestré en dollars américains et l'équivalent de 6 965 239,81 francs en euros.

5.7. Émission régulière de nouvelles séries de billets

La BNS remplace les séries de billets par de nouvelles séries tous les 20 ans environ. Une fois l'ancienne série de billets rappelée, les billets en question perdent leur qualité de moyen de paiement ayant cours légal et ne peuvent donc plus être échangés qu'auprès de la BNS, à leur valeur nominale. À partir du moment où des billets ne peuvent plus être employés pour le trafic des paiements quotidien, le risque que ces billets soient utilisés à des fins criminelles, notamment pour le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, diminue donc très fortement⁴⁷.

⁴⁷ cf. chapitre 2.1.

6. Conclusions

- En Suisse, le risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme par le recours à l'argent liquide existe; celui-ci doit toutefois être considéré actuellement comme modéré, en raison des dispositifs préventifs et répressifs mis en œuvre et compte tenu de la particularité de la place financière suisse, caractérisée par un secteur bancaire fortement internationalisé.
- Ainsi, l'enquête sur les moyens de paiement menée par la BNS à l'automne 2017 montre clairement que l'argent liquide est largement utilisé en Suisse à des fins de paiement (70 % du nombre de transactions sont réglées en numéraire). De même que les grandes coupures sont répandues pour l'achat de biens ou pour le règlement des factures auprès des guichets postaux. De plus, un nombre grandissant de bancomats permettent de retirer des coupures de 1000 francs, qui sont destinées à être utilisées pour le trafic des paiements voire, dans une moindre mesure, à être gardées en réserve. La population suisse a toutefois, en moyenne, des habitudes de paiement similaires à celles des habitants des pays de la zone euro.
- Un ensemble de facteurs généraux influent sur l'usage des espèces pour le paiement: l'argent liquide est convertible, il peut être utilisé comme réserve de valeur et être employé sans dépendre d'un compte bancaire existant, d'une infrastructure de paiement ou de l'alimentation électrique. En outre, il doit être accepté par toutes les contreparties comme moyen de paiement. Qui plus est, l'argent liquide protège également de manière plus efficace les données personnelles et la sphère privée financière lors du traitement des paiements, notamment en ce qui concerne les cyberrisques, en forte hausse ces dernières années.
- La forte utilisation des espèces en Suisse s'explique également par des facteurs autres que les facteurs généraux mentionnés. Par exemple, la stabilité politique de la Suisse ainsi que la sécurité et la stabilité de la valeur du franc suisse est gage de confiance, ce qui se traduit aussi par une demande constante en billets libellés dans cette devise.
- En plus de servir de moyen de paiement, le numéraire joue également un rôle important en tant que réserve de valeur pour les ménages suisses.
- Néanmoins, le recours à l'argent liquide est constaté dans le blanchiment de revenus issus du trafic de stupéfiants, d'escroqueries, de vols, d'organisations criminelles, de délits fiscaux qualifiés, de corruption ainsi que dans le financement du terrorisme. Il existe donc une menace réelle d'abus.
- Un tel recours n'est cependant récurrent et fréquent que dans les cas de trafic de stupéfiants et quelques fois d'escroqueries sur Internet. Les montants en espèces servant à blanchir les revenus provenant d'escroqueries sur Internet sont souvent peu élevés, ce qui contribue à diminuer le risque de blanchiment que l'argent liquide représente dans ces cas. Le risque représenté par l'argent liquide dans le blanchiment d'argent provenant du trafic de stupéfiants est plus important, mais les autorités de police constatent actuellement une croissance du recours aux transactions dématérialisées, pour le blanchiment des revenus issus de tels trafics, ce qui montre que l'argent liquide ne leur est pas nécessaire.
- Les intermédiaires financiers les plus vulnérables au risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme représenté par l'argent liquide sont ceux qui sont le plus

en contact avec ce moyen de paiement: les *money transmitters* et les casinos. Toutefois, comme l'avait déjà établi la NRA en 2015, le risque associé aux casinos est faible, tandis que celui associé aux *money transmitters* est plus élevé.

- Le trafic transfrontalier d'espèces est également touché par le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Il concerne en particulier le blanchiment d'argent issu du trafic de stupéfiants. Toutefois, depuis quelques années, l'AFD constate que le nombre et le montant des cas est en nette diminution et que les francs suisses ne représentent qu'une part minime des sommes suspectes identifiées et séquestrées.
- Pour prévenir l'utilisation abusive des espèces, la Suisse, comme d'autres pays, a pris de nombreuses mesures législatives. Les obligations de diligence incombant aux intermédiaires financiers, en particulier aux *money transmitters* et aux casinos en cas d'encaissement ou de versement d'une somme d'argent en espèces, sont au cœur de ces mesures. Une modification de la loi sur le blanchiment d'argent prévoit d'abaisser de 100 000 à 15 000 francs les seuils pour l'application des obligations de diligence par les commerçants de pierres et métaux précieux en cas de paiement en espèces. Enfin, il sied de préciser que le seuil pour toutes les opérations de caisses sera abaissé à 15 000 francs avec la révision partielle de l'OBA-FINMA, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

7. Bibliographie

Banque nationale suisse (BNS), *Enquête sur les moyens de paiement*, 2017, https://www.snb.ch/fr/mmr/reference/paytrans_survey_report_2017/source/paytrans_survey_report_2017.fr.pdf.

