



## La corruption et les flux financiers illicites

Les limites et atouts  
des approches actuelles

Quentin Reed  
Alessandra Fontana

U4 est un centre de ressources en ligne qui s'adresse aux praticiens du développement souhaitant trouver des solutions aux défis liés à corruption auxquels ils peuvent être confrontés dans leur travail

Le centre de ressources U4 est géré par Chr. Michelsen Institute (CMI) qui est une fondation indépendante de recherche en sciences sociales travaillant sur les questions de développement.

U4 est financé par: AusAID (Australie), CTB/BTC (Belgique), CIDA (Canada), DFID (Royaume-Uni), GIZ (Allemagne), Norad (Norvège), Sida (Suède) and le Ministère néerlandais des Affaires étrangères.

Les points de vue exprimés dans ce rapport sont ceux du ou des auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion des agences partenaires de U4.

(Copyright 2011 - CMI/U4).

# **La corruption et les flux financiers illicites**

## Les limites et atouts des approches actuelles

**Quentin Reed et Alessandra Fontana**

Traduit par Maëlle Duquesne

U4 Issue / Document d'analyse

Décembre 2011 N°15

Traduction de U4 Issue 2011 No 2





# Sommaire

Introduction.....	1
<b>1. Retour sur les concepts clés.....</b>	<b>2</b>
<b>2. L'ampleur et l'impact des flux financiers illicites .....</b>	<b>4</b>
2.1. L'ampleur du phénomène .....	4
2.2. L'impact global des flux financiers illicites .....	6
2.3. Une composante centrale de l'économie mondiale .....	7
<b>3. Les principaux mécanismes et circuits de traitement des flux financiers illicites.....</b>	<b>9</b>
3.1. Les différentes phases et techniques du blanchiment d'argent .....	9
3.2. Les modes opératoires du blanchiment des revenus de la corruption.....	11
3.3. Les paradis bancaires et les prestataires de services aux sociétés .....	12
<b>4. Le blanchiment d'argent et la corruption .....</b>	<b>16</b>
4.1. Les liens entre corruption et flux financiers illicites : la symbiose ? .....	16
4.2. Les implications politiques .....	17
<b>5. Quelles options pour les politiques de lutte contre les flux financiers illicites ? .....</b>	<b>20</b>
5.1. La restriction générale des mouvements de capitaux .....	20
5.2. Les politiques de lutte contre le blanchiment de capitaux .....	20
5.3. La saisie et le recouvrement d'avoirs.....	23
5.4. L'entraide judiciaire en matière pénale .....	24
5.5. Vers une restriction du secret bancaire.....	24
5.6. La réglementation et l'auto-réglementation des intermédiaires ou prestataires de services aux sociétés.....	26
<b>6. Les régimes de lutte contre le blanchiment de capitaux : de la difficulté de parvenir à un consensus .....</b>	<b>27</b>
6.1. L'absence de tout critère d'efficacité.....	27
6.2. Le problème du « maillon faible » .....	29
6.3. Les infractions préalables .....	30
6.4. Les personnes politiquement exposées .....	30
6.5. Le compartimentage des politiques anti-corruption et anti-blanchiment de capitaux ...	31
6.6. Le rôle des CRF dans la détection et la répression des infractions : indépendance, compétences et corruption.....	32
6.7. Ingérence, pouvoirs répressifs et risques d'abus.....	32
6.8. La corruption au sein des institutions de surveillance.....	33
6.9. L'entraide judiciaire et le recouvrement d'avoirs.....	33
6.10. Une trop lourde charge pour les pays pauvres : un régime cher conçu pour les pays riches .....	34
6.11. Des défaillances aux causes multiples .....	34
<b>7. Une approche en trois volets pour une stratégie plus équilibrée .....</b>	<b>36</b>
7.1. Des politiques basées sur des analyses factuelles approfondies .....	37
7.2. Le régime de LBC .....	38
7.3. Mobiliser tout l'arsenal politique contre les flux financiers illicites : vers la levée du secret bancaire.....	39
<b>8. Conclusion : la bonne gouvernance et les flux financiers illicites.....</b>	<b>41</b>
<b>9. Bibliographie.....</b>	<b>42</b>



## Résumé

Quels liens y a-t-il entre les flux financiers illicites et la corruption ? Comment la lutte contre la circulation de capitaux illégaux peut-elle servir le combat contre la corruption ? Autant de questions auxquelles nous tenterons de répondre ici. Après une clarification de la terminologie employée dans ce rapport, nous évaluerons l'ampleur de l'impact des flux financiers illicites et passerons en revue les techniques de blanchiment d'argent les plus employées (et plus particulièrement le blanchiment de fonds issus de la corruption). Enfin, nous procéderons à une analyse critique des politiques en vigueur en matière de lutte contre les transferts de fonds illégaux. Alors que le consensus autour de la déréglementation des marchés financiers mondiaux s'effrite, ce rapport a vocation à alimenter le débat né de la crise financière actuelle. Les méthodes de lutte contre les flux financiers illicites doivent être totalement repensées : elles doivent être étayées par des données concrètes et prendre en considération les coûts et les bénéfices induits par les stratégies politiques envisagées. Elles doivent d'une part être dissociées des politiques de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) et, d'autre part, intégrer d'autres stratégies contre les transferts de fonds illégaux – y compris les réformes de bonne gouvernance, qui constituent des instruments de lutte contre la corruption, donc contre les flux financiers illicites. Par ailleurs, il conviendrait que les pays riches protégeant actuellement les paradis bancaires ou les revenus de la grande corruption manifestent leur volonté de s'associer à ces réformes.

Notre analyse fait ressortir les conclusions suivantes :

- La question des flux financiers illicites (tout comme celle de la corruption) souffre d'un manque de clarté terminologique qui sape tout débat de fond sur le sujet.
- Selon toute vraisemblance, les flux illicites sont un phénomène de grande ampleur, dont les répercussions s'avèrent extrêmement négatives, en particulier pour les pays en développement. Les riches démocraties, elles, en tirent plutôt profit.
- Les flux illicites sont intimement liés à la grande corruption. La communauté internationale doit impérativement reconnaître ce lien pour enrayer la corruption par le biais des politiques de lutte contre les flux financiers illégaux.
- Jusqu'à présent, les politiques conçues pour combattre la corruption par le biais de stratégies de lutte contre les flux financiers illicites ont surtout ciblé le blanchiment de capitaux, et plus précisément l'identification des personnes politiquement exposées (PPE) et la déclaration des opérations suspectes. L'impact et l'efficacité des régimes de LBC restent pourtant à prouver. N'ayant en effet jamais fait l'objet d'analyses d'impact de la réglementation (AIR)<sup>1</sup> ni d'analyses coût-bénéfice<sup>2</sup> sérieuses, les dirigeants n'en connaissent pas réellement les avantages et les limites. Une analyse rigoureuse de ces systèmes révélerait probablement leurs faiblesses sous-jacentes, en particulier dans les pays subissant une corruption endémique.
- Par ailleurs, les régimes de LBC ne constituent qu'une des nombreuses stratégies de lutte contre les flux financiers illicites et n'ont probablement qu'un impact négligeable face au poids des paradis bancaires. Si la communauté internationale semble avoir durci sa position

---

<sup>1</sup> Les analyses d'impact de la réglementation (AIR) visent à évaluer les répercussions potentielles de projets de réglementation. Elles permettent par ailleurs d'intégrer des objectifs économiques et sociaux plus larges au processus décisionnel et constituent des outils d'information pour les dirigeants impliqués dans l'élaboration de nouvelles réglementations.

<sup>2</sup> Les analyses coût-bénéfice sont entreprises pour évaluer la faisabilité de certaines interventions en fonction de leurs coûts et bénéfices potentiels.

vis-à-vis de ces Etats, ces derniers, placés sous l'autorité de riches pays développés, n'en restent pas moins des intermédiaires privilégiés pour les revenus de la grande corruption des pays en développement.

- Les politiques de prévention et de lutte contre les flux financiers illicites actuellement en vigueur – et, par extension, les politiques de lutte contre la corruption *via* la limitation de ces flux – devraient être fondées sur l'analyse de données factuelles, de même qu'elles devraient être associées à d'autres stratégies (notamment aux politiques de bonne gouvernance destinées à prévenir la corruption se trouvant à l'origine des flux de capitaux illégaux) et que le coût de leur mise en œuvre devrait être équitablement réparti entre pays riches et pays pauvres.

## Introduction

La question des flux financiers illicites est aujourd'hui une préoccupation majeure pour les organismes de développement international. Les transferts illégaux de capitaux qui, dans les pays les moins avancés, proviennent en grande partie de la corruption, sont largement supérieurs aux allocations d'aide au développement<sup>3</sup>. On peut donc en conclure, d'une part, que le mal-développement n'est pas uniquement imputables aux particularités de chaque pays en développement et, d'autre part, qu'il dépend des mécanismes existants au niveau international.

Notre analyse se base sur le postulat suivant : l'interconnexion actuelle des régions du monde entre elles – et les acteurs des pays développés qui sont à l'origine de ces relations – joue un rôle décisif dans l'expansion d'un problème, la corruption, qui ne montre aucun signe de déclin malgré les efforts collectifs déployés pour l'enrayer. Nous tenterons ici d'expliquer le lien qui unit les flux financiers illicites et la corruption et de clarifier la terminologie relative à cette question. Nous analyserons ensuite l'impact de ces flux de capitaux et décrirons les techniques de blanchiment utilisées, et plus particulièrement celles du blanchiment des revenus de la corruption. Enfin, après une analyse critique des politiques et des législations en vigueur, nous exposerons pourquoi les méthodes actuelles d'élaboration des mesures de lutte contre les flux financiers illicites doivent être repensées à partir de données concrètes et d'analyses coûts bénéfiques.

---

<sup>3</sup> D'après certains chercheurs, en 2006, le montant des flux financiers illicites sortant des pays en développement représentait entre 850 et 1060 milliards de dollars USD ; par contraste, l'aide fournie par les 22 pays membres du Comité d'Aide au développement de l'OCDE s'est élevée la même année à 103,9 milliards de dollars USD (Fontana, 2010).

## 1. Retour sur les concepts clés

*Les idées principales de ce chapitre :*

---

- La terminologie est mal définie
  - Trois conditions sont nécessaires pour que les flux financiers soient qualifiés d'illicites
  - Ni les flux informels ni la fuite des capitaux ne sont nécessairement illicites
  - L'amalgame est fréquent entre le terme de « paradis bancaire » (secrecy jurisdictions), qui désigne l'un des vecteurs de transferts illicites les plus importants, et ceux de « paradis fiscaux » et de « centres financiers offshore ».
- 

La terminologie relative aux flux financiers illicites est pour le moins confuse. Employer des termes clairs n'est pourtant pas une simple coquetterie académique. C'est également une condition indispensable pour que les stratégies potentielles de lutte contre la corruption *via* l'éradication des flux illicites soient débattues en pleine connaissance de cause.<sup>4</sup> Pour cette raison, nous nous appliquerons à bien définir chacun des concepts abordés tout au long de notre analyse.

*Les flux financiers illicites*

Pour les besoins de notre étude, nous considérerons ici que tout transfert d'argent ou revenu illégal entre dans la définition des flux financiers illicites. Si l'une ou plusieurs des conditions suivantes est remplie, les fonds peuvent alors être qualifiés d'illicites :

- i. Le transfert lui-même est illégal ;
- ii. Les fonds proviennent d'activités illégales ;
- iii. Les obligations légales liées aux fonds, comme l'acquittement d'impôts, n'ont pas été respectées.

Les transferts illicites peuvent être effectués à l'intérieur des frontières d'un pays. Par exemple, 800 millions de USD détournés par l'ancien Président nigérian Sani Abacha ont pu être recouvrés au Nigeria même. Bien souvent, cependant, les fonds illégaux sont transférés à l'étranger, l'objectif étant de les mettre à l'abri dans un lieu sûr, hors d'atteinte vis-à-vis des services nationaux de détection et de répression.

La question étant très complexe, certaines zones grises subsistent dans l'identification et l'estimation des volumes de flux financiers illicites. L'exemple le plus flagrant en est le revenu de l'évitement fiscal. L'évasion fiscale est généralement comprise comme une violation de la législation fiscale, alors que l'évitement fiscal est considéré comme « une activité qu'une personne ou une société peuvent entreprendre en vue de réduire leur fiscalité par des méthodes contraires à l'esprit et aux principes de la loi, mais pas strictement illégales » (Fuest et Riedel 2009, 4). De leur côté, les partisans de

---

<sup>4</sup> Nous utiliserons indifféremment les termes de flux financiers illicites et de flux illicites. Il reste entendu que l'idée de « flux illicites » peut englober un ensemble de biens beaucoup plus large que les seuls actifs financiers.

l'abolition des paradis bancaires considèrent cette pratique comme « clairement abusive, dans la mesure où elle va à l'encontre de la volonté des parlements élus » (Christensen 2009, 5). Cette confusion ajoute à la difficulté de définir clairement les flux financiers illicites. Les estimations des transferts illégaux varient en effet considérablement suivant si elles incluent les revenus de l'évitement et de l'évasion fiscale ou non.<sup>5</sup>

Pour des questions de terminologie, il convient de bien faire la distinction entre les flux illicites et au moins trois autres concepts clés :

- **Les flux financiers informels.** Tous les mouvements informels de capitaux ne sont pas illicites. Nombre de transferts transfrontaliers correspondent à des envois légitimes d'argent effectués par des travailleurs vivant hors de leur pays à leur famille, par le biais de systèmes bancaires parallèles. Si ces personnes ont recours à de tels systèmes, c'est souvent parce qu'elles ne disposent pas de compte bancaire (McCusker 2005). ou les destinataires des fonds (généralement des parents pauvres) ne disposent pas de compte bancaire.
- **La fuite des capitaux.** Le terme est souvent employé comme synonyme de flux financiers illicites. Toutefois, la fuite des capitaux correspond plutôt au transfert de fonds à l'étranger en vue d'en obtenir un meilleur rendement ou de les protéger, souvent suite à un événement défavorable dans le pays d'origine (Kant 2002, 354). La fuite des capitaux peut aussi bien être légale qu'illégale. Elle est légale, par exemple, lorsqu'un fonds d'investissement transfère les actifs d'obligations d'Etat de son pays vers des obligations d'Etat plus sûres, dans un autre pays. L'organisme procédant au transfert des fonds va alors inscrire la fuite de capitaux sur ses registres, et le rendement de l'investissement sera probablement rapatrié vers le pays d'origine. La fuite illégale de capitaux n'est généralement pas enregistrée et procède la plupart du temps d'activités irrégulières. Il s'agit bien, dans ce cas, de flux financiers illicites.
- **Le blanchiment d'argent.** Le terme se réfère à une procédure permettant de masquer la source de revenus issus d'activités criminelles pour les faire paraître légaux. Le blanchiment d'argent sale renvoie à un concept juridique spécifique qui s'applique aux revenus d'un ensemble précis d'infractions préalables<sup>6</sup> au blanchiment, lesquelles varient en fonction de la législation de chaque pays. Ainsi, tous les fonds issus d'infractions ne constitueront pas l'objet de poursuites pour blanchiment d'argent et ce, même s'ils sont illicites. Cet aspect est important dans la pratique, car les régimes de lutte contre le blanchiment d'argent sont fragilisés par la diversité des infractions préalables susceptibles d'entraîner des poursuites pour blanchiment d'argent, tous les pays n'y incluant pas toujours la corruption et l'évasion fiscale. En d'autres termes, du fait de l'association des notions de flux illicites et de blanchiment d'argent, les politiques de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) risquent d'être considérées à tort comme des instruments de lutte contre les flux financiers illicites.
- **Les paradis bancaires et les liens entre la corruption et les flux financiers illicites** sont deux autres termes fréquemment employés dans ce domaine. Nous les aborderons plus en détail dans les chapitres 3 et 4.

---

<sup>5</sup> Pour avoir un aperçu des mécanismes légaux d'évitement fiscal employés par les grandes sociétés au Royaume-Uni, consulter par exemple « Firms' secret tax avoidance schemes cost UK billions », The Guardian. <http://www.guardian.co.uk/business/2009/feb/02/tax-gap-avoidance>, 2 février 2009 (consulté le 16 mai 2010).

<sup>6</sup> Note du traducteur : Traduction du terme anglais « predicate offences ». Les termes « infractions préalables », « infractions principales » et « infractions sous-jacentes » employés dans ce texte sont des synonymes.

## 2. L'ampleur et l'impact des flux financiers illicites

*Les idées principales de ce chapitre :*

- Malgré des écarts énormes en fonction des estimations, les chiffres indiquent tous des volumes de flux financiers illicites colossaux
- L'impact des flux illicites de capitaux est également asymétrique :
  - Dans les pays en développement, les transferts illicites vers l'étranger excèdent presque toujours les volumes d'aide extérieure reçue
  - La majeure partie des transferts illégaux effectués depuis les pays les moins avancés dépendants de l'aide provient probablement de la corruption
  - L'impact direct des flux financiers illicites sur l'économie et le fonctionnement de l'Etat se mesure davantage dans les pays en développement
  - La circulation de capitaux illégaux est une composante centrale de l'économie mondiale, et la lutte contre la corruption dans les pays en développement ne sera efficace que si les pays développés montrent la volonté de juguler les transferts des revenus de cette corruption.

Les chiffres disponibles sur les flux financiers illicites laissent penser qu'il s'agit d'un phénomène de grande ampleur. Son impact sur l'économie mondiale et sur les pays d'origine est considérable, mais très asymétrique. Bien que les transferts illégaux induisent des pertes fiscales pour les économies de marché développées, il est probable que ces dernières en tirent un bénéfice net, dans la mesure où l'argent blanchi ailleurs est en fin de compte réinvesti dans les centres financiers des économies riches. L'impact de ces flux illicites s'avère en revanche dévastateur pour les pays les plus pauvres. Après une brève introduction sur les questions liées à l'ampleur du phénomène, nous nous pencherons dans ce chapitre sur l'impact des transferts illicites sur les Etats ainsi que sur le caractère asymétrique de cet impact.

