





# Amendes bancaires, nouvelle donne post crise sanitaire ?

# Sommaire

<b>4</b>		<b>2020-2022, quelles tendances ?</b>
4		Distribution des amendes
5		Motifs des sanctions
5		Évolution du volume d'amendes
<b>7</b>		<b>L'après-crise signe-t-elle le retour d'une prédominance des superviseurs américains ?</b>
<b>10</b>		<b>De nouveaux motifs au cœur des enjeux réglementaires</b>
<b>12</b>		<b>Conclusion</b>

# Éditorial

En novembre 2022, l'autorité américaine des marchés financiers (SEC) infligeait 4 millions de dollars d'amende à Goldman Sachs Asset Management pour emploi abusif de la qualification ESG. Une première pour la banque américaine, fautive d'avoir promu des produits d'investissement censés respecter des critères environnementaux, sociaux et de gouvernance. Alors que le contexte réglementaire se précise, les motifs des sanctions se multiplient et concernent désormais de plus en plus de banques. Des fausses allégations utilisées en arguments marketing, jusqu'aux failles juridiques d'un secteur en pleine transformation, la réalité des amendes bancaires évolue et fait l'objet d'une attention particulière de la part des régulateurs, conscients de leurs enjeux.

Cette diversification des sanctions s'accompagne d'une reprise importante du montant d'amendes imposées en 2022, atteignant les 11,4 milliards de dollars, soit le pic le plus haut de ces quatre dernières années. Après un an d'économie ralentie par la crise sanitaire, et des amendes en reflet de cette évolution, tout porte à croire que début 2022 signe le début d'une nouvelle ère. Certaines tendances se confirment : les amendes ne sont plus réservées aux grands groupes financiers historiques, et leur répartition devient plus homogène à l'échelle de la planète, comme le rappellent les sanctions record imposées aux banques malaisienne AM-Bank et danoise Danske Bank.

Ce phénomène de multilatéralisation des banques est néanmoins à nuancer par le retour marqué des superviseurs américains sur la scène réglementaire internationale. À l'origine de 60 % du volume d'amendes supérieures à 1 million de dollars délivrées ces 3 dernières années, les États-Unis ont fortement renforcé leur rôle prédominant en matière de réglementation financière. Tout l'enjeu reste alors, pour les banques comme pour les régulateurs, de trouver un équilibre dans ce contexte en constante évolution.

Cette étude rédigée par l'Observatoire des banques de Sia Partners a pour but de décrire et de fournir des clés de lecture des changements qui semblent s'opérer, en analysant les nouvelles tendances en matière d'amendes, le panorama des régulateurs les plus actifs et l'émergence de nouveaux motifs de sanction.

# 2020-2022, quelles tendances ?

À la suite d'un rééquilibrage progressif des amendes bancaires à travers le monde observé depuis 2015, ces trois dernières années s'inscrivent dans une logique de multilatéralisation des amendes. À l'instar des résultats de notre précédente étude sur le sujet, la fin d'un paradigme bipolaire, dominé de part et d'autre par de grands établissements financiers américains et européens, semble se confirmer.

## Distribution des amendes

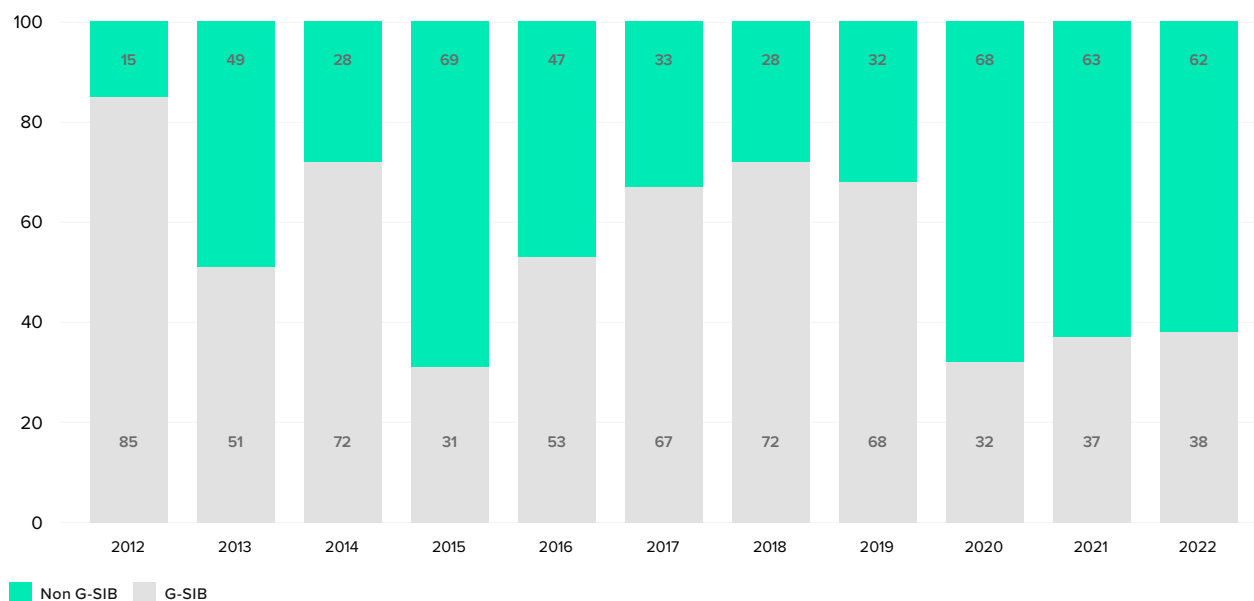
Désormais, phénomène amorcé dans la deuxième moitié des années 2010, les sanctions ne sont plus réservées à un petit groupe d'acteurs financiers ; les banques non historiques représentent dorénavant une part non négligeable des amendes distribuées à travers le monde.

