GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Fax : +32 (0)2 245 19 33
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : @grip_org
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messager de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».

Le GRIP bénéficie du soutien du Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

NOTE D'ANALYSE – 24 mars 2016

SAINT RAPT (de), Jean-Annet. *Banques et exportations d'armes,* Note d'Analyse du GRIP, 24 mars 2016, Bruxelles.

http://www.grip.org/fr/node/1968

NOTE D'ANALYSE

# Banques et exportations d'armes

Par **Jean-Annet de Saint Rapt**

24 mars 2016

**Résumé**

Actives dans le financement des exportations d'armes, les banques européennes ont connu des évolutions réglementaires importantes. Cela les a conduites à réaliser désormais des contrôles plus approfondis, notamment en ce qui concerne les opérations liées à l'armement. Ces contrôles pourraient d'ailleurs se révéler utiles pour compléter le travail d'information des autorités publiques dans les procédures d'octroi de licences d'exportations.

_____

**Abstract**

**Banks and weapons exports**

Active in the arms export financing, European banks have experienced significant regulatory changes. This led banks to now achieve greater controls, especially for the weapons related transactions. These controls may also be useful to complete the information gathering in the procedures of granting export licenses.

# Introduction

L'Égypte, le Brésil ou encore l'Indonésie ont en commun d'avoir eu recours à des prêts de banques européennes pour financer leurs achats de matériel de défense. À mesure que certains États préfèrent recourir au crédit pour assurer le financement de leurs besoins en armements, les banques voient leurs activités dans ce secteur se développer. Ces pays sont en effet les clients potentiels des industries européennes de l'armement, mais aussi de leurs banques. La mise à disposition du financement pour l'importateur est d'ailleurs souvent un argument de vente supplémentaire pour conclure une vente compétitive[1]. En effet, si certains États comme l'Arabie saoudite[2], le Qatar ou le Japon[3] parviennent à mobiliser leurs propres établissements financiers pour participer au financement de leurs achats d'armements, d'autres États font le choix de s'appuyer sur des banques étrangères[4]. À titre d'exemple, l'exportation de l'avion de combat français Rafale vers l'Égypte a fait l'objet d'un financement bancaire regroupé autour de plusieurs établissements français[5].

L'objectif de maximisation des profits conduit-il les banques à fermer les yeux sur la nature des opérations qu'elles traitent ? Peuvent-elles décider d'accorder des crédits pour des contrats d'armements sans répondre à une réglementation spécifique ? Enfin, comment comprendre qu'une banque peut d'un côté refuser le financement d'exportations d'armes mais être pourtant engagée dans de telles opérations ?[6]

À un autre niveau, le trésorier d'un industriel de la défense raconte, parmi d'autres exemples, comment un virement effectué vers la Corée du Sud à partir de la Belgique est resté bloqué plusieurs jours aux États-Unis, sans autre justification que les doutes de la banque sur le destinataire des fonds[7]. Moins visibles que les gros contrats de financement, mais pourtant relativement fréquentes, ces situations soulignent la réalité des contrôles effectués par les banques. Si la banque assume gagner de l'argent, des dispositions lui interdisent de le faire à n'importe quel prix. En effet, ces dernières années, au moins deux ruptures réglementaires importantes ont renforcé l'obligation pour les banques de conduire des contrôles : d'abord la lutte contre la finance criminelle (blanchiment, terrorisme), et ensuite celle contre l'évasion fiscale.

Plus que d'autres secteurs, le commerce des armes comporte pour les banques un risque accru de voir leur réputation mise à mal. Dans un secteur où les normes internationales peuvent imparfaitement se chevaucher et évoluer[8], les banques sont confrontées au défi de la conformité internationale dans la durée que peut représenter un prêt sur plusieurs années.

---

1. Pierre Tran, « Egypt Seeks Bank Loans for French Arms Buy », *Defense News*, 9 septembre 2015.
2. « IAFC in Saudia leasing deal », *TradeArabia*, 26 juin 2015.
3. « Japan considers creation of a state-backed agency for weapons exports », *Reuters*, 27 novembre 2014.
4. Pierre Tran, « Indonesia's Big Procurement Push Is Aided By Lenders - RP Defense », *Defense News*, 31 mars 2013.
5. Financement pour moitié par l'Égypte et le reste par un pool de banques françaises, rapporté en février 2015, notamment par les quotidiens *Le Monde*, *Les Echos*, *L'Opinion*.
6. Malgré son refus de financer le commerce des armes, HSCB reconnaît avoir des prêts en cours dans sa politique sectorielle de défense (HSBC, « Defence Equipment Sector Policy », février 2010).
7. Entretien avec un industriel de la défense.
8. Pierre Tran, « Lenders Cite Complex Factors in Arms Export Loans », *Defense News*, 2 mars 2016.

En outre, les activités relatives au secteur de la défense relèvent d'une sensibilité particulière compte tenu de l'importance stratégique que ces contrats peuvent représenter pour les États impliqués.

Comment les banques sont-elles devenues des acteurs précautionneux, soumis à des normes prudentielles strictes, et restant soucieuses de leur réputation ? L'articulation de ces contrôles, les moyens mis en œuvre, et surtout la réponse à l'enjeu de la réputation sont autant d'épreuves à surmonter dans leurs activités liées au commerce des armes. Cette Note vise à présenter un cadre général de la réponse des banques européennes à ces problématiques.

Elle présente d'abord l'acteur bancaire européen dans ses approches commerciales et de contrôle et ses limites légales. Puis, elle examine les différentes opérations qu'une banque peut mettre en œuvre dans une exportation d'armes. Enfin, la réalité des contrôles effectués par la banque, de manière commune à d'autres secteurs, ou spécifique à celui de la défense, est passée en revue.

# 1. La banque européenne aujourd'hui : rentabilité, contrôle et réputation

Combiner le triple objectif de rentabilité, d'efficacité des contrôles et de défense de sa réputation suppose d'abord une organisation particulière permettant la recherche du profit mais aussi une structure de contrôle interne la plus indépendante possible.

## 1.1. Une organisation tournée vers la rentabilité

Pour autant que le gain soit légal, comme peut l'être une exportation d'armes autorisée par un gouvernement, l'organisation bancaire se fonde sur la relation avec ses clients et la commercialisation de ses produits.

### Une organisation matricielle

Le modèle d'organisation classique des équipes commerciales — appelées aussi *front-office* — des banques est une matrice, réunissant trois axes en vue de développer le produit bancaire (chiffre d'affaires)[9].