BNS, *Résultats de l'enquête sur les moyens de paiement 2017*, 31. Mai 2018, https://www.snb.ch/fr/mmr/reference/pre_20180531/source/pre_20180531.fr.pdf.

BAGNALL John et al. (2016), "Consumer Cash Usage: A Cross-Country Comparison with Payment Diary Survey Data", in *International Journal of Central Banking*, vol.12, n°4, 2016, pp. 1-61.

CASSATTA, A., DI FILIPPO A. et ROVERSI V., *L'utilizzo delle banconote di taglio elevato come potenziale strumento di riciclaggio: lo studio del 2011 con una nota di aggiornamento. Quaderni dell'antiriciclaggio*, n° 6, décembre 2016.

CHUNG Frank, «Cash payments overt \$10'000 to be banned as government targets \$50 billion "black economy"», in <https://www.news.com.au/finance/economy/federal-budget/cash-payments-over-10000-to-be-banned-as-government-targets-50-billion-black-economy/news-story/9df0646ba704bd170df5b3996d512f52>.

Code pénal suisse (RS 311.0).

COLL., «L'économie souterraine recule en Suisse», in *La Vie économique*, 07.04.2015, <https://dievolkswirtschaft.ch/fr/>.

COLL., «Ampleur de l'économie souterraine dans les 21 pays de l'OCDE, 2015», in *La Vie économique*, 22.04.2015, <https://dievolkswirtschaft.ch/fr/>.

COLL., *Zur Diskussion um Bargeld und die Null-Zins-Politik der Zentralbank. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie*, Berlin, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2017, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-wissenschaftlicher-beirat-gutachten-diskussion-um-bargeld.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

Committee on Payments and Market Infrastructures (CPMI), *CPMI-Red Book*, http://www.bis.org/list/cpmi/tid_57/index.htm.

Comparis.ch, *Lieber mit Bargeld als mit Kreditkarte*, 2015, <https://www.comparis.ch/comparis/press/medienmitteilungen/artikel/2015/banken/kreditkarten-label-2015/kreditkarten-label-2015.aspx>.

Conseil fédéral, Réponse du Conseil fédéral du 24.08.2011 à l'interpellation 11.3711 de Pirmin Schwander, déposée le 17.06.2011.

Constitution fédérale de la Confédération suisse, RS 101, <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html>.

DELAHOUSSE Mathieu et LÉVÈQUE Thierry, *Cache cash. Enquête sur l'argent liquide illégal qui circule en France*, Paris, Flammarion, 2013.

Deutsche Bundesbank, *Zahlungsverhalten in Deutschland 2017*, 2018, https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Studien/zahlungsverhalten_in_deutschland_2017.html.

Europäisches Verbraucherzentrum Deutschland, "Höchstgrenzen Bargeldzahlung", in <https://www.evz.de/de/verbraucherthemen/geld-kredite/im-ausland-bezahlen/hoechstgrenzen-bargeld-zahlung/>.

Europol, *Why is cash still king? A strategic report on the use of cash by criminal groups as a facilitator for money laundering*, 2015, <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/why-cash-still-king-strategic-report-use-of-cash-criminal-groups-facilitator-for-money-laundering>.

Europol et European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, *Drugs and the darknet. Perspectives for enforcement, research and policy*, 2017, <http://www.emcdda.europa.eu/darknet>.

Eurostat, Comparative price levels, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00120&plugin=1>.

FATF, "FATF takes action to tackle de-risking", <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-action-to-tackle-de-risking.html>.

FATF, *Money laundering through the physical transportation of cash*, octobre 2015, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/money-laundering-through-transportation-cash.pdf>.

FATF, *Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme – Suisse. Rapport d'évaluation mutuelle*, décembre 2016, p. 121, §335, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/mer-suisse-2016.pdf>.

Federal Reserve Bank of Chicago, "Understanding the demand for currency at home and abroad", in *Essays on issues*, n°396, 2018, <https://www.chicagofed.org/~media/publications/chicago-fed-letter/2018/cfl396-pdf.pdf>; *Understanding the Demand for Currency at Home and Abroad*.

Financial Stability Board, FSB Correspondent Banking Data Report, 2017, <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/P040717-4.pdf>.