Cette tendance se retrouve nettement dans la **part décroissante d'amendes reçues par les G-SIB** (Global Systemically Important Banks). Actualisée chaque année par le Financial Stability Board (FSB), cette liste de banques majeures comprend actuellement 11 banques européennes dont 3 françaises (BNP Paribas, Crédit Agricole et Société Générale), 9 banques américaines et 7 banques asiatiques. Depuis 2020 ce sont plus de 70 % des amendes qui sont adressées à des banques non-G-SIB, alors qu'elles représentaient moins de 30 % en moyenne jusqu'en 2019.

Une nouvelle donne pour de nombreuses banques de pays en développement, qui n'échappent désormais plus aux radars des régulateurs. À l'échelle de supervision locale comme internationale, les exemples sont nombreux.

L'amende record de 700 millions de dollars payée par la banque malaisienne AMBank à son gouvernement en 2021 en est un exemple paroxystique, et vaut à la banque la distinction peu honorable du plus grand blanchiment d'argent jamais sanctionné. Un an plus tard, AMBank est détrônée par Danske Bank, banque danoise condamnée à verser 1,9 milliard de dollars au United States Department of Justice et au régulateur danois DFSA (Danish Financial Supervisory Authority), pour manquement à la lutte contre le blanchiment d'argent. Au total, plus de 200 milliards d'euros d'argent suspect ont transité par la filiale estonienne de la banque danoise, entre 2007 et 2015. Ce blanchiment record se double d'enjeu géopolitiques en impliquant fortement des fonds russes, et rappelle la porosité des banques de l'Union européenne au blanchiment d'argent de ses voisins.