Le premier de ces axes est appelé *coverage* et sa vocation principale est d'entretenir une connaissance précise des différents secteurs économiques dans lesquels la banque intervient. Il s'agit par exemple des secteurs « Biens de consommation », « Construction », ou « Défense ». Ces équipes doivent assurer une connaissance précise dans un secteur donné des clients de la banque, des clients cibles et plus généralement des évènements de nature à avoir une influence sur eux.

Le deuxième axe est celui des produits offerts par la banque, dont l'éventail va d'établissements très spécialisés (banque de niche) à d'autres très diversifiés (banque globale). Ces équipes « produits » sont spécialistes d'une technique financière particulière (introduction en bourse, l'émission obligataire, le financement à court terme...)

9. Les sites Internet des banques internationales décrivent ces organisations sous des noms différents, nous reprenons ici les caractéristiques essentielles utiles à la compréhension du fonctionnement des banques.

Le dernier axe est géographique. Il repose sur la spécificité des contraintes réglementaires locales, mais aussi sur le développement de la clientèle, basé sur des connaissances de proximité.

Ainsi, le financement d'une exportation d'armes vers l'Indonésie réunira non seulement les banquiers sectoriels européens *coverage* de l'industriel, mais aussi les spécialistes du financement d'export, et enfin les équipes locales de la banque en Indonésie. La réalité bancaire repose toutefois sur des questions de faisabilité pratique : dans cet exemple, la connaissance de la réglementation bancaire indonésienne ainsi que la maîtrise de la réglementation dans d'exportation des armes. En outre, la mise en œuvre de ces moyens doit être compatible avec les enjeux commerciaux de l'opération ce qui suppose une certaine taille critique pour l'établissement afin de réaliser toutes ces tâches correctement.

### Rentabilité des clients

Les banques s'astreignent régulièrement à des calculs de rentabilité de leurs clients. Les différents paramètres de cette rentabilité ont alors une influence sur l'intérêt qu'aura la banque à déployer ses moyens pour un client.

En premier lieu, la banque distingue les produits mettant en œuvre ses fonds propres. Les opérations à partir de fonds propres sont celles dans lesquelles la banque s'engage pour une certaine durée et pouvant donc présenter pour elle un risque de perte de valeur. L'exemple emblématique est un prêt : en cas de non-remboursement, la banque constatera une perte. Toutefois, en tant qu'acteur rationnel, la banque souhaite naturellement limiter la prise de risque. Pour cela, les banques ont recours à des assureurs de crédit. Certains, fréquemment mobilisés dans le commerce des armes, bénéficient de la signature de l'État, comme le Ducroire en Belgique ou la Coface en France[10]. Ces établissements permettent à la banque de s'assurer contre le risque de défaut de leur client, mais n'agissent pas comme banquier proprement dit. La valeur de la garantie qu'ils donnent à la banque permet notamment de diminuer le coût de l'emprunt bancaire[11].

Certains produits permettent justement à la banque de ne pas engager de fonds propres. Il s'agit notamment des opérations pour lesquelles la banque perçoit des commissions (et non des intérêts) en rémunération d'un service de conseil. Dans la pratique, la capacité de structuration de crédit complexe est souvent perçue comme un produit d'appel à des services de conseil. Ainsi, le coût que représente pour la banque la mobilisation de ses fonds propres permet d'accéder à des mandats beaucoup plus rentables reposant sur des services à valeur ajoutée. Concrètement, si un banquier veut conseiller une opération de fusion entre deux importants industriels de l'armement, il devra probablement entretenir une relation commerciale avec ces industriels, notamment grâce à des produits moins rentables comme le crédit.

10. À ce sujet, certaines ONG dénoncent ainsi des subventions déguisées au commerce des armes, comme dans le rapport *European Export Credit Agencies ans the financing of arms trade* par European Network Against Arms Trade 2007 (Martin Broek et al., « European Export Credit Agencies and the financing of arms trade », European Network Against Arms Trade, 2007).

11. Le financement bancaire des avions de combats Rafale vers l'Égypte a été garanti en totalité par la Coface, ce qui a sûrement permis à l'Égypte d'obtenir un taux avantageux compte tenu de sa situation économique (Jean-Dominique Merchet, « Comment l'Égypte va-t-elle payer ? » et Dominique Gallois, « Comment la vente de Rafale à l'Égypte a-t-elle été organisée ? »).

Tout ceci revêt également de l'importance pour les activités réglementées comme les exportations d'armement, car elles contraignent la banque à se poser la question du développement de l'activité en corrélation avec l'augmentation du travail administratif supplémentaire. Ainsi, les banques classent leurs clients dans des grilles stratégiques déterminant alors une allocation de ressources, permettant aux banquiers du *front-office* de développer l'activité. Inversement, cela conduit certaines banques à ne pas participer au financement du commerce d'armes[12], invoquant publiquement des principes éthiques. Des éléments plus tangibles pèsent également dans cette décision tels que des espérances de gains supplémentaires avec la prise de risque spécifique au secteur de la défense, ou encore le surcroit de charges liées aux contrôles supplémentaires propres à ce secteur.

## 1.2. Les banques sous contrôle ?

Les banques mettent en place des structures de contrôle permettant d'assurer la bonne exécution des opérations, mais aussi pour s'assurer de la conformité aux réglementations. Les départements de risques sont ainsi aujourd'hui investis d'un important pouvoir décisionnel.

### Deux ruptures réglementaires importantes

Durant la dernière décennie, deux évolutions majeures ont profondément modifié l'organisation des banques. La lutte contre la finance criminelle, qu'elle soit liée au trafic de drogue ou au terrorisme, a été une première rupture. La deuxième rupture viendra de l'accélération de la lutte contre la fraude fiscale.

Initiée en 1989 à l'occasion d'un G7 à Paris, la lutte contre la finance criminelle a connu une véritable rupture réglementaire juste après les attentats du 11 septembre 2001 avec le *Patriot Act* américain, qui contient une section spécifiquement dédiée à cette thématique[13]. L'objectif des États-Unis était d'asphyxier le terrorisme en gelant des avoirs et en interdisant des transactions avec les personnes reconnues terroristes. Alors que le blanchiment consiste à dissimuler l'origine des fonds, le terrorisme a montré que la destination des fonds pouvait tout aussi opportunément être maquillée. Dès lors, l'intermédiaire chargé de ces opérations doit être en mesure de vérifier ces paramètres, à moins d'être lui-même soupçonné de complicité[14]. Le régulateur bancaire américain, à travers le *Patriot Act*, a imposé l'établissement de registres d'archives des transactions, la recherche d'identité pour le bénéficiaire réel, la clarification de l'origine des fonds… Les banques américaines, acteurs centraux de ces opérations ont été contraintes d'adapter leurs procédures pour se conformer à ces obligations. L'effet majeur de *Patriot Act* pour les établissements financiers a donc été la systématisation des contrôles sur les opérations et les clients.