### 2.1. L'ampleur du phénomène

Par nature, les flux financiers illicites font l'objet de déclarations frauduleuses, lorsqu'ils ne sont pas totalement clandestins. Ils sont donc très difficiles à déceler. Evaluer le volume total de ces transferts signifie prendre en compte tout un éventail d'activités allant de l'évasion fiscale de sociétés falsifiant leurs prix de transferts, aux mouvements des produits d'activités criminelles, y compris de la corruption. Aucun modèle ne permet pour l'instant d'effectuer ce calcul.

Malgré l'absence de modèles fiables, depuis le milieu des années 1980, des chercheurs s'emploient à améliorer les méthodes d'estimation de l'ampleur des flux financiers illicites (Fontana 2010). En l'absence d'un consensus autour de l'intégration de l'évitement fiscal à ces estimations (voir Chapitre 1), nous préciserons si les estimations mentionnées prennent ces flux en compte ou non.

- Baker estime que les flux illicites – et plus précisément i) le produit de la criminalité, comme par exemple le trafic de drogue et le vol, ii) l'argent de détournements, subornations et autres délits de corruption, et iii) « l'argent commercial », c'est-à-dire les transferts de fonds effectués par voies diverses (y compris en falsifiant les prix) à des fins fiscales – représentent entre 1 000 et 1 600 milliards de USD par an, dont près de la moitié (c'est-à-dire entre 500 et 800 milliards de USD) provient de pays en développement (Baker, 2005, 165 ; Christensen 2009, 9).
- La décomposition des sources de ces fonds fait l'objet de différentes thèses. Baker estime qu'environ 500 milliards de USD proviennent d'activités criminelles, 24 à 40 milliards de

USD de la corruption et 500 milliards de USD de l'évasion fiscale. D'après Global Financial Integrity (2010), 60 à 65 % du total procèdent « d'abus fiscaux commerciaux », autrement dit, essentiellement de l'évasion fiscale de sociétés effectuant des opérations internationales.

- De leur côté, Chaikin et Sharman soutiennent que dans les pays en développement, où les centres financiers sont généralement plus modestes et le crime organisé moins évolué, la principale source des capitaux illégaux est souvent la corruption (Chaikin et Sharman 2009, p. 27). Par ailleurs, il est très difficile de démêler la corruption des autres sources d'argent sale. Il est probable que les produits des activités de corruption et de l'évasion fiscale soient intrinsèquement liés, par exemple lorsqu'une société multinationale de l'industrie des secteurs des ressources naturelles négocie des conditions fiscales favorables auprès d'un pays pauvre en effectuant des paiements informels à des représentants du gouvernement. Enfin, dans les pays les moins développés, la corruption entendue comme le détournement explicite de ressources publiques (par exemple, le détournement de l'aide au développement, la perception de commissions ou le vol dans les caisses de l'Etat) présente en plus l'avantage du format facile à transférer à l'étranger, ne requérant rien de plus que l'utilisation d'un système financier international indulgent quand la transformation, puis la dissimulation à l'étranger, de ressources physiques en avoirs financiers, nécessitent des transactions complexes.
- D'après Global Financial Integrity, de 2002 à 2006, entre 850 et 1 000 milliards de USD ont été illégalement transférés hors des pays en développement.
- L'Union africaine a évalué que, chaque année, 25 % du PIB des pays africains (soit près de 148 milliards de USD) sont imputables à la corruption (U4 2007). Des chercheurs s'accordent à dire que, malgré les importants volumes d'aide et d'emprunts reçus, l'Afrique est créancière nette du reste du monde (Christensen 2009, 16 ; Boyce et Ndikumana 2001 ; Cerra et al 2005) à cause des flux financiers illicites, et que ces derniers dépassent de loin les allègements de dette et l'aide au développement reçus.
- Nidkumana et Boyce (2008) ont calculé que, pour la période de 1970 à 2004, l'évasion fiscale nette de 40 pays africains représentait 420 milliards de USD (en dollars de 2004) – un chiffre qui vient étayer l'affirmation des auteurs selon laquelle l'Afrique est créancière nette des autres continents : en moyenne, les avoirs de la région placés à l'étranger représentaient 2,9 fois le stock de dette dû au reste du monde au moment de l'étude. Les données prises en compte incluent aussi bien les transferts légaux que les flux illicites, bien que les auteurs mettent en doute la légitimité des avoirs légalement acquis placés par des élites africaines dans des paradis bancaires étrangers.
- Pour sa part, Cobham (2005) estime que l'évasion et l'évitement fiscal entraînent une perte totale de 385 milliards de USD par an pour les pays en développement. Cependant, d'autres chercheurs ont remis en cause les fondements de cette estimation (notamment Fuest et Riedel 2009) pour plusieurs raisons. Ainsi, par exemple, ces derniers affirment que les pertes dues à l'évasion et à l'évitement fiscal sont évaluées en partant du principe que la mise en place de mesures efficaces permettrait de les recouvrer intégralement, alors qu'en fait les statistiques de l'économie souterraine servant de base au calcul des pertes de l'évasion fiscale incluent des activités illégales qui ne pourraient de toute façon pas être imposées. D'après Christian Aid (2008), les pays en développement perdent 160 milliards de USD du fait de deux types d'évasion et d'évitement fiscal : la facturation commerciale frauduleuse entre sociétés multinationales et la falsification des factures entre sociétés sans liens officiels.

A moins que les évaluations des flux financiers illicites effectuées ne soient foncièrement erronées, et étant donné la nature clandestine de la plupart des activités dont proviennent les transferts illégaux, on peut raisonnablement penser que les estimations restent encore en deçà de la réalité.

## 2.2. L'impact global des flux financiers illicites

Evaluer l'impact des sorties de capitaux illégaux est aussi difficile que d'essayer d'en mesurer l'ampleur. Les effets des flux financiers illicites sont nombreux et complexes. Unger a identifié 25 conséquences au blanchiment d'argent sale – activité qui, par définition, inclut les flux illicites –, allant d'une distorsion de la consommation et de l'investissement à la promotion de la corruption et de la subornation dans les institutions financières et les autres secteurs de l'économie en passant par l'affaiblissement des institutions politiques (Unger 2007, chapitres 6 et 7). Il est généralement admis que les flux financiers illicites sont lourds de conséquences économiques pour les pays en développement. Si, en théorie, il est possible de mesurer certains effets du blanchiment d'argent, nombre d'entre eux échappent cependant à toute tentative d'évaluation, en particulier l'effet stimulant du blanchiment de capitaux sur la criminalité et son impact sur les institutions politiques. Pire encore, ces effets s'imbriquent pour former un cercle vicieux : par exemple, si le blanchiment d'argent permet à des dirigeants politiques corrompus de cacher de l'argent sale impunément, le fait de pouvoir se soustraire à tout contrôle comptable renforcera leur pouvoir, leur donnant ainsi toute latitude pour corrompre les institutions chargées de détecter le blanchiment d'argent et les activités criminelles, et ainsi de suite.

Nous centrerons notre analyse sur les deux points suivants : les répercussions asymétriques des transferts illicites sur les pays en développement d'un côté et les pays riches de l'autre, et les effets à long terme des flux financiers illicites sur les institutions étatiques et démocratiques, particulièrement problématiques dans les pays pauvres.

### *Les conséquences asymétriques des flux financiers illicites*

Statistiques et estimations montrent toutes que les répercussions des transferts financiers illicites sont bien plus graves pour les pays en développement que pour les pays riches. Si, comme le suggère Baker, près de la moitié des flux illicites mondiaux provient des pays en développement, ces transferts doivent alors, par définition, représenter une proportion largement supérieure du PIB dans ces pays que dans les pays riches.

A grande échelle, la corruption en haut lieu rapporte des sommes astronomiques d'argent sale. Il semble donc logique qu'elle alimente une part plus importante des flux financiers illicites sortant des pays pauvres que des pays riches. En revanche, même si les pays développés accusent des pertes financières dues à l'évasion fiscale, ils restent les principaux destinataires de l'argent destiné à être blanchi (Kar, Cartwright-Smith et Hollingshead 2010), notamment parce qu'ils protègent souvent des paradis bancaires qui tirent bénéfice des transferts de capitaux irréguliers. Par ailleurs, il est peu probable que les effets de l'évasion fiscale atteignent des proportions susceptibles d'ébranler sérieusement les Etats développés (par exemple en ayant une incidence sur les services publics), alors que l'on sait que les pays en développement sont gravement fragilisés par la fuite des capitaux illicites. Selon Unger, par exemple, il est très probable que les Pays-Bas tirent d'importants profits du blanchiment d'argent, du fait des investissements massifs d'argent sale qui y sont réalisés (Unger 2007, p. 135). La disproportion des répercussions des flux financiers illicites sur les pays en développement est telle que la question devrait être prioritaire dans les débats portant sur le développement.

### *Les préjudices subis par les Etats*

Parmi les nombreux effets des flux financiers illicites, l'un des plus négatifs – qu'il est impossible de définir en termes numériques – est l'impact des transferts illégaux ou des activités connexes sur les organismes publics. Ici encore, les pays pauvres sont les plus durement touchés par ces sorties de capitaux, qui hypothèquent leur développement économique alors qu'elles pourraient être consacrées à des dépenses de services publics (Banque mondiale / UNODC 2007, 11-12). En Afrique, les flux illicites pourraient bien excéder l'aide extérieure reçue de 100 % (Kar et Cartwright-Smith 2010). Pour

un continent sur lequel des pans entiers de la population vivent encore en dessous du seuil de pauvreté, un tel détournement des ressources est plus qu'alarmant.

Outre l'impact direct des flux illicites sur la prestation de services publics, c'est aussi la stabilité et la crédibilité du système financier national et des institutions de l'Etat lui-même qui sont menacées. Les répercussions les plus pernicieuses des transferts illégaux sont les suivantes (liste non exhaustive) :

- La fragilisation, par la corruption, des institutions (telles que les banques, banques centrales, cellules de renseignements financiers, police, procureurs et tribunaux) qui sont responsables de la détection et de la recherche des flux illicites ainsi que des poursuites en justice de leurs détenteurs.
- L'affaiblissement des institutions démocratiques, là où les flux illicites facilitent le traitement des produits de la corruption, ébranlent les mécanismes de transparence et de mise en œuvre de la législation et contribuent par conséquent à maintenir des élites corrompues au pouvoir.
- La diminution des capacités de l'Etat à remplir ses fonctions de base, qu'il s'agisse d'assurer le fonctionnement des services sociaux ou de garantir la sécurité de la population.

### 2.3. Une composante centrale de l'économie mondiale

Les flux financiers illicites sont une composante centrale et intégrée de l'économie mondiale, plus encore si l'on y inclut l'argent de l'évitement et de l'évasion fiscale. En voici quelques raisons :

- De par son ampleur, le phénomène des transferts illicites n'est ni périphérique ni isolé.
- Les activités illégales et criminelles à l'origine des capitaux illégitimes sont probablement en expansion (Naim 1995).
- Au cours du processus de blanchiment d'argent, l'argent sale est très souvent mêlé à des fonds légaux, de manière à brouiller les pistes menant à sa source.
- De même, les activités criminelles qui génèrent des produits illicites sont la plupart du temps menées en parallèle avec des activités entièrement légales, tant physiquement (par exemple, la dissimulation de cargaisons de contrebande dans des chargements de fruits ordinaires) que sur le plan comptable (une même personne morale peut s'adonner à la fois à des activités légales et illégales) (Reed 2009).
- Les paradis bancaires – destinations intermédiaires ou finales traditionnelles des fonds illicites – jouent un rôle prépondérant dans l'économie mondiale. D'après certaines estimations, 50 % du commerce mondial transite par leur biais, alors qu'ils ne représentent que 3 % du PIB mondial (Christensen 2009, p. 4).

S'ils sont secrets, les flux financiers illicites n'en constituent pas moins l'une des manifestations de la corruption à l'échelle internationale. A quelques exceptions près (comme dans le cas des initiatives internationales de recouvrement d'avoirs), la lutte contre la corruption est généralement entreprise à l'intérieur des frontières des pays : de nouvelles institutions nationales sont créées (telles que les commissions de lutte contre la corruption), des batteries de nouvelles mesures anti-corruption sont adoptées, mais la dimension internationale de la corruption est jusque récemment restée négligée.

Pour employer une analogie simple, la lutte contre les flux illicites pourrait être comparée à une bataille dans laquelle des soldats vertueux ne seraient autorisés à se battre que dans les limites de certaines contraintes physiques, tandis que l'ennemi pourrait se déplacer librement, affranchi de toute frontière. Comble de l'histoire, l'ennemi recevrait même la protection de pays qui critiqueraient les

soldats vertueux et les accuseraient de mener une lutte inefficace. Nous n'insinuons pas ici que les pays subissant une corruption endémique devraient renoncer à toute responsabilité dans la lutte contre le problème, mais simplement, d'une part, qu'ils doivent prendre conscience de la nécessité de mettre au point une action parallèle à l'échelle internationale et, d'autre part, que les autorités chargées de réglementer les paradis bancaires sont en partie responsables de la situation.

### 3. Les principaux mécanismes et circuits de traitement des flux financiers illicites

*Les idées principales de ce chapitre :*

---

- Flux financiers illicites = blanchiment de capitaux si les infractions principales sont suffisamment exhaustives pour les inclure
  - Le blanchiment d'argent se déroule en trois étapes : le placement, l'empilement et l'intégration
  - Tout semble indiquer que les produits de la corruption suivent des méthodes de blanchiment plus simples
  - Les paradis bancaire et les prestataires de services aux sociétés jouent un rôle prépondérant en permettant un traitement sûr des fonds illicites
- 

Dans ce chapitre, nous passerons en revue les modes opératoires des individus souhaitant disposer de leurs capitaux mal acquis. Nous nous concentrerons plus particulièrement sur les méthodes de blanchiment de l'argent – comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, les transferts financiers illicites peuvent être assimilés au blanchiment d'argent dans la mesure où les infractions préalables au délit sont suffisamment exhaustives pour les inclure. On peut supposer que, dans le cadre d'opérations de traitement de capitaux issus de délits non assimilés à des infractions préalables au blanchiment, les mécanismes utilisés sont globalement les mêmes.

#### 3.1. Les différentes phases et techniques du blanchiment d'argent

Le blanchiment d'argent est généralement divisé en trois grandes phases, qui ne respectent pas nécessairement cet ordre chronologique :

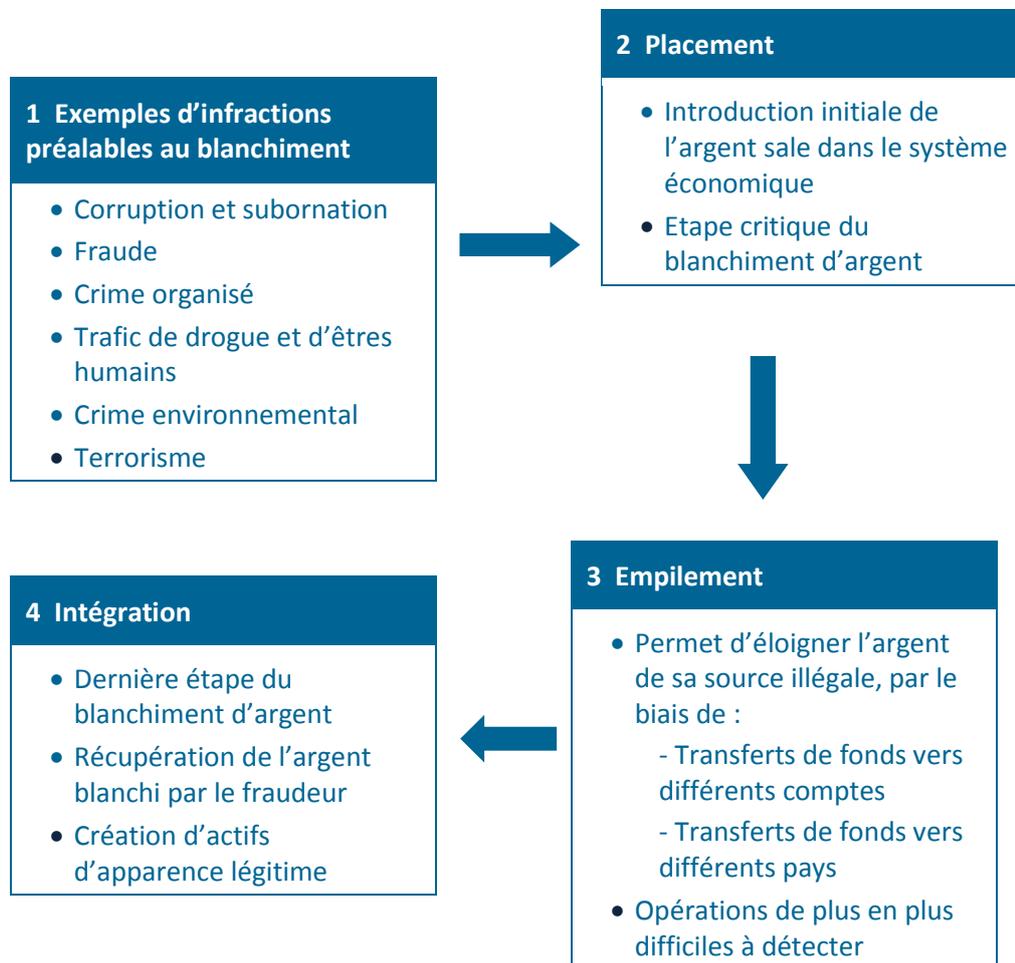
- Le placement, ou l'introduction des fonds illicites dans le système financier ;
- L'empilement, qui consiste en une série de transactions ou de déplacements des fonds pour tenter d'en masquer l'origine ;
- L'intégration des fonds blanchis dans des activités économiques légitimes.