FLANNIGAN Gordon et PARSONS Stephanie, "High-denomination banknotes in circulations: a cross-country analysis", in *Bulletin of the Reserve Bank of Australia*, mars 2018, <http://www.rba.gov.au/publications/bulletin/2018/mar/pdf/high-denomination-banknotes-in-circulation-a-cross-country-analysis.pdf>.
GCBF, *Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz (NRA-Bericht)*, 2015, p. 4, www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/39965.pdf.

GCBF, *National Risk Assessment (NRA): Risque de blanchiment d'argent associé aux personnes morales*, 2017, <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/52565.pdf>.

GROSSEY, Susan, "De-risking your cake while financially including it", in *Money Laundering Bulletin*, 28 février 2018, <https://www.moneylaunderingbulletin.com/moneylaundering/customerduediligence/de-risking-your-cake-while-financially-including-it-122572.htm?origin=internalSearch>.

JARCHOW Hans-Joachim, *Theorie und Politik des Geldes*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 2003.

Loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA; RS 313.0).

Loi fédérale du 10 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (LBA; RS 955.0).

Loi fédérale du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes (LTaD; RS 632.10).

Loi fédérale du 22 décembre 1999 sur l'unité monétaire et les moyens de paiement (LUMMP, RS 941.10).

Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la Banque nationale suisse (LBN; RS 951.11).

Loi fédérale du 18 mars 2005 sur les douanes (LD; RS 631.0).

Loi fédérale du 17 décembre 2010 sur la poste (LPO; RS 783.0).

Moneyland.ch, *Schweizer Zahlungsmittel im Nutzungsvergleich*, 2017, <https://www.moneyland.ch/resources/public/vendors/kfinder/upload/files/2017-05-Medienmitteilung-Zahlungsmittel.pdf>.

OAR-ASA, *Règlement de l'organisme d'autorégulation de l'Association Suisse d'Assurances pour la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme*, 2016, p. 9, http://www.sro-svv.ch/fr/textes-juridiques/OA-ASA-Reglement_2016.pdf.

Office fédéral de la statistique, «Niveau des salaires – Suisse», <https://www.bfs.ad-min.ch/bfs/fr/home/statistiques/travail-remuneration/salaires-revenus-cout-travail/niveau-salaires-suisse.assetdetail.39777.html>.

Ordonnance du 1^{er} novembre 2006 sur les douanes (OD; RS 631.01).

Ordonnance du 4 avril 2007 de l'AFD sur les douanes (OD-AFD; RS 631.013).

Ordonnance du 11 février 2009 sur le contrôle du trafic transfrontière de l'argent liquide (RS 631.052).

Ordonnance du 18 novembre 2009 sur l'activité d'intermédiaire financier exercée à titre professionnel (OIF; RS 955.071).

Ordonnance du 3 juin 2015 de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le secteur financier (OBA-FINMA; RS 955.033.0).

Ordonnance du 24 juin 2015 de la Commission fédérale des maisons de jeu concernant les obligations de diligence des maisons de jeu en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (OBA-CFMJ; RS 955.021).

Österreichische Nationalbank, Zahlungsmittelumfrage, <https://www.oenb.at/Publikationen/Zahlungsverkehr/zahlungsmittelumfrage.html>.

ROGOFF Kenneth, "Costs and benefits to phasing out paper currency", Working paper of the National Bureau of Economic Research, mai 2014, <http://www.nber.org/papers/w20126.pdf>.

SANDS Peter, *Making it harder for the bad guys. The case for eliminating high denomination notes*, 2016, <https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/mrcbg/files/Eliminating%20BHDNfinalXYZ.pdf>.

SCHNEIDER Friedrich; «Restricting of abolishing cash: an effective instrument for fighting the shadow economy, crime and terrorism?», in Deutsche BundesBank (hsg.), *War on cash. Is there a future for cash?*, 2017, pp. 44-91, https://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Downloads/Publications/Studies/war_on_cash.html.

SCHNEIDER Friedrich, «Economie souterraine: s'en prendre à ses causes plutôt qu'à l'argent liquide», in *La Vie économique*, 25.07.2017, <https://dievolkswirtschaft.ch/fr/>.

Statista - Das Statistik-Portal, *Durchschnittlicher Bruttomonatsverdienst von Vollzeitbeschäftigten in den Ländern der Europäischen Union (EU) im Jahr 2014*, <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/183571/umfrage/bruttomonatsverdienst-in-der-eu/>.

SwissBanking – Association suisse des banquiers, *Convention relative à l'obligation de diligence des banques*, 2016 (CDB16), https://www.swissbanking.org/fr/medias/positions-et-communiqués-de-presse/convention-relative-a-l2019obligation-de-diligence-des-banques-cdb-revisée-entrée-en-vigueur-début-2016/1000020_f.pdf.