12. La banque HSBC notamment qui est pourtant une des plus grandes banques internationales par la taille de ses actifs.

13. *USA PATRIOT Act Title III - International Money Laundering Abatement and Anti-Terrorist Financing Act Of 2001*.

14. Selon Marie-Christine DUPUIS, experte en criminalité financière et ancienne conseillère anti-blanchiment ONU.

Préoccupée par les mêmes défis relatifs à la finance criminelle, l'Union européenne a adopté à son tour des réglementations nouvelles à travers les directives des services d'investissements des marchés réglementés (aussi appelé MiFID 1 et 2)[15]. Le terrorisme aura ainsi été à l'origine d'un filtre très étendu de contrôle bancaire permettant de détecter les opérations illégales grâce à la surveillance de toutes les opérations.

La deuxième rupture réglementaire apparait avec la lutte contre la fraude fiscale. Le nouvel élan vient non seulement des révélations d'affaires impliquant des banques dans des démarches actives d'évasion fiscale, mais aussi probablement à la faveur de la crise des dettes souveraines. Les États ont adopté, notamment à travers l'OCDE, un ensemble de mesures de coopération visant à prévenir la fraude fiscale[16] grâce à une meilleure transparence. Il s'agit notamment de réduire la possibilité de dissimuler des avoirs dans des paradis fiscaux, ou de fortement taxer leur entrée ou leur sortie[17]. Certes, certains aspects peuvent demeurer ambigus, mais les échanges d'informations entre les pays sont de plus en plus une réalité[18]. De manière très symbolique le secret bancaire suisse sera bientôt remplacer par des échanges automatiques d'informations. Dorénavant, les banques des pays participants à l'échange d'informations automatique doivent déclarer à leur État tous les comptes ouverts par des résidents fiscaux étrangers[19] et justifier de la connaissance qu'elles ont de leurs clients en vue de la constitution de preuves pour les administrations fiscales.

Ces ruptures règlementaires ont été le signal que la conformité des opérations bancaires est désormais une priorité pour les régulateurs. La banque doit connaître ses clients et leurs opérations, mais aussi répondre d'eux devant les autorités.

## Les départements de risques, pivots de la conformité

Cette pression sur la conformité a procuré une indépendance et un pouvoir beaucoup plus importants aux départements en charge du contrôle dans les établissements financiers. Ces évolutions n'ont donc pas été sans impact sur l'organisation des banques et leur gouvernance commerciale.

Les départements de risques répondaient déjà à des problématiques multiples : risque d'impayé (risque de crédit), risque d'évolution défavorable des marchés, risque de mal achever une opération longue et complexe (risque d'exécution), risque de se trouver malgré elle impliquée dans une opération illégale (risque de conformité), ou encore risque de ne pas disposer des fonds nécessaires lorsqu'un client les souhaite (risque de liquidité) …

Dorénavant, la réalisation d'une opération non approuvée par les départements de risques est peu probable, car le régulateur pourrait rechercher leurs avis en cas d'enquête et infliger des sanctions financières. En outre, l'absence d'avis du département de risque relèverait du même comportement fautif.

---

15. Voir à ce sujet la partie du site Internet de la Commission européenne consacrée à cette directive.

16. Anne Michel, « 62 pays s'accordent pour lutter contre l'évasion fiscale des multinationales », *Le Monde*, 10 mai 2015.

17. Philippe Escande, « Evasion fiscale : la revanche des États », *Le Monde*, 10 mai 2015.

18. Antoine Molé, « Paradis fiscaux et économie criminelle », *La Revue des Affaires* 4 (Février 2016) : 106- 10.

19. Organisation de coopération et de développement économiques et Comité des affaires fiscales, *Norme d'échange automatique de renseignement relatif aux comptes financiers* (Paris: OCDE, 2014).

Le fait que les amendes infligées aux banques se chiffrent parfois en milliards de dollars renforce également cette évolution de la gouvernance interne des banques au profit des départements de risques et conformité. L'indépendance qui les caractérise ajoutée à la surveillance plus importante de l'activité des banques donne aux départements de risques une influence plus importante[20].

## Politiques sectorielles « défense »

Préoccupées par leur réputation, les banques tendent à ne plus se retrancher simplement derrière la licence d'exportation obtenue par l'industriel pour légitimer une opération de financement d'un contrat d'armement. Cette prudence peut les conduire dans certains cas à refuser une opération sur la base de critères non bancaires, même si celle-ci était autorisée par l'autorité publique[21]. Les politiques sectorielles répondent alors à ce besoin de clarification tant pour les banquiers que pour leurs contreparties, dans un environnement juridique complexe juxtaposant des normes nationales et internationales. Elles permettent de mettre en valeur des éléments éthiques ou sociétaux (comme la protection de l'enfance par exemple) et de déterminer ce que la banque accepte ou refuse.

Ces politiques sont définies dans des documents qui ont d'abord une finalité interne : fixer les critères de sélection concernant les clients, les opérations, les pays participants, les objectifs poursuivis par le client, etc. La banque peut définir des critères d'exclusion relatifs à des armes controversées, certains intermédiaires, ou des restrictions pour certains pays. En outre, la plupart des banques choisissent de rendre ces documents (ou au moins une partie) publics, afin d'améliorer la transparence sur leurs activités liées au commerce des armes (voir en annexe le tableau comparatif des politiques sectorielles de défense de sept établissements bancaires européens).

La rédaction, le suivi et l'application de ces politiques est confiée aux départements de risques et de conformité. Ainsi, lorsque la banque choisit de mettre en place des listes d'exclusion de pays, celles-ci sont réévaluées périodiquement en cohérence avec la stratégie de la banque. Pour certains critères, une banque pourrait décider d'une règle plus stricte que celle découlant du droit de son pays d'origine, par exemple en refusant par principe de financer tout matériel offensif, alors qu'une autre banque l'acceptera avec des conditions de zones géographiques (OTAN, OCDE) ou de qualité du client (par exemple, un organisme étatique dans les zones hors OCDE).