Chacune de ces phases peut être gérée selon différentes techniques. Nous n'aborderons pas ici le détail de ces différentes étapes, qui ont déjà fait l'objet d'études approfondies (Unger 2007, Chapitre 5). Les phases et techniques du blanchiment d'argent sont résumées dans le Tableau 1, et le Schéma 1 illustre clairement le cycle du blanchiment :

**Tableau 1 : Les principales techniques de blanchiment d'argent**

Placement	Empilement	Intégration
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fractionnement de grosses quantités d'espèces pour obtenir des sommes plus petites</li> <li>• Contrebande d'espèces</li> <li>• Travellers chèques</li> <li>• Jeux d'argent, casinos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Correspondants bancaires</li> <li>• Chèques et traites bancaires</li> <li>• Comptes collectifs</li> <li>• Comptes de passage</li> <li>• Emprunts à taux réduits ou taux zéro</li> <li>• Crédits adossés</li> <li>• Bureaux de change</li> <li>• Bureaux de transferts</li> <li>• Marché des assurances</li> <li>• Faux contrats et documents</li> <li>• Ventes et acquisitions fictives</li> <li>• Sociétés écrans</li> <li>• Bureaux fiduciaires</li> <li>• Entités / structures ad hoc</li> <li>• Systèmes bancaires parallèles</li> <li>• Marché noir de devises étrangères</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investissements sur le marché de capitaux</li> <li>• Instruments dérivés</li> <li>• Acquisition de biens immobiliers</li> <li>• Restauration</li> <li>• Marché de l'or</li> <li>• Marché du diamant</li> <li>• Acquisition de pierres précieuses</li> <li>• Achat de biens de consommation pour l'exportation</li> <li>• Achat de produits de luxe</li> <li>• Activités reposant essentiellement sur des opérations en espèces</li> <li>• Paiement d'une partie d'une transaction d'apparence légitime en espèces</li> <li>• Import-export</li> <li>• Achat et contrebande d'armes</li> </ul>

Source : Synthèse d'après Unger (2007), Chapitre 5

**Schéma 1 : Le cycle du blanchiment d'argent :**

Source : Adapté de UNODC et Banque mondiale 2007, 14

### 3.2. Les modes opératoires du blanchiment des revenus de la corruption

De manière générale, les opérations de blanchiment d'argent reposent sur des techniques allant du simple virement bancaire sur un compte ouvert dans un paradis bancaire, aux transactions commerciales complexes impliquant des banques écrans (c'est-à-dire des banques établies sans clientèle réelle), des trusts dont les bénéficiaires sont inconnus et des fonds d'investissements spéculatifs. Il semblerait que le blanchiment des revenus de la corruption suive des méthodes relativement simples. Ayant analysé 580 affaires de blanchiment d'argent, Reuter et Truman (2004) ont constaté que dans 25 % des cas, les fraudeurs recouraient aux virements bancaires pour blanchir leurs capitaux et que, de manière générale, le blanchiment des revenus de la corruption « reposait essentiellement sur les transferts bancaires et impliquait un nombre beaucoup plus limité de procédés. » (UNODC et Banque mondiale 2007, 13-14).

Notons toutefois que les revenus directs de la corruption sont souvent mêlés à d'autres opérations plus complexes de blanchiment d'argent impliquant, par exemple, des compagnies dont certains sociétaires

sont des politiciens corrompus ou encore, des sociétés irrégulières protégées par des dirigeants politiques contre le versement de pots-de-vin.

Par ailleurs, les partisans d'une plus grande transparence des paradis bancaires soutiennent que certains agents publics corrompus falsifient les tarifs d'importations et d'exportations pour pouvoir transférer des fonds à l'étranger sans être repérés. Par exemple, un fonctionnaire du pays en développement X établit un commerce fictif d'import-export afin de transférer des capitaux à l'étranger. Il peut acheter à titre privé des biens ou des services à la multinationale Y à un prix artificiellement élevé et faire ainsi sortir de l'argent sale du pays (Global Witness et al 2009), puis opérer d'autres transactions frauduleuses afin de récupérer à l'étranger une part convenue des fonds perdus lors de la falsification initiale des prix.

Si les virements bancaires ont été identifiés comme le procédé le plus répandu de blanchiment d'argent sale, il reste évident que les techniques ont évolué et évolueront encore. Les blanchisseurs tenteront toujours de dépasser les limites des anciennes méthodes, c'est pourquoi il est indispensable de poursuivre les recherches et d'adapter les différentes typologies et stratégies de lutte contre le blanchiment d'argent.

### 3.3. Les paradis bancaires et les prestataires de services aux sociétés

Les politiques de lutte contre le blanchiment d'argent et les flux financiers illicites ont essentiellement vocation à servir les régimes de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC), lesquels visent à déceler les transactions financières suspectes et à en identifier les bénéficiaires. Pourtant, les études effectuées dans ce domaine montrent que le traitement de l'argent sale est largement facilité par deux autres éléments : les paradis bancaires et les prestataires de services aux sociétés.

#### *Les paradis bancaires*

L'apparition du terme de paradis bancaire (secrecy jurisdiction) répond au besoin de clarifier les concepts de centres financiers offshore et de paradis fiscaux, tous deux mal définis. En fait, elles sont même trompeuses, dans le sens où le terme de « paradis fiscal » ne renvoie qu'à une seule des nombreuses caractéristiques que peuvent revêtir de tels territoires<sup>7</sup>, et où « offshore » implique que les pays facilitant l'évasion fiscale ou la dissimulation de transferts de capitaux sont tous situés dans des îles isolées des démocraties de marché avancées.

La caractéristique centrale d'un paradis bancaire est, tout en restant dans la légalité, d'assurer le secret à des entités n'exerçant aucune activité à l'intérieur de leurs frontières physiques (Murphy 2009). Ce secret est régi par tout un éventail de réglementations conçues pour des entités normalement physiquement enregistrées hors du territoire en question. Ainsi, les pays ayant adopté ce genre de législation permettent aux sociétés de s'implanter et d'exercer leurs activités sans le moindre impératif de transparence, fournissent un anonymat total aux bénéficiaires réels de trusts, pratiquent un taux d'imposition nul ou très faible et n'échangent que peu de renseignements fiscaux avec les autres pays, garantissent le secret bancaire et enfin, font obstacle à l'échange d'informations d'ordre criminel. Les taux d'imposition nuls ou modérés ne constituent pas le seul – et pour certains, pas le principal – attrait de tels endroits, en particulier lorsqu'il s'agit de blanchir l'argent de la corruption : en réalité, l'opacité qui règne dans ces territoires autour de la propriété réelle des sociétés est le motif qui attire le plus souvent leur clientèle.

---

<sup>7</sup> Par exemple, Christensen (2009, 2) établit que « Les paradis fiscaux sont... des éléments incontournables et intégrés des marchés financiers mondialisés, qui opèrent comme des interfaces de corruption entre les flux financiers transfrontaliers licites et illicites ». La citation semble toutefois désigner bien plus qu'une simple législation fiscale favorable.

Cette imprécision terminologique n'est pas sans conséquences. L'emploi du terme « offshore » contribue en effet à minimiser l'importance de pays clairement onshore et qui contribuent pourtant aux transferts de capitaux illicites, comme c'est le cas de la Suisse, de la City à Londres et du Delaware aux Etats-Unis. En mettant en avant l'emplacement géographique des Etats, on en oublie leur principale caractéristique, celle du secret. D'après la Cour des comptes des Etats-Unis (US General Accounting Office), dans 47 des 50 Etats nord-américains, les autorités seraient incapables d'établir la propriété réelle des sociétés écrans établies dans le Delaware (Chaikin 2009, 78). De plus, nombre de territoires offshore sont en réalité gouvernés par des démocraties avancées. Le Royaume-Uni en est une parfaite illustration, avec ses dépendances de la Couronne telles que les îles Anglo-Normandes (Aurigny, Sercq, Jersey et Guernesey) et ses Territoires britanniques d'outre-mer comme les îles Caïmans. Bien que ces territoires consentent à fournir les renseignements et les preuves que leur demandent régulièrement les services répressifs et les autorités judiciaires de tous pays, leur cadre réglementaire permet aux entités étrangères y enregistrant des structures sociales (telles que des trusts) de bénéficier d'un niveau de secret qui, de toute façon, les protège de toute éventuelle poursuite judiciaire.

Quoi qu'il en soit, d'après certains spécialistes, la contribution totale des petits Etats au blanchiment d'argent reste relativement limitée et la plupart des dépôts en espèces (licites et illicites) aboutissent dans les institutions financières de pays développés et non sur des comptes dans les traditionnels Etats insulaires associés au concept de centres offshore.<sup>8</sup> Cela s'explique sans doute par le fait que, la plupart du temps, les fonds illicites proviennent d'infractions commises dans de riches pays industrialisés, mais également par le fait que les régimes fiscaux et le droit des sociétés des pays riches prévoient certaines règles pour les résidents et d'autres (beaucoup plus libérales) pour les non-résidents (Unger 2007, 192). La rigueur avec laquelle les régimes de LBC ont été imposés aux pays en développement contraste avec l'indulgence montrée envers les paradis bancaires dans les économies de marché avancées, même si la crise est susceptible d'entraîner un durcissement des positions à leur égard.

La multiplication des listes « noires » ou « grises » recensant ces pays est révélatrice de cette confusion terminologique. Le tableau qui suit constitue une synthèse de différentes listes. Nous y mentionnons le terme employé par chaque organisation ou gouvernement pour désigner ces territoires ainsi que la liste des pays qui y correspondent.

---

<sup>8</sup> Consulter par exemple: Unger, 2007, 191; Kar, Cartwright-Smith et Hollingshead, 2010.

**Tableau 2 : Liste noire ou liste grise ? Les paradis bancaires dans le monde**

Organisation	Pays
<b>GAFI* - « juridictions qui présentent des défaillances qui constituent un risque pour le système financier international »</b>	Angola, Antigua et Barbuda, Azerbaïdjan, Bolivie, République de Corée, Equateur, Ethiopie, Grèce, Indonésie, Iran, Kenya, Maroc, Myanmar, Népal, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Qatar, Sao Tomé et Príncipe, Soudan, Sri Lanka, Syrie, Thaïlande, Trinidad et Tobago, Turkménistan, Turquie, Ukraine, Yémen
<b>OCDE** - « juridictions ayant pris l'engagement de se conformer aux normes internationales, mais ne les ayant pas toutes mises en œuvre »</b>	Andorre, Anguilla, Antigua et Barbuda, Antilles néerlandaises, Aruba, Autriche, Bahamas, Bahreïn, Belgique, Belize, Bermudes, Brunei, Chili, Dominique, Gibraltar, Grenade, Guatemala, îles Caïmans, îles Cook, îles Marshall, îles Vierges britanniques, Libéria, Liechtenstein, Luxembourg, Monaco, Montserrat, Nauru, Niue, Panama, Samoa, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte Lucie, Saint Marin, Saint Vincent et les Grenadines, Singapour, Suisse, îles Turques-et-Caïques, Vanuatu
<b>Département d'Etat des Etats-Unis*** - « juridictions les plus préoccupantes »</b>	Afghanistan, Allemagne, Antigua et Barbuda, Australie, Autriche, Bahamas, Belize, Bolivie, Brésil, îles Caïmans, Cambodge, Canada, Chine, Chypre, Colombie, Costa Rica, Emirats Arabes Unis, Espagne, Etats-Unis d'Amérique, France, Grèce, Guatemala, Guernesey, Myanmar, Panama, Paraguay, Philippines, République Dominicaine, Royaume Uni, Russie, Singapour, Suisse, Taiwan, Thaïlande, Turquie, Ukraine, Uruguay, Venezuela, Zimbabwe
<b>Ministère des Finances brésilien**** - « paradis fiscaux »</b>	Andorre, îles Anglo-Normandes (Alderney, Guernesey, Jersey et Sercq), Anguilla, Antigua et Barbuda, Antilles néerlandaises, Aruba, île de l'Ascension, Bahamas, Bahreïn, Barbade, Belize, Bermudes, Brunei, îles Caïmans, Campione d'Italia, Chypre, îles Cook, Costa Rica, Djibouti, Dominique, Emirats Arabes Unis, Gibraltar, Grenade, Hong Kong, Kiribati, Labuan, Liban, Libéria, Liechtenstein, Macao, Madère, Maldives, île de Man, îles Marshall, île Maurice, Monaco, Montserrat, Nauru, Niue, Norfolk, Oman, Panama, Pitcairn, Polynésie française, île de Qeshm, Saint Kitts et Nevis, Saint Marin, Sainte Hélène, Sainte Lucie, Saint Pierre et Miquelon, Saint Vincent et les Grenadines, îles Salomon, Samoa, Samoa américaines, Seychelles, Singapour, Suisse, Swaziland, Tonga, Tristan da Cunha, îles Turques-et-Caïques, Vanuatu, îles Vierges américaines, îles Vierges britanniques

\* Depuis le 10 février 2010, le GAFI publie deux listes de pays « qui constituent un risque pour le système financier international ». Les pays mentionnés ici proviennent de ces deux listes.

\*\* En septembre 2009, l'OCDE a publié une « liste grise » d'Etats évalués par le Forum mondial de l'OCDE sur leur mise en œuvre des normes fiscales internationales. Cette liste inclut également les pays qui ne les avaient pas toutes mises en œuvre à cette date.

\*\*\* Juridictions les plus préoccupantes, d'après la liste publiée en février 2009.

\*\*\*\* D'après la liste publiée par le Gouvernement fédéral brésilien en juin 2010.

### *Les prestataires de services aux sociétés*

Les prestataires de services aux sociétés constituent une autre catégorie d'intervenants facilitant le recours – aussi bien de criminels que de sociétés régulières<sup>9</sup> – aux paradis bancaires. Ils interviennent en qualité d'agents pour instituer, administrer et vendre des sociétés écrans, trusts et autres formes de sociétés (Chaikin 2009, 75). Les prestataires de services peuvent être des cabinets juridiques ordinaires, éventuellement aidés de sociétés affiliées au sein des paradis bancaires, les banques elles-mêmes (les « banques privées » sont tout à fait représentatives de ce type de services existant dans ces pays), des sociétés spécialisées servant de médiateur dans l'achat de sociétés écrans types, etc. En 2010, à l'issue d'une enquête sur les modalités d'application de la législation américaine vis-à-vis des personnes étrangères politiquement exposées et sur les méthodes éventuellement employées par ces dernières pour contourner la loi et faire entrer des capitaux illicites aux Etats-Unis, le Sous-comité permanent du Sénat américain en charge des enquêtes recommanda une plus grande vigilance envers les avocats, les agents immobiliers, les dépositaires légaux, les lobbyistes et enfin, les associations professionnelles. Au cours d'une enquête menée sur quatre hauts politiciens américains, chacune de ces professions avaient en effet été identifiées comme déterminantes dans l'entrée de fonds illégaux dans le pays, étant parvenues à contourner le régime national de lutte contre le blanchiment de capitaux.

---

<sup>9</sup> Consulter par exemple les conclusions de l'enquête menée par le quotidien d'information The Guardian sur les transferts de bénéfices des principales sociétés du Royaume-Uni vers l'étranger (The Guardian, 2009).

## 4. Le blanchiment d'argent et la corruption

Dans ce chapitre, nous mettrons en évidence les liens existant entre la corruption, les flux financiers illicites et le blanchiment d'argent, dont les répercussions politiques restent trop souvent ignorées.

*Les idées principales de ce chapitre :*

---

- Symbiose mais séparation : la corruption facilite le blanchiment d'argent, qui à son tour permet aux individus corrompus d'acheter et de suborner ; les régimes de lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent ne devraient donc pas être dissociés comme ils le sont actuellement
  - Trois liens majeurs unissent la corruption et le blanchiment d'argent, chacun d'entre eux ayant des répercussions conséquentes sur les politiques mises en œuvre pour lutter contre la corruption par le biais de mesures de lutte contre le blanchiment d'argent :
    - Les régimes de lutte contre le blanchiment d'argent constituent un outil potentiellement précieux de lutte contre la corruption à grande échelle impliquant des élites qui ne sont plus au pouvoir
    - Le blanchiment d'argent est généralement décelé *après* les infractions principales, mais le principe même de la corruption veut que les dirigeants puissent s'assurer que certaines pratiques illégales n'entrent pas dans la définition des infractions préalables prévue par la législation
    - Les régimes de lutte contre le blanchiment d'argent se heurtent à trop de limites pour pouvoir fonctionner comme un mécanisme international obligeant réellement les élites à rendre des comptes
- 

### 4.1. Les liens entre corruption et flux financiers illicites : la symbiose ?

Depuis la fin des années 1980, la communauté internationale a élaboré tout un arsenal de normes internationales contraignantes et de mécanismes de contrôle contre la corruption et les flux financiers illicites (au sens de blanchiment de capitaux) (consulter l'encadré 3 sur les Conventions internationales relatives au blanchiment de capitaux). Ces deux questions ont toutefois été abordées indépendamment l'une de l'autre, ce qui a donné lieu à l'instauration de politiques et de cadres institutionnels distincts dans chaque pays. Cela est problématique, dans la mesure où

*La corruption et le blanchiment de capitaux sont symbiotiques : non seulement ils tendent à avoir lieu de façon concomitante, mais surtout, la présence de l'un semble faire apparaître l'autre, obéissant à une réciproque de renforcement mutuel. La corruption génère des revenus considérables : on les estime à plus de 1 000 milliards de dollars USD annuels, de plus en plus fréquemment blanchis sur le circuit financier international. Par ailleurs, le versement de pots-de-vin, le trafic d'influence et les malversations peuvent compromettre le fonctionnement des systèmes de lutte contre le blanchiment d'argent. (Chaikin et Sharman 2009, 1)*

On peut donc en conclure que le rôle actuel des régimes de lutte contre le blanchiment de capitaux dans la lutte contre la corruption pourrait être élargi, mais qu'ils devraient pour cela être protégés de la corruption par des politiques assurant leur intégrité. Par exemple, Chaikin et Sharman suggèrent d'imposer au personnel des Cellules de renseignements financiers l'obligation de déclarer leur

patrimoine. Dans le chapitre 7.6 du présent document, nous présenterons toutefois une vision plus nuancée des mesures visant à soustraire le personnel des CRF à toute pression politique.