RÉPARTITION (EN %) ENTRE BANQUES G-SIB ET NON G-SIB  
DU NOMBRE D'AMENDES IMPOSÉES ENTRE 2012 ET 2022



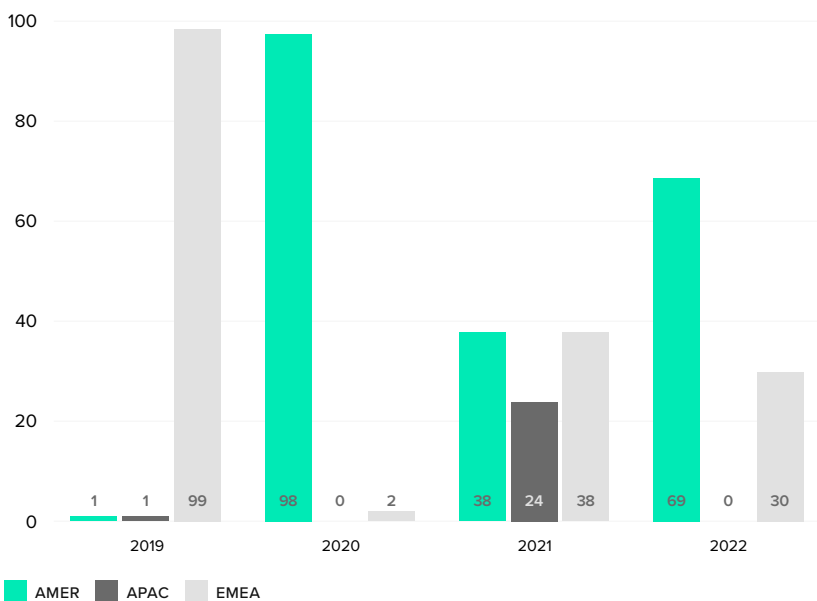
## Motifs des sanctions

Si aujourd'hui le **blanchiment d'argent** ne constitue pas le premier motif de sanction (16 % des amendes bancaires en 2022), celui-ci est néanmoins en **forte hausse en valeur absolue**, en augmentant de près de 50 % par rapport à 2021 pour dépasser les 2 milliards de dollars. La lutte anti-blanchiment est doublée de sanctions visant principalement les pratiques allant à l'encontre de l'intérêt des clients (33 % des amendes en 2022), ou encore des irrégularités de procédures bancaires (40 % en 2021). On remarquera également le **retour des sanctions liées aux subprimes** (28 % en 2022), et aux manipulations de marché (12 %), après un passage à vide de 2019 à 2021. Nouvelle donne ou bis repetita ? Si la fraude liée aux subprimes revient d'actualité suite aux lourdes sanctions écopées par Navient (1,85 milliard de dollars) pour des pratiques abusives sur les prêts étudiants, ou encore Bank of America sur des prêts hypothécaires risqués (1,84 milliard de dollars), nous sommes encore loin du tableau des années 2010, où les subprimes représentaient plus de 70 % des amendes distribuées.

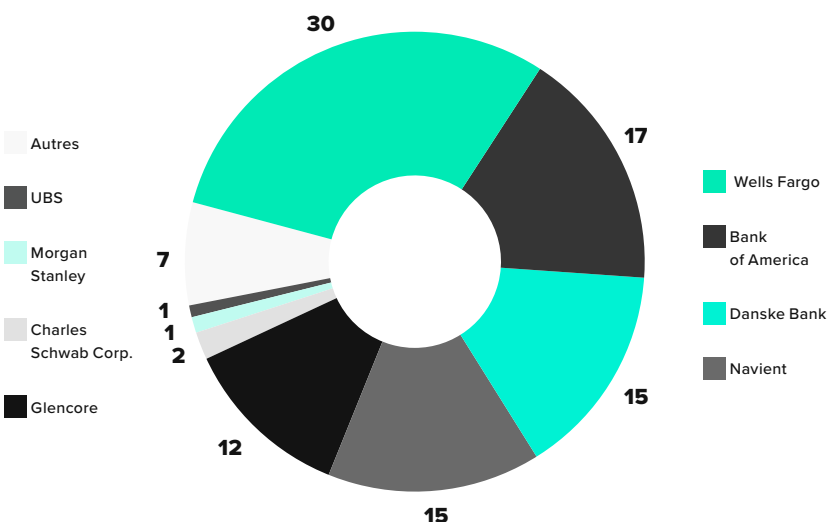
## Évolution du volume d'amendes

**Une baisse importante du montant total des amendes bancaires distribuées à travers le monde est également à noter en 2021**, conséquence possible d'un assouplissement des réglementations en pleine crise Covid. Si ce montant total avait doublé en 2020, pour avoisiner les 10 milliards de dollars, les amendes bancaires ne représentent plus que 3 milliards de dollars l'année suivante. Cette baisse significative s'explique par une moindre activité des opérations bancaires dans un contexte de ralentissement économique induit par la crise sanitaire, et peut aussi laisser présager un assouplissement du cadre de régulation et du déclenchement des sanctions par les superviseurs<sup>1</sup> pour ne pas freiner les plans de relance des établissements financiers.

PROPORTION TOTALE D'AMENDES PAR ANNÉE ET PAR RÉGION DES BANQUES SANCTIONNÉES (EN %)



RÉPARTITION DES AMENDES PAR BANQUE EN 2022 (EN %)



**En 2022, le montant d'amendes bancaires distribuées revient à la hausse**, et avoisine les 11,5 milliards de dollars.

Si de nouveaux motifs font leur apparition et viennent élargir le champ de contrôle des régulateurs, c'est surtout le **rebasculement des amendes sur le territoire américain** qui vient changer la donne ces trois dernières années. En effet, depuis 2020, ce sont essentiellement des banques américaines qui se voient sanctionnées, pour atteindre 69 % des amendes distribuées l'année dernière, à hauteur de près de 9 milliards de dollars au total. Ce basculement du poids des amendes bancaires

sur le continent américain s'explique principalement par les lourdes sanctions imposées aux banques Wells Fargo et Bank of America en 2022, représentant à elles seules près de 47 % des amendes imposées cette année (respectivement 3,8 et 2,2 milliards de dollars<sup>2</sup>). En volume, la tendance est également à la hausse sur le continent américain, comptabilisant 62 % du nombre d'amendes bancaires sur l'année, soit 12 points de plus qu'en 2021.