Occasionnellement, des évaluations externes permettent de valider certaines positions ou encore d'argumenter d'autres aspects de la politique sectorielle, mais l'arbitrage du contenu reste à la discrétion de la direction de la banque. En matière de gouvernance, certains établissements réalisent des rapports sur leur responsabilité sociale et environnementale, incluant notamment les questions relatives à l'armement. Ces rapports peuvent faire l'objet d'une revue par les commissaires aux comptes de l'établissement pour s'assurer de l'effectivité des contrôles, et il n'est pas rare que les comités d'audit des banques se saisissent de ces préoccupations et recourent à des conseils extérieurs pour compléter leur opinion.

---

20. Marie-Christine Jolys et Kenza Bellakhdar, « L'affirmation d'un nouveau modèle bancaire », *La Revue des Affaires* 4 (Février 2016) : 26- 99.

21. Il existe de multiples raisons « bancaires » habituelles pour qu'un banquier refuse un crédit : perspective de remboursement, poids de la dette, historique du client, engagement de la banque sur ce client-secteur-pays, stratégie produit…

## 1.3. Avoir confiance dans son banquier

Dans un environnement très concurrentiel, les banques doivent concilier les objectifs de rentabilité et les contraintes réglementaires, alors que les coûts et obligations liées aux secondes sont autant de limitations à la réalisation des premiers. En outre, certains clients, en particulier dans le secteur de l'armement, exigent parfois une préférence nationale pour leurs opérations[22].

### Maintenir sa réputation

Notion très subjective, la perception par les clients de leur banque reste un élément important de la stratégie de ces établissements. Durant la dernière décennie, les banques ont reçu deux alertes fortes sur l'importance de cette réputation. D'abord, les dernières crises financières et particulièrement celle des *subprimes* ont particulièrement terni l'image des banquiers. Les banques étaient d'ailleurs classées avant-dernières dans le classement annuel 2010 des secteurs en termes de réputation, juste avant celui du tabac[23].

La deuxième alerte est venue lors des opérations de « sauvetage » de certaines banques qualifiées de systémiques[24]. À cette occasion, les régulateurs ont vu l'importance vitale pour la stabilité économique d'éviter la faillite des banques tentaculaires. Ces opérations se sont accompagnées d'un appel à une meilleure gouvernance et un meilleur contrôle des activités.

### La pression sociétale

L'exigence de la société civile pour plus de transparence va également s'exercer sur les banques. Les groupes de pression ainsi que les ONG concernées par le secteur bancaire sont nombreux. Une étude récente d'Amnesty International Luxembourg pointe spécifiquement le rôle des banques dans le commerce des armes et la violation des droits de l'homme. L'ONG reconnaît l'utilité des dispositifs existants de prévention du blanchiment et de financement du terrorisme, mais elle pointe un défaut de réglementation spécifique au financement des armes, celui-ci étant laissé de manière excessive à la discrétion des banques[25].

De manière schématique, le paysage bancaire européen est aujourd'hui composé des banques excluant totalement le secteur de la défense, d'autres qui affichent une forme de label qualité en matière de financement d'armes et enfin une dernière catégorie qui cherchent encore le bon équilibre entre la rentabilité, le contrôle et la réputation dans le commerce des armes.

22. Ce fut notamment le cas pour l'exportation de l'avion de combat français Rafale en Égypte. À la demande de l'industriel, le financement n'a été réalisé qu'avec des banques françaises.

23. Sophie Gaultier-Gaillard et Florent Pratlong, « Le risque de réputation : le cas du secteur bancaire », *Management & Avenir* 48, no 8 (2011) : 272, doi:10.3917/mav.048.0272.

24. Olivier Klein, « La crise financière : enseignements et perspectives », *La Revue des Affaires* 4 (février 2016) : 16- 19.

25. Banks, arms and human rights violations, Amnesty International Luxembourg, 2016.

# 2. La banque et les exportations d'armes

Il existe deux types d'opérations bancaires fréquemment mises en œuvre par les banques pour les exportations d'armes : le paiement, notamment par virement et le financement bancaire ou crédit.

## 2.1. Le paiement

La dématérialisation des paiements nécessite la participation du système bancaire pour réaliser cette opération pourtant banale.

### Description du circuit de paiement international

Les circuits de paiement internationaux font appel à une infrastructure de systèmes informatiques garantissant l'envoi, sous forme dématérialisée, d'un montant en devise, d'un abonné vers un autre, dans la majeure partie des pays. Fonctionnant sur la base de messages électroniques codifiés, ces systèmes permettent de conserver des archives précises de chaque opération. Grâce à ceux-ci, les services de lutte contre le blanchiment sont en mesure, à partir d'une opération de paiement, de rassembler un ensemble de données très complètes. Dès lors, toute information imprécise ou inexacte est détectée et peut bloquer l'opération.

### Le contrôle des flux monétaires en dollars américains (USD)

Les États-Unis ont décidé d'exploiter ces informations notamment dans le cadre de l'application d'embargos. Comme nous l'avons vu, la responsabilisation des banques dans leurs activités a considérablement augmenté en matière de contrôle prudentiel. Elles se trouvent donc au carrefour de l'application des mesures restrictives décidées par les États-Unis.

Le dollar américain reste encore aujourd'hui la devise de référence en matière de commerce international : 87% des échanges seraient réalisés en USD[26]. Cependant, s'agissant de leur monnaie, les États-Unis requièrent la présence physique de la chambre de compensation en dollar sur le sol américain[27]. Concrètement, cela signifie que toute opération libellée en USD transitera par les États-Unis, même s'il s'agit d'une opération entre deux pays étrangers. Dès lors, la banque située sur le territoire américain aura la responsabilité de vérifier un certain nombre de paramètres, comme les listes d'exclusions américaines, avant d'effectuer l'opération[28].

## 2.2. Le financement bancaire

Opération bancaire par essence, le financement bancaire repose sur des règles prudentielles à la fois internes et réglementaires. Le crédit engage l'établissement durant toute la durée du crédit.

---

26. « Foreign exchange turnover in April 2013: preliminary global results », Triennial Central Bank Survey (Bank for International Settlements, septembre 2013).

27. À ce sujet, voir l'article d'Isabelle Chaperon, « Le dollar, tyran indétrônable de la scène internationale ».