Corruption et blanchiment d'argent sont indubitablement étroitement liés, mais seule une analyse détaillée de la nature de cette relation permettra de tirer les conclusions qui s'imposent. Il semble que l'incidence de la corruption sur le blanchiment de capitaux adopte au moins trois formes différentes :

- **En tant que source de revenus illicites (par exemple, les pots-de-vin) appelés à être blanchis.** Nombre d'affaires de pillage des ressources publiques ont été mises au jour dans les pays en développement, impliquant notamment d'anciens dirigeants tels que Ferdinand Marcos aux Philippines, le Général Sani Abacha au Nigeria ou encore, Mobutu Sese Seko au Zaïre (actuelle République démocratique du Congo). Ces affaires ont toutes révélé un dénominateur commun, à savoir, le transfert des fonds mal acquis vers des comptes à l'étranger, généralement dans des territoires pratiquant le secret bancaire, et le recouvrement systématique d'une grande partie de ces avoirs après avoir quitté le pouvoir. Endiguer les flux financiers illicites contribuerait très clairement à enrayer ce genre de corruption dans les plus hautes sphères politiques.
- **En tant que vecteur de création de fonds illicites**, par exemple lorsque des administrations fiscales se laissent corrompre en échange d'un certain laxisme vis-à-vis de l'évasion fiscale et d'autres fraudes financières du genre. Un employé des services fiscaux qui reçoit des pots-de-vin et accepte soit d'interpréter la législation fiscale en des termes « favorables » à une personne physique ou morale, soit de passer sous silence un délit d'évasion fiscale en est l'exemple le plus représentatif.
- **En tant que catalyseur des flux financiers illicites eux-mêmes, par la corruption d'institutions censées respecter certaines obligations dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux.** Ainsi, une entité peut être de connivence avec ses clients pour ne pas satisfaire à ses obligations de LBC (par exemple, un employé de banque peut ne pas déclarer certaines transactions douteuses aux autorités compétentes car elles reçoivent des pots-de-vin d'individus impliqués dans les activités à l'origine des fonds illicites, ou parce que ces activités sont trop lucratives) ou encore, les cellules de renseignements financiers peuvent être bridées dans leur tâche et compromises par des politiciens (par exemple parce qu'elles ne sont pas investies de l'indépendance, des pouvoirs juridiques et des ressources nécessaires), signe d'une corruption systémique galopante de l'appareil politique.

## 4.2. Les implications politiques

L'utilisation de politiques de LBC pour juguler la corruption doit reposer sur une définition claire des différentes formes de corruption liée à la circulation de capitaux illicites.

### *La corruption à grande échelle*

Plus les montants d'argent sale en jeu seront élevés, plus les politiques de détection des flux financiers illicites auront d'impact sur la corruption. Les transferts de revenus issus de la petite corruption – problème qui touche des millions de vies partout dans le monde – sont beaucoup moins susceptibles d'être détectés, à moins qu'un fonctionnaire ne touche un grand nombre de petits pots-de-vin devant par la suite être blanchis. Il semble en outre logique que les politiques de lutte contre les flux financiers illicites se concentrent en priorité sur les transactions les plus volumineuses. Par ailleurs, les petits revenus de la corruption restent généralement sous forme d'argent liquide circulant en dehors du système bancaire.

### ENCADRE 1 : LA CORRUPTION EN TANT QUE SOURCE DE TRANSFERTS FINANCIERS ILLICITES VERS LES PAYS RICHES

En 2004, un jury américain reconnut l'ancien Premier ministre ukrainien Pavel Lazarenko (en exercice de 1996 à 1997) coupable d'avoir blanchi aux Etats-Unis des millions de dollars illégalement acquis dans la période qui suivit la dissolution de l'Union soviétique. Il fut condamné à 9 ans d'emprisonnement pour le blanchiment de 20 millions de dollars US par l'intermédiaire de banques américaines et sera expulsé quand il aura purgé sa peine, c'est-à-dire en 2015 s'il n'est pas libéré avant (Egelko, 2009). Ce fut la première fois aux Etats-Unis qu'un haut politicien étranger était traduit en justice devant un tribunal américain pour des délits commis dans son pays. L'accusation de blanchiment de capitaux, délit considéré comme une violation de la législation américaine, se basait sur des allégations de vol et d'extorsion perpétrés en Ukraine. L'affaire aida l'Ukraine, qui avait alors entamé une réforme de son système judiciaire, à faire appliquer ses propres lois (Spence, 2005). La décision du juge américain signa le durcissement de la stratégie anti-corruption en Ukraine. Le message était clair : le gouvernement américain ferait la vie dure aux fraudeurs essayant de blanchir de l'argent sale par le biais des Etats-Unis.

Egelko (B.): Ukrainian ex Prime-Minister's sentence reduced, *San Francisco Chronicle*, San Francisco, Etats-Unis, 19 novembre 2009 ([http://articles.sfgate.com/2009-11-19/bay-area/17181632\\_1\\_sentence-appeals-court-ukrainian-prime-minister](http://articles.sfgate.com/2009-11-19/bay-area/17181632_1_sentence-appeals-court-ukrainian-prime-minister)).

Spence (M.): American Prosecutors as Democracy Promoters: Prosecuting Corrupt Foreign Officials in US, Policy Comment, *The Yale Law Journal*, 3 juillet 2005. (<http://www.yalelawjournal.org/images/pdfs/302.pdf>).

### Les élites en fonction

Jusqu'à présent, à quelques exceptions près, il n'a été possible de détecter ou de recouvrer de flux financiers illicites – comme cela a été le cas, par exemple, avec les anciens dirigeants cités plus haut – qu'après que les bénéficiaires eurent quitté le pouvoir. La fin d'un régime marque en effet bien souvent un remaniement complet du gouvernement, période propice à la mise au jour de fortunes mal acquises. On peut donc se demander jusqu'à quel point les stratégies de lutte contre les flux financiers illicites sont susceptibles de dissuader directement la corruption parmi les élites au pouvoir, même s'il est vrai que cela a déjà été observé (voir encadré 2).

### ENCADRE 2 : EST-IL POSSIBLE D'ENGAGER LA RESPONSABILITE DES DIRIGEANTS EN EXERCICE ?

En 1999, à Genève, un magistrat décréta le gel de 84 millions de USD détenus dans des comptes suisses par des sociétés offshore contrôlées par de hauts dirigeants kazakhs. Le gouvernement nord-américain arguait en effet que les comptes bancaires étaient alimentés de commissions illicites versés par des multinationales pétrolières. Les dirigeants kazakhs dénoncèrent l'ordre de gel des fonds comme étant une violation de leur immunité souveraine, faisant valoir qu'il s'agissait de comptes officiels du gouvernement ouverts par décret gouvernemental. Le Tribunal fédéral – la plus haute cour de Suisse – statua que « les fonds détenus sur un compte privé offshore, que le chef d'Etat du Kazakhstan revendique comme de l'argent public, n'ont *a priori* pas pu être reconnus comme des fonds de l'Etat déposés à des fins légitimes ». Cette décision judiciaire précipita les négociations entre les gouvernements kazakh, suisse et nord-américain, et les fonds furent finalement restitués au Kazakhstan pour être investis dans des projets de développement supervisés par la Banque mondiale.

Chaikin (D): International anti-money laundering laws. Improving external accountability of political leaders, *Note de synthèse U4* 4:2010, 2010. <http://www.u4.no/document/publication.cfm?3775=international-anti-money-laundering-laws-improving>

### *Les flux financiers illicites sont décelés à cause des infractions principales et non l'inverse*

Il est encore très rare, de nos jours, que les spécialistes rapportent des cas de détection ou de découverte de flux financiers illicites ayant entraîné la destitution de dirigeants corrompus, ou même simplement des poursuites judiciaires et ce, qu'il ce soit agi de régimes autoritaires ou de démocraties avancées. Dans son étude, Sharman (2006, 13-14) constate que, même aux Etats-Unis, les condamnations pour blanchiment d'argent ne devaient à l'époque pas dépasser le millier.

*[L]a plupart des inculpations pour blanchiment de capitaux, pour ne pas dire toutes, viennent s'ajouter au chef d'accusation principal. Il est très rare que des membres du trafic de drogue ou du terrorisme international tombent grâce au 'pistage' des capitaux qu'ils manipulent.*

### *La corruption comme barrière à l'établissement d'une infraction principale*

La deuxième forme de corruption que nous avons citée plus haut – la corruption des administrations fiscales comme vecteur de création de fonds illicites – rend la question plus complexe encore. Lorsque la corruption permet à des individus ou à des sociétés de frauder fiscalement sans s'exposer à aucune poursuite, il est impossible d'établir une infraction préalable au délit.

De manière plus générale, la corruption des organismes de détection et de répression des fraudes permet aux auteurs d'infractions principales de se prémunir de toute poursuite et/ou condamnation éventuelle, facilitant de fait le blanchiment d'argent sale. En d'autres mots, si un criminel soudoie un employé d'un organisme de répression des fraudes afin d'échapper à une condamnation pour un délit dont il est responsable, aucune poursuite de pourra alors être engagée contre lui pour blanchiment d'argent, à moins de prouver l'infraction préalablement commise.

### *Le potentiel des régimes de LBC en tant que mécanismes internationaux pour la responsabilisation des dirigeants*

Pour échapper à la loi, certains politiciens – notamment les plus puissants et corrompus – peuvent jouir de leur immunité juridique en plus de leur pouvoir d'influence sur les organismes de répression de leur pays. Cette immunité n'est cependant pas nécessairement reconnue à l'étranger (Chaikin 2010). Ainsi, lorsque, dans le pays d'origine, les tribunaux et organismes gouvernementaux sont compromis, les institutions du pays destinataire de fonds illicites peuvent de leur côté être en mesure d'ouvrir une enquête. Ce fut par exemple le cas lorsque la Police métropolitaine de Londres ouvrit une enquête sur les anciens gouverneurs d'Etat nigériens Joshua Dariye et Diepreye Alamiyeseigha (Beggan 2009).

Cependant, une fois que des fonds illicites sont localisés, leur rapatriement peut s'avérer être un exercice coûteux et parfois même politiquement périlleux pour les pays concernés. A titre d'exemple, citons l'imbroglio qui a récemment eu lieu lorsque plusieurs gouvernements fédéraux allemands, qui avaient acheté des informations volées sur 20 000 comptes bancaires détenus en Suisse par des ressortissants allemands en vue de recouvrer l'argent de l'évasion fiscale, ont déclenché un véritable conflit diplomatique avec le gouvernement suisse (Bloomberg 2010). On comprend donc qu'en plus de devoir maîtriser les subtilités techniques des régimes de lutte contre le blanchiment de capitaux, un pays doit se préparer à assumer les conséquences politiques des procédures qu'il engage.

## 5. Quelles options pour les politiques de lutte contre les flux financiers illicites ?

*Les idées principales de ce chapitre :*

---

- Les initiatives de lutte contre les flux financiers illicites tendent à cibler essentiellement le blanchiment d'argent, et le choix de lutter contre la corruption par le biais de ces mêmes initiatives est le fruit d'une approche tout aussi réductrice
  - L'éventail actuel de politiques de lutte contre les flux financiers illicites doit être élargi et intégrer des questions telles que l'entraide judiciaire, le recouvrement des avoirs et le secret bancaire
  - Les mesures qui permettraient de lever le secret bancaire comprennent la garantie de transparence du capital des sociétés et trusts, la réforme des normes comptables internationales, la garantie d'une étroite coopération en matière de fiscalité et la réglementation / l'auto-réglementation des prestataires de services aux sociétés
- 

Dans ce chapitre, nous passerons en revue les politiques existantes en matière de lutte contre les flux illicites, et plus particulièrement contre la corruption. Nous présenterons également les obligations et les normes internationales en vigueur dans ce domaine, ainsi que les différentes politiques actuellement mises en œuvre sur ce front. Les différentes approches politiques présentées ci-dessous constituent donc un éventail d'outils potentiels de lutte contre les flux financiers illicites.

### 5.1. La restriction générale des mouvements de capitaux

Les flux illicites transitent essentiellement par le circuit financier classique. C'est en effet l'objectif premier du blanchiment de capitaux que de permettre à de l'argent sale de circuler dans le système financier sans éveiller de soupçons. Différents facteurs sous-tendent et facilitent les transferts de capitaux irréguliers, parmi lesquels la taille du système financier et l'interconnectivité de ses opérateurs jouent un rôle prépondérant. Là où des fonds peuvent traverser les frontières légalement, rapidement et sans aucune restriction bureaucratique, le blanchiment d'argent est alors, toutes choses étant égales par ailleurs, simplement plus facile.

Par conséquent, pour enrayer les flux illicites et le blanchiment de capitaux, une solution consiste à imposer des restrictions sur les transactions financières. Ce type de mécanismes de contrôle fut largement employé jusqu'aux années 1980, époque à laquelle une vague de libéralisation révolutionna le système financier mondial. Cette libéralisation entraîna une réforme et un assouplissement du contrôle physique des changes, des taux de change et des transferts financiers transfrontaliers. Si la libéralisation est globalement reconnue comme un moteur des mouvements financiers internationaux, force est de constater qu'elle permet également le transfert de sommes d'argent colossales en un simple clic par le biais d'Internet. Elle est donc un vecteur indéniable de flux financiers illicites et de blanchiment de capitaux sur la scène internationale.

### 5.2. Les politiques de lutte contre le blanchiment de capitaux

Depuis la fin des années 1980, les stratégies déployées sur la scène internationale contre les flux financiers illicites se concentrent essentiellement sur des politiques de lutte contre le blanchiment de

capitaux. Ces politiques ayant déjà fait l'objet d'études approfondies (Banque mondiale 2009, FMI et Banque mondiale 2006, partie B), nous en résumerons ici les principaux éléments.

Les politiques de lutte contre le blanchiment de capitaux sont mises en œuvre par le biais d'une combinaison d'instruments internationaux contraignants et non contraignants. Parmi les premiers, les 40 Recommandations du Groupe d'action financière (GAFI 2003) sont les mesures les plus reconnues, qui furent à l'origine conçues pour lutter contre l'utilisation frauduleuse des systèmes financiers à des fins de blanchiment de l'argent de la drogue, mais sont depuis devenues les normes internationales de référence en matière de lutte contre le blanchiment de revenus illégaux en général.

### ENCADRE 3 LES CONVENTIONS INTERNATIONALES CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX

Les normes du GAFI reflètent différentes conventions internationales, et plus particulièrement les suivantes :

- La Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, entrée en vigueur en 1990 et rebaptisée Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme en 2005 (Conseil de l'Europe 2005).
- La Convention de Vienne contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, adoptée en 1998 (Nations unies 1998).
- La Convention contre la criminalité transnationale organisée, signée en 2000 à Palerme (Nations unies 2004).
- La Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC 2005, Articles 14 et 23), adoptée en 2003, traite aussi la question du blanchiment de capitaux.

La question des flux financiers illicites liés à la corruption fait l'objet de six directives principales énoncées dans les Recommandations du GAFI et/ou dans les Conventions que nous venons de voir.

- **La criminalisation du blanchiment de capitaux.** Toutes les normes internationales exigent la criminalisation du blanchiment d'argent. La plupart d'entre elles en appellent également à la qualification du plus grand nombre de délits possible en infractions principales.
- **La conservation des documents.** Les normes du GAFI requièrent des institutions financières qu'elles conservent les traces de toutes les transactions effectuées pendant au moins cinq ans.
- **Le devoir de vigilance relatif à la clientèle.** Les institutions financières ne devraient pas tenir de comptes anonymes, ni de comptes sous des noms manifestement fictifs. Le GAFI indique également toute une série de directives concernant le devoir de vigilance vis-à-vis des nouveaux clients et des autres clients dans certaines circonstances. Les institutions financières doivent en outre identifier le bénéficiaire effectif de tout client constitué en tant que personne morale, c'est-à-dire « la ou les personnes physiques qui in fine possèdent ou contrôlent le client et/ou la personne pour laquelle une transaction est effectuée. Ceci comprend également les personnes qui exercent en dernier ressort un contrôle effectif sur une personne morale ou une construction juridique. » (GAFI 2003, 12).
- **Les personnes politiquement exposées.** Les institutions financières devraient faire preuve d'une vigilance accrue envers les personnes politiquement exposées (PPE), que le GAFI définit comme toute « personne qui exerce ou a exercé d'importantes fonctions publiques dans

un pays étranger ; par exemple, de Chef d'État ou de gouvernement, de politiciens de haut rang, de hauts responsables au sein des pouvoirs publics, de magistrats ou militaires de haut rang, de dirigeants d'une entreprise publique ou de responsables de parti politique. » Attendu que les PPE sont par définition vulnérables à la corruption et constitue une catégorie de personnes à risque en matière de blanchiment de capitaux, les institutions financières devraient :

- Disposer de systèmes de gestion des risques adéquats afin de déterminer si le client est une personne politiquement exposée ;
  - Obtenir l'autorisation de la direction avant de nouer une relation d'affaires avec de tels clients ;
  - Prendre toutes les mesures raisonnables pour identifier l'origine du patrimoine et des fonds ;
  - Assurer une surveillance renforcée et continue de la relation d'affaires.
- **La déclaration des transactions volumineuses et/ou douteuses.** Le GAFI et les autres Conventions requièrent des institutions financières et de différentes entreprises et professions non financières qu'elles déclarent certaines transactions aux autorités compétentes (à savoir, aux cellules de renseignements financiers). Ainsi, toute transaction anormalement supérieure à un certain seuil doit être déclarée, de même qu'une institution financière ayant des raisons suffisantes de soupçonner que des fonds proviennent d'une activité criminelle doit les déclarer. Si l'institution relève d'un pays classant la corruption parmi les infractions préalables au blanchiment d'argent, elle doit alors également déclarer les revenus de la corruption.
  - **L'établissement d'un système de réglementation et de contrôle.** Afin de superviser la bonne application des obligations susmentionnées, les normes internationales prônent l'établissement d'une cellule de renseignements financiers chargée de traiter les déclarations et, le cas échéant, de les transmettre aux organismes de détection et de répression compétents.

La plupart des pays ont adhéré aux normes du GAFI, notamment en les intégrant à différentes conventions régionales ou internationales. Des organismes régionaux ont par ailleurs été créés autour des Recommandations du GAFI, parmi lesquels :

- Le Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL)
- Le Groupe Asie Pacifique sur le blanchiment de capitaux (GAP)
- Le Groupe d'action financière des Caraïbes (GAFIC)
- Le Groupe d'action financière du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (GAFIMOAN)
- Le Groupe anti-blanchiment de l'Afrique orientale et australe (GABAOA)

Ces organisations suivent des programmes de lutte contre le blanchiment de capitaux et veillent à ce que les pays membres respectent les recommandations du GAFI. A l'heure actuelle, plus de 180 pays adhèrent aux normes de LBC/FT.

### 5.3. La saisie et le recouvrement d'avoirs

Outre la criminalisation des transferts de revenus d'origine criminelle (ou, en terme juridique, du blanchiment de capitaux), des mesures additionnelles de saisie et de recouvrement d'avoirs ont été mises en place.