En 2022, les banques américaines sont celles qui sont le plus souvent sanctionnées. Qu'en est-il de l'activité des superviseurs américains ?

(1) <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/enspecial-series-on-covid19banking-sector-regulatory-and-supervisory-response-to-deal-with-coronavirus.ashx>

(2) Les motifs associés à ces amendes sont divers : principalement des irrégularités de procédures bancaires et des pratiques allant à l'encontre de l'intérêt des clients pour les deux groupes, mais une fraude liée aux subprimes (1,84 milliard de dollars) côté Bank of America a fortement alourdi son bilan.



# L'après-crise signe-t-elle le retour d'une prédominance des superviseurs américains ?

Une des tendances les plus marquantes de ce début de décennie est le retour en force du superviseur américain, qui après une baisse de 2016 à 2020, revient à des niveaux d'avant crise sanitaire, proche du pic de 2015 où pas moins de 89 sanctions<sup>3</sup> avaient été prononcées pour un montant total de plus de 11 milliards de dollars.

En 2021 et 2022 particulièrement, le nombre d'amendes émises par les autorités de régulation états-uniennes ont été respectivement au nombre de 45 et 50, soit une augmentation de 151% entre 2020 et 2022.

Ce retour à un niveau de sanctions aussi élevé s'accompagne d'interrogations quant à la légitimité du superviseur

américain, véritable gendarme financier du monde, ainsi que de ses armes de services, notamment le FCPA. Cette loi américaine contre la corruption à l'étranger a par exemple inculpé le groupe Crédit Suisse AG à hauteur de 475 millions de dollars en 2021 pour des crédits frauduleux et malversations au Mozambique.



## Zoom sur le FCPA

Le FCPA (Foreign Corrupt Practices Act) est une loi américaine votée en 1977. C'est dans le contexte du Watergate que le Congrès américain vote cette loi dont l'objectif premier est de limiter et de pénaliser la corruption de personnes publiques étrangères afin d'obtenir ou de retenir un marché, public ou privé. En vertu du principe d'extraterritorialité du droit américain, cette loi produit des effets à l'égard des entreprises étrangères dès lors qu'un lien avec la territoire américain peut être établi. Cette définition, restée évasive et extensive, permet notamment de considérer comme lien caractéristique la cotation d'une société sur un marché américain, mais également, dans le cadre de l'acte corruptif, l'utilisation d'un dollar américain, d'un appel ou d'un mail ayant transité par le territoire américain.

Bien qu'une décision de la Cour d'Appel pour le Second Circuit du 24 Août 2018 vienne restreindre le champ d'application de la loi, sa territorialité demeure extensive. Son utilisation comme arme de guerre économique, à l'encontre de pays parfois "alliés" des US, est de plus en plus décriée. En ce sens, la loi Sapin II de 2016 prévoit la possibilité, pour une entreprise française mise en cause par une juridiction étrangère de solliciter une "Convention Judiciaire d'Intérêt Public" afin que l'affaire soit instruite par des tribunaux nationaux sur le fondement de la législation applicable en France. Malgré les efforts du législateur français, l'extraterritorialité de la loi américaine reste une arme redoutable au service d'un pays à l'autorité extravertie.