28. Il revient à l'employé de banque — et non l'agent gouvernemental — de valider une opération sur la base des informations communiquées dans l'ordre de virement. Une imprécision dans les métadonnées du virement peut ainsi engendrer des retards significatifs à mesure que l'employé de banque procède à ces vérifications et que les décalages horaires cumulent des délais de latence.

À titre d'exemple, la banque HSBC, bien qu'elle se soit écartée du secteur de l'armement, a toujours en cours des opérations de financement d'armements héritées du temps où elle était active dans le secteur[29].

## Processus classique d'octroi d'un crédit

Monopole bancaire, l'opération de financement consiste à mettre à disposition d'un client des fonds selon des termes et des conditions traduites dans un contrat. Cette formalisation résulte des analyses conduites par la banque au cours desquelles elle fixe les contraintes de son intervention.

Le processus d'octroi d'un prêt repose avant tout sur ce que les banquiers appellent l'analyse crédit de leur client. Il s'agit de déterminer la soutenabilité du prêt pour le client, au regard des modalités de remboursement envisagées par la banque. L'analyste doit ainsi justifier que la situation du client lui permettra de faire face à ses obligations durant toute la durée du contrat.

La partie essentielle du travail de la banque réside ensuite dans le travail de *due diligence* qui vise à obtenir les éléments de preuve suffisants permettant de corroborer les déclarations faites par l'emprunteur. En fonction du type de financement, du nombre de prêteurs, des caractéristiques du prêt, la profondeur des investigations est plus ou moins importante. Par exemple, la banque demande de manière classique des preuves d'identité des administrateurs de l'emprunteur, ses actionnaires, mais aussi des éléments sur sa santé commerciale, les litiges en cours, avec parfois des avis juridiques. Au cours de la *due diligence*, les clients sont fréquemment obligés par les banques de leur déclarer leur stratégie. D'ailleurs, cela conduit parfois certains industriels à écarter des banques étrangères afin d'éviter la divulgation de secrets...

## Particularité du financement d'exportations d'armes

Ces financements relèvent des produits habituels de la banque comme des financements de court terme (lettre de change, crédit-vendeur) ou long terme (financement d'export). Certaines opérations voient également les clients importateurs bénéficier du financement, tel que nous l'avons déjà évoqué, la proposition de financement peut en effet être associée à l'offre commerciale de l'industriel afin d'améliorer cette dernière. La banque se retrouve alors à financer l'importateur plutôt que l'industriel.

Les opérations de financement d'armement, en raison des risques spécifiques qu'elles impliquent, vont faire l'objet de contrôles plus approfondis. Au-delà des armes controversées, généralement exclues par les banques européennes[30], les banques redoutent le détournement des armes qu'elles ont financées vers la sphère illicite. Elles doivent donc s'intéresser au client final, voire à l'utilisateur si cela est possible. Les diligences reposent sur la consultation de bases de données propres à la banque permettant de croiser des informations relatives aux contreparties. Les banques bénéficient en outre de leur réseau mondial grâce auquel elles peuvent compléter des informations. Ainsi, si l'équipe belge de financement d'une banque européenne doit établir un prêt pour un importateur au Mozambique, non seulement l'équipe locale de la banque apportera son savoir sur la législation du Mozambique, mais surtout elle sera en mesure de renseigner le dossier à partir de sa connaissance des parties.

29. HSBC, « Defence Equipment Sector Policy ».

30. Armes de destruction massive, armes à sous-munition, mines antipersonnel.

Elle aura d'ailleurs accès, en tant qu'établissement local, à plus d'informations sur l'importateur grâce notamment à la banque centrale de l'État. Ceci va permettre à la banque d'apprécier l'honorabilité des parties en vue d'éviter un risque de détournement ou de corruption.

La sensibilité des produits concernés entraîne un délai de traitement par les départements de risques plus long que pour les autres dossiers, et variable en fonction de la complexité du contrat, la connaissance initiale des parties, du pays, de l'éloignement du bureau local, etc. Les dossiers présentés au département de risques sont triés en fonction de plusieurs critères, comme le montant, le pays, le client… en vue d'être alloués à l'échelon de contrôle approprié. Un petit contrat pour un client régulier dans une destination de l'Union européenne sera traité localement ; un contrat de plusieurs centaines de millions d'euros pour un nouveau client vers un pays sensible sera attribué au département de risque du siège central de la banque. Enfin, en moyenne, les départements de risques estiment aujourd'hui qu'il leur faut 24 heures pour répondre à partir des bases qu'elles ont déjà constituées pour des dossiers peu complexes. En cas de réponse négative, les équipes de *front-office* disposent toutefois d'un recours en portant le dossier à l'échelon hiérarchique supérieur.

Les banques peuvent également mettre en place des garde-fous, propres au secteur de la défense. Ainsi, des établissements peuvent refuser de participer aux financements d'une exportation d'armes lorsqu'un négociateur étranger est partie à la transaction. Cela vise notamment la prévention de la corruption. De manière analogue, certaines banques refusent d'accorder un crédit pour des opérations dont le client n'est pas un établissement public du pays de destination. Cette protection sur l'usage final pose alors des difficultés pour la banque qui doit fréquemment distinguer l'utilisateur (ministère de la Défense par exemple) de l'emprunteur (ministère des Finances). Ceci étant, le commerce des armes comporte plus que d'autres secteur une dimension de politique étrangère. Ainsi, les dirigeants d'un État exportateur pourront insister auprès d'une banque de leur pays afin qu'elle participe à l'opération. Il reviendra alors aux organes sociaux (Conseil d'administration, direction générale) d'analyser rationnellement les opportunités que cela leur offre.

# 3. Réalité des contrôles bancaires pouvant améliorer l'analyse des exportations d'armes

Parmi l'ensemble des contrôles réalisés par les banques, trois peuvent représenter des gisements d'information pour les autorités chargées des octrois de licence de transfert d'armes. D'abord, la banque va rassembler des preuves pour établir l'identité de son client dans le cadre des procédures KYC. Ensuite, la banque est un rouage important de l'échange d'informations sur ses clients. Enfin, les banques appliquent des listes d'exclusion qui interdisent certaines opérations.

## Procédures KYC

Les procédures KYC, pour *Know Your Customer*, très largement répandues à travers le monde[31], imposent aux établissements financiers un degré de connaissance minimum sur leurs clients.

31. À titre d'illustration, un document de synthèse proposé par le cabinet PWC est disponible en ligne.