#### *La saisie d'avoirs*

La saisie d'avoirs peut revêtir deux formes : la saisie de revenus d'origine criminelle entraînant une condamnation, instrument commun du droit pénal qui nécessite l'établissement d'un lien évident et prouvé entre l'acte criminel et les avoirs, et la saisie sans condamnation. Cette dernière permet aux poursuivants d'engager une action civile en vue de la mise sous séquestre ou de la confiscation des avoirs sur la base de « motifs raisonnables » plutôt que de la preuve d'une activité criminelle. Les procédures de saisie sans condamnation permettent souvent un renversement partiel de la charge de la preuve, en conséquence duquel il incombe à l'accusé de prouver l'origine légale de ses avoirs, sans quoi ces derniers lui sont confisqués. Instaurée aux Etats-Unis en 1970 par le biais de la Loi sur les Organisations motivées par le racket et la corruption (Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act), cette approche s'est depuis largement répandue. Un certain nombre de pays autorisent aujourd'hui les saisies d'avoirs sans condamnation, parmi lesquels le Royaume-Uni, l'Italie, la Suisse et l'Albanie.

#### **ENCADRE 4 : SAISIR DES AVOIRS A DEFAUT DE POUVOIR APPREHENDER LEUR PROPRIETAIRE**

Le recouvrement d'avoirs volés par un fonctionnaire n'est généralement possible que si ce dernier fait l'objet d'une condamnation, chose irréalisable, par exemple, lorsque le contrevenant en question a fui le pays. Dans de telles situations, engager une action civile peut permettre à un pays de recouvrer les avoirs volés sans condamnation. Concrètement, après avoir prouvé l'origine criminelle des fonds, l'Etat peut directement procéder à la saisie des biens du coupable. Ce fut notamment le cas lors d'une enquête menée au Royaume-Uni contre Joshua Dariye, ancien gouverneur de l'Etat du Plateau au Nigeria (de 1999 à 2007).

En 2003, une enquête menée à Londres sur une fraude à la carte de crédit mena la Police métropolitaine à Joshua Dariye, qui s'avéra être responsable de blanchiment d'argent massif au Royaume-Uni (près de 5 millions de dollars USD blanchis), opérant par le biais d'entreprises associées et de sociétés fictives. Arrêté à Londres en 2004, Joshua Dariye profita de sa mise en liberté sous caution pour fuir le pays. Pendant des années, retransché derrière l'immunité constitutionnelle qui le protégeait en tant que Gouverneur nigérian, il échappa au mandat d'arrêt international lancé contre lui.

Le Ministère public britannique ordonna cependant le gel de ses avoirs placés hors du Nigeria. Avec la collaboration de la Police métropolitaine de Londres et du Ministère public, la Commission nigériane contre les délits économiques et financiers pu engager deux actions civiles devant les tribunaux londoniens, grâce à quoi elle recouvra une maison et quelque 8 millions de dollars USD répartis en de multiples comptes bancaires londoniens. En 2007, Joshua Dariye quitta ses fonctions et perdit donc son immunité politique. La Commission fut donc à même d'engager des poursuites contre lui au Nigeria. L'affaire est actuellement en instance à la Cour suprême fédérale.

Sources : Entretiens et Centre d'information sur le recouvrement des avoirs (Asset Recovery Knowledge Centre) (<http://www.assetrecovery.org/kc/node/e82843b7-b4c6-11dd-a1f9-7986f5e51dc8.17>).

### *Le recouvrement d'avoirs*

Dans le contexte des transferts transnationaux illicites, le recouvrement international d'avoirs d'origine criminelle est un mécanisme fondamental au regard de la récupération d'actifs mal acquis. La Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC), jalon en la matière, consacre une grande place à l'instauration d'obligations internationales contraignantes pour le recouvrement d'avoirs :

- Le Chapitre V de la CNUCC requiert des Etats parties qu'ils « s'accordent mutuellement la coopération et l'assistance la plus étendue » à l'égard de la restitution d'avoirs issus des infractions couvertes par la Convention.
- L'article 52 réitère un certain nombre d'obligations à respecter dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux. Le GAFI les mentionne également dans ses Recommandations, en particulier les mesures que les institutions financières doivent appliquer pour l'identification et la surveillance des PPE. Les Etats parties s'engagent en outre à prendre des mesures additionnelles, notamment pour que « les agents publics appropriés ayant un droit ou une délégation de signature ou tout autre pouvoir sur un compte financier domicilié dans un pays étranger soient tenus de le signaler aux autorités compétentes ».
- La Convention demande aux Etats parties de permettre aux autres Etats parties d'engager devant leurs tribunaux une action civile et de donner effet à toute décision de confiscation d'un autre Etat partie, sous réserve que ce dernier ait donné un « motif raisonnable » de croire qu'il est nécessaire de prendre de telles mesures. Si les Etats parties ne sont pas liés par un traité couvrant la question du recouvrement d'avoirs, la Convention sera alors appliquée par défaut.

### 5.4. L'entraide judiciaire en matière pénale

L'entraide judiciaire est une condition indispensable au recouvrement de capitaux faisant l'objet de poursuites pénales transfrontalières dans le cadre d'affaires de blanchiment d'argent et/ou de l'argent de la corruption. Le document international de référence dans ce domaine est la CNUCC, qui détaille les mesures d'entraide judiciaire que les Etats parties sont tenus de mettre en œuvre en cas d'enquête, de poursuites et de procédures judiciaires liées à des infractions référencées par la Convention. Cette dernière établit par ailleurs que les Etats ne peuvent invoquer le secret bancaire pour refuser d'apporter leur aide judiciaire.

### 5.5. Vers une restriction du secret bancaire

Nous l'avons déjà vu, en hébergeant des fonds illicites, les paradis bancaires contribuent directement aux malversations financières. Un certain nombre de politiques existent qui permettent de réduire les possibilités de recours à ces pays à des fins de recel de capitaux illégaux, et plus particulièrement de fonds issus de la corruption.

#### *La transparence des bénéficiaires effectifs et des trusts*

Imposer une certaine transparence sur l'identité des bénéficiaires effectifs des sociétés, trusts compris, contribuerait indéniablement à lever le secret qui protège les flux financiers illicites. Toute société peut être utilisée à des fins illégitimes telles que le recel de fonds illégaux, en particulier lorsque ses

bénéficiaires effectifs sont difficiles, voire impossibles, à identifier.<sup>10</sup> Les Recommandations 33 et 34 du GAFI soulignent que les autorités doivent pouvoir compter sur des informations pertinentes, disponibles en temps voulu, sur les bénéficiaires effectifs et sur le contrôle des personnes morales et des trusts.<sup>11</sup>

Ces normes ne requièrent toutefois pas que ces informations soient rendues publiques, générant un injustifiable manque de transparence, facteur déterminant dans la circulation de capitaux illicites, qui « encourage la corruption et crée un accès asymétrique à des données essentielles sur le marché » (Christensen 2009, 19). Pour y remédier, il a été suggéré d'instaurer des registres publics comme vecteurs de transparence, mais d'aucuns ont fait valoir que les pays signataires de la Convention européenne des droits de l'homme devraient alors justifier le recours à une telle mesure afin d'éviter toute violation de la vie privée de leurs citoyens.

### *Les normes comptables*

L'évasion fiscale, qui représente une part conséquente des transferts internationaux illicites, est généralement le fruit de transactions effectuées au sein des sociétés multinationales,<sup>12</sup> c'est-à-dire entre différentes filiales d'une même société mère, qui falsifient les prix dans le but de délocaliser des bénéfices vers des pays à fiscalité nulle ou avantageuse. Le fait que les Normes comptables internationales actuelles n'imposent pas aux multinationales de ventiler leurs revenus par pays dans leurs documents comptables incite ces dernières à pratiquer ce que l'on appelle la facturation commerciale frauduleuse. Actuellement, les revendications s'intensifient pour que les sociétés, à commencer par les multinationales, soient tenues d'exposer clairement leurs revenus pays par pays.

### *La coopération en matière fiscale*

Les partisans d'un durcissement des mesures de lutte contre les flux financiers illicites soutiennent que l'évasion fiscale et la corruption sont également étroitement liées : les revenus de la corruption placés dans des paradis bancaires sont non seulement des fonds illégaux mais sont en plus non imposables. La coopération internationale entre autorités fiscales pourrait s'avérer être un outil majeur sur ce front, car il permettrait aux Etats d'exposer au grand jour les revenus non imposés que tout éventuel dirigeant corrompu aurait pu transférer à l'étranger.

La coopération internationale en matière fiscale se traduit par des échanges de renseignements fiscaux<sup>13</sup> généralement définis par le biais d'accords bilatéraux contre la double imposition. Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (cadre multilatéral de l'OCDE permettant aux pays membres et non membres de mener des travaux sur l'échange de renseignements à des fins fiscales) a lancé un processus d'examen par les pairs afin de contrôler les progrès réalisés dans l'amélioration de l'échange de renseignements entre les pays membres.

---

<sup>10</sup> Pour plus d'informations sur ces organismes et les abus qui peuvent en résulter, consulter OCDE, 2001, et GAFI, 2006.

<sup>11</sup> Un trust, ou fiducie, désigne une personne morale pouvant détenir un titre de propriété au bénéfice d'une ou plusieurs personnes morales ou physiques. La personne qui le crée s'appelle le constituant ; la personne physique ou morale qui gère les biens du trust est le fiduciaire. Il peut uniquement utiliser les biens et les revenus du trust au profit de ses bénéficiaires, en aucun cas pour son profit personnel. Ces différentes parties ne sont pas tenues d'être des personnes distinctes.

<sup>12</sup> D'après Global Witness et al. (2009), près de 60% des échanges mondiaux sont des transactions effectuées au sein de sociétés multinationales.

<sup>13</sup> Il existe deux types d'accords d'échange de renseignements fiscaux : les échanges effectués sur demande et les échanges automatiques. Les premiers relèvent des traités sur la double imposition, et sont préconisés par l'OCDE dans le Modèle de convention sur l'échange de renseignements en matière fiscale. Les seconds sont beaucoup moins fréquents, mais sont pratiqués, par exemple, entre les Etats-Unis et le Canada ou encore, entre les Etats membres de l'Union européenne.

L'objectif est d'identifier des mécanismes qui permettent d'accélérer la négociation et la conclusion d'accords d'échange de renseignements.

## 5.6. La réglementation et l'auto-réglementation des intermédiaires ou prestataires de services aux sociétés

Dans le chapitre 3, nous avons souligné le rôle croissant des intermédiaires du secteur privé, également appelés prestataires de services aux sociétés, en tant que vecteurs des transactions illicites. Quatre mécanismes au moins pourraient être ou ont été employés en vue de limiter ce rôle.

- **Imposer un agrément aux prestataires de services aux sociétés.** Les intermédiaires pourraient être mieux contrôlés si leurs activités étaient soumises à l'obtention d'un agrément et que leurs dirigeants devaient satisfaire à certaines conditions pour exercer leur poste. L'île de Man a par exemple introduit ce genre d'agrément en 2000 en promulguant une loi basée sur l'application d'un « test d'aptitude et d'honorabilité dans les domaines clés de l'intégrité, des compétences et de la solvabilité » aujourd'hui considéré comme un modèle pour les autres paradis bancaires (Chaikin 2009, 79-80).<sup>14</sup>
- **Etendre les obligations de déclaration imposées dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux.** Une autre mesure qui pourrait contribuer à brider le rôle potentiel des intermédiaires dans le blanchiment d'argent serait de les ajouter à la liste des établissements de surveillance tenus de déclarer les transactions suspectes et de rester vigilants vis-à-vis de leur clientèle.
- **La transparence de la propriété.** Alors que plusieurs de ses recommandations sont applicables aux entreprises et professions non financières, le GAFI (2006) souligne la nécessité de mettre les informations relatives à la propriété des intermédiaires à la disposition des autorités – aussi bien celles des pays dans lesquels ils sont enregistrés que celles des pays intéressés.
- **L'auto-réglementation et les normes sectorielles / professionnelles.** Lorsque aucun prestataire de services aux sociétés ne facilite le recel de fonds illicites ou ne dissimule les activités d'une société derrière un voile d'opacité à l'origine, l'auto-réglementation peut alors également être un outil adéquat pour améliorer le niveau des normes professionnelles. L'auto-réglementation devra être associée aux deux mécanismes précédents (la transparence du capital et l'extension des obligations de déclaration dans le cadre de la LBC), sans quoi elle aura probablement peu d'effet sur les intermédiaires bancaires, dont la raison d'être est d'aider des criminels à blanchir de l'argent sale.

---

<sup>14</sup> Pour plus d'informations sur les obligations d'agrément de l'île de Man, consulter <http://www.fsc.gov.im/policy/regcsp.xml> (en anglais uniquement)

## 6. Les régimes de lutte contre le blanchiment de capitaux : de la difficulté de parvenir à un consensus

*Les idées principales de ce chapitre :*

---

- Les politiques de lutte contre le blanchiment de capitaux sont le fruit de la dissémination des normes internationales et non le résultat d'analyses coût-bénéfice
  - Les régimes de LBC sont tributaires de leur maillon le plus faible, certains de leurs défauts étant corrigibles quand d'autres sont inhérents au système
  - Parmi les défauts inhérents aux régimes de LBC, on peut citer les limites des mécanismes de surveillance des personnes politiquement exposées, la vulnérabilité des CRF et des autres institutions et établissements de surveillance à la corruption ou aux abus d'autorité et enfin, le risque d'abus de pouvoir dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux
- 

Le régime de lutte contre le blanchiment de capitaux que nous avons décrit dans le chapitre 5.2 reste le mécanisme international prédominant en matière de lutte contre les flux financiers illicites. Nous allons maintenant nous pencher sur les principales défaillances de ce système et plus particulièrement sur les points faibles des méthodes de LBC employées à des fins de prévention du blanchiment des revenus de la corruption.

Les politiques de LBC ont fait l'objet de critiques virulentes, dont l'évaluation dépasse le cadre du présent document.<sup>15</sup> Le principal argument avancé allègue que les problèmes pratiques des régimes de LBC reflètent non seulement des défaillances de mise en œuvre, mais qu'ils révèlent en plus l'absence de mécanismes d'évaluation de l'efficacité des politiques de LBC et attestent des limites inhérentes au régime. Les critiques tendent à insinuer qu'il serait possible de pallier les déficiences des régimes de lutte contre le blanchiment de capitaux en modifiant les régimes eux-mêmes. Nous verrons pourquoi cette vision du système est trop optimiste.

### 6.1. L'absence de tout critère d'efficacité

Les politiques de LBC ont ceci de particulier qu'elles ne sont associées à aucun critère ou référentiel qui permette d'évaluer leur efficacité dans la pratique (Sharman 2006). Ni les organisations qui ont orchestré la diffusion rapide de ces politiques ni les pays qui les ont mises en œuvre n'ont employé d'indicateurs de performance des systèmes de LBC, par exemple pour procéder à des analyses statistiques sur les poursuites judiciaires engagées pour blanchiment d'argent ou encore, pour suivre l'effet des politiques mises en place sur l'ampleur du blanchiment de capitaux. Ainsi, les différents mécanismes institutionnels de suivi de l'application des normes du GAFI tendent uniquement à comparer la mise en œuvre des cadres juridiques et institutionnels locaux aux dites normes et font abstraction de l'impact de cette mise en œuvre.

---

<sup>15</sup> Consulter par exemple Naylor (2007).

Aucune tentative sérieuse n'a non plus été effectuée pour mener des études d'impact réglementaire avant l'introduction des régimes de lutte contre le blanchiment de capitaux (Sharman 2006). Etant donné le caractère contraignant des politiques de LBC, ce n'est sans doute pas surprenant. L'absence de toute évaluation d'impact significative n'en constitue pas moins un réel problème.

L'inexistence de critères et de mécanismes d'évaluation de l'efficacité des régimes de LBC est particulièrement préoccupante et ce, pour trois raisons principales. Tout d'abord, parce que la lutte contre le blanchiment de capitaux est apparue de façon progressive : initialement employée au Etats-Unis comme mécanisme de localisation de l'argent de la drogue, son champ d'action s'est par la suite considérablement étendu. En second lieu, parce que les politiques de LBC sont coûteuses et largement soutenues par le secteur privé. Enfin, parce que rien ne prouve que ces politiques aient un tant soit peu permis de réduire l'ampleur du blanchiment de capitaux ou de la criminalité générant de l'argent sale. Les pays en développement n'ont pour la plupart procédé à aucune condamnation pour blanchiment d'argent, et rien ne semble indiquer que les condamnations prononcées même aux Etats-Unis aient contribué à faire reculer les infractions préalables au blanchiment de capitaux telles que le trafic de drogue.

L'incidence des régimes de LBC sur les condamnations pour corruption n'est quant à elle guère meilleure. Dans une Révision à mi-parcours de la mise en œuvre de la Convention contre la corruption, l'OCDE fait remarquer que les déclarations de transactions douteuses effectuées par les pays évalués n'ont jamais donné lieu à aucune enquête sur les individus soupçonnés de corruption, et ne mentionne par ailleurs aucune condamnation particulière pour corruption (Chaikin et Sharman 2009, 29 et 34-35).

Soulignons qu'évaluer l'impact des régimes de LBC n'est pas chose aisée, du fait que ces derniers sont également conçus pour dissuader et/ou perturber les activités criminelles à titre préventif et non pas pour générer des statistiques sur des indices d'impact tels que les fonds gelés, les personnes condamnées, etc., qui ne permettent d'évaluer l'efficacité des mesures mises en place qu'une fois les infractions commises. En d'autres termes, il est probable que l'impact des régimes de LBC ne soit pas mesurable, ni même visible, c'est pourquoi il est important de concevoir des critères ou des indicateurs qui contribuent à mesurer leur efficacité. Un autre problème réside dans le fait que l'instauration d'un régime de LBC efficace entraînera probablement un déplacement des activités de blanchiment d'argent vers des régions offrant une législation ou une application de la loi plus laxistes.