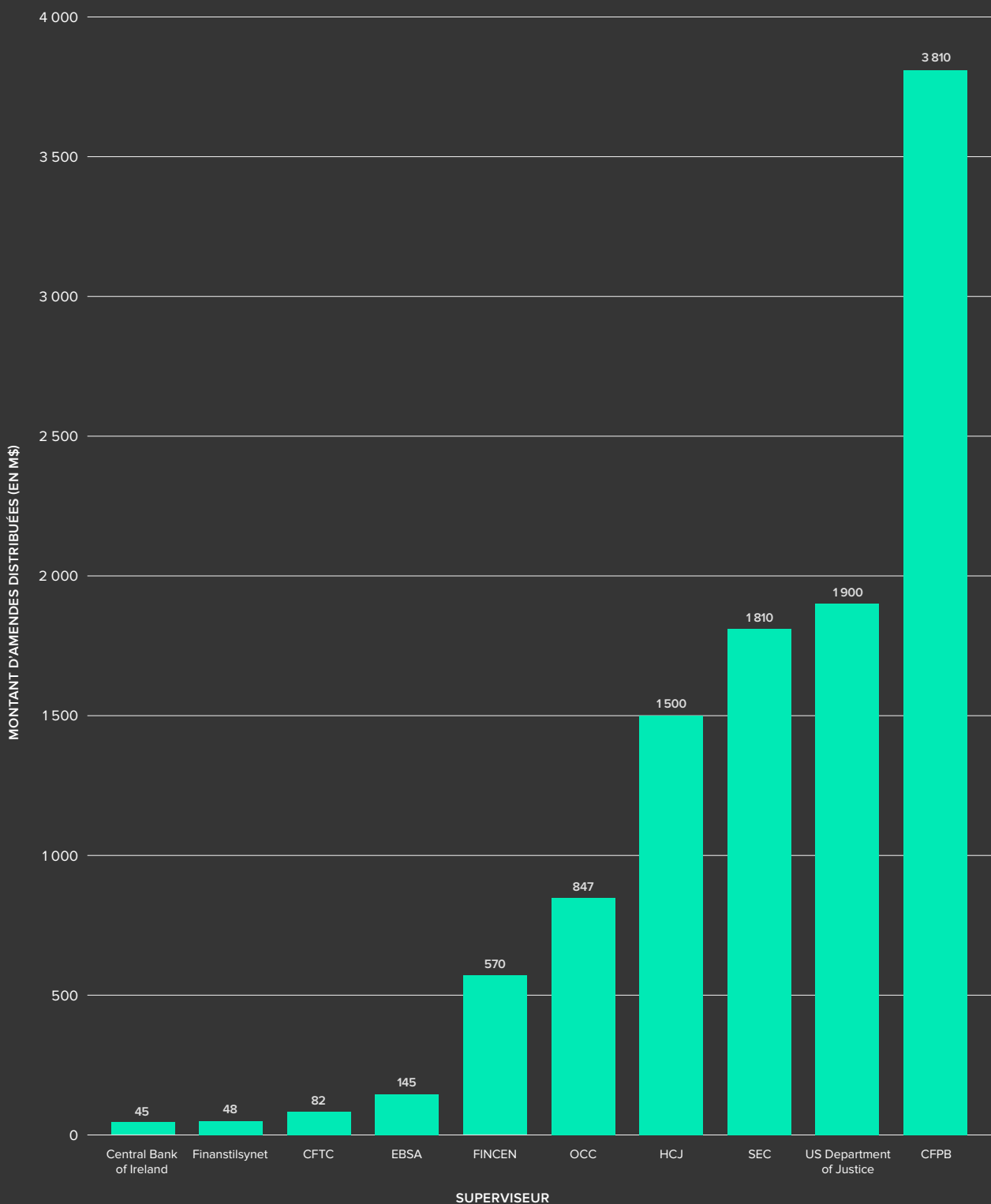
(3) Sanctions supérieures à 1 million d'euros, périmètre de référence pour l'étude.

C'est notamment via leurs superviseurs, garants – entre-autres – de l'application du FCPA, que **les États-Unis ont renforcé leur rôle de leader en matière de réglementation financière internationale**. En effet, parmi les 5 superviseurs les

plus actifs à l'échelle mondiale, 4 sont américains et sont à l'origine de plus de 9 milliards d'amende distribués de 2019 à 2022. On retrouve dans le top 3 de ce classement 3 superviseurs américains majeurs (CFPB, US Department of

Justice et SEC), ce qui contraste avec les années 2018-2020 lors desquelles l'amende la plus élevée avait été imposée par un superviseur français, l'ACPR (amende de 5 milliards d'euros imposée à la banque suisse UBS).

CLASSEMENT DES RÉGULATEURS LES PLUS ACTIFS DE 2020 À 2022





**En ciblant les enjeux de transformation digitale des banques, les superviseurs américains ont concentré une partie importante de leurs sanctions sur les risques liés à la cybersécurité.** En 2022, 1,3 milliard de dollars ont été exigés par les régulateurs américains, notamment la SEC, auprès de 17 banques internationales pour manque de protection des données des clients et des employés. Parmi celles-ci, on peut relever l'amende de 1,2 milliard de dollars partagée par 12 banques pour avoir utilisé des applications de messageries instantanées non sécurisées, comme WhatsApp ou Signal, sans enregistrer les communications. C'est essentiellement en anticipant les futurs motifs d'amendes visant à couvrir les failles juridiques majeures que la réputation américaine de gendarme financier prend tout son sens. **Accusant un léger retard en la matière, les régulateurs européens**

**et britanniques s'inquiètent quant-à eux des risques imputables aux néo banques.** Un rapport rendu en avril dernier par la Financial Conduct Authority, régulateur britannique, conclut que la rapidité et la facilité d'ouverture de comptes en ligne créent un environnement propice à des risques plus importants de criminalité financière, relative au blanchiment d'argent ou au financement du terrorisme. Ces motifs seront très probablement intégrés aux radars européens d'ici peu, avec à la clé, des amendes sévères et dissuasives, car celles imposées par des superviseurs européens restent à ce jour moins sévères. Celles imposées par leurs homologues américains.