## Connaître le bénéficiaire économique

L'objectif des KYC consiste à s'assurer de la véritable identité des parties entrant dans une relation bancaire, au moyen de preuves objectives[32]. Cela est d'autant plus difficile que les banques ont affaire à des groupes privés, non cotés en bourse[33], dont la structure juridique est organisée de manière complexe. Le travail de KYC va donc consister pour la banque à établir notamment la chaîne actionnariale afin d'identifier le bénéficiaire économique réel. Les preuves collectées comprennent par exemple les statuts, la vérification des pièces d'identité des mandataires, les états financiers, les déclarations légales, etc. Les procédures KYC ont contraint les clients à révéler à leur banquier des secrets de structure afin que le banquier puisse maintenir une relation avec son client. C'est en quelque sorte l'exact opposé des comptes bancaires numérotés anonymes, l'espérance de vie de ces derniers ayant considérablement diminué ces dernières années.

Les banquiers doivent également mettre à jour ces informations périodiquement, ce qui permet de vérifier la persistance de la société. En fonction du client, cette mise à jour doit avoir lieu dans des délais plus ou moins courts, de tous les semestres à tous les deux ans.

L'effet des KYC est d'autant plus important que l'ensemble des banques applique les mêmes règles sous peine de lourdes sanctions financières ; il ne peut donc pas y avoir d'arbitrage de la part des clients.

## Une source pour les analyses d'exportations ?

Les établissements peuvent divulguer ces informations à la demande d'un autre établissement bancaire qui doit lui-même vérifier l'existence des diligences KYC. Lors de transactions entre pays étrangers, par exemple extracommunautaires, les banques échangent des informations sur leurs clients afin de s'assurer de l'identité des parties. À titre d'exemple, il n'est pas rare qu'une banque belge soit obligée de traduire les statuts de son client afin qu'une opération puisse être effectuée. Réciproquement, la banque belge est en mesure de recevoir les informations similaires du bénéficiaire économique de la contrepartie étrangère. Ce recueil d'information, certes totalement laissé à l'appréciation qualitative des établissements financiers, permet de valider certaines informations demandées par ailleurs pour la licence d'exportation.

Ensuite, de manière plus générale, les informations des KYC deviennent une source d'information dans le cas d'enquêtes judiciaires. Les banques devenant des coffres d'informations sur leurs clients, les autorités vont finalement chercher ce qui est immédiatement disponible dès lors que le cadre le permet.

---

32. En vigueur aux États-Unis depuis 1970, les procédures KYC américaines imposent aux établissements ayant une implantation américaine la réalisation de diligences importantes pour « connaître » leur client. Dans le cas américain, il faut se rappeler qu'une transaction libellée en USD doit transiter par un établissement financier réglementé par la loi américaine et situé sur le territoire américain. Implicitement, cela signifie que les autorités sont en mesure de vérifier la réalité des contrôles effectués par ces mêmes établissements. Au-delà des États-Unis, d'autres pays, comme l'Inde par exemple, appliquent des procédures KYC approfondies. Ces procédures sont dorénavant généralisées pour les banques en Europe sous l'impulsion notamment des réglementations MiFID.

33. La cotation boursière implique plus de transparence que pour les sociétés non cotées, notamment dans la structure juridique, la gouvernance, les performances financières, la stratégie…

Dans le cadre de l'analyse d'une opération d'exportation, l'application des procédures KYC par les banques présente certaines similitudes avec les informations recherchées par les autorités chargées de l'attribution de licence. Il y aurait donc sûrement des pistes de collaboration à envisager permettant, outre un transfert de la charge de collecte, le croisement des informations obtenues par ailleurs de manière déclarative.

## 3.1. Échanges d'informations

Les échanges d'informations ont avant tout une finalité fiscale, dans un cadre interétatique. Cependant, les progrès très rapides de ces dernières années pourraient faire bénéficier aux examens des licences d'exportation de retombées de cette nouvelle coopération

### De l'évasion fiscale à l'échange d'informations

Depuis quelques années, les États se sont finalement décidés à agir afin d'améliorer la coopération en matière fiscale et, par extension, dissuader leurs contribuables respectifs de mettre en œuvre des systèmes d'évasion fiscale[34]. Les décisions politiques les plus fortes prises en la matière l'ont été lors du sommet du G20 en 2009. Notons que ce moment correspond à la crise des dettes souveraines de nombreux États occidentaux, alors à la recherche de nouvelles recettes fiscales. L'OCDE a été chargée de proposer un cadre de collaboration pour répondre à ces préoccupations, dont le principe d'action repose sur l'amélioration de la transparence fiscale entre États. Progressivement, les États ont bénéficié de la possibilité de consulter leurs homologues étrangers afin d'établir la réalité d'éléments dissimulés. Cette évolution a révélé une intéressante séparation entre les États coopératifs et ceux qui le sont moins. Toutefois, la question de la liste noire de l'OCDE reste aujourd'hui discutée[35]. Une fois encore, la pression américaine a permis de faire tomber des forteresses telles que le secret bancaire suisse. L'échange automatique d'information marque ainsi la fin du secret bancaire suisse.

Ces progrès importants en matière de transparence ne représentent toutefois pas la fin de la complaisance dans certains pays en matière bancaire ou fiscale. En revanche, ils permettent de mieux identifier les opérations cherchant la dissimulation lorsqu'elles sont à l'origine ou à destination de pays non coopératifs.

### Perspectives pour les analyses d'exportations

La réalité des échanges automatique d'informations fiscales permet de dresser plusieurs perspectives utiles, certes non immédiates, à l'analyse des exportations d'armes réalisées par les États européens. Tout d'abord, ces échanges prouvent une fois de plus que les

34. L'évasion fiscale, notion relativement floue cependant, consiste à soustraire de la connaissance des autorités fiscales d'un pays des éléments devant enrichir la base imposable d'un contribuable de ce pays. Ces éléments sont par exemple des sommes d'argent, des investissements, des comptes bancaires, mais aussi des actifs moins tangibles tels que des marques. L'objectif est naturellement de diminuer le montant d'impôt final à payer à l'administration fiscale. Si les méthodes d'évasion fiscale sont principalement frauduleuses, relevant de l'intention malhonnête, il existe néanmoins des méthodes légales, on parle alors d'évitement licite. Il ne s'agit bien entendu pas de décrire des techniques très sophistiquées et souvent arides. La clé essentielle de la réussite d'une évasion fiscale repose sur le manque de transparence, notamment du pays tiers qui accueille les éléments dissimulés. Plus le paradis fiscal sera opaque, moins l'administration fiscale du pays d'origine sera en mesure de déterminer la base imposable réelle du contribuable.