Ajoutons que les faibles résultats des régimes de LBC sur la corruption ne sont pas l'apanage des pays membres de l'OCDE. Plusieurs raisons concourent à leurs mauvaises performances :

- Une protection insuffisante des Cellules de renseignements financiers (CRF) et des services de répression vis-à-vis de la corruption ou des influences politiques.
- Une application superficielle de certaines mesures basiques de la lutte contre le blanchiment de capitaux, et notamment des procédures de vigilance des clients, du devoir d'acquisition d'une bonne connaissance de ces derniers et de l'obligation de déclaration des transactions suspectes. Pour être plus précis :
  - Concernant la vigilance et la connaissance des clients, les définitions des personnes politiquement exposées (PPE) restent trop vagues et trop larges.
  - Concernant la déclaration des transactions douteuses, les infractions de corruption sont souvent absentes des typologies du blanchiment de capitaux élaborées par les CRF, ce qui limite d'emblée l'éventualité d'une coopération avec les services de lutte contre la corruption.

- De manière générale, un fossé bureaucratique entre les activités de lutte contre le blanchiment de capitaux et les efforts déployés contre la corruption. Les CRF et les services anti-corruption ont en effet tendance à être trop dissociés, aussi bien sur le plan institutionnel qu'opérationnel.
- Une coopération internationale insuffisante et un partage de l'information sporadique entre les CRF des différents pays.
- Des pays riches soucieux d'appliquer les régimes de LBC pour enrayer le trafic de drogue et le financement du terrorisme, mais qui négligent la corruption, source pourtant majeure d'argent sale en provenance des pays en développement.

Chaikin et Sharman tentent d'apporter une solution à chacun de ces problèmes et proposent toute une série de recommandations à cet effet. Il nous semble toutefois que leur vision de la question, qui réduit l'insuccès des régimes de LBC à un simple problème de mauvaise mise en œuvre des mesures adoptées et pourrait donc être résolu par un réaménagement du système, passe à côté de l'essentiel. A notre sens, en effet, les régimes de LBC, comme tout autre instrument ou approche politique, souffrent de défauts et de limites qui leur sont inhérents et devraient être abordés dans les débats politiques comme des contraintes fondamentales et non comme des obstacles techniques que l'on peut facilement éliminer ou résoudre.

## 6.2. Le problème du « maillon faible »

Les systèmes de lutte contre le blanchiment de capitaux seront toujours tributaires de leur maillon le plus faible. C'est dans cette perspective que les débats autour du fonctionnement des régimes de LBC doivent s'inscrire à la base. Ce constat se rapporte, premièrement, au système de LBC lui-même et ensuite, aux autres systèmes qui doivent être opérants en aval.

- Dans le cadre d'un système de LBC, pour que les déclarations de transactions (ou d'activités) suspectes parviennent aux services de détection et de répression, chacune des obligations inhérentes au régime doit être intégralement respectée. Cela signifie que les organismes supposés effectuer ces déclarations (comme les banques) doivent mettre en place des mesures approfondies très sophistiquées de vigilance de leurs clients afin d'identifier les plus vulnérables à la corruption – les personnes politiquement exposées, mais également les autres clients –, au prix d'un travail laborieux de recherches internes sur les bénéficiaires effectifs des autres sociétés. Suite à cela, ils doivent entreprendre d'identifier les transactions douteuses effectuées par ces personnes. Mais de telles opérations ne représentent pas nécessairement de grandes quantités d'argent, et peuvent être isolées et difficiles à identifier sur la base d'une typologie (par exemple, l'évasion fiscale peut être plus facile à déceler du fait qu'elle implique des transactions continues ou régulières).
- A supposer que ces organismes effectuent correctement leurs déclarations de transactions suspectes auprès des cellules de renseignements financiers qui, elles-mêmes parfaitement efficaces, entreprennent les mesures de poursuites et de répression nécessaires, un certain nombre de protagonistes entrent également en jeu qui doivent être pleinement opérationnels : la police, les autorités de poursuite, les tribunaux et les services fiscaux.
- En ce qui concerne les transactions internationales, il conviendrait que les organismes de détection et de répression des infractions disposent de l'accès nécessaire aux informations relatives aux comptes bancaires et au capital des sociétés et trusts enregistrés dans des paradis bancaires. Les pays impliqués pourraient ainsi s'apporter toute l'entraide judiciaire nécessaire et coopérer dans le recouvrement d'avoirs détournés.

Comme nous allons le voir maintenant, différents éléments grèvent le bon fonctionnement des régimes de lutte contre le blanchiment de capitaux : d'un côté, des problèmes (potentiellement résolubles) de mise en œuvre des mesures de LBC ; de l'autre, des facteurs inhérents au système.

### 6.3. Les infractions préalables

Le dysfonctionnement des régimes de LBC s'explique en partie par le problème de la définition des infractions préalables, qui diffère selon les pays (Unger 2007, chapitre 2). Par exemple, l'Allemagne n'inclut pas l'évasion fiscale dans la catégorie des infractions préalables au blanchiment d'argent. La Grèce et l'Italie, quant à elles, ne considèrent même pas l'évasion fiscale comme une infraction. La corruption n'est définie comme infraction préalable au blanchiment de capitaux qu'en Australie, en Chine, en Inde, en Indonésie, en Corée du Sud, en Malaisie, à Singapour et en Thaïlande, et seuls quatre pays (l'Australie, le Japon, la Corée et Singapour) criminalisent la corruption des agents publics. Cette question vient d'ailleurs ajouter au problème : les pays n'incluent généralement que les agents publics étrangers à leur définition des personnes politiquement exposées (lorsqu'ils en ont une).

La Convention des Nations unies contre la corruption requiert que la corruption active et passive, le détournement de fonds et les abus de biens sociaux ainsi que tout autre usage illicite de biens perpétré par un agent public soient classés comme infractions préalables au blanchiment de capitaux. La criminalisation du trafic d'influence, de l'abus de fonction, de l'enrichissement illicite et de la corruption dans le secteur privé est optionnelle. De son côté, le GAFI exige que certains délits définis comme des actes de corruption soient classés comme des infractions préalables au blanchiment d'argent. On comprend dès lors que même la pleine application des conventions internationales n'empêcherait pas les divergences sur la question. Il en résulte deux obstacles majeurs entravant les poursuites des responsables de blanchiment de capitaux en justice :

- Lorsqu'un pays n'inclut pas tous les crimes graves dans la catégorie des infractions préalables, les parties prenantes au blanchiment de capitaux (par exemple les banques) peuvent justifier le fait de ne pas déclarer d'activités suspectes en faisant valoir qu'elles ne peuvent savoir avec certitude si les fonds proviennent d'une des infractions spécifiées dans les dispositions de LBC.
- Les poursuites et condamnations pour corruption pourraient invoquer d'autres dispositions que celles qui renvoient au versement de pots-de-vin et s'appuyer sur des infractions comme la fraude, l'évasion fiscale ou toute autre malversation – par exemple, le « comportement abusif dans le cadre de fonctions officielles » au Royaume-Uni. A moins que tous les pays ne s'accordent sur une approche commune des infractions et acceptent d'assimiler celles qui entraînent des peines supérieures à un certain seuil à des infractions préalables au blanchiment de capitaux – chose peu probable –, les enquêtes resteront tributaires de cette diversité de conceptions des infractions préalables. Les délits de corruption à proprement parler (c'est-à-dire le versement de pots-de-vin) sont par nature parmi les plus difficiles à réprimer. On peut donc s'interroger sur les réelles possibilités qui s'offriraient si ils étaient classés parmi les infractions préalables au blanchiment de capitaux.

### 6.4. Les personnes politiquement exposées

Le concept de PPE est clairement lié à la lutte contre la corruption menée à travers la détection de mouvements illicites des produits de la corruption. Par exemple, le Centre international de Bâle pour le recouvrement des avoirs (International Center for Asset Recovery) recense plusieurs cas de hauts dirigeants, pour la plupart issus de pays en développement, dont les actifs ont fait ou font actuellement l'objet d'une procédure de recouvrement à l'étranger. Il serait pour le moins opportun que ces

individus fassent l'objet d'une surveillance plus rapprochée des institutions financières par le biais desquelles ils opèrent.

Les obligations de vigilance et de surveillance renforcées des PPE constituent le cœur de la stratégie des systèmes de LBC contre la corruption. Plusieurs éléments entravent cependant leur bon fonctionnement. En premier lieu, il n'existe aucune définition consensuelle du terme PPE. Le GAFI limite explicitement l'expression aux individus exerçant de hautes fonctions publiques dans un pays étranger, tandis que la CNUCC définit les PPE (sans employer le terme) comme les « personnes qui exercent, ou ont exercé, des fonctions publiques importantes et [les] membres de leur famille et de leur proche entourage », élargissant donc la définition au cercle intime des hauts dirigeants mais laissant libre à chacun de décider si cela inclut les dirigeants locaux ou les étrangers. La tendance générale des pays à n'inclure que les dirigeants étrangers dans leur définition des PPE dévalue l'objectif global de surveillance des hauts dirigeants d'Etat. D'autre part, la difficulté à délimiter clairement le cercle des PPE est également problématique :

- S'il semble évident d'y inclure les hauts politiciens, dans la réalité leur vulnérabilité à la corruption peut être extrêmement variable d'un pays à l'autre et dépendra de l'étendue de leur pouvoir hiérarchique au sein des institutions nationales.
- Les fonctionnaires subalternes peuvent avoir d'innombrables occasions de s'enrichir. C'est par exemple le cas des responsables des marchés publics des grandes agglomérations. C'est vraisemblablement la raison pour laquelle la Directive européenne anti-blanchiment (UE 2005) stipule expressément que les fonctionnaires régionaux et locaux devraient être considérés comme des PPE si leur degré d'exposition politique le justifie.
- Les dirigeants peuvent détourner des fonds en faveur de membres de leur famille, d'amis ou de tout autre proche (voir encadré ci-dessous).

Etendre la définition des PPE à un cercle de personnes plus large (comme le suggère la CNUCC) et éliminer toute distinction entre PPE étrangères et PPE nationales pourrait déjà résoudre en partie ces problèmes. Cela implique toutefois une augmentation exponentielle du nombre de personnes dont les institutions financières devraient assurer la surveillance. En outre, ces dernières pourraient effectuer des vérifications périodiques de leurs clients identifiés comme PPE, et ce statut devrait pouvoir être maintenu aussi longtemps que nécessaire après la cessation des fonctions de l'individu (Greenberg et al. 2009).

#### **ENCADRE 5 : DES FAILLES DANS LE SYSTEME : LORSQU'IL EST IMPOSSIBLE D'IDENTIFIER LES ASSOCIES DES PPE**

Pendant 18 ans le marchand d'armes français Pierre Falcone\*, relation du président angolais José Eduardo dos Santos, transféra des fonds douteux sur des comptes bancaires aux Etats-Unis (par la Bank of America) sans jamais être identifié comme étant un proche associé d'une PPE. En 2007, la Bank of America fit l'objet d'une enquête du Sénat des Etats-Unis (qui permit de mettre au jour 60 millions de dollars USD de transactions suspectes impliquant des comptes américains liés à Falcone et sa famille), suite à quoi la banque détermina enfin que le marchand d'armes avait un statut de PPE et clôtura ses comptes.

\* Pierre Falcone a exercé une influence politique considérable en Angola. Sa relation avec le président dos Santos commença avec l'affaire de l'*Angolagate*, au cours de laquelle il aida ce dernier à acquérir des armes destinées à la guerre civile angolaise. En échange de son soutien à dos Santos, il bénéficia de nombreux privilèges, parmi lesquels la possibilité de circuler avec un passeport diplomatique angolais ou encore, d'intégrer une délégation angolaise devant l'UNESCO.

d'une approche plus intégrée se multiplient (notamment du fait de StAR Initiative et du Groupe Asie Pacifique sur le blanchiment de capitaux), ces efforts continuent toutefois de relever « davantage de l'aspiration que de la réalité » (Chaikin et Sharman 2009).

## 6.6. Le rôle des CRF dans la détection et la répression des infractions : indépendance, compétences et corruption

Pour que les informations générées par les systèmes de LBC soient susceptibles de venir alimenter des procédures pénales contre des dirigeants soupçonnés de corruption, les CRF, la police et/ou l'accusation et les tribunaux doivent d'une part disposer des compétences et de la spécialisation nécessaires dans ce genre d'affaires, mais doivent en plus se montrer suffisamment résistants aux tentatives de corruption et/ou aux interférences politiques.

Les CRF ne reposent malheureusement sur aucune base – ni dans la tradition juridique (l'indépendance du pouvoir judiciaire) ni dans les normes internationales (celles qui régissent les institutions supérieures de contrôle). Différents modèles de CRF existent, qui vont du type administratif (les CRF se limitent alors à traiter les informations reçues des institutions financières et à les transférer aux services répressifs concernés) au type répressif (les CRF sont intégrées au bureau du procureur ou au pouvoir judiciaire).

### ENCADRE 6 : QUELQUES EXEMPLES DE CRF

Aux Etats-Unis, le FinCEN (Réseau chargé de la lutte contre la criminalité financière), organisme placé sous la tutelle du ministère des finances, est un exemple de CRF administrative. Au Portugal, la Unidade de Informação Financeira (Unité d'information financière) est rattachée à la Police judiciaire et dispose de pouvoirs policiers. La CRF néerlandaise constitue quant à elle un modèle hybride, censée être opérationnellement indépendante de l'institution qui l'héberge, le Service d'information internationale de l'Agence des services de la Police nationale.

## 6.7. Ingérence, pouvoirs répressifs et risques d'abus

L'un des principaux enjeux en matière de LBC, et plus particulièrement concernant les procédures de confiscation d'avoirs sans condamnation, tient au fait que l'effet positif des politiques mises en place sur la lutte contre le blanchiment de capitaux doit être contrebalancé avec les répercussions potentiellement négatives de ces dernières sur les droits de l'homme. Les points suivants sont particulièrement sensibles :

- Les mécanismes de LBC peuvent être mis à profit par des gouvernements peu démocratiques, par exemple pour engager des procédures judiciaires contre des opposants politiques et geler leurs avoirs, ou pour contrôler les activités des organisations non gouvernementales, etc. Par exemple, en Russie, les condamnations successives de Mikhaïl Khodorkovski (jadis première fortune russe et opposant politique du président de l'époque, Vladimir Poutine) – en 2005 pour fraude puis en 2009 pour détournement et blanchiment de capitaux – apparaissent clairement comme des décisions politiques.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Consulter par exemple l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (2009).

- L'impact des procédures sans condamnation, et plus particulièrement l'abaissement du niveau de preuve requis pour engager une saisie d'avoirs et, parfois, le renversement partiel de la charge de la preuve (en conséquence duquel il incombe à l'accusé de prouver l'origine légale de ses avoirs, sans quoi ces derniers lui sont confisqués). Par exemple, en Albanie, une nouvelle loi, entrée en vigueur en janvier 2010 pour la prévention et la répression du crime organisé et du trafic par le biais de mesures préventives contre l'utilisation frauduleuse de capitaux, autorise la confiscation d'avoirs sur la base de « soupçons raisonnables, fondés sur des indices » d'implication dans l'une des infractions relevant d'une liste spécifique.

Ces aspects déjà préoccupants le sont d'autant plus que les politiciens et les dirigeants en exercice sont susceptibles d'être impliqués dans des activités criminelles et de blanchiment d'argent. Ils sont pourtant rarement pris en compte dans le développement des régimes de LBC, et s'ils le sont, ne donnent lieu à aucune mesure concrète. Par exemple, Chaikin et Sharman considèrent que « ... si les gouvernements exerçaient leurs pouvoirs et leurs prérogatives de manière avisée, impartiale et mesurée, aucune stratégie anti-corruption ne serait alors nécessaire en premier lieu », et se disent pourtant en faveur d'une extension de ces pouvoirs. Le fait même que les CRF et les procureurs soient exposés à la corruption et aux ingérences politiques est une raison suffisante en soi pour éviter de leur confier des pouvoirs démesurés.

## 6.8. La corruption au sein des institutions de surveillance

Si la vulnérabilité inhérente des CRF et des autres services répressifs à la pression politique et à la corruption constitue un problème, la corruption au sein des institutions de surveillance constitue quant à elle une menace permanente pour le bon fonctionnement des politiques de LBC. C'est pour cette raison, par exemple, qu'en 1999, alors qu'il tentait de recouvrer les fonds détournés vers des comptes suisses par la famille Marcos, le gouvernement philippin déposa une plainte pour corruption et complicité de blanchiment de capitaux contre des agents de banques, des avocats et des dirigeants suisses (Shaikin et Sharman 2009, 178).

Une meilleure supervision de ces institutions, doublée d'un renforcement des mesures de lutte contre la corruption du secteur privé, permettrait sans doute d'endiguer la corruption et la collusion qui y règnent et de réduire leur tolérance au blanchiment de capitaux (dans le cas des banques, cette supervision pourrait être assurée par les Banques centrales). On peut toutefois arguer que la corruption des institutions de surveillance est la conséquence logique des rôles de supervision et de répression que tendent à leur imposer les régimes de LBC. Autrement dit, les systèmes de LBC eux-mêmes *génèrent* de nouveaux risques, lesquels appellent des réponses qui peuvent notamment passer par la mise en place de mesures répressives.

## 6.9. L'entraide judiciaire et le recouvrement d'avoirs

Sans une entraide judiciaire efficace des pays entre eux, y compris en cas de demande de mise sous séquestre ou de confiscation d'avoirs, la lutte contre les flux financiers illicites ne peut porter ses fruits. Sous l'impulsion de la CNUCC, les normes internationales d'entraide judiciaire en matière de corruption et de blanchiment de capitaux se sont certes affermies. Toutefois, comme l'expérience de l'Europe le montre, les progrès dans ce domaine sont difficiles.

- En 2001, la signature du Protocole à la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne, qui prévoit des mesures supplémentaires telles que la possibilité d'effectuer des demandes d'information sur des transactions bancaires, fut une étape décisive. Toutefois, à la mi-2009, cinq Etats européens ne l'avaient toujours pas ratifié.

- Le second Protocole à la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne, qui édicte d'importantes dispositions encourageant les Etats à s'entraider même lorsque le délit en jeu n'est pas illégal dans l'un des pays impliqués, fut ouvert à la signature en 2001. A la mi-2009, parmi les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, seuls 18 pays l'avaient ratifié. Ni la France, ni l'Allemagne, ni le Royaume-Uni ne l'ont signé.
- D'après le Comité européen de la Chambre des Lords du Royaume-Uni, l'entraide judiciaire entre les Etats signataires des protocoles est « plutôt rare », en grande partie parce qu'elle est longue à mettre en place.