**Par ailleurs, sur le continent asiatique, après une baisse importante des amendes imposées en 2022 (-99 % par rapport à 2021), les régulateurs locaux ont amorcé une dynamique positive début 2023,** conséquence de

la reformulation de 35 règlements et l'introduction officielle de Solvabilité II. L'autorité chinoise de régulation des banques et des assurances (CBIRC) vient notamment d'annoncer infliger plusieurs amendes, pour un montant total de 56,6 millions de dollars, à cinq banques chinoises. Ces amendes, portant pour la plupart sur des détournements de fonds prêtés.

Si les derniers indicateurs laissent envisager un retour en force des régulateurs européens et asiatiques, il est important de noter que les États-Unis ont été actifs dans l'imposition d'amendes aux banques au cours des quinze dernières années, ce qui a contribué à renforcer leur rôle de "leader" en matière de réglementation financière internationale. Tout l'enjeu des grands acteurs de la régulation internationale reste maintenant d'être suffisamment réactifs aux nouvelles failles juridiques, et anticiper les futures réglementations.



# De nouveaux motifs au cœur des enjeux réglementaires

*Si 2020 a été l'année de tous les doutes pour le secteur bancaire, 2021 aura été l'année où, pour la première fois, les superviseurs se sont emparés de nouvelles problématiques.*

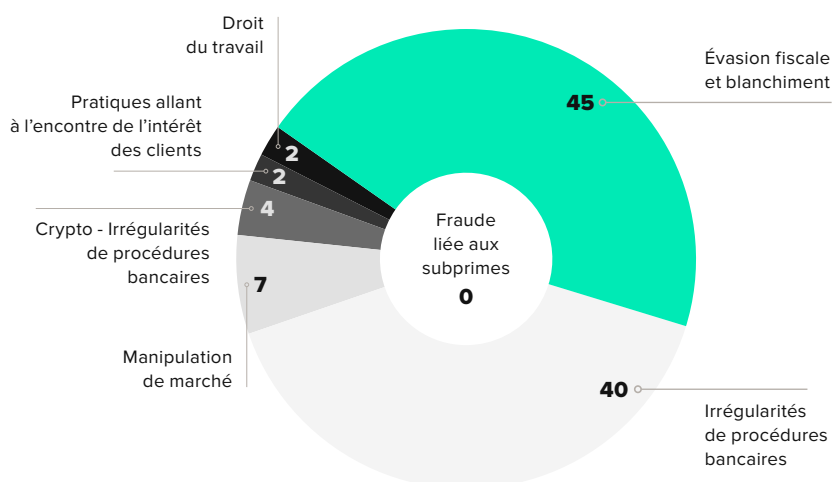
C'est notamment le cas des **crypto-monnaies** qui, laissées de côté jusqu'alors, voient enfin leur usage détourné être condamné. C'est la plateforme Coinbase qui, la première, est condamnée par la CFTC à s'acquitter d'une amende de 6,5 M\$ pour des défauts de rapports ainsi que des opérations de manipulation de marché dites, de "Wash Trade". La même année, c'est le Trésor Américain qui, par le biais de son bureau FinCEN, et avec l'appui de la CFTC, condamne l'entreprise seychelloise BitMex à une amende de 100 millions de dollars pour des faits d'irrégularité de procédures bancaires. Dans son communiqué, la FinCEN avance que l'absence de due diligence reprochée à la plateforme perdure depuis 2014, mettant ainsi en exergue le délai de réponse des autorités compétentes en la matière, probablement en raison d'un manque de base légale ou d'un temps de latence dans l'identification du problème, et créant ainsi une faille juridique exploitée par les plateformes contrevenantes.

Cette tendance semble se confirmer car, l'année suivante, ce sont deux amendes de 30 M\$ et 53 M\$ qui sont infligées à Robinhood Crypto et Bittrex, cette fois pour un motif commun d'évasion fiscale et de blanchiment, rendus