35. Anne Michel, « 62 pays s'accordent pour lutter contre l'évasion fiscale des multinationales ».

banques peuvent être une source importante d'informations sur leurs clients. La banque constitue ainsi une étape intermédiaire entre la simple déclaration et l'enquête administrative.

Devant l'accélération rapide des échanges d'informations fiscales, des retombées utiles pour l'analyse des exportations d'armement seraient également possibles. D'abord, cette coopération interétatique a montré une séparation plus nette entre les États coopérants et les autres. Ces progrès ouvrent également la voie fiscale dans la recherche d'informations sur un individu ou une société. Finalement, les échanges d'informations fiscales ne donneraient-ils pas plus de pertinence à une collaboration avec l'administration fiscale pour l'analyse de dossier d'exportation complexe ?

Ces analogies seraient de nature à ouvrir des axes de collaborations plus réguliers avec les services d'enquêtes fiscales. Les échanges interétatiques sont quant à eux liés à une forte volonté politique internationale.

## 3.2. Listes d'exclusion

À l'origine des listes d'exclusion (*black lists*), il s'agit d'interdire à un banquier (*front-office*) de démarrer une nouvelle relation commerciale avec une personne (morale ou physique) avec laquelle la banque ne souhaite pas avoir de lien.

### Dissuasion et protection

Aux États-Unis, la mise en œuvre du *Patriot Act* a vu l'accroissement de l'obligation faite aux banques de prévenir le financement du terrorisme. Les banques se sont alors appropriées des listes publiées par les autorités américaines portant autant sur des entreprises que des sur individus, voir même certains pays. Cela marque une pénétration importante des relations internationales dans le fonctionnement quotidien des banques. En effet, si auparavant les banques américaines avaient naturellement refusé de se compromettre avec des personnes figurant sur les listes noires américaines, elles sont désormais contraintes de les appliquer en profondeur dans leur procédure.

Aujourd'hui, les listes habituellement utilisées par les banques européennes ont pour source celles des Nations unies, les listes de noires des États-Unis, et celles de l'Union européenne. Le choix d'exclure un pays, une entreprise, un client, en raison de sa présence sur ces listes permet d'écarter un contentieux avec les autorités chargées du contrôle de leur application. Chaque banque établit ensuite sa propre liste sur ces bases, en fonction de ses intérêts. Les banques gardent d'ailleurs jalousement ses listes et ne les partagent pas, car il en va du secret commercial. En outre, il n'existe pas à l'heure actuelle d'organisation professionnelle liée à la gestion de risque traitant du sujet des exportations d'armes dans le milieu bancaire[36].

Ces listes d'exclusion intègrent différents degrés quant à la nature de la relation que les banques peuvent avoir avec les personnes ainsi « exclues ». La relation principale est d'abord une relation de client. À ce stade-là, les banques s'interdisent donc de fournir des produits ou des services à ses clients dans le territoire d'applicabilité de la norme. Ensuite, les banques ont également un rôle d'investisseur. De manière analogue, la liste d'exclusion peut prévoir l'interdiction pour les gérants de fonds d'investir dans des sociétés, malgré les perspectives de profits qu'elles représentent.

36. D'après un entretien avec un consultant spécialiste du contrôle bancaire, notamment en matière de politique sectorielle.

Enfin – c'est le dernier degré –, la liste peut interdire une relation en tant que contrepartie. Concrètement, cela signifie que la banque refusera de traiter une opération impliquant une personne exclue par la liste. Par exemple, si un client non exclu de la banque ordonne un virement vers une personne exclue, la banque devrait refuser son exécution.

La limite de ces listes tient bien entendu à la connaissance que l'on peut avoir de ses contreparties et du niveau d'application que l'on donne à ses listes. Sur le premier aspect, les banques bénéficient de sources d'informations multiples commençant par leur propre réseau mondial. De plus, l'héritage des évolutions du début des années 2000 représente de véritables systèmes de détection, composés de spécialistes. Au-delà des conflits de réglementation, par exemple sur le commerce des armes à sous-munition, les banques sont aujourd'hui confrontées au problème de la nature internationale des groupes : faut-il exclure la totalité d'un groupe industriel dont une filiale se trouve sur la liste ? La réponse actuelle et prudente des banques est de traiter au cas par cas.

### Un label pour les analyses d'exportations ?

Les banques disposent théoriquement d'outils structurés et profonds pour non seulement mettre à jour leurs listes, mais aussi réaliser des contrôles. Cela soulève pour elles deux enjeux. D'abord, la solidité des contrôles doit permettre la fiabilité des analyses, dans le cadre de procédures robustes. Ensuite, la qualité des bases de données sur lesquelles le système repose est bien entendu critique. Ces deux éléments préfigurent une forme de différenciation des banques selon la qualité des contrôles qu'elles réalisent.

Les banques pourraient rendre compte des listes sources officielles auxquelles elles se réfèrent aux autorités chargées des octrois de licence d'exportation. Ainsi, la présence d'un établissement reconnu comme fiable permettrait d'avoir une meilleure confiance dans le dossier proposé. À l'inverse, l'absence d'établissement réputé, ou la connaissance de plusieurs refus de telles banques représenteraient des signaux d'alarme nécessitant un arbitrage plus complexe. À titre d'illustration, il existe en matière douanière le statut d'Opérateur économique agréé permettant de simplifier les démarches de la chaîne logistique sur la base de la connaissance par l'Administration des procédures des acteurs. Ainsi, la présence d'un OEA réduit la profondeur des contrôles administratifs, car ils ont été réalisés préalablement.

## Conclusion

Les banques européennes participent pleinement aux exportations d'armes de l'Union européenne. La connaissance des enjeux bancaires et du fonctionnement bancaire permet de mieux appréhender le rôle des banquiers dans ce commerce. Ces derniers apparaissent également comme des partenaires des industriels lorsqu'ils associent une offre de financement à l'offre commerciale.