Le cas des Philippines illustre parfaitement ces difficultés d'entraide judiciaire : en 2005, ayant identifié 83 sociétés et fondations du Liechtenstein impliquées dans le blanchiment des fonds de Marcos, l'Etat philippin sollicita l'aide du pays. Trois ans plus tard, il était toujours sans réponse (Chaikin et Sharman 2009, 179).

Si l'amélioration de l'entraide judiciaire n'est qu'une question de mise en œuvre des obligations internationales existantes, elle ne devrait pas être problématique. En revanche, si elle dépend de la résistance des Etats aux ingérences étrangères dans la mise en œuvre de leurs politiques nationales, ce facteur doit être pris en compte. Ainsi, par exemple, si le Royaume-Uni s'est montré réticent à signer et à ratifier le second Protocole à la convention européenne, c'est en partie parce que l'accord autorise les CRF étrangères à effectuer des demandes susceptibles d'entraîner le gel de transactions dans le pays (Chambre des Lords 2009).

## 6.10. Une trop lourde charge pour les pays pauvres : un régime cher conçu pour les pays riches

Enfin, il est regrettable que la mise en œuvre des systèmes de LBC partout dans le monde n'ait pas fait l'objet d'une réelle analyse de coût. De nombreuses voix se sont élevées pour critiquer le fait que les politiques majoritairement financées par le secteur privé (c'est-à-dire par les institutions financières) n'ont que rarement fait l'objet d'études d'impact réglementaire et que les pays pauvres ne peuvent assumer leur coût (Sharman 2006, 7-8). La simple lecture de la Recommandation 11 du GAFI suffit à se faire une idée du coût de la mise en œuvre des mesures de LBC dans leur intégralité :

*Les institutions financières devraient apporter une attention particulière à toutes les opérations complexes, d'un montant anormalement élevé et à tous les types inhabituels de transactions, lorsqu'elles n'ont pas d'objet économique ou licite apparent. Le contexte et l'objet de telles opérations devraient être examinés, dans la mesure du possible; les résultats de cet examen devraient être établis par écrit, et être mis à disposition des autorités compétentes et des commissaires aux comptes.*

Les gouvernements sont en outre tenus de financer la création et l'entretien d'une Cellule de renseignements financiers. Les régimes de LBC sont parfaitement adaptés aux systèmes financiers sophistiqués des pays riches, mais ils conviennent en revanche beaucoup moins aux pays plus pauvres, dans lesquels les opérations sont pour la plupart effectuées en liquide, les sources d'identification sont difficiles à trouver et les comptes bancaires compliqués à ouvrir, etc.

## 6.11. Des défaillances aux causes multiples

Comme nous venons de le voir, les régimes de LBC sont fragilisés en plusieurs points, ce qui compromet la lutte contre les flux financiers illicites. Ces défaillances peuvent être divisées en trois catégories non exclusives :

- i. Les défaillances imputables à la mauvaise mise en œuvre des mesures de LBC, qui n'auraient pas lieu d'être si ces dernières étaient mieux appliquées. Cette catégorie inclut par exemple le traitement des infractions préalables aux délits de blanchiment de capitaux, la coordination des politiques de LBC et de lutte contre la corruption ou encore, le coût élevé que doivent supporter les pays pauvres.
- ii. Les problèmes résultant de l'impossibilité de respecter d'autres dispositions. Les carences en matière d'entraide judiciaire (et de recouvrement d'avoirs détournés) en sont un parfait exemple.
- iii. Les problèmes inhérents aux régimes de LBC, qui hypothèqueront inexorablement les objectifs fixés. On peut notamment citer les difficultés intrinsèques à rassembler des preuves en cas de délits de corruption, les limites des méthodes appliquées aux PPE, la vulnérabilité des CRF vis-à-vis des ingérences politiques, la corruption au sein des institutions de surveillance, les risques d'intrusion et d'abus dans la mise en œuvre des politiques de LBC et le recouvrement d'avoirs ou encore, l'inadaptation des régimes de LBC aux besoins des pays pauvres.

Au vu de l'efficacité toute relative des régimes de LBC, une conclusion semble s'imposer : s'il est vrai qu'un ajustement des politiques de LBC pourrait remédier en partie à leurs défauts, la lutte contre les flux financiers illicites (et plus particulièrement contre les transferts illicites d'argent de la corruption) ne sera toutefois pas complètement efficace si des changements plus profonds ne sont pas entrepris.

**ENCADRE 7 : QUAND LA LBC VA TROP LOIN**

Comme le préconisent les institutions financières internationales, dans nombre de petits Etats, les revenus nationaux reposent principalement sur les services financiers internationaux. Cependant, poussés par une pression internationale croissante – surtout depuis les attentats du 11 septembre 2001 –, des pays comme Maurice et la Barbade ont entrepris à grands frais de mettre en place ou de refondre leur système de mise en œuvre des normes de LBC, sans mener aucune analyse coût bénéfice au préalable.

D'après une étude réalisée pour le Secrétariat du Commonwealth (2008), il semble qu'à la Barbade, plus de 27% des prestataires de services aux sociétés envisagent actuellement de se retirer du marché en raison du coût trop élevé de la mise en conformité de leurs procédures vis-à-vis des normes de LBC. Il ressort par ailleurs qu'en 2005, le gouvernement de Vanuatu a quant à lui consacré 4 fois plus de revenus à la régulation du secteur financier qu'il ne l'avait fait en 2000. Niue, Etat insulaire du Pacifique totalement dépendant de l'aide, dont la population ne dépasse pas 1500 habitants, s'enorgueillit d'être membre du Groupe Asie Pacifique sur le blanchiment de capitaux et du Groupe Egmont de Cellules de renseignements financiers, et dispose d'une CRF parfaitement opérationnelle. Ces pays ne peuvent tout simplement pas se permettre de passer pour des économies inadaptées aux normes et de se voir fiché sur liste noire. Il en va de leur crédibilité.

Les normes de LBC, avec les bénéfices qu'elles génèrent, sont-elles imposées à ces petites économies en proportion de leur coût ? L'étude effectuée pour le Commonwealth (qui inclut Maurice, la Barbade et Vanuatu, tous considérés comme des paradis bancaires) suggère que pour ces pays, la mise en place d'une telle infrastructure, qui fut conçue pour les pays de l'OCDE, devrait être financée par l'aide internationale et faire l'objet d'une approche plus souple prévoyant une répartition équitable des coûts sans préjudice pour le système financier international.

Sharman (J.C.) et Mistry (P.S.): Considering the consequences: The development implications of initiatives on taxation, anti-money laundering and combating the financing of terrorism, Secrétariat du Commonwealth, Londres, Royaume-Uni, 2008.

Gouvernement de Niue : Niue Country Report, Pilon Annual Meeting,

[http://www.pilonsec.org/www/pilon/rwpattach.nsf/PublicbySrc/PILON+Niue+country+report+-+December+2008.PDF/\\$file/PILON+Niue+country+report+-+December+2008.PDF](http://www.pilonsec.org/www/pilon/rwpattach.nsf/PublicbySrc/PILON+Niue+country+report+-+December+2008.PDF/$file/PILON+Niue+country+report+-+December+2008.PDF), 5-9 décembre 2008.

## 7. Une approche en trois volets pour une stratégie plus équilibrée

*Les idées principales de ce chapitre :*

- Les politiques de lutte contre les flux financiers illicites devraient être basées sur des analyses factuelles approfondies du coût et des bénéfices de leur mise en œuvre ;
- Le régime de LBC lui-même requiert de sérieuses réformes dans la perspective d'une

---

meilleure coordination des CRF, non seulement entre elles mais aussi avec les organismes de lutte contre la corruption ;

- Des efforts concertés doivent être entrepris pour mettre à profit l'éventail le plus large possible de politiques de lutte contre les flux financiers illicites, en particulier pour lever le secret bancaire.
- 

En fin de chapitre, nous proposerons un ensemble de recommandations pour une reformulation des méthodes de lutte contre les flux financiers illicites.

## 7.1. Des politiques basées sur des analyses factuelles approfondies

Il est hautement souhaitable que les régimes de LBC et leur mise en œuvre dans certains pays soient soumis à des analyses d'impact de la réglementation ou, autrement dit, à une évaluation du coût de leur mise en œuvre par rapport aux bénéfices attendus de l'application de la réglementation. Il conviendrait que de telles analyses ne se limitent pas à l'examen des coûts directs induits par la mise en œuvre des régimes de LBC, tels que les frais de fonctionnement des CRF ou l'application de procédures de vigilance des clients ou de surveillance des transactions, mais qu'elles intègrent également tout autre coût répercuté sur les activités bancaires, comme l'augmentation des prix pour les clients en général.

Ces analyses devraient être effectuées de manière générale par les organisations internationales instigatrices de normes internationales contraignantes (à commencer par le GAFI), mais également par tout pays qui élabore ses propres politiques de LBC. Pour ce faire, il est souhaitable que ces États – les plus pauvres en particulier – bénéficient d'une aide financière ou technique directe de la part de la communauté internationale de donateurs.

L'analyse globale du régime de LBC devrait avant tout se baser sur une formulation claire des objectifs de la lutte contre le blanchiment de capitaux, qui pourrait être utilisée aux fins suivantes :

- i. Pour concevoir des indicateurs d'efficacité des régimes de LBC – par exemple, des données sur les répercussions des déclarations d'activités suspectes, sur les condamnations pénales prononcées dans des affaires de blanchiment d'argent ou sur les infractions préalables mises au jour grâce aux mesures de LBC, ainsi que sur l'effet dissuasif de ces dernières sur la criminalité.
- ii. Pour évaluer les effets bénéfiques de la lutte contre le blanchiment de capitaux et son efficacité en général, dans les pays riches aussi bien que dans les plus pauvres. La possibilité d'aboutir à des conclusions négatives ne doit pas dissuader les États d'entreprendre ce genre d'évaluation. Ces derniers devraient au contraire les mettre à profit pour prendre les mesures correctrices qui s'imposent. Dans les pays les plus pauvres, ces analyses doivent permettre de déterminer si le régime de LBC est adapté au système national et s'il ne représente pas un fardeau trop lourd à porter en termes de coût.
- iii. Pour étendre l'analyse à d'autres facteurs d'efficacité de la lutte contre le blanchiment de capitaux sur la corruption, tels que l'entraide judiciaire ou d'autres mesures plus controversées comme les procédures de saisie d'avoirs sans condamnation. Pour susciter plus d'adhésion, ces dernières devraient par ailleurs faire l'objet d'analyses spécifiques déterminant clairement leurs effets positifs et négatifs.

## 7.2. Le régime de LBC

Alors que les bénéfices tirés de la lutte contre le blanchiment de capitaux semblent clairement l'emporter sur les coûts, certaines améliorations restent toutefois nécessaires :

- i. En fonction des résultats des analyses coût-bénéfice effectuées dans les pays les plus pauvres, il conviendrait d'assouplir les obligations de LBC là où cela semble nécessaire. Par exemple, la Recommandation 5a du GAFI relative à l'identification des clients peut s'avérer difficile à mettre en œuvre dans les pays dont la majeure partie de la population ne dispose pas de papiers d'identité fiables. Il conviendra cependant de veiller à ce que l'assouplissement de la réglementation n'entraîne pas un déplacement des activités de blanchiment d'argent des économies riches vers les pays pauvres. Cette mesure relève des organisations internationales et plus particulièrement du GAFI.
- ii. Sur la base des mêmes analyses, les donateurs internationaux pourraient élaborer un mécanisme d'aide financière et technique grâce auquel les pays les plus pauvres bénéficieraient d'un soutien permanent dans la mise en œuvre des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux, dans un cadre de coopération bilatérale au développement.
- iii. Les gouvernements devraient veiller à ce que les CRF et les services de lutte contre la corruption soient liés par des mécanismes clairs de coordination, de manière à ce que la lutte contre le blanchiment de capitaux contribue réellement à enrayer la corruption et qu'en retour, les politiques anti-corruption protègent les stratégies de LBC de toute corruption. Les mécanismes de protection des CRF, en particulier, ne devraient pas se limiter à des dispositions relatives aux conflits d'intérêts et aux déclarations de patrimoine, mais devraient inclure des mesures qui garantissent une totale neutralité politique dans les affectations de postes, la sécurité de l'emploi, etc. La mise en œuvre de mécanismes de cette envergure dans les pays à faible revenu sera probablement difficile sans l'aide financière des donateurs.
- iv. Instaurer un mécanisme ou un forum qui favorise la communication et la coordination entre les services anti-corruption et les CRF à l'échelle internationale, sur le modèle de la mission du Groupe Egmont pour les CRF. Cette mesure serait impulsée par des initiatives intergouvernementales, et les pays en développement qui y participeraient pourraient bénéficier de l'aide des pays donateurs.
- v. Dans la mesure où corruption et évasion fiscale sont étroitement liées (voir Chapitre 2.1) et où il est difficile d'engager des poursuites contre les auteurs d'actes de corruption (voir Chapitre 6.3), il serait judicieux d'ajouter l'évasion fiscale à la liste des infractions préalables référencées dans les normes internationales (et plus particulièrement dans les Recommandations du GAFI), bien qu'il soit ici nécessaire de faire une exception pour les pays qui ne considèrent pas l'évasion fiscale comme une infraction criminelle. Lorsque de tels pays sont concernés (la Suisse, paradis bancaire par excellence, en est un parfait exemple), il serait intéressant d'étudier la possibilité de régir les échanges de renseignements sur les transferts de fonds soupçonnés de constituer de l'évasion fiscale par des accords multilatéraux. Les donateurs internationaux, dont la contribution serait indispensable, pourraient s'inspirer du modèle de l'OCDE, fer de lance sur ce front.
- vi. La diffusion de typologies du blanchiment des revenus de la corruption auprès des CRF et des organismes de surveillance qui, grâce à ces renseignements, pourraient effectuer une détection plus efficace d'éventuels transferts d'argent sale. Les donateurs pourraient contribuer à l'élaboration de ces typologies, en veillant à y intégrer les spécificités locales.

- vii. Les gouvernements devraient assimiler les agents publics à des personnes politiquement exposées. La définition des PPE devrait être guidée par des directives, lesquelles préciseraient notamment le rôle des gouvernements dans la diffusion d'informations sur les caractéristiques des PPE. L'éventail de personnes pouvant être assimilées à des PPE, qui devrait rester limité afin de ne pas trop alourdir la réglementation, devrait faire l'objet de mesures de vigilance et de surveillance approfondies.
- viii. La lutte contre la corruption du secteur privé, à laquelle les organismes de surveillance doivent être associés, doit dépasser le stade des déclarations d'intention. Les donateurs internationaux, dont les Nations unies, devraient s'employer à promouvoir de meilleures normes de gouvernance du secteur privé (l'Article 12 de la CNUCC va dans ce sens).

### 7.3. Mobiliser tout l'arsenal politique contre les flux financiers illicites : vers la levée du secret bancaire

Comme nous l'avons vu dans le Chapitre 5, la lutte contre le blanchiment de capitaux ne constitue qu'une des multiples stratégies de lutte contre les flux financiers illicites. L'efficacité des régimes de LBC dépend en partie de facteurs extérieurs, et notamment de la bonne mise en œuvre d'autres politiques de lutte contre les flux financiers illicites et, plus encore, de politiques de lutte contre les transferts de fonds issus de la corruption. Les questions suivantes devraient faire l'objet de nouvelles politiques, que les donateurs devraient initier et soutenir à l'échelle internationale.

#### *Les paradis bancaires*

Le consensus politique actuel doit être mis à profit pour avancer dans d'autres domaines stratégiques touchant au secret bancaire, qui favorise la création et le recel de fonds illicites.<sup>17</sup> Notre principale recommandation à cet effet s'aligne sur les propositions de la Coalition de la société civile pour la CNUCC (Coalition de la société civile pour la CNUCC, 2010).

- Envisager une modification des normes internationales, et plus particulièrement des Recommandations 33 et 34 du GAFI, de manière à permettre la diffusion publique des informations relatives aux bénéficiaires effectifs des sociétés, trusts, fondations ou organisations caritatives, qui sont pour l'heure uniquement accessibles aux autorités, conformément aux normes du GAFI. Un tel changement devra être adapté en fonction des éventuelles dispositions de protection de la vie privée des citoyens déjà prévues par les conventions des droits de l'homme.
- Modifier les Normes comptables internationales pour imposer aux sociétés multinationales l'obligation de présenter des comptes ventilés pays par pays. En janvier 2010, l'OCDE avait annoncé qu'elle publierait des directives sur les déclarations comptables par pays, mais ce ne seront que des recommandations.
- Modifier le Modèle de convention sur l'échange de renseignements en matière fiscale, pour que l'échange automatique de renseignements devienne le mode opératoire de référence à la place de la transmission de renseignements à la demande.

---

<sup>17</sup> Bien que la proposition mérite réflexion, nous n'aborderons pas ici les solutions plus radicales telles que le renversement partiel de la vaste libéralisation des transferts financiers qui a eu lieu dans les années 1980.

### *L'entraide judiciaire et le recouvrement d'avoirs*

Plutôt que d'essayer, à grands frais, de détecter à la source tous les transferts de fonds illicites, les pays en développement s'emploient en priorité à recouvrer des fonds volés et dissimulés à l'étranger. Dans la mesure où les régimes de LBC ne contribuent pas à déceler de telles transactions, les Etats devraient redoubler d'efforts pour veiller au bon respect des critères de la CNUCC, et entreprendre les mesures suivantes :

- En matière d'entraide judiciaire internationale, générer les données nécessaires à l'évaluation de la qualité du traitement des demandes d'entraide, et plus particulièrement du traitement que réservent les pays riches aux demandes des pays touchés par les flux financiers illicites.
- Fusionner les stratégies de lutte contre la corruption et contre le blanchiment de capitaux, en tirer les conclusions qui s'imposent et établir des recommandations pour l'instauration de directives détaillées sur les dispositions de la CNUCC en matière d'entraide judiciaire et de recouvrement d'avoirs.
- Promouvoir la mise en œuvre d'un mécanisme d'examen public dans le cadre de la CNUCC.

### *La corruption au sein du secteur privé*

Dans des professions clés comme celles de prestataire de services aux sociétés et d'avocat, un grand nombre de professionnels participent sciemment aux transferts de fonds illicites. Il conviendrait donc d'encourager plus activement la réglementation, voire l'auto-réglementation du secteur. Cette démarche peut être entreprise individuellement par les Etats, à l'instar de l'île de Man, qui octroie un agrément aux prestataires de services aux sociétés respectant différentes règles et normes. Une telle initiative pourrait par ailleurs constituer une bonne base pour la création d'une norme ou d'une recommandation internationale officielle.