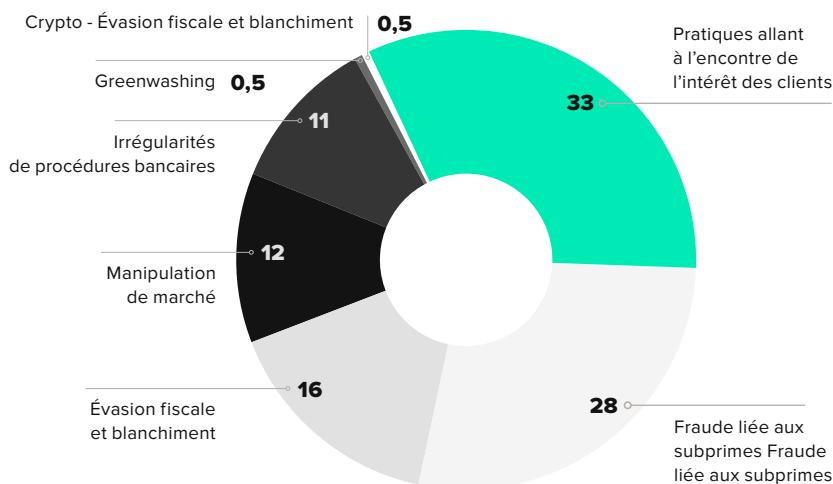
possibles par le manque d'encadrement et de mesures anti-blanchiment des plateformes. Il ne fait aucun doute que les évolutions légales en matière

de crypto-monnaies entraîneront d'autres amendes dans les années à venir, au fur et à mesure que l'arsenal juridique sera renforcé.

RÉPARTITION DES AMENDES PAR MOTIF EN 2021 (EN %)



RÉPARTITION DES AMENDES PAR MOTIF EN 2022 (EN %)



Autre tendance observable dans les amendes infligées par les superviseurs au cours de l'année 2022, la notion de **Greenwashing** fait son apparition sur le tableau de chasse des autorités américaines. Et c'est la SEC, l'organisme fédéral américain de réglementation et de contrôle des marchés financiers, qui peut se targuer de donner l'exemple dans ce domaine. Sur cette année, deux amendes de 4 M\$ (à l'encontre de Goldman Sachs AM) et de 1,5 M\$ (à l'encontre de la BNY Mellon) ont été prononcées. Alors que Goldman Sachs est épinglé pour "Emploi abusif de la qualification ESG", BNY est accusé de fausses déclarations d'audit ESG sur les investissements portés par la branche gestion d'actifs, des faits qualifiés depuis 2018. La notoriété nouvellement acquise des produits ayant une portée RSE pousse les superviseurs à renforcer la vigilance qu'ils apportent au juste emploi de cette qualification, la notion d'"ESG" revêtant une forme de label, utilisé comme un gage de qualité. Aussi, les superviseurs sont d'autant plus exigeants quant aux audits qui confèrent cette valeur aux portefeuilles, afin que les investisseurs ne soient pas floués en raison d'une qualification abusive.

En effet, dès novembre 2021, en marge de la COP26, Christine Lagarde, en sa qualité de présidente de la BCE, réitère la volonté de l'institution de s'emparer des sujets liés à la lutte contre le dérèglement climatique. Ces mots ne sont pas restés vains, la BCE ayant depuis ce communiqué, déployé un arsenal réglementaire afin de préserver la valeur des labels de conformité RSE. Dans ce même élan, Bruxelles indique travailler sur un texte visant à subordonner l'attribution de "green bonds" à la réalisation d'audits externes attestant de la stratégie climat dont les émetteurs de "green bonds" doivent se doter.

En revanche, comme le relève la BCE dans un rapport publié en Mai 2022, **le risque de greenwashing reste élevé** tant qu'une harmonisation des législations luttant contre ce phénomène n'aura pas été opérée à l'échelle mondiale. C'est probablement le FMI, qui, bien que déjà impliqué dans ce com-

bat, aura la lourde tâche d'initier cette harmonisation, afin de pallier les effets de vases communicants qui pourraient s'opérer en présence d'inégalités réglementaires.

En somme, outre le temps imposé par la crise de la Covid-19, **il aura été nécessaire de passer par une médiatisation importante des sujets ESG et crypto, ainsi que par une légifération plutôt rapide** mais toujours d'actualité – d'autant plus avec un droit jurisprudentiel comme l'est le droit américain – pour que les superviseurs conduisent leurs premières investigations à l'encontre des banques essayant de tirer profit de ces nouvelles tendances, ou manquant de diligence dans l'élaboration et la mise en place de leurs politiques d'encadrement des infractions financières. Le développement rapide de ces sujets laisse à penser que les superviseurs, épaulés par les législateurs, prononceront d'autres sanctions sous peu.

Cette tendance semble se confirmer avec une amende de 100 millions de dollars prononcée à l'encontre de Coinbase par le Département des Services Financiers de l'Etat de New-York (NYDFS) dans le cadre de transactions frauduleuses ayant pu servir des opérations de blanchiment d'argent. Cette amende, record pour une entreprise opérant dans le secteur crypto, pourrait entériner la jurisprudence américaine et entraîner la démultiplication des sanctions à l'encontre des acteurs de l'industrie des crypto monnaies. Il est dès lors possible d'imaginer que des amendes aussi prohibitives pourraient arriver, au cours de l'année 2023, sur des affaires embarquant une dimension ESG.