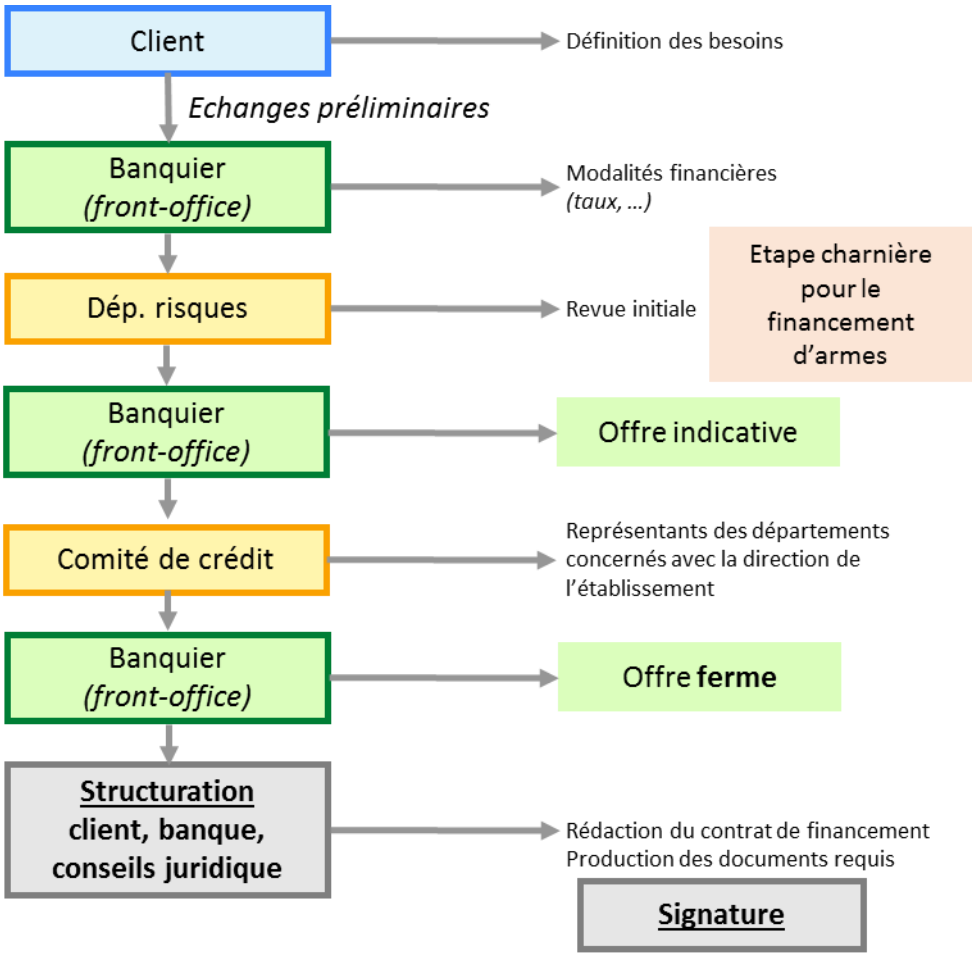
Aux yeux des banques, le commerce des armes n'est pas une activité comme les autres. Aujourd'hui, la réglementation européenne ne permet plus à une banque de se réfugier derrière la responsabilité de son client pour se protéger des conséquences d'une opération. De la même manière, la licence d'exportation est aux yeux de la banque une étape absolument nécessaire, mais pas toujours suffisante. C'est ainsi que les banques sont conduites à refuser des financements pour des critères spécifiques aux commerces des armes, comme la présence d'un intermédiaire ou la personnalité de l'importateur et cela malgré l'octroi de la licence d'exportation par l'autorité publique.

De manière générale, les banques européennes ont fixé aujourd'hui les limites de leurs interventions dans le commerce des armes par des politiques sectorielles défense. Ces documents répondent non seulement à un besoin de clarification pour les banquiers eux-mêmes en raison de la superposition imparfaite des différentes réglementations, tant bancaire que géographique, mais elles sont aussi un outil permettant à la banque d'expliquer à l'extérieur sa stratégie au sujet du commerce des armes. Étant donné la nature normative et la portée de ces documents, il n'est pas rare qu'ils soient revus par le comité d'audit de l'établissement. Enfin, les aspects de vérification de l'application des procédures devraient être de plus en plus couverts dans le rapport sur la responsabilité sociale et environnementale, lequel est revu par les commissaires aux comptes.

Les enjeux liés à la stratégie à adopter vis-à-vis du commerce des armes a conduit certains établissements à exclure ce commerce du champ de leurs activités. Le commerces des armes cristallise les trois jeux principaux de la stratégie bancaire que sont le développement de la rentabilité, l'efficacité des contrôles et la protection de la réputation. Les coûts engendrés par les contrôles supplémentaires spécifiques relatifs au commerce des armes, associé au risque de réputation, ont dissuadé certains établissements d'être actifs dans le financement du commerce des armes. Pour les autres, ce commerce s'accompagne de contrôles approfondis qui se révèlent souvent complémentaires des analyses faites par l'autorité publique en vue de l'octroi d'une licence d'exportation.

* * *

## Schéma simplifié d'octroi d'un crédit




Processus parallèle à l'ouverture de compte ou à la mise à jour des KYCs

## Tableau comparatif des politiques sectorielles de défense de sept établissements bancaires européens

Ce tableau a été réalisé à partir de la consultation des sites internet des banques, le 15 mars 2016.

| | Barclays | BNPP Fortis | Crédit Agricole | Dexia | Deutsche Bank | HSBC | ING | Société Générale |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | *(Liens vers les documents sources dans les titres de colonnes)* |
| **Type de document** | | | | | | | | |
| | 1/2 page | 10 pages | 4 pages, procédure | 2 pages | Code de conduite | 3 pages | 1,5 page | 5 pages |
| **Restrictions liées à la nature des biens** | | | | | | | | |
| **ADM** | ✓ | ✓ | Cas par cas | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ |
| **Sous-munition** | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ |
| **Mines anti-personnel** | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ |
| **Autres** | (1) | Ur appauvri | | | | | | |
| **Restrictions liées au client ou au pays** | | | | | | | | |
| **Pays OCDE** | Cas par cas | Uniquement | | | | Stratégie de sortie du secteur | | |
| **Etab. Public** | | Uniquement | Uniquement | | | | | |
| **Embargo** | | France, UE, US, ONU, GAFI | | | | | | |
| **Intermédiaire** | | | Interdiction | | | | | |
| **Autre** | (1) | Liste interne | Droits humains, Zone conflits | Cas Investisseur | | | | Régl. insuff |

(1) Barclays s'interdit de participer à des opérations liées à la torture, à l'oppression des peuples ou aux agressions externes injustifiées et déclare appliquer la réglementation la plus contraignante entre celle du pays impliqué au le Royaume-Uni

## L’auteur

*Jean-Annet de Saint Rapt est chercheur associé au GRIP*.

Avec le soutien de la
Wallonie