## 8. Conclusion : la bonne gouvernance et les flux financiers illicites

La communauté internationale s'accorde à reconnaître le problème des flux financiers illicites comme inhérent au tissu économique mondial. Pour prévenir et détecter ces transferts illégaux, mener des enquêtes, engager des poursuites judiciaires et rapatrier les avoirs illicites, elle a mis en place le régime de LBC et s'emploie à promouvoir une certaine entraide judiciaire et à faciliter le recouvrement d'avoirs. Toutefois, de la même façon que l'écoulement d'une rivière ne peut être bloqué par un barrage percé, il apparaît que le phénomène des flux financiers illicites, dont l'ampleur est considérable, est pour l'heure impossible à juguler – les politiques de LBC faisant figure de colmatage bien précaire des brèches de ce barrage. D'après un banquier suisse, il ressort en effet que seul 0,01% de l'argent sale transitant par la Suisse est détecté (Christensen 2009, 9).

S'il est vrai que les politiques de lutte directe contre les flux financiers illicites *sont susceptibles*, dans certaines circonstances, de dissuader d'éventuelles activités criminelles ou illicites, il n'en reste pas moins que les objectifs fixés restent trop ambitieux s'ils ne sont pas associés à des mesures parallèles de bonne gouvernance – aussi bien en matière de gestion des finances publiques que pour le déroulement d'élections. Ce ne sont en effet que quelques-uns des symptômes d'un problème bien plus vaste (Reed, 2009), à savoir l'excessive orientation des normes internationales de lutte contre la corruption vers des solutions répressives. On constate cependant une intégration croissante de normes de bonne gouvernance plus complètes et plus claires aux instruments internationaux – la CNUCC en est un bon exemple – et les organismes donateurs sont par ailleurs bien placés pour contribuer à promouvoir la bonne gouvernance.

## 9. Bibliographie

- Assemblée parlementaire du Comité du Conseil de l'Europe sur les Affaires économiques et le développement, *Allegations of politically motivated abuses of the criminal justice system in Council of Europe member states*, doc. 12038, <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC12038.pdf>, 29 septembre 2009.
- Baker (R.W.), *The Ugliest Chapter in Global Economic Affairs Since Slavery*, <http://www.ethicsworld.org/publicsectorgovernance/PDF%20links/GFI%20Speech%20Transcript-1.pdf>, 28 juin 2007 (consulté le 25 avril 2010).
- Baker (R.W.), *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free Market System*, Wiley, London, 2005.
- Banque mondiale, *Les conditions réglementaires et institutionnelles pour la LBC et la LFT*, in *Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism: A Comprehensive Training Guide*, Washington DC, Etats-Unis d'Amérique, 2009.
- Bartlett (B.), *The negative effects of money laundering on economic development*, Banque asiatique de développement, mai 2002.
- Beggan (P.), *Review of the International Corruption Group Project*, Département du Développement international (DfID), octobre 2009.
- Bloomberg, *Germany Buys CD Containing Data on 20,000 Swiss Bank Accounts*, Patrick Donahue, Bloomberg, <http://www.businessweek.com/news/2010-06-09/germany-buys-cd-containing-data-on-20-000-swiss-bank-accounts.html>, 9 juin 2010 (consulté le 10 juin 2010).
- Boyce (J.) et Ndikumana (L.), "Is Africa a net creditor? New Estimates of Capital Flight from Severely Indebted sub-Saharan countries, 1970-1996", *Journal of Development Studies*, 38 (2):27-56, 2001.
- de Boyrie (M.), Pak (S.) et Zdanowicz (J.), *Estimating the magnitude of capital flight due to abnormal pricing in international trade: The Russia-USA case*, *Accounting Forum* 29, 2005, p. 249-270.
- Centre international pour le recouvrement des avoirs, *Plateforme d'information sur le recouvrement des avoirs*, <http://www.assetrecovery.org/kc/node/1698185c-4768-11dd-a453-b75b81bfd63e.html> (consulté le 29 mai 2010).
- Cerra (V.), Meenakshi (R.) et Saxena (S.), *Robbing the Riches: Capital Flight, Institutions, and Instability*, *Document de travail du FMI WP/05/199*, 2005.
- Chaikin (D.) et Sharman (J. C.), *Corruption and Money Laundering: A symbiotic relationship*, Palgrave Macmillan, New York/London, 2009.
- Chambre des Lords, *Money Laundering and the financing of terrorism*, Comité de l'Union européenne, dix-neuvième rapport, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldcom/132/13202.htm>, juillet 2009 (consulté le 29 mai 2010).
- Christensen (J.), *Africa's Bane: Tax Havens, Capital Flight and the Corruption Interface*, *Document de travail*, Real Instituto Elcano, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a3e13c004f018b94b9e8fd3170baead1/WP1-2009\\_Christensen\\_Africa\\_Bane\\_TaxHavens\\_CapitalFlight\\_Corruption.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a3e13c004f018b94b9e8fd3170baead1](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a3e13c004f018b94b9e8fd3170baead1/WP1-2009_Christensen_Africa_Bane_TaxHavens_CapitalFlight_Corruption.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a3e13c004f018b94b9e8fd3170baead1), janvier 2009 (consulté le 24 avril 2010).
- Christian Aid, *Death and taxes: the true toll of tax dodging*, Rapport de Christian Aid, <http://www.christianaid.org.uk/images/deathandtaxes.pdf>, mai 2008.

- Coalition des associations de la société civile pour la CNUCC, *Call for G20 Action to tackle illicit financial flows*, [http://www.uncaccoalition.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&Itemid=36&gid=25&lang=en](http://www.uncaccoalition.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&Itemid=36&gid=25&lang=en), 23 avril 2010 (consulté le 24 avril 2010).
- Cobham (A.), *Tax evasion, tax avoidance and development finance*, Document de travail n° 129, Finance and Trade Policy Research Centre, Queen Elizabeth House, University of Oxford, <http://www3.geh.ox.ac.uk/pdf/gehwp/gehwps129.pdf>, 2005 (consulté le 16 mai 2010).
- Conseil de l'Europe, *Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism*, Conseil de l'Europe, Varsovie, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/html/198.htm>, 16 mai 2005 (consulté le 24 avril 2010).
- Département britannique du Développement international (DfID), *Combating International Corruption: UK Action Plan for 2006/2007 – Rapport provisoire*, Royaume-Uni.
- FMI et Banque mondiale, *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Second Edition and Supplement on Special Recommendation IX*, Washington DC, Etats-Unis d'Amérique, 2006.
- Fontana (A.), 'What does not get measured, does not get done': the methods and limitations of measuring illicit financial flows, *U4 Brief 2:2010*, Chr Michelsen Institute, Bergen, Norvège, 2010 (consulté le 23 mai 2010).
- Fuest (C.) et Riedel (N.), *Tax evasion, tax avoidance and tax expenditures in developing countries: a review of the literature*, rapport rédigé pour le Département du Développement international, Oxford University Centre for Business Taxation, 2009, <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/research/oxford-tax-evasion-report.pdf> (consulté le 16 mai 2010).
- G20, *The Global Plan for Recovery and Reform*, communiqué final de la Réunion du G20, <http://www.g20.org/Documents/final-communique.pdf>, 2 avril 2009, (consulté le 16 mai 2010).
- Global Witness, *Undue diligence: how banks do business with corrupt regimes*, Global Witness, [http://www.globalwitness.org/media\\_library\\_detail.php/735/en/undue\\_diligence\\_how\\_banks\\_do\\_business\\_with\\_corrupt](http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/735/en/undue_diligence_how_banks_do_business_with_corrupt), mars 2009 (consulté le 16 May 2010).
- Global Witness et al., *The links between tax evasion and corruption: how the G20 should tackle illicit financial flows*, Document rédigé par Global Witness, Tax Justice Network, Christian Aid et Global Financial Integrity, [http://www.globalwitness.org/media\\_library\\_detail.php/811/en/how\\_the\\_g20\\_can\\_stop\\_money\\_pouring\\_out\\_of\\_the\\_worlds\\_poorest\\_countries](http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/811/en/how_the_g20_can_stop_money_pouring_out_of_the_worlds_poorest_countries), septembre 2009 (consulté le 24 April 2010).
- Greenberg (T.S.) et al., *Political Exposed Persons: A Policy Paper on Strengthening Preventive Measures*, Banque mondiale / Office des Nations unies contre la drogue et le crime et l'Initiative pour le recouvrement des avoirs volés, 2009, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Web\\_ressources/WB\\_PEPs\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Web_ressources/WB_PEPs_en.pdf) (consulté le 24 avril 2010).
- Groupe d'action financière, *40 Recommendations du GAFI*, Paris, France, <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/7/40/34849567.PDF>, 20 juin 2003 (consulté le 24 avril 2010).
- Groupe d'action financière, *Recommandations spéciales sur le financement du terrorisme*, Paris, France, <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/8/17/34849466.pdf>, 22 octobre 2004 (consulté le 24 avril 2010).

- Groupe d'action financière, *The misuse of corporate vehicles, including trust and company service providers*, Paris, France, <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/30/46/37627377.pdf>, 2006 (consulté le 10 June 2010).
- Guardian, 'Tax Gap' Investigation, <http://www.guardian.co.uk/business/series/tax-gap>, 2009 (consulté le 16 mai 2010).
- Guardian, *OECD brings country-by-country tax reporting a step closer*, <http://www.guardian.co.uk/business/2010/jan/28/oecd-country-by-country-reporting>, 28 janvier 2010 (consulté le 24 avril 2010).
- Kant (C.), What is capital flight? *The World Economy*, Oxford, Royaume-Uni, vol. 25, 2002, p. 341-358.
- Kar (D.) et Cartwright-Smith (D.), *Illicit Financial Flows from Developing Countries 2002-2006*, Global Financial Integrity, Washington, D.C., <http://www.gfip.org/storage/gfip/documents/executive%20-%20final%20version%2005-14-09.pdf>, 2009 (consulté le 24 avril 2010).
- Kar (D.) et Cartwright-Smith (D.), *Illicit Financial Flows from Africa: Hidden Resource for Development*, Washington, D.C.: Global Financial Integrity, <http://allafrica.com/download/resource/main/main/idatcs/00020095:24a05e6055090ed87b531edefe0f1cbb.pdf>, 2010 (consulté le 24 avril 2010).
- Kar (D.), Cartwright-Smith (D.) et Hollingshead (A.), *The absorption of illicit financial flows from Developing Countries: 2002-2006*, Global Financial Integrity, Washington DC, 2010.
- McCusker (R.), *Underground Banking: Legitimate Remittance Network or Money Laundering System?*, *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice* n° 300, <http://www.aic.gov.au/documents/A/0/C/%7BA0C5EAE8-9D4A-4BD6-8B6D-C65F46C3FBE8%7Dtandi300.pdf>, juillet 2005 (consulté le 24 avril 2010).
- Murphy (R.), *Defining the Secrecy World: Rethinking the Language of 'Offshore'*, Réseau pour la justice fiscale, <http://www.secrecyjurisdictions.com/PDF/SecrecyWorld.pdf>, 2009 (consulté le 24 avril 2010).
- Naím (M.) (2005). *Illicit: how Smugglers, Traffickers and Copycats are hijacking the Global Economy*, Arrow Books, London, 2007.
- Nations unies, *Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes*, Vienne 1998, [http://www.unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_en.pdf](http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf), 1998 (consulté le 16 juin 2010).
- Nations unies, *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et protocoles s'y rapportant*, Nations unies, Palerme 2000, <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>, 2004 (consulté le 23 mai 2010).
- Nations unies, *Convention des Nations unies contre la Corruption*, <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>, 2005 (consulté le 16 mai 2010).
- Naylor (R.T.), *Criminal Profits, Terror Dollars and Nonsense*, document de préparation au séminaire sur le blanchiment d'argent, l'évasion fiscale et la réglementation financière, Institut transnational, Amsterdam, <http://www.tni.org/archives/crime-docs/naylor1.pdf>, 12-13 juin 2007 (consulté le 24 avril 2010).
- Ndikumana (L.) et Boyce (J.), *New Estimates of Capital Flight from Sub-Saharan African Countries: Linkages with External Borrowing and Policy Options*, Document de travail de PERI, série n°166, University of Massachusetts, Amherst, Etats-Unis

- d'Amérique, [http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working\\_papers/working\\_papers\\_151-200/WP166.pdf](http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working_papers/working_papers_151-200/WP166.pdf), avril 2008, (consulté le 29 mai 2010).
- NOU (Norges Offentlige Utredninger), *Independent Commission on Capital Flight from Poor Countries on Tax Havens and Development: Status, Analysis and Measures*. Rapports norvégiens officiels 19:2009. Norad, Oslo, Norvège, 2009.
- OCDE, *Behind the corporate veil: Using corporate entities for illicit purposes*, Paris, France, 2001.
- OCDE, *Agreement on Exchange of Information on Tax Matters*, [http://www.oecd.org/document/4/0,3343,en\\_2649\\_33745\\_2082244\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/4/0,3343,en_2649_33745_2082244_1_1_1_1,00.html), 2002 (consulté le 16 mai 2010).
- OCDE, *Conclusions of Second Conference on the Fight against International Tax Fraud and Evasion by promoting Transparency and Exchange of Information in Tax Matters*, Berlin <http://www.oecd.org/dataoecd/51/38/43140770.pdf>, 23 juin 2009 (consulté le 16 mai 2010).
- Reed (Q.), Squeezing a balloon? Challenging the nexus between organized crime and corruption, U4 Issue 2009:7, Chr Michelsen Institute, Bergen, Norvège, 2009.
- Sénat des Etats-Unis d'Amérique, *Keeping Foreign Corruption Out of the United States: Four Case Histories: Majority and Minority Staff Report*, Permanent Subcommittee on Investigations, Washington DC, Etats-Unis d'Amérique, 2010.
- Sharman (J.C.), *The Global Anti-Money Laundering Regime and Developing Countries: Damned if they Do, Damned if they Don't?*, document présenté lors de la réunion annuelle de la International Studies Association, Town & Country Resort and Convention Center, San Diego, Californie, Etats-Unis d'Amérique, [http://www.allacademic.com/meta/p\\_mla\\_apa\\_research\\_citation/1/0/0/7/5/p100752\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/1/0/0/7/5/p100752_index.html), 22 mars 2006 (consulté le 16 mai 2010).
- Smith (J.), Pieth (M.) et Jorge (G.), *The Recovery of stolen assets: A Fundamental Principle of the UN Convention against Corruption*, U4 Brief 2007:2, Chr Michelsen Institute, Bergen, Norvège, [http://www.baselgovernance.org/fileadmin/docs/icar/U4Brief2\\_2007\\_asset-recovery.pdf](http://www.baselgovernance.org/fileadmin/docs/icar/U4Brief2_2007_asset-recovery.pdf), 2007 (consulté le 25 avril 2010).
- UE, *Directive of the European Parliament and of the Council on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing*, <http://www.google.no/url?sa=t&source=web&ct=res&cd=7&ved=0CCsQFjAG&url=http%3A%2F%2Feur-lex.europa.eu%2FLEXUriServ%2FLEXUriServ.do%3Furi%3DOJ%3AL%3A2005%3A309%3A0015%3A0036%3AEN%3APDF&rct=j&q=eu+third+directive+on+money+laundrying&ei=I4CCS6HADdHX-QbZkY2HBw&usq=AFQjCNF32s84EkON6PF6gkEh9LL5ezCKwA>, 2005 (consulté le 23 mai 2010).
- Unger (B.) ed., *The Scale and Impacts of Money Laundering*, Editions Edward Elgar, Cheltenham, Royaume-Uni, 2007.
- UNODC, *Convention des Nations unies contre la Corruption*, <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>, 2005 (consulté le 23 mai 2010).
- UNODC/Banque mondiale, *Initiative pour le recouvrement des avoirs volés (StAR): Challenges, Opportunities and Action Plan*, Office des Nations unies contre la Drogue et le crime/Banque mondiale, <http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/Star-rep-full.pdf>, 2007 (consulté le 15 mai 2010).

U4 Anti-Corruption Resource Centre  
Chr. Michelsen Institute (CMI)  
Téléphone: +47 47 93 80 00  
Fax: +47 47 93 80 01  
u4@u4.no  
www.U4.no

P.O.Box 6033 Bedriftssenteret  
N-5892 Bergen, Norway  
Adresse:  
Jekteviksbakken 31, Bergen

Cette publication est disponible sur notre site:  
<http://www.u4.no/publications-2-fr-FR/>

**MOTS CLES:**

Vecteurs internationaux de la corruption  
Mouvements illicites de capitaux  
Blanchiment d'argent  
Corruption politique

Photo de couverture:  
Christopher Isherwood  
*isherwoodchris* sur flickr.com

Quels liens y a-t-il entre les flux financiers illicites et la corruption ? Comment la lutte contre la circulation de capitaux illégaux peut-elle servir le combat contre la corruption ? Autant de questions auxquelles nous tenterons de répondre ici. Après une clarification de la terminologie employée dans ce rapport, nous évaluerons l'ampleur de l'impact des flux financiers illicites et passerons en revue les techniques de blanchiment d'argent les plus employées (et plus particulièrement le blanchiment de fonds issus de la corruption). Enfin, nous procéderons à une analyse critique des politiques en vigueur en matière de lutte contre les transferts de fonds illégaux. Alors que le consensus autour de la déréglementation des marchés financiers mondiaux s'effrite, ce rapport a vocation à alimenter le débat né de la crise financière actuelle. Les méthodes de lutte contre les flux financiers illicites doivent être totalement repensées : elles doivent être étayées par des données concrètes et prendre en considération les coûts et les bénéfices induits par les stratégies politiques envisagées. Elles doivent d'une part être dissociées des politiques de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) et, d'autre part, intégrer d'autres stratégies contre les transferts de fonds illégaux – y compris les réformes de bonne gouvernance, qui constituent des instruments de lutte contre la corruption, donc contre les flux financiers illicites. Par ailleurs, il conviendrait que les pays riches protégeant actuellement les paradis bancaires ou les revenus de la grande corruption manifestent leur volonté de s'associer à ces réformes.