# Conclusion

Se dégagent de cette rétrospective plusieurs tendances.

La première, contre-coup d'une baisse inhérente au ralentissement économique due à la crise sanitaire, est la reprise des amendes bancaires infligées par les superviseurs du monde entier. Au sein de cette dynamique, les superviseurs américains opèrent un retour remarqué, et s'attaquent à des banques de plus en plus internationales.

Comme le précise notre expert chez Sia Partners, Thomas Rocafull : **“On constate une forte asymétrie des réglementations entre les pays ainsi qu'un manque d'homogénéité dans les cadres réglementaires, qui sont de faits contre-productifs à l'échelle internationale. Dans le cas d'une Europe trop en avance, il y a un risque que les entreprises cherchent des financements ailleurs, où les réglementations sont plus souples et moins contraignantes.”**. Se pose alors la question de savoir quel sera l'élément déclencheur et qui sera l'acteur précipitant cette harmonisation aussi attendue que nécessaire. **“Certaines initiatives européennes, si elles ont le mérite d'exister (et impliquent de la sensibilisation auprès des employés, la mise en place d'un cercle plus vertueux...), restent néanmoins d'ordre incitatif, plus que punitif. Le respect de la taxonomie par exemple, n'est pas encore audité. Elle le sera probablement dans les deux années à venir”**.

La seconde tendance qui se détache du panorama des amendes bancaires est l'émergence de nouvelles catégories de sanctions, condamnant des pratiques restées, jusqu'alors, hors des radars des superviseurs. Si les amendes liées à la digitalisation des banques se sont accaparées le haut de tableau en termes de montants de sanctions, et parmi lesquelles on retrouve pour la première fois les cryptomonnaies, les amendes infligées pour des pratiques contraires aux normes ESG – greenwashing en tête – font une entrée non moins remarquable.

Selon Thomas Rocafull : **“La pression réglementaire auprès des corporates ne vient plus uniquement des régulateurs historiques, mais de plus en plus des clients, des ONG ou des investisseurs. Les critères extra-financiers sont désormais pris en compte.”**. Dans cette même dynamique, les reportings ESG qui sont actuellement soumis à une obligation de divulgation, seront audités qualitativement sur les indicateurs publiés (GAR, BTAR). Aujourd'hui, les banques manquent encore de données ESG, qu'elles peinent à collecter, pour pouvoir publier ces ratios. Ces changements, lents mais nécessaires, devraient ainsi voir pérenniser les motifs ESG parmi ceux invoqués par les régulateurs dans le cadre des amendes bancaires.



**Thomas Rocafull**  
Partner

**Yves Grégoire**

Partner  
Financial Services  
**PARIS**  
yves.gregoire@sia-partners.com  
+33 6 14 33 10 99

**Thomas Rocafull**

Partner  
thomas.rocafull@sia-partners.com  
+33 6 26 11 22 34

**Arielle Desforges**

Project Director  
Financial Services  
**PARIS**  
arielle.desforges@sia-partners.com  
+33 6 64 40 98 64

**Sérgio Matos Lima**

Senior Manager  
Financial Services  
**PARIS**  
sergio.matoslima@sia-partners.com  
+33 6 95 27 93 43

**Rémi Amadei**

Consultant  
Financial Services  
**PARIS**  
remi.amadei@sia-partners.com  
+33 6 77 08 38 16

**Eve Dessain**

Consultante  
Financial Services  
**PARIS**  
eve.dessain@sia-partners.com  
+33 6 51 33 80 59

**Armand Desquins**

Consultant  
Financial Services  
**PARIS**  
armand.desquins@sia-partners.com  
+33 6 66 12 00 79

# À propos de Sia Partners

Pionnier du *Consulting 4.0*, Sia Partners réinvente le métier du conseil et apporte un regard innovant et des résultats concrets à ses clients. Nous avons développé des solutions basées sur l'Intelligence Artificielle et le design pour augmenter l'impact de nos missions de conseil. Notre présence globale et notre expertise dans plus de 30 secteurs et services nous permettent d'accompagner nos clients dans le monde entier. A travers notre démarche «*Consulting for Good*», nous mettons notre expertise au service des objectifs RSE de nos clients et faisons du développement durable un levier de performance pour nos clients.

[www.sia-partners.com](http://www.sia-partners.com)